



**Sidas
policy
för sektor-
programstöd
samt
Handledning
i testupplaga**

*Sidas policy
för sektorprogramstöd*

samt

*Handledning
i testupplaga*

Policy och handledning har utarbetats av en projektgrupp, som består av: Ingemar Gustafsson (ordförande), Kaviraj Appadu, Agneta Lind, Anders Nordström, Ann Stödberg. Katarina Zinn har medverkat i tidigare skeden av processen. Policyn finns på engelska, spanska och portugisiska. Handledningen finns på svenska och engelska. E-post i ärenden som rör policy och handledning: ingemar.gustafsson@sida.se.
Grafisk form & original: A4. Tryck: Novum Grafiska AB, Göteborg 2000.

*Sidas policy
för sektorprogramstöd
samt
Handledning
i testupplaga*

Detta dokument utgör en komplettering till
Så arbetar Sida – Sidas metoder i utvecklingsarbetet, Sida 1997

FÖRORD

Denna handledning är en praktisk tillämpning av Sidas policy för sektorprogramstöd. Den vänder sig i första hand till Sidas personal men kan användas av konsulter eller andra som deltar för Sidas räkning i processer för beredning, genomförande och uppföljning av sektorprogramstöd. Den är ett komplement till Så arbetar Sida och skall testas under året.

Policyn anger inriktning och utgångspunkter för Sidas medverkan i sektorprogram som syftar till ett samordnat stöd för sektorns utveckling mellan flera finansörer. Utvecklingen av ett sektorprogram kan bäst beskrivas som en process, som innebär en gradvis konkretisering av mål och strategier för sektorns utveckling. De brister som finns när det gäller exempelvis kapacitet för genomförande åtgärdas som del av genomförandet, snarare än att vara ett villkor för beslut om att Sida skall delta i processen.

Policyn är också uttryck för en vilja till omprövning av etablerade stödformer och arbetssätt. Omprövningen pågår inom Sida och internationellt. Det gäller budget och betalningsbalansstöd, det gäller projektbiståndet och det gäller det så kallade tekniska biståndet.

Häri ligger att finansierarnas bidrag måste inriktas på den mottagande partens mål och strategi, för en sektor eller på annat sätt. Resurserna bör så långt möjligt läggas i ”samma korg” och de institutioner och organisationer som finns måste stärkas. Dialog skall ersätta ensidigt ställda villkor och resultat skall mätas som effekter snarare än som aktiviteter finansierade med stöd utifrån. För att minska den administrativa bördan för alla parter måste regler och rutiner harmoniseras och samsyn byggas upp.

Policyn och handledningen utgår från detta synsätt. Det är

tillämpligt inom många olika situationer. Det kan gälla i stöd till statligt finansierade program för undervisning och hälsa, i samordnat stöd till universitet, stöd till en regional eller internationell organisation och till organisationer/företag i den privata sektorn. Det är också tillämpligt i sektorer med blandning av offentlig och privat verksamhet, som är inne i en reformprocess.

Det har inte varit möjligt att i nuvarande läge göra en detaljerad handledning för alla dessa olika situationer och insatser. Handledningen bygger i huvudsak på de erfarenheter som Sida har av att arbeta med samordnade sektorprogramstöd till hälsa och undervisning i ett land. Den bör därför läsas och testas med viss urskillning för andra typer av samordnat stöd, exempelvis till universitet eller till en regional organisation.

Referensmaterialet som anges i bilaga 3 rekommenderas till läsning. Där finns många konkreta erfarenheter, exempel och lärdomar av generellt intresse.

Materialet finns samlat hos ämnesavdelningarnas (nya) metod-enhet.

Avsikten är nu att handledningen skall testas i många olika sammanhang där samordnade stöd är aktuella.

Vi hoppas att den skall vara till hjälp och stöd. Synpunkter välkomnas.

För projektgruppen, februari 2000



INGEMAR GUSTAFSSON



ANN STÖDBERG

INNEHÅLL

Förord

Innehållsförteckning 7

Sida's Policy for Sector Programme Support 8

Varför sektorprogramstöd? 14

Frågor och svar om sektorprogramstöd 17

Vilka är hörnstenarna i ett sektorprogram? 26

Landets sektorpolicy och sektorstrategi 29

Makroekonomiska förutsättningar 30

De statliga redovisnings- och betalningssystemen 31

Institutionella och organisatoriska aspekter 33

Politiska förutsättningar 37

Kommentar till 'Så arbetar Sida' 39

Så arbetar Sida gäller 39

Begreppen projekt och insats 39

Sidas två roller 40

Synen på villkor 41

LFA-analysens roll 42

Beredningsfasen 44

Risker och riskhantering 46

Beslut och beslutsunderlag 47

Genomförande 48

Uppföljning och utvärdering 48

Förändringar inom Sida 50

*Bilaga 1: Utdrag ur 'Sektorprogramstöd
och makroekonomisk utveckling'* 53

Bilaga 2: Riskanalys 59

Bilaga 3: Lästips 60

SIDA'S POLICY FOR SECTOR PROGRAMME SUPPORT

IN ITS CONCERN to enhance partnerships and improve the effectiveness of Swedish participation in international development cooperation, the Swedish Government has reinforced its commitment to a *sector wide approach* in the support to key development areas. It has instructed Sida to increase its efforts to participate in such processes, and to shift from project to programme support, whenever possible. Simultaneously, thanks to the wider recognition at international level of the potential benefits of the sector wide approach and through the experiences gained at country level in a wide range of differing contexts, both policy and practice have evolved. These factors have all contributed to the need for a revised Swedish policy for support to sector programmes.

The Sector Wide Approach (SWAp) is the term used for current international thinking and practice regarding a form of long-term assistance to development at the sector level, embracing a sector policy and a sector expenditure programme. *The aim* of the sector wide approach is to attain sector specific objectives and to ensure national ownership through genuine partnerships in development cooperation. The broad sector programme approach is intended to

reduce aid fragmentation and improve coordination, strengthen national institutional capacity, enhance effectiveness of public sector expenditure and promote institutional reform. Expected benefits are the strengthening of democratic practices through improved transparency in the national budget, enhancement of national coordination mechanisms and promotion of participatory practices in decision-making.

The focus of SWAp is on an intended direction of change rather than on an established format.

Sector Programme Support (SPS) is the term used by Sida to participate in and support the Sector Wide Approach process. Sida's policy for sector programme support adheres to and embraces the SWAp principles described as follows.

A central feature of the SWAp concept is the principle of *strong national ownership and political commitment*. The role of external funding agencies is that of legitimate stakeholders and partners in dialogue. The *partnership* is understood as a shared framework of common values and objectives, essentially establishing a new *code of conduct* between national and external partners. The new code of conduct has a practical application in the change of modalities of interaction and cooperation between the partners.

The establishment of *common goals and a common policy framework* as opposed to detailed conditionalities, are the basic principles and points of departure for a joint long-term sector commitment.

As stakeholders in a joint sector programme, the external funding agencies must be prepared to *change* their own *support modalities*; concentrate on policy dialogue issues and participate in assessments of policy frameworks and institutional environments; give up conditionalities, ear-mar-

king funds and the focus on projects; adjust specific agency procedures for the transfer and monitoring of resources to joint, harmonised systems, and be prepared to delegate responsibilities to other partners in order to achieve the common goals.

The sector programme is seen as a *joint programme of work* with a process-oriented approach, geared to jointly agreed goals and policies. The partners work together in the definition of a strategy and in the negotiation of resource allocation. Recognizing that a step-by-step process may apply, partners shall strive to reach a point where resources, external and national, can be pooled in non-earmarked budget support to the sector.

Constraints to adequate sector performance and development need to be identified and addressed in the joint programme of work. One common constraint is weak *institutional management capacity*, both in general terms and in financial management terms. Institutional strengthening is thus in most cases a key component of sector programme support, to be jointly agreed upon.

Accountability, transparency and adequate measures to counteract corruption are legitimate concerns that need to be addressed. Systems and structures for financial resource management need to be analysed. Gaps and weaknesses in budgeting, accounting and control of funds will require solutions, based on existing national mechanisms.

Institutional reform and development is often a cornerstone element of cooperation towards successful implementation of a sector programme. Reform needs, being different and specific for each country and sector, cannot be defined at a general level but will need contextualized analysis and poli-

cy dialogue involving all stakeholders, including key national ministries and civil society. The reform process, and support for it, will normally become an integral part of the sector programme.

Harmonised joint review procedures, including reporting, monitoring, evaluation and auditing (the latter in accordance with international auditing standards) will need to be established. Monitoring shall be based on the follow-up of indicators at the sector level including milestones in the sector reform process, and will also relate to economic and political development at the macro-level. Partners shall agree on a division of labor and delegation of responsibilities in a coordinated mechanism.

In addition, the following shall also apply for Sida:

1 In drawing up the country strategies for bilateral cooperation, Sida shall make assessments of the general macro-economic, political and governance conditions as well as of sectoral policies, which shall guide decisions on active Swedish involvement in a sector programme process, both in terms of policy dialogue and finance.

2 Providing there is a positive decision for a Swedish engagement in a sector programme process, the following steps shall apply:

- Sida shall be prepared to allocate resources to the sector programme for specific purposes, such as capacity strengthening, or to the continuation of on-going projects within the overall sector programme framework, when agreement on goals and policy framework has been reached between partners on the sectoral level.
- Sida shall strive to pool resources with other partners in basket-funding financing arrangements, when transparen-

cy and control in the management of these funds is found to be satisfactory.

- Sida shall further be prepared to allocate untied resources to the national state budget for the sector programme when there is joint partner satisfaction with financial management arrangements at the national budget level, and when other significant donors are prepared to do likewise.
- Sida can choose to allocate resources in any of the above-mentioned manners and be a “silent partner” in its support to a sector programme. This entails an agreement with another donor agency to carry out assessments, participate in the dialogue and negotiations, and take on other identified actions such as monitoring and evaluation on the behalf of Sida.

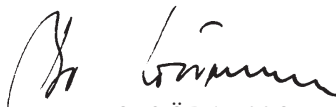
3 Regarding the policy dialogue with the partner country, Sida shall:

- Focus on poverty reduction and a human rights perspective as central policy issues. The principles of democracy, gender equality and environmental sustainability shall further guide and inform Swedish participation in this dialogue.
- Emphasize the necessity of ensuring the involvement and participation of stakeholders at the local level as well as users and beneficiaries in the preparation and reviews of the sector programme, in order to enhance the relevance of programme design and service delivery. This shall further be followed up in monitoring and evaluation.

