

Kartläggning av Sidas olika former av analys av kapacitet och behov av kapacitetsutveckling

Juni 2002

**Linda Hammarberg
Matilda Hultgren
Institute of Public Management**



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Methods Development Unit

Innehåll

1. Introduktion	1
1.1 Syfte och målsättning med uppdraget	1
1.2 Analytisk utgångspunkt	1
1.3 Metod	2
2. Stöd till Diakonias program i Central och Sydamerika perioden 2001–2003 – RELA	4
3. Stöd till lärarutbildning i Laos PDR – DESO/UND	9
4. Forskningssamarbete med Laos – SAREC	11
5. Stöd till Finans- och planeringsministeriet i Mocambique 2001–2002 – DESO/DESA	13
6. Stöd till lantmäteriutveckling i Ryssland, ÖST	15
7. Stöd till Etiopiens landsbyggdutveckling, Sida-Amhara Rural Development Programme (SARDP) II 2002–2005	18
8. Sammanfattning och slutsatser	20
 Referenslista	 23

1. Introduktion

I november 2000 fastställdes Sidas policy och riktlinjer för kapacitetsutveckling av generaldirektören. En projektgrupp för kapacitetsutveckling inom Metod-enheten tillsattes i slutet av 2001 för att arbeta med att konsolidera och utveckla denna policy.¹ Projektgruppen för kapacitetsutveckling inom METOD-enheten har efter konsultationer med olika avdelningar på Sida gjort en bedömning att det finns ett behov av nya typer av analyser för beredning ur ett kapacitetsutvecklingsperspektiv främst på omvärlds- och institutionsnivå samt på nivån system av organisationer. Som ett första steg i ett eget utvecklingsarbete vill projektgruppen göra en kartläggning av några olika typer av analys Sida gör i beredningar av insatser som syftar till kapacitetsutveckling. Institute of Public Management, IPM, har av METOD-enheten fått i uppdrag att göra denna kartläggning och analys.²

1.1 Syfte och målsättning med uppdraget

Syftet med kartläggningen är att ge projektgruppen en bild av *hur kapacitet och behov av kapacitetsutveckling analyseras i beredning* av ett antal utvalda insatser. Insatserna är utvalda för att representera några olika typer av analys av kapacitet och behov av kapacitetsutveckling som görs på Sida för att dessa skall kunna spridas inom verket och eventuellt utvecklas vidare. Projektgruppen vill dessutom kunna *systematisera de olika typer av analyser* som görs och medverka till att Sida blir mer effektiv i att dela erfarenheter inom organisationen och sprida goda exempel. Det övergripande målet är att *ge Sida bättre verktyg för att arbeta med kapacitetsutveckling på alla nivåer*.

De frågeställningar som skall besvaras i rapporten är följande:

- Hur analyseras i beredningen kapacitet och behov av kapacitetsutveckling på de olika målnivåerna som insatsen har en ambition att påverka (t.ex. omvärld, institution och system av organisationer)? Finns det specifika analysverktyg?
- Om insatsen har ambition att påverka flera nivåer samtidigt och behov av kapacitetsutveckling på olika nivåer analyserats, vad binder i så fall samman analyserna av de olika nivåerna?
- Om beredningen innehåller analys på omvärlds- eller institutionsnivå, har man analyserat kapacitet och behov av kapacitetsutveckling inom olika samhällssektorer (tex civila samhället, offentlig sektor och marknad) och hur de påverkar varandra?
- Vilken roll får den svenska parten (tex Sida, konsult eller enskild organisation) vid insatser fokuserade på dess olika nivåer?

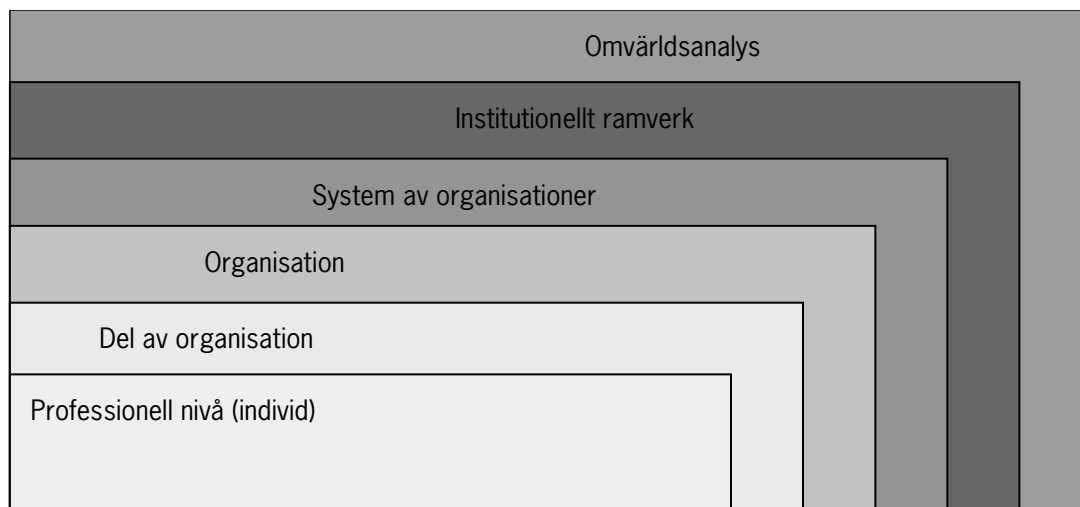
1.2 Analytisk utgångspunkt

I Sidas policy för kapacitetsutveckling diskuteras begreppet kapacitet som ett övergripande begrepp som inkluderar alla de förutsättningar som krävs, t.ex. kunskap, kompetens, effektiva och utvecklingsorienterade organisationer och institutionella ramverk, för att möjliggöra utveckling. I en

¹ Projektgruppen kallas "Kapacitetsutveckling som en strategisk fråga för Sida – Konsolidering och utveckling av Sidas policy" (Beslut NATUR/METOD 362/01).

² Uppdraget har genomförts av Linda B. Hammarberg och Matilda Hultgren.

modell tagen från samma policy sammanfattas skillnaderna mellan olika analytiska nivåer av kapacitetsutveckling på följande sätt:



Begrepp: Metod och/eller analysverktyg

En komponent i uppdraget är att försöka kartlägga vilka analysverktyg som den svenska parten använder sig av vid analys av behov av kapacitetsutveckling. Med analysverktyg avses metoder/modeller för att *analysera* behov av kapacitetsutveckling inte metoder för att *genomföra* kapacitetsutveckling. I ”Metoder för kapacitetsutveckling” av Lage Bergström³ analyseras Sidas praxis när det gäller val av *metoder* för kapacitetsutveckling. Rapporten försöker kategorisera och tydliggöra olika metodansatser så som twinning, utbildning, stöd till nätverk etc. Dessa metoder skall alltså inte förväxlas med vad detta uppdrag avser att försöka kartlägga, nämligen analysverktyg.

1.3 Metod

I uppdraget har ingått att gå igenom ett antal insatser utifrån ett kapacitetsperspektiv. Urvalet av de aktuella insatserna som har analyserats inom ramen för uppdraget har valts ut av metodgruppen för att på bredast möjliga sätt representera olika slags insatser, i olika regioner samt olika avdelningar inom Sida. För att kunna få ett helhetsperspektiv av beredningsprocessen har bedömningspromemorior, idé-pm och andra relevanta dokument studerats (se bifogad lista i bilaga 1). I uppdraget har även ingått att intervjua de handläggare som i dag har ansvaret för respektive insats. I två fall har även genomförande organisations syn och diskussion kring kapacitetsutveckling analyserats⁴. Även här har intervjuer med respektive ansvarige på genomförande organisation ingått.

³ Metoder för kapacitetsutveckling – en rapport för Sidas projektgrupp ”Kapacitetsutveckling som en strategisk fråga”, Capacity Development – Sida Working Paper No. 10, februari 2002, Lage Bergström (Utbildning och Video).

⁴ Dessa genomförande organisationer är Diakonia och SIPU International.

De insatser som ingått i uppdraget är följande:

Insatsnamn	Avdelning/enhet	Samarbetspart	Genomförande konsult/organisation	Stadium i processen Första beslut taget år 1988,
Stöd till Finansministeriet i Moçambique	DESO/ DESA	Finansministeriet Mocambique	SIPU International	Aktuellt beslut taget i december 2000
Stöd till National University of LAOS	SAREC/ UNI	National University of Laos	Ej klart	Förberedande studier
Stöd till lärarutbildning i Lago PAR	DESO/ UND	Ministry of Education/	Konsult under upphandling	Bedömningspromemoria januari 2002
Sida-Amhara Rural Development Programme, Etiopien	NATUR-LUV	Amhara National Regional State	Under upphandling	Första beslut taget 1997, Aktuellt beslut taget februari 2002
Stöd till DEMO/MR i Central- och Sydamerika	RELA	Diakonia	Diakonia	Beredning skedde under 2000
Stöd till lantmäterieverksamhet i Ryssland	ÖST	The State Land Committee of the Russian Federation (bland andra).	Swedesurvey, KTH	Första beredning skedde 1991

Upplägget av rapporten är som sådant att vi gått igenom frågorna systematiskt, insats per insats. I det avslutande avsnittet under rubriken "sammanfattning" har vi sammanställt den information som framkommit och i den mån det varit möjligt, dragit slutsatser. Då det inte finns någon direkt koppling mellan de olika insatserna (med ett eventuellt undantag för de båda utbildningsinsatserna i Laos) finns det inte heller någon koppling mellan dem i rapporten. Ordningen på hur vi går igenom insatserna är därför helt utan några bakomliggande tankar.

