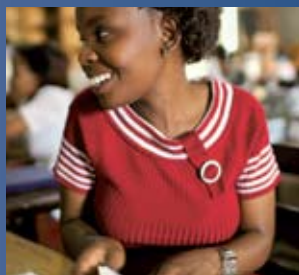


Riktlinjer för samarbetsstrategier



Samarbetsstrategier – allmänna riktlinjer

Specifika riktlinjer för landkategorier

Ett effektivt bistånd

Artikelnr: UD10.075

ISBN 978-91-7496-431-8

Original: Fidelity Stockholm AB

Omslagsfoto, ovan från vänster: Sven Torfinn, Mark Henley, Mikkel Ostergaard, Giacomo Pirozzi, Paul Smith, Piers Benatar, Sven Torfinn, Jacob Silberberg, Michael Nsubuga/Twenty Ten. Samtliga från Bildbyrå Silver.

Tryck: Danagårds Grafiska, Ödeshög 2010

INNEHÅLL

Riktlinjer för samarbetsstrategier	6
--	---

1 Samarbetsstrategier – allmänna riktlinjer..... 9

1.1 Samarbetsstrategicykeln	9
1.2 Utvecklingspolitikens genomslag i samarbetsstrategin	10
1.2.1 Fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet	10
1.2.2 Policyer och tematiska prioriteringar inom utvecklingssamarbetet	11
1.3 Processen att utarbeta en samarbetsstrategi	11
1.3.1 Bedömningsunderlag	12
1.3.2 Startmöte	12
1.3.3 Aktörmöte	13
1.3.4 Utrikesdepartementet utarbetar förslag till strategi	13
1.3.5 Beslut om strategi och samarbetsavtal	15
1.3.6 Lanseringsmöte	15
1.4 Samarbetsstrategins innehåll	16
1.4.1 Övergripande mål och prioriteringar, mål och prioriteringar för biståndseffektivitet samt övergripande dialogfrågor	17
1.4.2 Sektorer	19
1.4.3 Belopp	21
1.4.4 Riskhantering	21
1.4.5 Samstämmighet	22
1.4.6 Scenarier för utvecklingen i landet	22
1.4.7 Överväganden angående strategins inriktning	22
1.5 Genomförande	22
1.5.1 Utformning av insatsportföljen	23
1.5.2 Perspektivens genomslag i genomförandet av strategin	23
1.5.3 Riskhantering inklusive aktiv anti-korruption	24
1.5.4 Dialog	24
1.6 Uppföljning	25
1.6.1 Indikatorer	26
1.6.2 Resultatmatris	27
1.6.3 Strategirapport	27

1.6.4	Geografiska samråd.....	28
1.6.5	Halvtidsöversyn	28
1.7	Bedömningsunderlag	29
1.7.1	Utarbetande av bedömningsunderlaget.....	30
1.7.2	Fattigdomssituationen.....	30
1.7.3	Interna och externa faktorer som inverkar på landets utveckling.....	31
1.7.4	Samarbetslandets åtaganden och åtgärder	31
1.7.5	Resultat från tidigare samarbete	33
1.7.6	Övriga givares roll inklusive EU och multilaterala organisationer	34
1.7.7	Sveriges komparativa fördelar som biståndsgivare	34
1.7.8	Svenska aktörers erfarenhet och kunskap.....	34
1.7.9	Biståndseffektivitet	35
1.7.10	Risker.....	36
1.7.11	Överväganden och slutsatser.....	36

2 Specifika riktlinjer för landkategorier 39

2.1	Kategori 1: Riktlinjer för samarbetsstrategi i länder med långsiktigt utvecklingssamarbete	39
2.1.1	Processen att utarbeta en strategi.....	39
2.2	Kategori 2: Riktlinjer för strategier i konflikt- och postkonfliktländer	40
2.2.1	Inledning.....	40
2.2.2	Processen att utarbeta en strategi.....	41
2.2.3	Strategins innehåll	42
2.2.4	Genomförande	43
2.3	Kategori 3: Riktlinjer för reformsamarbete i Östeuropa.....	44
2.3.1	Inledning.....	44
2.3.2	Processen att utarbeta en strategi.....	45
2.3.3	Strategins innehåll	46
2.3.4	Genomförande av strategin.....	46
2.3.5	Uppföljning.....	46
2.4	Kategori 4: Riktlinjer för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i alternativa former	46
2.5	Kategori 5: Riktlinjer för selektivt samarbete.....	47
2.5.1	Inledning.....	47
2.5.2	Processen att utarbeta en strategi.....	47
2.5.3	Strategins innehåll	48
2.5.4	Genomförande	50

2.6	Kategori 6: Riktlinjer för utfasningsstrategier	50
2.6.1	Inledning.....	50
2.6.2	Processen att utarbeta en strategi.....	50
2.6.3	Strategins innehåll	51
2.6.4	Genomförande	51
2.6.5	Uppföljning.....	51
2.6.6	Kommunikationsplan.....	52
2.7	Riktlinjer för regionalt samarbete.....	52
2.7.1	Inledning.....	52
2.7.2	Processen att utarbeta en strategi.....	52
2.7.3	Strategins innehåll	53
2.7.4	Genomförande	53

3 Ett effektivt bistånd.....55

3.1	Genomförande av principer om biståndseffektivitet.....	55
3.1.1	Fokusera på utvecklingsresultat.....	55
3.1.2	Anpassa utvecklingssamarbetet till samarbetspartnerns prioriteringar.....	56
3.1.3	Använda samarbetspartnerns system.....	56
3.1.4	Tillämpa en programansats	57
3.1.5	Främja samordning och arbetsdelning under samarbetspartnerns ledarskap.....	57
3.1.6	Koncentrera sektorer och insatser.....	58
3.1.7	Främja ansvarsutkrävande.....	58
3.1.8	Bidra till kapacitetsutveckling.....	59
3.2	Samarbetspartners och samarbetsformer	60
3.2.1	Samarbetspartners	60
3.2.2	Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning.....	61
3.2.3	Sektorprogramstöd – allmänna principer.....	67
3.2.4	Sektorbudgetstöd.....	68
3.2.5	Andra former av sektorprogramstöd.....	71
3.2.6	Stabiliseringsstöd.....	71
3.2.7	Projektstöd	73
3.2.8	Stöd till organisationer	74
3.2.9	Utvecklingslån och garantier	74
3.2.10	Aktörssamverkan.....	74
3.2.11	Definitioner	74

RIKTLINJER FÖR SAMARBETSSTRATEGIER

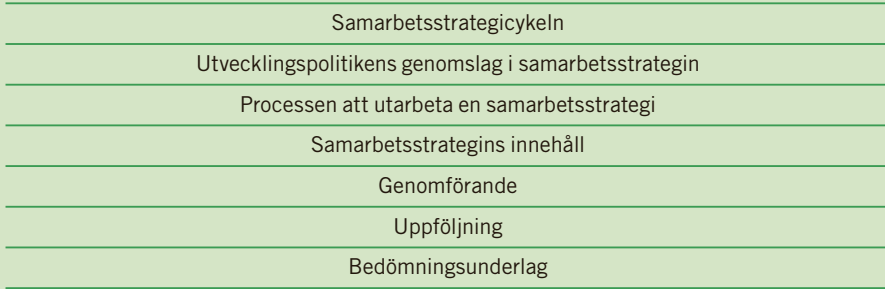
Samarbetsstrategier är regeringens instrument för styrning av utvecklings-samarbetet med enskilda länder och regioner. Strategierna ska anpassas till den typ av utvecklings-samarbete som Sverige avser bedriva i respektive land och region. Riktlinjerna styr både processen att utarbeta en strategi, innehåll, genomförande och uppföljning.

Riktlinjerna är utformade på följande sätt:

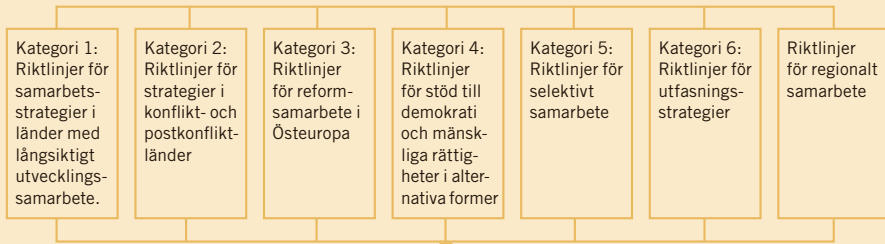
- 1** Del I innehåller allmänna riktlinjer som ska tillämpas för alla samarbetsstrategier. I denna del återfinns en beskrivning av strategicykeln, processen att utarbeta en strategi, riktlinjer för de bedömningar som ska göras inför en ny strategiperiod samt regler kring strategins innehåll, genomförande och uppföljning.
- 2** Del II innehåller specifika riktlinjer för olika landkategorier och för regionalt samarbete där dessa behöver förtydligas eller skiljer sig från de allmänna riktlinjerna i del I. Här belyses de särskilda bedömningar, utgångspunkter och överväganden som bör göras i olika landkategorier. Utvecklings-samarbetet med ett enskilt land kan ha drag av flera olika kategorier och därför ska denna del tillämpas enligt den specifika landsituationen.
- 3** Del III innehåller riktlinjer för hur Sverige ska säkerställa ett effektivt bistånd. Denna del ska tillämpas för alla moment i strategicykeln – från utarbetande till genomförande och uppföljning.

Riktlinjerna är avsedda för Regeringskansliet (RK) och Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete (Sida). Riktlinjerna är även i tillämpliga delar avsedda för andra myndigheter som ges i uppdrag att genomföra strategier. Dokumentet är skrivet på ett sådant sätt att det ska användas som en manual.

DEL I Samarbetsstrategier – allmänna riktlinjer




DEL II Specifika riktlinjer för landkategorier



DEL III Ett effektivt bistånd





Del I innehåller allmänna riktlinjer som ska tillämpas för alla samarbetsstrategier. I denna del återfinns en beskrivning av strategykeln, processen att utarbeta en strategi, riktlinjer för de bedömningar som ska göras inför en ny strategiperiod samt regler kring strategins innehåll, genomförande och uppföljning.

Samarbetsstrategier – allmänna riktlinjer

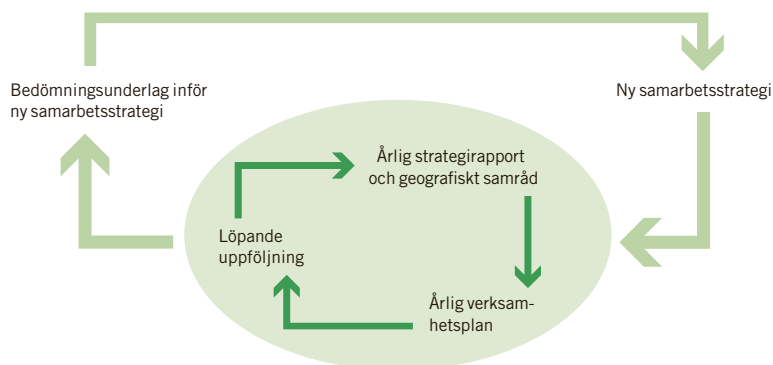
1.1 Samarbetsstrategicykeln

Samarbetsstrategier är regeringens styrinstrument för utvecklingssamarbetet med enskilda länder eller regioner. Samarbetsstrategier ska avspegla samarbetslandets behov och prioriteringar. Samarbetsstrategiernas genomförande ska bidra till att nå målet för det svenska utvecklingssamarbetet respektive för reformsamarbetet i Östeuropa. Strategierna ska också fungera som redskap för att öka effektiviteten i och genomslaget av det svenska utvecklingssamarbetet.

En strategiperiod bör vara tre till fem år. I de fall Sverige stödjer ett samarbetslands nationella utvecklingsplan eller liknande ska den svenska strategicykeln i möjligaste mån tidsmässigt anpassas till den nationella utvecklingsplanen. En strategi kan förlängas med eller utan revideringar då strategins inriktning fortsätter att vara aktuell. En revidering bör ske då förutsättningarna för samarbetet förändrats eller då strategins relevans minskat. När en nationell utvecklingsplan är under utarbetande, när situationen i samarbetslandet förändrats eller när en givargemensam process inletts kan en strategi förlängas för att anpassas tidsmässigt till processer i landet. Vid behov kan även en ny strategiprocess tidigareläggas.

Målen i samarbetsstrategi styr inriktningen av utvecklingssamarbetet. Målen ska utgöra grund för rapportering av genomförande och resultat. Figuren nedan illustrerar samarbetsstrategicykeln över hela strategiperioden. Cirkeln längst ner avser den årliga planerings- och uppföljningscykeln:

FIGUR 1 Samarbetsstrategicykeln



Samarbetsstrategicykeln består av följande huvudmoment:

- Regeringen beslutar om en samarbetsstrategi. Samarbetsstrategin anger övergripande mål för samarbetet och mål för respektive sektor och belopp.
- Sida utformar en resultatmatris och en årlig verksamhetsplan för varje land och region¹, som operationaliserar strategins genomförande.
- Löpande uppföljning på insatsnivå. Resultat från uppföljningen utgör underlag till en strategirapport.
- Mål för respektive sektor i samarbetsstrategin följs upp årligen och redovisas i strategirapporten.
- Genomgång av strategirapporten och geografiska samråd mellan Utrikesdepartementet och Sida bidrar till Sidas revidering av den årliga verksamhetsplanen.
- Löpande uppföljning, strategirapporter och utvärderingar används i bedömningsunderlaget inför ny strategiperiod.
- Slutsatser i bedömningsunderlaget ska påverka utformningen av nästa strategi.

1.2 Utvecklingspolitikens genomslag i samarbetsstrategin

1.2.1 Fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet

Det övergripande målet för Sveriges politik för global utveckling är att bidra till en rättvis och hållbar utveckling. Två grundläggande perspektiv är vägledande för hur politiken utformas – fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet. Perspektiven kompletterar och stödjer varandra och är delvis överlappande.

- Fattiga människors perspektiv på utveckling innebär att utgångspunkten för fattigdomsminskning och främjandet av en rättvis och hållbar global utveckling ska vara fattiga kvinnors, mäns och barns egna upplevda behov, förutsättningar och prioriteringar. Fattigdomens olika dimensioner synliggörs när fattiga människor själva beskriver sin situation.
- Rättighetsperspektivet sätter den enskilda individens frihet och mänskliga rättigheter i centrum. Utgångspunkten är en globalt överenskommen värdegrund uttryckt i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, konventioner om mänskliga rättigheter samt regionala instrument och system. Rättighetsperspektivet innefattar fyra grundläggande principer: icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn samt ansvarstagande och ansvarsutkrävande.

1. Hädanefter då länder och samarbetsstrategier nämns, avses även regioner och strategier för regionalt samarbete.

Perspektiven ska genomsyra strategiarbetet i sin helhet. De mest centrala momenten i samarbetsstrategicykeln för att få genomslag för perspektiven är bedömningsunderlaget, strategins innehåll, utformning av insatsportföljen, dialogen samt uppföljningen och eventuella utvärderingar. De två perspektiven ger vägledning för frågor som bör ställas under olika delar av samarbetsstrategicykeln och fungerar som bas för bedömningar av i vilken mån den verksamhet som planeras, pågår eller avslutas tar sin utgångspunkt i dessa perspektiv.

1.2.2 Policyer och tematiska prioriteringar inom utvecklingssamarbetet

Regeringens policyer² inom utvecklingssamarbetet omsätts bland annat i samarbetsstrategierna. Det ska finnas ett logiskt samband mellan policyer och strategierna på så sätt att strategins inriktning, dialogfrågor och insatser står i samklang med och grundas på relevanta policyer. Utgångspunkten för gällande och av regeringen beslutade tematiska prioriteringar bör vara de av regeringen antagna policyer som berör dessa. I strategin kan tematiska prioriteringar avspeglas genom målformuleringar och urval av indikatorer, genom val av dialogfrågor samt genom val av inriktning och samarbetspartners.

1.3 Processen att utarbeta en samarbetsstrategi

Detta avsnitt anger vilka steg som ska tas i utarbetandet av en strategi.

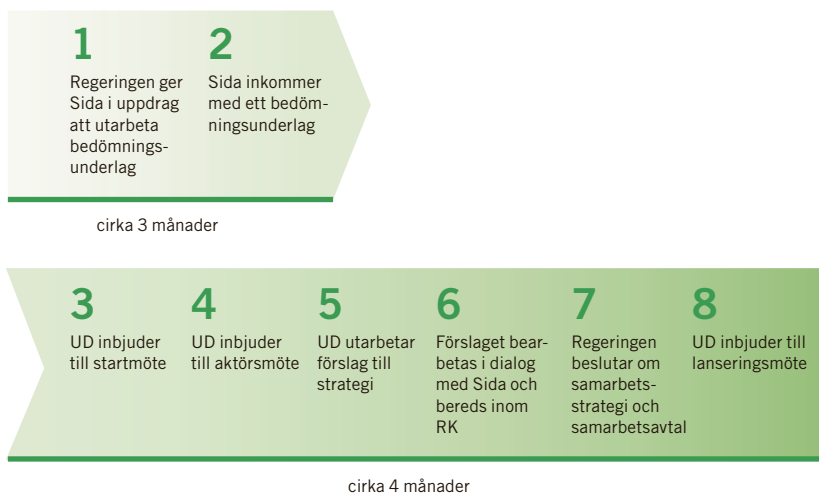
Utarbetandet av strategin ska genomföras i enlighet med de riktlinjer som presenteras i del III av föreliggande dokument: Ett effektivt bistånd.

Processen består av följande huvudmoment:

- Regeringen *informerar* om vilka samarbetsstrategier som ska utarbetas under det kommande året och ger Sida i uppdrag att utarbeta bedömningsunderlag för dessa (normalt i Sidas regleringsbrev).
- Sida inkommer med ett *bedömningsunderlag*. Se 1.3.1 och 1.7.
- Utrikesdepartementet inbjuder till *startmöte*. Se 1.3.2.
- Utrikesdepartementet inbjuder till *aktörsmöte*. Se 1.3.3.
- Utrikesdepartementet utarbetar förslag till strategi. Se 1.3.4.
- Förslaget bearbetas i dialog med Sida och/eller annan myndighet och *bereds* inom Regeringskansliet.
- Strategin och eventuellt utkast till samarbetsavtal fastställs genom *regeringsbeslut*. Se 1.3.5.
- Utrikesdepartementet inbjuder till *lanseringsmöte*. Se 1.3.6.

2. Med policy avses här långsiktiga grundläggande principer som på ett övergripande plan anger regeringens ställningstagande inom ett område. En policy är normativ och ska, när det är relevant, integreras i genomförandet av alla delar av det svenska utvecklingssamarbetet. En policy fastställs genom regeringsbeslut.

FIGUR 2 **Processen att utarbete en samarbetsstrategi**



1.3.1 Bedömningsunderlag

Sida får via regleringsbrev i uppdrag av regeringen att utarbete ett bedömningsunderlag. Syftet med bedömningsunderlaget är att säkerställa att strategin grundas på samarbetslandets behov och prioriteringar, på resultat från innevarande strategiperiod och på information om vilka förutsättningar som finns för val av samarbetspartners och samarbetsformer liksom på svenska biståndspolitiska mål, prioriteringar och policyer. Under det att bedömningsunderlaget utarbetas bör Sida vid behov föra dialog med samarbetslandet och andra givare, inklusive EU och multilaterala organisationer.³ Sida ska föra dialog med näringslivet, det civila samhällets organisationer, offentliga aktörer samt övriga relevanta institutioner och sammanslutningar i samarbetslandet och i Sverige. För att minimera belastningen på samarbetslandet är det dock viktigt att bedömningsunderlaget i så stor utsträckning som möjligt utarbetas utifrån befintlig kunskap och information. Se 1.7 för vägledning kring hur bedömningsunderlaget ska utformas.

Transparensgaranti: Bedömningsunderlaget ska i normalfallet göras tillgängliga på Utrikesdepartementets och Sidas webbsidor.

1.3.2 Startmöte

Utrikesdepartementet inbjuder till ett startmöte när regeringen mottagit bedömningsunderlaget. Syftet med startmötet är att nå samsyn kring centrala prioriteringar inför den fortsatta strategiprocessen och skapa en gemensam kunskapsbas inom Regeringskansliet, Sida och andra relevanta

3. Med givare avses fortsättningsvis bilaterala givare, EU, multilaterala organisationer och övriga givare.

myndigheter för det fortsatta arbetet. Inbjudan ska ställas till Sida och berörda departement som i sin tur ansvarar för att inbjuda relevanta myndigheter till mötet.

Bedömningsunderlaget utgör underlag till startmötet. Vid mötet ska möjliga huvudlinjer för den kommande strategin diskuteras och en tidplan läggs fast för den fortsatta processen.

Transparensgaranti: Minnesanteckningar från startmötet ska i normalfallet göras tillgängliga på Utrikesdepartementets webbsida.

1.3.3 Aktörsmöte

Med bedömningsunderlaget och startmötet som utgångspunkt inbjuder Utrikesdepartementet till aktörsmöte där Sida medverkar. Inbjudan ställs även till berörda departement som i sin tur ansvarar för att bjuda in relevanta myndigheter till mötet.

Syftet med aktörsmötet är att inhämta kunskap, ta del av erfarenheter och identifiera möjligheter till samverkan med svenska aktörer utanför Regeringskansliet. Aktörsmötet är en fortsättning på den dialog som redan inletts med aktörerna under utarbetandet av bedömningsunderlaget.