4 The *DAC Principles for Programme Assistance* (“DAC Principles for Effective Aid” 1992 or future DAC documents replacing this), particularly regarding what is termed “sector assistance”, shall further guide Sida’s participation in Sector Wide Approaches.

This revised policy replaces Sida's policy of 1995 for Sector Programme Support. Sidas Guidelines for Sector Programme Support provide instructions and guidance for the concrete application of this Policy.

Stockholm, February 2000

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bo Göransson', written in a cursive style.

BO GÖRANSSON
DIRECTOR GENERAL

VARFÖR SEKTORPROGRAMSTÖD?

DEN SVENSKA REGERINGEN har i regleringsbrev för 1998 och 1999 givit Sida i uppdrag att se över och utveckla formerna för ”programbistånd, det vill säga främst budgetstöd och sektorprogramstöd.” Det följs upp i regleringsbrevet för i år där det bland annat anges att ”Sida skall fortsätta att aktivt pröva förutsättningarna för sektorprogramstöd och sträva efter att lämna sådant stöd inom ramen för en sund budgetpolitik och inom sektorer som har stor del offentlig finansiering i samarbetsländerna, däribland undervisning, hälsa, förvaltning, jordbruk och vägar.”

Det finns alltså ett tydligt uppdrag till Sida att medverka aktivt i breda sektoransatser och att utveckla former för detta.

Även internationellt sker en utveckling i samma riktning. Det finns i huvudsak tre skäl till detta.

1 Många av dagens utvecklingsproblem har med övergripande finansiering, system och policier att göra. De kan varken lösas inom ramen för mer begränsade projekt eller med allmänt makroekonomiskt stöd. Därför finns behov av budgetstöd syftande till att minska finansieringsgap när det gäller exempelvis hälsovårds- och utbildningssystem.

2 Det är nödvändigt att skapa en ny samarbetsform som uttryck för ett genuint partnerskap i utvecklingssamar-

betet där länderna har den politiska ledningen. De blir subjekt snarare än objekt för stöd utifrån. Ensidigt villkorsställande från de externa finansiärerna ersätts med dialog. Breda sektoransatser i samverkan med andra är ett uttryck för detta synsätt. I Sveriges Afrikapolitik beskrivs detta förändrade synsätt.

3 Projektbiståndet har i många länder nått vägs ände. Projekten är för många och för splittrade. Vart och ett har sina rutiner och tidsramar för planering, uppföljning och utvärdering. Projektadministrationen tar alltför mycket av länders tid och resurser i anspråk, de är svåra att styra mot nationella mål och de kontrolleras i praktiken i alltför hög utsträckning av de olika finansiärerna. Resultatet är brist på ägarskap och nationell styrning.

Det är helt enkelt nödvändigt att hitta nya former för samverkan och samordning mellan inhemska och externa parter.

Det grundläggande för processen är att länderna sätter de politiska målen och att de som tar emot stöd styr genomförandet i en dialog med olika intressenter, inklusive externa finansiärer. De externa finansiärerna ger upp sin rätt att identifiera och styra enskilda projekt. De begränsningar i länders rätt att använda resurser som den traditionella projektformen innebär ersätts av en fortgående dialog om strategier för genomförande av breda sektormål.

I sektorprogramstödsformen möts två traditioner i utvecklingssamarbetet. De rymmer i regleringsbrevets samlade begrepp som är 'programbistånd'.

Den ena är stödet till makroekonomiska reformer där tidigare fokuserats på betalningsbalansstöd nu skiftar till statsbudgetens inriktning på fattigdomsbekämpning och utveckling av de sociala sektorerna.

Den andra är projektbiståndet där strävan internatio-

nellt och inom Sida är att inrikta dessa på breda sektormål inom ramen för ett lands program för utveckling av en sektor.

I praktiken är detta en stegvis process och i vissa lägen kan olika former av stöd till sektorprogram vara lämpliga.

FRÅGOR OCH SVAR OM SEKTORPROGRAMSTÖD

HÄR SAMMANFATTAS ETT antal återkommande frågor om länders sektorprogram och externa finansiärers stöd till dessa. Svaren utgör Sidas synsätt på dessa frågor.

Vad är egentligen sektorprogramstöd?

Sektorprogramstöd är en processinriktad stödform, baserad på ett lands sektormål, -policy och -strategi som alla parter kommit överens om att stödja. Stödet ges till ett sektorprogram, som riktas mot utvecklingen av en sektor (eller delsektor), det vill säga ett ämnesmässigt område som omfattas av en sammanhållen institutionell och finansiell ram.

Sektorprogrammet bör täcka in samtliga bidrag oavsett form, såväl samarbetslandets egen finansiering för sektorns investerings- och driftskostnader, som externa bidrag. Internationellt används numera begreppet Sector Wide Approach (SWAp) för det som på svenska kallas sektorprogram.

Sektorprogrammet ger en gemensam ram för ett genuint partnerskap där mottagarens ägarskap står i centrum. Externa givare ses som legitima intressenter, vars inflytande utövas framförallt i policydialogen, och i förhandlingen om strategins utformning samt resursallokeringen. Hur väl

ägarskapet kan uppnås beror i stor utsträckning på hur de olika aktörerna gemensamt kan samordna sig i processen.

Vilka är sektorprogrammets komparativa fördelar i förhållande till projektstöd och sektorstöd?

Fördelarna med sektorprogram är att det minskar den administrativa bördan på samarbetspartnern jämfört med det splittrade projektstödet. Samarbetet i ett sektorprogram förutses bli långsiktigt och knutet till landets utvecklingsmål för sektorn, snarare än till definierade aktiviteter, vilket underlättar för ett ökat ägarskap jämfört med projektstödet. Samarbetspartens dialog med finansierarna underlättas då givarna är samordnade i långt högre grad än i projektstöd.

Helhetsperspektivet i sektorprogramstöd underlättar också en mer rationell och långsiktig resursplanering och resursanvändning. Skillnaden mellan sektorprogramstöd och sektorstöd är framförallt att i det förra betonas målen och helhetsperspektivet, medan i det senare ligger tonvikten kvar på projektnivån, med flera sammanlänkade projekt inom en sektor.

Hur förhåller sig programstöd (det vill säga allmänt budgetstöd, betalningsbalansstöd och skuldåtgärder) till sektorprogramstöd?

Programstöd har ett annat syfte än sektorprogramstöd. De frågor som är centrala i dialogen kring detta stöd kommer därmed delvis att skilja sig från dem kring sektorprogramstödet och kommer att vara av mer övergripande karaktär: exempelvis frågor om den makroekonomiska stabiliseringspolitiken, politiken på fattigdomsområdet speglad i statsbudgeten och den interna resurmobiliseringen. I sektorprogramstödet står istället policy och prioriteringar för en given sektor i centrum för dialogen. Finansieraren har här

möjlighet att medverka i utformningen av sektorstrategin och att påverka resursallokeringen inom sektorn.

Vilka är beröringspunkterna mellan samarbetspartnerns makroekonomiska politik och sektorprogrammen?

Strukturanpassningsprogrammen är främst inriktade på makroekonomisk stabilitet och på omvandling av den ekonomiska strukturen. Sektorprogrammen kan underlätta en analys av de ekonomiska reformerna i förhållande till kraven på en social och politisk utveckling i ett långsiktigt perspektiv, genom att fördelningsfrågorna och fattigdomsorienteringen i statsbudgeten synliggörs och fokuseras. I de fora där givarna för en dialog med samarbetslandet om statens offentliga utgifter, såsom Public Expenditure Reviews, blir sektorprogrammen viktiga utgångspunkter.

I en del samarbetsländer förekommer också så kallade Medium Term Expenditure Frameworks (MTEF), processer som länkar och omfattar såväl makroekonomisk analys som budgetallokeringar till sektorer över en meddellång tidsperiod. I MTEF blir kopplingen till sektorprogrammen mycket tät och dessa processer bör därför följas noga.

Genom sin långsiktighet kan sektorprogramstöd motverka ryckighet i resursflödet. Sektorprogrammen kräver också inhemsk resursmobilisering, vilket i det långa loppet skall möjliggöra programmets hållbarhet utan medverkan av extern finansiering. Sektorns finansiering på sikt är avhängig utvecklingen av landets ekonomi i sin helhet, och därför måste såväl landets ekonomiska politik som dess tillämpning och resultat, bedömas i samband med beslut att gå in med ett sektorprogramstöd.

Uppföljning av den makroekonomiska utvecklingen skall också ske regelbundet under programmets genomförande. Försämrade förutsättningarna på ett mer bestående sätt kan

det trots allt bli nödvändigt att överväga att omförhandla stödet.

Hur mäts resultat i sektorprogramstöd?

I sektorprogrammen mäts resultat företrädesvis genom indikatorer på sektornivå som är gemensamt överenskomna mellan parterna och som är relaterade till de långsiktiga och strategiska målen. Indikatorerna skall mäta både kvantitativa och kvalitativa förändringar. Förutom förändringar på sektornivå bör uppföljning också, om möjligt, ske på makronivå, till exempel med generella fattigdomsindikatorer. Parterna skall överenskomma vilka som är ansvariga för faktainsamling och analys av indikatorerna. Ett system för styrning och uppföljning, inklusive ansvarfördelning, innehåll och periodicitet, måste utarbetas och överenskommas av samtliga parter.

Hur säkras intressenternas deltagande i sektorprogramstödsprocessen?

Som en del av processen definieras intressenterna och deras roller. Därefter görs en analys av graden av politisk förankring, som är väsentlig för programmets genomförbarhet och uthållighet. Mekanismer för att möjliggöra deltagande bör etableras tidigt i processen. Lokala, regionala och centrala konsultationer med det civila samhället i landet bör planeras in, i synnerhet om sektorprogramstödet (vilket ofta är fallet) innefattar decentralisering av sektorns verksamhet.

Intressenternas delaktighet är en förutsättning för ett lyckat genomförande av programmet och kräver därför också att förankringsprocessen institutionaliseras. *Detta är en kärnfråga.* Enskilda intressenters (utländska eller inhemska) krav på ”bra” dokument och snabba resultat kan annars

leda till att programmet blir en expertprodukt utan förankring vare sig hos målgruppen eller i landets utvecklingspolitik.

