



Sida

Avdelningen för naturresurser och miljö
Miljöpolicyenheten

Kapacitet för hållbar utveckling – tankar inför framtiden

Lage Bergström

februari 2001

Förord

En hållbar utveckling förutsätter bl a god kunskap och institutionell kapacitet på miljöområdet. Internationellt har insikten om detta vuxit mycket snabbt – principiella diskussioner har förts, i vilka Sida deltagit. I Sidas *Handlingsprogram för hållbar utveckling* prioriteras ”stöd till utveckling av samarbetslandets egen förmåga att hantera miljöproblem samt miljö- och naturresursplanering”. Under årens lopp har Sida också stött ett stort antal strategiskt betydelsefulla och framgångsrika kapacitetsutvecklande insatser på miljöområdet.

Liksom andra biståndsgivare har emellertid Sida haft svårt att praktiskt omsätta de principiella ställningstagandena i framgångsrika och tillräckligt omfattande program för kapacitetsutveckling. Svagheter har varit av tre slag:

- Ett samlat grepp, och därmed strategiska överväganden när det gäller insatsportföljen, har saknats.
- En naturlig, operationell funktion med ett samlat ansvar för vissa centrala insatser finns inte inom Sida – frågorna är relativt nya och tvärssektoriella.
- Allmänna kunskaper om hur stöd till kapacitetsutveckling bäst utformas har inte alltid tillämpats på insatser inom miljöområdet.

Sidas Miljöpolicyenhet har bett Lage Bergström analysera orsakerna till gapet mellan ambition och verklighet. Analysen baseras på tidigare studier och ett antal utvärderingar och projektdokument. Rapporten innehåller också förslag till fortsatta åtgärder.

En central slutsats är att frågorna kring stöd till kapacitetsutveckling på miljöområdet behöver uppmärksammas och diskuteras på ett mera medvetet sätt inom Sida. Förhoppningen är att rapporten skall bidra till en sådan diskussion och leda till konkreta, praktiska åtgärder.

Mats Segnestam

Chef för Sidas Miljöpolicyenhet

Förkortningar

CDE	Capacity Development in Environment
CBO	Community Based Organisations
CIDA	Canadian International Development Agency
CSE	Centre for Science and Environment, Indien
DAC	OECDs Development Assistance Committee
DANCED	Danish Cooperation for Environment and Development
DESA	Sidas enhet för demokratisk samhällsstyrning
IDS	Institute of Development Studies, England
IIED	International Institute for the Environment and Development
IK	Internationella Kurser
INEC	Sidas avdelning för infrastruktur och ekonomiskt samarbete
IUCN	World Conservation Union
KTS	Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete
NATUR	Sidas avdelning för naturresurser och miljö
NEA	National Environment Agency, Vietnam
NEMC	National Environment Management Council, Tanzania
NGO	Non-Governmental Organisations
MIL	Sidas miljöpolicyenhet
METOD	Ämnesavdelningarnas metodenhet på Sida
MoSTE	Ministry of Science, Technology and Environment, Vietnam
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PEO	Sidas avdelning för personal- och organisationsutveckling
PMU	Project Management Unit
RIU	Sidas enhet för resursbasutveckling i internationellt utvecklingssamarbete
SAREC	Sidas avdelning för forskningssamarbete
SEKA	Sidas avdelning för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd
SEMA	Strengthening of the Environment Management Authority in Vietnam
SSC	Scandinavian Seminar College, Danmark
TA	Technical Assistance
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP	United Nations Development Programme

Innehåll

1. Utgångspunkter	sid 1
Hållbar utveckling förutsätter kunskap och institutionell kapacitet Begreppen	
2. Sidas nuvarande stöd till kapacitetsutveckling inom miljöområdet	sid 3
700 Sida-stödda "miljöprojekt" Insatserna kan kategoriseras i fyra grupper	
3. Behov av omprövning och nytänkande	sid 5
4. Slutsatser och förslag till åtgärder	sid 6
Sammanfattande bedömning Särskild organisatorisk funktion för "sektorövergripande" miljöinsatser Behov av fokalpunkt för strategiska bedömningar Arbetsgrupp för kompetenshöjande aktiviteter	

Bilaga 1:

Hur höja kvalitén i insatser för kapacitetsutveckling på miljöområdet?

- Kapacitetsutveckling är ett svårt område
- Ämneskompetens är inte tillräckligt
- "Knowledge is not a commodity"
- Stöd till ett system av organisationer är annorlunda
- "Technical Assistance" ett sorgebarn
- Utgå från den kapacitet som redan finns
- Val av samarbetspart för stödet
- Samma typ av insats fungerar olika bra beroende på sammanhanget

1. Utgångspunkter

Hållbar utveckling förutsätter kunskap och institutionell kapacitet!

Att betona kunskap och kompetens som en avgörande drivkraft för utveckling är inget nytt i biståndet. Det har länge varit en bärande tanke i Sidas arbete, men har fått förnyad aktualitet genom de nya riktlinjer för kapacitetsutveckling som utarbetats inom Sida under våren 2000. Riktlinjerna framhäver ytterligare frågans strategiska betydelse: *"Capacity Development as a Strategic Question in Development Cooperation. Policy and guidelines for Sida"* (mars 2000).

Dessa nya riktlinjer utgår från ett avdelningsövergripande utvecklingsarbete i projektform som genomfördes under 1998-99. Miljöpolicyenheten deltog i arbetet bl a genom studien *"Analys av kompetens- och institutionsutveckling inom ramen för handlingsprogrammet för hållbar utveckling"* (Scandiakonsult Natura, juni 1999).

Parallellt med Sidas arbete har OECD/DAC under 1997-99 genomfört en erfarenhetsinsamlade studie som nyligen avrapporterades, *"Donor Support for Institutional Capacity Development in Environment: Lessons Learned"* (OECD 2000).

De olika studierna visar bl a, att även om det finns en ökande principiell medvetenhet om angelägenheten av institutionell kapacitetsutveckling, så är det fortfarande betydande svårigheter att i praktiken genomföra insatser på det här området. Bristerna tycks finnas såväl i Sidas och andra givares kompetens att styra och följa upp sina insatser som i medverkande konsulter/motsv kompetens för genomförandet. På miljöområdet kompliceras bilden ytterligare av att samarbetsländerna av olika skäl inte alltid efterfrågar och prioriterar insatser av det här slaget.

Bilden är å andra sidan inte entydigt mörk – studierna visar också på möjliga framgångsvägar för att höja kvalitén i insatserna. Det finns därför anledning att analysera gjorda erfarenheter och omsätta dem i operativa slutsatser för fortsatt miljöbistånd, vilket bl a förutsätter en diskussion om hur frågorna organisatoriskt ska hanteras inom Sida.

Begreppen

Begrepp som institutionsutveckling, kapacitetsutveckling, organisationsutveckling och kompetensutveckling är idag vanliga både i biståndets vardag, i policydokument och i biståndsdebatten. Men orden används på olika sätt och tolkas olika av olika läsare.

I verkets nya riktlinjer har gjorts ett försök att tydliggöra begrepp och definitioner, där en viktig utgångspunkt är att skilja mellan "institutioner" och "organisationer" utifrån den vetenskapliga tillämpningen i t ex den institutionella ekonomin. Förenklat kan man säga att en organisation är "the team playing the game", medan en institution är "the rules of the game". Institutionsutveckling är alltså utveckling av regelverket – formellt och informellt.

Den här uppdelningen är praktiskt användbar och ofta mycket klargörande, men är samtidigt ganska svårkommunicerbar, eftersom ordet "institution" har flera andra etablerade betydelser, t ex universitetsinstitution och vårdinstitution. Vid utarbetandet av riktlinjerna valde man därför att tydliggöra institutionsbegreppet genom att dels konsekvent tala om *"institutionellt ramverk"* i stället för "institution", dels använda *"kapacitetsutveckling"* som samlingsbegrepp – och därmed sluta använda det otydliga ordet "institutionsutveckling".