Aktörerna kan bidra med erfarenhet, kunskap och information om utvecklingen i landet eller regionen. Dialogen med aktörerna ska struktureras på ett sådant sätt att samverkansmöjligheter står i fokus. På aktörsmötet informerar Utrikesdepartementet om arbetet med strategin: bedömningsunderlaget, tidplan, eventuell instruktion till utlandsmyndighet och vilka parter som deltar i arbetet. Aktörerna ska ges möjlighet att kommentera bedömningsunderlaget, redovisa erfarenheter och framföra förslag till samverkan. Aktörer ska bjudas in från olika sfärer i samhället: näringsliv, det civila samhällets organisationer, inklusive diasporaorganisationer, och andra relevanta institutioner och sammanslutningar.

I samband med utarbetandet av strategin bör ytterligare ett aktörsmöte hållas i samarbetslandet med näringsliv, det civila samhällets organisationer och andra relevanta institutioner och sammanslutningar som verkar i landet. Beslut fattas på startmötet och utlandsmyndigheten ansvarar för detta möte. Se 1.3.4. Existerande strukturer, t.ex. NU-organisationen⁴, bör användas när så är relevant.

Transparensgaranti: Minnesanteckningar från aktörsmötet ska i normalfallet göras tillgängliga på Utrikesdepartementets webbsida.

1.3.4 Utrikesdepartementet utarbetar förslag till strategi

Efter startmötet och aktörsmötet utarbetar Utrikesdepartementet förslag till strategi. Bedömningsunderlaget utgör en viktig utgångspunkt i arbetet

4. Råd för "näringsliv och utveckling" (NU) etableras f.n. vid ett antal utlandsmyndigheter.

med att utarbeta förslag till strategi. Normalt baseras förslaget på ett underlag från berörd utlandsmyndighet. Underlagets utformning kan preciseras av Utrikesdepartementet i varje enskilt fall. Förslaget ska utarbetas i dialog med samarbetslandet och i dialog och samverkan med Sida. Vid utarbetande och beredning av förslaget kan Sida vid förfrågan inkomma med väl genomarbetade bidrag och kompletteringar.

I de fall då utlandsmyndigheten utarbetar underlag sänder Utrikesdepartementet en instruktion att inkomma med underlag till strategi och, i förekommande fall, utkast till samarbetsavtal. Regeringen kan även i särskilda fall ge Sida i uppdrag att inkomma med underlag till strategi och, i förekommande fall, utkast till samarbetsavtal. Se 1.3.5. Instruktionen ska vara kortfattad och beredas inom Regeringskansliet.

Instruktionen ska innehålla följande delar:

1. Sveriges politiska prioriteringar: Syftet med detta avsnitt är att belysa för utvecklingssamarbetet relevanta politiska prioriteringar, liksom vilka politikområden som bör beaktas i strategiprocessen, varför och på vilket sätt. Fokus ska vara på områden där Sverige och EU bedöms ha en påverkan, exempelvis ekonomisk tillväxt, säkerhet, handel, miljö och klimat, jordbruk, respekt för mänskliga rättigheter och migration.
2. Svenska aktörer och relationer: Detta avsnitt grundas på bedömningsunderlaget och på slutsatser och rekommendationer från aktörsmötet. Avsnittet ska översiktligt redogöra för svenska aktörers aktiviteter och relationer med landet som utlandsmyndigheten ska beakta under utarbetandet av underlaget till strategi. Detta kan innefatta relationer med näringslivet, det civila samhällets organisationer, inklusive diasporagrupper, svenska offentliga aktörer och andra relevanta relationer.
3. Utvecklingssamarbetets inriktning: Detta avsnitt anger inriktningen på och omfattningen av det underlag till strategi som utlandsmyndigheten ska utarbeta. Avsnittet bör ange vilka styrdokument, inklusive policyer för utvecklingssamarbetet, som är relevanta i arbetet. Avsnittet bör innehålla anvisningar om hur underlaget ska utformas, vilka sektorer som ska beaktas och vilken övrig specifik information och analys som ska beaktas eller inkluderas i underlaget till strategi. Instruktionen ska inte upprepa allmänna krav på processen och strategierna som finns angivna i föreliggande riktlinjer eller andra styrdokument. Instruktionen ska möjliggöra sektorkoncentration genom att begränsa antalet prioriterade sektorer eller samarbetsområden.⁵ Se 3.1.6.
5. Begreppet *samarbetsområde* kan sammanfalla med Sidas klassificering av sektorer, men kan även ha en vidare betydelse. Ekonomisk utveckling är ett exempel på ett samarbetsområde som går över sektorgränserna. I maj 2010 har Sidas sektorklassificering 12 huvudsektorer: Hälsa, Utbildning, Forskning, Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, Konflikt, fred och säkerhet, Humanitärt bistånd, Hållbar samhällsbyggnad, Marknadsutveckling, Miljö, Jordbruk och skogsbruk, Budgetstöd för fattigdomsbekämpning samt Övrigt. Hädanefter används genomgående termen sektorer i riktlinjerna.

Instruktionen ska ange om strategin ska innehålla scenarier för utvecklingen i landet och huruvida utlandsmyndigheten ska ta fram ett utkast på samarbetsavtal. Instruktionen ska ange om utlandsmyndigheten i underlaget till strategi ska planera för bibehållet, ökat eller minskat belopp.

Utlandsmyndigheten ska i samarbete med Sida hålla konsultationer med samarbetslandet, med andra givare och övriga aktörer. Konsultationerna ska utformas på det sätt som är mest biståndseffektivt i varje landsituation. Ibland kan det vara lämpligt med löpande konsultationer och ibland kan det vara lämpligt att, för att ytterligare ha möjlighet att fördjupa dialogen, hålla ett landmöte i samarbete med Utrikesdepartementet och Sida. Utlandsmyndigheten ska även konsultera och inhämta synpunkter från näringslivet, det civila samhällets organisationer samt övriga relevanta institutioner och sammanslutningar som verkar i samarbetslandet, nationella såväl som svenska. Se 1.4 om strategins innehåll.

1.3.5 Beslut om strategi och samarbetsavtal

Strategin fastställs genom regeringsbeslut till Sida och i förekommande fall till andra myndigheter som ges i uppdrag att genomföra hela eller delar av strategin. Regeringen beslutar om huruvida samarbetsavtal ska ingås.

Regeringen kan bemyndiga Sida eller annan myndighet att ingå samarbetsavtal i enlighet med ett utkast till avtal. Detta bör ske samtidigt som regeringen beslutar om strategin. Samarbetsavtalets gällande tidsperiod bör motsvara strategins. Syftet med samarbetsavtalet är att reglera de områden där Sverige ska vara verksamt, tak för belopp, vilka frågor som är av vikt för dialogen och eventuella villkor för samarbetet. Då en strategi förlängs kan Sida förlänga samarbetsavtalet. Då samarbetsavtalet ska förlängas av annan anledning krävs regeringsbeslut. Sida ansvarar för att ingå proceduravtal.

Transparensgaranti: Utrikesdepartementet ansvarar för att samarbetsstrategin översätts till engelska. Sida ansvarar för att strategin översätts till andra relevanta språk vid behov. De svenska och engelska officiella versionerna ska i normalfallet göras tillgängliga på Utrikesdepartementets och Sidas webbsidor.

1.3.6 Lanseringsmöte

Utrikesdepartementet beslutar huruvida ett lanseringsmöte ska hållas. Lansering av strategin kan äga rum i Sverige och/eller samarbetslandet. Lanseringsmötet utgör ett tillfälle för Utrikesdepartementet, Sida och utlandsmyndigheten att gemensamt uppmärksamma den nya strategin och diskutera genomförandet utifrån aktuell landsituation. Eventuellt andra berörda departement med respektive myndigheter kan också delta när så är relevant. I vissa fall kan det vara aktuellt att bjuda in andra aktörer, så

som det civila samhällets organisationer, näringslivet och/eller andra sammanslutningar och institutioner till lanseringsmötet.

1.4 Samarbetsstrategins innehåll

Samarbetsstrategin ska styra det svenska utvecklingsarbetet med berört samarbetsland eller region under den period som strategin anger.

Strategin ska omfatta högst tolv sidor.

Figuren nedan visar innehållsförteckningen för samarbetsstrategin. Därefter följer avsnitt för respektive rubrik med vägledning angående innehållet.

SAMARBETSSTRATEGINS INNEHÅLL

Sammanfattning

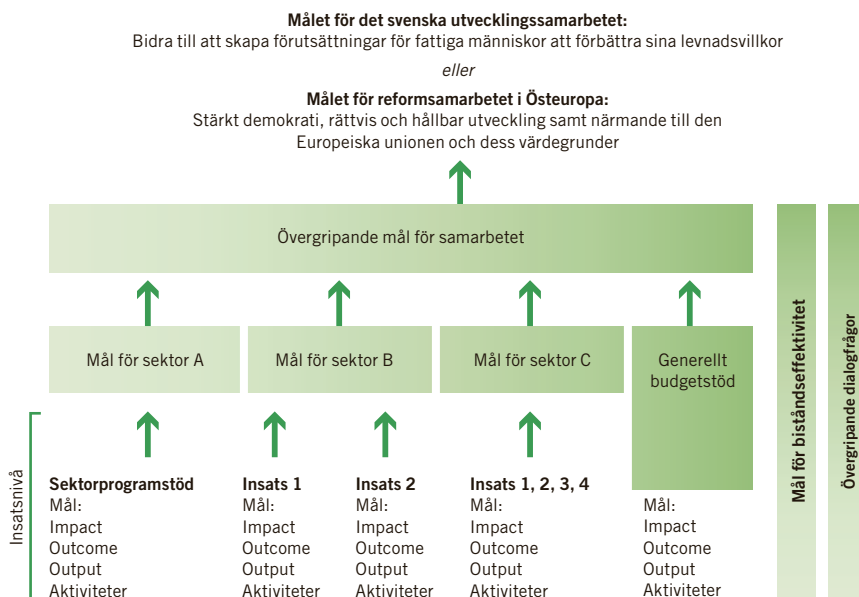
1. Övergripande mål och prioriteringar, mål och prioriteringar för biståndseffektivitet samt övergripande dialogfrågor
2. Sektor 1:
 - Mål för sektorn
 - Inriktning
 - Samverkan med andra givareSektor 2: enligt ovan
Sektor 3: enligt ovan
3. Belopp
4. Riskhantering
5. Scenarier för utvecklingen i landet
6. Samstämmighet
7. Överväganden angående strategins inriktning

Målstruktur för samarbetsstrategierna

I syfte att säkerställa ett systematiskt uppföljnings- och utvärderingsarbete ska målen i strategin utgöra utgångspunkt för såväl strategins utformning som genomförande och uppföljning. Målformuleringarna ska således vara väl genomtänkta och realistiska.

Ett mål beskriver ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt. Målet kan vara uttryckt som en kvantitativ eller kvalitativ förändring över en tidsperiod. Mål kan delas in i olika nivåer och skapar då en målstruktur. Målstrukturen i samarbetsstrategierna illustreras i figuren nedan. Mål finns på nivåerna prestationer (output), effekter på kort eller medellång sikt (outcome) samt effekter på lång sikt (impact).

FIGUR 3 Målstruktur för en samarbetsstrategi



Målen och dialogfrågorna i de gröna rutorna beslutas av regeringen och framgår i samarbetsstrategin. Sida beslutar på insatsnivå. Figuren syftar till att åskådliggöra hela målstrukturen för det bilaterala strategistyrd utvecklingssamarbetet.

1.4.1 Övergripande mål och prioriteringar, mål och prioriteringar för biståndseffektivitet samt övergripande dialogfrågor

Övergripande mål och prioriteringar för samarbetet

Samarbetsstrategin ska ange ett övergripande mål för det svenska samarbetet med landet. Det övergripande målet ska inte vara en upprepning av målet för det svenska utvecklingssamarbetet eller för reformsamarbetet med Östeuropa, utan vara specifikt för samarbetslandet. Målet ska ange avsedda effekter på lång sikt (impact). I normalfallet uppfylls inte det övergripande målet under strategiperioden. Det kan istället ha en tidshorisont som sträcker sig över flera strategiperioder. Målet ska så långt möjligt reflektera de sektorer som strategin innehåller.

Det övergripande målet ska i första hand baseras på målen i samarbetslandets nationella utvecklingsplan. Det kan även vara ett mål för hur det svenska stödet kan underlätta landets närmande till EU, mål för ökad stabilitet och minskad konfliktnivå i landet eller mål för uppbyggnad av en hållbar statsbildning. Det övergripande målet ska följas upp vid en eventuell halvtidsöversyn och i slutet av strategiperioden.

EXEMPEL på övergripande mål för samarbetet

- Alla kvinnor, män, flickor och pojkar som lever i fattigdom har tillgång till utbildning, hälsa samt ren och hälsosam miljö.
- Demokratiska institutioner och hållbar miljöpolitik har förbättrat förutsättningarna för ett medlemskap i EU.

Mål och prioriteringar för biståndseffektivitet

Samarbetsstrategin ska ange två till fyra mål för biståndseffektivitet. De mål som väljs ska avse områden inom biståndseffektivitet som Sverige anser behöver förbättras i samarbetet med ett visst land. Dessa mål kan till exempel behandla anpassning till samarbetslandets prioriteringar och verksamhet, ökad tillämpning av programansatser, stärkt samordning och tydligare arbetsdelning, sektorkoncentration och minskat antal insatser. Sverige ska verka för att målen är uppnådda vid strategiperiodens slut.

EXEMPEL på mål för ökad biståndseffektivitet

1. År XXXX ska XX procent av stödet till den offentliga sektorn och/eller XX procent av den totala insatsportföljen använda de offentliga finansiella styrsystemen.
2. År XXXX ska XX procent av insatsportföljen tillämpa en programansats.

Dialogfrågor

Övergripande dialogfrågor ska anges i strategin. De övergripande dialogfrågorna kan vara relaterade till strategins mål, till samarbetslandets prioriteringar, till svenska politiska prioriteringar, internationella överenskommelser eller till de två perspektiven. Dialogfrågor för respektive sektor fastställs inte i strategin. Sektorspecifika dialogfrågor fastställs i en dialogplan på utlandsmyndigheten i samverkan med Sida och i konsultation med andra givare. Dialogfrågorna för sektorn bör relatera till målen i sektorn.

Se 1.5.4.

EXEMPEL på text för övergripande dialogfrågor

Strategins övergripande dialogfrågor är jämställdhet och kvinnors deltagande i samhällsutvecklingen, hållbar utveckling samt fördjupad EU-integration. Utgångspunkten för dialogen är bland annat XX-landets jämställdhetsstrategi och landets strategi för hållbar utveckling.

1.4.2 Sektorer

Sverige ska utgå från samarbetslandets sektorindelning. I de fall Sidas sektorindelning inte överensstämmer med samarbetslandets indelning, ska utarbetandet och genomförandet av samarbetsstrategin, inklusive dialogen, anpassas till samarbetslandets sektorindelning. Sidas insatshantering och statistiksystem ska följa myndighetens sektorindelning. När antalet sektorer i en samarbetsstrategi räknas gäller också Sidas sektorindelning. Åtterrapporering sker däremot enligt samarbetsstrategins sektorindelning.

Mål för sektorer

Samarbetsstrategin ska ange ett eller flera mål för varje sektor som strategin omfattar. Målen för sektorer ska vara effekter på kort eller medellång sikt (outcome) för människor eller system vid strategiperiodens slut. Målen ska formuleras så att de är möjliga att följa upp och uppnå under strategiperioden och det är därför väsentligt att de är konkreta och realistiska i förhållande till samarbetet och situationen i landet. De verksamheter som Sverige stödjer ska bidra till att nå målen för sektorn under beslutad strategiperiod. Målen kan vara på olika nivåer för olika kategorier av samarbetsländer och olika typer av samarbete. I de fall där stöd utgår till t.ex. forskning eller det civila samhället utanför övriga sektorer, ska mål och inriktning för det samarbetet redovisas i strategin.

Om det föreligger en osäkerhet kring insatsportföljens innehåll när målet för sektorn formuleras så kan målet ha en bredare formulering i samarbetsstrategin. Sida ska sedan konkretisera målet under strategins genomförande. Detta för att underlätta kommande bedömningar om huruvida de verksamheter som Sverige stödjer har bidragit till att nå målet för sektorn.

Om en sektor omfattar stöd till ett nationellt sektorprogram eller liknande ska i första hand målet för sektorprogrammet användas som mål för sektorn. Om Sverige stödjer delar av sektorprogrammet, eller om sektorprogrammets tidsperiod inte överensstämmer med den svenska strategiperioden, ska målet för sektorprogrammet användas som utgångspunkt i formuleringen av målet. Mål ska formuleras så att de är relevanta ur ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling.

EXEMPEL på mål för sektorer

Flera mindre insatser i en sektor

- Andelen fattiga flickor och pojkar som fullföljer en grundskoleutbildning av god kvalitet har ökat med fem procent under strategiperioden.
- Landets myndigheter har fått en ökad kapacitet att utforma och genomföra EU-anpassad lagstiftning på miljö- och klimatområdet.
- Medborgarna har i ökad utsträckning tillgång till ett rättssäkert och effektivt polisväsende som står under civil kontroll.
- Andelen nystartade företag har ökat med fem procent under strategiperioden.

Sektorprogramstöd

Mödradödligheten har minskat med tre procent under strategiperioden.

Sverige stödjer en del av en sektor. Det svenska målet är en omskrivning av det nationella målet:

Nationellt sektormål

- Ökad och hållbar jordbruksproduktion, produktivitet och konkurrenskraft för att försäkra livsmedelsförsörjning, inkomstmöjligheter, skapa arbetstillfällen och minska fattigdomsnivåerna.

Svenskt mål för stödet till sektorn:

- Andelen småskaliga produktiva jordbrukare har ökat med fem procent under strategiperioden.

Nationellt sektormål:

- Förbättrad livskvalitet och socialt välbefinnande med fokus på de fattigaste och mest sårbara grupperna och expanderig av utbildning.

Svenskt mål för stödet till sektorn:

- Andelen fattiga människor som har tillgång till en kvalitativ hälsovård har ökat med tio procent under strategiperioden.

Inriktning

Den logiska kedjan mellan bedömningar, val av sektorer och inriktning inom varje sektor ska tydligt framgå i strategin. Inriktningen i sektorn ska vara så tydlig som möjligt. Det ska framgå vilka typer av verksamhet/subsektorer Sverige planerar att stödja för att bidra till måluppfyllelse. Tänkbara samarbetspartners och tänkbara samarbetsformer ska framgå när så är möjligt. Utgångspunkten är att svenska insatser ska tillämpa en programansats. Se 3.1.4. Om en programansats inte är möjlig ska detta motiveras och alternativ föreslås.

Ett resonemang ska föras kring hur insatser som stödjer offentlig sektor, stöd till kapacitetsutveckling och stöd via det civila samhällets organisationer kan samspela.

Strategin ska visa hur inriktningen förväntas främja perspektivens genomslag. Det är viktigt att inriktningen bidrar till ökade möjligheter för människor som lever i fattigdom eller andra utsatta situationer att komma till tals och påverka för dem viktiga beslut, liksom till att respekten för de mänskliga rättigheterna stärks. Se 1.5.1.

Samverkan med andra givare

För respektive sektor ska ett resonemang föras om hur det svenska stödet samverkar med övrigt bistånd inom sektorn. Arbetsdelning och Sveriges komparativa fördelar ska belysas. Strategin ska ange om Sverige enskilt eller tillsammans med andra givare avser lämna stöd till en sektor eller verksamhet. I de fall där det är motiverat ska det framgå hur Sverige ska verka för ökad samordning. I relation till en diskussion om samordning bör det även framgå vilka samarbetsformer andra viktiga givare i sektorn har valt och hur Sverige förhåller sig till dessa stöd. Om det bedöms att Sverige inte kan samordna sig med andra givare bör detta motiveras.

1.4.3 Belopp

En strategi ska innehålla skrivningar om belopp för att säkra en god planering och uppföljning av fördelade medel. Skrivningarna bör formuleras på följande sätt:

”Beloppet ska uppgå till ca X miljoner kronor under strategiperioden. Det årliga beloppet ska vara ca X miljoner kronor år 20XX, ca X miljoner kronor år 20XX och ca X miljoner kronor år 20XX. Beloppet är en ökning/minskning med XX procent i förhållande till tidigare strategiperiod.” De årliga beloppen kan med fördel ställas upp i en tabell.

Vid eventuella förändringar av beloppet ska samråd ske mellan Utrikesdepartementet och Sida. En förändring på +/- 10 procent av beslutat strategibelopp kräver regeringsbeslut. Halvtidsöversyner kan i förekommande fall inkludera en prövning om huruvida det är motiverat att förändra beloppet.

1.4.4 Riskhantering

Strategin ska belysa hur Sverige ska förhålla sig till de risker som identifierats i bedömningsunderlaget. Strategin ska belysa hur Sverige aktivt ska arbeta med riskhantering, inklusive anti-korruption. Strategin ska innehålla en redogörelse för hur risker kan förebyggas och hanteras när de uppkommer genom t.ex. kapacitetsutveckling, säkerhetsmekanismer, dialog och andra givargemensamma och egna åtgärder.

1.4.5 Samstämmighet

Strategin ska innehålla en kort redogörelse för hur övriga politikområden är relevanta för att stärka det samlade svenska bidraget till en rättvis och hållbar global utveckling i det aktuella landet. Biståndet ska ses i förhållande till andra faktorer och mål inom andra politikområden som påverkar utvecklingen i landet. Syftet med detta är att göra den samlade politiken mer utvecklingsfrämjande och att dra slutsatser kring möjligheten för biståndet att verka katalytiskt eller som komplement till dessa faktorer och/eller ansträngningar för utveckling inom andra politikområden. Positiva synergier bör anges och eventuella målkonflikter bör tydliggöras.