2. Stöd till Diakonias program i Central och Sydamerika perioden 2001–2003 – RELA

Bakgrund

Diakonia är en av Sidas främsta samarbetspartners i utvecklingssamarbetet med Central- och Sydamerika. Diakonia stödjer främjandet av demokratiska strukturer och demokratisk kultur på lokal nivå. Insatserna koncentreras till fyra arbetsområden; demokratisering, mänskliga rättigheter, jämställdhet och ekonomisk rättvisa. Bedömningspromemorian rör åtta landprogram plus regionalt arbete inom de två regionerna samt mellan dessa.

1. Hur analyseras i beredningen kapacitet och behov av kapacitetsutveckling på de olika målnivåerna som insatsen har en ambition att påverka (t.ex. omvärld, institution och system av organisationer)? Finns det specifika analysverktyg?

Redan i målformuleringen framträder kapacitetsfrågan tydligt. Det övergripande målet för Diakonias verksamhet är att *”målgruppen i programländerna har kapacitet och möjlighet att förbättra sin livssituation genom ett aktivt medborgarskap i ett demokratiskt samhälle”*.⁵

Diakonias analys av kapacitet och behov av kapacitetsutveckling har sitt ursprung i Diakonias mer än 25-åriga närvaro i regionen. Utifrån den erfarenhet organisationen samlat på sig fokuserar organisationen kring ett antal centrala kärnområden (även identifierade i Diakonias policy). Dessa kärnområden ligger sedan till grund för en analys av Diakonia som organisation och dess kapacitet att påverka. Detta kan t.ex. ske genom en *SWOT-analys* med hjälp av externa konsulter. Med kärnområden och kapacitet identifierade görs sedan en *LFA-analys* av det bedömda behovet på omvärldsnivå som sedan leder fram till målformuleringar.

I analys av kapacitet och behov av kapacitet framträder i Sidas promemoria stärkandet av organisationerna, både Diakonia som sådan och dess samarbetspartners, starkast. I promemorian diskuterar Sida Diakonias kapacitet som genomförande organisation. Man refererar bland annat till de två separata externa *monitoringsuppdrag*⁶ som utfördes 1998 och 1999 av Diakonias arbete i Sydamerika respektive El Salvador. Dessa konstaterade att Diakonia inte tillräckligt tillvaratog sina möjligheter och rekommenderade bland annat att organisationen bör stärka sin kapacitet att främja korsbefruktnings mellan samarbetsorganisationer för att skapa målmedvetna nätverk och strategiska påverkansmiljöer. Konsulterna menade även att Diakonia bör bidra med ökad professionell erfarenhet, kunskap och bedömning i dialogen med samarbetspartners samt förfinas urvalskriterierna av de samma. Diakonia bör även definiera de strategiska övervägandena och sin egen kapacitet på landnivå bättre, samt definiera och utveckla sitt bidrag till samarbetsorganisationernas aktiviteter. Diakonia har tagit fasta på vad utvärderingen kom fram till och en viktig fråga i framställan är att stärka kapacitetssupplegning och utbyte mellan nyckelinstitutioner bland Latinamerikas enskilda organisationer. Detta anses i beredningen också vara en Diakonias komparativa fördelar som genomförande organisation av demokratiseringsprogrammet.

⁵ Den primära målgruppen är fattiga och marginaliserade människor på landsbygden, medan den sekundära målgruppen är aktörer inom det civila samhället i respektive land.

⁶ Nils Boesen (Sydamerika), Vegard Bye (El Salvador)

För att kunna göra analyser av behov av kapacitetsutveckling på omvärldsnivå har Diakonia utvecklat mät- och analysinstrument. Ett av de instrument som utvecklades i samband med beredningsprocessen är de *baseline-studier* som Diakonia genomförde under år 2000 i Centralamerika som visat vilka svagheter som var och en av samarbetspartnerna har. En liknande studie har även genomförts i Sydamerika under år 2001.⁷

Baseline-studien är ett instrument för att identifiera, förstå och beskriva en specifik situation i nutid, som man har för avsikt att (inom en viss tidsram) förändra genom en specifik insats. Genom att målmedvetet arbeta med en strukturerad genomlysning av de olika aspekterna av demokratin hjälper metoden till att tydligare illustrera verkligheten. När insatsen är genomförd tillämpar man instrumentet igen för att åter analysera situationen. Detta kallas då exitline-studie. Syftet med baseline-studien är att på lång sikt få en mer sammanhållen information om samarbetspartners arbete. Baseline-studien består av tre olika komponenter: en del som ser till målgruppens situation i förhållande till de förväntade resultaten, en del som ser till partners kapacitet och interna strukturer och vilken roll dessa organisationer har i sitt lands utveckling. Den tredje delen består av studier på programnivå och måluppfyllelsen där. Diakonia har ca 45 olika partners i Syd- och Centralamerika vilket innebär att samarbetspartnern till stor del själv måste driva studien med stöd från regionalkontoren.

Studien är upplagd kring ett antal indikatorer vars syfte är att spegla verkligheten. För varje indikator finns det tillhörande mätinstruktioner som avser spegla resultatet av en utförd insats.

Ett exempel:

Förväntat resultat: Ökade förutsättningar för lokal utveckling genom samordnade insatser av ett stärkt civilt samhälle och väl fungerande demokratiska institutioner.

Direkta indikatorer: antal personer inom kommunledning och förvaltning som har erhållit fortbildning genom Diakonias partner i metoder för folkligt deltagande och demokratisk ledning. **Indirekta indikatorer:** antal samförståndsmöten för lokala utvecklingsbeslut som har sammankallats av kommunen med handledning från Diakonias partner, och där organisationer ur det civila samhället och statliga institutioner på lokal nivå deltar.

Effektindikatorer: Kommunledningar som under sin förvaltning faktiskt integrerar och verkställer förslag och beslut fattade tillsammans med det civila samhället.

(Informationen är hämtad från Diakonias Instruktion för Baseline-studier och Diakonia-Sydamerika Metod "studie 1")

I promemorian hänvisas även till den *systemrevision* som gjordes av Diakonia 1998 på uppdrag av SEKA. Systemrevisionen kan här ses som ett analysverktyg för att mäta Diakonias administrativa kapacitet och möjlighet att uppfylla sina mål.

Analys av Diakonias samarbetspartners i fält har också en framträdande roll i beredningen. Sida tar upp att Diakonia aktivt jobbat med att stärka sina samarbetsorganisationer i beredningsprocessen inför bidrag från Sida genom att dessa varit mycket aktiva i framtagandet av den strategiska treårsplanen och att mycket kraft lagts ner på att göra *LFA-analyser* på programnivå. Detta anser Diakonia själv ha tillfört både Diakonia och samarbetsorganisationerna ökade kunskaper och tydligare perspektiv. LFA-processen kan här ses som både ett analysverktyg och en metod för att förbättra organisationernas kapacitet på lång sikt. Diakonia har även decentraliserat sin verksamhet bland annat genom att lokalt anställda administratörer på regionkontoren har fått ett större ansvar, vilket inneburit en tydlig förbättring av ekonomisk uppföljning och kontroll och samtidigt ett konkret stöd till samarbetsorganisationernas institutionella utveckling.

⁷ Baseline studierna hann inte genomföras för att bli beslutsgrundande i bedömningen av Diakonia.

Nedan har vi försökt att göra en snabb överblick av de analysverktyg som Diakonia och Sida har använt sig av i beredningen; på vilken nivå analysverktygen används och vad som varit dess syfte.

