



Utrikesdepartementet



## Arbete med biståndseffektivitet i olika landkategorier

### **Samarbetsländer med långsiktigt programsamarbete - Kategori 1**

Förutsättningarna för att arbeta med biståndseffektivitet i länder med långsiktigt programsamarbete är generellt sett goda. Länderna har utvecklat fattigdomsstrategier och sektorplaner är vanligt förekommande. Utvecklingsarbetet sker huvudsakligen bilateralt. Ett nära samarbete finns ofta med EU-kommissionen, multilaterala organisationer och likasinnade givare inom ramen för koordineringsmekanismer som leds av samarbetslandet. Programansatser är ofta en huvudform för samarbetet.

Samarbetet med länder med ett långsiktigt programsamarbete ska ta sin utgångspunkt i ländernas egna prioriteringar och bedrivs huvudsakligen genom landets egna system för planering, genomförande och uppföljning. Samarbetet sker under landets ledning i nära samverkan med andra givare.

I kategori 1 länderna ska Sverige ligga i framkant när det gäller genomförandet av biståndseffektivitetsagendan och sträva efter att uppfylla samtliga mål som följs upp via Parisdeklarationens indikatorer för biståndseffektivitet. I vissa fall kan målsättningarna vara mer ambitiösa än i Parisdeklarationens indikatorer (koordinerade landbesök, gemensam analys mm).

## **Samarbetsländer i konflikt och post-konflikt situationer - Kategori 2**

I samarbetsländer i konflikt och post-konflikt situationer bedrivs ofta stora delar av utvecklingssamarbetet via multilaterala organisationer och svenska aktörer. Det är vanligare att Sverige i dessa länder ingår i gemensamma finansieringslösningar med multilaterala organisationer och andra biståndsgivare. Sverige behöver oftare ta högre risker, agera snabbt och vara mer flexibelt än i andra landkategorier. Att mäta resultat kan vara svårare i och med avsaknad av tillförlitlig data/statistik.

Användandet av parallella projektenheter – s.k. PIUs - kan i vissa fall vara nödvändigt, men måste då hanteras på ett så bärkraftigt sätt som möjligt.

OECD/DAC:s "Principles for Good International Engagement in Fragile States" kompletterar Parisdeklarationen och AAA för Kategori 2-länder. Principer om ökat ägarskap, arbete för statsuppbyggnad och att utgå från landets kontext är viktiga biståndseffektivitetsprinciper. För det humanitära biståndet finns OECD/DACs "Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship" som ett tillägg till PD och AAA. Dokumentet tar upp ett flertal biståndseffektivitetsprinciper såsom: flexibilitet, förutsägbarhet, minskad öronmärkning och ökad transparens. Förutom dessa principer bör även principer om gemensam finansiering inom givarkretsen, harmonisering av givarnas policies, ökning av gemensamma utvärderingar, standardiserade rapporteringsmekanismer, ökat ansvarsutkrävande och ökad resultatfokus gälla för det svenska agerandet inom det humanitära biståndet.

Kategori 2-länderna kommer att mätas med samma indikatorer som övriga landkategorier. Uppfylldheten av indikatorerna om att använda ländernas system, antalet PIUs, programansatser ägda av staten och transparens kan ske långsammare än i övriga landkategorier. För indikatorerna om att biståndet ska reflekteras i budgeten, harmonisering, förutsägbarhet och långsiktighet samt gemensam analys bör samma målsättningar gälla. Statsuppbyggnad och kapacitetsutveckling är extra viktiga principer i kategori 2 länder och här uppmanas land teamen själva utveckla indikatorer eller målsättningar för att arbeta med dessa principer. Då vi oftare arbetar genom multilaterala organisationer gäller också att vi bör vara noggranna med att granska hur kanalen vi använder för biståndet följer principerna om biståndseffektivitet och agerar gentemot samarbetslandet.

