DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Evalueringsrapport 1.91

HJELP TIL SELVHJELP OG LEVEDYKTIG UTVIKLING

EVALUATION REPORTS

1.85	LO's (Norwegian Trade Union) Development Assistance
2.85	Rural Water Supply Reconstruction and Development Programme - DDF, Zimbabwe
3.85	Opplæringsstøtteordningen
4.85	REDD BARNA Development Efforts - Ethiopia and Sri Lanka
5.85	Lake Turkana Fisheries Development Project, Kenya
6.85	Development Centres for Women in Bangladesh
7.85	Description of the Planning Model of HIRDEP, Sri Lanka
1.86	Stockfish as Food Aid
2.86	Mali - matforsyning og katastrofebistand
3.86	Multi-bilateral Programme under UNESCO
4.86	Mbegani Fisheries Development Centre, Tanzania
5.86	Four Norwegian Consultancy Funds, Central America
6.86	Virkninger for kvinner av norske bistandstiltak
7.86	Commodity Assistance and Import Support to Bangladesh
1.87	The Water Supply Programme in Western Province, Zambia
2.87	Sosio-kulturelle forhold i bistanden
3.87	Summary Findings of 23 Evaluation Reports
4.87	NORAD's Provisions for Investment Support
5.87	Multilateral bistand gjennom FN-systemet
6.87	Promoting Imports from Developing Countries
1.88	UNIFEM - United Nations Development Found for Women
2.88	The Norwegian Multi-Bilateral Programme under UNFPA
3.88	Rural Roads Maintainance, Mbeya and Tanga Regions, Tanzania
4.88	Import Support, Tanzania
5.88	Nordic Technical Assistance Personnel to Eastern Africa
6.88	Good Aid for Women?
7.88	Soil Science Fellowship Course in Norway
1.89	Parallel Financing and Mixed Credits
2.89	The Women's Grant. Desk Study Review.
3.89	The Norwegian Volunteer Service
4.89	Fisheries Research Vessel - "Dr. Fridtjof Nansen"
5.89	Institute of Development Management, Tanzania
6.89	DUHs forskningsprogrammer
7.89	Rural Water Supply, Zimbabwe
8.89	Commodity Import Programme, Zimbabwe
9.89	Dairy Sector Support, Zimbabwe
1.90	Mini-Hydropower Plants, Lesotho
2.90	Operation and Maintenance in Development Assistance
3.90	Telecommunications in SADCC Countries
4.90	Energy support in SADCC Countries
5.90	International Research and Training Institute for Advancement of Women (INSTRAW)
6.90	Socio-cultural Conditions in Development Assistance
7.90	Mozambique Environment Study
1.91	Hjelp til selvhjelp og levedyktig utvikling

Country Studies and Norwegian Aid Reviews

(Most studies are available in English and Norwegian)

1985 Pakistan	1986 Bangladesh	1986 Zambia	1987 India	1987 Sri Lanka
1987 Kenya	1988 Tanzania	1988 Botswana	1989 Zimbabwe	1990 Mozambique

Hjelp til selvhjelp og levedyktig utvikling

Evalueringserfaringer fra norsk bistand

Rapport fra et seminar 7. januar 1991

DET KONGELIGE UTENRIKSDEPARTEMENT
Evalueringsenheten

Innholdsfortegnelse

Forord 1

Innledning 2

Del I: Hvordan kan hjelp bli selvhjelp?

Klaus Winkel: Hovedelementerne i international erfaringsopsamling, herunder OECD-rapporten om Sustainability in Development Programmes 5

Stefan de Wylder: Sustainability in Development Programmes - Några kommentarer 10

Del II: Levedyktige utviklingsprosjekter

Clifford Wang: Operation and maintenance aspects in aid programmes and their implications for sustainability 14

Jarle Simensen: Teknologioverføring - teser for planlegging og gjennomføring med utgangspunkt i norsk fiskeriengasjement i Ghana 23

Kommentarer ved Steinar Skjæveland 30

Del III: Sosiokulturelle rammevilkår

Gunnar M. Sørbø: Sosiokulturelle rammevilkår og bistandsinnsaters levedyktighet: En utfordring for forvaltningen eller bare for antropologene? 32

Kommentarer ved Jarle Simensen 37

Del IV: Integrasjon av bistanden i mottakerlandenes forvaltning

Poul Engberg-Pedersen: Integration af bistanden i modtagerlandenes forvaltning. Forslag til retningslinier, basert på DANIDAs erfaringer 39

Hans-Christian Holdt: Institusjonsutvikling i bistanden. Forslag til evaluering av institusjonsutvikling og integrasjon i bistandsprosjekter 50

Kommentarer ved T. Gaustadsæther 55

Kommentarer ved Rolf Ree 57

Vedlegg:

1. Seminarprogram 60
2. Deltakerliste 62

Forord

Om bakgrunnen for seminaret

Det føres nå en mål- og strategidiskusjon både i departementet i forbindelse med den nye meldingen og i NORAD når det gjelder strategien for 1990-årene. Det er enighet om å legge opp til større mottakeransvar i bistanden. Dette vil også i stor grad endre givernes rolle i forhold til det den er i dag.

Dette er vel egentlig ikke noen ukjent rolle. Tittelen på seminaret - hjelp til selvhjelp - er som kjent et begrep fra u-hjelpens barndom og representerer et ideal som vi har hatt hele tiden, men langt fra klart å realisere, i alle fall ikke i Afrika.

Det finnes svært mye evalueringsmateriale både internasjonalt og hos oss selv som belyser muligheter og problemer ved lokal overtakelse av bistandstiltak. Etter vårt syn er dette materiale sammenfattet på en god måte i en rapport fra OECD/DACs evaluerings-gruppe Sustainability in Development Programmes: A Compendium of Evaluation Experience, Paris 1989.

Vi har valgt å oversette "Sustainability" med "levedyktighet" for å skille det fra Brundtlandskommisjonens begrep "bærekraftig utvikling" (som omfatter nøkkelmomen-tene fattigdomsorientering-grunnbehov og de miljømessige begrensninger). Som det fremgår nedenfor trekker OECD-rapporten fram 7 faktorer som særlig avgjørende for bistandstiltakenes levedyktighet. Hver av faktorene har klare normer for hva som bidrar til å øke eller minske sjansene for levedyktighet. Begrepet representerer således ikke bare en målsetting, men også en "målestav" på bistandens kvalitet. Men det er ikke noe universalmiddel. I debatten på seminaret, som i hovedsak gjengis i innledningen nedenfor, ble noen av "målestavens" begrensninger berørt.

I tillegg til det internasjonale materiale, ønsker evalueringsenheten også å gjøre nytt norsk evalueringsmateriale tilgjengelig. Dels bekrefter dette de internasjonale erfaringene, dels gir det supplerende erfaringer. Materialet om drift og vedlikehold og sosio-kulturelle forhold i bistanden er nå tilgjengelig fra NORADs bibliotek i form av egne rapporter. Jarle Simensens selvstendige arbeid om teknologi innen bistand er utgitt i serien ad Notam.De to bidragene om institusjonsutvikling og integrasjon legges til grunn for en egen evaluering som påbegynnes høsten 1991. Denne gangen ble det ikke tid til å ta med noe materiale om miljødimensjonen. Dette vil vi komme tilbake til.

Vi takker alle som deltok i seminaret med skriftlige bidrag eller muntlige innlegg, spesielt våre gjester fra gode naboland og norske forskere og konsulenter.

I dette heftet er innleggene og en del av kommentarene fra seminaret samlet og redigert. Vi håper at vi gjennom seminaret har oppnådd det som er hovedmålet med evaluering: Å bidra til å forbedre framtidige retningslinjer, programmer og prosjekter ved tilbakeføring av erfaringer.

Oslo, 25. mars 1991

Jarle Hårstad

Byråsjef

Innledning

Levedyktige bistandstiltak

1. Generelt

I evalueringslitteraturen er skiftende "moteretninger" identifisert som en årsak til redusert effektivitet i utviklingshjelpen. Alt for lenge har vi brukt enkle og skiftende strategier eller slagord til å begrunne forskjellige innsatser som i ettertid har vist seg ikke å holde mål. Disse målene reflekterer som regel noen viktige hensyn, men er ufullstendige som strategier eller for å forstå helheten. Dette gjelder f.eks. eksportrettet industrialisering, grønn revolusjon, grunnbehovsstrategi, kvinneretting, miljøretting, integrert landsbygdsutvikling, privatisering, demokratisering, institusjonsutvikling, o.fl.

Faren er at for mye av oppmerksomheten rettes mot et enkelt mål av denne typen, spesielt hvis fokus raskt skifter fra det ene til det andre. Utvikling er en ytterst komplisert og sammensatt prosess som er avhengig av svært mange faktorer.

Det er behov for begreper som fanger opp de viktigste elementer i denne prosessen. Det er tilfelle med NORADs nye strategi om **mottakeransvar**. Men et slikt begrep alene gir langt fra noen anvisning for hvordan en giver skal forholde seg. De dårligst stilte av mottakerlandene kan ikke straks ta over og selv drive alle uhjelpstiltak som ca. femti store og kanskje hundre små givere har satt i gang. Dette må bli en gradvis prosess som kan omfatte dyktiggjøring av mottaker, en langt bedre tilpasning av bistanden til mottakernes situasjon, men kanskje også en avvikling av bistandstiltak som ikke passer inn. Vi tror at norske og internasjonale evlueringserfaringer kan være til hjelp i denne situasjonen. Giverlandenes kunnskap på dette området er sammenfattet i OECD/DAC rapporten, som presenteres nedenfor av formannen for gruppen, avdelingsdirektør Klaus Winkel, DANIDA.

Som det framgår av Winkels artikkel bestemmes bistandstiltakenes levedyktighet av den nytten de gir etter at givernes innsats er avsluttet. I følge DAC-dokumentet er det særlig 7 faktorer som er avgjørende for bistandens levedyktighet: mottakerlandets politikk, ledelse - organisasjon - lokal deltakelse, finansielle forhold, teknologi, sosio-kulturelle forhold, miljøforhold samt eksterne politiske og økonomiske forhold.

2. Mottakerlandets politikk

Bistandens levedyktighet påvirkes i stor grad av givernes valg av mottakerland, sektor og prosjekttype. I følge Verdensbankens evalueringsresultater for 1986, 1987 og 1988 bedømmes den sannsynlige levedyktigheten av deres bistandstiltak å være i Afrika 32%, i Latin Amerika 48% og Asia 65%. ("Annual Review of Evaluation Results", OED 1989.) Dette er gjennomsnittstall som inneholder store variasjoner mellom ulike land, regioner, sektorer og prosjekttyper innen verdensdelene. Tallene viser at bistand er en ytterst vanskelig oppgave, særlig i Afrika. Fattigdomsorienterte tiltak har selvsagt vist seg å være særlig vanskelige.

Dette betyr ikke at vi systematisk bør unngå de vanskeligste oppgavene. Men vi plikter både av hensyn til norske skatteyteres betalingsvillighet og bistandsadministrasjonens mentale helse, å seriøst vurdere hvor stor risiko for feilslag vi er villige til å ta, og i tilfelle der vi opererer ved yttergrensen, å sette inn ekstra støttetiltak. Men bistandsadministrasjonens kompetanse og kapasitet er langt fra ubegrenset i dette henseendet.

"Mottakeransvar" tilsier pr. definisjon at mottakerens (og i de fleste tilfeller regjeringens) prioriteringer, evner og forutsetninger må tillegges større vekt i prosjektene. Mottaker får langt flere muligheter til å omstøte eller sabotere norske prioriteringer enn tidligere. Dette vil antakelig bety at vi enten må bli mere selektive i valg av mottaker, eller at vi må tone ned de norske prosjekt-målene. Men det er selvsagt en mulighet, som stort sett hittil har vært uprøvd, at noe av den påvirkning som var ment å ligge i et aktivt prosjektengasjement kan kompenseres gjennom en utvidet politisk dialog.

3. Finansielle og økonomiske faktorer

I DAC-rapporten og Stefan de Vylders innlegg hevdes det at det ikke er bare prosjektenes økonomi, men også i høy grad landets økonomi som er avgjørende for levedyktighet. Selv lønnsomme prosjekter kan bukke under hvis mottakerlandet mangler valuta til nødvendig import eller midler til å holde fysisk eller sosial infrastruktur ved like. Prosjekter som har innebygd egen inntektsgenerering vil ha langt større sjanse til overlevelse enn de som er helt avhengig av det offentlige.

Men i svært mange sammenhenger er det nettopp mottakerregjeringens prioritering av prosjektet som er avgjørende. For en giver vil det derfor være viktig at det er høyt prioriterte prosjekter som støttes. Men dette gir på ingen måte noen garanti at prosjektet er effektivt. Man har mange eksempler på at myndighetene bruker for mye av sine ressurser på enkelte uøkonomiske prosjekter, slik at andre sektorer eller tiltak blir skadelidende.

Vi ser derfor at "overlevelse" alene ikke er noe tilstrekkelig kriterium på et godt prosjekt. Det må utfylles med både prosjektøkonomiske, nasjonaløkonomiske og andre analyser. Kravet om levedyktighet må aldri ble et argument for å holde ineffektive eller samfunnsmessige ulønnsomme tiltak i gang.

Et problem med bistand spesielt på gavevilkår er at det bidrar til liten kostnadsbevissthet ved investeringer og gir få incitamenter til å tenke på avskrivning. Det er derfor viktig at giver slutter å opptre som "snill julenisse" så snart som mulig. Bistand på "gavevilkår" må kanaliseres slik at mottaker føler samme ansvar som for egne midler.

4. Ledelse, organisasjon og lokal deltakelse

Prosjektledelse bør omfatte bl.a. ansvar for tilpasning til lokale politiske og organisatoriske forhold og for utforming av realistiske mål, retningslinjer og prosedyrer. Å framskaffe støtte for tiltaket fra lokale politikere, givere, andre berørte organisasjoner, prosjektpersonell og målgruppe hører også med.

På seminaret var det flere som understreket at en fra norsk side tidvis har lagt for lite vekt på drøfting av lokale organisatoriske forhold. Dette gjelder særlig ansvarsdeling og samspill mellom statlige og ikke statlige institusjoner. Vi har bidratt til å utvide det offentliges ansvar utover det som økonomi og kompetanse skulle tilsi.