Analysverktyg	Var? Vilken nivå?	Syfte?
LFA	Samtliga nivåer	För att utveckla programmet
SWOT	Organisationsnivå	För att bedöma Diakonia och dess samarbetspartners styrka och svagheter
Monitoring	Organisation, system av organisationer, omvärld	För att bedöma Diakonias kapacitet att genomföra vad de åtagit sig
Baseline Studies	Organisation, system av organisation, omvärld, individnivå	För att bedöma vari situationen består i dagsläget och vilken inverkan programmet förväntas få /har haft.
Systemrevision	Organisationsnivå	För att bedöma Diakonias kapacitet att genomföra vad de åtagit sig

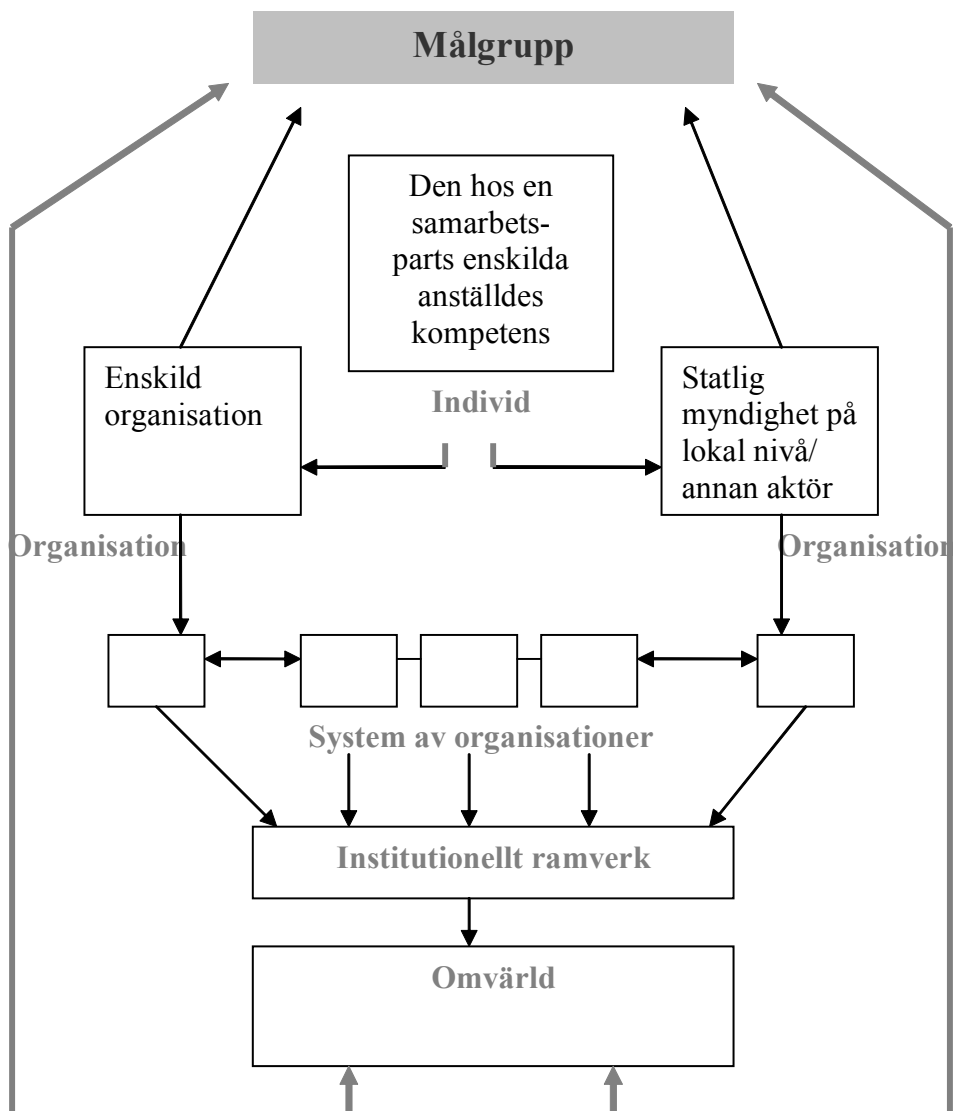
2. Om insatsen har ambition att påverka flera nivåer samtidigt och behov av kapacitetsutveckling på olika nivåer analyserats, vad binder i så fall samman analyserna av de olika nivåerna?

Diakonia binder skickligt samman analyserna av behov av kapacitetsutveckling på individnivå och organisationsnivå. Diakonia bedömer själva att samarbetsorganisationerna har varierande kapacitet och kompetens och att det därför finns ett behov av att arbeta för att stärka den institutionella kapaciteten med stöd till organisationsutveckling, administrativa rutiner, tematiska seminarier, erfarenhetsutbyte och metodutveckling. En aspekt som lyfts fram är behovet att stärka samarbetsorganisationernas interna demokrati och jämställdhet. Ett exempel på hur Diakonia försöker stärka personalens kompetens hos sina samarbetspartners och därmed organisationen i sin helhet är den strategi för rekrytering och utbildning som Diakonia tagit fram. Vid nyrekryteringar har särskild hänsyn tagits till tematisk specialkunskap och viktiga praktiska erfarenheter. Genom att personal rekryteras som kan bidra med utbildning av både Diakonias personal och samarbetsorganisationer förväntas kapaciteten höjas ytterligare. Diakonia bedöms av Sida bedriva ett seriöst arbete med kompetensutveckling av sin personal.

På ett övergripande plan analyserar Diakonia bristen på kapacitet i det civila samhället samt hos lokala statliga institutioner som en bidragande orsak till bristen på demokrati och efterlevnad av de mänskliga rättigheterna. Just denna brist identifierar Diakonia som en viktig orsak till den ojämna fördelning av ekonomisk och politisk makt som i sin tur leder till ökad fattigdom. Att Diakonia väljer att arbeta med lokala enskilda organisationer och lokala statliga institut har sitt ursprung i att här anser Diakonia sig ha störst påverkansmöjligheter och kompetens. Genom att ge stöd till både det civila samhällets aktörer och statliga myndigheter så binder Diakonia samman behoven av kapacitetsutveckling hos de båda och det ömsesidiga beroende som dessa har för att åstadkomma utveckling.

I bedömningspromemorian påpekar Sida att med tanke på den centrala roll det civila samhället har i Diakonias program så skulle analyserna av denna sektor i framtiden kunna utvecklas. Här kommenterar således Sida bristen på omvärldsanalys. Sida skriver i bedömningspromemorian om Diakonias samarbetsorganisationer och deras roll som både granskare och aktörer i samhällsutvecklingen i sina länder genom opinionsbildning, påverkansarbete och praktiskt arbete för utsatta grupper. Detta torde tolkas som en koppling till behov av kapacitetsutveckling på en omvärldsnivå.

Kopplingen mellan de olika nivåerna av kapacitetsutveckling inom programmet kan illustreras som nedan:



3. Om beredningen innehåller analys på omvärlds- eller institutionsnivå, har man analyserat kapacitet och behov av kapacitetsutveckling inom olika samhällssektorer (t.ex. civila samhället, offentlig sektor och marknad) och hur de påverkar varandra?

Diakonia analyserar framför allt två samhällssektorer; det civila samhället och den offentliga sektorn och hur dessa interagerar. Det framgår inte särskilt tydligt i Sidas bedömningspromemoria men i samtal med Diakonia lyfts just dessa två samhällssektors ömsesidiga beroende av varandra för framväxt av ett demokratiskt samhälle fram som mycket viktigt. Modellen visar hur Diakonia flätar samman stöd till statliga (offentliga) organisationer och enskilda organisationer (civila samhället) och hur dessa utgör ett system av organisationer som med gemensamma krafter har möjlighet att påverka det institutionella ramverket och den kontextuella omvärld som programmet syftar till att påverka.

4. Vilken roll får den svenska parten (Sida? Diakonia?) vid insatser fokuserade på dess olika nivåer?

I analysen av beredningsprocessen av Diakonias program i Syd- och Centralamerika har även ingått att se till beredningen utifrån Diakonias perspektiv. Diakonia och Sida har under hela beredningsprocessen haft tät dialog vilket också framgår i bedömningspromemorian. Diakonias roll i analys av kapacitet och behov av kapacitetsutveckling är mycket viktig. Sammanfattningsvis skulle man kunna uttrycka det som att Sidas val av Diakonia som genomförande organisation för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Syd- och Centralamerika beror till stor del på Diakonias arbete just med att stärka sina samarbetsländers kapacitet. Sidas roll i sammanhanget blir då att bedöma Diakonias kapacitet som kanal för stödet. Det är också här Sida har lagt ner mest energi i beredningen av programmet och det är på Diakonia som genomförande organisation mycket av uppföljningsarbetet kommer att fokuseras. Sida och Diakonia kommer även fortsättningsvis att arbeta för att stärka Diakonias kapacitet och under 2002 kommer en uppföljning av den systemrevision som utfördes under 1998 att göras i samarbete med SEKA.

3. Stöd till lärarutbildning i Laos PDR – DESO/UND

Bakgrund

Utbildningssystemet i Laos lider, enligt promemorian, bland annat av dålig styrning och transparens och projektet syftar därför till att förbättra styrning på alla nivåer genom stöd till managementutveckling, kapacitetsutveckling etc. Sida har tillsammans med den laotiska regeringen valt att stödja det redan pågående projektet ”Teacher Training Enhancement and Status of Teachers”. Stödet är en parallellfinansiering under den andra fasen av Asian Development Bank projekt Education Quality Improvement Project (EQIP II). Projektet består av tre komponenter där Sida har valt att stödja den komponent som heter Teacher Training Enhancement and Status of Teachers”. Denna del av projektet består i sin tur av sex olika delkomponenter; administrativ kompetens och koordinering av Department of Teacher Training (DTT); Utveckling av kursutbudet; Training of trainers; Styrning och ledningsfrågor i Teacher Training Colleges och Teacher Training Schools; operationella studier samt en delkomponent som syftar till att förbättra incitament för lärarna.