1.4.6 Scenarier för utvecklingen i landet

Scenarier för utvecklingen i landet kan vid behov inkluderas i strategin. Syftet är att kunna anpassa biståndet till händelseutvecklingen i samarbetslandet.

Scenarier för utvecklingen i landet bör främst utarbetas i samarbetsstrategier för länder där det finns anledning att tro att utvecklingen snabbt kan förändras. Huruvida scenarier ska utarbetas anges i instruktionen till utlandsmyndigheten. I de fall ett lands utveckling står inför ett vägval, t.ex. mellan fortsatt konflikt och fred, mellan steg i demokratisk riktning eller utveckling mot ett mer totalitärt system etc., ska särskild vikt läggas vid utformning av olika scenarier och bedömningar av dess konsekvenser för samarbetsstrategin. Bedömningen ska särskilt fokusera på konsekvenser för val av samarbetspartners och samarbetsformer. I dessa fall bör scenarierna redogöra för möjliga alternativ vad gäller sektorer, samarbetspartners eller finansiella ramar. Det är viktigt att flexibilitet finns för olika handlingsalternativ beroende på händelseutvecklingen i ett land eller region. Förändrade förutsättningar kan kräva en revidering av strategin. Denna fråga tas upp vid geografiska samråd eller vid annat tillfälle på begäran av Utrikesdepartementet eller Sida.

1.4.7 Överväganden angående strategins inriktning

Strategin ska kortfattat beskriva de överväganden som gjorts för att komma fram till strategins inriktning. Strategin ska tydligt belysa en logisk kedja mellan bedömningsunderlaget och förslaget om inriktning på det kommande utvecklingssamarbetet. Andra överväganden som ligger till grund för strategins inriktning ska också beskrivas.

1.5 Genomförande

Genomförandet av strategin ska utföras i enlighet med de riktlinjer som presenteras i del III av föreliggande dokument: Ett effektivt bistånd. I detta avsnitt behandlas frågor som är av vikt att beakta under utformningen av

insatsportföljen och löpande under hela genomförandet av strategin: perspektivens genomslag, dialog och riskhantering.

1.5.1 Utformning av insatsportföljen

Sveriges insatsportfölj i ett samarbetsland ska utformas på sådant sätt att genomförandet blir så effektivt som möjligt och att förväntade resultat kan uppnås. I utformningen av insatsportföljen ska Sida utgå från mål och inriktning per sektor som definierats i strategin. Se 1.4.2. Sida ska respektera samarbetspartners prioriteringar och utgå från dess verksamhet. Utgångspunkten ska vara att en programansats ska tillämpas i samarbetet. Se 3.1.4.

Omfattning, val av samarbetspartners samt val av samarbets- och finansieringsformer ska bidra till en väl balanserad portfölj med insatser som kompletterar varandra givet arbetsfördelningen med andra givare.

Sida ska välja samarbetspartners och samarbetsformer utifrån en bedömning av vilka aktörer och samarbetsformer som effektivt kan bidra till att nå målen i samarbetsstrategin. Sida ska även beakta vilka aktörer som bedriver verksamhet i enlighet med ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling. En bedömning ska också göras angående val av nivå för samarbetet. Såväl den nationella nivån såsom mer specifika geografiska eller tematiska områden ska beaktas. Sida ska beakta samarbetspartners ansträngningar för ökad effektivitet och måluppfyllelse i sin verksamhet, liksom vikten av ansvar och öppenhet gentemot målgruppen.

Vägledning angående frågor som är av vikt vid utformning av insatsportföljen, exempelvis förhållningssätt vad gäller biståndseffektivitet och vägledning för val av samarbetspartners och samarbetsformer återfinns i del III.

1.5.2 Perspektivens genomslag i genomförandet av strategin

I genomförandet av strategin ska de två perspektiven tillsammans betraktas som ett förhållningssätt där individen står i centrum som drivkraft i utvecklingen. Insatser som Sverige stödjer bör alltid ta sin utgångspunkt i de båda perspektiven och främja deras genomslag, t.ex. genom att fattiga och utsatta kvinnor och män får möjlighet att komma till tals och påverka beslut eller genom att respekten för de mänskliga rättigheterna stärks. Sverige ska prioritera verksamhet som bygger på breda konsultationer med det civila samhället och verksamhet som förmått att fånga upp fattiga och utsatta människors problem och prioriteringar. Ambitionsnivån i tillämpningen av perspektiven ska vara realistisk.

I genomförandet av strategin ska Sida uppmärksamma utvecklingen både på samhälls- och individnivå. Sida ska, även då samarbetet bedrivs på en mer övergripande nivå, lägga särskild vikt vid att följa upp och synliggöra utvecklingen för individer som lever i fattigdom och utsatthet i landet.

1.5.3 Riskhantering inklusive aktiv anti-korruption

Risk kan definieras som händelser eller omständigheter som uppstår och som kan ha en negativ påverkan på ett resultat. Således är risker nära relaterade till resultat och ska identifieras, värderas och hanteras i förhållande till samarbetsstrategin och insatsers förväntade resultat. Med ledning av riskbedömningar ska åtgärder vidtas. Risker ska regelbundet följas upp, bedömas och dokumenteras. Under genomförandet av strategin bör Sida arbeta tillsammans med andra givare för att besluta om hantering av risker och särskilt samarbeta kring insatser som förebygger risker.

Riskhantering på strateginivå

Sida ska följa utvecklingen inom områden som är relevanta för strategins genomförande och ha en beredskap att bevaka och analysera risker som kan inverka på såväl samarbetsstrategins genomförande som måluppfyllelse.

Riskhantering på insatsnivå

Sidas riskhantering genomförs i enlighet med förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll. Sida ansvarar för att det finns en riskhantering som är integrerad i insatshanteringsprocessen. Risker ska identifieras, värderas, hanteras, bevakas, följas upp och dokumenteras. I värderingen av risker ska Sida bedöma sannolikheten att risker uppstår och vilka konsekvenser de kan få i förhållande till insatsens genomförande och måluppfyllelse. Exempel på åtgärder som Sida kan vidta för att minska eller eliminera eventuella risker kan vara revision, utbildning, avtalsuppföljning, dialog och förhandling om fortsatt eller, om inga av de övriga åtgärderna givit resultat, avslutad finansiering. Om Sida bedömer att samarbetspartnern inte längre uppfyller avtalet, ska utbetalning inte ske. En bedömning kan i normalfallet göras av vilka åtgärder som samarbetspartnern behöver vidta för att stödet ska kunna återupptas.

1.5.4 Dialog

Dialog inom utvecklingssamarbetet har två huvudsyften: dels att få ökat genomslag för svensk politik, dels att med dialogen som instrument öka möjligheterna att nå strategins mål och därmed stärka genomförandet av den nationella utvecklingsplanen. I ett utvecklingssamarbete där givargemensamma program spelar en allt viktigare roll ökar betydelsen av dialog. Sverige ska vara en aktiv dialogpartner med en tydlig värdegrund inte minst vad gäller mänskliga rättigheter och antikorruption. Sverige ska delta i givargemensam dialog och ska också vid behov tydligt driva viktiga prioriteringar gentemot samarbetslandet och gentemot övriga givare, inklusive multilaterala organisationer. Den bilaterala givardialogen kan i substans och inriktning skilja sig från den givargemensamma dialogen.

Dialog möjliggör ett långsiktigt arbete med centrala tematiska priorite-

ringar och tvärfrågor så som demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utveckling samt miljö- och klimatförändringar liksom de två perspektiven. Dialogen ska särskilt användas för att lyfta frågor som rör identifiering, bedömning och hantering av korruption. Sida ska under genomförandet av strategin föra dialog med Sveriges samarbetspartners och andra givare i syfte att aktivt förebygga korruption. Dialogfrågorna bör, då så är möjligt och lämpligt, samordnas med andra givare och särskilt med EU.

En dialogplan ska upprättas och följas upp på utlandsmyndigheten. Planen ska omfatta övergripande såväl som sektorspecifik dialog. Planen ska utarbetas av utlandsmyndigheten i samverkan med Sida. Dialogplanen bör fastställa ansvarsfördelning och tydliggöra kopplingar mellan olika verksamhetsområden vid utlandsmyndigheten och mellan Utrikesdepartementet, Sida och utlandsmyndigheten. Dialogplanen bör ange kopplingar till relevant givargemensam dialog, särskilt inom EU. Dialogplanen bör visa vilka nationella sammanhang och processer i samarbetslandet som dialogen är relaterad till. Det kan vara en nationell handlingsplan, ett lagförslag, en förhandlingsprocess eller en händelse av betydelse för landets utveckling.

Utlandsmyndighetens löpande dialog inom ramen för strategin sker med tekniskt stöd från Sida. Om dialogen kring en sakfråga får politisk innebörd och kan påverka Sveriges övergripande relationer med landet, ska utlandsmyndigheten samråda med Utrikesdepartementet. Detta gäller både övergripande dialogfrågor och dialogfrågor inom en sektor.

1.6 Uppföljning

För att öka insyn och transparens samt möjlighet till ansvarsutkrävande i utvecklingssamarbetet är det viktigt att resultat från den verksamhet som Sverige stödjer blir kända i samarbetslandet och i Sverige. Kommunikation ska ske med direkta intressenter såväl som med allmänheten i samarbetslandet och i Sverige. Sida ska verka för att kommunikation kring resultat planeras in i samarbetspartnerns programcykel.

Sida ska kontinuerligt och minst årligen följa upp insatser i enlighet med det system Sida har för insatsuppföljning. Syftet med uppföljning är att bedöma huruvida den verksamhet som Sverige stödjer har gett resultat. Uppföljningen ska göras mot de mål (prestationer, effekter på kort och medellång sikt samt effekter på lång sikt) som är definierade för insatsen. Målen på insatsnivå ska ha en tydlig koppling till målen för sektorn.

Uppföljningen ska fungera som ett strategiskt instrument för styrning. Sida ska, tillsammans med sina samarbetspartners, agera på den resultatinformation som uppföljningen genererar. Sida ska skapa förutsättningar för att kunna fördela om belopp och inriktning i insatsportföljen på basis av resultatinformation. Detta bör ske på ett sätt som är förutsägbart och transparent gentemot samarbetspartnern. Sida ska kontinuerligt ställa frågan: Fortskrider den verksamhet som Sverige helt eller delvis finansierar enligt

plan och uppnås förväntade resultat? Om så inte är fallet, vad beror det på och vad kan eller bör samarbetspartnern, Sverige och andra givare göra?

Uppföljning som görs inom ramen för varje insats ska även innefatta dialog med dem som är slutgiltig målgrupp för den verksamhet Sverige stödjer. Sverige ska verka för att samarbetspartnern redovisar fattiga individers syn på verksamhetens relevans och resultat.

För att följa upp verksamheten och bedöma resultat under tiden den genomförs är det viktigt att målen för prestationer och effekter i så stor utsträckning som möjligt är SMART(a), dvs. specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta.⁶

För att följa den nationella utvecklingen och för att följa upp strategins övergripande mål och sektormål ska samarbetslandets uppföljningssystem och indikatorer användas i så stor utsträckning som möjligt. Där det finns behov av att komplettera samarbetslandets uppföljningssystem ska redan existerande system användas så långt som möjligt, exempelvis multilaterala organisationers resultatramverk och statistiska databaser.

Målen för sektorer och målen för biståndseffektivitet ska följas upp minst en gång per år och redovisas i strategirapporten. Det övergripande målet för samarbetet ska följas upp i slutet av strategiperioden och i förekommande fall vid en halvtidsöversyn.

Sida ska regelbundet utvärdera det bilaterala utvecklingssamarbetet. Detta kan innefatta såväl tematiska utvärderingar som utvärdering av en eller flera strategiperioder i ett givet land.

1.6.1 Indikatorer

Ett begränsat antal indikatorer ska definieras och användas för att följa upp resultat av den verksamhet som Sverige stödjer och målen i samarbetsstrategin. För respektive indikator kan delmål (targets) definieras. Både kvalitativa och kvantitativa indikatorer bör användas.

För att kunna bedöma förändringar om vad som åstadkommit är det viktigt att det finns information om utgångsläget. En baslinje för indikatorerna ska definieras innan samarbetet påbörjas.

I enlighet med Parisdeklarationen ska i första hand nationella indikatorer användas som är specificerade i landets utvecklingsplan, sektorplaner eller liknande. Om dessa behöver kompletteras för att reflektera de svenska prioriteringarna, ska redan existerande indikatorer användas i möjligaste mån, exempelvis från multilaterala organisationer och/eller det civila samhällets organisationer.

6. *Specifikt*, dvs. tydligt och konkret så att alla inblandade kan se målet framför sig.

Mätbart, så att det går att avgöra i vilken utsträckning målet är uppnått.

Accepterat, dvs. att de som berörs av målet faktiskt accepterar det som ett mål.

Realistiskt, dvs. att målet är möjligt att uppnå.

Tidsatta, dvs. att det anges när ett visst resultat ska vara uppnått.

1.6.2 Resultatmatris

Sida ska under genomförandet av strategin använda en resultatmatris för att följa resultat av den verksamhet som Sverige stödjer samt de mål som anges i strategin. Resultatmatrisen ska uppdateras årligen.

Sida ska utforma resultatmatrisen så snart regeringen har fattat beslut om en ny strategi. Resultatmatrisen ska omfatta hela strategiperioden och kontinuerligt uppdateras.

Resultatmatrisen ska ha en enhetlig utformning och bestå av två delar, en övergripande del och en del för sektorer med tillhörande insatser. De tre största insatserna per sektor samt andra strategiskt viktiga insatser ska inkluderas.

När Sida har utvecklat ett väl fungerande resultatuppföljningssystem som uppnår de krav som ställs på resultatmatrisen kan utdrag/rapporter från resultatuppföljningssystemet ersätta resultatmatrisen. Sida ska samråda med Utrikesdepartementet om utformningen av utdraget/rapporten.

1.6.3 Strategirapport

Strategirapporten syftar till att årligen redovisa vilka resultat den verksamhet som Sverige stödjer har uppnått, samt lyfta fram eventuella problem med genomförandet av strategin. Strategirapporten ska utgöra ett underlag till geografiska samråd mellan Utrikesdepartementet och Sida. Redovisningen ska struktureras efter strategins sektoruppdelning och vara koncist formulerad. Innehållet ska kunna kommuniceras till externa målgrupper. Sida ska samråda med Utrikesdepartementet om strategirapportens format.

Strategirapporten ska innehålla:

- Redovisning av genomförande och resultat på insatsnivå (de tre största insatserna per sektor samt andra strategiskt viktiga insatser). Redovisade resultat ska sättas i relation till insatsens mål. Även uteblivna resultat/avvikelser ska rapporteras. De resultat som redovisas ska kunna styrkas. Utöver resultat ska redovisningen innehålla information om insatsens avtalslängd, belopp, samarbetspartner och samarbetsform.
- Uppföljning av målen för sektorer och målen för biståndseffektivitet.
- Analys och bedömning av om och på vilket sätt insatserna och dialogen, enskilt och tillsammans, har bidragit till respektive sektormål. Slutsatser och åtgärder som grundar sig på uppnådda eller inte uppnådda resultat ska redovisas. Vidare ska ett resonemang föras kring hur arbetet med biståndseffektivitet och riskhantering fortskrider inom respektive sektor. Strategirapporten ska också innehålla en beskrivning av hur perspektiven och de tematiska prioriteringarna beaktats (beskrivningarna kan göras med exempel per sektor).

Uppföljning av det övergripande målet för samarbetet, effekter på lång sikt (impact) utförs vid eventuell halvtidsöversyn och i slutet av strategiperioden. Detta blir en del av bedömningsunderlaget inför en ny strategiperiod. Uppföljningen ska göras med definierade indikatorer. I samband med denna uppföljning ska Sida göra en analys av utvecklingen i landet och sätta den i relation till det övergripande målet för samarbetet.

Transparensgaranti: Strategirapport, resultatmatris och olika typer av utvärderingar (t.ex. insatsutvärderingar, landutvärderingar och tematiska utvärderingar) ska i normalfallet göras tillgängliga på Sidas webbsida.

1.6.4 Geografiska samråd

Syftet med geografiska samråd är att Utrikesdepartementet och Sida årligen håller strukturerade genomgångar av samlingsstrategiernas genomförande och resultat.

Geografiska samråd mellan Utrikesdepartementet och Sida ska genomföras två gånger per år. Det ena samrådet ska ha fokus på föregående års resultat och det andra samrådet ska ha fokus på genomförandet av strategin.

I samband med samråden ska Sida informera Utrikesdepartementet hur genomförandet av strategin fortlöper, inklusive val av insatser, vilka resultat som uppnåtts, avvikelser från förväntade resultat, samt eventuella andra problem eller utmaningar i relation till strategins genomförande. Sida ska redogöra för hur samverkan och dialog med andra svenska aktörer genomförs. Även frågor om framtida biståndsbelopp samt dialogfrågor och budgetstöd kan tas upp. Samråden ska ge underlag till eventuella beslut om ändrad inriktning och/eller omfattning av samarbetet. Sida ska överlämna strategirapporter i god tid före samrådet till Utrikesdepartementet. Se 1.6.3. Under samråden ansvarar Sida för att relevant information om samarbetets genomförande och resultat ges till Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementet ansvarar för att redogöra för regeringens syn på utvecklingen i samlingslandet och på det svenska utvecklingssamarbetet.

För länder och regioner där det finns särskilda behov av diskussion bör samråd även ske vid annat tillfälle. Sida ska rådgöra med Utrikesdepartementet så snart förändringar sker som ändrar de grundläggande förutsättningarna för strategin eller som i betydande grad påverkar möjligheterna att genomföra den.

1.6.5 Halvtidsöversyn

Syftet med halvtidsöversynen är att säkerställa strategins fortsatta relevans och att dess genomförande fortgår planenligt. Huruvida en halvtidsöversyn ska genomföras fastställs i strategin. Halvtidsöversynen ska främst göras i de länder där det finns anledning att tro att utvecklingen snabbt kan förändras, eller där sådan förändring redan har inträffat. Halvtidsöversynen ska klargöra

om det finns behov av att revidera strategins inriktning och omfattning. Revidering görs genom regeringsbeslut. Vid halvtidsöversynen bör tillfälle ges till dialog mellan samarbetslandet och Sverige liksom mellan Sverige och andra givare. Dialog med det civila samhällets aktörer är önskvärt vid halvtidsöversynen. Därtill är det viktigt att avsätta tillräckligt med tid för interna diskussioner mellan Utrikesdepartementet, Sida och utlandsmyndigheten så att halvtidsöversynen kan utmyнна i tydliga slutsatser och åtgärder för återstoden av strategiperioden.

Sida är ansvarig för att organisera halvtidsöversynen i samarbete med utlandsmyndigheten och i samråd med Utrikesdepartementet. Relevanta frågor och relevant uppföljning vid en halvtidsöversyn kan vara eventuella förändrade förutsättningar för strategins genomförande, trender vad gäller strategins måluppfyllelse, hur eventuell sektor- och insatsfokusering fortskrider, i vilken mån de två perspektiven fått genomslag i samarbetet, resultat för ökad biståndseffektivitet, olika kategorispecifika överväganden, uppdatering av vilka svenska aktörer som är verksamma i landet och i vilka sektorer, etc. Vid behov kan halvtidsöversynen koncentreras kring utvecklingen i en specifik sektor.

Sida sammanställer ett underlag inför halvtidsöversynen. Underlaget ska vara kort och koncist. Underlaget ska i första hand grundas på existerande analyser och rapporter, men också på egna erfarenheter och slutsatser som utlandsmyndigheten drar av det dagliga genomförandet av strategin inklusive dialogen och uppföljningen med samarbetspartners. Särskilda svenska studier inför en halvtidsöversyn ska undvikas.

I underlaget ska Sida dra slutsatser och ge rekommendationer till Utrikesdepartementet om huruvida det finns behov av att göra ändringar i strategin. Sidans slutsatser och rekommendationer kan även presenteras i en rapport till Utrikesdepartementet efter halvtidsöversynen.

1.7 Bedömningsunderlag

I normalfallet ges Sida i uppdrag i regleringsbrevet att inkomma med bedömningsunderlag i slutet av en strategiperiod. Bedömningsunderlaget ska utgöra en logisk kedja som tar sin utgångspunkt i en bedömning av fattigdomssituationen med hänsyn till fattigdomens olika dimensioner. Den ska följas av en bedömning av vilka interna och externa faktorer som hämmar respektive främjar landets utveckling samt regeringens åtaganden och åtgärder för att bekämpa fattigdom och möta landets utvecklingsutmaningar. Därefter följer en bedömning av resultat av den verksamhet Sverige stödjer liksom situationen avseende biståndseffektivitet för att därefter bedöma risker för samarbetet på övergripande nivå. Slutligen ska överväganden om det svenska biståndets strategiska roll presenteras liksom slutsatser om inriktning och utformning av det framtida biståndet.