## **Reformsamarbete i Europa - Kategori 3**

I länder i Europa med vilka Sverige bedriver reformsamarbete utgör biståndet en mindre andel av samarbetsländernas budgetar, och en stor del av utvecklingssamarbetet sker i form av tekniskt samarbete, där svenska aktörer ofta spelar en framträdande roll. Det är därför viktigt att dessa svenska aktörer har kunskap om Parisdeklarationen och agerar på ett sätt som är förenligt med biståndseffektivitetsprinciperna om ägarskap och förutsägbarhet, d.v.s. att samarbetet utgår ifrån samarbetsländernas- eller samarbetsorganisationernas prioriteringar, är anpassat till samarbetspartners arbetscykel och levereras i enlighet med gjorda åtaganden. Detta kan uppnås genom att Sida och de svenska aktörerna för en nära dialog med samarbetslandet, gör långsiktiga åtaganden och genom att Sida stödjer svenska aktörer i utformandet av samarbetet. Därmed ökar förutsättningarna för att uppnå bärkraftiga resultat.

EU-integration är ett övergripande mål för Kategori 3 och EU-medlemskap är ofta den centrala politiska prioriteringen i samarbetsländerna. Mycket av integrationsprocesserna sker i projektform och parallella projektenheter (PIUs) förekommer i större utsträckning än i andra kategorier. Det är därför centralt att i första hand påverka EU Kommissionen, den dominerande givaren, och i andra hand andra biståndsgivare vad gäller de instrument som används för att stödja reformprocesserna i länderna och i att gå mot en ökad användning av programansatser.

I många av dessa länder är systemen för offentlig administration relativt välutvecklade och förutsättningarna för att samarbetslandets regering ska kunna samordna olika givare är relativt goda. Det borde alltså vara möjligt att använda mottagarländernas system för t.ex. planering, revision och uppföljning i större utsträckning än vad som sker i dagsläget och stödja hela (reform)program i de östeuropeiska länderna, även i de fall där givarsamordning kring program på kort sikt inte tycks vara en framkomlig väg. Mycket samarbete sker också via enskilda organisationer, och där finns möjligheter att öka andelen kärnstöd, d.v.s. icke-öronmärkt stöd, till dessa organisationer.

Ytterligare ett särdrag i samarbetet i kategori-3-länderna vad gäller Östeuropa är att utvecklingssamarbetet ska vara samstämmigt med och komplettera EU:s och medlemsstaternas grannskapspolitik och dess biståndsinstrument European Neighbourhood Partnership Instrument (ENPI). Tidsperspektivet för samarbetet är också ofta kortare då man förutser att samarbetet avslutas i samband med att EU medlemskap

uppnås. Till länderna på Västra Balkan och Turkiet lämnas förmedlemskapsstöd, IPA.

För kategori 3 är det således viktigt att: (1) se möjligheter att ge kärnstöd och använda ländernas system framförallt för planering, revision och uppföljning, även om tiden inte alltid medger uppbyggnad av avancerade mekanismer för givarkoordinering och sektorstöd; (2) reducera antalet parallella projektgenomförandemekanismer; (3) skapa förutsättningar för samarbetslandets regering att utveckla program och planer inom vissa sektorer, som kan utgöra grund för deras förhandling med och koordinering av givare inom en viss sektor; (4) påverka EU Kommissionen och övriga medlemsstater att i högre utsträckning samordna analytiska arbeten och officiella besök samt stärka deras anpassning till samarbetsländernas prioriteringar, med full respekt för regelverket för ENPI och IPA; (5) att öka förutsägbarheten och det nationella ägarskapet av det tekniska samarbetet, och (6) stödja svenska aktörer i att utgå ifrån samarbetslandets- eller organisationens prioriteringar och arbetscykel.

## **Länder där Sverige bedriver demokratifrämjande samarbete i alternativa former - Kategori 4**

Kategori 4 utgörs av länder med vilka Sverige bedriver bistånd genom alternativa kanaler och inriktas mot stöd till demokratisering och ökad respekt för mänskliga rättigheter. Parisdeklarationens principer ska vara vägledande, men en anpassning behöver göras till den landspecifika kontexten. Givarsamordning och givargemensamt analysarbete ska i största möjliga mån eftersträvas. Ägarskap handlar här om att stärka lokala enskilda organisationer eller andra förändringsagenter i syfte att skapa uthållighet i insatserna och i förändringsarbetet.