Hur hanteras den generellt förekommande svaga administrativa kapaciteten hos mottagaren i sektorprogramstöd?

Det institutionella ramverket för sektorprogrammet är grunden för sektorprogrammet, och genomförandekapaciteten en nyckelfaktor.

De generellt förekommande svagheterorna i såväl ramverk som kapacitet kräver i de flesta fall institutionell reform och en kapacitetsutvecklingsplan. Kapacitetsutvecklingen betraktas som delmål i själva processen, snarare än en a priori nödvändig förutsättning för sektorprogramstöd. Givarna skall vara beredda att i samordnad form ge stöd till kapacitet- och kompetensuppbyggnad såväl med finansiella som med personalresurser.

För att underlätta för samarbetsparternas administration, måste finansiärerna också vara beredda att harmonisera sina regler och rutiner. De skall eftersträva att kanalisera sina bidrag i budgetstöd, och upphöra med öronmärkning- ar och krav på därtill hörande administrativa särlösningar, så kallad *by-pass*, som oftast innebär att medel slussas utanför den statliga budgeten och inte redovisas där. Innebörden av budgetstödet blir att enskilda givare inte kan följa upp ”sina” pengar, men de gör avkall på detta för att i stället kollektivt följa upp måluppfyllelse i förhållande till sektorn i sin helhet.

Finansiärerna måste eftersträva att medverka i ett gemensamt överenskommet system, som bygger på och är integrerat i, samarbetspartnerns eget statliga finansiella styrsystem (det vill säga inom områdena budget/planering, redovisning, betalning, och intern och fristående revision).

Dessutom måste existerande statliga personal- och lönesystem kunna tillämpas.

I många fall kommer dock kapacitetssvagheter innebära att olika former av övergångslösningar måste tillämpas innan man kommit därhän att rent budgetstöd kan ges. Processen på väg mot ett budgetstöd måste utformas på ett flexibelt och situationsspecifikt sätt, med klara kriterier för övergången mellan olika stödformer.

Beträffande finansiärernas olika avtalskrav är det meningen att också dessa skall harmoniseras. För svensk del gäller att Sidas normala avtalskrav kan ersättas av med andra överenskomna rutiner som bedöms vara tillfyllest och i princip fyller samma ändamål som de gängse svenska kraven på till exempel rapportering och revision.

Generellt sett bör former för samverkan och samarbete mellan parterna formaliseras i protokoll, avtal eller uppförandekoder (*"Code of Conduct"*, *"Memo of Understanding"*).

Är riskerna för missbruk och korruption annorlunda med sektorprogramstöd jämfört med projektstöd?

Det finns mycket som talar för att riskerna för korruption inte är större i ett sektorprogramstöd jämfört med projektstöd. Systemen för finansiella transaktioner skall vara granskade och godkända av parterna innan de tas i bruk. Samtliga parter skall ha full insyn i systemen för budgetering, upphandling, finansiella transaktioner och räkenskaper samt redovisning. Programmet i sin helhet skall också redovisas och underkastas regelbunden revision. Om inte landets revisionsmyndighet bedöms hålla den nivå som är erforderlig, skall en oberoende revisionsfirma av internationell standard anlitas av landet och givarna gemensamt. Även i de fall revisionen genomförs av en extern revisionsfirma bör detta alltid ske i samarbete med de nationel-

la revisionsorganen och i närvaro av representanter för dessa institutioner.

Hur kan vi vara säkra på att våra biståndsmål respekteras/följs?

Sektorprogramstöd ger större möjlighet till dialog om strategiska frågor än traditionellt projektstöd och/eller allmänt budgetstöd. Fattigdomsbekämpning utgör plattformen för dialogen i sektorprogrammen, liksom i den övergripande politiska dialogen mellan Sverige och samarbetslandet. DAC:s *Shaping the 21st Century* formar underlag i detta avseende.

De svenska biståndsmålen om miljö och jämställdhet liksom respekt för mänskliga rättigheter har täckning i juridiskt bindande internationella konventioner. Mer operationella handlingsplaner utifrån dessa konventioner har utarbetats under 90-talets stora FN-konferenser i New York, Rio, Peking, Wien, Köpenhamn och Stockholm. De allra flesta av våra samarbetsländer har anslutit sig till dessa konventioner och deltagit i utarbetandet av de nämnda handlingsplanerna. Konventionen om barns rättigheter har fått alldeles särskilt stor anslutning. Sverige kan och ska i dialogen hänvisa till dessa internationella åtaganden gjorda av mottagarlandet och därigenom säkra att de mål som uttrycks i dem beaktas i sektorprogrammen.

Vilka sektorer lämpar sig för sektorprogramstöd och varför?

I första hand lämpar sig de sociala sektorerna undervisning och hälsa, då dessa är del av den offentliga sektorn och har nationell räckvidd.

Andra sektorer där staten normalt har stort ansvar och där sektorn kan vara föremål för en reformprocess, såsom vägsektorn eller den statliga förvaltningssektorn, är också lämpliga. Jordbrukssektorn har visat sig också vara lämplig.

Sektorprogramstöd har likaså använts för stöd till internationella och regionala sektororganisationer samt till universitet. Däremot är sällan ”tvärområden” till exempel sådana som är geografiskt definierade, eller andra som saknar en enhetlig institutionell ram, lämpade för denna stödform.

Hur påverkar sektorprogramstöd efterfrågan på våra nationella konsulttjänster?

Samtliga givare måste vara beredda att göra avkall på förväntningar om att konsulter från det egna landet har förtur i stödet till sektorprogrammet. Den svenska politiken beträffande avbinding är tillämplig och skall drivas i dialogen med andra givare. Det är naturligtvis möjligt att överenskomma, och med samarbetslandet avtalsfästa om, att enbart till exempel konsulter från den för sektorn aktuella givarkretsen skall inbjudas att delta i så kallade *limited competitive bidding* på olika uppdrag, men detta endast under förutsättning att det råder reell konkurrens. Vill man stödja uppbyggnaden av samarbetslandets egen resursbas av konsulter, kan man även avtalsfästa om att dessa skall inbjudas och ha viss preferens i en anbudsupphandling. Flexibla och varierade lösningar på behovet av teknisk expertis kan medföra till exempel inrättande av konsultfonder, institutionella samarbetsavtal, deltagande i internationella/regionala nätverk, och så vidare. En metod som prövats framgångsrikt på olika håll är gemensamhetslösningar, det vill säga uppdrag genomförs i samarbete mellan externa och interna konsulter.

Vilka blir konsekvenserna för Sida i och med att vi mer och mer går in i sektorprogramprocesser?

För Sida kommer sektorprogramstöd innebära förändrade arbetssätt. Interna beslutsprocesser kan behöva ses över.

Kompetenskraven kommer att förändras för alla som involveras, såväl på hemmamyndigheten som i fält. Ökade krav kommer att ställas på analytisk kompetens, på förhandlings- och kommunikationsförmåga, på kunskap om makroekonomiska frågeställningar och förståelse av politiska processer. Förändringskraven kan även komma att riktas mot Sidas organisation, då fältet, ämneskunniga, landansvariga, samhällsanalytiker, och förvaltningskunniga måste samverka under hela sektorprogramprocessen. Ambassaderna får en ännu mer central roll i förhållande till traditionellt projektstöd, då den kontinuerliga dialogen i fält är avgörande.

Sida kan också välja att delta mer passivt i en sektorprogramprocess. Om man i en landstrategi har funnit att det är lämpligt med ett svenskt stöd till ett sektorprogram, och en annan givare som Sverige har förtroende för samtidigt är aktiv i den processen, kan Sida välja att ingå i ett samarbete med den givaren. Detta innebär då att den svenska rollen blir den av passiv deltagare, en så kallad *silent partner*. Sidas roll blir renodlat finansiärens, och all beredning, bedömning, dialog och uppföljning sköts av givaren som man avtalat med. På så vis kan avsevärda administrativa resurser sparas. Likaså kan Sida ta på sig ett liknande ansvar för en annan givares räkning, om så skulle befinnas lämpligt. I ett samordnat system kan således likasinnade givare spara administrativa resurser åt varandra.

VILKA ÄR HÖRNSTENARNA I ETT SEKTORPROGRAM?

ATT DELTA TILLSAMMANS med andra finansiärer i en sektoransats till stöd för utvecklingen av vägnätet, utbildnings- eller hälsosystemen i ett land kan bäst beskrivas som en stegvis process där strävan är ett samordnat långsiktigt stöd som är knutet till landets mål för sektorn. Samarbetet är långsiktigt och bygger på förtroende. Genomförandet sker av och genom existerande organisationer och strukturer i landet. Uppföljningar, rapportering och utvärderingar görs enligt gemensamt överenskomna kriterier och rutiner. En fortgående och öppen dialog är en viktig del i processen.

I praktiken är det sällan fallet att alla dessa förutsättningar finns samtidigt. Givare kommer att binda sitt stöd på olika sätt, kräva olika rutiner, sätta upp olika tidsramar för sitt stöd etc. Det är fråga om en process med en tydlig färdriktning.

Det grundläggande är att alla externa parter stöd underordnas målen för landets policy och strategi för utveckling av sektorn oavsett stödform.

En process för genomförande av ett samordnat stöd har vissa karakteristiska drag och aktualiserar ett antal grundläggande frågor som måste uppmärksammas som en del av processen.

Det är två bedömningar som måste göras.

1 Den första har med de allmänna politiska, ekonomiska och förvaltningsmässiga förutsättningarna att göra. Den tar sikte på landets allmänna utveckling och utvecklingspolitik, inklusive makroekonomi, utveckling mot demokrati och förvaltningens effektivitet.

Denna bedömning görs för Sidas del som regel i landstrategier och landanalyser och gäller förutsättningarna för att bedriva ett långsiktigt utvecklingsamarbete. Inriktningen på sektorprogramstöd förutsätter en större grad av stabilitet än mera kortsiktiga insatser, exempelvis till det civila samhället.

2 Den andra avser de aspekter som är särskilt viktiga att analysera vid beredning och beslut om sektorprogramstöd. De utgör samtidigt förutsättningar för att processen skall genomföras på ett framgångsrikt sätt och att den skall få bestående resultat. Hur de utvecklas bör bevakas under alla steg i processen.

De parametrar som Sida skall fokusera på, sammanfattas grafiskt nedan.