1. Hur analyseras i beredningen kapacitet och behov av kapacitetsutveckling på de olika målnivåerna som insatsen har en ambition att påverka (t.ex. omvärld, institution och system av organisationer)? Finns det specifika analysverktyg?

Målsättningen med projektet är att öka relevansen, kvalitén och effektiviteten av grundutbildningen genom att öka lärarnas kompetens. En annan målsättning är att stärka den institutionella kapaciteten hos regeringen på både central, provinsiell, distrikt och bynivå att genomföra grundutbildning. Kapacitetsutveckling är ett centralt tema i projektet, dock ej lika framträdande i promemorian som i ansökan. I projektet ingår bland annat kapacitetsutveckling av två läroanstalter samt den avdelning inom Ministry of Education där projektledningen kommer att sitta. Sida identifierar i promemorian de eventuella problem som kan uppstå i och med att Ministry of Education som helhet inte ingår i denna kapacitetsutveckling. Dessa problem kan t.ex. komma att röra sig om att MoE är vana av att arbeta i projektform och att detta program därför också kommer att hanteras som ett enskilt projekt i stället för den övergripande förändringsprocess som avses.

Sida har bedömt att det är relevant att satsa på kapacitetsutveckling av de institut/läroinstanser som står för lärarutbildningen i landet, eftersom det är där lärarutbildningen har sin utgångspunkt. Sida bedömer även att stöd till lärarutbildning är strategiskt ur andra synvinklar som t.ex. möjligheten att föra in ett MR-perspektiv i grundutbildningen.

Intressant att notera är att det finns ett utvecklat tänkande kring behoven av kapacitetsutveckling i promemorian men ingenstans nämns i den log frame som bifogats något om *hur* kapaciteten skall ökas⁸. I promemorian går dock att läsa att den Tekniska rådgivaren (TA) som skall placeras inom Department for Teacher Training inom MoE skall bistå med kunskapsöverföring och kapacitetsutveckling men det framgår inte hur detta skall ske. Sida markerar ofta att projektet skall ses som processororienterat och ägandeskapet hos MoE betonas mycket.

⁸ Ett exempel är i Log Frame under delkomponent 4: Strengthening and Improved TTC and TTS management, där objectives definieras som: Improved management capacity in TTC and TTS through management training. Verifierbara indikatorer sags vara: strengthened and improved TTC and TTS management och Output: improved management of teacher training facilities and activities. Vad säger egentligen detta?

Analysverktygen är relativt frånvarande i promemorian. LFA har använts för att bygga upp projektet och *Training Needs Assessment* kommer att användas för att bedöma de enskilda lärarnas kapacitet och kompetens och hur utbildningen ska läggas upp. I projektet ingår även att hålla ett antal workshop (av odefinierat slag) för att identifiera behov och lösningar till dessa.

Analysverktyg	Var?	Syfte?
LFA	Odefinierat	För att utveckla programmet
Training Need Assessment	På individnivå	För att bedöma lärarnas behov av kompetensutveckling

2. Om insatsen har ambition att påverka flera nivåer samtidigt och behov av kapacitetsutveckling på olika nivåer analyserats, vad binder i så fall samman analyserna av de olika nivåerna?

Målsättningen med programmet är att öka relevansen, kvalitén och effektiviteten på grundutbildningen genom att öka lärarnas kompetens och förbättra den professionella statusen och karriärutvecklingen för lärarna. Genom att förbättra lärarnas kompetens förväntas utbildningen i landet bli bättre. Genom att förbättra utbildningen i landet förväntas fler gå igenom grundutbildningen vilket har fastställts som ett prioriterat område för att minska fattigdomen i landet av den laotiska regeringen i "Education Strategy Vision". Ambitionen är således mer än att enbart stärka de organisationer som arbetar för en förbättrad lärarutbildning. Sammanlänkningen mellan de olika nivåerna är mycket oklara vilket till stor del kan förklaras av att programmet huvudsakligen fokuserar på kapacitetsutveckling på organisationsnivå och till viss del på system av organisationer. I landstrategin för Laos kopplas dock brist på kapacitetsutveckling inom utbildningssektorn till den svaga utvecklingen i landet pga. att det saknas expertis inom både den offentliga och privata sektorn, vilket också har uppmärksammat av den laotiska regeringen. I landstrategin framgår dock inte hur man skall satsa inom sektorn utan hänvisar till att det krävs ytterligare studier för att kartlägga de brister som finns.⁹

3. Om beredningen innehåller analys på omvärlds- eller institutionsnivå, har man analyserat kapacitet och behov av kapacitetsutveckling inom olika samhällssektorer (t.ex. civila samhället, offentlig sektor och marknad) och hur de påverkar varandra?

Någon sådan analys finns inte med i promemorian. Några sådana reflektioner framkom inte heller i samtal med handläggaren.

4. Vilken roll får den svenska parten (t.ex. Sida, konsult eller enskild organisation) vid insatser fokuserade på dess olika nivåer?

Sidas roll i projektet är, och kommer till en början att fortsätta vara, omfattande. Dels kommer stödet till Ministry of Education att innebära ingående och omfattande dialog mellan Ministry of Education och Sida rörande bland annat makroekonomiska frågor och projektets förhållande till landets Poverty Reduction Strategy (PRS). Dialogen kommer även att innebära en viss kontrollfunktion för att se till att de finansiella fördelningarna till utbildningssektorn överensstämmer med PRS. Projektet kommer även att innebära en aktiv dialog med andra givare i och med att det är ett samfinansierat projekt där Sida endast har ansvar för en delkomponent. Sida kommer även att behöva följa upp och utvärdera sin delkomponent aktivt. Genomförande konsult är under upphandling.

4. Forskningssamarbete med Laos – SAREC

Bakgrund

I landplanen för Laos har angivits att SAREC undersöker förutsättningarna för att stödja uppbyggnad av inhemsk forskningskapacitet i samverkan med de sektorinsatser som innehåller komponenter för forskning och högre utbildning. En förutsättning för stöd är att ett sådant också kan länkas till uppbyggnad av kapacitet på det nationella universitetet. Det nationella universitet som avses är det universitet som Laos under 1995 initierade uppbyggnad av genom att under en första fas samla existerande utbildningsinstitut på högre nivå inom olika sektorer till en universitetsorganisation – National University of Laos (NUOL).

1. Hur analyseras i beredningen kapacitet och behov av kapacitetsutveckling på de olika målnivåerna som insatsen har en ambition att påverka (t.ex. omvärld, institution och system av organisationer)? Finns det specifika analysverktyg?

Den inledande beredningen pekar på en rad områden där bristen på kapacitet för högre utbildning och forskning är påtaglig. Den första kartläggning som SAREC genomfört i landet visar på att det finns mycket begränsade resurser i landet både vad gäller personer som kan genomgå högre utbildning och delta i forskning. Laotierna fick under 70 och 80-talet sin högre utbildning i Sovjetunionen eller i Östeuropa och när Sovjetunionen föll sönder i början av 90-talet försvann all högre utbildning och har sen dess inte ersatts. Detta är synligt inte minst inom förvaltning och näringsliv där kapaciteten är märkbart svag. Analysen menar här att brist på kapacitet inom universitet får direkta biverkningar på styrningen av landet. Både näringslivet och förvaltningen drabbas.

För att analysera behovet av kapacitetsutveckling har SAREC låtit göra en studie om behovet av högre utbildning i Laos: "Strengthening Higher Education and Research in Laos" av Yves Bourdet vid Lunds universitet. I rapporten författad av Yves Bourdet framkommer att lärarnas kompetenser på NUOL är låg, både bland lärare och bland seniora instruktörer; att forskningsutvecklingen går långsamt framåt och att antalet forskningsprojekt är få. Samtidigt markerar rapporten att det finns många strukturella och institutionella hinder. För att kartlägga dessa institutionella hinder kommer en *systemrevision* av NUOL att göras under sommaren 2002.

Bland de analysverktyg som SAREC använt utöver rapporten är *SWOT-analys* och *LFA-övningar* under workshop tillsammans med svenska partners och representanter från NUOL. Utöver detta finns det enligt handläggaren på SAREC inga andra utvecklade analysverktyg, utöver möten och samtal med exempelvis svenska ambassaden i Vientiane och andra givare. Ett annat viktigt instrument i att analysera kapacitet och behovet av kapacitetsutveckling har varit andra utvärderingar av andra svensk-stödda utvecklingsprojekt i landet, exempelvis via NATUR.

När vi frågade hur SAREC mäter brist på kompetens inom högre utbildning i ett land och om det fanns specifika analysverktyg för detta så fick vi till svar att för det första är det landet själv som avgör om det behövs kompetensutveckling. Utöver detta så är ett annat sätt att mäta kapaciteten att se till befolkningens förmåga att kunna delta i högre utbildning i landet och utomlands. I Laos är situationen så att de allra flesta måste gå så kallade bridging courses för att kunna tillgodogöra sig utbildningen på universitetsnivå. Stöd behövs därmed både till forskarutbildning för att stärka lärarkapaciteten men också stöd till fakulteterna för planering, samordning och uppföljning av

forskning behövs. När ansökan väl kommer in till Sida förväntas den därför innehålla två komponenter; dels stöd till universitetet som helhet t.ex. finansiell styrning, IT-stöd, bibliotek mm, dels en ansökan avseende individuella forskningsprojekt på både fakultetsnivå och institutionsnivå.