SAMMANFATTNING

1. Fattigdomssituationen
2. Interna och externa faktorer som inverkar på landets utveckling
3. Samarbetslandets åtaganden och åtgärder
 - a) Demokrati och mänskliga rättigheter
 - b) Den nationella utvecklingsplanen
 - c) Den ekonomiska politiken
 - d) De offentliga finansiella styrsystemen (OFS)
 - e) Korruption i den offentliga verksamheten
4. Resultat från tidigare samarbete
5. Övriga givares roll inklusive EU och multilaterala organisationer
6. Sveriges komparativa fördelar
7. Svenska aktörers erfarenhet och kunskap
8. Biståndseffektivitet
9. Risker
10. Överväganden och slutsatser

Bedömningsunderlaget ska inkomma till Utrikesdepartementet enligt datum i Sidas regleringsbrev. Underlaget ska finnas tillgängligt inför startmötet och bör inte överstiga 30 sidor, anpassat efter behov och samarbetslandets situation.

För länder där Sverige överväger budgetstöd ska bedömningen vara tillräckligt omfattande för att utgöra grund för ställningstagande om generell budgetstöd och sektorbudgetstöd. Bedömningsunderlagets inriktning är anpassat till olika landkategorier. Vägledning om specifika utgångspunkter återfinns under respektive landkategori.

1.7.1 Utarbetande av bedömningsunderlaget

En mångdimensionell syn på fattigdom och hållbar utveckling ska genomgå bedömningsunderlaget. Ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på hållbar utveckling ska tillämpas. Befintliga dokument och analyser, om möjligt gjorda av samarbetslandet, ska i första hand utgöra grund för bedömningarna. Vid behov av ytterligare analyser ska dessa, så långt det är möjligt, genomföras gemensamt med andra givare och/eller med samarbetslandet. Tidpunkten för dessa analyser bör anpassas till pågående processer i samarbetslandet och inte utgå från processen/cykeln för den svenska samarbetsstrategin.

Bedömningsunderlaget ska innehålla Sidas överväganden och slutsatser av bedömningarna och ska utmynna i förslag på val av sektorer, samarbetspartners och samarbetsformer.

1.7.2 Fattigdomssituationen

Utifrån en mångdimensionell och situationsspecifik syn på fattigdom, inklusive medvetenheten om att fattigdom kan upplevas och hanteras på

olika sätt av kvinnor och män, ska bedömningsunderlaget redogöra för fattigdomssituationen i landet. Bedömningen ska belysa vem som är fattig, var i landet fattigdomen är utbredd och hur fattigdomen tar sig uttryck. Bedömningen ska innehålla information om den internationella fattigdomsnivån (< 1.25 USD/dag), den nationella fattigdomsnivån och inkomstfördelning i form av Gini-koefficient. Fattigdom består av brist på makt, möjligheter och säkerhet, inklusive brist på inkomst och materiella resurser. Fattigdomens olika dimensioner ska belysas. Information kan hämtas från integrerade ekonomiska analyser, sociala analyser, jämställdhetsanalyser, maktanalyser, konflikthanalyser och miljöanalyser. En bedömning ska ske huruvida fattiga individer och grupper eller deras företrädare har möjlighet att föra fram sin syn på orsakerna till och åtgärder för att minska fattigdom.

1.7.3 Interna och externa faktorer som inverkar på landets utveckling

En bedömning ska göras av de interna och externa faktorer som inverkar på landets utveckling och fattigdomsbekämpning. Relevanta aspekter att belysa är exempelvis:

- Ekonomiska förutsättningar såsom infrastruktur, energi, naturbruk, handel och ekonomisk politik.
- Säkerhet.
- Geografiskt läge.
- Migration.
- Flyktingsituationer.
- Klimatförändringar.
- Miljöproblem och naturresurshushållning.
- Demografisk profil.
- Hälsosituationen.
- Maktrelationer.
- Jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll i utveckling.
- Finansiella flöden.

Regeringens tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet ska alltid belysas.

1.7.4 Samarbetslandets åtaganden och åtgärder

Sida ska göra en bedömning av samarbetslandets åtaganden och åtgärder på nedan fem områden. Bedömningen ska belysa förhållanden på såväl nationell nivå som inom relevanta sektorer. Bedömningen ska innefatta åtaganden och åtgärder liksom hur dessa reflekteras i planer, policyer och system. Statens genomförandekapacitet ska bedömas. Svagheter och risker inom respektive område ska analyseras och en bedömning göras av hur de kan hanteras genom reformer och/eller kompletterande insatser.

a) Demokrati och mänskliga rättigheter

En bedömning ska göras av samarbetslandets regerings åtaganden och åtgärder vad gäller jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter och rättstatens principer, inklusive möjligheter för demokratiskt ansvarsutkrävande. Bedömningen ska utgå från den svenska regeringens policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter och gällande styrning för jämställdhet, kvinnors rättigheter och roll i utveckling. Bedömningen ska även utgå från genomförandet av och den bedömda viljan att genomföra internationella konventioner avseende de mänskliga rättigheterna som landet anslutit sig till. Landets uppföljning av FN:s konventionskommittéers rekommendationer samt av rekommendationer från FN:s och andra organisationers oberoende experter är viktiga källor vid bedömningen. Även information från det civila samhällets aktörer är viktigt vid bedömningen, i synnerhet i länder där det råder inskränkningar i yttrandefriheten samt brist på trovärdig information.

b) Den nationella utvecklingsplanen

En bedömning av landets nationella utvecklingsplan eller motsvarande ska göras. Bedömningen ska belysa planens relevans, trovärdighet och genomförbarhet. Bedömningen ska innefatta ägarskapet av och processen för att utarbeta och godkänna planen. Det är av vikt att bedöma regeringens konsultationer med representanter för individer och grupper som lever i fattigdom alternativt hur regeringen i utarbetandet av planen via analyser lyckats fånga upp problem och prioriteringar som människor som lever i fattigdom eller annan utsatthet har identifierat. Planens relevans ur ett rättighetsperspektiv ska bedömas. Strategins operationalisering i landets budget och/eller Medium Term Expenditure Framework (MTEF) samt budgetens fattigdomsinriktning ska bedömas. I bedömningen ska man, med viss tyngdpunkt på kategori 1-länder, särskilt beakta hur hälsa, utbildning och andra sektorer inriktade på fattigdomsminskning prioriteras av samarbetslandets regering. Uppföljningssystem, inklusive parlamentets och det civila samhällets roll samt uppnådda resultat ska bedömas.

c) Den ekonomiska politiken

En bedömning ska göras av samarbetslandets ekonomiska politik, såsom den återspeglas i landets nationella utvecklingsplan och andra nyckeldokument, t.ex. IMF-program, samt i den förda politiken, inklusive statsbudgeten. Bedömningen ska fokusera på den förda politikens möjligheter att leda till långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt och minskad fattigdom samt upprätthållande av makroekonomisk stabilitet.

d) De offentliga finansiella styrsystemen

En bedömning av samarbetslandets system för offentlig finansiell styrning ska göras där så är möjligt utifrån en Public Expenditure and Financial

Accountability (PEFA)-analys. Bedömningen ska innefatta budgetprocessen, budgetens trovärdighet, budgetens omfattning och transparens, förutsägbarheten och kontrollen över statsutgifterna, upphandlingssystem samt system för redovisning och rapportering samt extern granskning och revision. Genomgången av systemen för offentlig finansiell styrning utgör underlag för överväganden om att använda samarbetslandets system i genomförandet av strategin. Se 3.1.3.

e) Korruption

En bedömning av viljan att bekämpa korruption ska genomföras. Bedömningen bör inkludera korruptionens omfattning, karaktär, regeringens attityd till och öppenhet om problemen samt huruvida samarbetslandets regering har gjort tydliga och trovärdiga åtaganden och genomför åtgärder för att bekämpa korruption. I detta ingår huruvida ansvarsutkrävande äger rum när korruption uppdagas. Av betydelse för möjligheten att bekämpa korruption är om lagstiftning finns som tydligt förbjuder korruption och om rättsväsendet förmår tillämpa lagstiftningen på ett effektivt sätt. Parlamentets och den nationella revisionsmyndighetens roll ska analyseras, liksom möjlighet till ansvarsutkrävande, inklusive det civila samhällets och medias möjligheter att agera.

1.7.5 Resultat från tidigare samarbete

Sveriges utvecklingssamarbete ska vara grundat på erfarenheter och resultat av tidigare samarbete. En väl dokumenterad resultatredovisning i form av en utvecklad och systematisk uppföljning av den verksamhet som Sverige stödjer ska därför göras. Resultatredovisningen ska rapporteras per sektor med minst tre insatser per sektor samt andra strategiskt viktiga insatser. Resultat ska kunna styrkas. En analys och bedömning ska göras av på vilket sätt resultat av insatserna och dialogen, enskilt och tillsammans, har bidragit till utvecklingen inom sektorn med avseende på de mål som formulerats i den gällande strategin. För att säkerställa en god redovisning av effekter kan bedömningarna behöva sträcka sig längre tillbaka än till gällande strategiperiod. Med hjälp av resultatredovisningen och analysen ska slutsatser dras inför den kommande strategin. Resultatredovisningen ska begränsas till de sektorer och insatser samarbetet avser och ska således inte innehålla ett allmänt resonemang om utvecklingen i landet. I de länder där det är relevant, bör en bedömning göras av hittillsvarande resultat av genomförandet av en fattigdomsminskande politik.

Resultatbedömningen ska bygga på kontinuerlig uppföljning och de eventuella utvärderingar som gjorts under samarbetsstrategins genomförande. Denna grund för bedömning och analys kan ibland behöva kompletteras med ytterligare studier. Ambitionen bör vara att i största möjliga mån använda samarbetslandets egen årliga uppföljning av strategin för fattig-

domsminskning eller motsvarande och av millennieutvecklingsmålen, samt andra aktörers utvärderingar och studier. Om möjligt ska resultatbedömningen göras tillsammans med berörda samarbetspartners.

1.7.6 Övriga givares roll inklusive EU och multilaterala organisationer

En kartläggning av de största och mest relevanta givarna ska göras. Kartläggningen ska belysa centrala givare, bilaterala och multilaterala, såsom FN-systemet och utvecklingsbankerna och den roll och det inflytande de har i landet som helhet eller över specifika sektorer, samt vilka konsekvenser detta har för svenska prioriteringar i landet.

Möjligheter till dialog och samverkan med multilaterala organisationer ska identifieras. För de multilaterala organisationer som anses relevanta för det svenska utvecklingssamarbetet i samarbetslandet ska en bedömning genomföras. Denna landspecifika bedömning ska utgå från de övergripande organisationsbedömningar och organisationspecifika strategier i de fall de finns, ta hänsyn till eventuella partnerskapsavtal och innehålla en analys av organisationernas landprogram och roll i landet i förhållande till bl.a. Parisdeklarationens principer. Bedömningen ska även innefatta komparativa fördelar, sektornärvaro och potential som resurs och/eller samarbetspartner för Sverige.

En bedömning av EU:s landprogram, roll i landet liksom pågående och kommande frågor och processer för EU ska genomföras. Relevanta rådslutsatser, EU-riktlinjer, Parisdeklarationens principer liksom svenska prioriteringar ska beaktas i bedömningen.

1.7.7 Sveriges komparativa fördelar som biståndsgivare

En bedömning av Sveriges komparativa fördelar ska göras. De komparativa fördelarna bör ställas i relation till andra givare och bör i möjligaste mån definieras gemensamt med samarbetslandet och andra givare. De komparativa fördelarna kan vara områden där Sverige bedöms ha specifik kompetens, resurser, hög profil, erfarenhet, viss historik, trovärdighet eller dylikt. Det kan bland annat handla om den bredare svenska resursbasen och tidigare förbindelser med det aktuella landet genom näringsliv eller organisationer i det civila samhället. Det kan också handla om att Sverige under lång tid profilerat sig inom ett visst område inom ramen för utvecklingssamarbetet med landet.

1.7.8 Svenska aktörers erfarenhet och kunskap

Sida ska identifiera och konsultera relevanta svenska aktörer inom ramen för arbetet med att utarbeta bedömningsunderlaget. Sida ska i bedömningsunderlaget redovisa en analys av vilka svenska aktörer som kan tänkas bidra med kunskap och erfarenhet. I de fall svenska företag eller det civila

samhällets organisationer bedriver verksamhet i det aktuella landet ska deras erfarenheter, bedömning av situationen i landet och synpunkter på hittillsvarande biståndsverksamhet beaktas. Andra svenska myndigheters erfarenheter ska också beaktas. Sida ska redovisa vilka aktiviteter som genomförts för att inbjuda aktörer att delta i processen att utarbeta strategin. Dessa aktiviteter kan t.ex. vara tematiska seminarier, bilateral dialog, diskussioner om resultaten av den pågående strategin, gemensamma fältbesök etc. Aktörsmötet ska vara en uppföljning av den dialog som redan inletts under utarbetandet av bedömningsunderlaget.

1.7.9 Biståndseffektivitet

En bedömning av förutsättningarna för ett effektivt bistånd ska göras. Bedömningen ska belysa förhållandena på såväl nationell nivå som inom relevanta sektorer.

a) Genomförandet av internationella åtaganden vad gäller biståndseffektivitet

En bedömning av genomförandet av internationella och nationella åtaganden vad gäller biståndseffektivitet ska genomföras. Bedömningen ska fokusera både på samarbetslandets ledarskap och på givarsamfundets roll. Bedömningen bör uppmärksamma om det finns en lokal plan eller annan lokal policy eller överenskommelse för genomförande av Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra, graden av ömsesidigt ansvarstagande och ansvarskrävande, hinder för ett effektivt genomförande samt framtidsutsikter.

b) Dialog

En bedömning ska göras av förutsättningarna för att genomföra en effektiv dialog med samarbetslandet. Bedömningen bör innefatta vilka möjligheter som erbjuds att genomföra en effektiv dialog, andra biståndsgivares dialog med samarbetslandet, särskilt möjligheter till samverkan inom EU, utformning av och forum för dialog, samt effektivitet och resultat av tidigare dialog.

c) Arbetsdelning och komplementaritet

En bedömning av situationen gällande arbetsdelning och komplementaritet ska genomföras. Denna ska baseras på ovanstående bedömningar. Om samarbetslandet ingår i ett EU-initiativ för arbetsdelning, ska initiativets genomförande, resultat och åtaganden beaktas.

Bedömningen av arbetsdelning och komplementaritet ska i möjligaste mån utgå från samarbetslandets och/eller givargemensamma kartläggningar och analyser. Relevanta samordningsmekanismer ska bedömas, inklusive deras svagheter och samarbetslandets planer för framtida samordning.

1.7.10 Risker

Bedömningsunderlaget ska innehålla en analys kring vilka risker, inklusive risker för korruption, som är förknippade med målet för det svenska utvecklingssamarbetet och det lokala sammanhang i vilket strategin ska genomföras. Bedömningen ska omfatta risker kopplade till övriga bedömningsgrunder, dvs. risker på övergripande strateginivå.

Bedömningen ska utmynna i överväganden om vilken grad och typ av risk som är godtagbar i det givna sammanhanget och klargöra hur samarbetslandet och Sverige bör förhålla sig till dessa risker, t.ex. genom vidtagna och planerade åtgärder för att komma till rätta med de identifierade svagheter, samarbeta med andra givare kring anti-korruption, val av sektorer, samarbetspartners och samarbetsformer. Bedömningen ska utmynna i slutsatser kring hur Sverige på ett effektivt sätt kan bidra till att motverka risker i det aktuella landet.

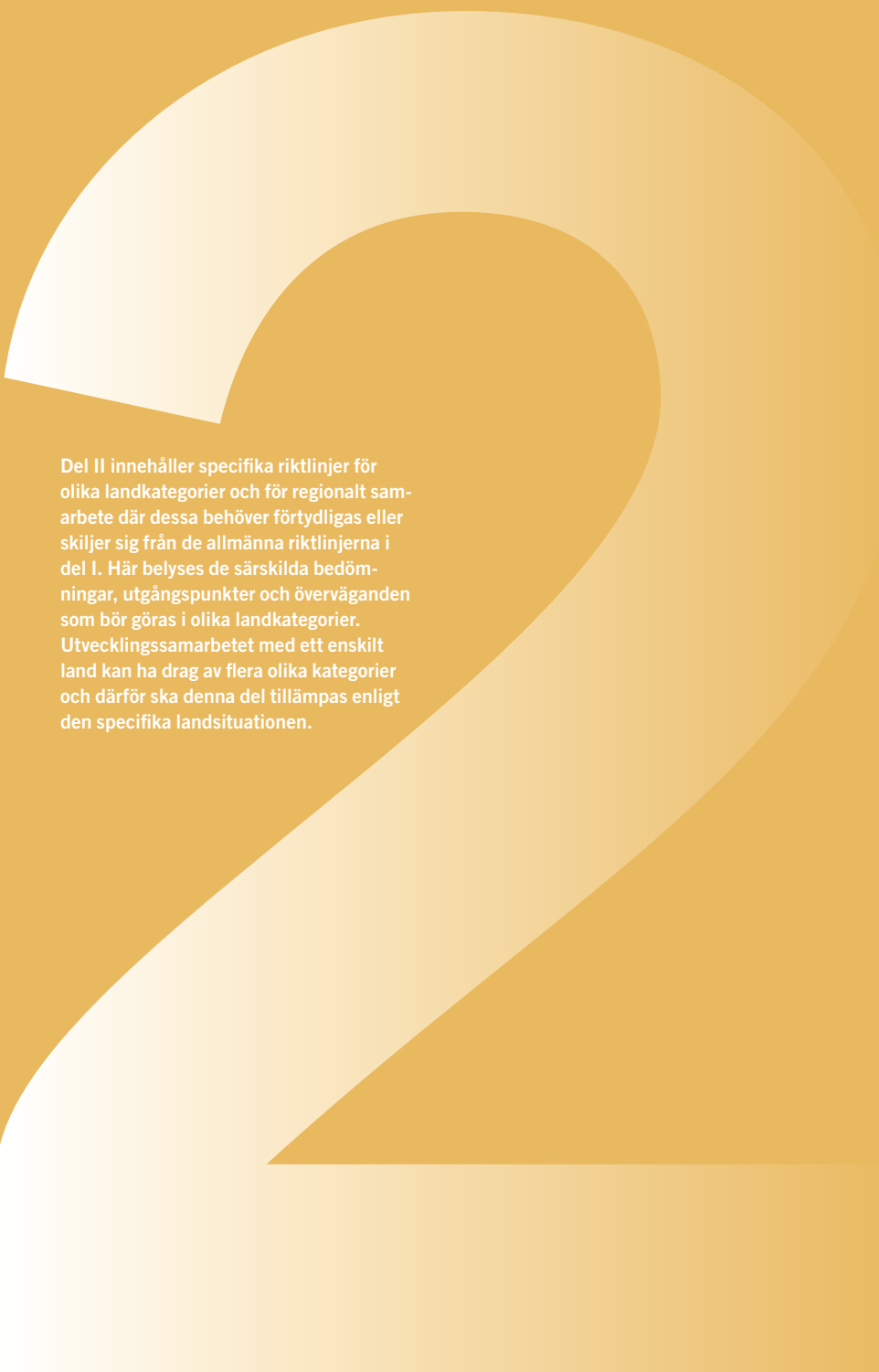
1.7.11 Överväganden och slutsatser

Bedömningsunderlaget ska utmynna i överväganden och slutsatser om det svenska biståndets roll i samarbetslandet. Ett strukturerat resonemang, baserat på bedömningarna ovan, ska föras om Sveriges och det svenska biståndets framtida roll i samarbetslandet.

Överväganden och slutsatser om det svenska samarbetets framtida inriktning gällande sektorer och typ av verksamhet som bör stödjas ska diskuteras. Fokus i detta avsnitt ska således ligga på överväganden och slutsatser vad gäller det svenska samarbetets inriktning på sektornivå. I förekommande fall ska slutsatserna innefatta Sidas rekommendation kring huruvida generellt budgetstöd och/eller sektorbudgetstöd ska övervägas.

Särskilt angelägna dialogområden kan lyftas fram, liksom särskilt tungt vägande risker. Slutsatser om svenska aktörer som potentiellt kan bidra till genomförandet av kommande strategi ska presenteras.





Del II innehåller specifika riktlinjer för olika landkategorier och för regionalt samarbete där dessa behöver förtydligas eller skiljer sig från de allmänna riktlinjerna i del I. Här belyses de särskilda bedömningar, utgångspunkter och överväganden som bör göras i olika landkategorier. Utvecklingsarbetet med ett enskilt land kan ha drag av flera olika kategorier och därför ska denna del tillämpas enligt den specifika landsituationen.

Specifika riktlinjer för landkategorier

SVERIGES BILATERALA utvecklingssamarbete är strukturerat i olika landkategorier, som anger en övergripande inriktning för utformningen av samarbetet med varje land. Många samarbetsländer präglas av en komplex verklighet och kan därför relateras till fler än en kategori. Del II ska tillämpas pragmatiskt och anpassas till situationen i varje land.

Principerna för biståndseffektivitet i del III ska tillämpas på ett sätt som är relevant för samarbetet i den specifika landkategorin.

2.1 Kategori 1: Riktlinjer för samarbetsstrategier i länder med långsiktigt utvecklingssamarbete

2.1.1 Processen att utarbeta en strategi

Givargemensamma processer och strategier

Sverige bör alltid delta i och verka för givargemensamma processer samt i större EU-samordningsprocesser. Sverige bör vidare verka för och delta i utarbetandet av gemensamma strategier (Joint Assistance Strategies, JAS).

Nedan beskrivs exempel på givargemensamma processer och hur de ska hanteras.