Den täcker i första kolumnen det som de externa finansierarna bör sträva efter, nämligen långsiktighet, samverkan i alla steg och harmonisering av regler och rutiner.

I andra kolumnen markeras att samarbetet bör ses som ett partnerskap där de olika aktörerna har olika roller. De externa parternas uppgift är att bidra med pengar och att föra dialog om strategiska frågor.

I den tredje kolumnen markeras att de viktigaste förutsättningarna i landet har med kvaliteten på sektorpolicies och strategier att göra. För att de skall gå att genomföra och få bestående resultat krävs att:

- de styrs av en uttalad politisk vilja hos beslutsfattare i landet,
- de är väl förankrade hos dem de berör,
- de har varit föremål för en demokratisk samrådsprocess,

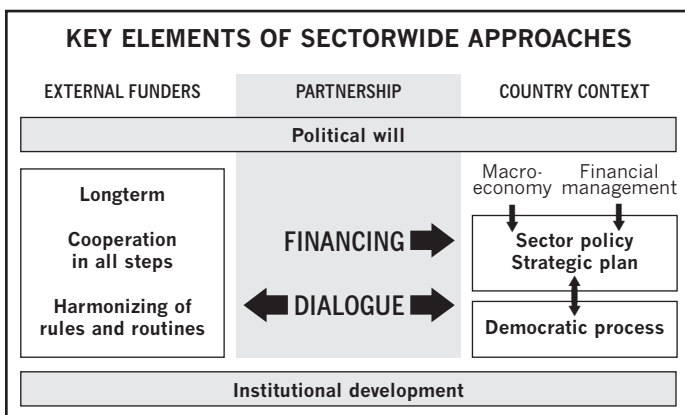
- det finns ekonomiska förutsättningar att genomföra strategien för sektorn,
- kapacitet kan byggas upp som del i processen.

Vid den inledande analysen kommer det att finnas brister när det gäller de olika förutsättningar som idealt borde gälla.

Sektorprogramstöd innebär ett visst risktagande och ett antagande om en gradvis förbättring av samverkansformer och av länders kapacitet att genomföra sektorreformer som del av genomförandet.

Denna förändring och förbättring berör alla parter i processen. Den har markerats nedan som en fråga om institutionell utveckling som innefattar en ny uppförandekod parterna emellan samt utveckling av policies och andra normativa ramverk, organisatoriska förbättringar och kompetensutveckling/lärande hos alla aktörer i processen.

Den sammanvägda bedömningen av ovan angivna aspekter avgör om Sida kan gå vidare i processen i de olika steg som finns angivna i *Så arbetar Sida*. Detta utvecklas under rubriken 'Kommentar till *Så arbetar Sida*', nedan.



I det följande ges exempel på frågor som bör ställas i relation till de olika aspekter som anges i figuren.

LANDETS SEKTORPOLICY OCH SEKTORSTRATEGI

Ländernas sektorpolicy och sektorstrategi är fokus för beredning och uppföljning. Bedömningen av den görs tillsammans med andra finansärer. Utgångspunkten är att den är sammanhängande och genomförbar samt förankrad hos dem den berör. Som regel ingår också krav på detaljerad aktivitetsplan för det första året.

De fyra handlingsprogrammen är Sidas gemensamma utgångspunkt för bedömning av sektorpolicies och sektorstrategier. Handlingsprogrammen ger ytterligare underlag för vilka frågor som är strategiska inom respektive område. Riktlinjerna för miljökonsekvensbedömningar skall också beaktas.

Frågor som bör ställas är:

- *Identifieras de fattiga som en målgrupp?*
- *Görs en uppdelning av målgruppen mellan män och kvinnor?*
- *Diskuteras fattigdoms-, jämställdhets-, demokrati/mänskliga rättigheter och miljöfrågorna i anslutning till sektorns utveckling och målen för den?*
- *Finns det specifika mål som utgår från denna analys?*
- *Har dessa mål någon motsvarighet i fördelningen av resurser?*
- *Finns ansvars- och befogenhetsfrågor identifierade?*
- *Finns uppföljningsbara och överenskomna indikatorer på sektornivå?*
- *Finns överenskommelse om ett regelverk för samspel och samverkan mellan parterna, exempelvis hur gemensam uppföljning och utvärdering skall gå till?*
- *Finns planer för reformering av sektorns institutionella struktur, inklusive rollfördelningen mellan stat, kommun, offentligägda företag, privata företagssektorn och den informella sektorn?*

Vad som skall bedömas i övrigt är specifikt för varje sektor och tas inte upp här. Det innebär oftast att det ska finnas en sektoranalys som underlag.

MAKROEKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR

Möjligheterna till genomförande av ett sektorprogram och därmed ett sektorprogramstöd är beroende av den makroekonomiska situationen.

En stabil makroekonomisk miljö skapar gynnsamma förutsättningar för den långsiktiga planeringen. En bedömning av den makroekonomiska utvecklingen är därför en viktig del i uppföljningen av sektorprogrammet. Den makroekonomiska analysen är komplex och tre faktorer är avgörande.

Växelkurspolitiken bör leda till realistiska priser i ekonomin, budgetunderskottets storlek och finansiering skall vara förenliga med ekonomisk stabilitet och prisstabiliteten i form av låg inflation skall möjliggöra långsiktig ekonomisk planering. I praktiken spelar de internationella finansiella institutionernas bedömning av den makroekonomiska utvecklingen en viktig roll, men Sida måste göra sin egen bedömning och analys, särskilt i situationer då landet är "off-track" enligt IMF:s normer men där ett avbrott i finansieringen skulle leda till allvarliga störningar.

Ett avbrott kan till och med förvärra den situation som ett samlat stöd till en sektor skulle bidra till att lösa. En så kallad *off-track-situation* kan ha många orsaker, som inte direkt har med sektorns utveckling att göra.

Finansiärernas insyn i budgeten och förtroende för landets ekonomiska politik är nödvändiga för sektorprogramstöd i form av ett budgetstöd till hela sektorprogrammet förutsätter att budgeten är transparent, att hela finansieringen inhemsk och utländsk, integreras i statsbudgeten

och att redovisningssystemet fungerar tillfredsställande.

Det måste finnas rimliga förutsättningar att program-
mets inhemska finansiering ökar på sikt, som en indikation
på att sektorn har prioritet och att det finns förutsättningar
för finansiell bärkraft på sikt. Bedömningen av möjlig-
heterna att mobilisera inhemska resurser är därför viktig.
För att underlätta analysen kan följande frågor ställas:

- *Hur finansieras sektorprogrammet?*
- *Hur ser fördelningen ut mellan inhemska och utomstående resurser?*
- *Hur finansieras sektorns utveckling? Centralt, lokalt eller genom avgifter?*
- *Vilken finansiell bas finns för inhemsk finansiering av sektorn på längre sikt?*

DE STATLIGA REDOVISNINGS- OCH BETALNINGSSYSTEMEN

Om externa medel också skall kanaliseras genom existerande system så förutsätter det att Sida, liksom övriga aktörer, har en klar bild av hur de statliga redovisnings- och betalningssystemen fungerar. Erfarenheten visar att underlaget för en sådan bedömning i allmänhet är sämre än när det gäller den makroekonomiska situationen och budgetsystemet.

Parter som strävar efter att ge ett sektorprogramstöd måste alltså räkna med att lägga relativt sett större resurser på denna del av analysen. Den är också avgörande för tilliten till samarbetet och redovisningen av resultat.

En slutsats kommer i flertalet fall bli att särskilda stödin-
satsar behöver göras för att förbättra strukturen på de statliga redovisnings och betalningssystemen. Om det är lämpligt att göra detta inom ramen för ett sektorprogramstöd eller separat som en särskild insats måste bedömas från fall till fall.

Eftersom sektorprogram och stödet till dem är långsiktiga är det viktigt att redovisningen kan ge den information om sektorn som finansierarna, inklusive berörda fackministerier behöver. Som regel är systemen för närvarande istället inriktade på att lämna den information som finansministeriet behöver.

Måttstocken för Sidas analys och bedömning är internationellt accepterade *General Accepted Accounting Principles*.

Sidas analys bör utgå från den finansiella information och den verksamhetsinformation som faktiskt rapporteras. Oavsett struktur är det viktigaste att detta faktiskt görs. En indikator är om årliga bokslut presenteras.

För det statliga betalningssystemet bör kontrolleras om det konsoliderats, det vill säga hur strukturen på de konton som är kopplade till det statliga betalningssystemet ser ut. Det är också viktigt att kontrollera att det finns en koppling mellan redovisningssystemet och betalningssystemet, det vill säga att transfereringar i betalningssystemet registreras på konto i redovisningssystemet.

Vad gäller revision är Sidas utgångspunkt att bygga på och förstärka det nationella systemet.

I normalfallet får man utgå från att det finns brister i dessa system som måste analyseras och bedömas. Vid ett sektorprogramstöd försvinner den direkta kopplingen mellan svenska medel och en bestämd aktivitet. Från kontrollsynpunkt innebär det att det är uppföljningen av medelsanvändningen, totalt inom sektorn som är det centrala.

Avgörande är då tillförlitligheten och standarden på det nationella systemet.

Nästa fråga är att försöka koppla användningen av medel till indikatorer för sektorns utveckling. Detta är i allmänhet svårt att göra, även i Sverige.

Det viktigaste på kort sikt är kontrollaspekten; att syste-

men är tillförlitliga och att korrupktion kan motverkas (se vidare bilaga 1).

INSTITUTIONELLA OCH ORGANISATORISKA ASPEKTER

Övergången från projektstöd till sektorprogramstöd har institutionella och organisatoriska konsekvenser för alla parter som deltar. Det fokuserar på ländernas kapacitet att planera och genomföra sektorprogram, det påverkar spelreglerna för samspel och samverkan mellan parterna och det ställer delvis nya krav på de externa parternas regelverk och organisation.

De institutionella och organisatoriska ramverken i länder, hos de externa finansiärerna och i samspelet dem emellan, behöver utvecklas som en del i processen. Det är orealistiskt att ställa som krav att de skall vara perfekta när de externa finansiärerna beslutar att medverka. Istället bör Sidas förhållningssätt vara att kapaciteten hos alla parter utvecklas som en del av förverkligandet av ett samordnat och långsiktigt stöd till ett lands strategi för sektorns utveckling. Att konkretisera vilka åtgärder som är nödvändiga är en hörnsten i beredningen av ett sektorprogramstöd.