Eftersom arbetet i dessa länder kräver en bred ansats och inte är uppdelat i traditionella sektorer får sektorkoncentration inte utgöra en begränsande faktor. EU:s uppförandekod om arbetsdelning och komplementaritet bör dock även här vägleda arbetet.

Insatser ska kunna äga rum trots ett större risktagande än i andra kategorier vad gäller måluppfyllelse. Kraven på att ange tydliga och uppföljningsbara förväntade resultat är dock samma som för annat utvecklingsarbete. Där så är möjligt bör samverkan ske med multilaterala aktörers och andra bilaterala givares uppföljningsramverk. Samfinansiering med multilaterala organisationer och EU bör sökas.

## Selektivt samarbete - Kategori 5

Selektivt samarbete utgörs av riktade insatser och aktörssamverkan. Aktörssamverkan ska utgöra merparten av samarbetet. Med riktade insatser avses sedvanligt utvecklingssamarbete inom något specifikt område som är av särskild vikt i landet och där det inte bedöms föreligga möjligheter för aktörssamverkan. För riktade insatser ska principerna för biståndseffektivitet appliceras med hög ambition. Det finns ofta goda förutsättningar i dessa länder för t ex användandet av ländernas system, ökad förutsägbarhet och ökad samordning av tekniskt och analytiskt samarbete och landbesök.

Aktörssamverkan avser insatser som bidrar till målet för utvecklingssamarbetet och som stimulerar samarbeten som bygger på ömsesidigt intresse och uttalad ansvarsdelning mellan svenska aktörer och aktörer i samarbetsländerna med potential att på sikt bli självbärande. Kunskaps- och erfarenhetsutbyte utgör en viktig komponent. Samarbetsstrategierna anger huvudsaklig inriktning på samarbetet men därutöver finns möjlighet att stödja andra initiativ som uppkommer från aktörerna själva, både i samarbetslandet och i Sverige. Sida har ansvar för att bedöma insatsernas relevans för att uppnå utvecklingsmålen, samt bedöma potentialen för dessa att på sikt bli självbärande. Sida har även ett ansvar att tillhandahålla kunskaps- och kapacitetsutveckling till aktörerna. I vissa fall sker samarbetet inom ramen för ett bilateralt samarbetsavtal eller MoU där möjliga sektorer för samarbete är identifierade.

Kategori 5-länderna skiljer sig mycket åt sinsemellan vad gäller förutsättningarna för att leva upp till de internationella åtagandena om biståndseffektivitet. Givet karaktären på aktörssamverkan blir vissa parametrar av biståndseffektivitetsagendan viktigare än andra. I kategori 5-länderna är det viktigt att: 1) skapa förutsättningar för svenska aktörer att tillämpa principerna för biståndseffektivitet, bl a genom ökad kunskap inom området; 2) respektera principer om ägarskap, resultatorientering, ömsesidigt ansvarsutkrävande, transparens osv; 3) säkerställa att aktörssamverkan inom samarbete mellan aktörer *inom den offentliga sektorn* är i linje med partnerns prioriteringar och i möjligaste mån koordinerad med ev. andra givare; 4) uppmuntra de svenska offentliga aktörerna att i möjligaste mån använda partnerns reguljära system för ekonomisk uppföljning, resultatredovisning och rapportering; 5) i möjligaste mån koordinera officiella landbesök och analytiskt arbete och delta i existerande koordinerings- och uppföljningsmekanismer där så är relevant.

*Åtaganden* som rör andel bistånd som reflekteras i samarbetslandets budget, förutsägbarhet av utbetalningar mm är som regel inte relevanta att mäta för aktörssamverkan. Principerna om sektorfokusering liksom att gå mot större insatser och färre antal insatser gäller inte heller i samma utsträckning för aktörssamverkan i länder med selektivt samarbete. Även om sektorer finns identifierade i samarbetsstrategin så ska det finnas utrymme för stöd också till andra områden där det finns tydliga behov, ömsesidiga intressen och potential för självbärande relationer mellan aktörer i Sverige och samarbetslandet, vilka bidrar till utvecklingsmålen.

## **Biståndseffektivitet i globala program**

Stöd på den globala nivån kanaliseras främst via multilaterala, svenska och internationella organisationer, antingen som basbudgetstöd eller som multi-bi-stöd. En betydande del av stödet ges till/via multilaterala organisationers globala program och/eller globala initiativ, inom exempelvis hälsa, miljö/klimat etc.