Analysverktyg	Var? Vilken nivå?	Syfte?
Systemrevision	Organisationsnivå	För att bedöma NUOLs kapacitet och kartlägga institutionella hinder
LFA	Organisationsnivå	För att bedöma NUOLs kapacitet i samarbete med svenska intressenter
SWOT	Organisationsnivå	För att bedöma NUOLs kapacitet i samarbete med svenska intressenter

2. Om insatsen har ambition att påverka flera nivåer samtidigt och behov av kapacitetsutveckling på olika nivåer analyserats, vad binder i så fall samman analyserna av de olika nivåerna?

Behov av kapacitetsutveckling har analyserat utifrån det forskningsperspektiv som SAREC har mandat att följa. Detta påverkar också den kartläggning av behov som SAREC har försökt göra. I den rapport som Yves Bourdet påpekar i rapporten att utvecklingssamarbetet bör fokuseras på de områden som ligger mest efter och som också är de som efterfrågas mest på marknaden, dvs. både den kommersiella marknaden och den statliga förvaltningen. Här görs således ett försök att binda samman brister inom universitetsutbildningen och utvecklingen av landet som sådant.

3. Om beredningen innehåller analys på omvärlds- eller institutionsnivå, har man analyserat kapacitet och behov av kapacitet inom olika samhällssektorer (t.ex. civila samhället, offentlig sektor och marknad) och hur de påverkar varandra?

Behov av kapacitet analyseras enbart utifrån ett forskningsperspektiv och till viss del vad eftersatthet inom denna sektor kan få för konsekvenser på samhällsutvecklingen i landet. Någon analys av de sektorer som eventuellt kan drabbas av bristfällig högre utbildning görs inte. Därmed finns inte heller någon analys av hur dessa kan påverka varandra.

4. Vilken roll får den svenska parten (t.ex. Sida, konsult eller enskild organisation) vid insatser fokuserade på dess olika nivåer?

Sidas roll kommer till en början att vara mycket aktiv som medlarroll mellan ett svenskt universitet som kan utgöra ett systeruniversitet till NUOL. Därefter är det meningen att Sidas roll kommer att bli mer och mer fokuserad på finansiellt stöd och uppföljning av detta, medan utvecklingen av NUOL kommer att skötas företrädesvis från det svenska universitetet. En förhoppning som SAREC har är att även överföring av kunskap i form av finansiell styrning mm kan ske direkt från systeruniversitetet i Sverige. Forskningssamarbetet och utvecklingen av NUOL skulle därmed kunna gå att liknas vid ett twinningprojekt.

5. Stöd till Finans- och planeringsministeriet i Mocambique 2001–2002 – DESO/DESA

Bakgrund

Sverige har gett stöd till Mocambiques finans- och planeringsministerium sedan 1988. I detta uppdrag ingår att studera den bedömningspromemoria som skrevs i december 2000 och som ligger till grund för projektet State Financial Management. I uppdraget ingår också att studera den inception-rapport som SIPU International författade ett år senare, dvs. i december 2001. Att utifrån dessa dokument samt intervjuer med handläggare på Sida och SIPU kunna dra några slutsatser är inte att ge en rättvis bild av hur kapacitetsutveckling behandlats inom projektet. Det som därför tas upp nedan skall ses i ljuset av det begränsade uppdrag som studien omfattar.

Projektet State Financial Management innefattar stöd till redovisningssystemet, internrevision, IT och utbildning. Parallellt utgår även stöd till kapacitetsutveckling till avdelningen för ekonomisk politik. Målsättningen med projektet är att *”förstärka ministeriets kapacitet och förutsättningar att införa en ny redovisningsmodell”*. Förväntningar med projektet är att en tillförlitlig redovisningsinformation som återspeglar den faktiskt användningen av de statliga resurserna är relevant för det övergripande biståndsmålet att bekämpa fattigdom.

1. Hur analyseras i beredningen kapacitet och behov av kapacitetsutveckling på de olika målnivåer som insatsen har en ambition att påverka (t.ex. omvärld, institution och system av organisationer)? Finns det specifika analysverktyg?

Stödet innebär kapacitetsutveckling av allt ifrån individnivå (varje enskild anställd inom ministeriet måste stärkas och utbildas för att kunna möta de nya kraven) till stärkande av institutionella ramverk (ny lagstiftning inom statsredovisningen krävs och projektet har avsatt en långtidskonsult som enbart fungerar som en stödfunktion i framtagandet av dessa nya lagar). Däremellan finns det behov av kapacitetsutveckling inom finansministeriets redovisningsavdelning och inom ministeriets utbildningsavdelning; stöd till kapacitetsutveckling av finansministeriet som helhet och även stöd till andra ministerier inom statsförvaltningen eftersom projektet är så tätt sammankopplat med andra funktioner av statsförvaltning t.ex. budgetplanering etc.

I bedömningspromemorian är tänkandet kring kapacitetsutveckling nedtonat. Visserligen nämns ordet ett flertal gånger och man kan se försök att lyfta problematiken, dock utan synliga resultat. Läser man mellan raderna kan man finna spår av intressant problematik och tänkande men det är svårt att bedöma Sidas tänkande kring kapacitetsutveckling i projektet enbart genom att läsa bedömningspromemorian. I samtal med handläggaren på Sida framkommer att kapacitetsutveckling är en mycket central del av projektet och har allt sedan starten haft en framträdande roll. Kanske just därför tas kapacitetsutvecklingsdiskussionen för given.

SIPU:s inception-rapport är om möjligt än mer tunn på information rörande analyser kring kapacitetsutveckling. På ett ställe står det att stöd till finans- och planeringsministeriet är nödvändigt för att stärka dess kapacitet för strategisk planering, Human Resource planering och utveckling och koordinering men ej hur informationen inkommit eller hur detta skall ske.

Analysverktygen är frånvarande både i Sidas bedömningspromemoria och i SIPU:s inception-rapport. I samtal med SIPU och Sida refererar båda till LFA som en ofta använd metod för att kartlägga och analysera olika delprojekt. Utöver LFA verkar det som om de analysverktyg som används är den enskilde konsultens expertis och erfarenhet.

2. Om insatsen har ambition att påverka flera nivåer samtidigt och behov av kapacitetsutveckling på olika nivåer analyserats, vad binder i så fall samman analyserna av de olika nivåerna?

I vare sig bedömningspromemorian eller inception-rapporten framgår kopplingen mellan de olika nivåerna, men i samtal med SIPU och Sida framgår det tydligt att det finns en klar och medveten länk mellan alla de olika nivåer inom projektet som SIPU arbetar med. Det finns även en klar länk till andra biståndsgivares insatser inom ministeriet och det pågår en ständig dialog mellan SIPU, Sida och andra givare för att få fram maximal synergieffekt mellan dessa projekt. I samtal med SIPU framgår också den politiskt känsliga funktion som ett finansministerium har och att detta på många sätt fördröjer och förhalar implementeringen av projektet.

3. Om beredningen innehåller analys på omvärlds- eller institutionsnivå, har man analyserat kapacitet och behov av kapacitetsutveckling inom olika samhällssektorer (t.ex. civila samhället, offentlig sektor och marknad) och hur de påverkar varandra?

I det material som studerats går det inte att se att sådana analyser gjorts. För att kunna besvara denna fråga krävs en mer djupgående genomgång av tidigare dokument från projektet.

4. Vilken roll får den svenska parten (t.ex. Sida, konsult eller enskild organisation) vid insatser fokuserade på dess olika nivåer?

Enligt bedömningspromemorian anser Sida att den viktigaste rollen får den genomförande konsulten vars uppgift blir att bistå med projektledning, administration, IT, kunskap i organisationsutveckling, förändringsarbete samt utbildning och kapacitetsutvecklingsfrågor. SIPU, som genomförande konsult, har här en viktig uppgift. Arbetet med att bistå med teknisk expertis och allmän kapacitetsutveckling är centrerat till det team av konsulter som finns verksamma i Mocambique och den stödgrupp som finns för konsulterna. I samtal med SIPU framgår det att det finns ytterst få etablerade och systematiskt använda analysverktyg för att bedöma behov av kapacitetsutveckling, vilket innebär att det ställs än högre krav på de konsulter som skall genomföra projektet. Alla behov som identifieras görs således mestadels genom dialog med samarbetspartnern.

SIPU har uppmärksammat konsulternas viktiga roll och har haft en intressant metod för att stärka dessa konsulter i sin roll gentemot samarbetspartnern. I två omgångar har teamet som arbetar i Mocambique träffats intensivt under en vecka för att med stöd från en extern facilitator diskutera attityder gentemot samarbetspartnern, expertens roll mm för att försöka bryta hierarkiska synsätt och därmed möjliggöra för förankring av kapacitetsutvecklingsprocessen.