Kapaciteten i landet

Det är från ovan nämnda utgångspunkter som kapaciteten i landet skall bedömas.

Kapaciteten i landet att genomföra en sektorpolicy och en sektorstrategi måste analyseras och bedömas. Kapacitetsfrågorna berör inte bara fackministeriet utan också de centrala ministerier som ansvarar för budget, redovisning och revision.

Den bör som regel göras utifrån tre utgångspunkter.

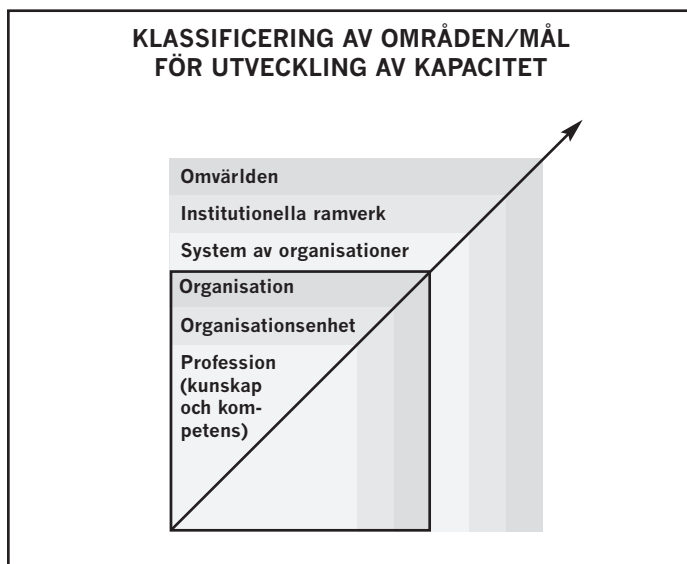
1) Berörd personals professionella kunskap och kompetens.

2) Organisatoriska aspekter såsom ledningsfrågor, struktur och rutiner. (Jämför vad som ovan sagts om vikten av fungerande budget, redovisning och betalningssystem).

3) Institutionella ramverk i form av lagar och policies som berör sektorn. Här kan finnas frågor om diskriminerande lagstiftning, liksom inriktningen av den officiella politiken.

Sidas åtgärdsprogram för kompetens- och institutionsutveckling ger en analytisk ram som kan vara till hjälp i analysen.

Denna analys görs som regel också vid projektstöd. Skillnaden mot projektstöd är att bedömningen av kapaciteten i landet måste inkludera andra enheter och organisationer än berört fackministerium.



Avgörande är också finansministeriets kapacitet liksom de system som finns för redovisning, betalningar och revision.

I praktiken måste Sida vara öppet för övergångslösningar eller kombinationer av lösningar på kapacitetsproblem i något eller några av de system som är avgörande för en slutlig integration av allt externt stöd i existerande strukturer.

En kapacitetsbedömning kan också behöva omfatta offentliga och privata aktörer utanför de centrala ministerierna. Inte sällan finns möjligheter att genom marknadsorienterade reformer minska kapacitetsbehovet i den offentliga sektorn. (Exempelvis genom utkontraktering till privata företag av vägunderhåll eller genom koncessioner till privata företag avseende el- eller vattenförsörjning.)

Ramverk för samverkan mellan parterna

Ett samlat stöd till en sektor innebär samverkan mellan ett stort antal parter. Erfarenheten visar att det är viktigt att reglerna för denna samverkan blir tydliga och att de är överenskomna mellan parterna. Erfarenheten visar också att denna diskussion bör föras så tidigt som möjligt i processen. Även om det inte är möjligt att komma överens om alla detaljer i ett tidigt skede bör strävan vara att så tidigt som möjligt formulera en gemensam uppförandekod. Sida bör verka för att så sker.

Det finns exempel på hur en uppförandekod (*Code of Conduct*) kan formuleras. Det finns också exempel på mera utförliga överenskommelser om hur sektorgenomgångar skall ske, vilket underlag som skall tas fram, vem som skall företräda de externa finansärerna och hur konflikter skall lösas (till exempel genom *Memo of Understanding*).

Dialogen

Erfarenheten hittills visar att ett sektorprogramstöd i praktiken innebär byggande av samsyn och förtroende under alla steg i processen.

Dialogen är också de externa partners möjlighet att föra fram de frågor de prioriterar. Eller som Cassels har sammanfattat dialogens betydelse:

”The most fundamental change is that some donors will give up the right to select which projects to finance, in exchange for having a voice in the process of developing sectoral strategy and allocating resources.

For these donors, becoming a recognised stakeholder in negotiating how resources are spent replaces project planning, and joint reviews of sectoral performance replace evaluation of discrete projects.” (Cassels, A. 1997. A guide to sector-wide approaches for health development. WHO, p. x).

Det är i detta sammanhang som Sida kan och skall driva de övergripande teman och prioriteringar som finns i handlingsprogrammen; om fattigdomsinriktning, jämställdhet, demokrati, miljöhänsyn och miljökonsekvenser. Fattigdomsfrågorna är centrala som ramverk för Sidas agerande.

Vad det handlar om i praktiken är att delta i processer tillsammans med andra intressenter, i landet och utanför som syftar till att påverka strategier för att nå övergripande mål för sektorns utveckling. Inriktningen bör vara just på de strategiska frågorna medan de politiska målen bör vara resultat av en politisk process inom landet.

Det gör i sin tur att ett sektorprogramstöd på ett annat sätt än traditionell projektplanering får en politisk dimension genom att dialogen inriktas på strategiska frågor istället för på detaljer i projekten.

Dialogen med de externa finansiärerna bör fokuseras på strategier för att nå dem i samverkan.

Hittills finns erfarenheter av att föra dialog i samband med Sidas beredningsfas. Däremot saknas erfarenheter av dialog som del av Sidas genomförande av sektorprogramstöd.

POLITISKA FÖRUTSÄTTNINGAR

Ett lands förutsättningar att genomföra ett sektorprogram, liksom de utomstående finansiärernas möjlighet att ge sektorprogramstöd har en tydlig politisk dimension.

Det är därför viktigt att de politiska förutsättningarna prövas.

Den politiska viljan i landet

Den första aspekten som bör prövas är den politiska viljan i landet att prioritera sektorn och sektorns utveckling. Kopplat till detta är förmågan att styra processen mot politiska mål. All erfarenhet visar att den politiska viljan är en avgörande faktor för att sektorprogrammet skall bli framgångsrikt.

Den förmågan kan stärkas genom ett sektorprogramstödet är en väl integrerad del av landets planering. Ett viktigt steg är att de externa bidragen integreras i budgeten vilket, åtminstone i princip, ger folkvalda församlingar möjlighet att påverka den totala resursfördelningen till sektorn, inklusive externa bidrag.

Politisk förankring av sektorpolicies och sektorprogram

Det är viktigt att policies och planer är politiskt förankrade i landet. Detta är en viktig del av bedömningen. Externa finansiärers möjlighet att bedöma detta finns i så kallade *stakeholder analysis* och olika former av deltagande metoder.

Att stimulera samråd och deltagande i beslut hos dem som berörs kan också vara en del av samrådsprocessen.

Utbildningspolicies är ofta föremål för särskilt samråd inom ramen för nationella utbildningskommissioners arbete. Det finns flera exempel på att Sida givit stöd till sådant samråd.

Det finns en uppenbar risk att de externa finansierarnas krav på genomarbetade policies och planer leder till expertbetonade dokument utan politisk förankring.

Politisk förankring hos de externa finansierarna

Övergången från projektstöd till sektorprogramstöd innebär att den direkta kopplingen mellan det svenska bidraget och enskilda aktiviteter försvinner. Det svenska sektorprogramstödet blir ett bidrag bland flera till sektorns utveckling. Det ställer delvis andra krav på förståelse av breda sektorfrågor och det svenska stödets bidrag till sektorns utveckling. Informationsarbetet i Sverige måste anpassas till detta.

Det är också viktigt med flexibilitet att göra kortsiktiga insatser medan beredningar pågår och kapacitet byggs upp. Sida bör också vara berett att bidra till att finansiera planeringsprocessen och till att bygga upp kapacitet. Finansiering av kortsiktiga insatser, liksom stöd till planeringen har i vissa fall varit avgörande för förankring och förtroende för landets sektorpolicies.

KOMMENTAR TILL 'SÅ ARBETAR SIDA'

DE OLIKA STEGEN i Sidas projektcykel består av inledande beredning, fullständig beredning, genomförande och uppföljning. Sektorprogramstöd behandlas inte som en särskild biståndsform i *Så arbetar Sida*. I detta avsnitt anges hur de olika stegen i projektcykeln påverkas av att Sida arbetar med sektorprogramstöd.

'SÅ ARBETAR SIDA' GÄLLER

Sektorprogramstöd innebär ingen grundläggande förändring av de olika stegen i Sidas interna beslutsprocess.

Däremot påverkas innehållet i underlagen för beslut.

BEGREPPEN 'PROJEKT' OCH 'INSATS'

I *Så arbetar Sida* (sidan 13) används begreppet 'projekt' för verksamheter av "högst varierande omfattning och komplexitet." Det kan vara "allt från att prova en arbetsmetod till att stödja utvecklingen inom en hel sektor eller ett betalningsbalansstöd." Sidas bidrag till projektet kallas 'insats'.

Här anges att Sida bör arbeta med två begrepp. Det ena är 'sektorprogram' som är landets policy och strategi för utvecklingen inom sektorn.

Det motsvarar begreppet projekt i *Så arbetar Sida*. Vidare anges att Sidas stöd till ett sektorprogram skall kallas

'sektorprogramstöd'. Detta är motsvarigheten till begreppet 'Sidas insats'.

SIDAS TVÅ ROLLER

Stöd till en process som är inriktad på utvecklingen av en sektor innebär att Sidas roll som dialogpartner förstärks under alla steg av processen. Innehållet i dialogen blir ett annat. Den inriktas mer på strategi än på detaljer i enskilda aktiviteter.

I *Så arbetar Sida* anges att Sida har två roller, som finansiär och dialogpartner. I sin egenskap av finansiär bedömer Sida sektorprogram, beslutar om stöd, följer upp och utvärderingar. Den rollen har Sida alltid och den förändras inte av att formerna ändras.