I Poul E. Pedersens og Hans Chr. Holdts innlegg presenteres forslag til hvordan en giver bør gå fram for å integrere bistanden og for å evaluere integrasjon. I debatten ble det særlig slått til lyd for at Norge bør søke å bidra til desentralisering av funksjoner og ansvar og fremme målgruppenes deltakelse i planlegging, gjennomføring, bl.a. som et middel til å ansvarliggjøre byråkratiet overfor brukerne av offentlige tjenester.

Fra enkelte ble det advart mot institusjonsutvikling som det nye moteordet som antas å løse problemene på en mirakuløs måte. Andre pekte på at norske eksperter er alt for ukyndige om mottakerlandets regelverk og legger opp til en uformell ubyråkratisk arbeids-stil som både misforståes og utnyttes av folk fra mottakerlandene. Norsk ettergivenhet m.h.t. svikt på lokal disiplin og brudd på regelverk ble betegnet som naivitet

og mangel på respekt for folk fra andre kulturer.

5. Teknologiske faktorer

Mens DAC-dokumentet advarer generelt mot et avansert teknologisk nivå i bistanden, ble det fra enkelte hevdet at moderne teknologi behøves og kan tilpasses. Løsningen er i mange tilfelle var å satse på langsiktig teknisk bistand. Det var enighet om at selv høyteknologien må knytte an til lokale tradisjoner og ha en tilstrekkelig "landingsbasis". Andre pekte på at teknologien generelt sett må gi rom for mange arbeidsplasser, være billig i innkjøp og drift og være enkel å reparere. Men det er ikke på alle områder at slike teknologier finnes. Selv om seminaret avdekket noe ulike holdninger på hva som er tilpasset teknologi, synes det å være enighet om at teknologivalg er svært viktige og må gjøres til gjenstand for en mer mangesidig og dypere analyse enn tidligere.

6. Sosio-kulturelle faktorer - informasjon

DAC-dokumentet peker på at tiltakenes levedyktighet øker når de tar hensyn til målgruppens, herunder kvinnens sosiale og kulturelle bakgrunn og lokal deltakelse. I G. Sørbøs innlegg pekes det på at bistandsadministrasjonen har lite kompetanse på dette feltet og ikke gjør tilstrekkelig bruk av den som finnes. Det pekes også på svakheter i bistandsadministrasjonens evne til å samle og lagre informasjon om denne type spørsmål og om ulike samfunn i mottakerlandene. Det er ofte blitt antatt at å gjennomføre grunnlagsstudier ville være for tidkrevende og forsinke prosjektgjennomføringen. I ettertid kan en se at dette ofte ikke har vært tilfelle.

Under diskusjonen kom det fram ulike syn på hvorvidt NORAD/UDs nye rolle som følger av strategien vedrørende **mottakeransvar** vil øke eller minske behovet for informasjon og detaljert kunnskap om forholdene i u-landene. Det ble reist spørsmål om hva den nye ansvarfordelingen innebærer for hver av partene. Konklusjonen var at kunnskapsbehovet må utledes av dette.

Et annet moment som ble framholdt er at NORAD/UD ofte starter for raskt med store prosjekter. Dersom man i større grad enn tidligere starter med pilotprosjekter vil både kunnskapsbehovet og realismen i satsingen avklares i større grad før man forplikter seg med store investeringer.

Hovedelementerne i international erfaringsopsamling, herunder OECD-rapporten om Sustainability in Development Programmes.

Klaus Winkel, Danida

Jeg vil gerne komplimentere vore værter med dette gode initiativ. Det er meget centrale emner, der er sat på programmet, og jeg ser frem til denne dag.

Mit indlæg vil bygge på 2 dokumenter, som I har modtaget: dels den rapport jeg afgav til DAC vedrørende arbejdet i DAC's evalueringsekspertgruppe, dels DAC-rapporten "Sustainability in Development Programmes".

Jeg skal først sige lidt om hovedelementerne i international erfaringsopsummering. Og da kan jeg indlede med at konstatere, at der foregår en meget intensiv udveksling af bistandserfaringer mellem bistandsorganisationerne. Det sker dels **lokalt**, i forhold til bistanden til det givne modtagerland, og dels i et vidt forgrenet netværk af kontakter mellem bistandsorganisationernes **hovedkvarterer.** Vi behøver blot at tænke på den tætte kontakt der er mellem de 4 nordiske bistandsorganisationer og samarbejdet indenfor DAC.

Som et af de vigtigste eksempler på egentlig "**international** erfaringsopsumering" kan jeg pege på Cassen-rapporten: "Does Aid Work" og der har været forskellige andre, isolerede tiltag af samme art. Ellers foregår det meste arbejde af denne karakter inden for rammerne af DAC s evalueringsekspertgruppe, som nærmere beskrevet i det dokument, jeg refererede til. Gruppen blev etableret i 1982, d.v.s. på et tidspunkt, hvor stort set alle DAC-landene havde etableret deres egne evalueringsenheder. Det meste af gruppens virksomhed falder inden for følgende hovedområder:

- Metodeudvikling - ikke særlig sofistikeret, mere i retning af principper for god evaluering.
- Sammenfatning af evalueringserfaringer, dels inden for de forskelling sektorer, dels på tværs af lande, sektorer og bistandsformer i form af de såkaldte cross-cutting undersøgelser. Det første, og et af de vigtigste, resultater af sidstnævnte samarbejde foreligger i form af den anden af de to nævnte rapporter, den om sustainability, som jeg skal vende tilbage til.
- Gennemførelsen af fælles evalueringer.
- Udveksling af evalueringsrapporter. der nu fungerer meget effektivt i kraft af et computerbaseret register over evalueringsrapporter, som drives af CIDA, og som nu også vil komme til at omfatte planlagte evalueringer.

Rapporten om "Sustainability in Development Programmes" bygger på 15 bistandsorganisationers erfaringer m.h.t., hvad der betyder noget for bistandsaktiviteters bæredygtighed. Det var USAID, som foreslog, at dette skulle være emnet for den første crosscutting undersøgelse, og sammenskrivningen af erfaringerne blev også gennemført af USAID. Der er efter min mening tale om et meget nyttigt arbejde, som bl.a har været med til at sætte

sit præg på DAC's principper for projektforberedelse, som kom i 1988, og hvor bæredygtighedsbegrebet tildeles en central placering

Sustainability - eller bæredygtighed - defineres som bistandsaktivitetens evne til at: "deliver an appropriate level of benefits for an extended period of time after major financial, managerial and technical assistance from an extern donor is terminated". Jeg vil nu kort gennemgå de faktorer, som ifølge undersøgelsen er de vigtigste for aktiviteternes bæredygtighed.

1. Modtagerlandets policies.

Modtagerlandets engagement (commitment) i en bistandsaktivitet er en af de vigtigste forudsætninger for bæredygtighed. Det kommer især til udtryk i enighed i projektets formål og villighed til at stille financielle og personelle ressourcer til rådighed. Der er utvivlsomt flere gode grunde til, at bistandsorganisationerne ikke altid får den støtte fra modtagermyndighederne, som de havde forventet. Det kan bl.a hænge samme med at mange donorer, ikke mindst de nordiske, har ambitioner om at påvirke modtagerlandene til at gøre noget andet, end de egentlig havde lyst til. Dette er vel i virkeligheden tanken bag policy dialogen, som ofte fører til en halvhjertet accept fra modtageren. I dansk bistand har vi et eksempel i de store sundhedsprogrammer i Indien, som forudsætter nogle holdningsændringer, som ikke altid er slået igennem.

Dertil kommer, at modtagerlandene selv ønsker at finansiere og styre deres højeste prioriteringer, således at det i realiteten er de næsthøjeste, der overlades til donorerne, og derfor undertiden ikke får den ønskede støtte fra lokal side. Der er vel også en tendens på modtagersiden til at ræsonere, at når et givent område varetages af en donor, behøver modtagerlandet måske ikke at sætte så mange ressourcer ind netop der. Det illustreres bl.a. af de hyppige problemer med at skaffe kvalificerede counterparts: Sidder der en dygtig nordmand på en bestemt post, er det fristende for modtagerlandet at benytte en god potentiel counter part til at dække et hul et andet sted.

2. Ledelse, organisation og lokal deltagelse.

Lokal management capacity er formentlig en af de snævreste flaskehalse i udviklingsprocessen. Denne kapacitet beslaglægges ofte i urimelig høj grad af bistandsprojekter men alligevel slår den lokale, administrative kapacitet ofte ikke til. For at råde bod på dette problem vil donorerne undertiden etablere lokale styringsenheder, som bemandes med udsendte eksperter, og som ofte bliver isoleret i forhold til de lokale organisationer. De sikrer donorerne en forholdsvis hurtig gennemførelse og en god kontrol med anvendelsen af bistandsressourcerne (korruptionsproblemet). De afvikles imidlertid når bistanden ophører og efterlader et ledelsesmæssigt vacuum, som indebærer en alvorlig trussel mod bæredygtigheden. Løsningen er at undgå projekter, der stiller alt for store krav til management, og gennem støtte til institutionel udvikling at sætte de lokale organisationer i stand til at honorere kravene.

Aktiv lokal deltagelse er afgørende for en lang række af projekter, og begrebet participation var da også et nøgleord ved DAC's nylige high-level møde bl.a i relation til ønsket om at fremme demokratiseringen. For at give mulighed for at opnå den ønskede deltagelse af målgruppen er det afgørende, at der i projektets tidsplaner afsættes rigelig tid til forberedelse og gennemførelse -

hvilket støder mod den kendte donorutålmodighed.

3. Finansielle faktorer.

Problemet er her det velkendte, at modtagerlandene meget ofte ikke kan skaffe midler til den fortsatte drift af de aktiviteter, der er startet med donorstøtte og endnu mindre til den nødvendige **afskrivning** på de foretagne investeringer. Det fører ofte til behov for ny bistand når anlæggene er nedslidte. Jeg mener, at donorerne i mange tilfælde, ikke mindst i Afrika, må være indstillet på at påtage sig finansieringen af driften i mange år efter at det egentlige bistandsprojekt er etableret, d.v.s. indstille sig på at finansiel bæredygtighed ikke kan opnås forløbig. Det er dog klart, at mulighederne for at finansiere gennem user fees o.l. bør udnyttes mest muligt.

4. Teknologiske faktorer.

Dette vigtige område vil blive behandlet senere i formiddag så jeg skal blot konstatere, at en meget lang række evalueringer har dokumenteret, at den leverede teknologi har vist sig uegnet i den forstand at den ikke var bæredygtig. Det skyldes i høj grad kravet om binding til leverancer fra donorlandene, som har ført til avanceret teknologi og en afhængighed af reservedeleimport, som der ikke har kunnet skaffes fremmed valuta til. Problemet skyldes dog også ofte at modtagerlandene har ambitioner om at modtage en teknologi, som i virkeligheden er for avanceret for dem. Det er en erfaring Danida ikke mindst har gjort i Kina, som har vist sig at have haft overdrevne forestiller om deres eget tæknologiniveau. De kortsigtede omkostninger ved at etablere en teknologi, som ligger vesentligt over det gældende teknologiniveau, er meget høje, og den fortsatte drift vil typisk forudsætte et vedvarende kunstigt åndedræt med betydelig donorindsats.

5. Sociokulturelle faktorer.

Dette er et område hvor jeg vil mene at de nordiske lande er væsentligt længere fremme end de fleste andre donorer, herunder ikke mindst Verdensbanken. Det er bl.a. kommet til udtryk i den store vægt, vi lægger pa kvindeaspekterne.

6. Miljømæssige og økologiske faktorer.

Her tænkes på de økologiske konsekvenser af projekter, som ikke specielt har miljøfremmende formål. Generelt har der utvivlsomt været en tendens til at undervurdere de langsigtede, økologiske konsekvenser af en række bistandstiltag. Det illustreres bl.a af den grønne revolutions eftervirkninger, af flere af de store dæmningsprojekter og af visse typer industriprojekter.

Evalueringsekspertgruppen gennemførte for et par år siden en tværgående undersøgelse af miljøkonsekvenserne af en række projekter, og den mest bemærkelsesværdige konklusion var nok, at det er et aspekt, som ofte forsømmes i forbindelse med evalueringer. Det hænger sammen med, at mange af konsekvenserne først viser sig på længere sigt og derved ikke fanges af de typer evalueringer, som normalt gennemføres.

7. Eksterne faktorer.

Her sigtes til de forhold, som ligger uden for bistandsaktiviteternes kontrol, men som kan have afgørende indflydelse på disse. Det er vigtigt, at der i projektforberedelsen sker en grundig analyse af den betydning, sådanne faktorer kan have for projektet, og at det i projektdokumentationen gøres klart, at projektet bygger på bestemte antagelser - assumptions - mht hvordan disse faktorer vil udvikle sig. Det er for mig at se det største aktiv ved LFA, at den trækker denne analyse af forudsætninger meget klart i forgrunden. Det er desuden vigtigt, at den faktiske udvikling i disse forudsætninger meget nøje følges i projektgennemførelsen ved en relevant monitering. Og det er endelig vigtigt, at projektet er udformet så fleksibelt, at det kan tilpasses i lyset af de ændringer, der indtræder.

Dette var så de 7 faktorer, som dokumentet behandler.

Dokumentet kommer derefter ind på, hvad der kan gøres i **projekt-valget** for at sikre, at projekterne har den størst mulige chance for at blive bæredygtige. Og her gælder det om at vælge lande, sektorer, regioner og projekttyper, som ikke er for risikoprægede. Det er tankevækkende, at de fleste danske - og formentlig nordiske - projekter med forkærlighed vælges netop inden for lande, sektorer, regioner og typer, som ifølge dokumentet er risikobehæftede. Så det er ikke så mærkeligt, at mange af vore projekter får problemer med bæredygtigheden. Spørgsmålet er, om vi i bistandsadministrationerne tilstrækkelig klart gør vores policy-makers opmærksomme på **hvor** vanskelig en opgave, de har sat os på, når vi skal koncentrere vores indsats om de fattigste i de fattigste lande. Vi burde måske noget oftere stille dem over for et valg mellem enten at få en aktivitet til at lykkes godt på et mindre risikofyldt område (f.eks. ved at satse på en allerede effektiv lokal institution) eller at gå ind, hvor der måske nok er det største behov, men hvor sandsynligheden for succes er lille.