Både enligt Sida och enligt SIPU är kapacitetsutveckling det centrala i hela programmet. Ändå framstår begreppet luddigt och utan struktur i både promemoria och inception-rapport. Det finns inga uttalade analysverktyg som systematiskt används utan istället hänvisas till olika metoder för kapacitetsutveckling så som dialog, kurser, studieresor etc. I analys av eventuella behov hänvisas till tät dialog med de olika ministerierna, andra givare och med Sida. Dialogen blir här mycket viktigt både som analysverktyg och som metod för faktiskt genomförande av analyserade behov.

6. Stöd till lantmäteriutveckling i Ryssland, ÖST

Bakgrund

Sidas stöd till och samarbete med Ryssland för lantmäteriutveckling började 1991 och har sedan dess utvecklats till att bli ett brett samarbete på olika nivåer (regionalt, federalt, lokalt etc.). Stödet innefattar cirka 30 beslut från 1991 till 2002. Vi har inom ramen för uppdraget inte haft möjlighet att gå igenom alla, utan har med handläggarens hjälp och råd valt ut de som ansetts mest relevanta och kompletterat med muntlig information från handläggaren. Stödet till lantmäteriutvecklingen i Ryssland är i linje med ÖSTs handlingsprogram där det poängteras att stödet främst ges i form av "svensk kunskap" där Swedesurvey besitter kunskapen och förmedlar den till sina parter i Ryssland.

Samarbetet består av tre huvudkomponenter (enligt handläggaren):

1. Regional nivå – som innefattar samarbete med 8-9 landkommittéer för lantmäteri tillsammans med den svenska parten Swedesurvey. Det svenska stödet har sin början i den här komponenten.
2. Federal koordinering – Rozemcadastre (f.d. Goskomzem), en lantmäterimyndighet på federal nivå. Där finns en långtidsanställd expert från Swedesurvey.
3. Land management som består av två delar:
 - En Mastersutbildning som främst utförs i Sverige med Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) och Swedesurvey som svenska genomförande parter. Målgrupperna har varit studenter mellan 23–35 år som förväntas sprida den nyförvärvade kunskapen till sina respektive länder som lärare på universiteten, praktiskt fältarbete eller genom olika administrativa organ.
 - Ett tränings center i Novgorod, (ett utbildnings center för personer vid de olika landkommittéerna i Ryssland samt andra intressenter), den svenska parten är Swedesurvey och den ryska lantmäterimyndigheten Rozemcadastre. (Det finns också ett samarbete med KTH). Målgrupper: statliga organ på olika nivåer – federal, regional (län), lokal (kommuner); administrativa organ för lantmäteri; banker, företag, allmänhet etc.

Metoder som använts för kapacitetsutveckling och spridning av kunskap är främst workshops, studieresor och seminarier ledda av svenska experter, vilket framkommer i bedömningspromemoriorna

1. Hur analyseras i beredningen kapacitet och behov av kapacitetsutveckling på de olika målnivåerna som insatsen har som ambition att påverka (omvärld, institution och system av organisationer)? Finns specifika analysverktyg utarbetade?

I de utvalda bedömningspromemorior som lästs nämns kunskap och kapacitet och behovet av dessa. I exempelvis den bedömningspromemoria som behandlar stödet till Mastersutbildning i Land Management nämns att det finns ett behov av ökad kunskap inom lantmäteriområdet. I bakgrund och problemformulering tar man upp vad som behövs och varför. Sida går in på behovet av kunskap och kompetens på bland annat universitetsnivå och hur kompetensökning på universitetet förväntas spridas till andra delar inom lantmäteriområdet. Exempel på sådana kunskapsöverföringar är kunskapsspridning genom anknytning till befintliga institutioner genom att lärare vid dessa institutioner involveras som handledare och examensarbeten sprids till läroanstalterna; eller

genom att flera av eleverna som genomgått utbildningen engageras som lärare vid respektive institution och därmed vidareutvecklas undervisningen i fastighetsvetenskapliga ämnen. Sida analyserar vidare: "På längre sikt kan en förbättring av utbildningsmöjligheterna få till effekt att jordreformerna i respektive land påskyndas." De målnivåer som nämns i Sidas policy för kapacitetsutveckling som exempelvis system av organisationer och institutionell ramverket är inte de begrepp som används i bedömningspromemorian.

Generellt kan sägas att de analysverktyg som används genomgående är *LFA*. I bedömningspromemrior finns *LFA* oftast med som bilaga. Det framkommer att Sida använt sig av *LFA* metodiken för att bedöma och följa upp olika projekt. Swedesurveys egen användning av *LFA* har också varit viktig i början och under projektets gång för Sidas bedömning för fortsatt stöd. *LFA* planeringsseminarier förekommer också och där deltar ryska parter (på federal, regional och lokal nivå) och där identifiera man svagheter, styrkor etc. i projekten, vilka man sedan försöker förbättra till nästa projektperiod. Därtill nämns utvärderingar och s.k. "Self-evaluation Reports" som viktiga i uppföljningssyfte. Self-evaluation rapporten inkluderar bl.a. uppföljning av resultat i linje med de indikatorer som specificerats i projektansökan.

I uppdraget har det inte ingått att se närmare på vad Swedesurvey använt sig av för analysverktyg när de mätt behovet av kapacitet och kapacitetsutveckling vilket skulle ha varit intressant för att få en helhetsbild. Sidas handläggare nämnde dock i sammanhanget även att nära relationer till svenska och ryska parter var viktigt när kapacitet och kunskapsöverföring skall analyseras.

2. Om insatsen har ambition att påverka flera nivåer samtidigt och behov av kapacitetsutveckling på olika nivåer analyserats, vad binder i så fall samman analyserna av de olika nivåerna?

Stödet till lantmäteriutvecklingen i Ryssland består som nämnts av ett trettiotal beslut tagna under en tidsperiod på elva år. Först var det en regional fas där stödet främst var av tekniskt karaktär och gick till databaser, massproduktion, kartor etc., och denna nivå kan tolkas som ren kompetens och kunskapsökning på individnivå. Därefter har det stegvis, när stödet utökats till komponent två och tre, även täckt de olika målnivåerna från individnivå, en enhet inom organisation, organisationsnivå (t.ex. Rozemcadastre-federal lantmäterimyndighet), system av organisationer (t.ex. Land and Information Exchange Project i Arkhangelsk) ända till institutionellt ramverk. Det är svårt att påverka på den sistnämnda nivån, men på lång sikt så hoppas man att exempelvis magisterutbildningen skall påverka landreformerna. De olika insatserna har nu en ambition att påverka dessa nivåer samtidigt, även om det för tillfället sker en utfasning av ren teknisk kunskapsöverföring på regional nivå vilket innebär att individnivån så småningom försvinner.

Swedesurvey är svensk samarbetspart inom alla komponenter och har tillsammans med de ryska parterna och deras efterfrågan utvecklat komponenterna. Frågan ställdes till Sidahandläggaren vem som främst utvecklat projektinsatserna och svaret var att det till stor del legat på parterna i projektet dvs. Swedesurvey och respektive rysk part vilka har fått utveckla komponenterna relativt fritt. Det framgår inte klart i bedömningspromemorierna vilka studier som gjorts av ÖST rörande behov av kapacitet, i en promemoria nämns dock att en feasibility study gjorts. Även här kunde det ha varit intressant att komma i kontakt med projektansvarig på Swedesurvey och se hur de har tänkt när dessa komponenter utvecklats, vilka studier och/eller analyser som har gjorts och vilka verktyg som har använts osv.

Projektet består, som tidigare nämnts, av flera olika delkomponenter och började med stöd till samarbete mellan den svenska parten Swedesurvey och de regionala landkommittéerna. Swedesur-

vey har enligt handläggaren en ”pragmatisk approach” och har fokuserat på det som varit möjligt att stödja. De har ett nära samarbete med Rozemcadastre federala lantmäterimyndighet. I bedömningspromemoriorna betonas vikten av samarbete mellan olika instanser. Handläggaren påpekar vidare att det finns problem mellan olika myndigheter och intressenter både vertikalt och horisontellt, vilket innebär att det inte alltid är enkelt att finna former för samarbeten, även om det är målsättningen. Land Information Exchange Project i Archangels Oblast är ett exempel på ett samarbete. Det har även gjorts andra samarbetsförsök, t.ex. på regional nivå existerar pilotprojekt som avser hur myndigheter kan arbeta tillsammans. Nästa steg är pilotprojekt på federal nivå.

3. Om beredningen innehåller analys på omvärlds- eller institutionsnivå, har man analyserat kapacitet och behov av kapacitetsutveckling inom olika samhällssektorer (civila samhället, offentlig sektor och marknaden) och hur de påverkar varandra?

