

ÅTGÄRDSPROGRAM FÖR KUNSKAPSUTVECKLING INOM  
PROGRAM SOM FÅR STÖD AV SIDA

Inledning

Att ta tillvara och utveckla de mänskliga resurserna i u-länderna har alltid varit en huvudlinje i svenskt bistånd. Erfarenheterna av 25 års bistånd visar med all önskvärd tydlighet att en förutsättning för att bistånd skall resultera i varaktiga förbättringar är att kunskap och kompetens byggs upp på mottagarsidan och att inhemska strukturer och institutioner utvecklas. Att satsa på kunskapsutveckling är därför att säkerställa långsiktighet och bärkraft i biståndet (sustainability) och på sikt skapa ett oberoende av externa resurser hos mottagarländerna (self-reliance).

SIDA har i sitt bistånd dels lämnat stöd till särskilda utbildningsinstitutioner av skilda slag, dels stött kunskapsutveckling inom svensk-finansierade program som haft en annan huvuduppgift. Den nordiska personalbiståndsutvärderingen liksom många andra studier visar dock på att kunskapsutvecklingen i många fall varit en försummad del av projekten och att resultaten beträffande kompetensuppbyggnad och institutionsutveckling varit mindre tillfredsställande. SIDA har därför sökt komma fram till ett antal åtgärder som skulle kunna förbättra arbetet med att bygga upp inhemska kompetens inom de program och projekt som får svenskt stöd. Det långsiktiga målet är att bygga upp institutioner som kan fungera utan bistånd och att minska mottagarländernas beroende av utländsk expertis. De åtgärder som föreslås nedan anger vad SIDA kan och bör göra inom ramen för det svenska biståndet. Syftet har inte varit att utarbeta en strategi för kunskapsutveckling i mottagarländerna i stort.

Kunskapsutveckling är till sin kärna en fråga om lärande hos enskilda personer. Lärande äger rum i skolor och på arbetsplatser. Det sker i samspelet mellan individer och den omgivande miljön. Kunskapsutveckling innebär för SIDA att bidra till att skapa så gynnsamma förutsättningar som möjligt för lärande. Detta är delvis en fråga om resurser men förutsättningarna för lärande påverkas också av hur projekt och program är organiserade. Det gäller att undanröja de hinder som kan finnas för effektivt lärande, att utarbeta planer för hur lärande kan ske på ett systematiskt sätt samt att försöka skapa en miljö som uppmuntrar till tankeutbyte, kreativitet och samarbete. SIDA har vissa möjligheter att påverka denna miljö genom de samarbetsformer som läggs fast, exempelvis för institutionssamarbete.

När SIDA anlitar svensk eller annan expertis för att stimulera och uppmuntra lärande uppstår erfarenhetsmässigt en rad problem och målkonflikter. Den nordiska utvärderingen av personalbiståndets effektivitet ger exempel på sådana problem:

- det finns en konflikt mellan önskan att åstadkomma snabba resultat och att satsa på långsiktig uppbyggnad av kompetens i mottagarländerna. Exempelvis betonar programcykeln med dess begränsade planeringshorisont kortsiktiga projektmål, medan tyngdpunkten i det långsiktiga tänkandet ligger på kompetensuppbyggnad. Det bör dock noteras att en väl fungerande organisation med hög produktion samtidigt kan utgöra en stimulerande miljö för lärande,
- målen för projekten när det gäller kunskapsutveckling är oklara liksom de olika aktörernas uppfattning om sin roll i processen,
- mottagarländerna har en ambivalent inställning till den utländska personalen som delvis kan ha sin grund i att det finns inhemsk utbildad personal att tillgå.

Till detta kan läggas att mottagarländernas ambivalenta hållning sannolikt är en reflektion av vissa strukturella problem. Ett av de viktigaste problemen är att det finns en motsättning mellan mottagarländernas önskan att dra nytta av importerad teknologi och det formella utbildningssystemets oförmåga att tillgodose behovet av personal med teknisk-naturvetenskaplig bakgrund. Flertalet mottagare har växande skaror av välutbildade ungdomar samtidigt som de saknar personal inom vissa nyckelområden där det krävs en god bakgrund i naturvetenskap och teknik. Detta är särskilt tydligt i de portugisisktalande länderna i Afrika.