Det blir allt viktigare att tydliggöra när Sida *"tar ett steg tillbaka för att bedöma"* (det vill säga inför beslut om finansiering), respektive när Sida deltar som dialogpart i en process som syftar till att bygga upp ett förtroende, utveckla en sektorstrategi eller att lösa konflikter som uppstått.

Utgångspunkten för Sidas agerande är den svenska synen på partnerskap i utvecklingssamarbetet. Den finns mest utförligt behandlad i Afrikaskrivelsen. Där står bland annat att *"Partnerskapet bör ses som ett förhållningssätt i ett samarbete som bygger på en gemensam värdegrund och ömsesidigt förtroende. Gemensamma och tydligt formulerade mål, villkor, förpliktelser, roller och ansvar ingår i partnerskapet."*

Till partnerskapet hör en uppförandekod som bland annat innebär *"ett ökat inslag av målstyrning och resultatorientering av bistånd istället för en mångfald förutbestämda villkor."* Ett *"utvecklat sektor- och budgetstöd"* är en viktig del i metodiken." (Afrika i förändring; En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet. Regeringens skrivelse SKR 1997/98:122, sidan 101.)

SYNEN PÅ VILLKOR

Synen på villkor för beslut om finansiering förändras vid övergången från projektstöd till sektorprogramstöd. Besluten om enskilda projekt vilar på förutsättningen att det finns detaljerade planer på aktivitetsnivå.

Vid beslut om sektorprogramstöd prövas dels de grundläggande politiska och ekonomiska förutsättningarna dels de aspekter som tidigare beskrivits som hörnstenarna i en sektoransats.

Den allmänna bedömningen görs som regel i landstrategier och landanalyser, den mer specifika som rör en viss sektor i samband med den inledande beredningen av ett sektorprogramstöd.

Allmänt gäller att beredningen av sektorprogramstöd innebär ökad uppmärksamhet på de faktorer som ligger utanför sektorn och som är avgörande för att sektorprogrammet skall lyckas på sikt. Detta gäller särskilt i den inledande beredningen som bör göras på ett tidigt stadium.

Sidas beslut att gå vidare i de olika leden i processen byggs på en sammanvägd bedömning av dessa förutsättningar. Exakt var "ribban" skall läggas går ej att uttrycka på ett allmänt plan. Det måste bli en bedömning från fall till fall.

Alla beslut om finansiering, vare sig det gäller projekt eller finansiering av sektorprogram innebär ett risktagande. Att i varje enskilt fall bedöma den risken utifrån de utgångspunkter som anges i policy och handledningen för sektorprogramstöd är en av Sidas viktigaste uppgifter. Den andra är att delta i dialogen med ett stort antal samverkande parter där landets ägarskap och styrning är det primära.

Beslutet bör som regel också grundas på en konkret handlingsplan för sektorns utveckling, åtminstone för det första året. Dessa planer kommer därefter att konkretiseras

och utvecklas efter hand som del i genomförandet av ett sektorprogramstöd.

LFA-ANALYSENS ROLL

Sektorprogramstöd innebär att processtänkande och plan-tänkande måste kombineras på ett nytt sätt. Utvecklingen av en sektor påverkas av externa och interna faktorer. Sidas beslut att bidra till dess utveckling innebär i grunden ett beslut om att delta i en långsiktig process inriktad mot mål som parterna är överens om. Samtidigt måste parterna vara beredda att ändra strategi och konkreta planer när yttre eller inre omständigheter kräver det. För att det skall kunna ske krävs att parterna är överens om hur de skall samverka och hur sådana beslut skall tas, som del av genomförandet av programmet.

Konkret innebär det att planeringen av konkreta aktiviteter sker steg för steg, vanligtvis genom att parterna godkänner årliga planer som del i genomförandet av sektorprogrammet. En detaljerad och långsiktig aktivitetsplan kan inte vara förutsättning för beslut om stöd.

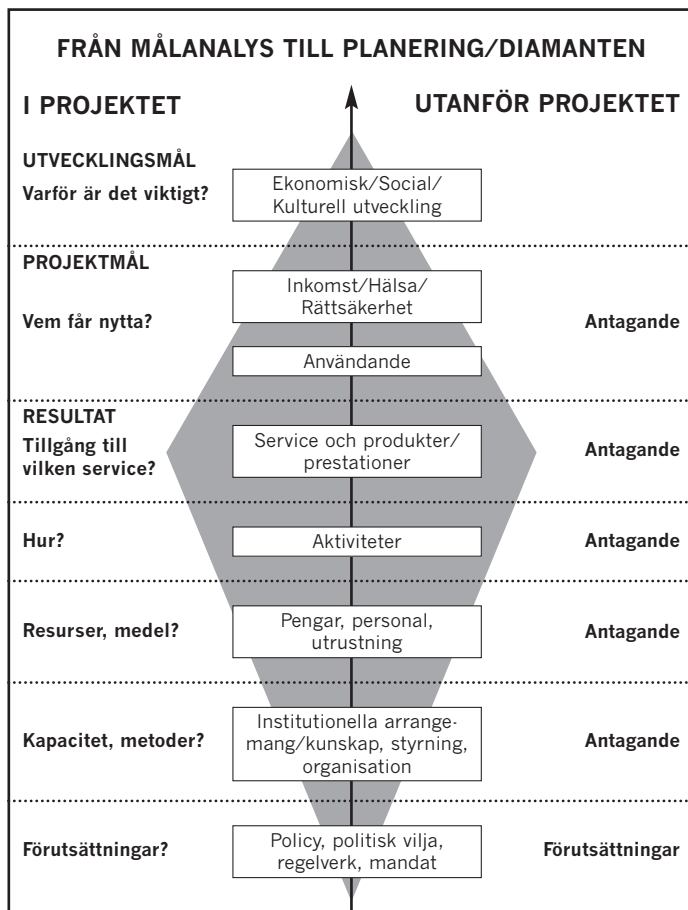
I *Så arbetar Sida* ges LFA-analysen en central plats som ett arbetssätt för att bygga samsyn kring problem, mål och hinder. Den är också ett analys-schema som skall hjälpa beslutsfattare att bedöma att problemanalys, målbeskrivning och riskbedömning är gjorda och att de hänger ihop på ett logiskt sätt.

Det kan illustreras med hänvisning till den så kallade diamanten som ingår i Sidas riktlinjer för LFA-analys:

LFA-analysen är relevant vid bedömningen av förutsättningarna för ett beslut om sektorprogramstöd. Men till skillnad från bedömning av projekt ligger analysens fokus på relevansen i och emellan de *två översta* nivåerna i model-

len (där nivån ”vem får nytta” hänför sig till sektormålen). Av avgörande betydelse är kopplingen till den *lägsta nivån* – huruvida det finns förutsättningar (policy, politisk vilja, regelverk och mandat) som stödjer en uthållig utveckling inom sektorn.

Den del av ”diamanten” som avser konkreta aktiviteter och resurser som krävs är mer relevant under genomförandefasen.



Sammantaget innebär detta att LFA bör användas på ett flexibelt sätt där olika delar är relevanta under olika delar av processen.

BEREDNINGSAFASER

Sidas bedömning av förutsättningarna för sektorprogramstöd sker i tre steg.

1 I landstrategier och landplaner prövas de allmänna förutsättningar som har med samarbetslandets allmänna utvecklingspolitik och dess överensstämmelse med svenska mål och strävanden. I det sammanhanget görs också normalt en bedömning av den makroekonomiska utvecklingen.

Frågan är om det finns ekonomiska, politiska och institutionella förutsättningar för långsiktiga åtaganden av det slag som ett sektorprogramstöd innebär.

2 Under den inledande beredningen görs en riskbedömning utifrån de dimensioner som anges ovan: makroekonomi, finansiell styrning och förvaltning, ägarskap i landet samt förutsättningar för en samordnad långsiktig insats tillsammans med övriga externa parter. Det är också viktigt att Sida prövar om sektorns mål och strategi är relevanta redan under den inledande beredningen. Som regel bör här även finnas en överenskommelse mellan parterna om att samverka, exempelvis i form av en uppförandekod eller en avsiktsförklaring.

Projektkommitten kan komma in redan här om ansvarig enhet behöver hjälp med riskbedömningen.

3 Under den fullständiga beredningen inriktas arbetet på de sektorspecifika frågorna och på analys av genomförandekapaciteten hos samarbetspartnern. Denna analys måste göras på såväl system- som kompetensnivå. De generellt förekommande svagheter i såväl institutionellt ram-

verk som i kompetens kräver oftast institutionell reform och kapacitetsutvecklingsplaner. Den kapacitet som eftersträvas blir delmål för sektorprogrammet.

Även om ett obundet budgetstöd till sektorprogrammet är det som eftersträvas, kan existerande svagheter dock ofta medföra att det bedöms vara olämpligt att ge ett sådant stöd direkt från början. Sida kan då välja att ge stöd till sektorprogrammet genom olika former av övergångslösningar, med sikte på att ge budgetstöd så snart förutsättningar föreligger.

Dessa olika former måste anpassas till den specifika situationen.

Om projektstöd har förekommit tidigare, kan det vara aktuellt med fortsatt projektstöd enligt normal projektberedning, tillsammans med system- och/eller kompetensförstärkande åtgärder. Det kan också bli aktuellt med samfinansiering av delar av sektorprogrammet, tillsammans med andra givare utan inbördes öronmärkning, så kallad 'poolning'. Hur stödet konkret utformas beror i hög grad på vilka lösningar som bäst kan stödja själva processen och hur finansieringsbilden i sin helhet ser ut.

Avtalskonstruktionen bör vara sådan att utrymme lämnas för flexibilitet i allokeringarna, men med klara kriterier för övergången mellan en stödform till en annan. Exempel på sådana avtal finns.

Gemensamma procedurer mellan givarna och samarbetslandet, såväl för genomförande som för uppföljning bör överenskommas. Häri ingår vad som skall mätas, rapporteras och utvärderas och hur detta skall gå till.

När budgetstöd aktualiseras skall Sida sträva efter att tillsammans med andra givare medverka i ett gemensamt överenskommet system, som bygger på och är integrerat i, samarbetspartnerns eget statliga finansiella styrsystem.

När så blir fallet kommer dessa medel också att bli föremål för den demokratiska beslutsprocessen i samarbetslandets parlament, och därmed få en demokratistärkande effekt.