Endelig gives anvisning på, hvordan chancen for bæredygtighed kan øges i forbindelse med projektets **design** og det handler om:

- realistiske mål
- rigelig tid til gennemførelse
- etablering af systemer for vedligeholdelse
- kontinuitet i støtten og gradvis udfasning af denne
- fleksibilitet
- opdeling i faser
- starte med pilot-aktiviteter - noget af det vigtigste: vi gennemfører alt for ofte eksperimenter i fuld skala (p.g.a. ønske om forbrug/personalemangel).

Disse design-anvisninger fremgår jo allerede til dels af de 7 faktorer for bæredygtighed og herfra kunne man også nævne

- ukompliceret organisation
- enkel og robust teknologi
- lave driftsomkostninger

Jeg vil gerne slutte af med for egen regning at føje endnu et design-træk til: pas på med projekter, som forudsætter et større antal udenlandske eksperter. Det vil ofte være et symptom på, at projektet er for ambitiøst og vil få problemer med bæredygtigheden, når eksperterne trækkes tilbage.

Sustainability in Development Programmes - Några kommentarer

Stefan de Vylder, Handelshögskolan i Stockholm

I likhet med föregående inledare, Klaus Winkel, vill jag börja med att tacka inbjudarna till detta seminarium för att ha givit mig möjlighet att deltaga i diskussionerna i dag kring ett viktigt tema. Det var också mycket givande att läsa det material som ligger till grund för detta seminarium.

Jag har ombetts att i första hand kommentera, och vid behov komplettera, den översikt över begreppet "sustainability" som utarbetats av en arbetsgrupp inom OCED. Rollen som kommentator hade underlättats om jag i dokumentet - eller i Klaus Winkels inledningsanförande - hade funnit några viktiga punkter att kritisera, men det är svårt, eftersom jag starkt sympatiserar med både OECD-dokumentet och med den pregnanta sammanfattning av Klaus som vi just lyssnat till. Snarare än att kritisera skall jag därför inskränka mig till att komplettera det som redan sagts på ett par punkter.

Den första, och viktigaste, kompletteringen gäller behovet av att än starkare relatera begreppet "sustainability" till den makroekonomiska situationen i mottagarländerna, och till den övergripande utvecklingsstrategin. Min utgangspunkt är föga originell, men den förtjänar måhända att upprepas och understrykas: en mycket stor del av svårigheterna med att åstadkomma "bärkraftiga" eller "uthålliga" projekt hänger samman med den allmänna ekonomiska och politiska miljö inom vilken projekten verkar .

Speciellt gäller detta de två kontinenter för vilka 1980-talet varit ett " förlorat årtioende": Afrika och Latinamerika . Jag skall inte rabbla en massa siffror, men helt klart är att det gångna decenniet inneburit en drastiskt försämrad levnadsstandard i både Afrika och Latinamerika. I båda dessa kontinenter har den ekonomiska tillväxten per capita varit negativ under 1980-talet, och genomsnittsinkomsten är i dag betydligt lägre än för tio år sedan. Inflationen har stigit - som exempel kan nämnas att inflationen år 1989 i Latinamerika uppgick till 994 procent, i genomsnitt - och statsfinanserna är genomgående usla, med stagnerande statsintäkter och växande budgetunderskott. Speciellt alarmerande, för utvecklingen på litet längre sikt, är att investeringar och sparande har sjunkit drastiskt i både Afrika och Latinamerika under 1980-talet. Till detta skall läggas den gigantiska utlandsskulden, som i ett stort antal länder kastar sin slagskugga över utvecklingen under återstoden av detta sekel.

Krisen har också medfört - eller förstärkt - en kris för staten som institution . Statens legitimitet, kompetens och trovärdighet undermineras (ytterligare). Kontinuiteten försvagas (ytterligare) - i stället för fasta, stabila spelregler i ekonomin får vi "krispaket", med ständiga kast och kronisk osäkerhet. Valutaflykt, kortsiktiga spekulationer, sjunkande produktiva investeringar urholkar statsfinanserna ytterligare, och i värsta fall klarar staten inte av att upprätthalla ens ett minimum av sina utvecklingsfunktioner, såsom att garantera en viss makroekonomisk stabilitet, trovärdighet i spelreglerna, och ett visst ansvar för landets fysiska och sociala infrastruktur.

Ett genomgående drag i utvecklingen i "krisländer" är att staten först minskat sina investeringar, därefter även de löpande utgifterna. Allra sist har man tenderat att skära ned på de politiskt mest känsliga posterna i driftsbudgeten, såsom löner, subventioner o.d.

Inom bistandet har effekterna av krisen varit uppenbara. Fenomen som brist på utländsk

valuta, brist på lokalkostnadsfinansiering eller "counterpart funds" från mottagarlandet, krisen inom fysisk och social infrastruktur, m.m. tillhör de faktorer som, i den ekonomiska krisens spår, medfört stora och växande problem vid implementeringen av många bistandsprojekt. Liksom svårigheterna med att samarbeta med en statsapparat utan kapacitet att prioritera, planera och genomföra.

I en nyligen genomförd översikt av Världsbanken, där tonvikten låg på en analys av 557 olika Världsbanksfinansierade projekts "sustainability", drog banken slutsatsen att endast 32 procent alla de studerade projekten i Afrika hade utsikter att bli "sustainable" (se **Development Journal,** nr. 3/1990). Motsvarande siffra för Latinamerika var 48 procent, och i Asien 65 procent. Dessa skillnader torde i huvudsak förklaras av politiska och makroekonomiska faktorer som ligger utanför själva projekten. Det är knappast så att projekt i Asien är bättre förberedda än i andra u-länder - snarare är det är den genomgående bättre allmänna ekonomiska utvecklingen i Asien under 1980-talet som förklarar att även projekten går bättre där än i Afrika och Latinamerika.

En slutsats som kan dras av denna och liknande undersökningar är att det inte bara är de enskilda projekten som är "unsustainable", utan kanske i första hand **hela utvecklingsstrategin.** De bistandsfinansierade projektens roll har ofta varit att bidra till implementeringen av en missriktad och för mottagarländerna mycket kostsam utvecklingspolitik. Eller, annorlunda formulerat: bistandets roll har i praktiken ofta varit att ge konstgjord andning åt en felaktig politik och, i värsta fall, att såpa ett sluttande golv.

Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att vända på frågan om "sustainability" och i stället undra: Varför är det så svårt att **lägga ned** bistandsprojekt som aldrig borde startats?

Om 32 procent av alla Världsbanksfinansierade projekt i Afrika bedöms som "unsustainable" skulle en slutsats kunna vara att 68 procent av projekten borde avslutas omedelbart. Försök att hålla dessa projekt vid liv med hjälp av starka påtryckningar från biståndsgivaren/finansiären kan vara direkt skadliga: mottagarlandet "tvingas" avsätta knappa personella och finansiella resurser för att hålla liv i biståndsfinansierade projekt, samtidigt som de rent inhemska insatserna förfaller. Jag tror att vi alla någon gång har sett konkreta exempel på detta.

Det är därför inte heller självklart att alla projekt som är "sustainable" är lyckade. Vi måste ställa frågan: på bekostnad av vad? För fattiga länder är det extra viktigt att prioritera och hushålla med knappa resurser, det faktum att begreppet "sustainability" givits en så framträdande plats i bistandsdiskussionen på senare år får inte göra att begreppet **ersätter** kriterier av mer samhällsekonomisk natur.

"Sustainability", såsom det definieras i OECD-rapporten ("sustainability is the survival of projects and programmes after an initial period of investment international development assistance, sustainability refers to the continuation of projects and programmes after the termination of assistance from an external donor"), är av detta skäl heller inget heltäckande kriterium på hur "framgångsrikt" ett visst projekt är. Nästan vilket projekt som helst kan göras "sustainable" i OECD-rapportens bemärkelse om tillräckligt med resurser satsas på det. Men frågan är, återigen: På bekostnad av vad?

Det är heller inte säkert att "oberoendekravet" på projekt skall drivas så långt som det antyds i OECD-rapportens definition av "sustainability" . Autarki kan aldrig vara ett självändamål, och många insatser - t . ex. forskningssamarbete, för att ta ett måhända extremt exempel - bör heller inte sträva efter "oberoende". Inte ens i våra, utvecklade länder vill vi bli "oberoende" av andra länders kunskaper. Om personalbistånd, kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte är viktiga ingredienser i utvecklingssamarbetet - och om detta är vi nog överens - bör kraven på att mottagarlandet skall kunna överta **hela**

ansvaret när biståndsgivaren drar sig ur vara ett onödigt starkt krav. I många projekt är kunskapsöverföring den viktigaste komponenten - och bör så vara.

Om man hårddrar begreppet "sustainability" tillräckligt kan man dock säga att samtliga projekt som är "unsustainable"kännetecknas av att de inte prioriteras tillräckligt högt av mottagarlandet. Eller, med Klaus Winkels formulering: Projektet har endast fått en "halvhjärtad accept" från landet i fråga . Om ett visst projekt har hög prioritet kommer det nästan alltid att kunna genomföras - med en "tillräckligt" massiv insats från mottagarlandets sida.

Vi bör, mot denna bakgrund, kritiskt granska biståndsgivarnas roll. Kanske gör mottagarländerna alldeles rätt i göra omprioriteringar under projektets gång som resulterar i att projekten blir "unsustainable"? Kanske saboteras ofta dessa nödvändiga omprioriteringar av biståndsgivare som alltför starkt insisterar på att just "deras" projekt skall tilldeles knappa personella och finansiella resurser från mottagarlandets sida?

Ett genomgående drag under 1970- och 80-talen har varit en **överdriven optimism** från både biståndsgivarnas och mottagarländernas sida. Denna optimistiska "bias" har kännetecknat både de makroekonomiska bedömningar som gjorts - jag har t. ex. ännu aldrig sett en utvecklingsplan eller makroekonomisk prognos från Afrika eller Latinamerika under 1980-talet som inte kännetecknats av överdrivna förväntningar och orealistiskt optimistiska prognoser - och de projektdokument som utarbetats på förhand. Hur manga av Er har varit med om att tidsplaner har hållits, eller att uppsatta produktionsmål har uppnåtts inom utsatt tid? Hur ofta har kostnaderna visat sig bli lägre än beräknat?

Vi måste alla lära oss realism. Alldeles för många biståndsprojekt har baserats på överdriven optimism, och alldeles för få projekt har lagts ned i tid.

I länderna själva har krisen på 1980-talet framtvingat en ökad realism. I många länder inser man - ofta langt innan biståndsgivarna gör det - att landet har för många, och för krävande, projekt, i förhållande till vad landet klarar av. I stället för att föreslå nedläggning väljer då länderna att "maska", dvs. att inte tilldela projekten de resurser som skulle krävas. Biståndsgivarna klagar då hos landets myndigheter, och de som klagar mest, och ställer de hårdaste kraven, och har makt bakom orden - det är lätt att komma att tänka på en viss utvecklingsbank i detta sammanhang - får eventuellt igenom sina krav, ofta på landets (och övriga biståndsgivares) bekostnad.

När projekt efter projekt havererar i ett visst land finns, sammanfattningsvis, orsakerna i regel att finna utanför själva projektet. Med detta vill jag inte ha sagt att den individuella utformningen av varje projekt är oviktig - tvärtom, och jag sympatiserar starkt med den "check-lista" på olika faktorer som bör granskas för att bedöma ett visst projekts interna sårbarhet som presenteras i OECD-rapporten - men jag vill understryka att enskilda bistandsprojekt alltid måste ses mot bakgrund av landets övergripande utvecklingspolitik, resurser, prioriteringar och makroekonomiska miljö.

Olika projekt är dock mer eller mindre sårbara, och beroende av den allmänna "miljön" i landet. Med en hemmagjord distinktion tror jag att det ibland kan finnas skäl att skilja mellan projekt som är starkt "systemberoende", och sådana som är relativt "systemneutrala". Exempel på den senare kategorin kan vara klart avgränsade insatser inom icke-produktiva sektorer - t.ex. stöd åt ett museum, visst forskningssamarbete, smärre katastrofhjälpsinsatser, vissa NGO-projekt, etc. Som relativt "systemneutrala" kan också vissa insatser inom t.ex. fysisk infrastruktur (förbättring av telekommunikationer, upprustning av en nedsliten hamn eller järnväg, etc.) klassificeras, ibland även projekt inom de sociala sektorerna; givetvis är det dock frågan om en glidande skala snarare än om "antingen-eller".

Som extremt "systemberoende" kan många insatser inom jordbruk och industri klassificeras. Att t.ex. stödja industriell produktion i ett land med starkt övervärderad växelkurs, vanvettig prispolitik, en i grunden felaktig importsubstitutionsstrategi och utbredd korruption kan vara ett effektivt sätt att slösa med bistandsmedel och dessutom förvärra en redan allvarlig kris i mottagarlandet.

Ju mer "systemberoende" ett visst projekt är i ett land med en krisartad ekonomisk och politisk miljö, desto mindre är, tror jag, utsikterna för "sustainability". Det kan därför finnas skäl att komplettera övriga kriterier på bra bistandsprojekt med en diskussion om graden av "systemberoende" i vid bemärkelse, omfattande projektets sårbarhet för en mot projektets målsättningar fientlig omgivande miljö.

Det finns också, slutligen, projekt som syftar till att vara "systemförändrande". Personalbistånd till nyckelfunktioner inom mottagarlandets förvaltning kan t.ex. vara explicit, eller åtminstone underförstått, systemförändrande till sin målsättning. När så är fallet kan det vara svårt att sträva efter "sustainability", i OECD-rapportens definition.

Det behöver inte vara fel av en biståndsgivare - även om det ofta är det - att stödja "systemförändrande" projekt. Men svårigheterna är stora, och det bör inte råda något hyckleri från biståndsgivarens sida; vill man sträva efter en förändring av en viss utvecklingspolitik, snarare än att passivt anpassa sig till den, bör man inte ha illusioner om att insatsen skall belönas med högsta prioritet och bli "sustainable".

Operation and maintenance aspects in aid programmes and their implications for sustainability

Clifford Wang, NORCONSULT A.S.

1. INTRODUCTION

In this presentation, I will talk about sustainability and operation and maintenance (O&M) in development cooperation projects. Throughout, the definition of "sustainability" implied in the following statement by OECD/DAC will be used:

> "A development programme is sustainable when it is able to deliver an appropriate level of benefits for an extended period of time after major financial, managerial and technical assistance from an external donor is terminated."