- *Gemensamt analysarbete, men ingen givargemensam strategi*
Sverige ska i möjligaste mån samarbeta med andra givare när en svensk strategi utarbetas. Strategin bör baseras på den gemensamma analysen.
- *En uppförandekod tas fram*
Sverige bör alltid delta i arbetet med att utarbeta en lokal uppförandekod för biståndseffektivitet och/eller andra viktiga aspekter som berör samarbetet. I de fall då det redan finns en svensk samarbetsstrategi kan utfallet av detta arbete kräva en revidering av strategin.
- *Flera givare utarbetar en gemensam strategi*
Alternativ då en givargemensam strategi utarbetas:
 1. Regeringen fattar beslut om att den givargemensamma strategin ska styra det svenska utvecklingssamarbetet med berört land.
 2. Regeringen fattar beslut om att den givargemensamma strategin ska styra det svenska utvecklingssamarbetet med berört land. Till beslutet läggs en bilaga som preciserar svenska prioriteringar.

3. Regeringen fattar beslut om en svensk strategi som bildar en kapp till den givargemensamma strategin.

I de fall då en svensk strategi utarbetas ska denna utgöra ett ställnings- tagande till samarbetslandets prioriteringar, den givargemensamma strate- gin och ska inkludera frågor som regeringen anser är relevanta för det svenska samarbetet men som inte berörs i den givargemensamma strategin.

Så snart Sida får kännedom om givargemensamma strategiprocesser som diskuteras eller inleds, ska Sida informera Utrikesdepartementet och därefter löpande hålla Utrikesdepartementet informerat under processernas gång. Sida ska skriva en promemoria med en bedömning av de viktigaste dragen i den gemensamma strategiprocessen, bl.a. samarbetslandets ledarskap, vilka givare som deltar och strategins karaktär. Promemorian ska föreslå och motivera en svensk handlingslinje. Sida ska bedöma om processen innebär en revidering av samarbetsstrategin eller ett behov av en ny samarbets- strategi. I de fall där Sida eller Utrikesdepartementet bedömer att det är stor sannolikhet att en revidering bör göras eller en ny strategi behöver utarbetas, krävs regeringsuppdrag till Sida för fortsatt deltagande i processen.

För att det svenska utvecklingssamarbetet ska kunna fasas in i en sam- ordnad process med andra givare kan vissa strategier behöva förlängas eller förkortas under en övergångsperiod. Detta sker i Sidans regleringsbrev eller genom ett separat regeringsbeslut. Tidig information från Sida krävs för att utarbetandet av en ny samarbetsstrategi ska hamna rätt tidsmässigt.

Landstrategier för det gemensamma EU-biståndet

EU-delegationerna utarbetar landstrategier för det gemensamma EU- biståndet, Country Strategy Papers (CSP), i samråd med samarbetslandet och EU:s generaldirektorat. Riktlinjer och utkast kommuniceras regelbun- det med medlemsstaterna liksom utvärdering av strategin. Sverige bör delta i utvecklandet av EU:s landstrategi. Viktiga hållpunkter är utformandet av EU:s landstrategi, halvtidsöversynen av landstrategin (Mid Term Review) samt slutöversynen (End of Term Review).

2.2 Kategori 2: Riktlinjer för strategier i konflikt- och postkonfliktländer

2.2.1 Inledning

Samarbete med konflikt- och postkonfliktländer kräver ökad flexibilitet och högre risktagande. Detta medför bl.a. krav på god kunskap om nationella aktörers olika intressen samt vilka sektorer som behöver prioriteras i ett givet land. I samarbetsländer med begränsad närvaro från Utrikesdeparte- mentet eller Sida, krävs nära samarbete med andra givare och utvecklings- aktörer.

2.2.2 Processen att utarbeta en strategi

Bedömningsunderlag

Bedömningsunderlaget ska följa angiven struktur i 1.7 men anpassas till den särskilda situationen i konflikt- och postkonfliktländer. Det kan t.ex. innebära att man i undantagsfall, om en nationell strategi för fattigdomsbekämpning inte finns, istället bedömer FN:s ramverk för samarbete med landet eller EU:s samarbetsstrategi. Avsteg från strukturen i 1.7 bör motiveras. Parallellt med en bedömning av de offentliga finansiella systemen görs en bedömning av vilka finansieringsmekanismer de multilaterala organisationerna har.

Vid utarbetandet av bedömningsunderlag för konflikt- och postkonfliktländer ska följande särskilt beaktas, vid sidan av de områden som nämns i 1.7:

- Bedömningsunderlaget ska beakta relevanta internationella överenskommelser som är av vikt för konflikt- och postkonfliktländer. Detta kan t.ex. vara FN-resolutioner antagna i säkerhetsrådet eller i generalförsamlingen.
- Omfattningen av Utrikesdepartementets och Sidas närvaro liksom övrig svensk civil och militär närvaro i samarbetslandet ska beaktas. En redogörelse ska inkludera hur dialogen med landets regering och andra relevanta aktörer påverkas av en begränsad närvaro i landet.
- En bedömning ska göras av utvecklingsutmaningar relaterade till konfliktorsaker, fredsprocesser, fredsavtal, var i konfliktcykeln landet befinner sig, den politiska situationen och statens legitimitet samt, i förekommande fall, övriga motparters legitimitet.
- I de fall då det inte är möjligt att använda nationella prioriteringar som utgångspunkt kan fredsprocessavtal, nationella strategier för landets återuppbyggnad, givargemensamma strategier, FN-systemets eller Världsbankens ramverk för arbete i landet och/eller EU:s samarbetsstrategi tjäna som utgångspunkt.
- Särskild vikt bör läggas vid att bedöma det civila samhällets organisationer, multilaterala organisationer, politiska partier samt folkvalda församlingar och lokala myndigheter, inklusive säkerhetsaktörer såsom polis och försvarsmakt. Deras roll i landet och deras möjligheter att påverka situationen i fredlig riktning eller att agera konfliktförebyggande ska belysas.
- En problematisering ska inkluderas kring vilka parter Sverige eventuellt skulle bidra till att legitimera genom att utse dem till samarbetspartner, t.ex. i en postkonfliktfas med bräcklig fred. Detta bör kopplas till eventuell makt- och konfliktanalys.
- Slutsatser ska dras av pågående politisk dialog, t.ex. mellan EU och samarbetslandet inom ramen för Cotonou-avtalet.

2.2.3 Strategins innehåll

I konflikt- och postkonfliktländer är framför allt en demokratisk rörelseriktning mot stärkt legitimitet viktig, med förankring i det civila samhället. Det ska i strategin framgå hur Sverige ska arbeta för att verka för en sådan utveckling. I de fall det är relevant ska strategin ange hur en kombination av humanitära insatser, projektstöd och programstöd ska finnas tillgängligt för att på ett flexibelt sätt möta behoven. När det är lämpligt ska behovet av att använda en kombination av snabba punktinsatser och långsiktigt stöd särskilt betonas.

Med Sidas bedömningsunderlag som utgångspunkt, ska olika scenarier för utvecklingen i landet utarbetas. Se 1.4.6.

I de fall samarbetet innebär ett högre risktagande än normalt ska strategin innehålla ett resonemang om detta. Riskbedömningen bör tydliggöra både risker med att samarbeta med regeringen och risker med att avstå. Se 1.4.4.

Inriktning

Inriktning och utformning av insatsportföljen i respektive sektor ska kopplas till den fas i konfliktcykeln som landet befinner sig i. För att stärka statens legitimitet ska det svenska utvecklingsarbetet så långt som möjligt stödja uppbyggnad av en hållbar, demokratisk statsstruktur och värna rättsstatens principer. Detta stöd bör inkludera uppbyggnad av en säkerhetssektor som respekterar mänskliga rättigheter och som står under demokratisk kontroll och insyn. Därför bör samarbetet i första hand utformas med samarbetslandets regering. Detta kan innebära svåra avvägningar mellan kortsiktiga och långsiktiga perspektiv och prioriteringar.

Sektorkoncentration

I svåra miljöer där förutsättningar snabbt kan ändras finns ibland skäl att arbeta i fler än tre sektorer. Detta ska dock endast göras i undantagsfall och då motiveras. Arbetet i konflikt- och postkonfliktländer kräver dessutom ofta en bred ansats, t.ex. genom bidrag till en givargemensam fond (se nedan), och arbetet är inte alltid uppdelat i traditionella sektorer. Den samlade insatsportföljen bör vara koncentrerad och inom respektive sektor ska fokusering eftersträvas. I vissa fall kan det vara lämpligt att räkna demokrati och mänskliga rättigheter samt konflikt, fred och säkerhet som *en* sektor då det finns starka kopplingar mellan insatserna inom dessa områden.

Samstämmighet

För att stärka det samlade bidraget till en rättvis och hållbar utveckling ska strategin reflektera en tydlig samstämmighet mellan utvecklingsarbetet, säkerhets- och stabilitetsinsatser och diplomatisk dialog. Länkar ska även göras mellan humanitära insatser, återuppbyggnadsinsatser och de mer långsiktiga insatserna. Strategin ska även avspegla EU:s samstämmighetsarbete, med särskilt beaktande av Lissabonfördraget.

I de fall givargemensamma strategiprocesser förekommer i ett konflikt- eller postkonfliktland se 2.1.1.

2.2.4 Genomförande

Sida ska i möjligaste mån utforma insatsportföljen på ett sätt som möjliggör flexibilitet att omfördela medel mellan olika samarbetsformer och mellan överenskomna sektorer. Detta förutsätter flexibilitet vad gäller Sveriges avtal med genomförandeorganisationer. Programansatser bör utformas så att det inom ramen för programmet går att omfördela medel till alternativa områden, aktiviteter eller genomförandekanaler om nya förutsättningar så kräver. Mindre insatser, t.ex. för förtroendeskapande åtgärder, ska kunna beredas snabbt.

Situationen i konflikt- och postkonfliktländer är vanligtvis snabbt föränderlig. Därmed präglas ofta bedömningar av situationen i landet av osäkerhet. Även bedömningen av en insats möjlighet att nå uppsatta mål påverkas. Risker förknippade med en insats ska ställas i relation till vad insatsen kan bidra med om den genomförs och når förväntade resultat.

Dialog

I länder där en fredsprocess eller liknande pågår är det särskilt angeläget att dialogen som förs inom ramen för utvecklingsarbetet är samstämmig med den politiska dialog som förs med samarbetslandet och vice versa.

I samarbetsländer där Utrikesdepartementets och Sidas närvaro är begränsad eller helt saknas, kommer merparten av den löpande dialogen behöva föras genom andra givare. EU utgör en central utgångspunkt för en gemensam dialog med hänvisning till EU:s gemensamma ståndpunkter. Flertalet multilaterala organisationer utgör också ingångar för att driva svenska frågor gentemot det aktuella samarbetslandet.

Givargemensamma fonder (Multi-Donor Trust Funds)

När förutsättningarna för budgetstöd eller sektorbudgetstöd saknas kan stöd via givargemensamma fonder (MDTF) bidra till att finansiera löpande kostnader och fattigdomsminskande utgifter i samarbetslandets statsbudget. En givargemensam fond kan bidra till ökad förutsägbarhet, en strategisk givargemensam ansats och stärkt institutions- och statsbyggnad samt minskade transaktionskostnader. Fonderna kan således tjäna som utgångspunkt för framtida budgetstöd. Fonderna kan också förmedla stöd till multilaterala organisationer och det civila samhället.

Stöd som kanaliseras via en givargemensam fond ska i första hand vara icke-öronmärkt. I beredning av stöd ska Sida beakta fondens relevans för att bidra till att nå sektormålet i strategin. Vidare ska Sida beakta fondens möjlighet att stärka nationell kapacitet, fondens bidrag till biståndseffektivitet, hur fonden bidrar till gemensam riskhantering samt dess anpassning till det specifika landsammanhanget.

Stöd som kanaliseras via en givargemensam fond bör utgå från en tydlig svensk bedömning av regeringens engagemang, ägarskap och absorptionsförmåga. Vid behov av snabbhet kan det i vissa fall vara nödvändigt att förlita sig på andra givares bedömning.

Kopplingen till landets eller regionens behov samt hur dessa förväntas förändras över tid samt nationella prioriteringsprocesser ska vara tydlig. Stödet ska utformas för att ge utrymme för flexibilitet mellan olika budgetposter och prioriteringar. Kapacitetsutveckling bör i ett tidigt skede utgöra en del av fondens verksamhet för att möjliggöra för samarbetslandet att på sikt överta t.ex. tillhandahållande av grundläggande samhällsservice. I de fall Sida bereder stöd till en redan existerande fond ska fondens förhållningsätt till kapacitetsutveckling bedömas.

Vid användande av en givargemensam fond ska en väl avvägd balans mellan multilateralt och bilateralt stöd beaktas. Sverige ska verka för en effektiv och strategisk arbetsdelning mellan multilaterala organisationer samt att olika givargemensamma fonder inte överlappar varandra. De partnerskapsprinciper som tagits fram mellan FN och Världsbanken ska vara vägledande för utformningen av samarbetet.⁷

Användning av landets system

Det svenska stödet ska i möjligaste mån använda landets system. När användning av ländernas egna system inte bedöms vara möjligt, ska stödet vara så förenligt som möjligt med landets system och processer, s.k. "*shadow alignment*" och bidra till att stärka landets system. Givet att Sverige ofta använder multilaterala kanaler, såsom FN eller Världsbanken, bör särskilt fokus ligga på dessa organisationers ansatser att stärka ländernas system. Om förutsättningar inte finns att använda samarbetslandets system kan medlen i stället förvaltas av en annan, ofta multilateral givare genom vilken Sverige ger kapacitetsstöd för uppbyggnad av samarbetslandets system.

2.3 Kategori 3: Riktlinjer för reformsamarbete i Östeuropa

2.3.1 Inledning

Målet för reformsamarbetet i Östeuropa är stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till Europeiska unionen och dess värdegrunder. Den europeiska grannskapspolitiken (ENP) och det Östliga partnerskapet (Öst-P) erbjuder länderna i Östeuropa närmare relationer med EU i form av politisk associering och ekonomisk integrering. Stabiliserings- och associeringsprocessen (SA-processen) med länderna på västra Balkan öppnar för EU-medlemskap på sikt. Närmare relationer till och integration med EU

7. Se "Fiduciary Principles Accord for Crisis and Emergencies, as part of the UN-World Bank Partnership Framework for Crisis and Post-Crisis Situations."

förväntas bidra till reformer, som i sin tur möjliggör ekonomisk tillväxt och minskande fattigdom. Det är därmed det mest effektiva sättet att bekämpa fattigdomen i dessa länder. Reformsamarbetet ska härigenom bidra till målet för Sveriges politik för global utveckling: att bidra till en rättvis och hållbar utveckling utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling.

2.3.2 Processen att utarbeta en strategi

Bedömningsunderlag

Bedömningsunderlaget ska följa angiven struktur i 1.7 men anpassas till reformsamarbetet. Länderna i Östeuropa och på västra Balkan har vanligen en plan för EU-närmande, som följer av åtagandena i ENP-handlingsplanen, associeringsagendan eller SA-avtalen och någon form av nationell utvecklingsstrategi. Dessa planer utgör grund för bedömningsunderlagen. Ett viktigt grunddokument för länderna inom ramen för SA-processen är även de Europeiska Partnerskapen, där EU:s prioriteringar för ländernas EU-närmande anges. Prioriteringarna utgör också måttstockar för EU:s årliga framstegsrapporter, samt bedömningsgrund för allokering av förmedlemskapsstödet IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance). Således bör de även utgöra grund för bedömningsunderlagen. Vid utarbetandet av bedömningsunderlag för reformsamarbetet ska följande särskilt beaktas:

- Landets strävan i riktning mot Europaintegration ska bedömas.
- En redovisning ska göras av de reformutmaningar länderna står inför på olika samhällsområden vad gäller EU-närmande.
- Fattigdomen ska bedömas utifrån de aspekter av fattigdom som är relevanta i reformsamarbetet, så att perspektiven kan få genomslag i strategierna.
- En bedömning av landets nationella handlingsplan för EU-närmande, liksom i tillämpliga fall den nationella utvecklingsplanen, bör göras. Denna bör inkludera landets förutsättningar att genomföra dessa planer, liksom Sveriges möjliga roll i att underlätta genomförandet av planen. Om dessa dokument står i strid med varandra ska företräde ges åt de åtaganden som följer av ländernas avtal med EU.
- I analysen av andra biståndsaktörer bör stark tonvikt läggas vid EU:s roll, inklusive det svenska utvecklingsamarbetets roll och komplementaritet i relation till EU:s förmedlemskapsstöd IPA och biståndsinstrument ENPI (European Neighbourhood Partnership Instrument).

2.3.3 Strategins innehåll

Samarbetet bör, i enlighet med EU:s uppförandekod om sektorkoncentration, omfatta högst tre sektorer. En bedömning ska göras vad gäller sektorernas relevans för landets EU-närmande.

I det fall situationen i ett land liknar en postkonfliktsituation kan ett bredare samarbete i undantagsfall motiveras. Se 2.2.3.

2.3.4 Genomförande av strategin

Kapacitets- och kunskapsutveckling är centrala inslag i reformarbetet där svenska aktörer spelar en framträdande roll. Medverkan av sådana aktörer ska därför eftersträvas.

I reformsamarbetet bör Sida främja ett biståndseffektivt arbetssätt hos de svenska aktörer som genomför insatser. Samarbetet är i vissa fall inriktat på projektsamarbete i större insatser, inom ramen för en programansats.

Under genomförandet och uppföljningen av strategin är det viktigt att beakta att EU, genom utvecklingssamarbetet ENPI för Östeuropa och förmedlemskapsstödet IPA för västra Balkan och Turkiet, är den dominerande givaren till samarbetsländerna i regionen. Sveriges bilaterala samarbete med länderna bör bidra till att stödja och komplettera detta. Under genomförandet av strategin är en nära samordning med EU väsentlig. Nära dialog med EU-delegationerna är central i syfte att identifiera områden relevanta för landets EU-integration, inom vilka det svenska utvecklingssamarbetet kan verka kompletterande. Sådan dialog och samordning är också viktig med andra givare.

Givet den nära kopplingen som finns mellan reformsamarbetet samt ENPI och IPA, ska Sverige aktivt delta i utarbetande och översyn av de landstrategier som EU-delegationerna utarbetar: Country Strategy Papers (CSP) för EU-biståndet (ENPI) och förmedlemskapsstödet (IPA). Riktlinjer och utkast kommuniceras regelbundet med medlemsstaterna, liksom utvärdering av strategierna.

2.3.5 Uppföljning

Sida ska använda EU:s bedömning av samarbetsländernas framsteg vad gäller EU-integration i uppföljningen av reformsamarbetets genomförande. EU:s bedömning lämnas i EU:s årliga framstegsrapporter om genomförandet av respektive lands ENP-handlingsplan, associeringsagenda eller stabiliserings- och associeringsavtal.

2.4 Kategori 4: Riktlinjer för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i alternativa former

I länder med vilka stat-till-statsamarbete inte är möjligt eller önskvärt kan ett särskilt stöd till demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter ges i

alternativa former. Biståndsmedel kan i de flesta fall kanaliseras till det civila samhällets organisationer och andra aktörer som verkar för en demokratisk öppning och ökad tillgång till information som medier, försvarare av mänskliga rättigheter, forskningsinstitut, partiväsande och kulturskapande grupperingar.

Utarbetande, utformning och genomförande av strategier för denna landkategori avgörs i varje enskilt fall.

2.5 Kategori 5: Riktlinjer för selektivt samarbete

2.5.1 Inledning

Selektivt samarbete bedrivs i länder där det traditionella utvecklingssamarbetet i form av stat-till-stat-samarbete fasas ut men där det under en övergångsperiod finns ett värde i att stimulera olika typer av aktörssamverkan⁸. Syftet är att söka synergier och stärka förutsättningarna för en övergång till ett samarbete som på sikt ska leva vidare utan finansiering från utvecklingssamarbetet. Aktörssamverkan är den vanligast förekommande biståndsformen i dessa länder. Traditionellt bistånd kan också förekomma i form av riktade insatser. För de riktade insatserna gäller de allmänna riktlinjerna för utvecklingssamarbete som anges i del I och III.

2.5.2 Processen att utarbeta en strategi

En förenklad strategi ska utarbetas för selektivt samarbete. Selektivt samarbete utgörs i huvudsak av aktörssamverkan som till stor del bygger på aktörernas egna initiativ. Aktörssamverkan kan och bör inte planeras i samma grad som långsiktigt utvecklingssamarbete och strategierna ska därför heller inte styra på samma specifika nivå.

Utlandsmyndigheterna spelar en central roll för att fånga upp landets behov, prioriteringar och möjliga samarbetspartners inom olika områden. Den kunskap och kompetens som finns inom Swedfund ska tas tillvara.

Förutsättningar ska skapas för att potentiella aktörer och samarbetspartners i samarbetslandet såväl som i Sverige ges möjlighet att involveras genom hela processen i syfte att matcha Sveriges och samarbetslandets aktörers intressen, behov och erfarenheter.