RISKER OCH RISKHANTERING

Att göra en riskbedömning är en av Sidas viktigaste uppgifter vid beslut om sektorprogramstöd.

De olika logiska stegen i en riskanalys anges i riktlinjerna för LFA-analys (se bilaga 2). Sammanfattningsvis består analysen av följande bedömningar:

- Om det handlar om ett existerande problem, görs en bedömning om det är viktigt för programmets målfyllelse, eller
- om det handlar om en risk som befaras kunna inträffa i framtiden, görs en bedömning av hur stor sannolikheten är för att risken faktiskt kommer att inträffa. Därefter
- görs en bedömning av om problemet/risken kan tas om hand av instanser utanför programmet. Om ej
- görs en bedömning av om hantering av risken kan byggas in i processen. Om ej
- fattas beslut om aktiv bevakning, då man eventuellt har en så kallad *killling factor*, eller om problemet/risken är av en sådan karaktär, fattas beslut om att avstå från att ge stöd.

Skillnaden mellan ett sektorprogram och ett traditionellt projekt är framförallt att många av de samordnings- och styrproblem som tidigare i princip lagts på motparten i landet, nu blir allas gemensamma problem.

Parterna i processen måste lära sig att handskas med de problem som kan uppstå och som har att göra med att:

- Ekonomin i landet är instabil och/eller att förutsättningarna hos de externa finansiärerna ändras genom ned-

skärningar eller utbetalningstak. Sådana förändringar kan påverka alla och därmed processen.

- Policier och strategier på sektornivå har ofta mål som är svåra att förena. Det ligger delvis i sakens natur men kan förstärkas av oklarheter i landets policier och ambitioner eller i dålig kapacitet för att handskas med långsiktig planering. För många länder är verkligheten att försöka klara nästa månads utbetalningar av personalens löner eller att lösa andra omedelbara problem.
- Det kommer att uppstå oenighet mellan de olika intressenterna under vägen. Arbets sättet bygger på att parterna i processen är eniga om målen och att dessa problem kan lösas. Erfarenheten visar dock att problemen oftast ligger i den praktiska hanteringen snarare än i policier och strategier. Därför är uppförandekoden, tydligheten och öppenheten i den nya formen av partnerskap så viktig. Det går inte att förutse eller förebygga alla konflikter som kan uppkomma.
- Det finns brister i den demokratiska processen som gör att förankring och ägarskap är dåligt.

BESLUT OCH BESLUTSUNDERLAG

Rubrikerna i bedömningspromemorian förändras inte.

Relevans handlar framförallt om sektorns mål och strategi i relation till landets ekonomiska och sociala utveckling men också om dess relevans för Sidas handlingsprogram och sektorpolicier.

Analys om genomförbarhet är en sammanvägning av externa och interna faktorer inom sektorn samt av kapaciteten hos projektägaren och hos finansierarna.

Frågan om uthållighet handlar dels om den långsiktiga finansieringen, dels om den politiska förankringen av sektorpolicier och sektorprogram.

GENOMFÖRANDE

Sidas erfarenheter av genomförande av sektorprogramstöd är begränsade. Skillnaden mot projektstöd är att genomgångar och uppföljningar som regel bör vara gemensamma för de externa finansiärerna och baseras på en gemensam rapport.

Ett grundmönster bör också vara att landet presenterar en årlig rapport och plan för genomförande av sitt sektorprogram.

Huvuduppgiften för de externa parterna är i denna fas att föra dialog, som bör fokuseras på att relatera landets planer för genomförande till de långsiktiga målen och strategin för sektorns utveckling. Den bör inte falla tillbaka på granskningar av tekniska detaljer i sektorprogrammet.

Frågan om stärkande av kapacitet kommer att stå i fokus under hela processen.

Utgångspunkterna för Sidas agerande är Sidas åtgärdsprogram för kompetens och institutionsutveckling.

En konsekvens av att arbeta med en sektoransats är att centrala ministeriers roll växer. Det gäller, som ovan sagts, de ministerier och myndigheter som svarar för budget, redovisning och revision.

UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING

Utgångspunkten är att uppföljningar och utvärderingar baseras på gemensamt överenskomna indikatorer för sektorns utveckling. Det är också viktigt att det finns utrymme för fördjupade studier av vissa frågor, exempelvis om utbildning och hälsovård när fattiga grupper, när behov uppstår.

Det kan i sin tur ge en ny roll och uppgift för att utnyttja inhemsk forskningskapacitet. Breda tematiska studier eller utvärderingar skiljer sig från den typ av uppföljning

och utvärdering som görs av varje finansär med hjälp av utomstående konsulter för enskilda projekt.

Den löpande uppföljningen av enskilda projekt ersätts som regel av gemensamma uppföljningar av ländernas årliga sektorplaner.

I enlighet med förslaget till åtgärdsprogram för kompetens och institutionsutveckling bör Sida driva att inhemsk forskningskapacitet utnyttjas mer än tidigare.

FÖRÄNDRINGAR INOM SIDA

SEKTORPROGRAMSTÖD KRÄVER anpassning och utveckling även av de externa finansierarnas system och arbets sätt. Det gäller delvis även för Sidas kompetens, organisation och beslutsordning. Det är nödvändigt med samverkan över sektorgränser; särskilt mellan sektorenheter och de enheter som svarar för makroekonomisk analys samt för bedömning och utveckling av budget, redovisning och revisions-system.

Det krävs också att Sida har resursgrupper kring varje sektorprogramstöd där denna expertis finns representerad för att kunna föra dialog och för att förstärka berörda ambassader. Ambassadernas roll är central. Det är där den dagliga kontakten finns och dialogen förs. Sektoransatsen förutsätter på ett annat sätt än tidigare ett samspel mellan fältet och hemmamyndigheten. Det måste finnas flexibilitet för att förstärka fältet; inte nödvändigtvis inför beslut enligt Sidas projektcykel utan när den bredare samverkansprocessen kräver det.

Att delta i en förhandlingsprocess med många aktörer ställer delvis andra krav på kompetens än beredningen av enskilda projekt. Det är viktigt att utveckla kompetens att förhandla och att skapa samsyn och förtroende kring strategiska frågor och för samverkan mellan parterna.

Vid passivt deltagande (det vill säga då Sida väljer att

vara en "silent partner" men vill bidra med finansiellt stöd till ett sektorprogram), blir förhållandena annorlunda. Man har då i landstrategin identifierat en begynnande eller pågående sektorprogramprocess som man vill ge stöd till med svenska resurser. Finns då en likasinnad givare som är villig att axla ansvaret, kan avtal träffas för ett samarbete, där Sida förlitar sig på den andres beredning, bedömning, dialoginsats samt uppföljning, och endast bidrar finansiellt till sektorprogrammet. På så vis besparas Sida administrativa resurser. Sida skall vara beredd att på ett liknande sätt, axla ett ansvar åt en annan likasinnad givare som önskar förlita sig på Sidas berednings-, bedömnings-, dialog- och uppföljningskapacitet. Ett utvecklat och koordinerat givar-samarbete i sektorprogram-sammanhang kan då leda till besparingar åt flera givarländer, och säkerligen också bespara resurser åt samarbetslandet.

BILAGA 1: UTDrag UR RAPPORTEN 'SEKTORPROGRAMSTÖD OCH MAKROEKONOMISK UTVECKLING'

Texten i denna bilaga är hämtad ur rapporten *Sektorprogramstöd och makroekonomisk utveckling, Behovet av en fungerande förvaltning och fungerande finansiella styrsystem – ett underlag för riktlinjer*, SAAC AB, Ulrika Brobäck och Stefan Sjölander, 1999, sidan 38–41.

KRITERIER FÖR INLEDANDE AV SEKTORPROGRAMSTÖD

On/off track situation

Generellt sett omöjliggörs implementeringen av ett sektorprogram om samarbetslandet befinner sig i en off-track situation, eftersom den i regel orsakar makroekonomisk obalans. Men kan man bedöma att orsaken bakom off-track situationen inte har en kraftig direkt inverkan på finansieringen (se makroekonomiskt ramverk) av sektorprogrammet, bör detta inte utgöra ett hinder för att påbörja ett sektorprogramstöd.

Makroekonomiskt ramverk

Analysen över växelkurs, inflation och budgetunderskott (budgetsammansättningen) bör tyda på grundläggande stabilitet. Variablernas utveckling ger en indikation på den makroekonomiska situationen och påverkar finansieringen av sektorprogrammet.

Budgetprocess

Garantier för att programmet kan finansieras på sikt.

Regeringen bör ha ett övergripande flerårigt budgetramverk som inkluderar en finansieringsstrategi för utvecklingen av sektorprogrammet. Finansieringsstrategin måste baseras på makroekonomiska förutsättningar.

Inhemsk resursmobilisering

Samarbetslandets resursmobiliseringkapacitet måste bedömas. Analyserna bör omfatta information om intäkts-generande åtgärder uttryckta i PFP, växelkurspolitik, tillväxt av krediter till den privata sektorn samt finansiering av budgetunderskottet. Den ekonomiska tillväxten är en mycket central variabel som bör behandlas separat i bedömningen och fastställandet av den inhemska finansieringsandelen.

Budgetprioriteringar

Bedömningen av regeringens budgetallokeringar bör tyda på att den aktuella sektorn prioriteras. Budgetallokeringarna bör dessutom visa ett "sunt" prioriteringsmönster, där inga kontroversiella sektorer, som till exempel den militära sektorn, slukar stora resursandelar. Analysen över resursmobiliseringkapaciteten kartlägger potentiella statliga tillgångar som är disponibla och distribueras mellan olika sektorer och bör ligga till grund för beslut om regeringens andel av finansieringen av sektorprogrammet.

Transparens och "accountability"

Minimi-nivå av transparens och accountability; tillräcklig för att Sida och andra givare skall kunna kontrollera att resurserna registreras som inbetalning i det statliga betalningssystemet och görs tillgänglig som finansiering av sektorprogrammet. Om dessa kriterier inte är uppnådda, kan en interimslösning implementeras parallellt med att in-

hemsk teknisk kapacitet byggs upp inom ramen för sektorprogrammet.

BEVAKNING AV PÅGÅENDE SEKTORPROGRAM

Makroekonomisk bevakning

- Tillväxtutveckling.
- Växelkursutveckling.
- Inflationsutveckling.
- Budgetunderskott och finansiering.