Applying this definition, there is a clear and close relationship between sustainability and O&M. It is hardly possible for an appropriate level of benefits to be delivered after donor inputs are terminated if successful O&M is not practised. And thus hardly possible for a project/programme to be called sustainable if successful O&M is not achieved.

OECD describes sustainability as "the ultimate test of development efforts". Sustainability requires not only that the project be successful in its own right, but that benefits continue after the donor's involvement has ceased. OECD calls sustainability "the durability of success", and an issue of concern because "experience ... is rich with examples of donor-assisted efforts that did not bring about long-term improvements". Accepting the close link between sustainability and O&M, these statements are also true for O&M.

2. GENERAL COMMENTS ON O&M

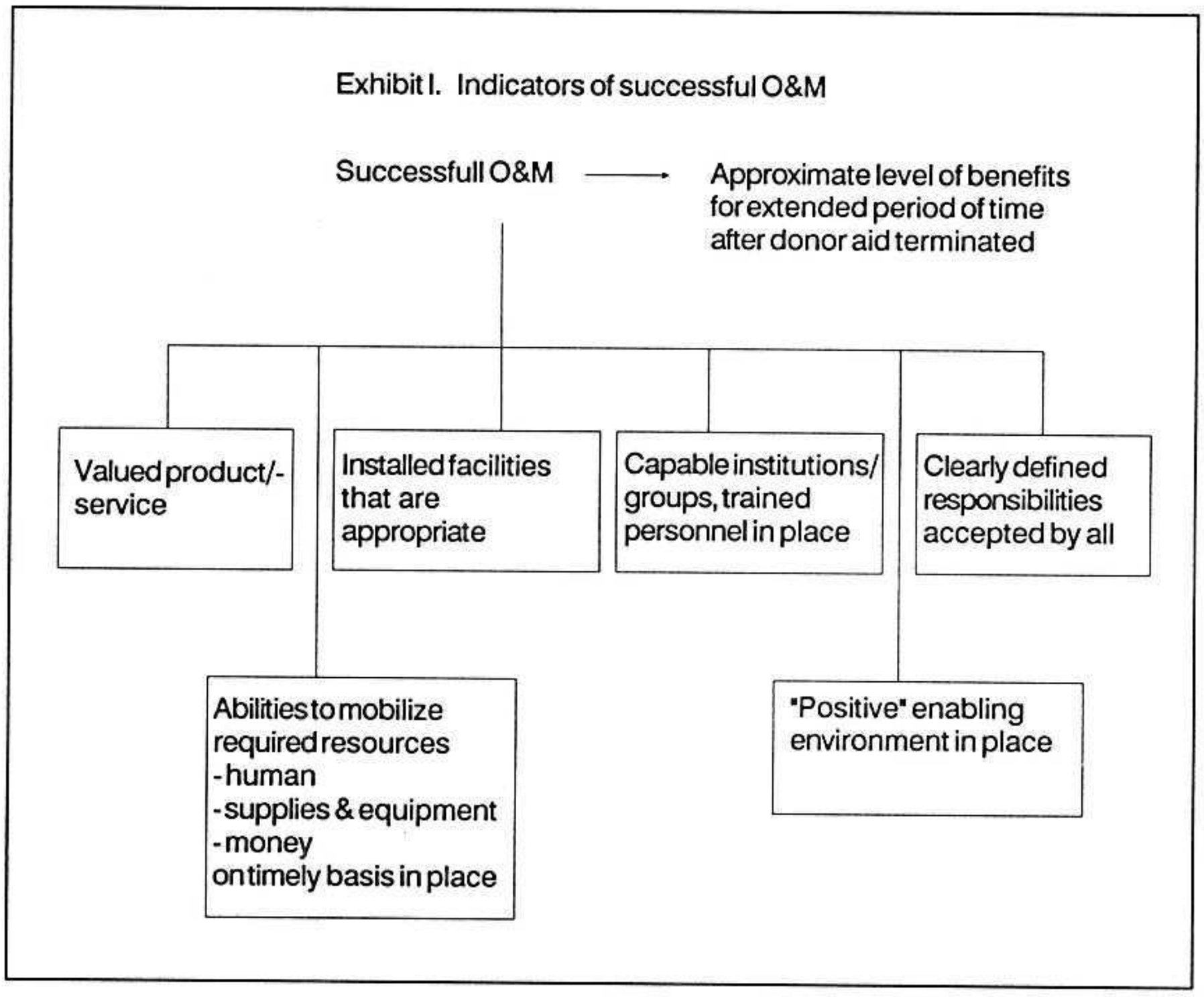
One general statement that can be made about O&M is that it is difficult, sometimes misleading, to generalise too much. Forms for O&M, appropriate O&M responses, and target groups for O&M activities often vary from case to case, and project to project. Judgements about adequacy of O&M interventions should be placed in the context of policies and priorities applying at the time.

Norwegian development cooperation projects are generally long-running, covering several phases. As projects have been extended one, two and three times, it is not unusual to find objectives and activities changing over time. For example, a project started 15 years ago may originally have taken no account of O&M aspects, whereas today it might be heavily O&M-oriented.

Some points to keep in mind as background to discussion of the O&M issue are briefly mentioned below.

2.1 Successful O&M

OECD, in its publication "Sustainability in Development Programmes" (1989), distinguishes between "sustainable" and "sustained", calling the former a matter of judgement, the latter a matter of fact.



For discussion purposes, it may be helpful to examine "sustained" more closely, asking, "What characterises successful O&M?" I contend that the elements shown in **Exhibit I** are representative. If this contention is accepted, it is clear that many conditions, both technical and non-technical in nature, must be present for successful O&M to be achieved.

2.2 Historical Capital-Intensive Bias

Donor and financing assistance to developing countries has historically been heavily biased towards construction of new facilities. It has generally been easier for developing countries to obtain grants and loans for capital facilities than monies for training, rehabilitation, people-intensive activities or institution-strengthening. This for such reasons as donor agency "pipeline" problems, project glamour, prestige, new being more attractive and yielding greater political benefits than old, visible "proof" that the greatest amount of each aid dollar goes directly to project beneficiaries and not technical assistance/administration, etc.

The consequences of a capital investment bias on O&M are obvious -- inappropriate designs, competition for scarce resources (with new construction always being given higher priority, the best and most resources, etc.), low prestige associated with old facilities, and so on.

Exhibit II. The Changing Nature of Development Aid

Earlier Form of Assistance		Present and/or Future Form
. Delivery model assistance	→	Process model assistance
. National/central development	→	District development
. Infrastructure development	→	Sustainable development, human resources development
. Industrialised technology	→	Appropriate technology, basic needs orientation
. Engineered solutions	→	Appropriate solutions
. Imported expertise	→	Local expertise
. Capital investment	→	Rehabilitation, O&M
. Machine/equipment-intensive	→	Labour-intensive
. Physical facility-oriented	→	People-oriented
. Agency-oriented	→	User-oriented
. Single ministry involvement	→	Inter-ministerial involvement
. Single sector projects	→	Integrated development
. Imported materials and spares	→	Locally-produced materials and spares
. Dependency relationship (unintended consequence)	→	Self-reliance

2.3 Changing Nature of Development Assistance

Development aid is not static, but rather transitionary in nature. Changes often result from experiences gained and lessons learned. In the NORAD context, development aid has generally been moving away from engineering, capital-intensive projects towards "softer", less technically-oriented, more integrated development. In the process, greater emphasis has been placed on sustainability and self-reliance concepts.

Exhibit II depicts some important development cooperation movements taking place both globally and in Norwegian development cooperation. Each form of assistance has particular implications and consequences for O&M.

3. THE GLO 401 O&M STUDY

3.1 Introduction

GLO 401, "Operation and Maintenance (O&M) of Development Projects", was carried out as a review of O&M aspects and experiences on Norwegian-supported infrastructure development projects. (Note: "infrastructure" was limited to roads, water and hydropower sector projects carried out in eastern and southern Africa.)

The study's long and short-term objectives were:

Long-term Objective: To secure the integration of the O&M issue into the basis for selection, planning and implementation of all development projects, in the current as well as anticipated future setting of recipient countries.

Immediate Objective: To provide the background material required for the preparation of general guidelines for dealing with the operation and maintenance issue throughout the project cycle.

3.2 Study Findings

Selected findings from the GLO 401 Draft Report (February 1990) are presented below.

3.2.1 O&M Experiences

NORAD's past experiences with O&M have not been as positive as hoped for; at the same time, they are not unique compared to those of other donor agencies. At any given time, NORAD's actions related to O&M have pretty much been in the mainstream of donor thinking and donor practices.

From a survey of literature, case studies and questionnaire responses, five impediments to O&M show up repeatedly in the Norwegian experience:

1. O&M is not given high enough priority in real terms (i.e. no matter what is said or pledged, O&M in fact receives lower priority than other activities that compete for limited institutional, human and financial resources). Somewhat related, there is often insufficient emphasis placed on preventive maintenance.
2. Capable structures for administering, managing and providing technical and logistics support for O&M are often not in place.
3. There are often insufficient trained personnel available to carry out O&M duties.
4. Technology chosen is inappropriate to the local situation.
5. There are both inadequate funds and cash flow problems.

Other problems are also identified, but it is these five that are cited most often.

3.2.2 O&M Information

O&M-related information to be found in NORAD files is of varying quantity and quality. Generally-speaking, too little is documented and there is little overview of O&M activities or expenditures. While internal awareness of the importance of O&M issues among individuals appears to be generally good, agency procedures and control mechanisms are lax. Project documents are often not specific concerning details of who actually is responsible for what, when.

3.2.3 Factors Influencing O&M

Exhibit III. Some Key Issues of Various O&M factors

A. Felt Needs and Priorities

* Government's and users' felt needs and priorities for project
* Project planning - top-down bottom-up or integrated
* History of similar-type projects in-country
* Expected contributions and/or service payments
* Use and reliability criteria
* Perceptions of need and priority
* Evaluation methodologies
* Alternative uses for project-allocated resources

B. Donor/Recipient Country Policies

* Understanding of, and adherence to, donor policies
* Compability between donor/recipient country policies and priorities
* Adherence to sectoral and development objectives
* Prospects for achieving self-reliance
* Government policies and priorities re: O&M and rehabilitation

C. Technology

* Suitable, appropriate technology
* System reliability and service levels
* O&M consequences of various technology alternatives
* Factors that limit/govern technology choice
* Community organisation and participation
* Past/present in-country experiences
* Alternative solutions
* Use of local materials
* Cost-effectiveness
* O&M staff training requirements
* O&M procedures and records systems

D. Socio-Cultural Aspects and Gender-Relations

* Characteristics of project area and service population
* Factors likely to positively/negatively influence results
* Learning from other experiences
* Community involvement, participation and organisation
* Gender-relations
* Women's involvement
* Linkages with other programmes or activities
* Communications
* Health education

E. Finances-Economics

* Recurrent costs and budgets
* Sources of funds and allocation of resources
* Self-sustainability possibilities
* Cross-subsidisation practices
* History of payments for other types of services
* Foreign exchange requirements for recurrent expenditures
* Mitigating measures for foreseen problems and constraints

F. Institutional/Sector Structures

* Institutional and informal structures
* Agencies and persons responsible for project planning and implementation
* Ownership of completed facilities
* Responsibilities for O&M
* Absorptive capacities of institutions and organisations
* Potential constraints
* Strengthening of formal/informal structures and other mechanisms
* Competition for resources
* Project replicability

G. O&M Structures, Logistics and Support

* O&M systems, including central/regional/district/community-level responsibilities
* Experiences from other projects
* Alternative solutions
* Reliabilities of fuel and power supplies
* Availability of spares and consumables
* Standardisation policies
* Records and procedures
* Mitigating measures for foreseen problems and constraints

H. Human Resources

* Training requirements
* Need for relevant, performanceoriented training
* Meeting of training needs
* Other factors that influence training and ability to keep qualified persons in sector, e.g. salary, incentives and motivation
* Women's involvement
* Training curricula and materials
* Non-traditional training methods
* Continual feedback/evaluation of training

Compiled by GLO 401 Study Team, 1989.

NB: Listings are intended to be illustrative, not exhaustive.

Reflecting on the broad nature of the O&M issue, the GLO 401 Study Team identified eight major "factors" that influence the outcome of O&M interventions. These are described below.

4. SOME LESSONS LEARNED AND THEIR IMPLICATIONS

4.1 O&M Relationships

O&M in its larger sense must be considered a spectrum of related issues that span and cross technical, socio-economic, socio-cultural, financial-economic, institutional and human boundaries. O&M is linked to the project and both are linked to, and dependent on, an "enabling environment".

4.2 High Risk Situations

OECD lists criteria for "high-risk situations" that donors should be aware of in selecting projects. These are listed in **Appendix I** for information. Given the development cooperation principles that govern NORAD's bilateral assistance policies, it seems reasonable to conclude that Norway by choice selects and supports difficult, high-risk projects by emphasising support to the poorest of the poor, district development, etc. This choice obviously has major implications for project implementation, and for ongoing O&M.

4.3 Process-Orientation

One main conclusion to be drawn from the preceding discussion is that many of the projects that Norway supports require more of a "process" model approach than a "delivery" model approach to ensure long-term benefits. Implied in this conclusion must also be an acceptance that process-model projects require relatively more time and are relatively more difficult to successfully execute than delivery-model projects.

4.4 Implications

Exhibit IV is an attempt to illustrate graphically what implications the various points raised above have as relates to the project cycle.