Det som gäller för lärande i u-länderna gäller också inom SIDA. Alla som arbetar med projekt och program där kunskapsutveckling är ett mål bör få en bättre insikt om hur SIDA kan skapa förutsättningar för lärande inom projekt och program. De regler och rutiner som styr vårt arbete kan ändras så att de skärper uppmärksamheten på att kunskapsutveckling ska genomsyra biståndshandlingen i alla dess faser.

Nedanstående program för åtgärder har således utformats i syfte att förbättra handläggningen av insatser för att bygga upp och utveckla ländernas egen kompetens. Det bör betonas att samarbetsländerna är olika och att tillämpningen nödvändigtvis måste anpassas efter förutsättningarna i respektive land. Syftet med åtgärdsprogrammet är att ett

långsiktigt tänkande ifråga om kunskapsutveckling skall prägla hela beredningsprocessen. Dock måste givetvis alltid en avvägning ske i förhållande till kortsiktiga effektivitetsmål och SIDA:s egen kapacitet. Uppställningen följer de olika stegen i SIDA:s beredningsprocess.

### 1. Idéberedningsstadiet

Frågan om kunskapsutveckling skall diskuteras redan i förstudien/idéberedningen och där inta en central roll. Behovet av de olika komponenterna, t ex personalbistånd, bestäms i praktiken på ett tidigt stadium när ramarna för projektet läggs fast. Komplexiteten i organisationen och teknikvalet i förhållande till den fackkompetens som finns i landet avgör behovet av kunskapsutveckling och utländsk expertis. Följande frågor skall behandlas i idépromemorian:

a) Val av form för produktionen måste bestämmas med hänsyn till den kompetens som finns i landet. Även mindre pilotprojekt måste ta sådana hänsyn, tanken är ju att verksamheten skall spridas i ett senare stadium. Frågan om kompetens bör diskuteras i samband med att samarbetsprogrammet för respektive land utarbetas.

b) Om man ändå efter en analys av tillgänglig kompetens väljer en form för produktion för vilket det saknas inhemsk kompetens, bör detta tydligt framhållas och motiveras. Skälet kan vara att man valt att prioritera produktionsmålen (jmf Beira-korridoren).

c) Mot bakgrund av ovanstående två punkter, skall en grov uppskattning göras av tillgången på och möjligheten att rekrytera den nödvändiga personalen i landet, och en bedömning göras om, och i så fall hur, projektet kan få tillgång till denna kompetens.

d) En grov uppskattning skall göras av behovet av utländsk personal och tidsperspektivet för denna. Ungefärliga kostnaderna för personalbiståndet bör räknas fram och delges mottagarlandet.

e) Långsiktighet i planering och engagemang måste eftersträvas och accepteras som en förutsättning för kunskapsutveckling.

Slutsats: SIDA bör mer än hittills söka anpassa projekten/programmen till den kompetens som finns inom landet. Om man av skäl, vilka klart bör framgå, väljer en form för produktionen för vilken det är stor brist på kompetens, behövs personalbistånd och långsiktig kunskapsutveckling. Det ligger i utvecklingsprocessens natur att inget land

är berett att helt anpassa utländskt bistånd till existerande produktionsformer och kompetensnivå.

## 2. Insatsberedningsstadiet

Planer för uppbyggnad av kunskap och institutioner och med tiden avveckling av de externa personalresurserna skall vara en självklar del av all projektplanering. Detta gäller såväl projekt som har kompetensuppbyggnad som huvudmål, t ex utbildningsprojekt, som de projekt där huvudmålet är ett annat, men där förutsättningen för projektets överlevnad på längre sikt är att kompetens utvecklas och en passande organisatorisk struktur skapats.