Finans- och budgetbevakning

- Utvecklas den faktiska inhemska resursmobiliseringen inom avtalade sektorprogramms ramar? Om inte, varför?
- Kartlägg utvecklingen av statens utgiftsmönster. Sker distributionen av budgetallokeringarna enligt sektorprogramsoverenskommelsen? Om inte, varför?
- Är regeringens budgetprioriteringar acceptabla?

Sektorbevakning

- Kartlägg trenden av sektorspecifika indikatorer. Sker en positiv utveckling? Om inte, varför?
- Hur är sektorns kostnader fördelade mellan löner, löpande kostnader och investeringsutgifter?
- Svarar fördelningen mot sektorns funktionella behov?
- Har sektorprogrammets policymålsättningar uppnåtts?
- Har utgifterna inverkat tillfredställande på tillväxt och fattigdom? Om inte, varför?
- Jämför förhållandet mellan resultat och insatser:
- Hur bedöms effektiviteten av sektorns verksamhet?
Hur kan den förbättras?
- Hur bedöms graden av det inhemska ägarskapet?

Institutionell kapacitetsuppbyggnad

- Bedöm det funktionella resultatet av institutionerna.
- Sker den tekniska uppbyggnaden som planerat?
- Står den inhemska kunskapsuppbyggnaden i proportion till den tekniska uppbyggnaden?

ÅTGÄRDER VID PÅGÅENDE SEKTORPROGRAMSTÖD

Generellt

Undvik ”stop-and-go” finansiering av ett sektorprogramstöd, eftersom det medför mer skada än stödjer sektorprogrammets utveckling. I beslutet om åtgärd bör finansiellt stöd normalt reduceras framför att dras in helt. Flexibel inställning hos involverade givare till sektorprogrammets planering, målsättningar och storlek av givarresurser är viktigt.

Off-track; Sidas ställningstagande i förhållande till IMF och Världsbanken

I en off-track situation bör inte Sida med automatik avsluta ett sektorprogramstöd. En bedömning där karaktären bakom off-track situationen avvägs mot sektorns utveckling, bör ett sektorprogram, om möjligt, fungera som ett stöd och försöka hindra att landets ekonomi spårar ur helt och hållet.

Detta förutsätter att bevakningen av sektorprogrammet visar resultat som går i rätt riktning. I de fall där makroekonomiska obalanser inte tillåter att givarresurser kanaliseras genom regeringens system, kan det vara en fördel och dessutom nödvändigt för givare att under koordinerade former övergångsvis tillämpa stöd i form av projektstöd inom ramen för sektorprogrammet.

On-track; Sidas ställningstagande till sektorns utveckling och regeringens agerande

Sektorns utveckling: Om bevakningen av sektorns utveckling visar att uppsatta mål inte har uppnåtts, kan det vara nödvändigt för givare och regering att gemensamt modifiera den fortsatta processen genom att utvidga tidsramar, anpassa målsättningar och finansieringskrav inom sektorprogrammet.

Detta förutsätter att det finns ett inhemskt ägarskap för programmet. Uppbyggnaden av institutionell kapacitet bör bedömas löpande, parallellt med sektorns utveckling.

Regeringens agerande: Beroende på om regeringen inte uppfyller eller fullföljer sina åtaganden inom ramen för sektorprogrammet, bör olika former av åtgärder tillämpas. Om sektorns utveckling bedöms gå åt rätt håll och regeringen inte uppfyller sitt finansieringsåtagande, som vid den *makroekonomiska bevakningen* kan härledas till en temporär försämrad ekonomisk utveckling som direkt inverkar på de inhemska finansieringsmöjligheterna, bör Sida tillsammans med andra givare fortsätta sina stöd som planerat. I vissa situationer kan en högre givarfinansiering vara nödvändig. Visar den ekonomiska utvecklingen istället en positiv trend, till exempel ökad ekonomisk tillväxt, ser vi det som naturligt att regeringen bidrar med ytterligare resurser till sektorn.

Om *finans- och budgetbevakningen* indikerar att regeringens för låga finansieringsandel beror på att regeringen inte anstränger sig för att införa nödvändiga intäktsgenererande åtgärder eller att budgetallokeringar inte är förenliga med sektorprogrammets avtal, bör givare gradvis reducera sina finansiella stöd i samma utsträckning som man bedömer att regeringen inte har fullföljt sin del av avtalet.

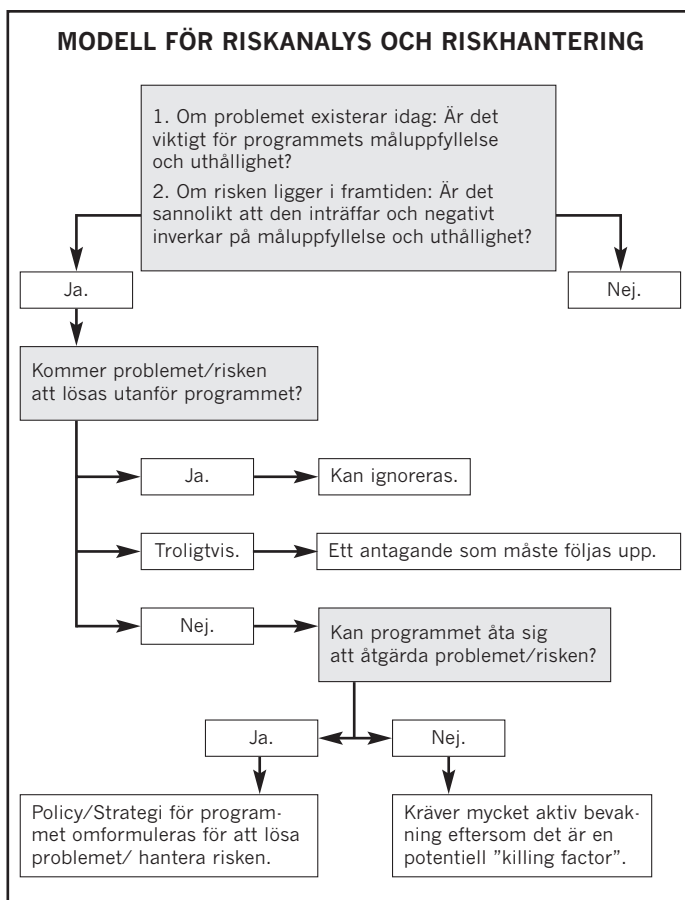
Om givare i bevakningen mellan *sektorinsatser och sektorresultat*, eller på annat sätt kan lokalisera att korruption förekommer inom sektorn, bör givare även här reducera sina finansiella stöd eller alternativt omallokera stödet till institutionsuppbyggnad. Sker förskingring på ett annat ministerium utanför sektorprogrammet, bör givarnas utbetalningar ske som planerat om bevakningen tyder på att sektorprogrammet uppvisar tillfredsställande resultat. I situationer där korruption sker på en central nivå, vilket inverkar på statens totala resurser och följaktligen sektorprogrammet, bör givare vidta åtgärder genom reducerat stöd.

KOMMENTAR FRÅN SIDAS PROJEKTGRUPP

Broback/Sjölanders genomgång av frågor ovan tar inte ställning till behovet av mer övergripande reformer och förutsättningarna för dessa. Det var inte heller deras uppdrag. För Sidas del gäller emellertid också att överväga om roll- och ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i sektorn uppfyller grundläggande krav på samhällsekonomisk effektivitet. Utövar stat/kommun en tillfredsställande ägarstyrning av de verksamheter som genomförs i offentlig regi? Finns behov av reglering av konkurrensutsatta verksamheter och utövas i så fall denna reglering på ett rimligt sätt?

BILAGA 2: RISKANALYS

Vilka problem eller risker föreligger? Vid bedömning och i dialogen är det viktigt att ställa frågor kring externa faktorer som måste samverka med sektorprogrammet för att måluppfyllelse och uthållighet ska kunna uppnås. Modellen ger en vägledning i bedömning av sådana faktorer.



BILAGA 3: LÄSTIPS

- Cassels A. (1997) *A guide to sector-wide approaches for health development, concepts, issues and working arrangements*. WHO.
- Foster M, m.fl. (2000) *The Status of Sector-Wide Approaches: a Framework paper for the Meeting of the Like-Minded Donor Working Group on Sector Wide Approaches*, Dublin February 8–10 2000. ODI, London, UK.
- Gould J., Takala T., and Nokkola M. (1998) *How Sectoral Programs Work: An analysis of education and agriculture sector programs in Zambia, Ethiopia, Mozambique and Nepal*, Policy Papers, Institute of Development Studies, University of Helsinki.
- Lister, S. (1998) *Implementing Sector Development Programmes in Ethiopia*. Mokoro Ltd, UK.
- Martin J., Oksanen R. and Takala T. (1999) *Preparation of the Education Sector Development Programme in Ethiopia*. Cambridge Ed Consultants, UK and FTP International, Finland.
- NORAD, (1999) *Report from Seminar on Sector-wide Approaches*. NORAD, Norway.
- Norton A. & Bird B. (1998) *Social Development Issues in Sector Wide Approaches*. DFID, UK.
- Rylander L. & Schmidt M. (1999) *SWAPs Management, Experiences and Emerging Practices*. Sida/DESO, Sweden.
- Seel A. (1999) *Can Sector Wide Approaches in Education Reach the Poor?: Early lessons from Uganda*. Oxford Int Conference on Education and Development. UK.
- Sector Wide Approaches to Education, A Strategic Analysis*. (1999). Ratcliffe Macrae Associates, UK.
- Sjölander S. & Brobäck U. (1999) *Sektorprogramstöd och makroekonomisk utveckling. Behovet av en fungerande förvaltning och fungerande styrsystem – ett underlag för riktlinjer*, SAAC AB/Sidas policysekreteriat, Sweden.
- Stridsman M. (1998) *Report from the seminar on practical planning and implications of sector-wide approaches for education and health development, March 23–25, 1998, at Lejonadal, Stockholm, Sweden*. Sida/DESO, Sweden.

Policyn för sektorprogramstöd

som fastställdes i februari 2000 ersätter Sidas tidigare policy från 1995.

Handledningen är en testupp-laga som skall testas under året och kommer därefter att revideras.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
Adress 105 25 Stockholm. Besöksadress Sveavägen 20, Stockholm.
Telefon 08-698 50 00. Fax 08-698 56 15.
Internet www.sida.se e-post info@sida.se