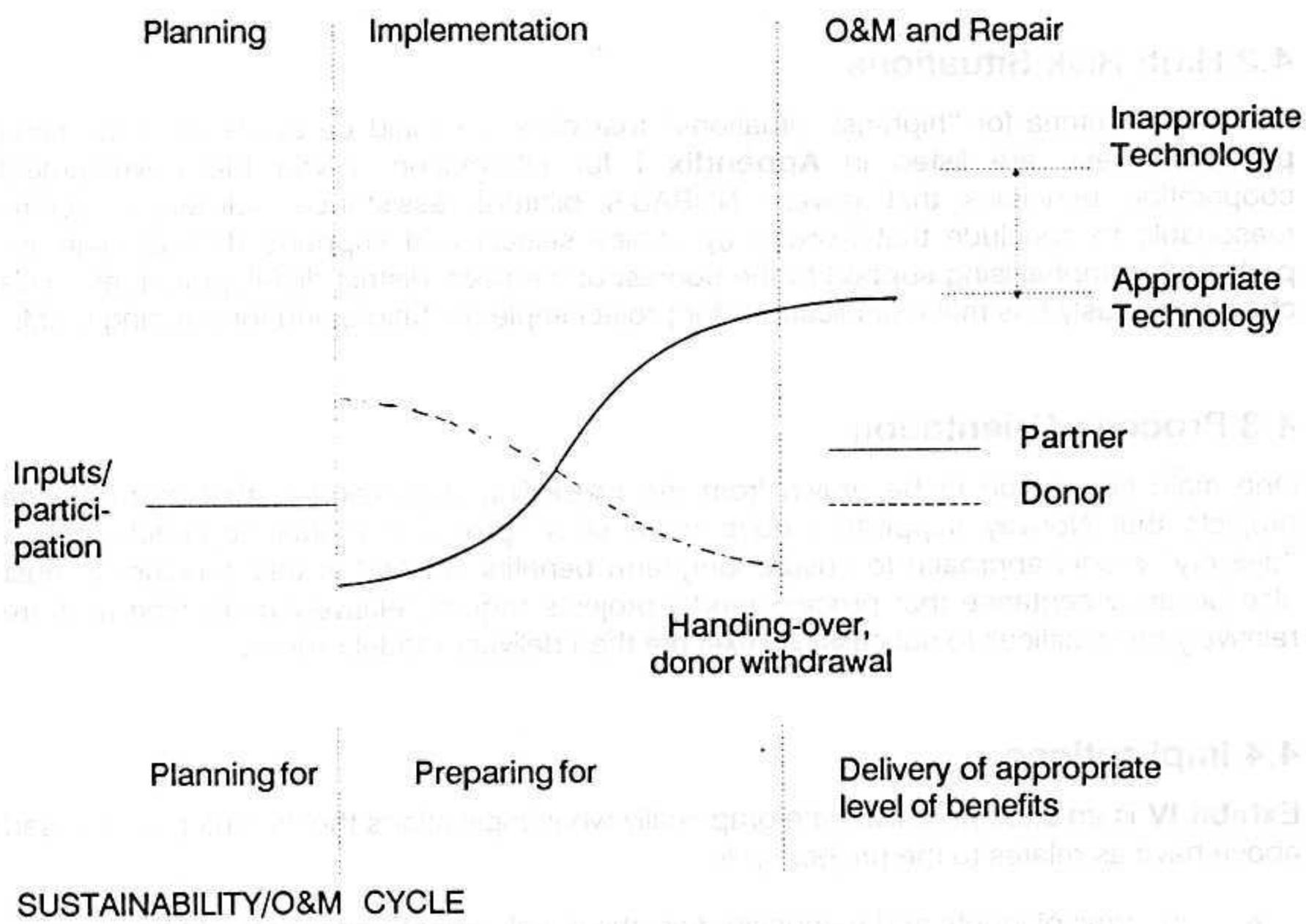
- In terms of inputs and responsibilities, the development partner should bear responsibility for planning, with support from the donor as required. During the implementation phase, donor input should be progressively decreasing, while partner input and responsibility should be increasing to the level that full takeover is possible when the project is completed.

- In terms of partner capacity, there is some ceiling beyond which partner resources cannot be stretched. A technology that can be sustained at a resource-capacity level lying below this ceiling is "appropriate", while a technology that requires more than what can be provided cannot be sustained and therefore must be considered "inappropriate".

- In terms of the "project cycle" for sustainability-O&M and working backwards

(reading right to left), if an appropriate level of benefits is to be delivered after the project is handed-over, then during project implementation all necessary steps must be taken and structures put into place to allow this to happen. It follows that these steps and all activities required must be planned and budgeted for from the beginning, i.e. there is a clear link between sustainability and planning.

Exhibit IV. Inputs, Relationships and Time Frames



5. SUGGESTIONS FOR THE FUTURE

5.1 GLO 401 Recommendations

In the GLO 401 report, eight recommendations concerning O&M were made. Some are easy to implement, simply being a formalisation of already-existing practices; others have mostly to do with level of awareness and how this awareness can be translated into daily actions. The recommendations are:

- **One**: NORAD should continue its long-term aid orientation policy, one that stresses sustainable development.
- **Two**: NORAD should adopt as formal goals for infrastructure development projects (1) project effectiveness, (2) project sustainability, and (3) economic improvement for project beneficiaries.
- **Three**: NORAD should prepare and officially adopt clear policies for O&M, rehabilitation, institutional and human resources development, and recurrent funding support.
- **Four**: NORAD should develop O&M criteria/guidelines, and consistently apply them in future project identification and project appraisal exercises.
- **Five**: NORAD should be tougher in granting approval for bilateral funding, making O&M a determinant for approval.
- **Six**: NORAD should ensure that project agreements and plans include specified O&M activities with specified budget lines.
- **Seven**: NORAD should continue its active role in the international arena in promoting issues with O&M relevance, e.g. donor coordination and standardisation of equipment.
- **Eight**: NORAD should investigate and consider options that can lead to improved performance and monitoring, for example:

  -- twinning of institutions,
  -- risk analyses,
  -- internal O&M workshops and training for project officers and policy makers,
  -- appointment of a senior O&M adviser,
  -- privatisation schemes, and
  -- standardisation of PLAN II routines

taking appropriate actions on the most promising initiatives.

5.2 Incorporating O&M Into an Existing Planning Tool

If I were asked today to suggest one practical action to start immediately to improve how O&M is addressed in Norwegian-supported development projects, I would answer:

"Use LFA!"

The logic behind this suggestion? The basic premise is the conclusion above that sustainability must be planned for. LFA is a planning tool. Since NORAD endorses its use and already carries out LFA training for Oslo and country office staff, it seems only natural that LFA be the vehicle for (1) strengthening planning for O&M, and (2) appraising how well O&M has been accounted for in new projects being considered for Norwegian bilateral assistance.

I would go one step further to **require** that the word "sustainable" appear somewhere in the narrative description of the Immediate Objective for the project. Since this (the Immediate Objective) is the first narrative description that should be written when completing the Project Matrix, introduction of sustainability right at the beginning literally "forces" the issues of sustainability and O&M to be addressed when other squares of the matrix are being completed in their correct sequence!

(Note: Another way of ensuring that sustainability aspects be accounted for is to carry out a organisational and financial sustainability analysis once the matrix is complete. This is the method used by DANIDA.)

To conclude, I would suggest that if LFA is used in a proper manner, with sustainability built in, then the intentions of the GLO 401 recommendations at project level will be met.

Teknologioverføring - teser for planlegging og gjennomføring med utgangspunkt i norsk fiskeriengasjement i Ghana.

Jarle Simensen, Historisk institutt, Universitetet i Trondheim

---

FORSKNINGSPROSJEKTET.

Under forskningsprogrammet "Teknologioverføring fra i-land til u-land", administrert av NORAS, har vi ved Historisk institutt ved Universitetet i Trondheim gjort en studie av norsk fiskeriengasjement i Ghana. Etter at vi avsluttet dette prosjektet, fant vi på å systematisere våre konklusjoner om vilkårene for holdbarhet i slike prosjekter i en serie "teser". Hensikten var hovedsaklig å få bistandsadministrasjonen i tale. Hele programmet om teknologioverføring var tross alt initiert og finansiert av NORAD.

Det er interessant å konstatere at vi finner igjen de fleste av våre 25 teser i OECD-rapporten om "Sustainability in Development Programmes", som har en liste på ca. 40 faktorer av betydning for prosjekters levedyktighet. Forskjellen ligger hovedsaklig i betoningen av de enkelte faktorer, men dette har åpenbart sammenheng med at OECD-rapporten er generell, mens våre studier gjelder et høyteknologiprosjekt. F.eks. blir tilpasningen til lokal kultur naturligvis langt viktigere i et helseprosjekt på landsbygda enn i en maskinistopplæring på en maritim skole.

Det norske fiskeriengasjementet i Ghana startet i perioden 1963-65 med leveransen av 7 frysetrålere fra Akers Mekaniske Verksteder til den ghanesiske State Fishing Corporation. Sammen med trålerne fulgte norske offiserer som i perioden fram til 1974 gradvis ble erstattet av ghanesere. Etter et sammenbrudd i State Fishing Corporation i 1966, tok Aker også over styringen med driftsorganisasjonen i land for de norske trålerne fram til 1973, da State Fishing Corporation igjen tok over. Samtidig med trålerleveransen, og som en del av denne handelen, tok NORAD fra 1968 til 1980 ansvaret for å bygge opp en fiskebåtopplæring tilpasset trålerne ved det eksisterende Ghana Nautical College. Dette var et betydelig prosjekt i Uhjelpens barndom, og det var meget vellykket så lenge det varte. Fra slutten av 1970-tallet kom så State Fishing Corporation igjen i krise, og Ghana Nautical College kom også nær sammenbruddet da NORAD trakk seg ut på det verst tenkelige tidspunkt, nemlig under en politisk og økonomisk krise og mens skolen ble omorganisert til et regionalt maritimt akademi under paraplyen til International Maritime Organization.

Andre fase av det norske engasjementet i Ghana ble innledet da det private fiskefirmaet Mankoadze på begynnelsen av 1980-tallet kjøpe åtte trålere fra norske verft med eksportgaranti fra GIEK. Dette skjedde mot en rekke norske faglige råd, men garantien ble presset fram politisk som en del av den pågående norske skipseksportkampanjen. En rekke uheldige omstendigheter - leveransefeil, ressurssvikt, indre organisasjonsproblemer og en ytre krise - gjorde at Mankoadze ikke klarte sine gjeldsforpliktelser, og eksportgarantien har siden vært en belastning på forholdet mellom Norge og Ghana.

Her er altså et eksempel på et forsøk på overføring av høyteknologi der noe gikk godt og noe galt, og det må være mulig å lære av begge deler. I Ghana har vi også en mulighet for å sammenligne med et mellomnivå - nemlig kystfisket med lokalproduserte småbåter - og et lavnivå i form av den store motoriserte kanoflåten. I vårt NORAS-finansierte prosjekt har Per Hernæs skrevet om trålerne og jeg om Ghana Nautical College. Begge studiene er utgitt på **Ad Notam** forlag (1991). En ghanesisk kollega, Irene Odotei, har studert

moderniseringen av kanofisket med særlig vekt på kvinnenes rolle, og en ghanesisk hovedfagsstudent, Chris. Ocloo, har skrevet om et forsøk på teknologioverføring til ghanesiske bilverksteder (Historisk institutt, UNIT, 1988).

TESER OM TEKNOLOGIOVERFØRING.

1. Teknologioverføring, særlig høyteknologi, er sterkt avhengig av **aktiv og kompetent backing fra de lokale politiske og administrative myndigheter.** Valutabehovet alene tilsier dette. Lokale myndigheter bør trekkes mest mulig med i planleggingen, og NORAD bør om nødvendig bidra til å styrke den lokale administrative kapasiteten på vedkommende område. Mest mulig mottakerstyring må være målet, og delvis mottakerfinansiering en fordel med tanke på langsiktig ansvar og levedyktighet. På Ghana Nautical College var det en fordel at NORAD-støtten fra første stund gikk inn i en **ghanesisk** institusjon.

2. Teknologioverføring, særlig høyteknologi, er sterkt avhengig av de **allmenne økonomiske forhold**. Disse må derfor vurderes nøye før slike prosjekter settes i gang, og utviklingen må følges med oppmerksomhet slik at virkningen av ytre problemer, f.eks. når det gjelder valutaforhold, kan forutsees og avdempes. - I Ghana ble ikke virkningene av den økonomiske krisen for Nautical College vurdert nøye nok før NORAD trakk seg ut.

3. **Privat næringslivsengasjement** kombinert med u-hjelp kan gi en verdifull dynamikk til en total norsk innsats. Særlig interessant bør det være å søke etter tilknytning til lokale entreprenører. Næringsutvikling er den viktigste bestanddel i utviklingen, et forhold som en tid har kommet noe i bakgrunnen i NORAD. Uten vekst kan velferdsprosjekter aldri bli bærekraftige. Vi kan ikke eksportere vår velferdsidealer uten deres økonomiske fundament.

4. Selv om et prosjekt er avgrenset i tid, bør planleggingen ha et **langsiktig perspektiv**. Man bør kunne stille spørsmålet: Hvordan kan denne teknologioverføringen rotfeste seg, holdes oppe og føres videre over de neste 5-10-50 år? I Ghana var NORADs innsats preget av en "hjelp til selvhjelp"-tenkning med helt urealistisk tidsperspektiv.

5. Ikke bare myndighetene, men også **brukergruppene** i mottakerlandet bør trekkes inn i planleggingen, selv om dette kan virke forsinkende og kompliserende. Kontakt med brukergruppene vil kunne tilføre planleggingen realisme og bremse politiske og byråkratiske storhetsambisjoner. I Ghana skulle de aktive fiskerne på alle nivåer hatt mer innflytelse på fiskeriopplæringen.

6. De planene som legges bør være fleksible og gi **rom for visse omstillinger underveis**. Det er en illusjon å tro at man kan løse alle problemer gjennom en perfekt planlegging. Norsk bistandspersonell bør oppmuntres til **alternativ tenkning**. Det er gjennom arbeid på stedet over tid at faglig personell kan få innsikt i alternative behov og arbeidsoppgaver. Det bør komme fram gjennom avtale og briefing før utreise at konstruktiv kritikk og alternative forslag er ønsket av NORAD. Uten at dette blir formelt definert som en del av oppdraget, får personellet gjerne nok med å holde et prosjekt gående i det spor som er lagt, selv om man er kommet i tvil om retningen. Et prosjekt bør så langt som mulig være et åpent system i interaksjon med omgivelsene. - Med en slik prosjektideologi kunne den norske fiskeriopplæringen i Ghana fått en bredere kontaktflate til **hele** fiskenæringen, riktignok under forutsetning av større ressurser fra NORAD.

7. Dimensjoneringen av en teknologioverføring må vies spesiell oppmerksomhet, enten det gjelder en båt-fabrikk eller skole. Spørsmålene er: Er ressursgrunnlaget i orden? Er markedet tilstrekkelig? Kan investeringene forrentes? Kan det i overskuelig tid skapes en organisasjon som holder en teknologi av denne art og slikt omfang oppe? - De norske tråleroverføringene til Mankoadze først på 1980-tallet syndet grovt på dette punktet; forskerne advarte mot å stole på tunaforekomstene utenfor Ghana, forhandlingene om nye fiskekonsesjoner utenfor Angola og Senegal-Mauretania ble ikke tatt alvorlig nok, åtte nye hypermoderne båter var langt mer enn den eksisterende rederiorganisasjonen kunne makte.