Stödet till Rysslands lantmäteriutveckling innehåller analys av behov av kapacitetsutveckling inom olika sektorer relaterade till lantmäteri. På regional nivå har Sida givit stöd till tematiska specialiseringar parallellt (t.ex. institutionella regelverk), där man utvecklat vissa sektorer t.ex. stödet till Land Evaluation and Credit Markets i Saratov. Där stödet handlar om att gå ut till banker och få dem att bli ”market makers”. Tanken är att bankerna kan få en viktig roll som mäklare och få igång markanden genom att fastställa priser till köpare och säljare.

I och med att man gjort ett antal parallella specialiseringar eller pilot projekt så finns tänkandet att behovet av ökad kunskap och kapacitetsutveckling inom andra sektorer är nödvändigt om lantmäteriutvecklingen skall kunna utvecklas på ett bra och effektivt sätt. Det finnas ett förhållningssätt på ÖST av vilket det framgår att både ÖST och Swedesurvey har förstått vikten med att kunskaps-spridningen och kompetensökningen måste ske på de olika målnivåer, men även inom olika sektorer.

4. Vilken roll får den svenska parten (Sida, konsult eller enskild organisation) vid insatser fokuserade på dessa olika nivåer?

Sida har framför allt rollen som finansiär i dessa insatser medan Swedesurvey är den svenska samarbetsparten tillsammans med de olika ryska parterna i komponent 1, 2 och 3. Övriga parter är KTH som är svensk part i komponent 1., Land Management. Lantmäterimyndigheten på federal nivå Rozemcadastre (f.d. Goskomzem) är rysk part i komponent 2. och även i komponent 3: Land management vid träningscentret i Novgorod. De olika landkommittéerna på regional nivå är ryska parter och samarbetar tillsammans med Swedesurvey under komponent 1.

Sida har till stor del lämnat över ansvaret för genomförandet av projekten till Swedesurvey och den ryska parten. Detta borde innebära ett intresse från Sidas sida att systematiskt följa upp Swedesurvey och dess kapacitet att genomföra projekten, vilket till viss del görs med hjälp av LFA metoden, olika typer av utvärderingar och dialog.

7. Stöd till Etiopiens landsbygdutveckling, Sida-Amhara Rural Development Programme (SARDP) II 2002–2005

Bakgrund

Sida Amhara Rural Development Programme (SARDP), är ett integrerat landsbygdsutvecklingsprogram i delstaten Amhara i Etiopien, som Sida har stött sedan 1997. Syftet med programmet är att förbättra levnadsvillkoren samt stärka livsmedelssäkerheten i de olika woredas (kommuner) i Amhara regionen genom en hållbar produktivitetsökning i jordbruket, ekonomisk diversifiering, infrastrukturbyggnad samt god samhällstyrning och stärkt lokal demokrati. Detta skall göras genom kapacitetsbyggande insatser på woreda-nivå samt regional nivå. Fas I avslutas under 2001 och kommer att övergå till fas II under 2002.

Sida Amhara Rural Development Programme (SARDP) ger stöd till 6 områden:

- Stöd till woreda utveckling, vilket innefattar följande komponenter: utvecklingsplanering, kapacitetsuppbyggnad, mindre jordbruksinsatser, familjeplanering och HIV/AIDS.
- Stöd till jordbrukssektorn.
- Stöd till ekonomisk diversifiering och krediter.
- Stöd till landsbygdsvägar.
- Stöd till god samhällstyrning, vilket omfattar följande komponenter: befolkningsfrågor jämställdhetsfrågor, decentraliserad planering, urbanisering, markfrågor och generella miljöfrågor, rättsväsendet och Amhara radio.
- Stöd till uppföljning och utvärdering

Målsättningarna med programmet är följande:

- Att stärka kapaciteten bland woredas för planering och genomförande av projekt som ett led i att erbjuda bättre service till lokalbefolkningen.
- Att öka produktiviteten i jordbruket genom hållbara jordbruksmetoder.
- Att diversifiera ekonomin och öka hushållens intäkter genom krediter och icke-jordbruksrelaterade aktiviteter.
- Att förbättra vägnätet för att underlätta tillgång till marknad och inköp av insatsvaror.
- Att förstärka samhällstyrningen på regional nivå.

Stödet ges främst till myndigheter och institutioner både på regional och på lokal nivå. Amhara National Regional State är samarbetspart och ansvarar för genomförandet av olika delar av programmet. Andra institutioner som berörs av stödet är bl.a. Agricultural Research Institute; Agricultural Extension, Livestock Veterinary Service, Woreda Development Funds etc.

1. Hur analyseras i beredningen kapacitet och behov av kapacitetsutveckling på de olika målnivåerna som insatsen har som ambition att påverka (omvärld, institution och system av organisationer)? Finns specifika analysverktyg utarbetade?

Det nämns att kapaciteten behövs stärkas på woreda- och regional nivå, och att genom att göra detta förbättrar man situationen för den specifika målgruppen (småbönder), vilket är en målsätt-

ning. Bedömningspromemorian ger en god överblick av situationen i landet och vad för brister och behov det finns även om man inte använder begreppet ”behov av kapacitetsutveckling”.

Metoder som använts för kapacitetsutveckling och spridning av kunskap har varierat beroende på vilket område. Handläggaren nämnde t.ex. utbildning på akademisk nivå; workshops och kurser, teknisk kunskapsöverföring etc. Olika nationella och internationella experter och rådgivare håller i dessa aktiviteter.

I bedömningspromemorian nämns att ett planeringsarbete inleddes 1995 för det nuvarande Sida Amhara Rural Development Programme (SARDP) som resulterade i ett stort antal planeringsunderlag. Det kan tolkas som att behovsbedömningar skett, men från vilken typ av studier framgår inte. Handläggaren visste inte heller vilken typ av studier som utförts och på vilket sätt behov av kapacitet mätts. De verktyg som nämns i promemorian är *LFA och baseline-studier*. LFA verkar ha använts för att utveckla programmet, men det nämns inte mer detaljerat hur dessa har använts. Handläggaren som, enligt egen utsago, kommit in i projektet relativt sent trodde att andra verktyg använts i förstudier etc., men kunde inte säga vilka. Därtill framgår det att det kommer att läggas resurser på uppföljningsmekanismer och system där extra kapacitetsbyggande åtgärder inom berörda myndigheter kommer att behövas.

I bedömningspromemorian nämns att Woreda Development Funds s.k. utvecklingsfonder, är ett viktigt verktyg för woredas att själva identifiera utvecklingsprioriteringar och ansvara för genomförandet av dessa. Vidare kan poängteras att under fas I har deltagandemetoder utvecklats för att konsultera och involvera målgruppen i planerandet och genomförandet av woreda-aktiviteterna.

2. Om insatsen har ambition att påverka flera nivåer samtidigt och behov av kapacitetsutveckling på olika nivåer analyserats, vad binder i så fall samman analyserna av de olika nivåerna?

Insatsen har som ambition att påverka flera nivåer om ej alla samtidigt. Det finns ett resonemang, om dock oklart, kring hur olika nivåer påverkar varandra. Dessa resonemang sker inte i termer av system av organisationer, organisationer etc.

3. Om beredningen innehåller analys på omvärlds- eller institutionsnivå, har man analyserat kapacitet och behov av kapacitetsutveckling inom olika samhällssektorer (civila samhället, offentlig sektor och marknaden) och hur de påverkar varandra?

Programmet är en gedigen satsning på sex olika områden som innefattar olika målnivåer och sektorer. Det finns ett resonemang kring de olika områdena och hur de kopplas till målgruppen småbönderna. Vidare förstår man att det finns en medvetenhet om att det brister i kapacitet inom relevanta sektorer, men i bedömningspromemorian nämns inte hur man bedömt behovet av kapacitetsutveckling inom dessa sektorer. Handläggaren nämnde att förstudier och sektorsanalyser gjorts även här, men visste inte vilken typ.

4. Vilken roll får den svenska parten (Sida, konsult eller enskild organisation) vid insatser fokuserade på dessa olika nivåer?

Sida har rollen som finansiär och dialogpartner i detta program. Som dialogpartner gör Sida och ambassaden i Addis Abeba kontinuerliga fältbesök, ser till att allting går enligt planerna, och ger stöd och råd till Amhara National Regional State t.ex. vid en upphandlingsprocess av ett konsultföretag gav Sida Amhara National Regional State assistans.

Amhara National Regional State (ANRS) är den etiopiska samarbetsparten, men allokera även resurserna till andra aktörer.

8. Sammanfattning och slutsatser

Det finns inte någon systematiskt återkommande analys hos de insatser som uppdraget gått igenom. Det som förenar de förekommande analyserna är den otydlighet med vilken analyserna görs i promemoriorna. Oftast saknas en heltäckande analys både i promemorian och hos handläggaren. Betonas måste dock göras att handläggaren ofta har ett mer utvecklat tänkande kring kapacitetsfrågor än vad som framkommer i promemorian. Av detta kan man dra slutsatsen att den allmänna kunskapen och medvetenheten i frågorna hos handläggarna är betydligt större än vad som framgår i promemoriorna. Vad som dock saknas är gemensamma begrepp och analysverktyg för att ett tydligt resonemang kring ämnet ska kunna ske.