Frågan om kunskapsutveckling skall inta en central roll i projektdokument (plan of operations), appraisals och insats-PM. Utgångspunkten skall vara att mottagarlandets medverkan i och ansvar för verksamheten skall vara så stor som möjligt och att SIDA endast skall komplettera med de resurser som inte finns tillgängliga i mottagarlandet. Diskussionen om kunskapsbehov och kunskapsutveckling skall omfatta följande:

a) En detaljerad analys av det totala behovet av personal och tillgängligheten av denna i landet i allmänhet och för projektet ifråga i synnerhet. Åtgärder som kan vidtagas för att öka tillgången på inhemsk personal bör undersökas.

b) Detaljerad plan över hur kunskaper skall byggas upp till förmån för projektet. Hur skall ny personal med erforderliga kunskaper tillföras projektet? Hur skall den redan anställda personalens kompetens ökas? Olika möjligheter skall diskuteras och vägas mot varandra. Personalbistånd från Sverige? Från andra länder? Kontraktsanställda eller konsulter? Långtidsanställda eller korttidsanställda? Utbildning i eller utanför landet? Studiebesök utomlands? Utbildning på arbetsplatsen? De mest kostnadseffektiva metoderna skall väljas.

c) Utformningen av en eventuell svensk personalbiståndsinsats. Varje sådan insats skall ställas mot möjliga alternativ och vara en del av den långsiktiga planen. I planen skall klart framgå vilken roll resp expert/konsult har för kunskapsutvecklingen och under vilken tidsperiod det gäller. Om experten/konsulten skall fungera som "gap-filler" skall detta motiveras.

d) En bedömning av vilka former för den svenska medverkan (KAP, konsulter, korttidsanställd, kontraktsanställd, institutionssamarbete osv) som är lämpligast. Med tanke på SIDAS begränsade administrativa kapacitet bör utkontraktering till

konsulter och institutioner prioriteras framför rekrytering av kontraktsanställda. Därmed kommer den senare gruppen att minska markant över en femårsperiod.

Det är viktigt att behovet av den utländska personalkomponenten är erkänt och väl förankrat i mottagarlandet på olika nivåer; detta gäller även den utländska personalens arbetsplats.

Slutsatser: Utgångspunkten skall vara att efter en detaljerad analys utforma den svenska insatsen så att den kompletterar mottagarlandets egna resurser så att projektet kan genomföras framgångsrikt, drivas kostnadseffektivt och uppnå varaktiga resultat. Inom ramen för detta skall strävan vara att mottagarlandets medverkan maximeras och det svenska personalbiståndet minimeras.

För att öka tillgängligheten av inhemsk personal skall SIDA i varje land utreda frågan om vilka särskilda villkor som kan tillämpas inom de ramar som de statliga villkoren tillåter. I vissa fall krävs kanske förvaltningsreformer eller en ny personalpolitik. Det svenska personalbiståndet som kommer till stånd efter en noggrann analys måste vara väl förankrat i mottagarlandet på olika nivåer.

### 3. Genomförande

Det långsiktiga kunskapsutvecklingsmålet måste alltid stå i förgrunden för alla aktörer under hela genomförandeskedet.

a) Det skall klargöras för varje aktör i biståndsinsatsen vilken hans/hennes roll är i förhållande till det långsiktiga målet. Om rollen är en annan än kunskapsutveckling, t ex "gap filler" eller kontrollant, vilket kan vara legitimt, måste detta klart framgå.

b) Varje arbetsbeskrivning (PAR) och uppdragsbeskrivning (TOR) skall, så långt det är möjligt, precisera rollen hos de olika aktörerna vad gäller kunskapsutveckling och vad som förväntas av dessa.

c) För varje nytt deluppdrag eller förlängning skall förnyad bedömning göras om det finns lokala resurser/personer/konsulter som kan utnyttjas istället.

d) I fråga om korttidsinsatser inom ramen för institutionssamarbete bör särskilt bedömas från fall till fall om inte lokala resurser kan utnyttjas och om förutsättningar finns just då för kunskapsutveckling. Dessa uppgifter är kanske i ännu högre grad än i andra fall knutna till att direkt

stödja en aktivitet som bedrivs av inhemsk personal.