8. Ved skoleutbygging bør arbeidsmarkedsstudier være en forutsetning, ikke bare ved oppstarting, men også underveis med tanke på omstilling. Forholdet **til landets generelle skole- og eksamenssystem** må vies nøye oppmerksomhet. Kandidatenes formelle status, basert på eksamensbevis, betyr mer i et u-land enn i Norge. Utenlandsstipend bør også resultere i papirer som har en definert gyldighet og verdi i forhold til hjemlandets utdanningssystem.

9. Ved valg av teknologi og dimensjonering av prosjekter må NORAD vokte nøye på **leverandørinteressene**. U-hjelp er big business, og både norske produsenter og konsulentfirmaer kan tjene på å blåse prosjekter opp, evt. i allianse med ambisiøse lokale byråkrater og forrretningsfolk. Mbegani er et eksempel på dette. I Ghana ville ikke Mankoadzetrålerne blitt levert dersom det ikke hadde vært for skipseksportkampanjen. Trålerne ble til en belastning for landet. Da nedturen for Mankoadze begynte, maktet ikke GIEK å få det norske byråkratiske systemet til å gå inn med tilstrekkelig kompetanse og tilskudd raskt nok til å snu utviklingen.

10. Selv når det gjelder overføring av høyteknologi, er det viktig å søke etter og knytte an til **lokale tradisjoner og vekstmiljøer** for teknologisk utvikling. For å sitere en av de norske prosjektlederne fra Ghana:

    "...man burde gått 'inn i dypet' av den allerede eksisterende fiskerimessige infrastruktur i landet, som i realiteten var meget, meget verdifull og lagt opp en fiskeriavdeling som inkluderte og bygget videre på den meget respektable erfaring og ekspertise som allerede fantes i landet, som gav arbeide og livsmulighet for en stor kystbefolkning og som skaffet betydelige matressurser allerede til landet. Hele dette utviklingsområdet ble utelatt...".

11. Teknologioverføring er avhengig av en **landingsbasis** med en viss bredde. Til illustrasjon kan vi bruke kaptein Leirviks utsagn fra Ghana: "Introduserer man en ny båttype, har dette meget store konsekvenser, hvis den skal kunne nyttes fullt ut. Da tenker jeg igjen på at alle ledd må utvikles ... oppskriften på fiskeri-u-hjelp må springe ut av konkrete analyser av hele kjeden, fra fartøyet, mottaket og foredlingen og helt fram via markedsføring og distribusjontil forbruker". Vestlig teknologi fungerer i et industrielt system, og skal teknologioverføring til afrikanske land bli levedyktig, må også et minimum av et støtteapparat overføres. For trålerne i Ghana gjaldt det verksted, dellager, fryseri, fagopplæring ved Nautical College og i en periode et management team gjennom Aker Trading. Det var en styrke ved prosjektet at man slik satset på et "pakketilbud" der NORAD bidro med en viktig brikke. Det private firmaet Mankoadze utviklet på egen hånd et tilsvarende støtteapparat etter en "comprehensive firm" modell.

12. Den mest kritiske faktor i en teknologioverføring til et afrikansk land er **organisasjon og ledelse** (management). Det er organisasjonen og den gruppe mennesker som besetter den som er utgjør den viktigste "landingsbasis" for teknikken ("social carriers of technology"). Den formelle organisasjon kan være i orden, den tekniske utdanningen likeså, men det som mangler er evnen til å kople økonomi

og teknikk i målrettet handling med sikte på produksjon, vedlikehold og praktisk framdrift. Her ligger den gåtefulle kjerne i den vestlige vekst og den store bøygen i teknologioverføring til afrikanske land. - Innslag av opplæring i organisasjon og ledelse bør derfor inngå i ethvert prosjekt for teknologioverføring: hvilke organisasjons-og ledelsesoppgaver er knyttet nettopp til den teknikken som her skal rotfestes i nye omgivelser? Hvilke problemer kan regne med at organisasjonen vil møte på lengre sikt og hvordan kan de håndteres? Eksperten har her både et personlig eksempelansvar og en viktig pedagogisk oppgave.- I Ghana gikk det greit under lokale skippere på selve båtene, men organisasjonen i land brøt fullstendig sammen, først i 1966 under Nkrumah, og så - etter et vellykket mellomspill med Aker Trading i 1968-72 - et nytt sammenbrudd på slutten av 1970-tallet. Røttene til dette gikk både dypt og vidt i det ghanesiske samfunn.

13. Et spesielt problem i afrikanske land er det vi kan kalle for **"høvdinge-syndromet"** eller "big-man"-syndromet. Det innebærer at personer i ledende stillinger søker direkte anerkjennelse som allmenne velgjørere og beskyttere, snarere enn gjennom prestasjon i en byråkratisk eller teknisk rolle. Den motsvarende populære forventning er at en person i ledende stilling **skal** ha allmenn, og ikke rollespesifikk innflytelse. Resultatet er at organisasjonen får et indre system av beskyttere og klienter som går på tvers av den formelle struktur og hindrer effektivitet i forhold til de primære mål. NORAD kan bidra til nødvendige holdningsendringer gjennom å stille de strengeste krav til organisasjonsstandard der de er inne i bildet. Høyteknologi kan ikke fungere uten at det skjer.

14. NORAD og norsk personell bør ta i betraktning at den **kulturelle "landingsbasis"** for en teknologioverføring til et afrikansk land kan skape problemer. Dette vil ytre seg i spørsmål som planlegging, forutseenhet, påpasselighet, nøyaktighet, ansvarlighet, disiplin. Den tekniske kultur er en del av den vestlige livsform, fra lek og oppdragelse gjennom skole og spesialisert utdanning. Spørsmålet om holdninger er viktigere desto mer avansert teknologi det er tale om. Teknologien er ikke kulturelt tolerant, det er holdningene som må tilpasses dersom teknikken skal fungere. I så måte kan vi tale om et "teknologisk regime" som stiller ufravikelige krav. En vellykket ekspert bør kunne være en fordomsfri kulturobservatør, men samtidig en god gammeldags moralist på jobben. Ettergivenhet når det gjelder krav til disiplin er et uttrykk for manglende respekt for lokale medarbeidere. "Tilpasset kultur" kan være et like aktuelt mål som "tilpasset teknologi".

15. Holdninger eksisterer naturligvis ikke i en verden for seg, men utvikles i et samspill med miljøet. I et organisasjonsmiljø befestes de av en kombinasjon av **kontroll og belønninger**. Der NORAD skal være med på institusjonsbygging, må denne kombinasjonen holdes for øye. Rutiner for regnskap, revisjon, stillingsinstrukser, forebyggende vedlikehold etc. er enda viktigere i en afrikansk sammenheng enn hjemme, der mange av disse normene er internalisert. Norsk pragmatisk, uformell arbeidsstil kan ikke anvendes uavkortet i et utviklingsland, der institusjonsbygging er en primær oppgave og etablering av formelle systemer derfor en hovedsak. På den andre siden kan velferdstiltak og produktivitetsbelønninger bidra til å skape den nødvendige bedriftslojalitet. Men når galopperende inflasjon undergraver lønningene og økonomien preges av en desperat mangel på det aller nødvendigste, undergraves naturligvis all organisasjonslojalitet, og korrupsjon kan fortone seg som en dyd av nødvendighet i forhold til familiens primærbehov.

16. **Politisk manipulasjon** er den vanligste årsak til administrativt svikt i afrikanske land. Lederstillinger blir politiske belønninger og hele organisasjonen får et indre liv som ikke samsvarer med den formelle struktur, bemanningen svulmer opp, oppbyggingen av profesjonell kompetanse og moral forstyrres, korrupsjonen får

gode vokstervilkår og organisasjonen blir ute av stand til å fylle sine primære oppgave, nemlig å holde teknologien i stand og få den til å fungere på en lønnsom måte. Rapporten fra det norske opprenskningsteamet i State Fishing Corporation i Ghana etter Nkrumahs fall i 1966 er en klassisk dokumentasjon av dette problemet. - Der NORAD er inne i bildet, bør man fra første stund spørre hvordan organisasjonen kan vernes mot politisk press. Den sikreste måte er utvilsomt å ha utlendinger inøkkelstillinger så lenge som mulig. Men en statlig eller halvstatlig organisasjon i et afrikansk land er uhyre utsatt for politisk press, og det er derfor tvilsomt om denne modellen overhodet kan brukes til lønnsom nærings-drift, i alle fall innen vareproduksjon. Private bedrifter er mer livsdugelige i så måte. De er ikke på samme vis utsatt for politisk press, de tvinges til et minimum av disiplin og produktivitet for å overleve.

17. De fleste problemer som er behandlet ovenfor kommer konkret til uttrykk i spørsmålet om **vedlikehold**, som nettopp fordrer planlegging, administrasjon, orden og disiplin. Teori om vedlikehold og pedagogikk for vedlikehold bør inngå i all teknologisk opplæring. Ansvar bør delegeres tidlig til lokale medarbeidere, og rutiner for forebyggende vedlikehold innarbeides som kan vare etter at det norske tilsynet er over. Men vedlikehold av høyteknologi blir umulig dersom valuta til reservedeler ikke skaffes til veie i rett tid. Og dette er naturligvis også et spørsmål om statens allmene økonomiske situasjon. - Vedlikeholdsproblemene på trålerne og på Nautical College i Ghana ble nesten uoverkommelige da landet gikk inn i en politisk og økonomisk krise på slutten av 1970-tallet. Men uavhengig av de ytre konjunkturer melder det seg et urovekkende spørsmål: Kan det være at lønnsom-hetstenkning og dermed vedlikehold er vanskeligere å få til i prosjekter preget av den gaveøkonomi som u-hjelpen representerer? I Ghana er det klart at proble-mene var langt større i det statlige State Fishing Corporation enn i det private rederiet Mankoadze.

18. Anskaffelse av **reservedeler** er et kjernepunkt. Teknologioverføring til et afrikansk land kan aldri bli fullstendig, etter som reservedelsproduksjonen ligger i utlandet. Teknisk utstyr bør derfor ikke overføres før det er gjort en grundig analyse av spørsmålet: Kan reservedelstilførselen, som er avhengig av fremmed valuta, sikres også etter at det norske engasjementet er over? Kan det være nødvendig å gi en garanti for finansiering og teknisk bistand til anskaffelse av reservedeler ut over prosjektperioden, så lenge det overførte utstyret varer? Kan det være nødvendig å beholde et minimum av norsk personell ut over den planlagte bistandsperioden for å sikre rutinene på dette feltet? - På Ghana Nautical College ble verdifullt, avansert utstyr etter hvert stående i ustand etter at navlestrengen til NORAD ble kuttet av i 1980.

19. Alt dette peker fram mot den konklusjon at **avviklingen** av et prosjekt bør planlegges like nøye som oppstarting. NORAD bør sende ut sine beste folk for å stille spørsmålet: Er det skapt en basis for den overførte teknologi som gir en rimelig sikkerhet for at den vil fungere uten norsk bistand eller medredusert norsk bistand? Dersom svaret er positivt, bør det legges en detaljert plan for lokal personellutvikling og overtakelse, slik at alle parter i god tid har noe sikkert å holde seg til. Konsulent- og finanshjelp kan være aktuelt lenge etter at norsk personell har trukket seg ut, spesielt når det gjelder vedlikehold. Den naivt optimistiske prosjektfilosofi - u-hjelp som kortvarige oppstartingsbidrag bør være et tilbakelagt stadium.

20. Utlendingenes ("expatriates") betydning for levedyktigheten i teknologiover-føringer må vurderes fordomsfritt. De koster mye, men kostnaden ved å trekke dem ut for tidlig kan være større. Det virker sært, og går på tvers av vår egen

historiske erfaring, dersom begrepet "bærekraftig" skal tolkes på en måte som utelukker utenlandsk bistand og evt. utenlandsk ledelse. Når det gjelder høyteknologi kan det tvert i mot hevdes at dette er en forutsetning for en langsiktig levedyktig virksomhet. Dette er da også den konklusjonen som er trukket i Ghana når det gjelder virksomheter som man ikke kan tåle svikter, så som Volta River Authority, Ghana Cement Works og VALCO - det gigantiske alumina-smelteverket. Her er noen få utlendinger igjen i de ledende stillinger - i Ghana Cement Works seks norske direktører. Slike utenlandske ledere er uavhengige av det politiske press, de utgjør den nødvendige garanti overfor internasjonale forbindelser og de har en egen autoritet overfor lokale myndigheter når det gjelder å skaffe den støtte, inkludert valutakvoter, som trengs for å drive lønnsomt. Jeg vil tro at denne utenlandske faktor vil trenges ikke bare i en, men kanskje flere generasjoner framover dersom høyteknologi skal fungere i Afrika. I Ghana er det interessant at fagforeningene og sogar de lokale "Komiteer til revolusjonens forsvar" ved de virksomhetene vi har omtalt ovenfor, inkludert trålerselskapene, har gått sterkt inn for å beholde utlendinger i toppledelsen. I dette ligger det naturligvis ingen moralsk idealisering, det har vært nok av brudne kar blant utlendingene, i Ghana som andre steder i Afrika.

21. Ikke minst når det gjelder teknologioverføring bør NORAD utvikle et bedre system for **institusjonell hukommelse og læring**, bl.a. ved å trekke ut og gjøre tilgjengelig essensen av den erfaring som faglig personell har gjort på ulike prosjekter, og som de legger fram i sine sluttrapporter av den type vi har behandlet fra Ghana. Det er kritikkverdig at så lite er gjort med dette. I desember 1990 inviterte vi ca.15 tidligere norske aktører i Ghana, både lærere og trålerpersonell, til å reflektere over sin innsats og diskutere våre forskningsrapporter. Det var første gang de var gitt anledning til en slik gjennomgang. Da de i sin tid kom tilbake fra Ghana, full av entusiasme og ideer, ble de avspist med en halv times samtale over en kopp kaffe i NORAD. Dette er å sløse bort verdifull innsikt, sammenlignet med f.eks. de store utleggene på snargjorte evalueringer. Jeg våger den påstand at en systematisk debriefing og en evt. samling av Ghanapersonell for å drøfte lærdommer ville ha fått virkninger for f.eks. norsk fiskeribistand i Tanzania. Den norske prosjektlederen ved Ghana Nautical College skrev i 1971 i forbindelse med planene for et fiskerisenter i Mbegani: "...vi burde ha tilstrekkelig erfaring nå til å unngå et nytt prosjekt fullt av overraskelser".