Bedömningsunderlag

Bedömningsunderlaget ska följa angiven struktur i 1.7 men anpassas till selektivt samarbete. Bedömningsunderlaget ska vara mindre omfattande än vad som generellt krävs för samarbetsstrategier. De bedömningar som inte anses vara relevanta för selektivt samarbete utgår. Huvudsyftet är att

8. Se regeringens gällande policy eller riktlinjer för aktörssamverkan.

identifiera möjliga sektorer för aktörssamverkan och riktade insatser inom ramen för selektivt samarbete. Vid utarbetandet av bedömningsunderlaget ska följande särskilt beaktas:

- Resultatbedömning av hittillsvarande aktörssamverkan och eventuella riktade insatser.
- Utifrån ett utvecklingsperspektiv identifiera möjliga samarbetsområden som matchar Sveriges och samlagslandets aktörers intressen, behov och erfarenheter och inom vilka aktörssamverkan ska stimuleras.
- Identifiera möjliga aktörsrelationer som har potential att på sikt bli självbärande och samtidigt bidra till målet för det selektiva samarbetet med landet.
- Möjlighet till samverkan och samfinansiering med andra offentliga aktörer.
- Eventuellt kvarvarande riktade biståndsinsatser ska särskilt bedömas, bl.a. med avseende på resultat, och hur dessa insatser indirekt kan komplettera aktörssamverkan.

Instruktion

Förutom de allmänna riktlinjerna ska behovet av att tillvarata kompetens hos andra myndigheter än Sida särskilt beaktas i Utrikesdepartementets instruktion till utlandsmyndigheten om att utarbeta underlag till strategier för selektivt samarbete.

2.5.3 Strategins innehåll

Aktörssamverkan ska fungera som stöd till, och som en brygga mellan, utvecklingsarbetet och bredare självbärande relationer.

Aktörsperspektivet ska genomsyra strategin. Aktörerna förväntas själva driva samarbetet som baseras på ömsesidigt intresse och ansvarsfördelning. Biståndet ska vara katalytiskt. För vägledning om målet med aktörssamverkan och dess grundläggande principer refereras till regeringens policy/riktlinjer på området.

Strategin ska så långt möjligt ange vilka former och instrument som förutses användas för genomförandet av strategin, men denna lista är inte uteslutande. Strategin ska ange hur det ömsesidiga politiska ägarskapet ska manifesteras och följas upp, exempelvis genom ett MoU och/eller gemensam arbetsgrupp.

Det bör av strategin framgå hur Sida ska stimulera aktörerna att initiera samverkan genom t.ex. att skapa mötesplatser och etablera effektiva informations- och kommunikationskanaler. En kommunikationsplan ska upprättas.

SAMMANFATTNING

1. Övergripande mål och prioriteringar, mål och prioriteringar för bistånds-effektivitet samt övergripande dialogfrågor
2. Aktörssamverkan
 - Mål för strategiperioden
 - Inriktning
 - Aktörer
3. Riktade insatser
 - Sektor 1:
 - Mål för sektorn
 - Inriktning
 - Samverkan med andra givare
 - Sektor 2:
 - osv.
4. Belopp
5. Samstämmighet
6. Överväganden angående strategins inriktning

Målstruktur

Ett övergripande mål för samarbetet ska anges i strategin som inkluderar både aktörssamverkan och eventuella riktade insatser. Se 1.4.1.

För aktörssamverkan ska ett mål formuleras som kan uppnås under strategiperioden. Detta mål ska spegla verksamheten inom aktörssamverkan. Målet ska fokusera på uppbyggnad av aktörssamverkan och relationernas potential att bli självbärande. Insatser inom aktörssamverkan ska bidra till att uppfylla målet för aktörssamverkan för strategiperioden. Indikatorerna för att följa upp målet kan t.ex. vara omfattning, grad av självfinansiering både för aktören i samarbetslandet och den svenska aktören, ömsesidighet i relationerna samt involvering av ytterligare aktörer.

Sektorkoncentration

EU:s uppförandekod om komplementaritet och arbetsdelning är inte tillämplig för aktörssamverkan. För att säkerställa en effektiv användning av de svenska resurserna bör dock insatsportföljen vara fokuserad vad gäller insatser. Processen att utarbeta strategins innehåll bör inledas brett för att identifiera tänkbara aktörer och sektorer där aktörerna kan tänkas vara verksamma. Utlandsmyndigheten bör ge förslag på prioriterade sektorer där aktörssamverkan kan ge önskad effekt. Det ska finnas möjlighet att genomföra insatser inom sektorer som inte lagts fast i strategin så att potentiella aktörer eller områden som inledningsvis inte identifieras ges utrymme att inleda samarbete.

Dialog

För att säkerställa ägarskap och ömsesidigt intresse på politisk nivå i samarbetslandet är kontinuerlig dialog före såväl som under processen av stor vikt.

2.5.4 Genomförande

Samarbetet ska utformas så att det stimulerar ett ömsesidigt intresse och en ansvarsfördelning aktörerna emellan i syfte att bidra till att relationer skapas som över tid kan bestå utan finansiellt stöd från utvecklingsarbetet.

Behovet av personella resurser för genomförandet i samarbetslandet ska säkerställas. Detta kan gälla bemanning på utlandsmyndigheter men även alternativa lösningar, såsom regionala lösningar eller delegering till annan svensk part.

2.6 Kategori 6: Riktlinjer för utfasningsstrategier

2.6.1 Inledning

Utfasningen ska genomföras på ett sådant sätt att Sveriges relationer med landet förblir goda. Dialog med samarbetslandets regering, samarbetspartners, andra givare och svenska aktörer i landet är av stor betydelse. En utfasningsstrategi bygger på de huvudsakliga momenten i strategiprocessen. För ett mindre omfattande samarbete utarbetar Sida en utfasningsplan i samråd med Utrikesdepartementet.

En genomtänkt utfasningsstrategi är en förutsättning för en ansvarsfull utfasning, oavsett skälen för beslutet. Utfasningsperioden bör vara två till fyra år.

2.6.2 Processen att utarbeta en strategi

Bedömningsunderlag

Bedömningsunderlaget ska följa angiven struktur i 1.7 men anpassas till utfasningen av samarbetet. I de fall en utfasningsstrategi innehåller generellt budgetstöd eller sektorprogramstöd ska dessa stöd bedömas utifrån bedömningsgrunderna som anges i del I och del III. I övriga fall ska bedömningsunderlaget vara mindre omfattande och de bedömningar som inte är relevanta för ett utfasningsland utgår. Vid utarbetandet av bedömningsunderlag ska följande särskilt beaktas:

- Prioriterade åtgärder för att främja hållbarhet och behov av kompletterande insatser.
- Riskbedömning med tonvikt på utfasningens möjliga konsekvenser för Sveriges relationer med landet.
- Genomgång av pågående samarbete inom respektive sektor: omfattning, avtalslängder, biståndsformer och samarbeten med andra givare eller andra aktörer.
- Möjligheten att andra aktörer kan fortsätta att ge stöd till den verksamhet som Sverige bidragit till. EU-samarbetet bör särskilt beaktas.

Utfasningsstrategierna är förenklade strategier, vilket ska avspeglas i ambitionsnivån på bedömningarna.

Dialog

En nära dialog med samarbetslandets regering, samarbetspartners och andra givare ska föras vid en utfasning. Dialog ska även föras med övriga relevanta aktörer i samarbetslandet, såväl nationella som svenska. Syftet är att skapa förutsättningar för hållbara resultat och ett bra underlag för hur utfasningen ska gå till. Syftet är också att tydligt kommunicera att Sveriges utvecklingsarbete fasas ut. Dialogens omfattning kan anpassas till samarbetets storlek.

En dialog ska föras med svenska organisationer i det civila samhället om hur utfasningen ska ske i länder där respektive organisation har aktiviteter och engagemang för att på bästa sätt ta tillvara organisationernas erfarenheter och etablerade nätverk. En dialog ska även föras med multilaterala organisationer, särskilt EU, om Sveriges utfasning och hur respektive organisation på bästa sätt kan tas tillvara i utfasningen.

2.6.3 Strategins innehåll

Strategin ska vara tydlig med att det bilaterala utvecklingsarbetet inte kommer att fortsätta samt ange tidplan för utfasningen. Vidare bör inriktning och mål med det återstående stödet anges, samt om och hur insatser kan lämnas över till andra aktörer. Beslut om utfasning ska kommuniceras så tidigt i processen som möjligt.

Strategin ska ange hur samarbetet ska fasas ut och vilka behov som eventuellt föreligger av begränsade kompletterande insatser under utfasningsperioden för att stödja hållbarhet av resultaten i pågående insatser och andra processer.

I strategin ska det tydligt framgå hur Sveriges relationer med landet kan bibehållas och om möjligt vidareutvecklas. Detta ska även avspeglas i den kommunikationsplan som ska utarbetas. Se 2.6.6.

2.6.4 Genomförande

Tillräcklig kapacitet på utlandsmyndigheten för genomförandet av en ansvarsfull utfasning bör säkerställas. Pågående insatser ska hanteras varmt så att inte uppnådda resultat och hållbarheten i projekt och program påverkas negativt. Avtalsmässiga villkor ska respekteras.

2.6.5 Uppföljning

Stor vikt ska läggas vid att dokumentera resultaten av den verksamhet som Sverige stödjer i förhållande till uppsatta mål. För att säkerställa en god resultatredovisning av effekter, bör bedömningarna sträcka sig längre tillbaka än gällande strategiperiod. Den period som bör dokumenteras på lämpligt sätt, t.ex. genom seminarier, är själva utfasningsperioden och

relevant tidsperiod dessförinnan. Uppföljningen bör i normalfallet delges andra givare och aktörer.

2.6.6 Kommunikationsplan

En särskild kommunikationsplan avseende utfasningen ska utarbetas av utlandsmyndigheten i anslutning till utfasningsstrategin. Kommunikationsplanen ska bestå av två delar. Sida ska stödja utlandsmyndigheten att utarbeta en del som syftar till att säkerställa en ansvarsfull utfasning av utvecklingsarbetet och som bidrar till hållbara resultat. Utrikesdepartementet ska stödja utlandsmyndigheten att utarbeta en del som syftar till att främja andra relationer mellan Sverige och samarbetslandet inklusive med EU och multilaterala organisationer.

Kommunikationsplanen ska inte vara en del av utfasningsstrategin.

2.7 Riktlinjer för regionalt samarbete

2.7.1 Inledning

De regionala strategierna ska vara inriktade på problem, utmaningar, alternativt utvecklingshinder, som flera länder delar. Strategierna ska uppvisa ett tydligt regionalt mervärde. Med regionalt mervärde menas att det regionala samarbetet ska stödja verksamhet som förväntas ge bättre effekter genom ett regionalt angreppssätt än vad det bilaterala samarbetets insatser skulle göra. Exempel på frågor som ofta har regional relevans är regionala gemensamma nyttigheter, förvaltning av gemensamma vattenresurser, infrastruktur, regional ekonomisk utveckling genom handel och regional integration, demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat, migration, flyktingsituationer, smittsamma sjukdomar, fred, konflikt och säkerhet samt forskningssamarbete.

2.7.2 Processen att utarbeta en strategi

Bedömningsunderlag

Bedömningsunderlaget ska följa angiven struktur i 1.7 men anpassas till det regionala sammanhanget. Bedömningar som inte är relevanta för regionalt samarbete utgår. Vid utarbetande av bedömningsunderlaget ska följande särskilt beaktas:

- Regionala utvecklingsutmaningar.
- Regionala gemensamma nyttigheter.
- Andra bilaterala och multilaterala givares regionala stöd beaktas, med viss tonvikt på EU:s regionala strategier.

- En kartläggning och analys av relevanta regionala aktörer och deras verksamhet ska göras. Med regionala aktörer menas främst mellanstatliga organisationer och institutioner, andra regionala institutioner och organisationer, det civila samhällets organisationer samt multilaterala organisationer som agerar på uppdrag eller inom ramen för regionala organisationers mandat.
- Befintliga samordningsmekanismer på regional nivå, andra givares planer och aktiviteter, ägarskap och ländernas möjligheter att införliva regionala aktiviteter i ett nationellt perspektiv.

EU:s uppförandekod om komplementaritet och arbetsdelning ska vara vägledande i arbetet med att utforma en regional strategi.

Utarbetande av förslag till strategi

Utrikesdepartementet utarbetar förslag till strategi. I vissa fall kan Utrikesdepartementet ge instruktion till en samordningsansvarig utlandsmyndighet att ange vilka regionala utmaningar som bör hanteras genom regionala processer.

2.7.3 Strategins innehåll

Strategin ska påvisa ett regionalt mervärde av föreslagna mål, övergripande dialogfrågor, sektorval och inriktning inom sektorer. Den regionala strategin ska förhålla sig till EU:s regionala strategier samt andra multilaterala organisationers regionala strategier där så bedöms relevant.


Svenskt stöd bör så långt det är möjligt kanaliseras till regionala institutioner och organisationer. De regionala aktörer med vilka Sverige ingår samarbete ska ha verksamhetsmål som kompletterar samarbetsländernas prioriteringar och behov. Strategin ska utgå från regionala aktörers efterfrågan, behov och prioriteringar samt svenska komparativa fördelar. Den regionala strategin ska inte innehålla insatser som fallit utanför ramen för bilaterala strategier p.g.a. till exempel sektorkoncentration och/eller en ny inriktning på ett bilateralt samarbete. Så kallade "*multi-country*"-insatser ska undvikas.

2.7.4 Genomförande

Dialog

I regel är flera utlandsmyndigheter ansvariga för genomförandet av en regional strategi. En utlandsmyndighet ska utses som ansvarig för respektive regional organisation som får svenskt stöd.

Berörda utlandsmyndigheter och Sida bör upprätta en gemensam dialogplan för respektive organisation som ingår i den regionala strategin. Kontakterna ska dock alltid samordnas av ansvarig utlandsmyndighet.



Del III innehåller riktlinjer för hur Sverige ska säkerställa ett effektivt bistånd. Denna del ska tillämpas för alla moment i strategycykeln – från utarbetande till genomförande och uppföljning.

Ett effektivt bistånd

DENNA DEL INNEHÅLLER riktlinjer för hur Sverige ska säkerställa att biståndet är effektivt och ska tillämpas i hela strategicykeln: i utarbetande, genomförande och uppföljning av en strategi. Avsnitt 3.1 redogör för hur Sverige ska genomföra Parisdeklarationens principer om ett effektivt bistånd i de bilaterala samarbetsstrategierna. Avsnitt 3.2 förtydligar hur Sverige ska välja och förhålla sig till olika samarbetspartners och samarbetsformer. Detta innefattar hur principerna för ett effektivt bistånd och en programansats ska tillämpas i relation till olika samarbetspartners och samarbetsformer. Avsnittet innehåller även specifika riktlinjer för generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning, sektorprogramstöd inkl. sektorbudgetstöd, stabiliseringsstöd samt kortfattad vägledning kring vissa andra samarbetsformer.

3.1 Genomförande av principer om biståndseffektivitet

Sverige har åtagit sig att genomföra Parisdeklarationen om biståndseffektivitet (2005) och Handlingsplanen från Accra (2008). EU antog i november 2009 ett operativt ramverk för biståndseffektivitet⁹.

Sverige ska följa samt verka för att andra medlemsstater och EU:s institutioner följer EU:s operativa ramverk för biståndseffektivitet och andra EU-åtaganden som främjar ett effektivt bistånd.

Åtagandena om ett effektivt bistånd ska tillämpas i samtliga landkategorier och samarbetsformer samt i relation till alla samarbetspartners. Tillämpningen ska anpassas till den specifika situationen i varje samarbetsland. Utformningen av samarbetet ska beakta och främja internationella åtaganden, t.ex. sådana åtaganden som lyfts fram i Handlingsplanen från Accra. Sverige ska verka för att principerna om ett effektivt bistånd tillämpas av alla aktörer som erhåller och förmedlar svenskt bistånd.

3.1.1 Fokusera på utvecklingsresultat

Ett ökat fokus på resultat i utvecklingssamarbetet genomsyrar Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra. Detta inkluderar samarbetspartners och givares ansvar gentemot medborgarna i respektive land och gentemot utvecklingssamarbetets målgrupper. Sverige ska alltid ha utvecklingsresultaten

9. Se 15912/09: Rådets slutsatser – Om en operativ ram för biståndseffektivitet, Bryssel 2009.

i respektive land och sammanhang som utgångspunkt för analys, beslut, dialog och kommunikation. Vidare ska Sveriges utvecklingssamarbete vara grundat på erfarenheter och resultat av tidigare samarbete.

Se 1.6 och 1.7.5.

3.1.2 Anpassa utvecklingssamarbetet till samarbetspartnerns prioriteringar

Sverige ska respektera samarbetspartnerns prioriteringar och utgå från dess verksamhet.

I de fall en av Sverige prioriterad sakfråga är lågt prioriterad av samarbetspartnern, bör Sverige i första hand genom dialog verka för att påverka samarbetspartnern att prioritera sakfrågan. Sverige kan också ge stöd till organisationer som driver sakfrågan.

3.1.3 Använda samarbetspartnerns system

I enlighet med EU:s operativa ramverk för biståndseffektivitet ska Sverige som förstahandsalternativ använda samarbetspartnerns system för planering, budgetering, finansiell styrning, upphandling, genomförande, uppföljning och utvärdering samt revision. Samarbete med den offentliga sektorn ska registreras i centrala planerings- och budgetdokument samt budgetuppföljning. Sverige ska undvika att inrätta nya parallella projektkontor och andra typer av separata genomförandemekanismer. Existerande parallella projektkontor ska fasas ut efter hand. Inhemsk ersättnings- och incitamentsystem bör användas.

I de fall det inte är möjligt att använda samarbetspartnerns system fullt ut, ska Sverige använda sig av de delar av systemen som går att använda. Som ett minimum bör det svenska biståndet integreras i samarbetspartnerns planering, registreras i budgetdokument, ingå i intäkter och utgifter godkända av parlamentet samt ingå i samarbetspartnerns uppföljning och rapportering. Sverige ska vidare verka för att givare och samarbetspartnern gemensamt bedömer och kommer överens om målsättningar och åtgärder för att utveckla och stärka aktuella system. I de fall tillfälliga säkerhetsmekanismer¹⁰ bedöms nödvändiga för att på kort sikt hantera brister i systemen, ska dessa åtgärder bidra till att stärka ordinarie system och i möjligaste mån vidtas gemensamt med andra givare. Vid användning av tillfälliga säkerhetsmekanismer bör en strategi för deras utfasning tas fram. Beslut att inte använda hela eller delar av samarbetspartnerns system ska regelbundet omprövas.

10. En säkerhetsmekanism är en åtgärd utanför reguljära processer som bidrar till att öka finansiell kontroll och hantera risker.

3.1.4 Tillämpa en programansats

En programansats är ett förhållningssätt i utvecklingssamarbetet som baseras på principen om samordnat stöd för ett lokalt ägt program, såsom en nationell utvecklingsplan, sektorplan eller en organisations program. Programansatsen är en metod för att tillämpa principer om biståndseffektivitet genom anpassning till samarbetspartnerns prioriteringar, verksamhetscykel och kapacitet, fokus på utvecklingsresultat, strävan att använda samarbetspartnerns system samt främjande av samordning och arbetsdelning under samarbetspartnerns ledarskap.

Utgångspunkten är att det svenska utvecklingssamarbetet ska tillämpa en programansats oavsett samarbetsform och samarbetspartner. Då en programansats inte är möjlig ska detta motiveras.

Öronmärkt finansiering för specifika aktiviteter inom ramen för ett program eller projekt bör undvikas. Eventuell öronmärkning av det svenska stödet ska motiveras.

Sverige ska i möjligaste mån delta i och verka för initiativ för givargemensamma processer. Se 2.1. Sverige ska verka för att samarbetspartner och givare gemensamt kommer överens om ett ramverk som reglerar mål, villkor, uppföljning, rapportering och kapacitetsutveckling inom ramen för ett program.

Sverige ska anpassa stödet till samarbetspartnerns planerings- och budgetcykel. Åtaganden om finansiellt stöd för kommande budgetår ska i möjligaste mån bekräftas i tid året före, för att underlätta samarbetspartnerns budgetarbete. Om en programansats inte går att tillämpa bör Sverige vara pådrivande och stödja samarbetspartnern att skapa förutsättningar för en programansats.

3.1.5 Främja samordning och arbetsdelning under samarbetspartnerns ledarskap

Sverige ska verka för genomförandet av EU:s uppförandekod om komplementaritet och arbetsdelning inom utvecklingspolitiken.¹¹

Sverige ska verka för att samarbetspartnern leder processen för samordning och arbetsdelning i ett program eller en sektor. Arbetsdelning och övriga åtaganden vad gäller biståndseffektivitet bör fastställas i en uppförandekod eller motsvarande.

Anpassning till landets prioriteringar och system ska gå före harmonisering med andra givare. I de fall Sverige verkar i en miljö med få likasinnade givare, eller där det saknas en samsyn avseende samordning och biståndseffektivitet, ska Sverige verka för att ökad samsyn skapas.

11. Se 9090/07: EU:s uppförandekod om komplementaritet och arbetsdelning inom utvecklingspolitiken.

3.1.6 Koncentrera sektorer och insatser

Sverige bör vara verksamt i högst tre sektorer i varje land utifrån Sidas sektorindelning. Fokusering ska även ske inom sektorer och antalet insatser ska begränsas. Utöver de tre sektorerna kan Sverige ge generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning, stöd till forskning, stöd till det civila samhället och humanitärt bistånd. En beloppsmässigt mindre samarbetsstrategi (belopp under 100 miljoner kronor per år) bör vara mer koncentrerad och normalt endast omfatta en till två sektorer.

En samarbetsstrategi som omfattar generellt budgetstöd och tre sektorer, ska redovisa goda skäl för denna omfattning och utgöra en större samarbetsstrategi (belopp över 100 miljoner kronor per år). Då kompletterande insatser till stöd för ansvarsutkrävande, kapacitetsutveckling eller finansiell kontroll är del av utformningen av generellt budgetstöd eller sektorprogramstöd, räknas dessa insatser som en del av budgetstödet eller sektorprogramstödet.