e) Vid rekrytering/förberedelse av kontraktsanställda skall kunskapsutvecklingsaspekten betonas mer än tidigare. Vid rekrytering/förberedelse av konsulter skall utbildningen få en större plats. Krav bör ställas på anlitate konsultföretag att förbättra sin kompetens vad gäller kunskapsutveckling. Kursgården skall fortsätta sitt arbete med att utveckla ett sammanhållet program för förberedelse/utbildning för såväl kontraktsanställda som konsulter. I detta skall problematiken kring kunskapsutveckling omsorgsfullt behandlas.

Tillfällen till vidareutbildning skall skapas. Tex kan fältanställdas semesterhemresor utnyttjas för seminarier i kursgårdens regi där deltagarnas medverkan baseras på aktuella erfarenheter och problem. Vidare kan kursgården i mån av tid och resurser ordna motsvarande seminarier i programländerna. Det åligger kursgården att utveckla och sprida metoder för kunskapsutveckling.

Biståndskontoren har inom givna ramar ett överordnat ansvar för vidareutbildning och utveckling av de svenska personalresurserna i resp land. Kursgården har till uppgift att fungera som ett stöd till bk i dessa frågor.

f) Det är SIDAs uppgift att medverka till att en kunskapsutvecklingsplan tas fram och inkluderas i projektdokumentet och att denna från tid till annan anpassas till ev förändrade omständigheter. Det är därefter mottagarens ansvar att se till att den genomförs. I de fall då projektgenomförandet är utlagt på ett företag (konsulter, systerindustri, institution), s k utkontraktering, är det detta företag som har huvudansvaret för att kunskapsutveckling genomförs enligt planen. Uppföljningen av planen åligger bk och sektorbyrå.

g) Inom ramen för all uppföljningsverksamhet (biståndskontorens kvartalsgenomgångar, projekt-/sektorgenomgångar och uppdragsbeskrivningar för konsulter och kontraktsanställda) blir det en viktig uppgift att övervaka att kunskapsutvecklingsplanen följs och att tidsplaneringen för den svenska personalinsatsen efterlevs. Varje begäran om ytterligare förlängningar måste kritiskt granskas och ställas i relation till kunskapsutvecklingsplanen. Det bör bedömas huruvida de som arbetar inom ett projekt hamnat rätt, fått rätt arbetsuppgifter och också möjligheter att genomföra dem.

Frågan om nyrekryteringar måste särskilt noggrant analyseras för att bedöma om det är frågan om

**COMPETENCE DEVELOPMENT STRATEGY FOR  
PROGRAMS SUPPORTED BY SIDA**

Introduction

The utilization and development of human resources has always been a major focus of Swedish development assistance. Twentyfive years of experience convincingly shows that if a program is to result in lasting improvements, knowledge and skills must be developed and structures and institutions built up within the recipient countries. To focus on competence development is, therefore, to ensure sustainability and - over the longer term - self-reliance.

SIDA has both given assistance to various educational institutions and supported competence development within programs which have other primary goals. However, the Nordic evaluation of the effectiveness of Technical Assistance Personnel - as do many other studies - indicates that the development of competence and institutions has often been neglected and the results consequently less than satisfactory. SIDA has therefore tried to define measures that within the programs and projects that receive Swedish assistance would develop competence. The long-range goals are to develop institutions which can operate without aid and to reduce the recipient countries' dependency on foreign expertise. The intention here has of course not been to draft an overall strategy for promoting competence development in the recipient countries, but rather to suggest what SIDA can and should do within the framework of the Swedish assistance program.

Competence development is essentially a question of individual learning. This learning takes place in schools or at work. It occurs in the individual's interaction with his environment. For SIDA, this means helping to create conditions as favourable as possible for learning. This is partly a question of resources, but the preconditions for learning are also influenced by the way projects and programs are organized. It is important to eliminate any obstacles that may exist for efficient learning, to work out plans for how learning can take place in a systematic fashion,