HØYTEKNOLOGI V. LAVTEKNOLOGI.

Når overføring av høyteknologi er så vanskelig, kan man fristes til å hevde at det er best å la være og bare satse på en utvikling nedenfra, i samsvar med lokale kulturelle og tekniske forutsetninger. Svaret må naturligvis være et både og. Det er bare gjennom høyteknologi at afrikanske land kan skaffe seg en moderne infrastruktur og ha håp om snarveier i utviklingen som kan redusere gapet til den industrialiserte verden. Teknologioverføring er da også et hovedbudskap i den "Sør-sør-rapporten" som Nyerere har vært formann for. Ingen vil hevde at afrikanske land skal klare seg uten elektrisitet, telefon, veier, vann og kloakk, båt- og flyforbindelser til resten av verden. Fra Nigeria har vi tall fra midten av 1980-tallet som viser hva det koster når slik infrastruktur svikter: Alle firmaer med mer enn 50 ansatte hadde egne generatorer klar til bruk ved strømbrudd, 2/3 av alle firmaene med mer enn 100 ansatt hadde boret sine egne brønner, 70-90% av de større firmaene hadde egne radiosendere og de fleste motorsykkelbud for å kompensere for upålitelig telefon og post. Verdien av slikt utstyr varierte fra 10% av totalinvesteringene i de store firmaene til 25% i de små. Vi kan ikke innstille oss på at de afrikanske land skal forbli teknologisk

tilbakeliggende reservater i verdenssamfunnet.

Og selv de meste utpregete høyteknologiske virksomheter blir aldri liggende som isolerte øyer. Volta River-anlegget og VALCO-smelteverket i Ghana tjener som forbilder, ikke minst i organisasjon og bedriftsledelse, og erfaringene sprer seg gjennom de tusen ansatte, der altså knapt et dusin på toppen er utlendinger. Og her er det ikke bare tale om teknisk kunnskap, men om en kulturdiffusjon som kan bidra til nødvendige holdningsendringer. Det samme gjelder Nautical College; selv om trålernæringen ligger nede, sprer kandidatene seg til verksteder og moderne tekniske virksomheter over hele landet, og skolen kan med få håndgrep omdannes til en skole for allmen teknisk yrkesutdanning.

Det er også feil å tro at overføring av teknologi på mellom-og lavnivå er så mye lettere. I Ghana kan vi sammenlignetrålerne med de lokalt bygde, moderne småbåtene på mellomnivå og med motoriseringen av kanoene på lavnivå. For småbåtene trengs det et stort nettverk av offentlige reguleringer, støttetiltak, inspeksjon, importkvoter for tekniske deler og et differensiert havne-og mottakerapparat. For de tusen av kanoene er vedlikeholdsproblemene kritiske med et utall av motortyper og en kronisk mangel på valuta til reservedeler. Dette er et generelt problem for all lavteknologi i Afrika som ikke går inn i eksportvirksomhet som selv kan tjene inn den valuta som trengs til vedlikehold.

Kommentarer til foredragene under seminarets Del II

Steinar Skjæveland, NORAD

1. Før jeg kommenterer den konkrete presentasjonen fra Cliff Wang og Jarle Simensen om henholdsvis "Erfaring med utgangspunkt i en evaluering av drift og vedlikeholdsaspekter ved en del norsk bistandsprosjekter" og "Teknologioverføring - teser for planlegging og gjennomfring - teser for planlegging og gjennomføring med utgangspunkt i fiskeriengasjementet i Ghana" vil jeg gjerne komme med noen refleksjoner angående "Sustainability in Development Programmes: A Compendium of Evaluation Experience".

OECD har i sin rapport definert begrepet bærekraftighet (sustainability). Jeg finner definisjonen generelt dekkende, men vil gjerne påpeke at rapporten gjenspeiler tenkningen for noen år siden i sin vektlegging og omtale av de ulike kriterier. Dette gir seg særlig uttrykk i tre forhold:

a) Den tradisjonelle og begrensete måten miljøfaktoren er behandlet på som primært er miløvernbegrep snarere enn et miljø og utviklingstema; Nemlig at naturressurser **taes i bruk** for å skape økonomisk vekst, men innen bærekraftige rammer.

b) At rapporten legger vekt på **finansiell** bærekraftighet istedet for **økonomisk** bærekraftighet, nemlig at tiltakene så langt som mulig må ha sin egen **innebyggede** økonomi som kan gjøre en videreføring mulig selv om den **ytre** finansiering faller bort.

c) Evalueringene som rapporten tar utgangspunkt i er i hovedsak infrastrukturprosjekter og gjenspeiler dermed den tradisjonelle bistandsvirksomhet. Bærekraftighet i forbindelse med **næringsvirksomhet** vil være anderledes og ha delvis vektlegging på de ulike kriterier f.eks. økonomisk bærekraftighet vil være selve bærebjelken. Dette kommer lite til uttrykk i selve rapporten.

Bærekraftig utvikling vil stå som overskrift for målsettingen for bistanden i 1991. Rapporten er viktig bidrag til denne prosessen. Sett på bakgrunn av at den politiske prosess i giverlandene ganske sikkert også i 1990-årene vil velge høyrisikoland og høyrisikoprosjekter som mål for bistandsvirksomheten, vil utfordringen til å få igang en bærekraftig utviklingsprosess være dessto større. Jeg er enig med de som har sagt at konsekvensen av et slikt politisk valg er at det stilles store krav til **planlegging** og **gjennomføring** og ikke minst til **kunnskapsnivået** i ansvarlige organisasjoner. Jeg tror ikke vi vet nok om bærekraftighetsbegrepet, og det er alltid anderledes i praksis enn i reorien. Men jeg tror vi vet tilstrekkelig for å komme igang på et godt grunnlag. Situasjonen i de fleste u-land tilsier at det haster meget. La oss ta denne kunnskapen i bruk så fort som mulig.

2. Når det gjelder presentasjonen fra Wang og Simensen har jeg følgende kommentar:

a) Vedlikehold er klart en viktig del av bærekraftighetsbegrepet. Planlegging av vedlikehold bør være en viktig del av planleggingen. Utfordringen ligger på det

tekniske/praktiske plan men like mye på det **holdningsmessige** plan. Arbeidet bør derfor få en **tverrfaglig** karakter der samfunnsforskere, pedagoger og økonomer må delta i tillegg til ingeniører. Mange giverorganisasjoner har sine "svin på skogen". Det er vel kjent i u-landene at det ofte er lettere å få penger til nytt enn til å vedlikeholde gammelt.
Det er videre helt avgjørende at vedlikeholdsprogram legge opp på et nivå som også er økonomisk bærekraftig etter at finansieringen utenfra er trukket ut. Man må også kunne vise at det svarer seg økonomisk å foreta vedlikehold.

b) De bistandsfaglige forutsetninger for Ghana-prosjektet var ikke de aller beste fordi det lå utenom konsentrasjonsområdet for norsk bistand og ble vedtatt som en følge av norsk eksport av trålere. Kunnskap om samfunn og utdanningssystem, økonomi, etc. var derfor ytterst begrenset i NORAD. Med utgangspunkt i konsentrasjonsprinsippet ønsket NORAD å komme seg ut av prosjektet og derfor ble den tidsmessige rammen altfor liten. Jeg er enig med Simensen at planlegging av avvikling av et prosjekt er viktig. Det er også viktig å vurdere kompetansen til den organisasjonen som skal overta. Det er helt klart at man overvurderte IMOs kapasitet og kompetanse i dette tilfellet.

Sosiokulturelle rammevilkår og bistandsinnsatsers levedyktighet: en utfordring for forvaltningen eller bare for antropologene?

Gunnar M. Sørbø, Senter for Utviklingsstudier, Universitetet i Bergen

INNLEDNING

De fleste sosialantropologer vil nok hevde at alt snakket om betydningen av den sosiokulturelle dimensjon i forhold til norsk u-hjelp i beste fall bare er "gammel vin på nye flasker". Hvis det er noe antropologene har mast om i alle år, så er det nettopp at prosjekter som er tilpasset målgruppenes egne erfaringer, muligheter og begrensninger har størst sjanse til å lykkes; at kapital, kunnskap og gode råd utenfra nok kan sette igang endring, men at det er folks egne behov, beslutninger og atferd som til syvende og sist vil være bestemmende for utfallet av vår virksomhet. Det er derfor bare gjennom kunnskap om lokal kultur og samfunn at vi kan oppdage muligheter og begrensninger i nåværende tilpasninger og nåværende institusjoner, og at vi samtidig kan prøve å antesipere hvordan eventuelle tekniske, økonomiske eller organisasjonelle endringer vil kunne virke. Skal utviklingsprosjekter "slå rot" (kfr. bærekraftig utvikling), er slik kunnskap helt nødvendig og lokal deltakelse også ofte en forutsetning.

Dette burde være nokså selvsagt, men allikevel sitter mange av oss med en følelse av at norsk og annen u-hjelp ikke har kommet langt nok når det gjelder å ta konsekvensene av slike enkle erkjennelser. Jeg tror det er flere grunner til dette, og noen av dem har jeg drøftet i annen sammenheng (Sørbø, 1983). I dette korte innlegget vil jeg særlig legge vekt på et par forhold som har en tendens til å bli neglisjert eller undervurdert, både blant forskere og bistandspersonell. Det ene er at behovet for kunnskap om sosiokulturelle forhold må stå noenlunde i forhold til kapasitet og evne til å bruke den; det andre er at den sosio-kulturelle dimensjon selvsagt ikke bare dreier seg om lokalbefolkninger og lokalsamfunn, men at også bedrifter, politikere, statlige og andre institusjoner på ulike nivå opererer i sosio-kulturelle sammenhenger som påvirker deres beslutninger og atferd. Begge dimensjoner har implikasjoner for hvordan bistandsorganisasjoner som NORAD bør forholde seg i sitt arbeid og sine prioriteringer.

BEHOVET FOR KUNNSKAP

Et utviklingsprosjekt eller -program vil alltid være basert på antagelser om at visse intervensjoner vil produsere positive endringer eller løse spesielle problemer, så som lav produktivitet, lav levestandard eller mangel på gode veier. En fornuftig planlegger vil derfor søke informasjon om de viktigste forholdene som kan tenkes å påvirke måloppnåelse.

Det er klart at behovet for informasjon varierer med ulike prosjekter. Å bygge en vei er noe annet enn å grave en brønn eller å drive en helse-kampanje. Den informasjon en samler inn må selvsagt tilpasses dette forhold. Allikevel er det slik at alle typer aktiviteter implementeres i spesielle sosio-kulturellesammenhenger som vil påvirke mulighetene for å kunne nå de mål en har satt seg. Det er f.eks. ytterst sjelden at veiprosjekter settes igang bare for å bygge veier. Målene kan være å øke jordbruksproduksjonen, å bygge ut tjenester til landsbygdbefolkninger, å møte behovet for mobilitet o.a. I slike tilfeller vil det være folks respons til prosjektet som avgjør om en oppnår målene en har satt seg eller

ikke. Veiprosjekter kan også lede til mange utilsiktede sosiale eller andre konsekvenser som en ikke ønsker og som en derfor bør prøve å foregripe slik at de ikke skjer eller at de verste virkningene uteblir.

I forhold til prosjekter eller programmer vil det derfor alltid være behov for å ha best mulig kunnskap om hovedtrekkene i oppbyggingen av det eller de sosiale og økonomiske systemer vi sikter på å forbedre. Denne kunnskapen blir en viktig del av det "kartet" vi må lage før vi kan lage "arbeidstegninger" for å forandre "terrenget" i ønsket retning.

Til tross for en økende erkjennelse av at "menneskelige ressurser" ikke i tilstrekkelig grad har blitt inkludert som en faktor i utvikling, sliter de fleste bistandsorganisasjoner fortsatt med en rekke problemer på dette felt:

i) Det gjøres ofte svært lite for å inkorporere sosio-kulturelle forhold som en viktig basis for planlegging og implementering av programmer. I 8 prosjekter gjennomgått i forbindelse med en evaluering av norsk-støttede bistandsprosjekter i Afrika var det ingen som gjennomførte skikkelige sosio-kulturelle grunnlagsstudier til tross for at dette ble uttrykt som ønskelig i alle prosjekter, og til tross for at det var rikelig tid til å gjøre det før ratifisering av prosjektene, (kfr. Abdel Ghaffar et al 1990; Sørbø 1990).

ii) Når slike studier utføres, er de ofte inadekvate i forhold til eksisterende informasjonsbehov. De er ofte ikke innrettet mot å forklare menneskelig atferd med referanse til et sett av betingelser slik at vi kan formulere antagelser om hvordan folk vil reagere om vi endrer på betingelsene. Eller de gjøres bare i forbindelse med evalueringer og har en tendens til å dokumentere problemer eller mislykkethet etter at det er for sent å gjøre noe med dem.

iii) Hvis de er relevante, er det ofte sjelden at organisasjonene har kapasitet til å bruke dem unntatt for selektiv bruk. Et tredje problem er derfor at hverken forskere eller bistandspersonell i tilstrekkelig grad innser at vi kan ikke se behovet for kunnskap isolert fra den eksisterende eller potensielle kapasitet til å bruke den.

BRUK AV KUNNSKAP

Det har liten hensikt å sette igang sosio-kulturelle grunnlags-, oppfølgings- eller evalueringsstudier hvis den kunnskap vi kan vinne gjennom slike studier ikke kan utnyttes skikkelig på grunn av kapasitet- eller kompetanseproblemer hos dem som skal bruke den. Dette gjelder både innen prosjekter, innen organisasjoner som NORAD og på alle nivå i planleggingsprosessen.