Om insatsportföljen innehåller forskningsstöd eller handelsrelaterat bistånd (s.k. *aid for trade*) och stödet utgör en omfattande del av den totala landportföljen bör stödet i första hand räknas som en av tre sektorer. Består stödet av mindre insatser kan dessa inkluderas i landportföljen utöver tre andra sektorer.

Stöd till ett multilateralt eller tvärsektorielt program såsom en återuppbyggnadsfond, ett integrerat landsbygdsutvecklingsprogram eller ett distriktsutvecklingsprogram, som är sammanhållet i ett avtal, ska räknas som en sektor.

Delegerat samarbete inom en sektor ska räknas som en sektor. Delegerat samarbete kan i undantagsfall räknas utöver de tre sektorerna om samarbetet är tidsbegränsat och sker i syfte att fasa ut en sektor.

Vid utfasning av en sektor eller ett samarbetsområde ska Sverige i första hand välja fullt utträde ur sektorn eller området. Delegerat samarbete ska utgöra andrahandsalternativ och enbart användas som en tillfällig lösning. En ansvarsfull plan för utfasningen ska antas och delas med alla berörda parter.

3.1.7 Främja ansvarsutkrävande

Sverige ska verka för att samarbetet utformas och genomförs på ett sätt som främjar ett brett ägarskap samt bidrar till att stärka nationellt och lokalt ansvarsutkrävande. Sverige ska i sitt samarbete verka för att de program som finansieras är förankrade i folkvalda församlingar och bland nyckelintressenter inom aktuell sektor, organisation eller tematiskt område. Sverige ska verka för att samarbetslandets regering skapar förutsättningar för medborgare att delta, få tillgång till information och utkräva ansvar på lokal, regional och nationell nivå.

Samarbetet ska utformas på ett sätt som främjar ömsesidigt ansvarsutkrävande. Sverige bör verka för att samarbetslandet genomför utvärderingar av hur givarna uppfyller sina internationella åtaganden om biståndseffektivitet.

Ett långsiktigt, förutsägbart och transparent utvecklingssamarbete anpassat till samarbetslandets verksamhetscykel ska eftersträvas.

Utvecklingssamarbetet innebär åtaganden för såväl mottagare som givare. Åtaganden kan gälla övergripande principer och förutsättningar för utvecklingssamarbetet. På insatsnivå finns villkor bl.a. relaterade till resultatuppföljning, finansiell rapportering och revision.

Konditionalitet och resultatindikatorer bör i möjligaste mån utgå från och hämtas från samarbetspartnerns egna åtaganden, såsom reflekterade i en utvecklingsplan, verksamhetsplan eller motsvarande. I vissa fall kan även andra villkor vara motiverade, förutsatt att de på ett effektivt sätt främjar efterlevnaden av samarbetspartnerns åtaganden och gällande regelverk.

Ömsesidiga åtaganden ska ha överenskommit med samarbetspartnern och dokumenterats i avtal. Villkorsställande samt bedömning av huruvida åtaganden har uppfyllts ska göras på ett förutsägbart sätt och tydligt kommuniceras. Kravställande bör genomföras på ett sätt som främjar samarbetspartnerns ägarskap och förutsägbarhet i utbetalningar. Givare

och samarbetspartner bör tydliggöra åtaganden och resultatindikatorer i ett gemensamt ramverk. Sverige bör sträva efter att begränsa antalet villkor och fokusera på väsentliga aspekter för att nå uppsatta utvecklingsmål och för att säkerställa adekvat uppföljning och kontroll av resurser.

Kravställande och dialog kan framför allt avse samarbetslandets åtaganden vad gäller mänskliga rättigheter, en effektiv och transparent medelsanvändning och fungerande system för finansiell kontroll, uppföljning och revision samt ansvarsutkrävande vid avslöjande av korrupktion. Kravställande ska i första hand komma till uttryck i förstärkt dialog.

Sverige ska följa och främja samarbetspartnerns ledarskap för ett effektivt och kollektivt agerande mot korrupktion. Sverige ska stödja samarbetspartnern i dess arbete att bekämpa korrupktion och efterleva FN:s konvention mot korrupktion. Vid misstanke om korrupktion eller i situationer där korrupktionsläget försämrats bör Sverige följa DAC:s riktlinjer för transparens och förutsägbarhet¹². Sverige ska särskilt vara transparent beträffande hur man avser agera i händelse av korrupktion och verka för att givarsamfundet och samarbetspartner i förväg kommer överens om möjliga åtgärder vid korrupktion. Det civila samhället bör stödjas i dess strävanden att agera i händelse av korrupktion.

3.1.8 Bidra till kapacitetsutveckling

Sida ska i planering, beredning och genomförande av insatser överväga i vilken utsträckning och hur samarbetspartnerns kapacitet behöver stärkas.

12. Se OECD (2007): Policy Paper and Principles on Anti-Corruption "Setting on Agenda for Collective Action" och OECD DAC Network on Governance – Anti-Corruption Task Team "Working towards more effective collective donor responses to corruption", Synthesis report and recommendations.

Samarbetspartnerns egna åtgärder och andra givares insatser ska beaktas. Stöd till kapacitetsutveckling ska i så stor utsträckning som möjligt integreras i ordinarie insatser. Stöd till kapacitetsutveckling kan vara riktat mot faktorer eller aktörer utanför samarbetspartnerns inflytande.

Sveriges stöd till kapacitetsutveckling ska vara behovs- och efterfrågestyrt och utformas på ett sätt som stärker lokalt ägarskap. Sida ska i dialog med samarbetspartnern uppmuntra denna att sätta upp tydliga och realistiska mål för stärkt kapacitet. I de fall samarbetspartnern inte har någon strategi eller plan för kapacitetsutveckling ska Sida verka för att samarbetspartnern utvecklar en sådan.

I de fall stöd till kapacitetsutveckling rör tekniskt samarbete, ska samarbetspartnern på ett oberoende sätt ges möjlighet att välja genomförare, inklusive använda sig av lokala resurser såsom lokal expertis, konsulter, utbildnings- och forskningsinstitutioner samt s.k. syd-syd-samarbete.

3.2 Samarbetspartners och samarbetsformer

3.2.1 Samarbetspartners

I utformningen av insatsportföljen ska Sida beakta aktörer i samarbetslandet, multilaterala organisationer, svenska aktörer och nya aktörer.

I samarbetslandet

I utformningen av insatsportföljen ska Sida eftersträva balans och komplementaritet i val av samarbetspartner, såsom mellan den offentliga sektorn, det civila samhället och den privata sektorn. Insatsportföljen ska anpassas till varje samarbetslands specifika förhållanden.

När biståndet är avsett att stödja genomförande av landets utvecklingsplan bör ett direkt samarbete med den offentliga sektorn sökas. Samarbete via flera led av samarbetspartners bör undvikas.

Stöd till den verkställande makten ska balanseras med stöd för att utveckla och stärka aktörer och strukturer såsom parlament och riksrevision, parti-väsande, det civila samhällets organisationer, den privata sektorn och media. Sida ska beakta inriktningen och omfattningen av andra givares stöd.

Multilaterala organisationer

I de fall Sverige stödjer multilaterala organisationer ska Sida verka för att principerna om ett effektivt bistånd följs i genomförandet av biståndet. Sida ska främja att de multilaterala organisationerna tillämpar programansatser och använder samarbetsländernas system samt deltar i gemensamma finansieringsarrangemang.

Stöd till en multilateral organisation ska i möjligaste mån stå i samklang med svensk organisationsstrategi, om sådan finns, samt ska i möjligaste mån ske inom ramen för organisationens antagna landprogram. Om FN har

enats om ett gemensamt landprogram ska stöd till FN-organisationer endast förekomma inom ramen för detta program.

Sverige ska eftersträva en ökad samverkan inom EU och med EU:s institutioner. Sverige ska delta i utvecklingen av EU:s samarbetsstrategier, såväl i utformningen som i halvtids- och slutöversyn. Möjligheter till samarbete bör identifieras och främjas. Sverige bör också bidra till relevanta EU-processer i samarbetslandet.¹³ EU har genomfört regelförändringar som innebär ökade möjligheter till samfinansiering i syfte att öka biståndseffektiviteten. Även samprogrammering är en möjlighet.

Svenska aktörer

Sida ska dra nytta av den kunskap, kompetens och kapacitet som finns i Sverige inom det civila samhällets organisationer, näringsliv och offentliga aktörer, inklusive statliga bolag och akademiska institutioner.

Sida ska söka synergier med svenska aktörer i syfte att bidra till en samstämmig svensk politik.

Sida bör inom ramen för samarbetsstrategier utveckla samverkan med näringslivet.

Nya givare och utvecklingspartners

Det senaste årtiondet har sett en snabb tillväxt av partners inom utvecklings-samarbetet: globala institutioner, vertikala och tematiska fonder, filantroper, nya givarländer och utvecklingsländer, bland andra. Sida bör söka former för samverkan med dessa partners inom ramen för samarbetsstrategins inriktning och bidra till att skapa synergier mellan olika givare och instrument.

3.2.2 Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning

Syftet med generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning är att bidra till att nå målen i landets utvecklingsplan eller motsvarande. Generellt budgetstöd ska också bidra till att stärka landets förvaltningssystem med fokus på offentlig finansiell styrning.

Generellt budgetstöd förutsätter ett stort mått av ömsesidigt förtroende mellan samarbetsland och givare. Tröskeln ska därför vara relativt hög för att gå in i ett åtagande om generellt budgetstöd, liksom för att gå ur eller avbryta ett åtagande.

Grundläggande förutsättningar för generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning

Fem grundläggande förutsättningar ska vara uppfyllda för att generellt budgetstöd ska kunna beviljas. Dessa förutsättningar är:

13. Se Utlandsmyndigheternas påverkan av utformandet av EG-biståndet – Vägledning. RK-beslut 2009-10-15: UF 2009/75534/MU.

- Grundläggande respekt för samt tydliga åtaganden och vidtagna åtgärder för att stärka mänskliga rättigheter och demokrati.
- En nationell plan eller motsvarande för utveckling och fattigdomsminskning med demokratisk förankring som sammantaget bedöms vara relevant, trovärdig och genomförbar.
- En tillväxtfrämjande och långsiktigt hållbar ekonomisk politik med utveckling och fattigdomsbekämpning som mål, i vilken makroekonomisk stabilitet ingår som en nödvändig förutsättning.
- Offentliga finansiella styrsystem som är tillräckligt¹⁴ transparenta, robusta och effektiva för att målsättningarna med stödet ska kunna uppnås tillsammans med en positiv utveckling av systemen.
- Ett tydligt åtagande samt vidtagna åtgärder från samarbetslandets regering att bekämpa korruption i den offentliga verksamheten.

Bedömningen av de grundläggande förutsättningarna för generellt budgetstöd ska utgöra en integrerad del av bedömningsunderlaget. I de fall generellt budgetstöd kan bli aktuellt ska bedömningsunderlaget fördjupas och kan därmed vara mer omfattande än för övriga samarbetsländer. Se 1.7.4. I avsnittet om slutsatser och rekommendationer ska Sida ge sin rekommendation om huruvida generellt budgetstöd är en lämplig samarbetsform i det aktuella landet.

För varje grundläggande förutsättning ska en sammanvägd bedömning av styrkor och svagheter göras. Bedömningen ska innefatta såväl den nuvarande situationen som trenden och utsikterna för den framtida utvecklingen. I denna bedömning ska pågående reformer samt i vilken mån det generella budgetstödet kan bidra positivt och utgöra ett effektivt medel för fattigdomsbekämpning vägas in.

Bedömningsunderlaget ska även fördjupas avseende resultat av samarbetslandets utvecklingspolitik och hur eventuellt tidigare svenskt generellt budgetstöd och budgetstöd genom andra givare bidragit till dessa resultat.

Utformning av generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning

Generellt budgetstöd utgörs av tre samverkande delar:

1. Det finansiella bidraget.
2. Villkoren och dialogen mellan givare och samarbetsland.
3. Kompletterande åtgärder.

14. "Tillräckligt" ska här ges en dynamisk tolkning. Huruvida systemen är tillräckligt transparenta, robusta och effektiva måste bedömas utifrån en sammanvägd bedömning av de identifierade styrkorna och svagheter, riskerna (inklusive korruptionsbedömningen), systemens kvalitet och hur de utvecklats samt det politiska åtagandet till reformer och förbättringar.

Det finansiella bidraget

Generellt budgetstöd ska ha effektmål motsvarande målen för sektorer. Målen bör ha en tydlig koppling till såväl landets utvecklingsplan som det givargemensamma uppföljningsramverket. Se 1.4.2.

Det finansiella bidraget ska i möjligaste mån utformas så att det möjliggör en förutsägbar, proportionerlig och situationsanpassad reaktion på uppnådda resultat ("graduated response"). En modell med en kombination av en fast och en variabel del kan vara ett av flera möjliga sätt att skapa tydligare fokus på resultat. Den variabla delen knyts till ett antal utvalda indikatorer ur resultatramverket och utbetalningens storlek bestäms av i vilken grad målen för indikatorerna har uppnåtts. Den variabla delen bör framför allt fokusera på resultatindikatorer från uppföljningsramverket som rör god samhällsstyrning och offentlig finansiell styrning, inklusive effektiv medelsanvändning och budgetgenomförande. Indikatorerna kan mäta resultat på nationell nivå eller sektornivå.

Sverige ska anpassa budgetstödscykeln till samarbetslandets planerings- och budgetcykel. Avtal bör vara fleråriga och åtaganden för kommande budgetår ska i möjligaste mån bekräftas i tillräckligt god tid året före, för att kunna ligga till grund för samarbetslandets budgetarbete.

Utbetalningar bör inte ändras inom pågående budgetår såvida inte någon av de grundläggande förutsättningarna, såsom avtalade, har upphört att vara uppfyllda eller då de givargemensamma underliggande principerna inte längre efterlevs.

Villkor och dialog

Villkor för utbetalning och indikatorer för uppföljning av det svenska budgetstödet ska regleras i varje enskilt budgetstödsavtal. Sverige ska främja och använda givargemensamma ramverk om budgetstöd¹⁵.

De grundläggande förutsättningarna ska inkluderas i insatsavtalet som villkor för utbetalning av generellt budgetstöd. I de fall de givargemensamma underliggande principerna väl reflekterar Sveriges grundläggande förutsättningar, bör avtalet referera till dessa principer istället för till Sveriges grundläggande förutsättningar. Det givargemensamma uppföljningsramverket, Performance Assessment Framework, PAF, eller motsvarande ramverk ska utgöra en del av avtalet.

Dialog ska normalt samordnas med övriga givare. Sverige ska verka för att budgetstödsdialogen beaktar och är komplementär till den dialog som förekommer inom övriga dialogfora i samarbetslandet. Sverige ska verka för att dialogen inom ramen för budgetstödsarbetet och den politiska dialogen samordnas.

15. Memorandum of Understanding eller Joint Financing Arrangement.

Kompletterande åtgärder

I syfte att skapa förutsättningar för ett effektivt genomförande av landets utvecklingsplan och hantera de risker som identifierats, ska det generella budgetstödet kombineras med kompletterande åtgärder till stöd för kapacitetsutveckling, ansvarsutkrävande och finansiell kontroll.

Åtgärderna kan utgöra en del av samarbetslandets reformprogram eller vara kompletterande insatser. Inriktningen och omfattningen av dessa åtgärder ska anpassas till pågående institutionella reformer, andra givares insatser och till riskernas karaktär och omfattning. Åtgärderna ska tillsammans utgöra ett integrerat paket, bidra till att utveckla landets kapacitet och till att samarbetslandets processer och system stärks.

Kapacitetsutveckling för stärkt ansvarsutkrävande syftar till att öka öppenhet och insyn, stärka gransknings- och kontrollfunktioner samt förbättra medborgarnas möjligheter till deltagande och demokratiskt ansvarsutkrävande. Detta kan bl.a. innefatta stöd till reformer som bidrar till ökad transparens och kapacitetsutvecklande stöd till parlament, nationella revisionsorgan och andra granskande organ. Därutöver ska stöd till det civila samhället och media övervägas.

Kapacitetsutveckling för offentlig finansiell styrning och finansiell kontroll syftar till effektiv planering, utnyttjande och uppföljning av offentliga medel genom att utveckla och stärka samarbetslandets system och processer. Det kan innefatta stöd, via budgetstödet eller kompletterande insatser, till reformprogram och andra åtgärder som stärker systemen för offentlig finansiell styrning samt förebygger och förhindrar korrupcion.

Sverige ska i första hand ge stöd till åtgärder som vidtas av samarbetslandet inom ramen för dess reformprogram. Reformerna bör ingå i och följas upp inom ramen för det givargemensamma uppföljningsramverket för budgetstödet.

Om de åtgärder som samarbetslandet vidtar inte bedöms vara tillräckliga på kort sikt, kan särskilda åtgärder för ökad finansiell kontroll övervägas¹⁶. Dessa åtgärder bör i så stor utsträckning som möjligt vara givargemensamma samt bidra till att samarbetslandets gällande regelverk efterlevs och att samarbetslandets system stärks. Syftet med sådana åtgärder ska vara att möjliggöra budgetstöd där de grundläggande förutsättningarna är uppfyllda och samarbetsformen bedöms vara den mest effektiva för att uppnå resultat, men där offentlig finansiell styrning och finansiell kontroll uppvisar svagheter. Sådana särskilda åtgärder för finansiell kontroll ska i första hand bidra till lägre risk utan att ersätta nationella policyer eller processer och utan att frånta samarbetslandet dess ansvar. Då särskilda åtgärder för ökad finansiell kontroll övervägs ska utgångspunkten vara att dessa är av tillfällig natur.

¹⁶. T.ex. stickprovsrevisioner och systemrevisioner.

Ansvars- och rollfördelning

En bedömning av huruvida generellt budgetstöd kan vara en lämplig samarbetsform görs i bedömningsunderlaget, vanligen genom uppdrag i regleringsbrev, eller då Sida bedömer att det är motiverat. Genom beslut om samarbetsstrategi tar regeringen ställning till huruvida generellt budgetstöd kan utgöra en samarbetsform i landet i fråga.

I och med regeringens beslut om samarbetsstrategi där generellt budgetstöd ingår bemyndigas Sida att bereda, besluta, ingå avtal och utbetala budgetstöd till det aktuella landet. Om de grundläggande förutsättningarna för generellt budgetstöd därefter ändras i negativ riktning i sådan utsträckning att det är osäkert huruvida de är uppfyllda, ska Sida samråda med Utrikesdepartementet inför Sidas beslut om generellt budgetstöd. Samrådet ska dokumenteras. Såväl Sida som Utrikesdepartementet kan ta initiativ till samråd.

Sida fattar beslut om belopp, villkor, utformning och avtalsformer för generellt budgetstöd. Ett budgetstödsavtal får gälla högst två år efter aktuell strategiperiod. Belopp ska vägledas av samarbetsstrategin.

Sida ska i beredningen av budgetstöd vid behov uppdatera och fördjupa den analys av de grundläggande förutsättningarna för budgetstöd som görs i bedömningsunderlaget inför samarbetsstrategin.

Om samarbetsstrategin anger att det inte finns förutsättningar för generellt budgetstöd eller om samarbetsstrategin inte tar ställning till denna samarbetsform och utvecklingen därefter förändras i positiv riktning, krävs ett regeringsbeslut för att möjliggöra budgetstöd.

Riskhantering, inklusive aktiv anti-korruption

Inför insatsbeslut om generellt budgetstöd ska finansiella risker och utvecklingsrisker identifieras och värderas. En bedömning ska också göras av hur risker kan hanteras.¹⁷

Vid generellt budgetstöd är det särskilt viktigt att bedöma risker relaterade till samarbetslandets system för offentlig finansiell styrning. Bedömningen av korruptionsrisker ska beakta huruvida åtgärder vidtas för att utkräva ansvar när korruption avslöjas.

Riskhantering kan omfatta kompletterande åtgärder. Svagheter och risker bör vara föremål för reformer som över tiden åtgärdar dem. Identifiering och bedömning av risker samt hur de kan hanteras bör i möjligaste mån göras gemensamt med andra givare.

Bedömningar inför åtagande om utbetalning och beslut om utbetalning

Vid fleråriga budgetstödsavtal ska Sida varje år göra ett åtagande om utbetalning av budgetstöd i god tid före samarbetslandets kommande budgetår. Ett

17. Med finansiell risk avses här det som på engelska kallas "fiduciary risk", dvs. 1) att resurser inte används för avsedda ändamål, inklusive korruption, 2) att resursanvändningen inte är kostnads-effektiv eller 3) att resurser inte redovisas på ett tillfredsställande sätt. Med utvecklingsrisk avses risken att målen inte nås och att utvecklingseffekterna uteblir.

åtagande kan endast ges inom ramen för ett beslutat budgetstöd. Åtagandet ska baseras på en bedömning av huruvida de grundläggande förutsättningarna för generellt budgetstöd, eller de givargemensamma underliggande principerna i de fall det är dessa principer som har avtalats, fortsatt är uppfyllda. Bedömningen ska även inkludera andra villkor i avtalet samt vilka resultat som uppnåtts.

Sida ska göra sin egen bedömning av om överenskomna resultat har uppnåtts baserat på den årliga givargemensamma resultatuppföljningen. Bedömningen ska dokumenteras.