Slående är att i flertalet projekt saknas en analys som binder samman den enskilda insatsen med en analys av behov av kapacitetsutveckling på en omvärldsnivå. Möjligtvis utelämnas detta för att den analysen sker på annat håll t.ex. i framtagandet av landstrategier. Fåtalet insatser refererar dock till landstrategierna när det rör kapacitetsfrågor.

Analysverktyg framstår som ett vagt och abstrakt begrepp. I uppdraget har vi funderat kring hur vi skall förhålla oss till begreppet. Strikt och därmed endast ta med verktyg som är systematiskt utarbetade och med etablerade metoder, eller även innefatta andra typer av analyser så som enskilda individers analyser? Förhåller man sig strikt till begreppet så finns det ytterst få analysverktyg använda i beredningsprocessen. SWOT-analys och LFA är de analysverktyg som det refereras oftast till. Detta utan att det enkelt går att koppla dessa analyser till någon viss nivå inom Sidas policy. Instrumenten används snarare som en metod för att ta fram ett program än ett analysverktyg för att analysera ett visst behov av kapacitetsutveckling inom en viss nivå (eller flera).

Analysverktyg på omvärldsnivå och på nivån av institutionella ramverk är i princip helt frånvarande. Det enda försöket till ett sådant analysinstrument är Diakonias så kallade Baseline studies där man försökt systematisera lärdomar, metoder och indikatorer på kapacitetsutveckling. När det gäller organisationsnivå så finns det däremot flertalet analysverktyg så som Systemrevisioner och SWOT-analyser.

I tabellen har vi försökt att systematisera de analysverktyg som vi funnit. Den text som står i grått skall illustrera att dessa är verktyg som det oftast refereras till men som i egentlig mening inte kan benämnas som ett utvecklat verktyg för analys av kapacitet.

Analysverktyg	På vilken nivå ?	Syfte med analysen:	Initieras av:
LFA	Framgår oftast inte	Används oftast som en metod för att bygga upp ett program eller projekt. I detta sammanhang vägs analyser kring kapacitet in. LFA kan även ses som ett verktyg/metod att stärka samarbetsparten i den mån dessa aktivt deltar i analysen.	Initieras både av genomförande organisation/konsult och Sida.
SWOT	organisationsnivå	För att bedöma samarbetspart eller egen organisations styrka och svagheter.	Initieras av både genomförande organisation/konsult och Sida.
Monitorings-uppdrag/ Utvärderingar	Organisation, system av organisationer, omvärld	För att bedöma samarbetspart och genomförande organisation/ konsults kapacitet att genomföra projektet.	Initieras av Sida
Systemrevision	Organisation, del av organisation	Bedöma samarbetspart och/eller genomförande konsults kapacitet och kartlägga institutionella hinder.	Initieras av Sida
Baseline-studier	Organisation, system av organisation, omvärld, individnivå	För att bedöma vari situationen består i dagsläget och vilken inverkan programmet förväntas få/har haft.	Initieras av genomförande organisation
Training Needs Assessment	Individnivå	För att bedöma enskilda individers behov av kompetensutveckling.	Initieras av genomförande konsult/organisation
Dialog	Samtliga nivåer	Samtliga situationer	Initieras av samarbetspart och Sida
Konsultstudier (odefinierade)	Samtliga nivåer	Samtliga situationer	Initieras av Sida

En del beredningar innehåller analyser som binder samman de olika nivåerna uppsatta som analytiskt ramverk i policyn. I nästa samtliga fall finns, även om det är otydligt i bedömningspromemoriorna, en medvetenhet hos handläggaren om just kopplingar mellan olika nivåer. Intressant är då att denna medvetenhet inte framkommer i promemorian. Kan detta bero på att begreppen i policyn inte är likformiga med handläggarens uppfattning av kapacitetsutveckling och hur denna fråga skall hanteras? Beroende på hur strikt man vill arbeta med begreppet så är kanske en förankring av policyns begrepp och analytiska ramverk inom Sida att eftersträva.

I enstaka fall finns i beredningen en koppling och analys av kapacitetsutveckling inom olika samhällssektorer. I den mån de har nämnts är det mer eller mindre i en bisats. Av detta kan man eventuellt dra slutsatsen att de olika avdelningarna inom Sida är först och främst fokuserade på sin egen sektor och att bristen på koppling till andra sektorer kan ha ett samband med den brist i kommunikation som finns mellan de olika avdelningarna inom Sida.

Sida är i samtliga insatser finansiär. Beroende på hur länge projektet pågått har Sida överlåtit mer och mer av sin från början relativt aktiva roll som dialogpartner till genomförande organisation. I en del fall har genomförande organisation fått slående mycket ansvar och Sida förhåller sig relativt avslappnad till detta. Detta visar hur viktig Sidas analys av kapacitet och behov av kapacitetsutveckling och dess koppling till landets utveckling som sådan är i ett tidigt stadium, då Sidas ägandeskap är som störst.

En annan fråga som har uppkommit är bedömningspromemorians roll i Sidas arbete. Kanske bristen på analys av kapacitet och behov av kapacitetsutveckling utelämnats därför att det är för självklart, att man anser det redan färdigkartlagt i tidigare studier, eller därför att det inte uppfattas som intressant att skriva ner tankar kring detta i promemorian. Eller utelämnas resonemanget därför att det finns allt för få konkreta verktyg att luta sig mot?

Slutligen tycks Policyn för kapacitetsutveckling stå för sig själv. Det finns inga direkta kopplingar mellan de teoretiska ansatser som finns i policyn och den verklighet som handläggarna på Sida och eller genomförande organisation möter. Ingen har refererat till dokumentet som vägledande i deras beredningsprocesser eller på annat sätt kommenterat dokumentet. Det mest vanliga bemötande vi fick var snarare att samtliga var totalt frågande inför vårt uppdrag. ”Vaddå analysverktyg? *Allt* vi jobbar med är kapacitetsutveckling”.

Referenslista

Generellt

Sida's Policy for Capacity Development, daterad November 2000

Analysis of Needs for Capacity Development, Capacity Development – Sida Working Paper No. 4, Daterad mars 2000

Metoder för kapacitetsutveckling – en rapport för Sidas projektgrupp ”Kapacitetsutveckling som en strategisk fråga”, av Lage Bergström, daterad februari 2002, Capacity Development – Sida working paper no.10

Beslut NAT/MET 362/01 ”Projekt: Kapacitetsutveckling som en strategisk fråga för Sida – Konsolidering och utveckling av Sidas policy”

RELA

Bedömningspromemoria ”Stöd till Diakonias program I Central och Sydamerika perioden 2001.2003, Diarienummer 2000-2765 & 2000-2767, daterad 2000-12-07

Diakonias projektmanual

Diakonias planeringsmanual

Diakonia: Instruktion för Baseline-studie, La Paz/Stockholm 2001–2002

Diakonia: Diakonia-Sydamerikas Metod ”Studie 1”, Baseline-studie, La Paz/Stockholm 2001–2002

DESO/UND

Framställan: ”The Second Education Quality Improvement Project – Project Design Document for the Teacher Training Enhancement and Status of Teachers Component”

Education for All: a Human Right and Basic Need, Policy for Sida's Development Cooperation in the Education Sector

Bedömningspromemoria: In-dept Assessment of the Swedish Support to Teacher Education in Lao PDR, ”Teacher Training Enhancement and Status of Teachers”. Parallel financing of the second phase of ADB Education Quality Improvement Project, EQIP II. Diarienummer 2001-2895, Daterad 2002-01-07

DESO/DESA

Landstrategi för Samarbetet med Mocambique, 1 juli 1996 till 30 juni 2001

Inception Report av SIPU International, daterad 14 december 2001

SAREC

Strengthening Higher Education and Research in Laos av Yves Bourdet, daterad april 2001

Beslut SAREC 204/00 ”Beslut om fullständig beredning av forskningssamarbete med Laos”, daterad 2000-07-07

Research Co-operation I: An outline of Policy, Programmes and Practice

Research Co-operation II: Trends in Development and Research

NATUR

Bedömningspromemoria: Sida-Amhara Rural Development Programme (SARDP) II 2002–2005, daterad 2001-10-09

ÖST

Beslut ÖST 240/99 ”Land Cadastre and Land Information System, co-ordination i Moscow”, daterad 1999-06-08

Final Report ”Evaluation of KTH's Land Management Programme”, daterad 12 december 1998

Beslut ÖST 197/01 ”Valuation of land for taxation and development of the credit market in Saratov oblast”, daterad 2001-04-01

PM ”Development Project on Land Cadaster and Land Information System in Russia”, av Åke Olsson, Swedesurvey, daterad 2001-10-11

Beslut ÖST 218/99 ”Mastersutbildning i Land Management, omgång V–VII”, daterad 990517

Beslut ÖST 243/02 ”Land Information Exchange Project in Arkhangelsk Oblast, fas 2”, daterad 2002-04-19

Beslut ÖST 522/99 ”Land management training in Novgorod, phase III”, daterad 1999-11-10



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>