Bilden på nästa sida är en sammanfattning av tänkandet i riktlinjerna.

I en viss given omvärldsmiljö finns kapacitet hos:

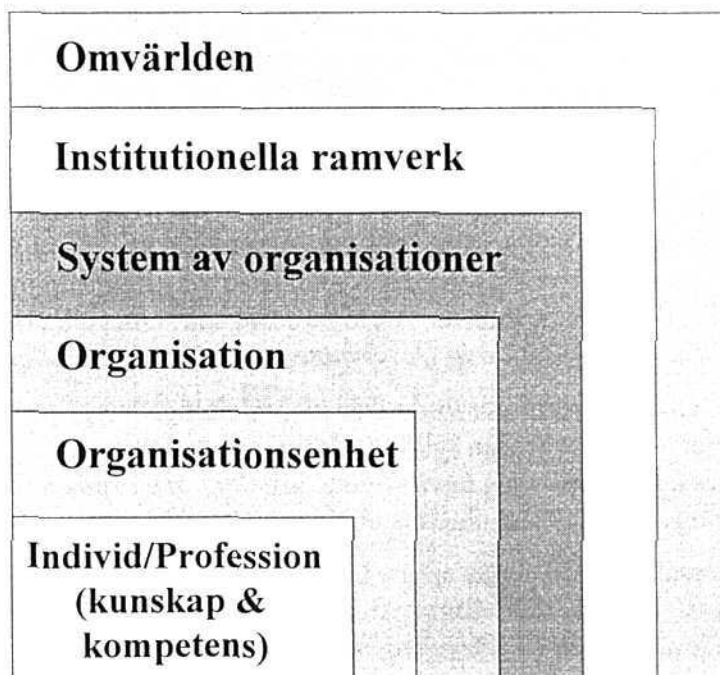
- individer,
- organisationsenheter,
- organisationer,
- system av organisationer, och
- institutionella ramverk.

Allt hänger i och för sig ihop, men beroende på problemanalys och ambitioner kan Sida välja att stödja kapacitetsutveckling på en eller flera av de här nivåerna. Hur sådana insatser bäst kan utformas måste alltid bedömas utifrån en omvärldsanalys.

Den här begreppsstrukturen ger också en tankemodell för att analysera och jämföra olika projekt. Den ger ett språk för att utbyta erfarenheter och visa på hur slutsatser från ett område kan tillämpas på ett annat. Se vidare Bilaga 1.

Det kapacitetsbegrepp som Sida nu har valt, ligger nära det som internationellt tillämpas på miljöområdet, "Capacity Development in Environment" – CDE. Begreppet etablerades av UNCED i Rio 1992 och sedan har en arbetsgrupp inom OECD/DAC vidareutvecklat det, bl a genom särskilda "CDE-riktlinjer"¹. En skillnad jämfört med Sidas kapacitetsutvecklingsbegrepp är att CDE är mera normativt, men kärnan i innehållet är detsamma. Begreppet beskrivs på följande sätt:

"Capacity in the environment represents the ability of individuals, groups, organisations and institutions in a given setting to address environmental issues as part of a range of efforts to achieve sustainable development. The concept of CDE describes the process by which capacity in the environment and appropriate institutional structures are enhanced. The key underlying principles of the CDE concept are that it integrates environment and development concerns at all levels, aims to strengthen institutional pluralism, belongs to, and is driven by, the community in which it is based and involves a variety of management techniques, analytical tools, incentives and organisational structures in order to achieve a given policy objective."



¹ Se t ex "Donor Assistance to Capacity Development in Environment", OECD, 1995, och: "Developing Environmental Capacity: A Framework for Donors", OECD, 1995.

2. Sidas nuvarande stöd till kapacitetsutveckling inom miljöområdet

700 Sida-stödda "miljöprojekt"

En övergripande princip i handlingsprogrammet för hållbar utveckling är att miljötänkande och miljöaspekter skall integreras inom allt utvecklingssamarbete ("mainstreaming"). Miljöfrågorna ska inte betraktas som egen sektor, utan integreras i arbetet inom alla Sidas avdelningar. Det är ett synsätt som blev internationellt etablerat i och med UNCED 1992, och som sedan dess i ökande grad har omsatts i praktisk handling.

Samtidigt är det möjligt att identifiera insatser där miljömålen är satta i fokus. Vid en sådan genomgång av verksamheten kan konstateras att det idag finns ca 700 Sida-stödda "miljöprojekt" runt om i världen. Kapacitetsutveckling i någon form ingår i en stor majoritet av dessa insatser.

Insatserna kan kategoriseras i fyra grupper

De 700 "miljöprojekten" speglar en stor bredd i Sidas miljöinsatser. För att kunna diskutera hur handläggningen bäst kan hanteras inom verket är det nödvändigt att gruppera insatserna i olika kategorier. Den följande uppdelningen A-D är gjord för att underlätta en sådan diskussion. Det måste samtidigt konstateras att det inte finns några skarpa skiljelinjer mellan kategorierna.

C. Kapacitetsutvecklingsstöd avseende miljöfrågor inom olika samhällssektorer

Hit kan vi hänföra "miljöprojekt" som fokuserar på miljöaspekter inom t ex jord- och skogsbruk, vattenresurshantering, handel, energi, utbildning, etc.

Några exempel:

- Chile: Samarbete för att minska utsläppen från bussar i huvudstaden. (INEC)
- Namibia: Stöd till vattenresurshantering. (NATUR)
- Zambia: Solceller för att förse landsbygden med el. (INEC)
- Östafrika: Stöd till trädplantering för "byskogsbruk" (agroforestry) genom Vi-Skogen. (SEKA)
- Östafrika: Kustzonsinitiativet (SAREC, NATUR och INEC)
- Vietnam: Stöd till nationell vattenkraftplan. (INEC)
- Polen: Stöd för att minska utsläpp av kväve och fosfor i jordbruket. (ÖST)

Insatser av det här slaget handläggs inom alla ämnesavdelningar (och Sida-Öst) i enlighet med grundprincipen om det decentraliserade ansvaret på Sida. Handläggningen fördelas mellan avdelningarna utifrån deras resp ämnesansvar.

De här miljöinsatserna inrymmer kapacitetsutveckling på alla nivåer – individer och grupper, organisationer och organisationsenheter, organisationssystem och institutionella ramverk. De organisationer som avses inom en viss sektor kan vara statliga/kommunala förvaltningar, privata företag eller civila organisationer (NGOs).

Den här typen av stöd förmedlas också som Internationella Kurser eller KTS-projekt. Det finns pågående IK- och KTS-insatser på miljöområdet inom alla ämnesavdelningars ansvarsområden.

Av de 700 Sida-stödda "miljöprojekten" finns flertalet inom den här kategorin.

B. *Kapacitetsutvecklingsstöd i de "särskilda miljöämnena", som inte naturligt hör hemma inom en särskild samhällssektor.*

För stöd avseende "miljöämnena"² som kemikaliekontroll, luftvård, miljöekonomi och miljökonsekvensbedömningar finns idag ingen naturlig hemvist inom någon av Sidas ämnesavdelningar. Idag finns heller inga sådana Sida-insatser som finansieras via landramarna. Däremot finns det ett stort antal KTS-projekt och flera Internationella Kurser. Ett antal insatser av det här slaget genomförs med finansiering från miljöanslaget.

Ur miljöpolicy-perspektiv är de här områdena prioriterade och det är önskvärt att i framtiden skapa utrymme för den här typen av insatser inom landprogrammen.

C. *Stöd till sektorövergripande offentlig miljöförvaltning, centralt och lokalt.*

Till den här kategorin får hänföras stöd till miljöministerier och centrala planeringsmyndigheter med ansvar för miljöfrågor i bred mening, liksom stöd till motsvarande förvaltningar på regional/kommunal nivå.

Här får också hänföras stöd till nationell förvaltning av miljökonventionerna (bl a bevakning av samband med nationell lagstiftning, ansvar att förbereda och delta i internationella förhandlingar), samt stöd till att utarbeta nationella och regionala strategier och planer för hållbar utveckling.

Några exempel:

- Tanzania: Stöd till NEMC (National Environment Management Council), knutet till Vice President's Office. (NATUR)
- Moçambique: Systerstads-samarbete mellan Beira och Göteborg, bl a avseende miljöförvaltning. (DESA)
- Senegal: Stöd till Ministry of Environment and Tourism att utarbeta en National Environmental Action Plan. (INEC/IKTS)

D. *Stöd till miljöorganisationer genom miljöanslaget*

Stöd till att bygga upp kapacitet hos miljörelserna – som en del av det civila samhället i samarbetsländerna – handläggs idag dels genom SEKA via stödet till svenska enskilda organisationer, dels genom "globala anslaget för miljö- och naturbruksinsatser" (tidigare "miljöanslaget"). Den förra gruppen kan inbegripas i kategori A här ovanför, medan däremot stödet till miljöorganisationerna genom "globala anslaget för..." utgör en särskild kategori.

Några exempel på stöd till miljöorganisationer som handläggs av NATUR:

- Ett nätverk av miljöorganisationer i Syd, samordnat av Svenska Naturskyddsföreningen.
- IUCN – World Conservation Union
- CSE – Centre for Science and Environment, Indien
- IIED – International Institute for the Environment and Development

Det här stödet till miljöorganisationer analyserades 1999 i en särskild studie av det danska konsultföretaget COWI³. De berörda organisationerna är sinsemellan av olika karaktär: både Nord- och Syd-baserade, både svenska EOs ("enskilda organisationer") och "community-based organisations" (CBOs) i Syd, både s k GONGOs (dvs föreningar med stater som medlemmar, t ex IUCN) och "think-tanks" (t ex IIED), etc.

² T ex miljöundervisning, markvård och ekologisk odling är också "miljöämnena". Skillnaden är att de ämnesområdena naturligt hör hemma i sina respektive samhällssektorer – utbildning och jordbruk.

³ "Sida/NATUR's Support to NGOs via the Special Environmental Appropriation", COWI Consulting Engineers and Planners AS, Köpenhamn, 1999.

Alla enskilda Sida-insatser inom det här området innefattar ”kapacitetsutveckling” i någon form. Men som COWI-rapporten konstaterar är begreppet ofta använt på ett otydligt sätt i beslutsdokumenten och det är inte meningsfullt att analysera och jämföra resultaten. Studien skiljer på intern och extern kapacitetsutveckling, och betonar därvid en viktig dimension av begreppet för den här typen av organisationer:

”External capacity refers to capacities outside of the organisation, such as capacities of local authorities, government officials, students, teachers and civil society at large.”

”Internal capacity development concerns building capacities within the NGO. These capacities could be specifically environmentally related. Building internal capacity could also focus on managerial or administrative development.”

3. Behov av omprövning och nytänkande

De allmänna erfarenheterna hittills av olika givares insatser ger en ganska entydig bild: Kapacitetsutveckling är ett svårt område – särskilt när det gäller insatser som avser organisations-system och institutionella ramverk. Å andra sidan finns idag en stor samlad erfarenhet som också rymmer framgångar och ger möjlighet att identifiera framgångsfaktorer.

För de givare som i framtiden vill lyckas bättre med stöd till kapacitetsutveckling finns alltså en rik kunskapsbank att lära av. Men det krävs att ge frågan uppmärksamhet och avsätta resurser för att utveckla metodiken, låta sig påverkas av tillgängliga erfarenheter och öppna sig för nytänkande.

Ett viktigt område där det ofta har visat sig finnas brister i Sidas handläggning är omvärlds-analys och strategiska bedömningar. I verkets nya riktlinjer betonas därför att Sida skall ”develop its methodology as regards analysis and evaluation of organisational and institutional structures and change processes”.

I Bilaga 1 exemplifieras de hittillsvarande erfarenheterna och bl a analyseras några kritiska frågor för möjligheterna att lyckas med insatser för kapacitetsutveckling på miljöområdet.

Av bilagan framgår att:

- Det räcker inte att stärka ämneskompetensen hos personalen, om stödet avser en organisation eller ett organisationssystem.
- Givarna behöver förbättra sina uppföljningsrutiner för insatser som avser kapacitets-utveckling.
- Stöd till organisationssystem förutsätter en ”plattform” utanför organisationssystemet (t ex en styrkommitté med relevant sammansättning), som har (kan ges) mandat att driva för-ändringsfrågorna.
- Det ”tekniska biståndet” (”technical assistance”) fungerar allmänt sett dåligt och biståndsgivarna har hittills varit långsamma i att ändra sin praxis trots väldokumenterade brister.
- En kritisk ”framgångsfaktor” är att bygga vidare utifrån den kapacitet som redan finns i samarbetslandet, både genom att se resurserna hos den berörda målgruppen och genom att i första hand basera insatserna på inhemsk expertkompetens.
- När det gäller omvärldsanalys är en viktig erfarenhet att Sidas ansvar i rollen som dialogpart alltid är bredare än att fullfölja åtagandena i den enskilda insatsen.

- Valet av samarbetspart är en fråga av särskild strategisk betydelse. Det har visat sig vara ganska ineffektivt att kanalisera stöd genom de centrala miljöförvaltningarna, om syftet är att uppnå vissa miljömål på kort sikt. Idag innebär en central miljöförvaltning sällan en "enabling environment" för angelägna miljöprojekt. Orsaken är att de centrala miljöförvaltningarna genomgående är svaga, med oklara mandat, vanligen underdimensionerade med ett begränsat politiskt inflytande och med svagt inhemskt budgetstöd. Därför är det ofta effektivare att knyta ett visst stöd till t ex ett fackministerium eller kanske gå via en regional organisation.

Å andra sidan kan det vara så att just genom att en givare väljer att gå förbi den centrala miljöförvaltningen så försvagas dess kapacitet ytterligare. Ur ett strategiskt biståndsperspektiv kan det vara mera meningsfullt att satsa på den centrala miljöförvaltningen, men då krävs antagligen ett mera långsiktigt stödåtagande. Troligen krävs då också en beredskap att medverka vid förändringar av det institutionella ramverket.

En slutsats är därför att Sida i samband med nya insatser behöver göra en omvärldsanalys som innefattar en översikt och bedömning av aktörskretsen i samarbetslandet.

4. Slutsatser och förslag till åtgärder

Sammanfattande bedömning

En sammanfattande slutsats av erfarenheterna hittills är att Sida behöver göra en mer medveten och sammanhållen satsning på kapacitetsutveckling inom miljöområdet. Det är nödvändigt med bättre omvärldsanalyser och mer strategiska bedömningar i ställningstagandena om inriktning och nivå för olika insatser, i valet av samarbetsparter och i utformning av stöden. Generellt krävs också en kvalitetshöjning i genomförandet.

För att lyckas med detta krävs att (a) frågan uppmärksammas och prioriteras, (b) att Sidas organisation anpassas, (c) att kompetensen höjs hos berörda chefer och handläggare på Sida, och (d) att kompetensen höjs hos medverkande externa aktörer.

Särskild organisatorisk funktion för "sektorövergripande miljöinsatser"

I avsnitt 2 redovisas en gruppering av olika miljöinsatser i fyra kategorier:

- A. Kapacitetsutvecklingsstöd avseende miljöfrågor inom olika samhällssektorer
- B. Kapacitetsutvecklingsstöd i de "särskilda miljöämnena", som inte naturligt hör hemma inom en särskild samhällssektor
- C. Stöd till sektorövergripande offentlig miljöförvaltning, centralt och lokalt.
- D. Stöd till miljöorganisationer genom globala anslaget för globala anslaget för miljö- och naturbruksinsatser.

Merparten av insatserna hör till kategori A, och för dem föreslås ingen förändring av handläggningsansvaret. För kategorierna B och C däremot föreslås att handläggningsansvaret samlas till en särskild funktion. Lämpligen kan kategori D också föras till denna särskilda funktion för "sektorövergripande miljöinsatser".

Ett stort antal miljöinsatser genomförs idag som KTS-projekt och Internationella Kurser. För dessa insatser föreslås ingen förändring, men KTS- och IK-enheterna skulle i sin handläggning

kunna dra på den nya funktionens ämneskompetens på samma sätt som de i övrigt samarbetar med andra ämnesenheter.

Den nya funktionen borde dessutom ges ansvar för:

- Att systematisera metodiska erfarenheter avseende kapacitetsutveckling på miljöområdet och följa den internationella utvecklingen (t ex tillämpningen av CDE-riktlinjerna inom DAC) för att lära av egna och andras erfarenheter.
- Att föra fortlöpande dialog med svenska och internationella aktörer på området, i syfte att bygga upp den egna kompetensen som "engagerad mäklare" vad gäller kapacitetsutveckling på miljöområdet.
- Att främja kompetensutveckling hos svenska aktörer på området.

För dessa uppgifter borde funktionen bygga upp ett nära samarbete med Miljöpolicyenheten (MIL) och med Ämnesavdelningarnas Metodenhet (METOD), se också nedan.

Det kan diskuteras var en sådan funktion organisatoriskt borde inplaceras på Sida. För när-ligger handläggningsansvaret för stöd till centrala miljöförvaltningar på NATUR. Skälet är närmast historiskt eftersom de nuvarande stöden har växt fram ur tidigare samarbeten på skogsområdet.

Min bedömning är att det viktiga inte är på vilken ämnesavdelning den särskilda funktionen inplaceras, utan att den upprättas. Det är angeläget för att uppmärksamma frågans betydelse och för att markera den skillnad i kompetenskrav som ställs på handläggningen av de här insatserna jämfört med insatser av typ markvård, vattenresurshantering, miljövänliga transportsystem, etc.

Behov av en fokalpunkt för strategiska bedömningar

Den särskilda funktionen för handläggning av sektorövergripande miljöinsatser bör också ges ett särskilt ansvar som fokalpunkt för analys och strategiska bedömningar i den här typen av insatser. En sådan fråga avser principiella överväganden för val av samarbetspart för olika insatser, se avsnitt 3.

Andra strategiska frågor är t ex:

- Dialogen med samarbetsländerna kring efterfrågan om stöd för att bygga upp miljökapacitet. Efterfrågebilden är idag otydlig, bl a därför att miljömedvetandet inte är utvecklat i samarbetsländerna, men också därför att Sida inte alltid tar upp frågorna i dialogen på ett medvetet sätt. I samarbetsländer där Sida enligt landstrategin ska prioritera miljöfrågorna krävs ofta en tydligare omvärldsanalys av aktörskretsen, både i samband med beslut om nya insatser och i samband med uppföljning av pågående insatser.
- Överväganden kring omfattning och inriktning av Sidas olika miljöinsatser för att bygga upp miljökapacitet. Idag finns ingen tydlig bild hur insatserna fördelar sig, men mitt intryck är att den relativa omfattningen av de operativa insatserna inte alltid svarar mot de policymässiga prioriteringarna. Några exempel:
 - Det saknas märkligt nog stöd till ländernas ansträngningar att utarbeta nationella strategier för hållbar utveckling. Det är ett område som prioriterats av OECD – och där Sverige och Sida arbetat aktivt i policydiskussionerna – men där Sida i dialogen med samarbetsländerna hittills förhållit sig relativt passiv.
 - Miljökapacitetsfrågorna är väl tillgodosedda i utbudet av Internationella Kurser, men däremot verkar det finnas relativt få insatser för att följa upp effekterna av kurserna och se till att dessa samordnas med annat utvecklingsarbete i kursdeltagarnas hemmiljöer.
 - Det finns många insatser som inriktas på stöd till avgränsade projekt för kapacitetsutveckling avseende ämnesmässig kompetens inom en förvaltning eller en NGO, men däremot relativt sett få insatser för bygga upp kapacitet för samordning och strategisk miljökompetens inom organisationerna.

Arbetsgrupp för kompetenshöjande aktiviteter

Att upprätta en ny organisatorisk funktion för handläggning av sektorövergripande miljöinsatser är en angelägen men inte tillräcklig åtgärd. Parallellt måste åtgärder sättas in för att ompröva och utveckla arbetsmetoderna också i övriga kapacitetsutvecklings-insatser på miljöområdet, dvs kategori A i indelningen här ovanför.

Ett sätt att komma igång med detta kan vara att skapa en arbetsgrupp med representanter från den nya funktionen, Miljöpolicyenheten (MIL), Ämnesavdelningarnas Metodenhet (METOD) och ämnesavdelningarna. Arbetsgruppen bör ges ett tidsbegränsat uppdrag att under förslagsvis 18 månader genomföra kompetenshöjande aktiviteter som leder till ökad kvalitet i verksamheten.

Som ett första steg kan arbetsgruppen ta initiativ till ett seminarium på temat ”kapacitetsutveckling på miljöområdet”, med berörda biståndshandläggare på olika avdelningar som deltagare. Seminariet bör fokusera på att analysera erfarenheterna från de pågående insatserna i ljuset av de nya riktlinjerna för kapacitetsutveckling.

Liknande seminarier bör också genomföras för projektledare/koordinatorer/expertter hos viktiga samarbetsparter på området. Sådana seminarier bör genomföras i samarbete med PEO/RIU.

Med dessa seminarier som grund, utarbetas sedan ett åtgärdsprogram för kompetensutveckling som innehåller tre delar:

- Individuella utvecklingsplaner för handläggarna på den nya funktionen.
- Nätverk för erfarenhetsutbyte i frågor som rör kapacitetsutveckling på miljöområdet, dels med handläggare på Sidas olika avdelningar, dels med externa samarbetsparter.
- Kompetenshöjande aktiviteter som riktas till berörda svenska samarbetsparter.

Bilaga 1:

Hur höja kvalitén i insatser för kapacitetsutveckling på miljöområdet?

Kapacitetsutveckling är svårt

"Capacity building is a risky, murky, messy business with unpredictable and unquantifiable outcomes, uncertain methodologies, contested objectives, many unintended consequences, little credit to its champions and long time lags."⁴

Den här drastiska formuleringen av CIDA-konsulten Peter Morgan på en DAC-konferens i maj 1999 sammanfattar de allmänna erfarenheterna hittills av olika givares insatser för att stödja kapacitetsutveckling i samarbetsländerna. I och för sig kan kvalitetsbedömning i enskilda insatser alltid diskuteras och bristerna döljas genom hänvisningar till omvärldsfaktorer och oklara förutsättningar. Den sammantagna bilden är emellertid ganska entydig. Text konstaterar Mick Moore⁵, forskare och konsult på IDS (Institute of Development Studies, University of Sussex), något mera diplomatiskt att:

"Aid agencies appear to be less effective at institution building than at other types of activities. There are several reasons for this, including the inherently difficult nature of institution building."

Inget tyder på att Sidas erfarenheter är väsentligt annorlunda än andra givares. Text sammanfattar Gösta Edgren⁶ situationen så här, med utgångspunkt från en aktuell genomgång av utvärderade Sida-projekt:

"Even though most of these projects are presented as aiming to build institutions or capacity, there are very few instances where the need for increased capacity is analysed. Distinction is very rarely made between developing the capacity of the institution in the long term or enabling it to cope with current operational tasks. Delivery of short-term technical and operational inputs seems to have been favoured both by the host organisations and by Sida's consultants. Transfer of knowledge took place in most cases, but apart from a couple of instances in Eastern Europe, indigenised *knowledge development* did not occur."

Det här ger en ganska mörk bild av dagens verklighet. Det är därför viktigt att konstatera att det också finns positiva erfarenheter, som ger möjlighet att identifiera framgångsfaktorer. För de givare som i framtiden vill lyckas bättre med stöd till kapacitetsutveckling finns alltså en rik kunskapsbank att lära av. Men det krävs att ge frågan uppmärksamhet och avsätta resurser för att utveckla metodiken, låta sig påverkas av tillgängliga erfarenheter och öppna sig för nytänkande.

Det finns ingen anledning att tro att Sidas 700 miljöprojekt skiljer sig väsentligt från verkets övriga insatser. För miljöinsatserna kan vi alltså förutsätta att metoderna för kapacitetsutveckling behöver uppmärksammas och att det finns utrymme för förbättring – samtidigt som det också finns ett antal framgångsrika projekt att lära av.

I den här bilagan belyser jag detta genom att lyfta fram några av de metodfrågor som är kritiska för möjligheterna att lyckas med insatser för kapacitetsutveckling. Resonemanget förs med utgångspunkt från den ram som anges av "Så arbetar Sida", varför grundläggande förhållningssätt om text partnerskap, nationellt ägande och lokalt deltagande inte tas upp här. För konkretionens skull anknyter jag till aktuella utvärderingar och pågående insatser.

⁴ "Some Observations and Lessons on Capacity Building", Peter Morgan, CIDA, 1999

⁵ "Institution Building as a Development Assistance Method", by Mick Moore, SIDA Evaluation Report 1/95.

⁶ "Fashions, Myths and Delusion: Obstacles to Organisational Learning in Aid Agencies", av Gösta Edgren. Ingår i antologin "Learning in Development Co-operation", av Jerker Carlsson & Lennart Wohlgemuth (red), Nordiska Afrikainstitutet, Almqvist & Wiksell International, Stockholm 2000.

Ämneskompetens är inte tillräckligt

Sida har sedan 1986 varit den största biståndsgivaren till den tanzaniska miljömyndigheten NEMC (National Environment Management Council). Fokus har legat på att bygga upp personalens ämneskompetens, t ex med avseende på miljökonsekvensbedömningar. När stödet förlängdes 1997 var Sidas bedömning att stödet till NEMC gett betydande resultat:

"NEMC has made considerable achievements in several areas e. g. in creating initial environmental awareness in the society. The Council has made its name generally known in the country as the focal environment body and there is an increasing demand for its services from many sectors and levels of society. The objectives of the now expired Sida institutional support programme have largely been met. However, NEMC's capacity is still low and further institutional building support is necessary to consolidate and develop its activities and its role as a national and coordinating body for the environment."⁷

Stödet till NEMC utvärderades hösten 1999 och bekräftade i stort sett de positiva effekterna vad gäller ämneskompetens på de olika avdelningarna. Men utvärderingen slår fast att NEMC som organisation fortfarande har avgörande brister t ex vad gäller ledningssystem och administrativ kapacitet. Dessutom konstaterade utvärderingen att de uppnådda resultaten vad gäller personalens kompetens inte är bärkraftiga, i och med att NEMC under stödperioden blivit finansiellt beroende av Sida för praktiskt taget all verksamhet (bortsett från löner och lokalhyror). Se Box.

Det kan finnas anledning att jämföra med den danska miljöbiståndsmyndigheten DANCEDs analysmodell för organisatorisk kapacitet⁸. Utgångspunkten är att kapacitetsutveckling är en flerdimensionell process, och att det på organisationsnivå handlar om att analysera "6 S":

- Struktur ("Structure") som avser organisationsstruktur och besluts-och kommunikationsvägar inom organisationen.
- System ("Systems") som avser metoder/redskap (både mjuk- och hårdvara) och rutiner för att tillämpa dem.

Lessons learned from the support to NEMC

"The most important lesson is that institutional support to the operational activities of an organisation will not ensure long-term effectiveness and efficiency. Financial and technical support to the organisation's internal management system is equally, if not more important for long-term sustainability. Even before technical functions are strengthened, it is imperative for Sida to assess the status of internal management systems and the ability of the organisation to effectively absorb increased financial resources. Modern financial management, project planning and management, and general management information systems are vital to ensure that Sida funds are used effectively and can be monitored regularly."

"A related lesson is that basic communication systems must also be supported. As this evaluation has demonstrated, 13 years of technical support can be compromised if the host organisation is unable to communicate with the outside world. Adequate phone and internet service are critical to the efficient operation of any organisation."

"The pattern of continued institutional support without an ultimate goal does not build institutional sustainability but rather dependency, particularly in developing country economies. With a long-term support programme, the host organisation must be assisted to identify and create means of ensuring financial sustainability. The concept of trust funds and accessing various sources of revenue should be explored, including necessary legal reforms. If the host organisation cannot stand on its own after long-term donor support, questions must be raised about why the support was even initiated."

"Swedish Support to the National Environment Management Council in Tanzania", by Grant Milne, Sida Evaluation 00/5.

⁷ Bedömningspromemoria, Sida/NATUR, 1997-02-24.

⁸ "Capacity Development in Environment", DANCED Reference Note", av Michael V Loft, Ministry of Environment and Energy, Copenhagen (odaterad).

- Kompetens ("Skills") som avser de anställdas förmåga att använda de tillgängliga systemen.
- Belöningar ("incentives") individuellt och kollektivt, innefattande både lön och andra förmåner.
- Strategi ("Strategy") som dels avser samordningen mellan de fyra tidigare S-en för att nå uppsatta mål, dels avser organisationens sätt att ompröva målen utifrån pågående omvärldsförändringar. (Här ingår också hur organisationen hanterar målet om ekonomisk bärkraft.)
- Omvärldsrelationer ("inter-relationshipS"), som avser organisationens kontakter och länkar till sin omvärld: nätverkskontakter, påverkan på beslutsfattande och opinion, politiskt stöd, etc.

DANCEDs 6S-modell är bara en av flera praktiskt tillämpbara modeller för organisationsanalys. I det forskningsprojekt 1997-98 om kapacitetsutveckling som leddes av Royal Tropical Institute i Holland – och där Sida medverkade med två delstudier⁹ – användes exempelvis en liknande modell, baserat på fyra huvudbegrepp:

- *mission* (mission), orsaken till att organisationen finns;
- *struktur* (structure), sättet som arbetet är organiserat och som besluten tas;
- *resurser* (resources), mänskliga, ekonomiska och maskinella resurser;
- *länkar* (linkages), de omvärldsrelationer som organisationen utvecklar.

I den modellen förutsätts vart och ett av de fyra huvudbegreppen analyseras i två dimensioner, dels ämnesmässigt (technical) dels kulturellt/politiskt ("the ways people are accustomed to behave and the power games they play").

Om Sidas ansvariga handläggare för programmet haft tillgång till en sådan modell i sin handläggning och i diskussionerna med NEMC, är det troligt att svagheterna i stödets effekter på organisationsnivå skulle uppmärksammas och hanterats på ett tydligare sätt på ett tidigare stadium.

Med några få undantag har organisationsanalyser hittills getts alltför litet utrymme i Sidas berednings- och uppföljningsarbete och i interna metoddiskussioner.

Ett av undantagen är den s k trappmodellen¹⁰ som utvecklats av SIPU International i samarbete med Sidas förvaltningsbyrå (nuvarande DESO/DESA). Det är en s k input-output-modell inriktad främst på diagnos av en organisations utveckling. Som sådan har den visat sig användbar i första hand för utvärderingar.

Ett annat undantag är det metodarbete som nyligen utförts inom SEKA¹¹ och som resulterat i en pågående diskussion inom avdelningen om tillämpningen av den s k INTRAC-modellen för analys av enskilda organisationer.

⁹ Se t ex: "Institutional Development in Practice", av Lage Bergström & Marianne Witteberg, Sida, 1998, och:

"The Challenge of Institutional Change", by Nico Vink, Royal Tropical Institute, Amsterdam, 1999.

¹⁰ Se t ex "Diagnosis of Organisations in Development Cooperation", av Göran Andersson, Sida, 1997.

¹¹ Se t ex: "Organisationsvärdering och organisationsutveckling – några utgångspunkter för enskilda organisationer", av Peter Winai (i samarbete med en referensgrupp), Sida, 1999, och: "Participatory Self Assessment of NGO Capacity", by Alan Fowler et al, INTRAC Occasional Papers Series No 10, Oxford, 1995.

"Knowledge is not a commodity!"

"Knowledge is not a commodity! When the understanding that one person has of a piece of factual knowledge is transferred to another person, the meaning is changed. It is changed by the culture, by previous knowledge, by experience, and so on. So the transfer of knowledge is not a simple process, as that phrase would suggest."¹²

Det här påpekandet från Dr Merrick Jones på ett Sida-seminarium om twinning-metoden lyfter fram en central aspekt för all kapacitetsutveckling: Lärande är nyckeln. Men lärande är en process som är komplext på ett helt annat sätt än en varuleverans.

I DACs riktlinjer för CDE (Capacity Development in Environment) uttrycks detta så här:

*"CDE is process oriented rather than product oriented. It includes calling for a better balance between process and product, interactive or learning cycles, consultation with and participation of affected groups, adaptation to changing circumstances and great flexibility."*¹³

Ett problem är att givarnas uppföljningsrutiner generellt sett är inriktade främst på produkter och på finansiell redovisning av genomförda aktiviteter – snarare än på uppföljning av lärandet. I en aktuell utvärdering av 15 danska miljöprojekt i Sydafrika¹⁴ konstateras exempelvis:

"A distinction needs to be made between monitoring information that is used for daily project management, and monitoring information that is used for project appraisals in terms of its CDE objectives. While the former appears to be ongoing, the latter appears weak and in need of greater planning, more resources and consistent effort."

Samma slutsats redovisas i DACs studie¹⁵ om kapacitetsutveckling på miljöområdet, där för övrigt en Sida-insats i Kenya anförs som exempel på de vanliga bristerna. Enligt DAC-studien har många utvärderingar återkommande visat på "the weaknesses (or lack) of effective monitoring systems in the design and implementation of CDE projects and programmes. The key gaps identified include:

- the frequently limited definition of baseline conditions of either environmental or institutional parameters;
- the frequent lack of contextual analysis and assessment of its influence on project or programme performance;
- the frequent lack of environmental impact monitoring."

Stöd till ett system av organisationer är annorlunda

Att bereda insatser till kapacitetsutveckling av en organisation, t ex NEMC i Tanzania, kan vara svårt nog. Att bereda insatser till ett system av organisationer är än svårare – då krävs det organisationsanalyser av var och en av de berörda organisationerna och dessutom en analys av hur systemet av organisationer samverkar och var olika interventioner behöver/kan sättas in för att åstadkomma önskad utveckling.

Sidas pågående stöd till miljöförvaltning i Vietnam är ett exempel på en insats som syftar till att stärka kapaciteten hos ett organisationssystem. Projektet rubriceras "Strengthening of the Environment Management Authority in Vietnam" – SEMA. Det inleddes 1996 som en fort-

¹² "Lessons Learnt on Twinning. Possibilities and limitations of the twinning model as an instrument for organisational learning and institutional development". Rapport från ett seminarium, av Lage Bergström & Anne Ljung, januari 2000, Sida.

¹³ "Donor Assistance to Capacity Development in Environment", OECD 1995.

¹⁴ "Evaluation of Danced Supported Capacity Development Projects in the Republic of South Africa." Ministry of Environment & Energy, Denmark, Copenhagen, March 2000.

¹⁵ "Donor Support for Institutional Capacity Development in Environment: Lessons Learned", OECD 2000.

sättning av ett tidigare mera begränsat stöd till NEA, The National Environment Agency. NEA beskrivs som Vietnams centrala miljömyndighet med "semi-autonomous status, operating as an executive agency under MoSTE, Ministry of Science, Technology and Environment". NEA har fått svenskt stöd från starten – kanaliserat genom IUCN.

När SEMA-projektet etablerades 1996, involverades också provinsnivån, där miljöfrågorna hanteras av Department of Science, Technology and Environment, DoSTE, som sorterar under den provinsiella People's Committee.

Målet för SEMA är att utveckla en "etablerad kapacitet" inom MoSTE, NEA och provinsernas DoSTEn för att dels formulera och genomföra nationella policies och lokala strategier på miljöområdet, dels utföra olika nyckelfunktioner inom ramen för "the National Plan for Environment and Sustainable Development" och vietnamesisk miljölagstiftning. Ett kompletterande mål är "stärkt kapacitet" för miljökonsekvensbedömningar i samband med framtida investeringsprojekt¹⁶.

En vanlig svårighet i den här typen av utvecklingsarbete har att göra med att skapa en funktionell plattform att arbeta utifrån. Det klassiska misstaget¹⁷ är att man tillskapar en "project management unit" (PMU) som blir för stark i relation till det organisationssystem man ska förstärka och därmed tar över aktiviteter som rätteligen hör hemma inom de berörda organisationerna. Det leder i så fall till en skenbar kortsiktig effektivitet som på sikt ytterligare försvagar det organisationssystem som skulle förstärkas!

Detta är precis vad som tycks ha skett med SEMA, att döma av den organisationsstudie som genomfördes 1999, se Box.

Något som allmänt sett har visat sig fungera bättre för att skapa en nödvändig plattform för förändringsarbetet är att organisera särskilda styrkommittéer, ofta i kombination med nätverksstrukturer och -grupper för att planera och genomföra beslutade aktiviteter.

I den tidigare refererade utvärderingen av 15 danska miljöprojekt i Sydafrika¹⁸, konstateras t ex angående styrkommittéer:

Conclusions in an organisational study regarding the SEMA project

"I must conclude that the project in several respects have failed to take advantage of opportunities for capacity building and learning. It is difficult to understand how some of the key project activities contribute to a sustained, increased institutional and individual capacity. The poor level of interdivisional co-operation prohibits joint learning and the strengthening of common systems and procedures."

"I am also concerned that PMU (Project Management Unit) has become too strong and that it has lost its focus on supporting the divisions and the pilot DoSTEs in their effort to develop policies, systems and skills."

"There are cases where PMU plans and manages activities without consulting the technical units. For example, last year a seminar on hospital management was organised by PMU. The responsible unit within NEA was not consulted during the preparation of the seminar and became aware of it only when they received an invitation to participate. They felt that the content of the seminar was irrelevant (as it was already well known by the participants) and that it would have been preferable if instead the activity had been focused on the need for policies and strategies in the area."

"SEMA and PMU have failed to establish a reasonable level of ownership of the project within the divisions. Poor communication in combination with staff shortage reduces the involvement of the divisions in the management of SEMA. This causes frustration in certain parts of the organisation and could be assumed to reduce the relevance and effectiveness of activities undertaken."

Quotations from "Report on Organisational Issues regarding the SEMA Project", by Åke Sahlin, ÅF-Swedish Management Group, Hanoi, 1999

¹⁶ Se t ex: *Bedömningspromemoria*, Sida/NATUR, 1997-04-29

¹⁷ Problemet är sedan länge väldokumenterat och diskuterades t ex intensivt i samband med slutsatserna av SIDAS "rollutredning" 1988-89.

¹⁸ "Evaluation of Danced Supported Capacity Development Projects in the Republic of South Africa." Ministry of Environment & Energy, Denmark, Copenhagen, March 2000.

"Steering Committees are important features of CDE projects, since they offer opportunities for a variety of important capacity-developing activities. Among these are awareness raising, developing linkages between stakeholders, providing fora for discussion, and as policy-making vehicles."

Samtidigt visar den danska utvärderingen på en betydande spridning i erfarenheterna – vissa styrkommittéer har fungerat väl och tagit ansvar som "nationella ägare" av utvecklingsarbetet, andra har fått en mera formell roll och några tycks snarare ha fungerat hindrande för projektarbetet genom att ta på sig en detaljstyrande roll.

En annan faktor av väsentlig betydelse för utformningen av stöd till organisationssystem är att de nästan alltid kommer att beröra frågor som har med det institutionella ramverket att göra. Om vi fortsätter att exemplifiera med SEMA, så pågår i Vietnam en diskussion om att förändra miljöfrågornas status i den centrala förvaltningen, antingen genom att skapa ett miljöministerium eller genom att uppgradera NEA till ett "General Department". Det senare alternativet lades officiellt som ett förslag till Prime Ministers Office under 1999. En motsvarande diskussion förs om miljöfrågornas hantering på provinsförvaltningsnivå.

Institutionella förändringar av det här slaget påverkar naturligtvis vad som är möjligt att göra inom ett pågående projekts ram – och dessutom kommer frågan om givarsamordning högt på dagordningen. En studie av UNDP/IUCN om det samlade miljöbiståndet till Vietnam visar att det sex-faldigades mellan 1995 och 1999 och beräknas fortsätta att öka. Givarna är många och samordningen hittills svag.

En naturlig konsekvens – både för frågan om utveckling av det institutionella ramverket och behovet av givarsamordning – är att söka lösningar av typ sektorprogramstöd. Jämför med Sidas nya policy för sektorprogramstöd (februari 2000).

"Technical Assistance" ett sorgebarn

All kapacitetsutveckling berör människor – som individer och/eller som ingående i organisationer och organisationssystem. Stöd till kapacitetsutveckling inrymmer därför ofta "tekniskt bistånd" ("technical assistance") i någon form¹⁹. Tyvärr är det sedan länge ett känt faktum att den här stödformen fungerar dåligt, och att givarna hittills har varit långsamma i att ändra sin praxis med anledning av gjorda erfarenheter. Så här summerar Eliot Berg situationen²⁰:

"Technical Assistance (TA) for institution or capacity building in the least developed countries has been long regarded as ineffective, a clear failure. This is confirmed in evaluation studies by all donors, which show very low success rates for TA projects aimed at institutional development.

The litany of deficiencies is all too familiar: hasty and poor design of TA projects, defects in implementation such as recruitment delays, selection of unsuitable consultants, perfunctory attention to training components, sparse supervision, poor

¹⁹ Det finns ingen bra term på svenska för "technical assistance" eller "technical cooperation". "Tekniskt bistånd" eller "personalbistånd" används på svenska men har en ganska ottydlig innebörd. Det engelska begreppet "technical assistance" är däremot bättre definierat, t ex av DAC (1992): "The whole range of assistance activities designed to develop human resources through improvement in the level of skills, knowledge, technical know-how and productive aptitudes of the population in a developing country." Normalt inkluderas aktiviteter som: "providing access to training, the provision of expatriate and national experts, policy and technical advice, assistance in the preparation of surveys and studies, and contribution to science, research and technological development."

²⁰ "Why Aren't Aid Organizations Better Learners?", av Eliot Berg. Ingår i antologin "Learning in Development Co-operation", av Jerker Carlsson & Lennart Wohlgemuth (red), Nordiska Afrika-institutet, Almqvist & Wiksell International, Stockholm 2000.

coordination between donors, lack of good counterparts, weak local ownership and management. Perhaps more basic is excessive reliance on the resident expatriate - local counterpart model, long recognized as being a highly imperfect instrument for transfer of know-how. Many other weaknesses are cited – among them, the high cost of TA personnel, lack of cost-consciousness on the recipient side, acceptance of personnel in order to get access to vehicles, equipment, supplies. Most of these weaknesses have been known for twenty years or more. A report on the World Bank's TA in 1982 (The Storey Report) catalogues most of them."

De studier som gjordes inom ramen för forskningsprojektet "Preparing Personnel for Institutional Development: New Challenges for Technical Cooperation" (samordnat av holländska Royal Tropical Institute) bekräftar den här bilden också för Sidas del²¹.

Den aktuella utvärderingen av NEMC (National Environment Management Council) i Tanzania visar samma erfarenhet. Se Box.

Det skall sägas att det inom svenskt bistånd också finns goda erfarenheter av TA²², t ex i de former som enligt utvärderingen nu önskas på NEMC. En påtaglig svaghet är emellertid att dessa erfarenheter inte på länge har lyfts fram i den interna diskussionen inom Sida. Exempelvis utarbetades riktlinjer för TA i början av 90-talet – efter den diskussion som då hade förts med anledning av den nordiska personalbistandsutvärderingen 1988. Dessa riktlinjer gäller fortfarande men har inte vare sig omprövats eller diskuterats under senare år.

Det finns alltså anledning att med ny kraft ta upp de här frågorna i den interna diskussionen – särskilt nu när det finns uttalade ambitioner att öka Sidas mäklar-roll och ytterligare bredda medverkan av svenska samarbetsparter i biståndet. Det är en angelägen och central uppgift att försäkra sig om att en sådan breddning av den svenska aktörskretsen inte leder till ytterligare svagheter i insatserna för kapacitetsutveckling.

Erfarenheter av svenska rådgivare på NEMC

Sammanlagt sex Sida-finansierade långtidsrådgivare har arbetat på NEMC under perioden 1986-1997, några i 2-årsperioder, några längre – upp till 6 år.

Utvärderingen konstaterar att rådgivarna var tänkta att arbeta enligt ett system med en grupp av counterparts, något som är i linje med Sidas riktlinjer för personalbistånd, och som utvärderingen menar kan vara effektivt för kunskapsutveckling om bara rådgivarna är medvetna om rollen och anstränger sig att förverkliga den. Men...:

"Where advisors take on the majority of the day to day activities, much like a staff member, more objectives are achieved but at the expense of building counterpart expertise." ----- "...the consensus among the NEMC staff and management interviewed was that advisors tended to work in isolation, taking on responsibility for much of the specific tasks of Directorate's activity."

"As a result, ----- ...the technical advisors generally had a low impact in terms of leaving behind enduring skills and experience."

"All Directorates indicated that future advisory support was required." ----- "While recognising these needs, the consensus was for a different model for external advisors, based on a part-time approach. Advisors would travel to Dar es Salaam periodically throughout the year, and work from 2-4 weeks each time. Specific tasks would be designed and initiated with counterparts. The advisor could also provide in-house training related to the tasks. Then the advisor would depart, coming back later to review progress, begin new tasks, etc. In this approach, NEMC counterparts would be responsible for moving the project forward and learning would be continuous without the danger of the advisor becoming a de facto staff member."

"Swedish Support to the National Environment Management Council in Tanzania", by Grant Milne, Sida Evaluation 00/5.