Ansträngningar för ökad biståndseffektivitet bör framförallt fokusera på att säkerställa att principerna om biståndseffektivitet reflekteras i vårt stöd till och samarbete med partnerorganisationer, oavsett om det gäller multilaterala organisationer eller civila samhällets organisationer. Prioriterade områden är att öka andelen basbudgetstöd eller andra former av programansatser (PBA) till dessa organisationer.

Om förutsättningar inte finns för en fullständig programansats, kan ändå viktiga steg tas för att anpassa insatserna till partnerorganisationens prioriteringar, använda organisationens system och förbättra givarharmoniseringen, t.ex. att inkludera stöd till organisationen för att utveckla en sammanhållen plan och budget, minska antalet öronmärktainsatser, harmonisera samarbete med givare inom resultatrapportering årsgenomgångar och analytiskt arbete. En annan viktig aspekt att följa upp och påverka är hur partnerorganisationen i fråga tillämpar biståndseffektivitetsprinciperna vid genomförande av globala program, t ex i relation till sina partners på landnivå.

Ytterligare en viktig aspekt för att öka effektiviteten i de globala programmen är att ökad längd och storlek på insatser samt att minska det totala antalet insatser.

## Biståndseffektivitet i regionala program

Biståndseffektivitetsprinciperna är lika viktiga att tillämpa på regional nivå som på landnivå, även om innebörden är en annan. Arbetet med att främja biståndseffektivitet syftar främst till att säkerställa att biståndseffektivitetsprinciperna efterlevs i i stöd till och samarbete med partner organisationer på regional nivå, multilaterala organisationer såväl som organisationer inom det civila samhället och andra.

Prioriterade områden är att öka andelen basbudgetstöd eller andra former av programansatser (PBA) till dessa organisationer. Överlag är det viktigt att öka längden och volymen på insatserna och att minska det totala antalet insatser. Om förutsättningar inte finns för en fullständig programansats, kan ändå viktiga steg tas för att öka biståndseffektiviteten, såsom att stödja partnerorganisationen i att utveckla en sammanhållen plan/budget och utveckla sina koordineringsmekanismer, minska antalet öronmärkta stöd, harmonisera resultatrapportering, främja gemensamma revisioner och årsgenomgångar.

En annan viktig aspekt att följa upp och påverka är hur partnerorganisationen i fråga tillämpar biståndseffektivitetsprinciperna vid genomförande av regionala program, t ex i relation till sina partners på landnivå.

Andra viktiga prioriteringar är ökning av andelen gemensamma regionala besök och gemensamt analytiskt arbete, inklusive gemensamma utvärderingar. Slutligen är det centralt att minska antalet sektorer där vi är aktiva samt antalet insatser på regional nivå.

Det faktum att biståndsgivarna och parnterorganisationerna ofta inte befinner sig på samma geografiska plats, utgör en utmaning för givarharmonisering på regional nivå. Partnerorganisationerna bör uppmuntras att förbättra sin koordinering av givarna. Likaså kan införande av mekanismer för harmonisering och utbyte av information mellan givare beträffande deras insatser på regional nivå spela en viktig roll.

En annan viktig aspekt att följa upp och påverka är hur partnerorganisationen på regional nivå tillämpar biståndseffektivitetsprinciperna vid genomförande av sina program, t ex i relation till sina partners på landnivå.

Det regionala utvecklingssamarbetet har ofta ett starkt inslag av kunskaps- och kapacitetsutveckling, ibland med involvering av svenska aktörer. I dessa sammanhang blir det viktigt att öka andelen tekniskt bistånd som är harmoniserat och är i linje med partnerorganisationens prioriteringar.

I vissa fall upprättas regionala strukturer/institutioner/mekanismer som del av regionala program/projekt. Parisdeklarationens principer om att inte inför nya *parallella* strukturer får i dessa fall inte bli ett hinder för utveckling. I dessa fall är det centralt att den nya strukturen/institutionen/mekanismen kan försvaras ur ett ägarskaps-, hållbarhets- och effektivitetsperspektiv.