Sida ska bedöma huruvida det har skett förändringar i negativ riktning av grundläggande förutsättningar, såsom avtalade, i sådan utsträckning att de inte längre bedöms vara uppfyllda. Bedömningen kan vara kortfattad och bör fokusera på huruvida situationen väsentligen förändrats sedan föregående bedömning och huruvida förändringarna innebär en negativ trend. Bedömningen ska dokumenteras.

Sida kan ej besluta om åtagande om utbetalning eller verkställa en utbetalning av generellt budgetstöd då de grundläggande förutsättningarna, såsom avtalade, inte längre är uppfyllda.

Om de grundläggande förutsättningarna för generellt budgetstöd, såsom avtalade, har ändrats i negativ riktning i sådan utsträckning att det är osäkert huruvida de är uppfyllda, ska dialog inledas med samarbetslandet i enlighet med den process som fastlagts i det gemensamma ramverket för budgetstödet. Sida ska eftersträva en givargemensam analys och process, men ska alltid göra sin egen bedömning av huruvida grundläggande förutsättningar, såsom avtalade, är uppfyllda. Under pågående dialog kan utbetalning av tidigare bekräftat belopp, eller en del därav, övervägas efter samråd med Utrikesdepartementet. Samrådet ska dokumenteras.

Om det konstateras att de grundläggande förutsättningarna inte längre är uppfyllda ska en konsekvensbedömning göras av effekterna av inställt åtagande eller inställd utbetalning samt en bedömning av vilka åtgärder som samarbetslandets regering behöver vidta för att budgetstödet ska kunna återupptas. Då de grundläggande förutsättningarna för generellt budgetstöd inte är uppfyllda ska stödet normalt inte utbetalas (se nedan). De yttersta konsekvenserna av ett avbrutet stöd kan vara att insatsavtalet om generellt budgetstöd sägs upp av Sida.

I särskilda fall kan utbetalning övervägas även om de grundläggande förutsättningarna inte är uppfyllda i alla avseenden. I dessa fall krävs ett regeringsbeslut för att möjliggöra en eventuell utbetalning. Sida ska i förekommande fall inkomma med ett underlag för beslut om utbetalning till regeringen.

Uppföljning av generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning

För uppföljning av generellt budgetstöd se även 1.6.

Sverige ska ansluta sig till och aktivt främja givargemensamma ramverk

och översyner av villkor för generellt budgetstöd och av genomförandet av landets utvecklingsplan, ledda av landets regering och/eller i samarbete med andra bilaterala och multilaterala aktörer.

Budgetstödet bör följas upp mot indikatorer i det överenskomna uppföljningsramverket och som inkluderats i avtal om budgetstöd. Resultatindikatorer ska i första hand baseras på landets nationella utvecklingsplan eller motsvarande. Sverige ska i uppföljningen särskilt fokusera på den nationella utvecklingsplanens genomförande och måluppfyllelse samt förbättringar inom offentlig finansiell styrning. En väl avvägd balans mellan prestationer och effektindikatorer ska eftersträvas.

Därutöver ska Sida löpande följa utvecklingen av Sveriges grundläggande förutsättningar för generellt budgetstöd inom ramen för den uppföljning som görs av strategin.

Sida ska verka för att den givargemensamma uppföljningen också innefattar metoder som mäter effekterna på gräsrotsnivå av politiken för fattigdomsbekämpning. Uppföljning och resultat ska vara kommunicerbara till externa målgrupper i såväl samarbets- som givarländer.

Om en planerad utbetalning av budgetstöd inte sker inom det förutsedda finansiella året ska Utrikesdepartementet och Sida samråda om eventuell omallokering av dessa resurser.

Preciserade anvisningar

Sida ska utforma preciserade anvisningar för beredning, utformning, genomförande och uppföljning av generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning i syfte att säkerställa en likformig tillämpning mellan länder i enlighet med riktlinjerna.

3.2.3 Sektorprogramstöd – allmänna principer

Ett sektorprogram utgör strategi och planeringsram för utvecklingen inom en sektor, subsektor eller policyområde. Ett sektorprogram kan stödjas genom en rad olika finansieringsformer såsom budgetstöd, givargemensam pool-finansiering och projektstöd.

Sida ska i bedömningsunderlaget som utarbetas till grund för strategin, så långt det är möjligt, ange vilka finansieringsformer som bedöms vara mest effektiva för att uppnå de uppsatta målen för sektorn. Bedömningen ska utgå från sektorns specifika karaktär, en bedömning av för- och nackdelar med olika finansieringsformer liksom de risker som förknippas med desamma samt möjligheterna att hantera dessa risker.

En bedömning av vilken finansieringsform¹⁸ som är lämplig för stöd till sektorprogrammet ska innefatta en bedömning av såväl förväntade positiva

¹⁸. T.ex. budgetstöd till ett samarbetslands statsbudget, basbudgetstöd till en organisation, givargemensam pool-finansiering eller projektfinansiering.

utvecklingseffekter av att använda samarbetspartnerns egna system som risker med att använda dessa system. Även förväntade effekter av och nackdelar med att inte använda samarbetspartnerns system ska beaktas i bedömningen. Möjligheter till riskhantering genom kompletterande åtgärder ska beaktas. Risker med olika finansieringsformer ska ställas i relation till hur finansieringsformerna bidrar till måluppfyllelse.

När stödet avser den offentliga förvaltningen, bör Sverige prioritera sektorbudgetstöd framför övriga finansieringsformer där förutsättningar möjliggör sådant stöd.

3.2.4 Sektorbudgetstöd

I samarbetsstrategin anger regeringen om sektorbudgetstöd kan övervägas. Därigenom bemyndigar regeringen Sida att bereda, besluta, ingå avtal och utbetala sektorbudgetstöd till det aktuella landet.

Bedömningsfaktorer för sektorbudgetstöd

En översiktlig bedömning av förutsättningarna att ge sektorbudgetstöd ska göras i bedömningsunderlaget. Bedömningsunderlaget ska möjliggöra för regeringen att ta ställning till sektorbudgetstöd. Se 1.7.4. Av särskild vikt för regeringens ställningstagande till sektorbudgetstöd är en övergripande bedömning av följande bedömningsfaktorer:

- Samarbetspartnerns system för finansiell styrning och huruvida de är tillräckligt¹⁹ transparenta, robusta och effektiva för att stödets mål ska kunna uppnås.
- Samarbetspartnerns åtaganden samt system och åtgärder för att förebygga och förhindra korruption samt utkräva ansvar när korruption avslöjas.

Inför Sidas beslut om sektorbudgetstöd, ska myndigheten vid behov uppdatera och fördjupa ovanstående bedömning, framför allt med avseende på den aktuella sektorn. Sidans bedömning ska även innefatta:

- En bedömning av sektorstrategins eller sektorplanens ägarskap och demokratiska förankring, dess relevans, genomförbarhet, inklusive en bedömning av samarbetspartnerns kapacitet samt system för uppföljning och givarsamordning.
- En bedömning av i vilken utsträckning budgetallokeringar till sektorn är i linje med sektorplanen och sektorns finansiering på sikt bedöms vara hållbar.

19. "Tillräckligt" ska här ges en dynamisk tolkning. Huruvida systemen är tillräckligt transparenta, robusta och effektiva måste bedömas utifrån en sammanvägd bedömning av de identifierade styrkorna och svagheter, riskerna (inklusive korruptionsbedömningen), systemens kvalitet och hur de utvecklats samt det politiska åtagandet till reformer och förbättringar.

Utformning av sektorbudgetstöd

Sektorbudgetstöd utgörs normalt av tre samverkande delar:

1. Det finansiella bidraget.
2. Villkoren och dialogen mellan givarna och samarbetspartnern.
3. Kompletterande åtgärder.

Det finansiella bidraget

Sektorbudgetstöd ska ha effektmål motsvarande målen för sektorer. Målen bör ha en tydlig koppling till såväl landets utvecklingsplan som det givargemensamma uppföljningsramverket. Se 1.4.2.

En programansats innebär ett långsiktigt åtagande och avtal om sektorbudgetstöd bör därför vara fleråriga. Sverige ska anpassa sektorbudgetstödet till samarbetspartnerns planerings- och budgetcykel. Åtaganden om utbetalning för kommande budgetår ska i möjligaste mån bekräftas i tillräckligt god tid året före, för att kunna ligga till grund för samarbetslandets budgetarbete. Utbetalningar bör inte ändras under pågående budgetår.

I utformningen av ett sektorbudgetstöd ska Sverige beakta hur sektorprogrammet relaterar till den nationella utvecklingsplanen, det centrala planeringsministeriet och finansministeriet eller motsvarande, liksom hur programmet påverkar relationen mellan den centrala och lokala förvaltningen.

Sektorbudgetstöd ska utformas så att det inte splittrar och försvårar en enhetlig och sammanhållen budgetprocess baserad på samarbetslandets prioriteringar och resursutrymme. Resurser ska kanaliseras via reguljära mekanismer i finansministeriets regi.

När förutsättningar för såväl generellt budgetstöd som sektorbudgetstöd föreligger, ska komplementaritet och samverkan mellan dessa samarbetsformer eftersträvas vad gäller bl.a. stödets mål, villkor, dialog och riskhantering.

Villkor och dialog

Villkor för uppföljning och utbetalning av det svenska stödet ska regleras i varje avtal om sektorbudgetstöd. Sverige ska i möjligaste mån främja och använda givargemensamma ramverk²⁰. Sverige bör verka för att dialogen innefattar frågor utöver policy och strategi, såsom utveckling av budgetramverk, nationella system och institutioner.

Samordning på sektornivå ska vara förenlig med struktur och ansvar på nationell nivå. Nationella processer för ansvarsutkrävande på olika administrativa nivåer ska respekteras och främjas. Samordning på sektornivå bör relatera till ramverk för samordning och dialog kring den nationella utvecklingsplanen.

20. Code of Conduct och Joint Financing Arrangement eller Memorandum of Understanding.

Kompletterande åtgärder

Se avsnitt om kompletterande åtgärder för generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning. En bedömning ska särskilt göras av behov av kompletterande åtgärder på sektornivå.

Riskhantering, inklusive aktiv anti-korruption

Se Riskhantering under 3.2.2.

Utbetalning av sektorbudgetstöd

Sida bör bekräfta åtagande om utbetalning i god tid före samarbetslandets kommande budgetår. Åtagandet ska grundas på den årliga resultatuppföljningen baserat på överenskomna indikatorer på prestations- och effektnivå.

Om Sida bedömer att förutsättningarna för sektorbudgetstöd har ändrats i negativ riktning efter beslut om samarbetsstrategi i sådan utsträckning att det är osäkert om det finns förutsättningar för sektorbudgetstöd, ska samrådet ske med Utrikesdepartementet inför eventuellt beslut om avtal, åtagande och utbetalning av sektorbudgetstöd. Såväl Sida som Utrikesdepartementet kan ta initiativ till samråd.

Uppföljning av sektorbudgetstöd

För uppföljning av sektorbudgetstöd se även 1.6.

Resultatindikatorer ska vara överenskomna med samarbetslandet och bör hämtas eller härledas från samarbetslandets sektorpolicy eller sektorplan. Sverige bör verka för att överenskomna indikatorer utgår från ett gemensamt uppföljningsramverk på sektornivå.

Processen för uppföljning av sektorbudgetstöd ska utgå från samarbetspartnerns verksamhetscykel. Sverige ska verka för att samarbetspartnerns och givarnas gemensamma uppföljning av utvecklingen inom sektorn sker vid en tidpunkt som möjliggör att sektoruppföljningen utgör ett underlag för och bidrar till den årliga uppföljningen av den nationella utvecklingsplanen.

Om det förekommer brister i förutsättningarna för sektorbudgetstöd, som i tillräcklig utsträckning kan minskas genom kompletterande åtgärder, bör Sverige i första hand överväga sektorbudgetstöd med sådana åtgärder framför andra finansieringsformer.

Preciserade anvisningar

Sida ska utforma preciserade anvisningar för beredning, utformning, genomförande och uppföljning av sektorbudgetstöd i syfte att säkerställa en likformig tillämpning mellan länderna i enlighet med riktlinjerna.

3.2.5 Andra former av sektorprogramstöd

Sida kan fatta beslut om övriga former av sektorprogramstöd utan bemyndigande från regeringen. Ovanstående riktlinjer för sektorbudgetstöd gäller i tillämpliga delar även för andra former av sektorprogramstöd.

Om det inte råder förutsättningar för sektorbudgetstöd ska Sverige överväga givargemensam pool-finansiering²¹. Vid pool-finansiering ska Sverige använda de delar av de nationella systemen som bedöms vara tillräckligt transparenta och robusta. Val av pool-finansiering framför sektorbudgetstöd ska motiveras. Sverige ska eftersträva en övergång till användning av nationella system och sektorbudgetstöd.

Även risker med att använda parallella system ska bedömas, såsom risken att samarbetspartnerns egna system för offentlig finansiell styrning, inklusive budgetplanering, finansiell uppföljning och revision, fragmenteras.

3.2.6 Stabiliseringsstöd

Stabiliseringsstöd är normalt ett icke öronmärkt finansiellt stöd till ett lands statsbudget avsett som svar på ett omedelbart och tydligt påkallat behov till följd av en genomgripande samhällsförändring eller en makroekonomisk krissituation. Dess syfte är att bidra till makroekonomisk stabilitet och att skapa förutsättningar för fattigdomsbekämpning. Ett samarbetslands behov av stabiliseringsstöd kan ej förutses. Samarbetsformen kan bli aktuell under hela strategiperioden.

Stöd kan utgå till länder som drabbats av en allvarlig ekonomisk chock eller nyligen självständiga länder, postkonfliktländer och nyblivna demokratier i behov av finansiering av budgeten. Samarbetsländer som beviljas stabiliseringsstöd ska normalt ha en överenskommelse med Internationella valutafonden (IMF) om den ekonomiska politiken. Stöd bör ges inom ramen för en internationellt samordnad insats.

Stödets natur förutsätter ett snabbt agerande och ett högre risktagande. Sverige ska därför prioritera en snabb berednings- och beslutsprocess och överväga ett kalkylerat risktagande.²²

Ansvars- och rollfördelning

Inför beredning och framtagande av beslutsunderlag ska Utrikesdepartementet och Sida samråda om huruvida stabiliseringsstöd ska övervägas. Samrådet ska dokumenteras.

Sida utarbetar ett underlag utifrån vilket regeringen fattar beslut om stabiliseringsstöd. Beslut om stabiliseringsstöd ska normalt vara ettåriga

21. Den givargemensamma poolen/kontot kan regleras av särskilda procedurer vad gäller utbetalning, upphandling, uppföljning, rapportering och revision.

22. I korruptionsbenägna miljöer med svagt utvecklade offentliga finansiella system kan i vissa fall övervägas att finansiera prioriterade och på förhand definierade utgifter i samarbetslandets budget som ett alternativ till ett icke öronmärkt stabiliseringsstöd vid ett omedelbart behov till följd av en genomgripande samhällsförändring eller makroekonomisk krissituation.

och ges under en period om högst tre år. Belopp ska i möjligaste mån vara additionellt till beslutat belopp i samarbetsstrategin.

I och med regeringens beslut bemyndigas Sida att besluta om, ingå avtal om och utbetala stabiliseringsstöd till det aktuella landet. I de fall en förlängning av stabiliseringsstödet är aktuell krävs förnyat regeringsbeslut.

Förutsättningar för stabiliseringsstöd

Beslut om stabiliseringsstöd ska bygga på en sammanvägd bedömning av de grundläggande förutsättningarna för generellt budgetstöd. Vid stabiliseringsstöd är vanligtvis dessa förutsättningar inte uppfyllda i alla avseenden. Om så är fallet ska Sida bedöma om effekten av ett stabiliseringsstöd motiverar ett högre risktagande än normalt. Behov och förväntad effekt ska i varje enskilt fall vägas mot de risker det innebär att de grundläggande förutsättningarna för generellt budgetstöd inte är uppfyllda till fullo. Avvägningen ska göras explicit och såväl motiv som riskanalys ska redovisas. Behov av eventuella kompletterande åtgärder ska ingå i bedömningen. Konfliktkänslighetsaspekter ska analyseras.

Sida ska samråda med Utrikesdepartementet inför utbetalning av beslutat stabiliseringsstöd om situationen vad gäller de grundläggande förutsättningarna väsentligen ändrats i negativ riktning. Samråd och bedömning ska dokumenteras. Om förutsättningarna för stabiliseringsstöd inte längre bedöms vara uppfyllda eller risktagandet inte längre bedöms vara skäligen ska stabiliseringsstöd inte utbetalas.

Utformning av stabiliseringsstöd

Stabiliseringsstöd utgörs av tre samverkande delar:

1. Det finansiella bidraget.
2. Villkoren och dialogen mellan givarna och samarbetslandet.
3. Kompletterande åtgärder.

Det finansiella bidraget

Stödets volym ska anpassas till samarbetslandets behov och situationen vad gäller de grundläggande förutsättningarna.

Sverige ska i möjligaste mån anpassa tidpunkt för beslut och utbetalning till samarbetslandets planerings- och budgetcykel. Mekanismer för anpassning av stödet till samarbetslandets budgetprocess bör säkras.

Sverige ska eftersträva att ingå avtal som del i en bredare givargrupp. De villkor som gäller för utbetalning och uppföljning av det finansiella bidraget ska då ha överenskommit gemensamt och regleras i avtal.

Villkor och dialog

Villkor och resultatindikatorer ska vara överenskomna med samarbetslandet och i första hand baseras på landets program med IMF.

Dialogen ska samordnas och genomföras med övriga givare och ska i

första hand baseras på uppföljning av resultat av landets program med IMF och utvecklingen av grundläggande förutsättningar och eventuella givargemensamma underliggande principer. Sverige ska verka för att dialogen kring stabiliseringsstöd inom givargemensamma ramverk beaktar de dialogfora som existerar i samarbetslandet.

Kompletterande åtgärder

Stabiliseringsstöd ska vid behov inkludera kompletterande åtgärder för stärkt finansiell styrning och kontroll. Åtgärder bör i första hand vidtas av samarbetslandet. Om de åtgärder som samarbetslandet vidtar inte bedöms vara tillräckliga på kort sikt, kan särskilda åtgärder för ökad finansiell kontroll övervägas. Sådana åtgärder bör i så stor utsträckning som möjligt vara givargemensamma och bidra till att samarbetslandets gällande regelverk efterlevs och samarbetslandets system stärks. Åtgärder för ökad finansiell kontroll ska i första hand bidra till lägre risk utan att frånta samarbetslandet dess ansvar.

Riskbedömning och riskhantering

Se Riskhantering under 3.2.2. Stabiliseringsstöd innebär ett högt risktagande. Vilket risktagande som är skäligt varierar från fall till fall. För att ett högt risktagande ska vara motiverat bör en process för att ta fram en nationell plan för utveckling, stabilisering, fred eller motsvarande ha påbörjats. Ett IMF-program eller ett s.k. "assessment letter" som bekräftar att den makroekonomiska politiken är i linje med makroekonomisk stabilitet ska normalt finnas. Ett skäligt risktagande förutsätter även en bedömning av systemen för offentlig finansiell styrning och samarbetslandets åtaganden och åtgärder för att bekämpa korruption.

En internationellt samordnad insats och närvaro av andra givare kan bidra till att minska risker. Bedömningen ska därför innefatta övriga givares roll samt eventuellt givargemensamt ramverk för stabiliseringsstöd.

Utrikesdepartementet och Sida ska fortlöpande samråda om vilket risktagande som är skäligt.

Uppföljning och utvärdering av stabiliseringsstöd

Uppföljning ska följa motsvarande riktlinjer för generellt budgetstöd. Det ekonomiska programmet med IMF, om sådant finns, ska utgöra huvudsaklig grund för uppföljning av stödet.

3.2.7 Projektstöd

Projektstöd bör ingå som del av en programansats. Projektstöd bör i möjligaste mån stödja samarbetspartnerns plan eller program och använda dess system för upphandling, betalning, rapportering och revision. Projektstöd bör registreras i budgeten.

Projektstöd kan framför allt övervägas i syfte att främja pilotverksamhet och innovativ verksamhet av kortsiktig natur. Projektstöd kan även erbjuda en effektiv respons på en övergående situation. Val av fristående projektstöd ska motiveras.

3.2.8 Stöd till organisationer

Principerna om biståndseffektivitet ska tillämpas i stöd som Sverige ger till eller kanaliserar genom en organisation. Det kan gälla en multilateral organisation, en statlig eller kommunal organisation i samarbetslandet, organisationer i det civila samhället eller andra organisationer. Utgångspunkten för svenskt stöd till en organisation ska vara en programansats och anpassning till samarbetspartnerns prioriteringar och användning av organisationens egna system. Om möjligt, ska stöd ges i form av icke öronmärkt basbudgetstöd till organisationens hela verksamhet eller i form av icke öronmärkt stöd till breda program.

3.2.9 Utvecklingslån och garantier

För utvecklingslån och garantier gäller förordning (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete.

Utvecklingslån och garantier är en finansieringsform som kan användas för att finansiera investeringar och åtgärder inom de valda sektorerna.

För miljölån gäller Strategi för finansiering av utvecklingslån och garantier avseende miljöåtgärder (miljölån).

3.2.10 Aktörssamverkan

Aktörssamverkan kan användas i samtliga samarbetsländer och kategorier. Gällande policy/riktlinjer för stödformen ska tillämpas.

3.2.11 Definitioner

Sida ska, där så behövs, utarbeta definitioner för de begrepp och samarbetsformer som anges i dessa riktlinjer.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet