

Analys av behovet av kompetens – och institutionsutveckling inom ramen för handlingsprogrammet för hållbar utveckling

**Maria Berlekom
Marie Grönvall**

Juni 1999



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT
COOPERATION AGENCY

Department for Natural Resources
and the Environment

Policy Secretariat for the Sector Departments

Förkortningar

AL	Verkställande avdelningsledning (INEC, Sida)
ALA	Enheten för Asien och Latinamerika (NATUR, Sida)
CDE	Capacity Development in Environment
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
DAC	Development Assistance Committee
DESA	Enheten för demokratisk samhällsstyrning (på DESO, Sida)
DESO	Avdelningen för demokrati och social utveckling (Sida)
EO	EO-enheten (SEKA, Sida)
EOL	Enheten för organisatoriskt lärande (PEO, Sida)
EME	Enheten för miljö och energi (Sida-Öst)
EME	Enheten för miljöekonomi, Göteborgs Universitet
EVU	Avdelningen för ekonomi och verksamhetsutveckling (Sida)
FAO	Food and Agriculture Organisation (of the United Nations)
FTPP	Forest Trees and People Programme
GWP	Global Water Partnership
HELCOM	Helsingforskommissionen
HPHU	Handlingsprogrammet för hållbar utveckling
HUM	Humanitära enheten (Sida)
IIED	International Institute for Environment and Development
IKTS	Enheten för internationella kursre och kontraktsfinansierat samarbete (INEC, Sida)
INEC	Avdelningen för infrastruktur och ekonomiskt samarbete (Sida)
INFRA	Infrastrukturenheten (INEC, Sida)
IUCN	World Conservation Union
KOI	Kompetens-, organisations- och institutionsutveckling
KTH	Kungliga Tekniska Högskolan
KTS	Kontraktsfinansierat Tekniskt Samarbete
KULTUR	Enheten för kultur och medier (DESO, Sida)
LFA	Logical Framework Approach
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
Miljö	Miljöpolicyenheten (NATUR, Sida)
MKB	Miljökonsekvensbedömning
ML	Mottagarländer
MR	Mänskliga rättigheter
MRDP	Mountain Rural Development Programme
NATUR	Avdelningen för naturresurser och miljö (Sida)

NEAP	National Environment Action Plan
NSSD	National Strategies for Sustainable Development
PEO	Avdelningen för personal- och organisationsutveckling (Sida)
PLUS	Enheten för systemförvaltning (EVU, Sida)
POL	Sekretariatet för policy och samhällsanalys (Sida)
RELMA	Regional Unit for Land Management
RIU-S	Enheten för resursbasutveckling för internationellt samarbete
SAREC	Avdelningen för forskningssamarbete
SEKA	Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
Sida-ÖST	Avdelningen för Central- och Östeuropa
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
UND	Undervisningsenheten (DESO, Sida)
UNDP	United Nations Development Programme
UNI	Enheten för universitetsstöd och nationell forskningsutveckling (SAREC)
URBAN	Enheten för urban utveckling (INEC, Sida)

Innehåll

1. Sammanfattande rekommendationer	1
2. Bakgrund	3
3. Referensram och begrepp	4
4. Frågeställningar, avgränsningar och metodik	6
5. Sida och omvärlden – KOI i insatser för miljö & hållbar utveckling	8
5.1 Övergripande strategiska val	8
5.1.1 Sidas handlingsprogram för hållbar utveckling	8
5.1.2 OECD/DAC ”Capacity Development in Environment”	9
5.2 Programinriktning och prioriteringar	11
5.3 Metodansatser och former för KOI inom ramen för Sidas insatser för miljö & hållbar utveckling	12
5.4 Observationer och slutsatser	14
5.4.1 Värderingar, övergripande prioriteringar och strategiska val	14
5.4.2 Programinriktning, och val av mottagarorganisationer & insatser	15
5.4.3 KOI-aspekters inkludering i insatserna	16
6. Sida och svensk kompetens om miljö och hållbar utveckling	17
6.1 Samverkansformer och roller	17
6.2 Vilken typ av svensk kompetens?	18
6.3 Sidas roll i utvecklande av svensk kompetens för KOI på miljöområdet	21
6.4 Observationer och slutsatser	22
7. Sidas kompetens och organisation	23
7.1 Intern KOI på miljöområdet	23
7.1.1 Kapacitet för strategiska bedömningar	23
7.1.2. Kapacitet för policydialog och följa internationella processer	24
7.1.3. Kapacitet att inkludera KOI inom olika insatser	24
7.1.4 Vad görs idag?	27
7.2 Observationer och slutsatser	28
7.2.1. Strategiska bedömningar och policydialog	28
7.2.2 KOI om miljö & hållbar utveckling inom Sida	29
7.2.3. Kapacitet att inkludera KOI inom olika insatser	29
Bilagor	
1. Uppdragsbeskrivning	31
2. Dokument och litteratur	33
3. Intervjuade personer	35

1. Sammanfattande rekommendationer

Nedan sammanfattas studiens viktigaste rekommendationer för Sidas verksamhet rörande kompetens-, organisations- och institutionsutveckling (KOI) för miljö och hållbar utveckling. Rekommendationerna avser såväl ”omvärlden” (prioriteringar, policy-dialog, val och utformning av insatser) och Sida roll gentemot svenska aktörer, som den interna organisationen och kompetensen.

KOI i insatser för miljö och hållbar utveckling

1. Organisations- och institutionsutveckling för hållbar utveckling i lokalsamhällen, och deltagandeprocesser, bör lyftas fram som en central utgångspunkt för KOI på miljöområdet.
2. Vi rekommenderar också att övriga centrala utgångspunkter och metodinriktning för kapacitetsutveckling på miljöområdet som anammats av OECD/DAC (se 5.1.2) fungerar som utgångspunkter även för Sidas arbete med KOI för miljö & hållbar utveckling, samt att slutsatserna från den studie OECD/DAC låtit genomföra om erfarenheter av kapacitetsutveckling på miljöområdet (se Box 2 och Box 5) beaktas även av Sida.
3. Vår bedömning är att inriktningen på Sidas projekt och program inriktade på KOI/kapacitetsutveckling på miljöområdet generellt överensstämmer med prioriteringarna i HPHU. Vi vill dock understryka vikten av att val av insatser för stärkande av kapacitet på miljöområdet måste utgå från strategiska bedömningar av nationella och lokala förutsättningar – socio-ekonomiskt och historiskt såväl som organisatoriska och institutionella ramverk (existerande lagstiftning och procedurer, rollfördelning mellan myndigheter) i berört område. Detta gäller alla nivåer – lokalt så väl som nationellt, och där aktuellt även regionalt.
4. Sida bör lägga ökad tonvikt vid policydialog, inklusive:
 - följa den internationella debatten och utvecklingen om KOI i relation till miljö & hållbar utveckling, och
 - ökad diskussion om miljö & hållbar utveckling i bilaterala diskussioner, t ex under landstrategiarbetet, och utvecklandet av länders egna planer för hållbar utveckling (NSSDs).
5. KOI behöver inkluderas tydligare i insatserna och bättre analyser av – och planering för – KOI-aspekter krävs vid beredning och uppföljning av olika projekt och program.

Sida i relation till svenska aktörer

1. Sida måste bli tydligare i sin ”kravspecifikation” gentemot konsulter och andra svenska aktörer, och tydligare specificera krav på både kompetens om KOI och förmåga att se sin roll/verksamhet i ett perspektiv av hållbar utveckling. Dessa aspekter bör därför tydligt framgå i bl a uppdragsbeskrivningar och utvärderingskriterier.
2. Andra former för samverkan med mottagarländer och organisationer än den mer traditionella överföringen av kunskap (och pengar) från Sverige till mottagare bör utvecklas ytterligare – och därmed synen på den svenska aktörens roll. Olika former av nätverk och ömsesidiga erfarenhetsutbyten är då särskilt intressanta och bör uppmuntras.

Sidas organisation och kompetens

1. Vi bedömer att inga *generella* organisatoriska förändringar för att hantera KOI i relation till miljö & hållbar utveckling behöver genomföras i dagsläget. Handläggning av stöd till KOI för miljö & hållbar utveckling – liksom metod- och policyutveckling för respektiver sektor (t ex energi, katastrofbistånd, urban miljö, naturresurser & miljö etc) – bör också fortsättningsvis ligga på berörd ämnesavdelning.
2. Med tanke på frågans strategiska vikt för policyutveckling om miljö & hållbar utveckling generellt, bör Miljöpolicyenheten även fortsättningsvis vara den primära fokalpunkten på Sida för att följa de internationella processerna om KOI och miljö. Rent praktiskt bör dock personer både på NATURs operativa avdelningar, DESO/UND, eventuell KOI-rådgivare (se nedan) eller externa personer med ”rätt” bakgrund (t ex från universitet/högskolor) dras in.
3. Kapaciteten inom Sida att delta i internationella fora/diskussioner (miljökonventioner, UNDP, Världsbanken) och nationella och strategiska policydialoger om miljö & hållbar utveckling bör dock öka. Detta innebär behov av ökad kapacitet (eller effektivare utnyttjande av befintlig kapacitet) både på Sida centralt (för att följa internationella processer och debatt) och på ambassader och regionavdelningar (för att kunna fördjupa dialogen på landnivå).
4. Miljöpolicyenhetens metoder och arbetssätt för att förankra miljöfrågorna inom Sida, utveckla policies och metoder, samt öka såväl intern som extern kompetens tycks ha fungerat effektivt, och borde kunna fungera som modell för intern KOI även för övriga tvärfrågor.
5. Kapacitet att inkludera KOI generellt (inte enbart i relation till miljö & hållbar utveckling) inom olika projekt & program bör dock öka:
 - Tydligare fokus på KOI, och mer praktiska direktiv, i olika styrdokument (t ex metodhandbok)
 - Tydligare uppföljning och prioritering från närmaste ledningen
 - Tydligare fokus på KOI i projektkommitténs arbete, och även i avdelningsspecifika projektkommitteers diskussioner
 - Fortsatt arbete i projektgrupper
 - Täckta in KOI i internutbildning.
6. Vi rekommenderar därför att en särskild KOI-rådgivare (ev. grupp) tillsätts, som kan arbeta med internalisering och “mainstreaming” av KOI inom Sida, och som kan fungera som fokalpunkt för att ovanstående initieras. I arbetsuppgifterna bör därför ingå att föreslå och initiera konkreta och strategiska insatser (jfr miljö-arbetet) – både vad gäller interna organisationsfrågor, intern-utbildningsbehov, styrdokument, och konkret uppföljning/hantering inom Sida.
7. KOI-rådgivaren bör ha samma status som policy-funktionerna för de fyra handlingsprogrammen, och bör bidra med metodkompetens om KOI i den s k fyrklövergruppen som arbetar med att dra ihop de fyra handlingsprogrammen.

2. Bakgrund

Sedan hösten 1998 arbetar en projektgrupp inom Sida med att öka kunskapen och utbytet om hittillsvarande erfarenheter av kompetens-, organisations- och institutionsutveckling (KOI) inom det svenska utvecklingssamarbetet. Under våren 1999 fokuseras detta arbete på att utveckla ett åtgärdsprogram om KOI för Sida. Inom ramen för arbetet har ett antal studier beställts, bl a en genomgång av Sida-utvärderingar som avser kompetens- och institutionsutveckling i projekt/program, och en studie om ”Kompetensutveckling och bärkraft”.

Kompetens- och institutionsutveckling är också en strategisk fråga i relation till Sidas fyra handlingsprogram. Handlingsprogrammen är – liksom KOI – tvärsektoriella och berör samtliga delar av verksamheten. En särskild analys av KOI i relation till handlingsprogrammet för hållbar utveckling (HPHU) har därför beslutats, i syfte att analysera kompetens- och institutionsutveckling specifikt inom ansatser som rör miljö och hållbar utveckling. Uppdraget skall om möjligt också kunna resultera i mer allmänna slutsatser och därmed bidra till att utveckla det strategiska tänkandet och metodiken inom Sida för KOI.

Enligt uppdragsbeskrivningen (Annex I) är studiens syften att utifrån handlingsprogrammet:

- a) Identifiera strategiska frågor/områden – specifikt, och som inslag i andra områden – och analysera behovet av kompetens- och institutionsutveckling.
- b) Ange metodansatser för kompetens- och institutionsutveckling.
- c) Identifiera behov av och föreslå förstärkning inom Sida: organisatoriskt och kompetensmässigt för att kunna genomföra ovanstående.

3. Referensram och begrepp

Kompetens-, organisations- och institutionsutveckling är ofta använda begrepp inom biståndet. Tolkningen av begreppen varierar dock, men i detta sammanhang använder vi de tolkningar som Sida (UND) normalt utgår ifrån, där begreppen står för följande:

a) *Kompetensutveckling*

Med kompetensutveckling menar vi i detta sammanhang kunskapsutveckling på *individnivå* i form av ökad:

- allmän kännedom,
- insikt och förståelse,
- förmåga utföra vissa specifika uppgifter, och/eller
- förmåga att generera ny kunskap (forskning).

Kompetensutveckling kan ske på flera olika sätt: genom det formella utbildningssystemet (från primärskola till universitet); i formella sammanhang utanför utbildningssystemet (t ex personalutveckling, rådgivningsorganisationer); genom informationskampanjer och media; och helt informellt (t ex genom direkt utbyte av erfarenhet mellan bönder, föräldrars kunskapsöverföring till sina barn).

b) *Organisationsutveckling*

Begreppen organisation och institution används ofta som liktydiga. Med en organisation menas dock här det *konkreta sammanhanget*, eller organisationsformen. Exempel på olika organisationer är enskilda organisationer, kyrkor och församlingar, företag, förvaltningar och myndigheter, och mellanstatliga organ (EU, FN).

Organisationsutveckling syftar till att öka en organisations effektivitet. Exempel på vanliga frågeställningar inom organisationsutveckling är t ex organisationens struktur, ”management”- och ledningsfrågor (inklusive roll- och ansvarsfördelning), administrativa system, och organisationskultur.

c) *Institutionsutveckling*

Institutioner däremot handlar om ramverk av regler, normer och värderingar. Detta innefattar såväl formella regelverk (som lagar och policies), som informella värderingar (t ex synen på miljöfrågor, könsroller, samhällsutveckling).

Arbete med institutionsutveckling kan ske genom:

- stöd till policyutveckling (vid t ex universitet, internationella enskilda organisationer, olika myndigheter),
- stöd till direkt förändring av officiella policies, regler och lagar (t ex nationell miljölagstiftning, regionala överenskommelser, och internationella miljökonventioner), och

- utbildning och information för att åstadkomma förändrade värderingar (t ex miljöundervisning, ökad information om miljöfrågor)¹.

d) Kapacitetsutveckling

Kapacitetsutveckling är en fjärde – ofta använd – term, som inkluderar alla tre aspekterna ovan².

¹ Kompetensutveckling på individnivå hänger alltså intimt ihop med institutionsutveckling, särskilt den aspekt av kompetensutveckling som handlar om insikt/förståelse och om individens värderingar.

² Begreppet kapacitetsutveckling kan även inkludera rent materiell resursförstärkning t. ex i form av bilar, utrustning etc.

4. Frågeställningar, avgränsningar och metodik

KOI är en central fråga för Sida, och kommer till uttryck på olika sätt, genom:

- Stöd till *det formella utbildningssystemet*, genom undervisnings- och forskningsinsatser (vilket i sig innefattar både kompetens-, organisations- och institutionsutveckling).
- *Inkludering av KOI* som aspekt (i större eller mindre utsträckning) i insatser i alla sektorer.
- De ämnes- och verksamhetsområden som prioriteras, *inklusive identifiering av nya strategiska programområden* (baserat på t ex de fyra handlingsprogrammets analys och prioriteringar).

Den sista punkten är viktig eftersom den är nära kopplad till de värderingar som styr svenskt bistånd. Sidas fyra handlingsprogram – fattigdom, jämställdhet, demokrati/MR och miljö/hållbar utveckling – är en återspeglning av de svenska biståndsmålen. De är uttalat *normerande*, och speglar tydliga värderingar från svensk sida – värderingar som explicit skall genomsyra det svenska biståndssamarbetet. Handlingsprogrammen har alltså det gemensamt att de alla bl a syftar till att förändra normer och värderingar – d v s institutionella ramverk (nationella och internationella). De åtgärder, ansatser och ämnesområden som föreslås i respektive handlingsprogram kan därför bl a ses som Sidas syn på i vilken riktning, och hur, dessa bör förändras och/eller utvecklas inom respektive område.

Som detta uppdrag är formulerat har vi uppfattat det som att det omfattar analys av KOI i relation till handlingsprogrammet för hållbar utveckling:

- i omvärlden (samarbetsländer och organisationer),
- i Sverige (svenska aktörer och svensk resursbas) och
- inom Sida.

För att få en rimlig avgränsning har vi därför valt att fokusera på Sidas roll i relation till övriga aktörer – som den kommer till uttryck i såväl val och utformning av insatser (inklusive val av mottagar/samarbetsorganisationer utanför Sverige), som i relation till svenska aktörer & svensk resursbas.

Analysen innefattar därför:

1. Sidas syn på behoven i omvärlden (som de kommer till uttryck i fr a HPHU, och relevanta sektor-polices) såväl rörande inriktning/ämnesområde som inkludering av KOI-frågeställningar i insatserna:
 - Vilka värderingar styr och vilka övergripande prioriteringar har gjorts?
 - Hur återspeglas dessa inom olika sektorer av Sidas verksamhet och i val av insatser?
 - Hur arbetar man med KOI inom olika miljö-relaterade insatser?
2. Sidas syn på svenska aktörer och den svenska resursbasen³:
 - Vilken kompetens och vilka erfarenheter har olika svenska aktörer som på något sätt är inblandade i biståndssamarbete – vad gäller såväl ämneskompetens (i relation till prioriterade områden enligt HPHU), som rörande KOI.

³ Företag och konsulter, enskilda organisationer, universitet och högskolor

- Vilken kompetens efterfrågas, och vilken bör efterfrågas?
 - Vad är Sidas roll, och hur långt sträcker sig Sidas ansvar, för att utveckla adekvat kompetens?
3. Sidas organisation, arbetssätt och kompetens:
- Hur arbetar olika avdelningar och enheter på Sida med KOI inom området miljö & hållbar utveckling?
 - Organisatoriska möjligheter och begränsningar för att kunna:
 - inkludera KOI på ett relevant sätt inom olika miljörelaterade projekt/program,
 - utveckla och arbeta med nyare ämnen och frågeställningar som prioriterats, och
 - identifiera och utveckla helt nya områden.
 - Vilken typ av kompetens och kunskap behövs på Sida?
 - Vilken typ av förbättringar och åtgärder är möjliga och/eller önskvärda

Uppdraget har främst genomförts genom:

- Översiktliga analyser av både Sidas handlingsprogram och OECD/DACs "Capacity Development in Environment".
- Inventering av pågående stöd (avdelnings- och enhetsvis)
- Genomgång av aktuella policies och riktlinjer (energi, resursbas, marint, etc) och några specifika insatser. Se Annex II.
- Djupintervjuer med olika personer på Sida. Se Annex III.

5. Sida och omvärlden – KOI i insatser för miljö & hållbar utveckling

5.1 Övergripande strategiska val

För att ge en översiktlig bild av Sidas strategiska val och prioriteringar rörande KOI i relation till miljö- och hållbart bistånd sammanfattas nedan Sidas handlingsprogram för hållbar utveckling (5.1.1).

OECD/DAC har utvecklat ett program för ”Capacity Development in Environment” (CDE), vars utgångspunkt är att analysera behoven av – och föreslå – kapacitetsutveckling för hållbar utveckling. En presentation av CDE görs under 5.1.2.

5.1.1 Sidas handlingsprogram för hållbar utveckling

HPHU är inriktat på integrering av miljötänkande och miljöaspekter i hela Sidas verksamhet, och innehåller en policydel, en erfarenhetsanalys och en konkret handlingsplan. KOI är en strategiskt viktig fråga i handlingsprogrammet, och tas upp som ett prioriterat område både i policydelen, och i själva handlingsplanen (punkt 1.8 i HPHU).

Grundläggande synsätt och prioriteringar i HPHU innefattar:

- Utveckling och miljöhänsyn ses som två sidor av samma mynt – vilket bl a innebär betoning på långsiktig hållbarhet och följande av försiktighetsprincipen.
- Fokusering sker på hållbar utveckling från miljösynpunkt - men med utgångspunkt från en nära koppling mellan miljöaspekter och ekonomiska, sociala, kulturella och politiska aspekter.
- Stärkande av mottagarländernas egen kapacitet betonas, och Sida skall hjälpa ML att identifiera och genomföra verksamheter som skyddar och bevarar ländernas naturresurser och miljö samt möjliggöra för länderna att ha ett längre planeringsperspektiv.

Handlingsprogrammet är mycket operationellt upplagt, och anger både prioriteringar och konkreta åtgärder för olika delar av verksamheten (prioriterade ämnesområden i HPHU sammanfattas i Box 1.).

Box 1. Prioriterade ämnesområden, enligt Sidas handlingsprogram för hållbar utveckling

Sju särskilt prioriterade ämnesområden anges redan i policydelen:

- Vattenresurser.
- Hållbart jord- och skogsbruk, markvård.
- Marin miljö/kustzonsutveckling.
- Urban miljö.
- Miljöanpassad energi.
- Miljöundervisning och utbildning.
- Förvaltningsbistånd på miljöområdet.

Dessutom anges ytterligare ett antal strategiskt viktiga områden:

- Landsbygdsutveckling.
- Biologisk mångfald.
- Kemikaliefrågor.
- Hälsa och miljö.
- miljöanpassat transportbistånd.
- Handel och miljö.
- Miljöekonomi.

KOI-frågor behandlas på följande sätt:

1. Stärkande av mottagarländernas kapacitet (på miljöområdet) anges som en av tre grundläggande utgångspunkter för hela handlingsprogrammet. KOI (i handlingsprogrammet kallas det ”kunskaps- kapacitets- och institutionsutveckling”) anges som prioriterad metod.
2. Insatser direkt och indirekt inriktade på KOI (se 5.2 och 5.3).
3. Kompetensutveckling- och institutionsutveckling i relation till svenska aktörer och svensk resursbas (se 6).
4. Intern kompetensutveckling inom Sida (se 7.1).

5.1.2 OECD/DAC ”Capacity Development in Environment”

Capacity Development in Environment (CDE) antogs av Rio-konferensen 1992 som en central princip för hållbar utveckling, och Agenda 21 innehåller såväl ett särskilt kapitel om CDE som referenser till CDE när olika sektorer behandlas. I samarbete med såväl bilaterala och multilaterala biståndsgivare (Världsbanken, UNDP) som ett flertal internationella enskilda miljöorganisationer (IUCN, IIED) har OECD/DAC utvecklat ett program och riktlinjer för CDE⁴.

Centrala utgångspunkter i OECD/DACs arbete med CDE är:

- Tvärsektoriellt och inter-disciplinärt angreppssätt.
- Process-orienterat snarare än produktorienterat.
- Integrering och långsiktig hållbarhet.
- Lokalt ägarskap och deltagande av alla berörda.

⁴ OECD, 1995a, ”Donor Assistance to Capacity Development in Environment”
OECD, 1995b, ”Developing Environmental Capacity: A Framework for Donors”

Områden som identifierats som särskilt viktiga att stödja är:

- Stärkande av organisationer – både myndigheter och enskilda organisationer – på nationell och lokal nivå
- Stöd till miljölagstiftning och utvecklande av miljöpolicies – samt genomförande och uppföljning av dessa.
- Uppbyggnad av informations- och övervakningssystem på miljöområdet (miljöstatistik, miljöuppföljning)
- Stöd till: integrering av miljöaspekter i olika sektor-policies; ökat samarbete mellan olika berörda myndigheter och; ökad vilja och möjlighet hos den privata sektorn (företag) att inkorporera miljöaspekter i sitt beslutstagande.
- Öka miljömedvetenheten genom stöd till miljöutbildning och miljöinformation.
- Stödja användande av miljöanpassad och ren teknologi.

OECD/DACs program för CDE är direkt inriktat på KOI inom området hållbar utveckling. Få prioriterade sakområden anges. Istället ligger fokus – av naturliga skäl – på metoder för kompetens-, organisations- och institutionsutveckling (se ovan). Stödjande av lokala processer, och deltagandemetodik ses som centralt – och syftar uttryckligen till att stärka pluralismen i det civila samhället, uppmuntra individer och lokala grupper att delta i beslutsfattande om olika verksamheter och projekt, samt att öka inflytandet för missgynnade grupper.

1997 beställde OECD/DAC en genomgång av givarländernas erfarenheter av att arbeta med CDE. Studien presenterades under hösten 1998⁵, och några av de viktigare slutsatserna sammanfattas i Box 2.

Box 2. Några slutsatser från studie om givarländers erfarenhet av CDE:

- Det finns en risk för att miljöfrågor marginaliseras, och ses som en sektorfråga, när specifika miljömyndigheter i mottagarländer stöds. Det blir därmed också svårare att koppla miljö- och utveckling, och få konkret genomslag för begreppet hållbar utveckling.
- Särskilda biståndsanslag för miljöfrågor kan ha samma effekt på biståndsgivarens syn – d v s miljöfrågorna riskerar att ses som en sektorspecifik fråga.
- Några typer av organisationer anses dock ha bidragit mer effektivt och funktionellt till att nationell och regional kapacitet förstärkts inom området miljö & hållbar utveckling. Dessa inkluderar bl a nationella policy-forskningsinstitutioner, sektormyndigheter och enskilda organisationer (se Box 4).
- Studien trycker starkt på vikten av att förstå den lokala kontexten (socio-ekonomiskt, historiskt etc) och lägga tillräcklig tid på förberedelsearbete.
- Enligt studien pekar erfarenheterna också på att organisationsmodeller och olika instrument (för t ex miljöövervakning) utvecklade i givarländerna i många fall inte är relevanta i mottagarländer, och inte går att överföra direkt.
- Slutligen rekommenderar studien att följande frågor ägnas större uppmärksamhet:
 - Stärkande av lokal organisationsutveckling – d v s ökad kapacitet på lägsta tänkbara nivå för planering och genomförande av olika verksamheter.
 - Stärkande av förmågan att använda existerande instrument och verktyg för miljöstyrning, bedömning av miljöeffekter och miljöövervakning, med, av och för lokala användare av miljö- och naturresurser.

⁵ OECD/DAC, 1998, "Donor Support for Institutional Capacity Development in Environment: Lessons Learned"

- Bättre analyser av organisations- och institutionsfrågor krävs vid beredning och planering av olika projekt och program.
- Miljömässiga, sociala och ekonomiska aspekter måste integreras mer på alla nivåer.
- Projektens upplägg bör vara flexibla, och ge utrymme för experiment och att lära från misstag.

5.2 Programinriktning och prioriteringar

Kapacitets- och kompetensutveckling är en primär utgångspunkt för Sidas arbete (inte bara insatser relaterade till miljö och hållbar utveckling). KOI är därför en aktuell fråga i *alla* insatser – och kommer till uttryck både i prioriteringar rörande val av programområden, insatser och samarbetsorganisationer, och i den konkreta utformningen av insatsen. Man kan med andra ord säga att alla insatser syftar till KOI (i någon form) och att det därmed inte går att urskilja vissa typer av insatser som inte har någon KOI-aspekt alls. I detta avsnitt diskuteras därför programmatiska prioriteringar, och under 5.3 förs en diskussion *hur* KOI-aspekter kommer till uttryck inom olika typer av miljörelaterade insatser.

Sidas insatser inom området miljö och hållbar utveckling kan indelas i två huvudkategorier:

1. Insatser som är inriktade på miljö och hållbar utveckling.
2. Kvalitetssäkring – eller ”mainstreaming” – av alla typer av insatser ur miljösynpunkt, där Sidas nya MKB-riktlinjer (som gör MKB obligatoriskt i alla insatser) är ett av de viktigaste verktygen på projekt- och programnivå.

Det är också tydligt att en mängd olika insatser sker inom området miljö & hållbar utveckling, och den förstnämnda punkten kan då i sin tur delas upp i:

- Direkt miljöinriktade (eller miljöstrategiska) insatser, som syftar till att stärka kompetens och kapacitet på miljöområdet, t ex miljöundervisning, miljöinformation, stöd till miljömyndigheter, och kurser inriktade på att öka miljökompetens.
- Insatser inriktade på hållbar naturresursanvändning t ex jordbruk, skog, vattenresurser, landsbygdsutveckling, kustzonsutveckling, och torrområdesproblematik.
- Insatser för ökad miljömässig hållbarhet inom övriga sektorer, t ex energi, transporter, urban miljö, och hälsa.

De miljöstrategiska satsningarna inkluderar stöd till det formella utbildningssystemet – t ex miljöundervisning och forskning och utbildning om miljöekonomi. Andra viktiga områden som syftar till policy- och institutionsutveckling är t ex miljöjournalistik, stöd till uppföljning av internationella miljökonventioner, samt stöd till nationella, regionala och internationella enskilda miljöorganisationer. Områden som idag inte stöds nämnvärt inkluderar stöd till kommunal miljöförvaltning, och stöd till nationella miljöplaner (NEAPs, och NSSDs).

Den absolut största andelen totalt – i pengar räknat – av stödet till miljö/hållbar utveckling är idag dock inriktat på metodutveckling, genomförande och forskning om naturresursanvändning, t ex vatten, jordbruk landsbygdsutveckling etc⁶.

⁶ Detta innebär dock inte i sig att miljöaspekter (t. ex inom sektorstödda jordbruksprogram) med automatik har beaktats på ett adekvat sätt, utan kvalitetssäkring ur miljösynpunkt en central fråga även i dessa program.

Box 3. Forskning om miljö/hållbar utveckling

SAREC stöder idag forskning inom alla områdena ovan:

- direkt miljöstrategisk forskning (t ex miljöekonomi, policyforskning om hållbar utveckling, se Box 12 och 13.)
- hållbart naturresursanvändande (t ex vattenresurser, torrområdesproblematik, kustzonsfrågor)
- ökad miljömässig hållbarhet inom övriga sektorer (t ex energi, miljö & hälsa).

Tidigare var stor del av forskningsstödet inriktat på enskilda forskningsprojekt, där kompetensutveckling (stöd till M.Sc. och Ph.D-program) var en viktig del. Idag finns ett ökande intresse och fokus på KOI i bredare bemärkelse, inklusive :

- stöd till organisatorisk utveckling på universiteten
- forskningens roll för att utveckla och förändra värderingar, lagar och institutionella ramverk (d v s kopplingen forskning-kommunikation-beslutsfattande blir viktigare)
- ökad koppling till andra Sida-initiativ (se t.ex kustzonsinitiativet, Box 11).

SAREC samverkar också med flera svenska forskare och forskningsinstitutioner, genom:

- stöd till svenska forskare, inklusive genom särskild allokering till vissa initiativområden (t ex vattenresurser, och vatten & sanitet)
- att understödja samverkan mellan svenska universitet och motsvarande
- universitetsinstitutioner i Syd.

5.3 Metodansatser och former för KOI inom ramen för Sidas insatser för miljö & hållbar utveckling

Som redan framgått använder Sida idag en rad olika metoder för att stödja KOI för miljö & hållbar utveckling. En generaliserad sammanställning av olika typer av miljörelaterade insatser, och vilka aspekter av KOI som ”typiskt” (eller normalt) ingår i dessa återfinns i Tabell 1. Tabellen (som inte gör anspråk på att vara komplett) visar också vilken anslagsform som normalt används för de olika kategorierna av insatser, samt vid vilken avdelning de vanligen förekommer.

Tabell 1. KOI-aspekter inom olika typer av insatser

x = central målsättning

(x) = delvis med som målsättning

Miljörelaterade insatser	K	O	I	Anslagsform ⁷ /avdelning
1. Direkt miljöfokuserade insatser				
a) Miljöundervisning	x	(x)	x	MA/DESO
b) Miljöinformation	(x)		x	MA/DESO
c) Stöd till miljömyndigheter	x	x	x	LR/NATUR
d) Miljöstatistik & miljörevision	x	x	(x)	LR/DESO

⁷ MA = Särskilda Miljöanslaget

LR = Landramar

KTS = Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete

F = Forskning

RI = Regionala Insatser

PU = Program utveckling

20–80 = stöd via svenska enskilda organisationer

NGO = stöd till humanitära enskilda organisationer

e) Miljöekonomi ⁸	x	x	x	MA/POLICY, F/SAREC
f) Miljöpolicyforskning	(x)		x	MA/NATUR, SAREC, POLICY
g) Direkt miljöinriktade kurser (t ex i MKB, miljöekonomi)	x		(x)	KTS/INEC
h) Stöd till nationella och internationella enskilda miljöorganisationer (t.ex IUCN)	x	(x)	x	MA/NATUR
i) Stöd till uppföljning av internationella miljökonventioner	(x)		x	MA/NATUR
2. Hållbart naturresurs-utnyttjande (vatten, jordbruk/skog, landsbygds- utveckling)				
a) Stöd till myndigheter	x	x	x	LR/NATUR ⁹ , ÖST ¹⁰ (KTS/INEC)
b) Stöd till regionala organ ¹¹	x	x	x	RI, MA/NATUR
c) Stöd till enskilda miljöorganisationer	x		x	MA/NATUR, (20–80/SEKA) ¹²
d) Internationella kurser (vatten, jordbruk, skog)	x		(x)	KTS/INEC
e) Metodutveckling och forskning	x	x	x	F/SAREC, MA, PU/NATUR
3. Miljöaspekter inom övriga sektorer				
a) Energi	x		x	MA / INEC
b) Urban miljö	x		x	MA / INEC
c) Humanitärt bistånd (internationella org.) ¹³		(x)	x	NGO / SEKA
d) Ramavtal med större svenska NGOs ¹⁴		(x)	x	20-80 / SEKA
e) Övriga insatser ¹⁵			(x)	Alla

Tabellen visar att beaktandet av KOI-aspekter varierar betydligt. Vanligast är att utbildningskomponenter ingår – vare sig det handlar om KTS-finansierade VA-projekt inom Östersjösamarbetet, stöd till vattenprojekt genom Röda Korset, jordbruksinsatser i Zambia, eller forskning i torrområdesproblematik i Östafrika.

Flera åtgärder syftar direkt till institutionsutveckling i vidare bemärkelse – i meningen förändring av normer och värderingar. Till dessa hör flertalet av de direkt miljöfokuserade insatserna (t ex miljöundervisning, miljöinformation, miljöpolicyforskning, miljökonventioner, enskilda miljöorganisationer). Även mycket av stödet till hållbart naturresursutnyttjande (t ex landrums- och miljöanslagsfinansierade insatser för landsbygdsutveckling, vatten, jordbruk, skog etc) liksom insatser

⁸ Forskning och metodutveckling främst

⁹ Se t ex Box 4

¹⁰ Se Box 8.

¹¹ T ex Mekong River Commission, SADC-ELMS,

¹² Exempelvis stöd till trädplanteringsprojekt (t.ex Vi-skogen), vattenförsörjning etc

¹³ Främst genom MKB – dvs. bedömning av miljökonsekvenser

¹⁴ Genom MKB-arbetet

¹⁵ Genom MKB-arbetet

inriktade på integrering av miljöaspekter inom moderna sektorer (t ex energi, transporter, urban miljö) har starka inslag av institutions- och/eller policyutveckling.

En uttalad inkludering av organisations- och institutionsutveckling, som en del av projekt- och programformuleringen (konkreta målsättningar, upplägg) varierar dock generellt mycket mer. I kortare insatser, t ex KTS-finansierade projekt med miljöinriktning, och INEC-finansierade kurser, är dessa aspekter sällan tydliga. I landrumsinsatser, och forskningsinsatser är det betydligt mer uttalade.

5.4 Observationer och slutsatser

Baserat på beskrivningarna ovan kan ett antal observationer göras om KOI i relation till miljö/hållbar utveckling inom programverksamheten, inkluderande:

- Värderingar, övergripande prioriteringar och strategiska val.
- Programinriktning, val av mottagarorganisationer & insatser.
- KOI-aspekters inkludering i insatserna.

5.4.1. Värderingar, övergripande prioriteringar och strategiska val

Sidas och OECDs ansatser har olika syfte, vilket kommer till uttryck i programmens olika inriktning:

Stärkande av mottagarländers kapacitet anges som utgångspunkt i Sidas HPHU, kunskaps- och institutionsutveckling ses som en viktig metod, och ett flertal åtgärder är mer eller mindre explicit inriktade på KOI (se 5.1 och 5.2). Det huvudsakliga syftet är dock inte att analysera och diskutera prioriteringar och metoder explicit för KOI i relation till miljö/hållbar utveckling. Utan *Sidas HPHU är tydligt operationellt, och inriktat på integrering av miljöaspekter* inom hela verksamheten – d v s inom olika biståndsinsatser, i den interna hanteringen, och gentemot olika svenska aktörer

Det finns flera paralleller mellan Sidas och OECDs ansatser – särskilt de fält/teman (se 5.1.2) som OECD prioriterar för praktiska åtgärder sammanfaller mycket väl med Sidas prioriteringar. *OECD/DACs CDE*-arbete syftar dock uttalat till kapacitetsutveckling på miljöområdet, *och har tagit KOI – och metodrelaterade frågor¹⁶ – för miljö/hållbar utveckling som sin analytiska utgångspunkt.* Därför får generella metodfrågor naturligt en viktig roll – och det är då intressant att notera den vikt OECD lägger vid t ex ett processinriktat arbetssätt, organisationsutveckling på lokal nivå, och lokalt deltagande & ägarskap. Detta innebär också att Sida-stödda program som t ex Mountain Rural Development Programme (MRDP) i Vietnam (se Box 4) och Forest, Trees and People Programme (FTPP) (se Box 8) förmodligen skulle kunna ses som typexempel på projekt som kan genomföras inom ramen för CDE-programmet.

I Sidas fortsatta arbete med KOI i relation till miljö och hållbar utveckling borde det vara värdefullt att (på liknande sätt som OECD) tydligare betona organisationsutveckling på lokal/by nivå, inklusive deltagandeprocesser. Här finns också en möjlighet till klara kopplingar med handlingsprogrammet för MR/demokrati.

¹⁶ T ex tvärssektoriellt/inter-disciplinärt och processinriktat arbetssätt.

Även om organisationsutveckling inom lokalsamhällen och deltagandeprocesser inte lyfts fram i Sidas handlingsprogram, så är dessa aspekter redan centrala i många av Sidas program, t ex inom naturresurssektorn (se Box 4). Mountain Rural development Programme, Vietnam). Även på andra avdelningar inom Sida, t ex SEKA, POLICY och INEC/URBAN finns ett tydligt och ökande intresse för deltagandeprocesser.

Även övriga centrala utgångspunkter och metodinriktning för kapacitetsutveckling på miljöområdet som anammats av OECD/DAC (se 5.1.2) är relevanta som utgångspunkter för Sidas arbete med KOI för miljö & hållbar utveckling.

Box 4. Mountain Rural Development Programme, Vietnam

Det Sida-stödda höglandsprogrammet (MRDP) arbetar i fem provinser i norra Vietnam. Den övergripande målsättningen med programmet är att erhålla:

”gröna, produktiva högländer, som nyttjas på ett hållbart sätt av friska bönder – med tydliga markrättigheter under bevarande av områdets ekologiska, kulturella, sociala och ekonomiska mångfald”.

Programmet har tre huvudstrategier:

1. Organisationsutveckling på alla nivåer (från by till nationell nivå) för att utveckla en efterfrågestyrd rådgivningssrtuktur
2. Utveckling och utprovning av metoder och tekniker för hållbar och produktiv markanvändning.
3. Utveckling av policies, strategier och riktlinjer för hållbar utveckling i högländerna.

Programmet består av fem provinsprojekt, och ett centralt projekt på jordbruksministeriet. Det senare ger stöd till provinserna samt bygger upp ministeriets kapacitet att utveckla policies och strategier.

Bland programmets komponenter finns landsbygds krediter, tillämpad och strategisk forskning, skogsskötsel, jordbruksrådgivning, kompetens- och organisationsutveckling och jämställdhetsfrågor.

Organisationsutveckling i form av stöd till lokala organisationer – t ex kreditgrupper, bykommiteer, vattenanvändningsgrupper etc. – har en central plats. Rådgivningen utgår från ett deltagande-perspektiv och använder bl a PRA-metodik. Tanken är att kompetenta lokala organisationer, med möjlighet att själva planera och genomföra olika förslag och ideer, på ett produktivt – och mer långsiktigt – sätt skall kunna utnyttja lokala naturresurser.

5.4.2. Programinriktning, och val av mottagarorganisationer & insatser

Inriktningen på Sidas verksamhet för kapacitetsutveckling på området miljö/hållbar utveckling stämmer generellt väl överens med prioriteringarna i HPHU. Vi vill dock här notera att i takt med att biståndet förändras – och förskjuts från att handla huvudsakligen om resurs- och kunskapsöverföring till att allt större betydelse läggs vid partnerskap, dialog och utbyte – så ökar vikten av att hitta såväl nyare former (som t ex nätverkande, se 6.4) för samarbete, som att fördjupa den svenska (inklusive internt inom Sida) kompetensen och förmågan att följa och delta i såväl internationella policy- och metodprocesser, som nationella dialoger om hållbar utveckling.

En mer konkret fråga är om några av de mer direkt miljöstrategiska insatserna för kapacitetsutveckling på miljöområdet (t ex centrala miljöförvaltningar, miljöförvaltningar och Agenda 21-arbete på distriktsnivå etc) borde prioriteras högre inom Sida än idag, t ex stöd till miljöförvaltningar.

Det kan dock noteras att OECD-studien finner att stöd till centrala nationella miljöorgan i många fall inte varit effektivt. Det har i få fall bidragit till ökad förmåga för ett land att handskas med

miljöfrågor och har sällan bidragit till hållbar utveckling i landet. Orsaken är att miljömyndigheter i många fall är ”svaga”, underdimensionerade, och har en oklar roll. En bidragande orsak är att organisationsformer och system som överförts från biståndsländerna sällan varit anpassade till lokala förhållanden. I Box 5. anges några alternativ till att stödja nationella miljömyndigheter.

Box 5. Exempel på strategiska organisationer enligt studie om givarländers erfarenhet av CDE:

- Regionala organisationer (t ex Latin American and Caribbean Commission on Development and Environment, Mekong River Commission).
- Nationella policyforskningsinstitut (t ex Thailand Development research Institute, Bolivian Social Policy Analysis Unit, Centre for Social Research in Malawi).
- Sektorministerier, t ex jordbruksministerier (t ex Soil & Water Conservation Branch, MOA, Kenya; National Watershed Development Programme for Rainfed Areas, MOA, India).
- Halvstatliga, nationella miljöinstitut (t ex INBiO, Costa Rica; Environmental Protection and Training Institute, India; National Wetlands Steering Committee, Sri Lanka)
- Sub-nationella organisationer (t ex District Environmental Action Planning, Zimbabwe).
- Enskilda miljöorganisationer (t ex Centre for Science and Environment, India; Environmental Defense League, Bolivia)
- Gräsrotsorganisationer.

Studiens slutsatser är relevanta även för Sida – och understryker vikten av att projekt och program initieras på basis av strategiska bedömningar av de organisatoriska och institutionella ramverken i berört område. Detta gäller alla nivåer – lokalt så väl som nationellt, och där aktuellt även regionalt.

5.4.3. KOI-aspekters inkludering i insatserna

Även om KOI-aspekter – och då särskilt kompetensutveckling – ofta ingår som en del av insatsen, skulle organisations- och institutionsfrågor många gånger kunna inkluderas på ett tydligare sätt. Tydliga målsättningar i relation till KOI bör göras, dels för olika aspekter av KOI (kompetens-, organisation- och institutionsutveckling), dels för olika intressenter på olika nivåer (t ex lokalsamhällen, lokala myndigheter, nationella myndigheter).

6. Sida och svensk kompetens om miljö och hållbar utveckling

6.1 Samverkansformer och roller

En mängd olika svenska aktörer är involverade i det svenska biståndssamarbetet inom området miljö och hållbar utveckling, t ex enskilda organisationer, näringslivet och universitet. Sida samverkar med dessa på en rad olika sätt. Några exempel är det s k 20–80 samarbetet med enskilda organisationer, konsultstöd (Technical Assistance) till mottagarländer för genomförande av projekt och program, institutionellt samarbete med olika svenska universitet¹⁷, enskilda konsulter engagerade för att stödja Sidas arbete (policy-utveckling, beredning, bedömning, utvärdering) och resursbasutveckling. I Tabell 2. sammanfattas olika typer av samverkan med svenska aktörer på miljöområdet, och vid vilka avdelningar samarbetsformen är vanlig.

Tabell 2. Samverkansformer mellan Sida och olika svenska aktörer om

Aktör	Samverkansform/roll	Avdelning på Sida
1. Enskilda organisationer	a) 20–80 samarbete (b) Direkt stöd	– SEKA – NATUR ¹⁸
2. Näringslivet/företag	a) Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS) b) Teknisk rådgivning till mottagarländer, inom landrumsprogram c) Kurser i Sverige för deltagare från ML ¹⁹	– ÖST/INEC – DESO/NATUR – INEC
3. Universitet/myndigheter	a) Institutionellt samarbete – och stöd-funktion till Sida om policy-och metodutveckling – i vissa ämnesområden (t ex miljöekonomi, MKB,) b) Institutionellt samarbete som även inkluderar stöd till biståndsmottagare ²⁰ c) Resursbasutveckling i form av kurser ²¹	– NATUR/POLICY/SAREC/DESO – NATUR/POLICY/SAREC – NATUR

¹⁷ T ex Institutionen för Landskapsplanering vid SLU som har ett samarbetsavtal med Sida för att fungera som ”helpdesk” i MKB-arbetet, eller Enheten för Miljöekonomi, vid Nationalekonomiska Institutionen på Göteborgs Universitet,

¹⁸ I några få fall ger Sida 100% stöd till svenska enskilda organisationer för att arbeta med miljö- och hållbar utveckling, t ex till svenska naturskyddsföreningen.

¹⁹ På miljöområdet stöder INEC (IKTS-enheten) bl a kurser inriktade på vattenresursfrågor, jordbruk, MKB, och avfallshantering.

²⁰ Några exempel är samarbetet med KTH i vattenfrågor, samarbetet med Ultuna om det s k Forest Trees and People Programme (FTPP), och samarbete med Naturvårdsverkets internationella enhet.

²¹ T ex stöd till internationella skogskurser vid SLU, och kurser i Tropisk Ekologi vid Uppsala Universitet

	d) Resursbasutveckling i form av MFS (vid t ex Ultuna, KTH, och Stockholms Universitet)	– Sandö
4. Enskilda individer ²²	a) stöd till Sidas policy-arbete och metodutveckling ²³ b) rådgivningsgrupper (se Box 9) c) "närkonsulter" (projektberedning, bedömning, uppföljning)	– POLICY/NATUR/DESO – DESO – NATUR/DESO/INEC

6.2 Vilken typ av svensk kompetens?

Intervjuerna på Sida²⁴ har visat att en central fråga är dels vilken typ av kompetens som efterfrågas i de olika sammanhangen, dels vilken typ av kompetens som erbjuds. Generellt kan fem olika typer av kunskap och erfarenheter urskiljas:

- Rent teknisk/ämnesmässig
- Bredare om hållbar utveckling (förmåga att relatera till övergripande frågor om hållbar utveckling, och vidare sammanhang – d v s se det institutionella kopplingarna)
- Internationell erfarenhet
- Specifik landkunskap från olika ML
- Kunskap om KOI.

I boxarna 6–9 beskrivs fyra olika exempel av samverkan mellan Sida, svenska aktörer och mottagarorganisationer. Som framgår av exemplen varierar den svenska samarbetspartens roll avsevärt, och med det även vilken typ av kompetens som efterfrågas. Den primära utgångspunkten är dock nästan alltid att personen eller organisationen/företaget har adekvat teknisk/ämnesmässig kompetens, t ex kunskap i VA-frågor, avfallshantering, stadsplanering, miljöutbildning eller jordbruksrådgivning.

Detta är tydligare ju mer direkt genomförande den svenska partens roll uppfattas, och får särskilt genomslag i de fall där den svenska parten har en aktiv roll i att identifiera och utveckla projektförslag. I KTS-finansierade projekt är det t ex vanligt att ett svenskt företag aktivt utvecklar ett förslag i samarbete med en mottagarlandsorganisation. Detta, i kombination med en uttalad målsättning att projekten skall genomföras under rimlig tid (3–5 år) innebär ofta att projekten definieras främst i tekniska termer, och att t. ex organisations- och institutionsutvecklingsfrågor får mindre betydelse. Mer övergripande principiella frågor som t ex långsiktig hållbarhet (både miljömässig hållbarhet och organisatorisk) beaktas då mer sällan (se 5.2 ovan).

I vissa fall kan detta leda till problem. Ett exempel på är KTS-finansiering inom ramen för Sidas stöd till Östersjöprogrammet. HELCOM och Östersjöprogrammet (se Box 6.) är en redan definierad institutionell ram, med ett antal uttalade målsättningar, där bl a policyförändringar och lagstiftning (på tex VA-området) och organisationsutveckling är viktiga komponenter. Från svensk

²² Personer som kontrakteras i sin individuella kapacitet, men som kan ha eget företag, eller arbeta vid universitet, myndighet eller större företag

²³ T ex stöd till utvecklingsarbete om biologisk mångfald

²⁴ Uppdragets omfattning har inte gett utrymme för kontakter och intervjuer med personer utanför Sida.

sida finns såväl ett starkt politiskt intresse som tryck från svenska företag inom främst VA-branschen att använda svensk kompetens och svenska leverantörer. Många inblandade svenska företag har dock ingen tradition av att se sin roll i ett vidare organisatoriskt och institutionellt sammanhang utan tycks uppfatta sig mer som leverantörer av tekniska lösningar.

Box 6. Svensk kompetens i Östersjösamarbetet

Östersjöprogrammet (Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Plan) är en långsiktig (20-års perspektiv) plan för rening av Östersjön, baserad på HELCOM. Planen utarbetades i samverkan mellan berörda länder och flera internationella utvecklings- och investeringsbanker. I planen ingår följande delar:

- Utveckling av policy, lagstiftning och regelverk (utifrån principen att den som förorenar betalar)
- Organisationsutveckling och stöd till myndigheter för att skapa en effektiv miljöadministration
- Investeringar för att minska utsläppen
- Skydd av naturliga kustområden (laguner och våtmarker)

Sida stöder främst åtgärder för vatten- och avloppsrening i större tätorter. En vanlig form är via KTS (Kontraktsfinansierat Tekniskt Samarbete), där Sida finansierar utrustning som leveras från Sverige och kostnad för svenska konsultinsatser, medan lokala entreprenörer och kostnader täcks lokalt. Svenska företag upphandlas direkt av mottagarländerna.

Syster-samarbete (twinning arrangements) mellan olika organisationer är också vanligt, t ex mellan reningsverk i en svensk och en baltisk kommun.

Här finns alltså en delvis inbyggd skillnad i synen på:

- Hur lokal kapacitet kan byggas upp – d v s svenska erfarenheter och VA-modeller är direkt överförbara vs. att organisationsmodeller måste utvecklas i ett sammanhang där koppling till institutionsutveckling är centralt,
- Den svenska aktörens roll – d v s leverantör vs. organisationsutvecklare, och
- Vad som är relevant kompetens – d v s teknisk kompetens vs kunskap om KOI.

Stöd kanaliserat genom svenska enskilda organisationer (se Box 7.) är ett annat exempel där den svenska parten har en aktiv roll. En genomgripande utvärdering som genomfördes 1994/95²⁵ visade bl a detta stöd ofta är effektivt i genomförande av konkreta åtgärder (t ex brunnar, trädplantering, skolor etc), men många gånger inte har beaktat mer övergripande frågor som t ex miljömässig hållbarhet, eller det institutionella ramverket som den enskilda organisationen i mottagarlandet verkar i.

²⁵ Riddell-rapporten

Box 7. Samarbete med enskilda organisationer

Sidas stöd till enskilda organisationer sker i två huvudsakliga former: dels i form av samarbete med enskilda organisationer i Sverige, (t ex genom en rad ramavtal med större organisationer som PMU, och Rädda Barnen), dels genom katastrofhjälp genom ett antal internationella humanitära organisationer (t ex UNHCR). Båda administreras av SEKA.

I det förstnämnda fallet föreslår den svenska organisationen en rad olika aktiviteter och projekt – i samarbete med lokala organisationer i samarbetsländer. I några fall kan dessa aktiviteter vara direkt naturresursrelaterade (t ex inriktade på trädplantering). I majoriteten är dock miljö- och naturresursfrågor inte en huvudsaklig fråga. Sida har nu börjat diskutera miljöfrågor med svenska enskilda organisationer, och ger bl.a möjlighet för personal från dessa att delta i Sidas interna miljöutbildningar. Liksom för all övrig Sida-verksamhet är MKB numera obligatoriskt.

SEKA har därför också börjat utveckla och diskutera riktlinjer för MKB samband med katastrofinsatser.

Utöver det stöd som administreras av SEKA samverkar också flera ämnesavdelningar med internationella och lokala miljöorganisationer. NATUR stöder t ex IUCN och en rad andra miljöorganisationer – både organisationer med inriktning på lobby-verksamhet och organisationer som arbetar med hållbart naturresursutnyttjande. DESO stöder några enskilda miljöorganisationer i Afrika som arbetar med miljöutbildning. SAREC stöder några nätverk som arbetar med miljöpolicyforskning

I båda fallen (både företag och enskilda organisationer) verkar den svenska parten främst beakta KOI i termer av kompetensutveckling.

Det finns också flera exempel där den svenska aktören har – och uppfattar sig ha – en helt annan roll. En roll som går ut mer på nätverkande, underlättande av erfarenhetsutbyte och kontakter mellan såväl Nord och Syd, som Syd-Syd kontakter. Forest Trees and People Programme (FTPP) – där SLU och FAO samverkar med en rad organisationer världen runt – är ett exempel på detta (se Box 7.). Naturskyddsföreningens Nord-Syd program är ett annat. Samarbete mellan en svensk forskningsinstitution och universitet i en region ett tredje (se Box 3).

Box 8. Forest Trees and People Programme

Forest Trees and People Programme (FTPP) syftar till metodutveckling och nätverkande om naturresursfrågor, med tonvikt på skogsfrågor. Deltagandeprocesser, lokal organisationsutveckling, konflikthantering på lokal nivå runt naturresurser, hållbar skötsel av gemensamma naturresurser (common property resources) etc, är exempel på centrala FТПP-frågor. Ett antal regionala och nationella organisationer i Syd är med i FТПP-nätverket. Många av dessa får också finansiellt stöd via FТПP.

Programmet, som samfinansieras av Sida med bl. a Norge och Schweiz, koordineras av FAO (Community Forestry Unit). SLU har dels ansvar för FТПPs globala tidning (FTPP Newsletter), men fungerar också som kontaktpunkt för det svenska intresset. Tidigare kanaliserades Sidas stöd till organisationer i Östafrika via SLU. Den svenska FТПP-gruppen på SLU menade dock att ett finansiellt uppföljningsansvar (och kontroll) försvårade ett konstruktivt erfarenhetsutbyte. Det finansiella stödet till de Östafrikanska enskilda organisationerna kanaliseras därför idag antingen direkt, eller via FAO.

Svenska FТПP arbetar därför idag med:

- tidningen
- nätverkande och erfarenhetsutbyte
- vissa metodutvecklingsprojekt i Sverige (med särskild finansiering från folkrörelserådet)
- viss resursbasutveckling i Sverige

En särskild kategori svenska aktörer är de konsulter Sida drar på som stöd för sitt eget arbete, t ex för beredning, bedömning och utvärdering av projekt och program. Dessa ”närkonsulter” har ofta en organisations- och managementkunskap (som socionomer och/eller ekonomer) i botten, men har tillägnat sig sektorkunskap. Inom vissa enheter (t ex DESO-UND) har man också knutet till sig särskilda s.k rådgivningsgrupper bl a i syfte att få extern förstärkning i arbete med metod- och policyutveckling (se Box 9).

Box 9. Miljöundervisning

”Det övergripande målet med Sidas stöd till miljöundervisning och s.k. ”Education for Sustainability” (EfS) är att öka medvetande och kunskap om miljö- och utvecklingsfrågorna inom alla samhällsområden. Syftet är att bidra till att utveckla mottagarlandets egen förmåga att hantera de växande miljö- och utvecklingsproblemen, men också att få *både* mottagar- och givarland att se möjligheterna i ett nytt synsätt.” ”Främst prioriteras miljöundervisning inom den formella grundutbildningen i Sidas programländer, eftersom miljötänkande bör grundläggas tidigt för att ge önska effekt av förändrade attityder och beteenden.”²⁶. Visst stöd ges också till miljöundervisning i pågående vuxenutbildningsprogram, och till enskilda organisationer.

Undervisningsenheten initierade 1997 en extern rådgivningsgrupp av resurspersoner inom miljöundervisningsområdet. Den svenska resursbasen med erfarenhet av och kunskap om miljöundervisning i Syd var begränsad till ett fåtal personer och det ansågs angeläget att stärka denna. Av gruppens fem medlemmar har endast två någon längre erfarenhet ifrån Syd medan övriga representerar en bred svensk kompetens inom området. Inom gruppen finns representanter ifrån universitet, miljöorganisationer och konsultföretag med erfarenhet av utbildningsplanering, lärarutbildning, läroplansutveckling och läromedelsproduktion. Inledande möten fokuserades på kunskapsöverföring och utbyte av information. Diskussioner hölls om svensk erfarenhet och kompetens av särskild relevans för Sidas samarbetsländer.

Syftet med rådgivningsgruppen har varit att stärka Sidas kompetens inom området genom att gruppen utgör ett stöd till Sidas handläggare vid beredning och uppföljning av miljöundervisningsinsatser. Rådgivningsgruppen har vidare till uppgift att informera Sida om forskning och utveckling inom området. Under 1998 arbetade rådgivningsgruppen med att revidera Sidas policy i miljöundervisning samt med att utarbeta en handbok i ämnet för Sidas handläggare. Erfarenheterna ifrån gruppens arbeten är goda och ett projektarbete kring utbildning för hållbar utveckling (Education for Sustainability) planeras för 1999.

6.3 Sidas roll i utvecklande av svensk kompetens för KOI på miljöområdet

I HPHU anges några olika former för hur Sida bidrar, och kan bidra, till kompetensutveckling på miljöområdet av olika svenska aktörer, bland annat:

- a) Möjlighet att delta i Sidas miljörelaterade internutbildningar.
- b) Utvecklande och information av anvisningar för olika aktörer, t ex miljöhänsyn i humanitärt bistånd, information om Sidas MKB-krav och miljöpolicy.
- c) Miljökrav vid upphandling av varor och tjänster.

MFS- och BBE-programmen, stöd till svenska forskare (bl a med särskilda medel för strategiskt betydelsefulla intresseområden)²⁷, och stöd till specifika kurser vid svenska universitet²⁸, är några andra exempel på stöd till kompetensutveckling av den svenska resursbasen.

²⁶ Från förslag till Sidas Miljöundervisningspolicy, 2a utkastet.

²⁷ T ex vattenresurser.

²⁸ T ex 5-poängs kurs i Tropisk Ekologi vid Uppsala Universitet.

6.4 Observationer och slutsatser

1. Svenska aktörer saknar delvis relevant kompetens för att arbeta med KOI inom miljö och hållbar utveckling

Svenska aktörer har oftast mer gedigen kompetens rent ämnesmässigt och tekniskt än förmåga att se sin verksamhet och sin roll i ett vidare sammanhang. Många gånger saknas kunskap och erfarenhet av att arbeta med organisations- och institutionsutvecklingsfrågor. Eller så är erfarenheten alltför knuten till svenska system och utgångspunkter och går ej att direkt överföra direkt till ett annat lands förutsättningar (se Box 10). Personer och/eller organisationer utan kunskap om KOI och internationell erfarenhet och kunnande inom sin sektor riskerar då att inte kunna tillföra adekvat kunskap.

Box 10. Utbildning i miljökonsekvensbedömning (MKB)

Utbildning i MKB är en central och mycket strategisk fråga, både för Sida internt och för att stödja kapacitetsuppbyggnad i mottagarländer. En utbildning och/eller direkt applicering av det svenska systemet skulle dock bli mindre relevant ur ett Syd-perspektiv av följande skäl:

- Många länder i tredje världen har – eller börjar utveckla – en övergripande MKB-lagstiftning. I Sverige har (till och med 1998²⁹) förordningar om MKB varit inskrivna för varje sektorlagstiftning (t ex vägar, naturresurser etc).
- Många länders procedurer bygger istället på Världsbankens eller den amerikanska lagstiftningen.
- I den internationella debatten (inklusive Världsbankens MKB-direktiv) inkluderar MKB oftast även socio-ekonomiska konsekvenser. I Sverige är MKB generellt snävare, och innefattar oftast bara rena miljöeffekter.

Svenskar inblandade i MKB-utbildning – eller stöd till kapacitetsuppbyggnad för MKB – bör alltså ha internationell kunskap och erfarenhet.

2. Sida måste bli tydligare i sin ”kravspecifikation”

En konsekvens för Sidas samarbete med olika aktörer är att man tydligare bör efterfråga annan kompetens än den rent ämnesmässiga och tekniska – och då fråga efter såväl kompetens i organisationsutveckling som förmåga att se en specifik insats/aktivitet i ett vidare – mer strategiskt – perspektiv av hållbar utveckling.

3. Andra former för samverkan – baserat på nätverkande – bör uppmuntras

Nätverkande, och ömsesidigt utbyte och lärande, betonas alltmer inom biståndssammanhang. Nätverkande erbjuder ett alternativ till den mer vanligt förekommande formen för kompetensutveckling (där en ”expert” för över sin kunskap till mottagarorganisationen). Nätverk kan fungera på alla nivåer (lokalt, nationellt och internationellt, och för att länka ihop de olika nivåerna), och kan bidra till både kompetens- och organisations- och institutionsutveckling. Inom Sida finns idag flera exempel på stöd till och via nätverk inom miljö- och naturresurssektorn, där en (eller flera) svenska aktörer kan vara delaktiga. Exempel på detta är t ex FTTP (Box 5), Sidas regionala markanvändningsenhet (RELMA) i Östafrika, och Global Water Partnership (GWP).

²⁹ I och med den nya miljöbalken från 1999, finns övergripande skrivningar om MKB.

7. Sidas kompetens och organisation

7.1 Intern KOI på miljöområdet

Som framgår ovan (avsnitt 5) behövs olika slags kompetens och förmåga inom Sida, för att kunna:

- Göra strategiska bedömningar avseende KOI i relation till miljö & hållbar utveckling (både övergripande prioriteringar, och mer sektorvisa – inklusive val av insatser).
- Delta i policydialog med internationella och nationella organ.
- Planera för och bedöma (inkludera) KOI-aspekter inom olika projekt och program.

7.1.1 Kapacitet för strategiska bedömningar

Strategiska bedömningar för miljöarbetet görs både övergripande för Sida generellt, och på sektor- och programnivå. Ansvar för verksövergripande strategiska bedömningar, policyutveckling och prioriteringar om miljö & hållbar utveckling ansvarar Miljöpolicyenheten idag för, (med HPHU som det huvudsakliga uttrycket för de verksövergripande prioriteringarna) medan olika avdelningar ansvarar för utvecklande av sektorpolicies, och program, samt hantering av insatser, inom sina olika områden.

HPHU (och miljöanslaget) har bidragit till att initiera och/eller understödja utveckling av miljö-tänkandet inom Sida på sektornivå. Exempel på detta är t ex olika riktlinjer, policies och/eller program för bl.a. energi, transporter, urban miljö, och miljöundervisning. Ansvar vilar huvudsakligen på berörd sektoravdelning (t ex INEC för energi, transporter och urban miljö, DESO för miljöutbildning & miljöinformation etc), men i nära dialog med Miljöpolicyenheten. Ofta bedrivs denna metod- och policyutveckling också i samarbete med t ex inhyrda ”närkonsulter”, i rådgivningsgrupper (t ex UNDs rådgivningsgrupp), eller i ett institutionellt samarbete med ett svenskt universitet (se Box 3 och 13) Denna rollfördelning tycks i stort leda till en dynamisk policy- och metodutveckling där såväl övergripande målsättningar (representerade av Miljöpolicyenheten) och policies och verksamheter vid berörda enheter och avdelningar utvecklas.

Från prioriteringarna i HPHU, årsplaner för Särskilda Miljöanslaget, Sidas årsredovisningar, datalistor över Sidas alla miljöklassade projekt³⁰, och intervjuer är det dock tydligt att olika avdelningar prioriterar arbete med miljöfrågor olika. På DESO och SEKA tycks miljö & hållbar utveckling idag vara det lägst prioriterade handlingsprogrammet (även om både särskilda insatser stöds – t ex miljöundervisning och miljöinformation – och arbete med MKB pågår), medan det hos t ex INEC verkar vara ett av de mest prioriterade.

Avdelningsspecifika policies och prioriteringar överensstämmer heller inte alltid med HPHU eller med Miljöpolicyenhetens prioriteringar. Exempel på detta är:

³⁰ I Sidas uppföljningssystem (PLUS) klassas alla insatser avseende miljö:

0=ingen miljöanknytning

1=delvis miljöanknytning

2=stark miljöanknytning

- MKB och miljöaspekter inom olika yrkesutbildningar kunde vara relevanta KOI-aspekter för miljö/hållbart bistånd. DESO/UNDS policy prioriterar dock primärundervisning, och ger endast begränsat utrymme för stöd till yrkesutbildning.
- Stöd till centrala miljöförvaltningar och miljömyndigheter – liksom stöd till kommunal miljöförvaltning (Agenda 21 arbete på lokala nivåer) – borde prioriteras högre enligt Miljöpolicyenheten. DESO/DESA (som hanterar förvaltningsbistånd) har som policy att stöd till sektormyndigheter bör hanteras av respektive ämnesavdelning³¹, i detta fall av NATUR. NATURs operativa enheter (Afrika och ALA) hanterar idag stöd direkt till miljömyndigheter i Tanzania, Vietnam, och Laos³².
- I vissa fall kan anslagsformen (t. ex den önskade kortsiktigheten i KTS-finansierade projekt) motverka intresse för långsiktiga bedömningar av KOI och/eller miljömässig hållbarhet.

7.1.2. *Kapacitet för policydialog och följa internationella processer*

En annan central funktion för Sida är att kunna delta i policydialog om KOI och miljö/hållbart bistånd – både internationellt och med olika mottagarländer. Detta inkluderar t ex både uppföljning av olika miljörelaterade konventioner, och övergripande metod- och programutveckling. OECD/DACs CDE-initiativ är ett exempel på det senare. Ett annat intressant program (som idag dock inte följs närmare av Sida) som syftar till KOI på miljöområdet är UNDPs Capacity 21³³. Flera andra internationella organisationer, t ex Världsbanken, IUCN och IIED arbetar också med metod- och policyutveckling inom området³⁴.

Det finns idag inget samlat ansvar för att följa internationella processer och program för KOI på miljöområdet. I de fall Sida ger stöd till en organisation eller program (t ex IUCN, Världsbanken, IIED) finns kontakter och utbyte³⁵. OECD/DACs CDE och UNDPs Capacity 21 följs översiktligt av Miljöpolicyenheten i mån av tid.

Om Sida skall kunna bidra till en konstruktiv dialog med mottagarländer (se 5.4.2) om miljö och hållbar utveckling, t ex i samband med landstrategiarbetet, eller i samband med att länder tar fram nationella miljöstrategier³⁶ krävs också såväl intresse som kompetens i frågan på både region-avdelningar och ambassader.

7.1.3. *Kapacitet att inkludera KOI inom olika insatser*

Av intervjuerna med Sida-personal framgår klart att det är allmänt känt och accepterat att KOI-aspekter är viktiga. Ingen skillnad görs här mellan projekt och program med direkt inriktning på miljö/hållbart bistånd, och övriga insatser.

Under beredningen av en insats görs en bedömning av mottagarorganisationens effektivitet, och insatsens allmänna relevans i relation till både Sidas policies (handlingsprogrammen) och biståndsmål, och landets. Därmed görs alltså såväl en organisationsbedömning som en analys av det

³¹ DESA hanterar stöd till centrala förvaltningsfunktioner, som exempelvis statistik och revision, och har börjat integrera miljöstatistik och miljörevision inom ramen för dessa stöd.

³² Stöden till naturvårdsverken i Tanzania och Vietnam finansieras via landramen för respektive land, medan stödet till miljöförvaltningen i Laos idag är miljöanslagsfinansierad.

³³ Capacity 21 har som målsättning att öka länders kapacitet att implementera Agenda 21.

³⁴ Dessa tre organisationer stöds redan idag av Sida, via Miljöanslaget.

³⁵ Främst med NATUR, men även POLICY och SAREC.

³⁶ National Strategies for Sustainable Development, (NSSD), eller National Environment Action Plans (NEAP)

institutionella ramverket. Detta innebär dock *inte* att KOI-aspekter (organisations- och institutionsutveckling) inkluderas i själva projektet/programmet. Se t ex 5.3 ovan.

På många avdelningar, t ex NATUR och DESO, används ofta särskilda konsulter, ”närkonsulter”, som stöd till Sida för beredning, uppföljning och utvärdering av projekt. Som framgått ovan (6.2) är dessa ofta personer med organisations- och managementkunnande, men som har erfarenhet och kunnande från den sektor (ibland också länder) som är aktuella. På andra avdelningar – t ex SEKA och SAREC – gör handläggarna huvuddelen av beredningen själva, och anlitar stöd främst vid utvärderingar.

Av intervjuerna har det framgått att många upplever att det finns begränsningar i Sidas organisation och arbetssätt som motverkar att KOI inkluderas på ett relevant sätt i olika insatser. Detta gäller både specifika insatser för miljö- och hållbar utveckling, och övriga insatser.

Många anser att det finns en otydlighet i både direktiv och signaler från ledningen: trots att kompetensutveckling förs fram som en av de mest centrala metoderna för bistandsverksamheten diskuteras KOI-aspekter i insatserna sällan explicit när projekten bereds; enligt gällande mall för bedömningspm görs inte en strukturerad bedömning av KOI (behov av, form för) i själva insatsen; det finns ingen internutbildning som behandlar KOI etc.

Flera påtalar också att Sida (i projektberedning och uppföljning) fokuserar alltför mycket på konkreta och mätbara resultat. Detta premieras både i projektbeskrivningar, i val av konsulter (särskilt för teknisk rådgivning till mottagarorganisationer), och i dialog med mottagarna, på bekostnad av målsättningar relaterade till mer långsiktig organisations- och institutionsutveckling³⁷. LFA-processens tillämpning förstärker ofta detta i praktiken. Utbetalningsmål och fastlagda landningar, motverkar också att projekten/programmen bereds och läggs upp utifrån process- och utvecklingskriterier.

Tidsbrist och stressad personal gör att möjligheten (och intresset) för ta på sig handläggning av nya projekt minskar, speciellt om dessa ej är prioriterade ur enhetens/avdelningens perspektiv.

Det är också många gånger svårt att hitta fungerande och effektiva samarbetsformer mellan avdelningarna.

Faktorer i Sidas arbetssätt och organisation som enligt många motverkar bättre hantering av KOI-aspekter inom programmen generellt är alltså sammanfattningsvis:

- Otydlighet i direktiv och signaler från ledningen.
- Alltför stor fokus på mätbara resultat och uppfyllande av givna utbetalningsmål.
- Tidsbrist.
- Svårt att hitta former för att samarbeta över avdelningsgränser.

Det finns dock ett intresse och flera tecken på växande samverkan mellan olika avdelningar, bl a inom flera områden som berör miljö och hållbar utveckling. Några olika exempel på interna samverkansformer är:

³⁷ Se även t. ex Lage Bergström, 1999, ”Kompetensutveckling och bärkraft”, och Pia Sassarsson, 1998, ”Genomgång av Sida utvärderingar och rapporter som avser kompetens- och institutionsutveckling i projekt och program”

- Projektgrupper, t ex kustzons-initiativet (se Box 11).
- Kontakter och erfarenhetsutbyte; både konkret om olika verksamheter, och samarbete om sektorvis policyutveckling (t ex INEC/ÖST/SAREC om energi; INEC/NATUR/SAREC/DESO om vattenresurser, NATUR/INEC om landsbygds krediter etc).
- Flera avdelningar inblandade i stöd till samma organisation, vilket kan inkludera både allmänt organisationsstöd ("core support") från en avdelning/enhet medan andra stöder specifika projekt och/eller program, och olika typer av programavtal med flera komponenter (se Box 12 och 13).

Box 11. Kustzonsinitiativet

1996 inleddes det s.k "hav och kustzonsinitiativet" i syfte att tydliggöra och utveckla Sidas prioriteringar för den kustnära och marina miljön, inklusive utarbeta en aktionsplan för aktiviteter med fokus på hav och kust. Arbetet är organiserat i en projektgrupp där tre avdelningar – NATUR, SAREC och INEC-URBAN – samverkar.

Programmet är tydligt inriktat på KOI och skall fokusera på att:

- utveckla legala och institutionella ramverk,
- organisations- och kompetensutveckling, och
- informationsspridning och kommunikation.

I beskrivningen av programmet³⁸ sägs också uttryckligen att alla intressenter ("stake holders") måste inkluderas:

- deltagandeprocesser och lokalsamhällen anges som centrala
- politisk vilja och allmänhetens kunskap måste öka
- policyrelaterad forskning är central, liksom utbyte av information mellan forskare, beslutsfattare och allmänhet.

³⁸ Sida Marine Coastal Zone Initiative" (1997)

Box 12. Exempel på stöd till KOI för miljö och hållbar utveckling där olika avdelningar/enheter stöder samma organisation i olika former.

Det finns flera exempel på hur olika avdelningar samtidigt stödjer olika aspekter av KOI på miljöområdet inom samma organisation:

- Stödet till ILED som har formen av ett ramavtal (som hanteras av NATUR) där en rad olika programkomponenter specificerats. De olika komponenterna följs innehållsmässigt av olika avdelningar. INEC-URBAN ansvarar då för dialog om komponenten för urban miljö, POL för miljöekonomidelen (se Box 10), SAREC för policyforskning om hållbar utveckling, och NATUR för hållbart jordbruk och övergripande dialog.
- Stöd i form av en miljöfond vid Världsbanken, som i likhet med stödet till ILED innefattar ett antal specificerade komponenter. Stödet hanteras av NATUR, men andra avdelningar (t ex SAREC, POL, DESO-HÄLSO) har en dialog med Världsbanken för vissa komponenter. Via miljöfonden finansieras också några svenskar som (under 1–3 år) knyts till ngn/några av de finansierade komponenterna (bl a har flera personer från EME knutits till Världsbanken, se Box 13). Stödet bidrar därmed även till svensk resursbasutveckling.
- Stöd till CGIAR, dels i form av generellt organisationsstöd (som hanteras av SAREC), dels i form av specifika programstöd till enskilda forskningsinstitut – t ex ICRAF, CIMMYT, ICLARM, CIFOR – som hanteras av NATUR. I flera fall har det programspecifika stödet inkluderat svensk resursbasutveckling, i form av antingen BBE:are och/eller secondments.
- Samverkan med EME i Göteborg (se Box 13).

7.1.4. Vad görs idag?

HPHU lägger mycket stor vikt vid den interna kapacitetsutvecklingen inom Sida på miljöområdet. Exempel på aktiviteter innefattar bl a:

- Integrering av miljöaspekter i olika övergripande styrdokument, vilket bidrar både till institutionsutveckling (normerande) och organisationsutveckling (ger metodanvisningar) på Sida.
- Flera åtgärder handlar om utveckling av Sidas egen policy och tänkande (d v s institutionsutveckling inom Sida), och framtagande av olika sektorpolicies³⁹ och/eller utredningar, för t ex vatten, hållbart jordbruk, hållbart skogsbruk, hållbar urban utveckling, hälsa, miljömässigt hållbar näringslivsutveckling, handel & miljö, och biologisk mångfald.
- Kompetensutveckling genom internutbildning på miljöområdet.
- Kontakter med andra internationella aktörer (EU, Världsbanken, OECD/DAC etc) och bevakning av internationella miljökonventioner bidrar både till kompetens- och institutionsutveckling.
- Miljöstatistik/miljöklassificering, tydliggörande av roller och ansvarsfördelning, miljöledningssystem och miljövänligt kontor är exempel på organisatorisk utveckling på Sida.

Många inom Sida uppfattar också Sidas (Miljöpolicyenhetens) arbete som systematiskt, effektivt och genomtänkt. Bland annat har handlingsprogrammet för hållbar utveckling bidragit konstruktivt. Det är operationellt, följs upp regelbundet, och olika delar stärker varandra. Vidare har miljöanslaget gett möjlighet att stödja nya typer av insatser som inte traditionellt är inarbetade i Sidas verksamhet samt utrymme för att initiera arbete med policy-, metod, och kompetensutveck-

³⁹ Begreppet "policy" används här som samlingsnamn för olika typer av analytiska och strategidokument, t. ex riktlinjjer, positionspapper, strategier, etc.

ling inom olika ämnesområden (se t ex Box 13 som beskriver Sidas arbete med att öka miljöekonomisk kompetens både externt och internt).

Box 13. Miljöekonomisk kapacitetsutveckling

Sida har sedan slutet av 1980-talet understött KOI på miljöekonomiområdet. Målsättningarna är att dels utveckla den miljöekonomiska kompetensen i mottagarländer, dels utveckla den svenska kompetensen så att miljöekonomisk analys inkluderas i planering och bedömning av det svenska biståndet.

En mycket medveten satsning på miljöekonomisk kapacitetsutveckling har därför gjorts, där flera avdelningar inom Sida är inblandade, och där de olika komponenterna skall stärka varandra. Satsningen innefattar stöd till:

- Utvecklande av miljöekonomisk kapacitet i mottagarländer. Detta inkluderar t ex stöd till regionala nätverk i Afrika och Asien som arbetar med lärarutbildning, utbildning av tjänstemän, och kanaliserar forskningsstipendier. Stödet – som hanteras via SAREC – kompletteras med lärarutbildning och doktorandprogram vid Enheten för Miljöekonomi (EME) vid Nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet. Ett annat exempel är stöd till ett miljöekonomiskt M.Sc.-program och till miljöekonomiska kurser för beslutsfattare, tjänstemän och lärare från Centralamerika vid CATIE⁴⁰, som hanteras av NATUR.
- Miljöekonomisk verksamhet vid två internationella organisationer (Världsbanken och IIED). Denna inkluderar såväl metodutveckling, som kapacitetsutveckling genom samverkan med olika samarbetsorganisationer (IIED) och mottagarländer (Världsbanken). Den miljöekonomiska verksamheten vid Världsbanken stöds via en särskild miljöfond (se Box 12).
- Metod- och resursbasutveckling i Sverige, genom främst stöd till svensk doktorandutbildning vid EME, Göteborgs Universitet (hanteras av SAREC). Ett flertal personer från EME har också arbetat på Världsbanken finansierade via den ovannämnda miljöfonden.
- Kunskapsuppbyggnad om miljöekonomiska metoder internt inom Sida, (i samarbete med EME). Sida (POL) har också ett samarbetsavtal med EME om rådgivning vid insatsberedning, utvärderingar och policyutveckling.

7.2 Observationer och slutsatser

Både miljö/hållbar utveckling och KOI är tvärsektoriella frågor som berör samtliga delar av utvecklingssamarbetet – d v s båda frågorna skall genomsyra hela Sidas verksamhet. Det finns idag ingen funktion inom Sida som formellt ansvarar för KOI-frågor. För att kunna göra relevanta strategiska bedömningar behövs både kunskap om miljöfrågor och om KOI i relation till detta. Intern kompetens och organisatorisk kapacitet inom Sida behöver därför fortsätta att utvecklas på båda områdena. Sidas egen förmåga till lärande (lärande-kulturen) är därför centralt, liksom att samarbete och flexibla arbetssätt ges utrymme.

7.2.1. Strategiska bedömningar och policydialog

Som framgått ovan finns det några områden där Sidas egen kapacitet och kompetens om KOI i relation till miljö/hållbar utveckling är svag, och där en förstärkning vore önskvärd. Dessa inkluderar främst kapacitet att:

- föra en strategisk dialog på landnivå (regionavdelningar och ambassader) – både som en del av landstrategiarbetet, och i dialog om mottagarländernas NEAPs och/eller NSSDs.

⁴⁰ CATIE är en regional organisation för jordbruks- och skogsforskning, baserad i Costa Rica.

- följa internationella processer: miljökonventioner, internationella program (t ex UNDPs Capacity 21).

För det förstnämnda krävs både fortsatt/ökat politiskt intresse från Sidas ledning (och UD) – och fortsatt internutbildning om miljö & MKB och utvidgat användande av miljöanalyser i landstrategiarbetet.

Det senare är en klar prioriteringsfråga, d v s hur skall man prioritera användandet av de begränsade personalresurserna på Sida. Det är också en kompetensfråga, d v s vilken typ av kompetens krävs – allmänt om KOI, kunskap om miljö/hållbar utveckling, eller en kombination. Såväl intervjuerna på Sida som t ex OECD/DACs utredning, pekar på att KOI-frågor bör ses i ett sammanhang, d v s det räcker inte med enbart generell kunskap om KOI utan kunskap om miljö & hållbar utveckling är viktigt. Några viktiga slutsatser är därför att:

- Miljöpolicyenheten bör även fortsättningsvis vara den primära fokalpunkten på Sida för att följa de internationella processerna om KOI och miljö. Rent praktiskt bör dock personer både på NATURs operativa avdelningar, DESO/UND, eventuell KOI-rådgivare (se nedan) eller externa personer med ”rätt” bakgrund (t ex från universitet/högskolor) dras in.
- ”Rätt” bakgrund i det här fallet innebär företrädesvis antingen personer med utbildning och kunskap om miljö/hållbar utveckling som ”kan” institutionsutveckling, eller personer som arbetat med KOI just i relation till miljö och hållbar utveckling.
- Stöd till miljöförvaltningar – såväl centrala funktioner som på mer lokal nivå – bör även fortsättningsvis hanteras av respektive ämnesavdelning, d v s främst NATURs operativa enheter.

Förutom ovanstående kapacitetsproblem kan noteras att det finns en risk att vissa ämnen och frågor (se 7.1.1) riskerar att falla mellan stolar när ingen avdelning/enhet ser dem som centrala och prioriterade. Trots detta är vår bedömning att ansvarsfördelning och organisation inom Sida i grunden är funktionell för att kunna göra önskvärda strategiska bedömningar. Vi ser därför ingen anledning att föreslå några *generella* organisatoriska förändringar för att hantera KOI i relation till miljö & hållbart bistånd.

Vi vill dock igen understryka vikten av att Sida även policymässigt lyfter fram organisations- och institutionsutveckling på lokal nivå, inklusive deltagandeprocesser (5.2) som en central utgångspunkt för KOI och miljö/hållbar utveckling – på samma sätt som nu görs av OECD/DAC och andra givare (t ex Världsbanken). Det s k ”fycklöver-arbetet” med att dra ihop de fyra handlingsprogrammen, och samverkan med MR/demokrati kan fungera som en utgångspunkt för detta.

7.2.2. *KOI om miljö & hållbar utveckling inom Sida*

Miljöpolicyenhetens metoder och arbetssätt för att förankra miljöfrågorna inom Sida, utveckla policies och metoder, samt öka såväl intern som extern kompetens tycks ha fungerat effektivt, och borde kunna fungera som modell för intern KOI även för övriga tvärfrågor.

7.2.3. *Kapacitet att inkludera KOI inom olika insatser*

Nedan sammanfattas ett antal olika förslag och idéer för hur KOI-aspekter generellt skall kunna hanteras mer systematiskt inom Sidas arbete med beredning och uppföljning av insatser. Ingen skillnad mellan hantering av insatser i relation till HPHU och övriga insatser har framkommit. Rekommendationerna är därför generella:

- Tydligare fokus på KOI, och mer praktiska direktiv, i olika styrdokument (t ex metodhandbok)
- Tydligare uppföljning och prioritering från närmaste ledningen.
- Tydligare fokus på KOI i projektkommitténs arbete, och även i avdelningsspecifika projektkommitteers diskussioner.
- Fortsatt och utvecklat arbete i projektgrupper.
- Täck in KOI i internutbildning.
- Tillsätta särskild KOI-rådgivare, som kan arbeta med internalisering och “mainstreaming”, och fungera som fokuspunkt för att ovanstående initieras. I arbetsuppgifterna bör därför ingå att föreslå och initiera konkreta och strategiska insatser (jfr miljö-arbetet) – både vad gäller interna organisationsfrågor, intern-utbildningsbehov, styrdokument, och konkret uppföljning/hantering inom Sida.

Bilaga 1

Projekt kompetensutveckling
Ingemar Gustafsson

1999 01 25

Uppdragsbeskrivning-Analys av behovet av kompetens och institutionsutveckling inom ramen för handlingsprogrammet för hållbar utveckling; i samarbetsländer, i Sverige och inom Sida.

Kompetens och institutionsutveckling är en strategiskt viktig fråga i handlingsprogrammet för hållbar utveckling. Den nämns som ett prioriterat område i policydelen och i punkten 1.8. i handlingsplanen.

Handlingsprogrammet, liksom Sidas övriga tre handlingsprogram berör samtliga delar av utvecklingssamarbetet. En analys av kompetens och institutionsutveckling kan därför inte begränsas till de sektorer och organisatoriska ramar som Sida representerar. Miljöfrågorna är tvärsektoriella och så är analysen av behoven av kompetens och institutionsutveckling.

Här angivna uppdrag är därför också ett bidrag till det pågående arbetet inom Sida med att utveckla det strategiska tänkandet och metodiken för kompetens och institutionsutveckling i projekt och program inom det svenska utvecklingssamarbetet.

Syfte

Syftet är att, utifrån handlingsprogrammet för hållbar utveckling:

- identifiera strategiska frågor/områden; specifikt och som inslag i andra områden och analysera behovet av kompetens-och institutionsutveckling.
- ange metodiska ansatser för kompetens och institutionsutveckling baserad på analysen ovan.
- identifiera behov av och föreslå förstärkningar inom Sida; organisatoriskt och när det gäller kompetens för att kunna genomföra ovan nämnda insatser för kompetens och institutionsutveckling.

Uppgifter

Uppdraget består i en översiktlig inventering/beskrivning av pågående stöd och verksamhet inom miljöområdet i relation till handlingsprogrammets prioriterade frågor och områden.

Beskrivningen/inventeringen skall även innefatta en översiktlig analys av hur de aktuella programmen relaterar till handlingsprogrammet samt identifiera frågor och områden som inte täcks in (jfr p. 1 under syfte ovan).

För varje fråga/område görs en översiktlig beskrivning av ansatser när det gäller kompetens- och institutionsutveckling(individnivå, organisationsnivå, institutionellt ramverk).

Ur denna översikt väljer konsulterna 4–5 fallstudier där Sidas arbetsmetoder och organisation närmare studeras och analyseras.

- att utifrån denna analys identifiera vissa strategiska insatser för kompetensutveckling där syftet kan vara något av eller en kombination av följande syften:
 - a) ökad kunskap, insikt och förståelse om hållbar utveckling
 - b) generera och tillgodogöra sig ny kunskap (forskning)
 - c) ökad förmågan att utföra vissa specifika uppgifter
- att utifrån analysen identifiera vissa strategiska insatser för institutionsutveckling där institutionsutveckling kan innebära:
 - a) organisationsutveckling
 - b) förändring av det institutionella ramverket i form av lagar, policies, värderingar och normer.

Exempel:

- En insats för miljöundervisning i primärskolan kan ha som syfte att öka kunskap och förståelse samtidigt som den i förlängningen syftar till förändra värderingar och normer i samhället när det gäller syn på hållbar utveckling.
- Sida arbetar med internationellt konventionsarbete som ytterst syftar till att förändra lagar och policies.
- Miljöekonomi är ett prioriterat område i handlingsprogrammet. Det är angeläget att utveckla specialistkunskap, dvs förmåga att agera hos vissa nyckelgrupper.
- För att kunna medverka i arbetet med strategiska insatser krävs kompetens i Sverige. Detta ställer krav på Sidas kunskap och kompetens hos de enheter som är ansvariga för beredning och beslut inom Sida och på biståndsbassaderna.
- att redovisa analys och slutsatser i en rapport, till projektgruppen för kompetens och institutionsutveckling

Tidplan

Uppdraget beräknas ta sex veckor i anspråk och skall vara avslutat senast 12 april. Ett utkast skall presenteras gemensamt för projektgruppen och miljöpolicyenheten den 16 mars vid ett seminarium. En diskussion i en mindre grupp kan äga rum när den inledande kartläggningen och analysen har gjorts.

Organisation

Konsulten har sitt uppdrag från projektgruppen för kompetensutveckling och rapporterar till den. Gruppen, tillsammans med miljöpolicyenheten fungerar som referensgrupp och i praktiken sker ett nära samarbete mellan dem

Bilaga 2

Dokument och litteratur

Bergström, Lage (januari 1999),

“Kompetensutveckling och bärkraft: en rapport för Sida-projektet kompetensutveckling i projekt och program”

Berlekom, M. (1998),

“Review of Sida-supported Environmental Trust Fund at the World Bank”

Forss, K., Bjern, L., & Milano B. (1998)

“An evaluation of the impact of Sida-financed international training programmes – a case study of the Philippines”

OECD/DAC, Working Party on Development Assistance and Environment (1995a)

“Donor Assistance to Capacity Development in Environment”

OECD/DAC, Working Party on Development Assistance and Environment (1995b)

“Developing Environmental Capacity: A Framework for Donors”

OECD/DAC, Working Party on Development Assistance and Environment (1997),

“DAC Workshop on Capacity Development in Environment, Rome, 4–6 December 1996”,
Report of the workshop steering group

OECD/DAC, Working Party on Development Assistance and Environment (1997),

“Capacity Development in Environment (CDE)”

OECD/DAC, Working Party on Aid Evaluations (1998),

“Donor Support for Institutional Capacity Development in Environment: Lessons Learned”

MRDP (1996)

“Vietnam-Sweden Mountain Rural Development Programme 1996–2000”, programme document

MRDP (1998)

“Policy Framework”

Persson, Reidar & Rudebjer, Per, (1997)

“Behov av insatser för att stärka den svenska resursbasen inom skogssektorn”, Sida-promemoria

Rudebjer, Per (1997),

“Skogligt utvecklingssamarbete och svensk kompetens – rapport från resursbasmöte, 26 februari 1997”, rapport till Sida-NATUR

Sassarsson, Pia (november 1998),

“Genomgång av Sida utvärderingar och rapporter som avser kompetens- och institutions-utveckling i projekt och program”

Sida

“Östersjön – ett renare hav”

Sida (1996)

“Policy för miljöanpassat energibistånd”

Sida (september 1997),
 “Marine Coastal Zone Development”

Sida (1997)
 “Miljöutredning på Sida”

Sidas årsredovisning 1998

Sida (januari 1998),
 “Omsorg om miljön – Sidas program för hållbar utveckling”

Sida (januari 1998),
 “Handlingsprogram för hållbar utveckling (uppföljning)”

Sida (1998),
 “Särskilda miljöinsatser 1998”

Sida (1998)
 “Sidas miljöstatistik: statistisk sammanställning 1997”

Sida (juli 1998),
 “Riktlinjer för miljökonsekvensbedömningar i utvecklingssamarbetet”

Sida (nov. 1998),
 “Sidas chefpolicy”

Sida Evaluations Newsletter, 4/98
 “The sustainability enigma”

Sida (dec. 1998)
 “Policy on urban transport development”, draft

Sida (1999),
 “International Training Programmes”

Sida (1999)
 “Environmental Education Handbook for the Education Sector”, fourth draft

Sida (1999)
 “Miljöundervisningspolicy”, utkast 2

Sida (1999)
 “Särskilda miljöinsatser 1999”

UNDP (1999),
 “A Strategy for the Future Direction of Capacity 21”

Bilaga 3

Intervjuade personer

Albihn, Mari	ÖST-EME
Berger Smitt, Eva	INEC-IKTS
Björkman, Per	NATUR-ALA
Eklund, Lars	Ec, ÖST-EME
Elfving Rikard	DESO-UND
Erichs, Peter	DESO-KULTUR
Gummesson, Anet	PEO-RIU
Gustafsson, Ingemar	Bitr. Ac, DESO
Holmberg, Johan	Ac, NATUR
Hossain, Iftekhar	POL
Höök, Anders	NATUR-Afrika
Isaksson, Bengt	EVU-PLUS
Lundberg, Jan-Olof	SAREC-UNI
Jennervik, Ann	INEC-INFRA
Mellgren, Eva	SEKA-HUM
Mårtensson, Håkan	RELA
Nyström, Thomas	INEC-URBAN
Ormalin, Christer	SEKO-EO
Ruohomäki, Marja	DESO-DESA
Segnestam, Mats	Ec, NATUR-Miljö
Skoglund, Erik	GWP
Sundberg, Johan	NATUR-ALA
Söderbäck, Mikael	INEC-AL
Tannerfeldt, Göran	Ec, INEC-URBAN
Wasmouth, Gisela	Ec, PEO-EOL
Åberg, AnnLis	Ec, INEC-IKTS
Ågren, Christer	Bitr Ac, PEO



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
S-105 25 Stockholm, Sweden
Tel +46 (0)8 698 50 00 Fax +46 (0)8 20 88 64
Homepage: www.sida.se