²¹ Se t ex: "Institutional Development in Practice", av Lage Bergström & Marianne Witteberg, Sida, 1998, och: "At the End of the Day: Case Study Report from Zimbabwe", av Marianne Witteberg & Florence Pawadyira, Sida, 1998.

²² Se t ex: "Advisors in Institutional Development", av Lage Bergström, Sida, 1998.

Utgå från den kapacitet som redan finns

En grundläggande slutsats från olika studier om TA är att utländsk expertis ska användas bara på områden där de inhemska resurserna inte räcker till. Detta konstaterades redan efter den nordiska personalbiståndsutvärderingen och togs upp som en bärande tanke i det åtgärdsprogram som utarbetades 1989²³. I praktiken har denna princip emellertid fått mycket liten genomslagskraft. Fortfarande intresserar sig Sida och andra biståndsgivare alldeles för lite för den kompetens som redan finns i samarbetsländerna. Detta gäller också miljöområdet, vilket bl a har påtalats i projektet "African Perspectives on Policies for Sustainable Development", som genomförs med stöd från EU och de nordiska länderna.

I projektet har afrikanska miljöexperter inbjudits att medverka för att bygga upp en kunskapsbank med exempel på hållbar utveckling, och att skapa ett kontaktnät och mötesplatser för afrikansk expertis. Projektet samordnas av det danska institutet Scandinavian Seminar College (SSC).

I projektet har de medverkande afrikanska miljöexperterna betonat behovet av fortsatt bistånd på miljöområdet, och de har också identifierat exempel på effektiva stödinsatser. Detta effektiva stöd har två kännetecken:

"Firstly, the assistance should be subsidiary and supportive – catalytic is the word often used – of the communities' own efforts. Many SSC cases also make reference to support of, and respect for, traditional or customary institutions and laws. Second, the support provided has been scaled to an appropriate level so that it does not overwhelm community capacities."²⁴

Som en slutsats uppmanas givarna att bli mera lyhörda för samarbetsparternas egna åsikter och kunskaper. Enligt de afrikanska experternas analys satsar givarna för litet på uppföljning av stödinsatserna och intresserar sig inte tillräckligt för att lära sig av gjorda erfarenheter. Vad som framför allt krävs är att givarna måste grunda sina insatser på den kompetens och de resurser som redan finns på plats.

Detta är redan vedertagna principer i och för sig – i t ex DACs CDE-riktlinjer ingår som en viktig punkt att "the process of CDE belongs to and is driven by the community in which it is based". I den praktiska tillämpningen finns däremot anledning att anstränga sig än hårdare.

Val av samarbetspart för stödet

I flertalet samarbetsländer finns idag någon form av centralt ministerium och/eller central myndighet med överordnat ansvar för miljöfrågorna i landet. De här centrala organisationerna är genomgående "svaga", med oklara mandat, vanligen underdimensionerade med ett begränsat politiskt inflytande och med svagt inhemskt budgetstöd. I flertalet fall har de här centrala myndigheterna någon slags formell koppling till lokal förvaltning, men på lokal nivå är kapaciteten normalt ännu svagare.

I DACs "lessons learned"²⁵ konstaterar man två saker:

- a) Det finns ett stort behov av utvecklingsinsatser för att stärka kapaciteten hos de centrala miljöförvaltningarna.
- b) Det är inte särskilt effektivt att kanalisera stöd genom de centrala miljöförvaltningarna, om man vill uppnå vissa miljömål på kort sikt.

²³ "Åtgärdsprogram för kunskapsutveckling", av Lennart Wohlgemuth m fl, SIDA, 1989.

²⁴ "SSC/EU Brussel Seminar May 1999. Document No 2." Workshop Papers, Scandinavian Seminar College, Copenhagen, 1999.

²⁵ "Donor Support for Institutional Capacity Development in Environment: Lessons Learned", OECD, 2000.

En slutsats av punkt b), är att Sida bör lägga större kraft på att bedöma genom vilken organisation ett stöd bäst ska kanaliseras. Ett exempel som visar på svårigheterna är ett pågående KTS-stöd i Libanon som handlar om att utveckla kapacitet för att hantera miljöfrågorna i Bekaa-dalen. Projektet leddes av Ministry of Environment och skulle "resultera i databaser för att kunna hantera miljödata på ett effektivare sätt, samt en miljöplan för området med de viktigaste åtgärderna i prioriteringsordning"²⁶. Efter den första fasen i projektet konstaterades att de administrativa omständigheterna kring projektet inte varit särskilt lyckosamma, vilket bl a hade lett till förordningar gentemot den ursprungliga planen:

"Det kan i efterhand konstateras att Miljöministeriet inte har varit den ideala parten, med tanke på att administrationen till stor del byts ut i samband med politiska omvälvningar, att denna organisation har sitt huvudansvar på en policy- i stället för implementeringsnivå, samt att de finansiella resurserna för att täcka lokala kostnader har varit begränsade. Det föreslagna arrangemanget inför fas II, att Litani River Authority i praktiken tar över egenskapen som lokal part, förväntas leda till att situationen blir bättre i detta hänseende."

Om man också väger in slutsatsen i punkt a) här ovanför, blir valet av samarbetspart en strategisk fråga. Om man beslutar att stödja en viss central miljömyndighet, eller sambanden mellan central och lokal förvaltning, eller att stödja utvecklingen av hela det institutionella ramverket för miljöfrågorna i ett land, går man in i en mer långsiktig process där fokus ligger på att utveckla kapacitet i förvaltningssystemet. Det är intressant att notera att i de afrikanska miljöexperternas analys (se föregående avsnitt) av prioriterade utvecklingsområden, så sattes förvaltningsreformer först.

Exemplen från Vietnam och Tanzania visar att om Sida börjar stödja en sådant reformarbete, så krävs en stor medvetenhet om kapacitetsutveckling på organisations- och systemnivå, för att säkerställa att stöden blir framgångsrika.

Samma typ av insats fungerar olika bra beroende på sammanhanget

Åtgärder för kapacitetsutveckling är beroende av det sammanhang som omger dem. Samma åtgärd kan fungera på olika sätt beroende på sammanhanget. I ett sammanhang kan ett enstaka seminarium ge långtgående effekter, men i ett annat sammanhang kan samma insats vara helt meningslös. Därför är det alltid nödvändigt med en omvärldsanalys, även om insatsen är begränsad.

Behovet av förbättrade omvärldsanalyser vid insatser för kapacitetsutveckling är en allmän slutsats av det Sida-interna utredningsarbete som föregick arbetet med de nya riktlinjerna för kapacitetsutveckling.

Den omvärldsanalys som görs före ett insatsbeslut är emellertid aldrig tillräcklig. Ibland förändras de yttre förutsättningarna snabbt, och det är nödvändigt följa med i det som sker för att eventuellt ta initiativ till anpassningar av en pågående insats. Därför krävs att omvärldsfrågorna ges utrymme i uppföljningsarbetet.

En sammanfattande slutsats är att – oavsett om Sida-insatsen finansiellt är begränsad eller mycket omfattande – är Sidas ansvar i rollen som dialogpart alltid bredare än att fullfölja åtagandena i det enskilda projektet. Det gäller att se hur insatsen hänger ihop med andra utvecklingsansträngningar, hur olika projekt hakar i varandra, hur ett avslutat projekt är beroende av fortsatt utvecklingsarbete inom ramen för andra projekt, osv.

²⁶ "Beslutspromemoria INEC/IKTS 961/98", Sida, 1999.





STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
Postadress: 105 25 Stockholm. Besök: Sveavägen 20, Stockholm
Telefon: 08-698 50 00. Telefax: 08-20 88 64.
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9. Org. nr. 202100-4789
Sidas hemsida: <http://www.sida.se>