Hvis vi har som mål å engasjere fattigfolk i u-land i arbeid med sin egen fremgang, synes det mulig å spesifisere noen enkle forutsetninger som må være tilstede for at programmer skal kunne bli vellykkede. Det er viktig at vi greier å finne en riktig tilpasning mellom a) lokale ønsker og behov, b) implementerende organisasjoners kapasitet og kompetanse, og c) program-design. Programmene må svare til reelle behov hos befolkninger, mål-grupper må kunne definere og kommunisere sine behov i forhold til organisasjonene, og organisasjonene må ha kompetanse til å håndtere de oppgaver og utfordringer som programmet stiller. Vellykkede programmer springer derfor ofte ut av en **læringsprosess** der lokalbefolkning og personell på en eller annen måte må dele sine kunnskaper og ressurser i anstrengelsen for å skape et program som svarer til behov og evner hos

befolkningen såvel som ressurser og kompetanse blant dem som yter hjelp.

Dette innebærer bl.a. at vi må fremme en planlegging der de viktigste beslutninger fattes av organer og institusjoner med kapasitet, vilje og evne til å bygge på lokale behov, lokal kunnskap og lokale verdier; en planlegging der det investeres i å bygge opp problemløsende kapasitet på lokalt eller regionalt nivå; og en planlegging med den nødvendige fleksibilitet til å kunne reagere på utilsiktede og uønskede konsekvenser når de måtte oppstå. Kapasitet- og institusjonsbygging blir derfor av stor betydning.

Det er viktig at vi greier å se dette som et omfattende problem-kompleks og ikke satser på lokale tiltak som lett undermineres av større krefter. I de fleste afrikanske land er hele "policy"-prosessen svært svak, både fordi ressursene er knappe (i 1987 utgjorde personer med en universitetsgrad bare 0,4% av befolkningen over 24 år, mens gjennomsnittet var 6% i andre deler av den tredje verden), og fordi eksisterende talent utnyttes dårlig. Statsadministrasjonene ble bygd opp i kolonitiden for å administrere lov og orden og er dårlig tilpasset behovet for å styre utvikling og skape endring. Det er viktig at bistandsorganisasjoner samler kunnskap om slike overordnete problemer før en satser ensidig på lokal kapasitetsbygging i forhold til lokale eller regionale programmer, fordi en ellers lett kan risikere å fremme urealistiske tiltak. Oppfordringen til å satse på institusjonsbygging er heller ikke ensbetydende med fokusering på distrikts-byråkratier eller andre statlige institusjoner. Vi bør også greie å lokalisere andre institusjoner og kanaler (inkl. private organisasjoner og bedrifter) som kan bidra til å mobilisere deltakelse og engasjement i lokalsamfunn og regioner.

MIKRO-MAKRO-DIMENSJONEN

Lokal deltakelse i utviklingsprosessen bidrar til at de ulike tiltak en setter igang "slår rot" i lokalsamfunnet, men det er ikke alltid lett å planlegge og gjennomføre utviklingsprogrammer basert på prinsippet "development-from-below" fordi mange slike programmer egentlig ikke er planlagt for at de skal komme lokalbefolkninger til gode. Det er ofte spørsmål om å søke lokal konformitet for å gagne nasjonen, for å øke mengden av fremmedvaluta, for å heve matproduksjonen o.l. Det er derfor ikkealltid lokalbefolkningers ve og vel som er hovedpoenget. Det er slik staten fungerer, uavhengig av kulturell stil og tradisjon.

Dette er noe alle vet, men for bistandsorganisasjoner betyr det at de må forstå og konfrontere politisk-økonomiske prosesser på nasjonalt nivå. De må ha en forståelse av ulike interessegruppers evne til å påvirke spillet om innflytelse på statsmaktens politikk, enten det gjelder rammebetingelser for økonomisk virksomhet eller det gjelder direkte støtte til bestemte typer virksomheter i form av kreditt, støtte-ordninger o.l. De må ha en forståelse av hvilke handlingsforløp og disposisjoner vil komme hvilke grupper til gode og kunne tenke strategisk på politisk og sosial endring i ulike samfunn om de vil øke sjansene til å støtte vellykkede programmer. I en nylig evaluering av "social soundness" komponenten i USAID-prosjekter hevdes det nettopp at betydningen av slike makrotrekk ofte undervurderes i forhold til lokale omstendigheter.

Idag har mange u-hjelpsorganisasjoner særlig problemer med å forholde seg konstruktivt til politiske strukturer og politisk kultur. Alle vet at politiske "faktorer" er av stor betydning for utfallet av økonomisk utvikling, men det er en tendens til å se dem som barrierer eller begrensninger på samme måte en tidligere så på "kultur" som en hindring som kunne blokkere for modernisering, vekst og fremgang. Å operere uavhengig av eksisterende politiske strukturer betraktes ofte som en dyd, ikke som et problem (kfr. mange diskusjoner om private organisasjoner). Det klages ofte på at det ikke finnes "politisk vilje", mens det i realiteten aldri er mangel på slik vilje, men en spredning av viljer og konflikt

mellom viljer, ubekvemt for noen, men ikke for andre.

Mange organisasjoner har også problemer med å forholde seg til det faktum at utvikling ikke bare er et spørsmål om å fordele goder, men også om å forvalte kulturell identitet. Her ligger det store spenninger i mange av de "nye nasjonene", og utviklingen i de siste årene har gått klart i retning av et økende antall alvorlige etniske konflikter som truer med å ødelegge mange nasjoner. Bistandstiltak er sjelden nøytrale i forhold til slike spenninger. De påvirker ofte fordelingsmekanismer, de styrker ofte noen grupper på bekostning av andre, og de kan virke som en støtte til makteliter som strever med å hevde sin legitimitet i forhold til store lag og grupper i egen befolkning.

Kunnskap om slike forhold er av meget stor betydning, ikke fordi slik kunnskap i seg selv løser problemene, men fordi den eksponerer mulige dilemmaer og spenninger i vår bistandspolitikk og fordi den gir **grunnlag** for å foreta prioriteringer og gjøre nødvendige valg. U-hjelpsorganisasjoner kan aldri definere seg bort fra spenninger og motsetninger, men de kan bli bedre enn de stort sett er idag til å håndtere dem. Skal norsk u-hjelp fremme demokratisering, menneskerettigheter og andre verdige saker, trenger vi derfor en kunnskapsmessig og analytisk beredskap som også inkluderer grundig land- og område-kunnskap.

DEN NYE NORAD-STRATEGIEN

I NORAD's nye strategidokument legges ansvaret for planlegging oggjennomføring av alle utviklingstiltak klarere enn tidligere på myndigheter og institusjoner i mottakerlandet. Noen vil derfor kanskje hevde at dette vil redusere behovet for detaljert kunnskap om sosio-kulturelle forhold i NORAD og UD. Dette er ikke tilfelle. Den nye strategien bygger på en erkjennelse av at giver-eksklusive eller giver-dominerte initiativ stort sett ikke fører til bærekraftig utvikling, men dette betyr ikke at NORAD ikke lenger har ansvar for å yte effektiv bistand, i samsvar med de mål vi har for slik bistand. Ansvaret for dette vil være det samme som før, noe som derfor egentlig bare øker behovet for kunnskap om mottakerlandenes sosio-kulturelle forhold, utviklingsstrategier, forvaltningsapparat m.m. Dette betones også i strategidokumentet.

Det er likevel klart at vi alltid vil måtte finne en rollefordeling som er mest mulig fornuftig i forhold til eksisterende ansvarsforhold. Når det gjelder hensyntagen til sosiokulturelle forhold, blir det særlig viktig å satse på institusjons- og kapasitetsbygging både hjemme og ute i forsøk på å fremme planleggingsformer og -prosedyrer som kan håndtere denne dimensjon bedre enn det som er vanlig idag. Når de NORAD-støttede distriktsutviklingsprogrammene har blitt så pass vellykkede som de er i Sri Lanka, er det ikke fordi de har vært "utsatt" for særlig mange antropologer, men kanskje først og fremst fordi en har greid å fremme en type planlegging som er var for lokale forhold og som er basert på den antakelse at den kunnskapen som kreves for å forberede et programopplegg ikke kan skaffes uavhengig av den organisasjonelle kapasitet en trenger for å bruke den. Det er viktig å finne en balanse her, og innsikt fra NORAD's erfaringer i forhold til slike programmer (Hambantota, Turkana, Rukwa o.l.) vil utgjøre et viktig grunnlag for det videre arbeid med å forbedre den generelle planlegging og implementering av u-hjelpsprogrammer. Det er en forutsetning for dette at også NORAD's egen kompetanse, kapasitet og analytiske beredskap blir bedre enn den er idag, ikke minst i forhold til den sosio-kulturelle dimensjon.

LITTERATUR

Abdel Ghaffar et al. 1990 The Socio-Cultural Conditions of Relevance to Development Assistance - an evaluation of their incorporation in Norwegian development assistance to Africa. Bergen: Centre for Development Studies.

Sørbø, Gunnar M. 1983 Planlegging, forskning og utvikling, i M. Mehlhuss & A.M. Klausen (red.): Sosialantropologers rolle i bistandsarbeid. Oslo, Occasional Papers in Social Anthropology, No. 7, s. 63-92.

Sørbø, Gunnar M. 1990 The Socio-Cultural Dimension in Development Assistance in Africa. Bergen: Centre for Development Studies.

Kommentar til foredraget under seminarets Del III

Jarle Simensen, Historisk institutt, Universitetet i Trondheim

1. Ingen kan være uenig i at NORAD bør skaffe seg mest mulig kunnskap om de samfunn der man går inn med bistand. Utredningen fra Center for Development Studies i Bergen påviser at dette har manglet i de åtte prosjektene som er undersøkt, og gir eksempel på de følger dette har hatt for mulighetene til å virkeliggjøre de mål man har satt seg. Behovet for sosio-kulturell kunnskap blir naturligvis særlig stort når man går dypt inn i lokalsamfunn på landsbygda, slik det i stor grad har skjedd under den rådende NORAD-strategien og slik de åtte undersøkte prosjektene gir eksempel på (bygdeveier, vann- og sanitærtiltak, integrert distriktsutvikling, landsbyjordbruk). Kunnskap om **kultur** i betydningen normer, verdensoppfatning, religion, blir da særlig viktig - bl.a. fordi dette er mest fjernt for oss - og sosialantropologiens bidrag blir avgjørende. I denne kommentaren skal jeg likevel feste meg ved noen forbehold:

2. Alle kan ikke bruke hele sin tid på å skaffe seg kunnskap. Bistandspersonell er ikke forskere, og de har begrenset tid. De som er ute i felten, må naturligvis bruke mer tid enn de som sitter i Oslo. Den som er rådgiver i et departement trenger til dels en annen type kunnskap enn den som arbeider med helseprosjekt på landsbygda.

3. Det er en illusjon å tro at med perfekt kunnskap kan man yte perfekt bistand. Bistandspersonell er ikke sosiale ingeniører, og begrepet om "lokalbefolkningens behov" er problematisk. Et lokalsamfunn er alltid fylt av konflikter, mellom makthavere og maktesløse, rike og fattige, eldre og yngre, kvinner og menn. Innsikt i slike konflikter vil naturligvis gi bistandspersonell større sjanse til å få gjennomført sine prosjekter. Rapporten fra Bergen viser hvordan det norske kravet om 50% kvinneandel i bestemte prosjekter kan bli temmelig illusorisk når en ikke har god nok kunnskap om kvinnenes virkelige stilling i de samfunn det gjelder. Tilsvarende blir det påvist hvordan man kan kjøre seg fast i visse lokalprosjekter når innsikt i heksetro mangler.

4. Men slike ideelle kunnskapskrav reiser uvegerlig spørsmål om bistandsstrategi: Dersom bistandspersonell må kunne gjøre riktige tolkninger av hekseriforestillinger for å fungere i jobben, har man ikke da kommet vel dypt i det lokale samfunn? Er det var sak - vi som kommer fra den andre siden av havet å vekke de fattige, frigjøre kvinnene og forvalte den kulturelle identitet pa den afrikanske landsbygda? Kategoriske svar på disse spørsmålene er ikke mulig; vil vi fremme universelle verdier, må vi også ha innsikt i lokal kultur. Men spørsmål om arbeids- og ansvarsdeling i forhold til lokale partnere må reises, det er tross alt deres land. Kunne mer av kunnskapsinnhentingen overlates til lokale forskere, de trenger sårt til en kapasitetsoppbygging? Kan endringer i lokalsamfunn på landsbygda over en bred skala og på lang sikt fremmes uten gjennom lokale myndigheter og organer? Jeg vil tro at NORADs nye strategi med større vekt på statsbygging og institusjonsbygging representerer en sunn dreining, men det betyr naturligvis ikke at man skal forlate landsbygda.

5. Historikere og sosialantropologer har gjerne noe ulik holdning til den såkalte lokale eller tradisjonelle kultur, f.eks.i afrikansk sammenheng. Ut fra en kultur-relativistisk holdning må den lokale kultur aksepteres på sine egne premisser, og utviklingsstrategien må tilpasses, som f.eks. i begrepet "tilpasset" ("appropriate") teknologi. Snarveier i utviklingen blir da vanskelig. I en historikers perspektiv er visse elementer i "utviklingen", så som vitenskap, materiell vekst, statsorganisasjon og menneskerettigheter universelle verdier, og tradisjonell lokalkultur må omformes for at disse verdiene skal bli virkeliggjort. Ut fra dette perspektivet behandler vi europeisk historie, sa som kampen mot "hedenskap", "hekseri", "føydalisme" og "lokalprivilegier". Og ut fra dette perspektivet må høyteknologi, f.eks. i form av havner, flyplasser, telefon, elektrisitet, sykehus kunne innføres uten å stille spørsmål om det kan innpasses i den tradisjonelle kultur. Tvert i mot blir oppgaven **kulturell** tilpasning; litt paradoksalt kunne vi snakke om "appropriate culture". Visse tiltak, så som skole, universitet, byråkratiske institusjoner, innføres nettopp for å bryte ned deler av den tradisjonelle kulturen, og u-hjelpens bidrag må nødvendigvis for det meste ligge på den siden av fronten, som styres av de nasjonale myndigheter. Ingen ønsker vel at Afrika skal bli liggende som et teknologisk tilbakeliggende reservat i verdenssamfunnet. Sør-sør-kommisjonen, med Nyerere som formann advarer nettopp mot dette.

6. Alt dette er naturligvis ikke et argument for mindre sosialantropologi. Men det kan være et argument for merstudier av moderne virksomhet - pengeøkonomi, handel, entreprise, tjenesteyting, byliv - den sosiokulturelle virkelighet som først slår i mot oss når vi kommer til et afrikansk land. Sosialantropologene kan yte sitt bidrag over hele denne skalaen, men en rekke andre fag bør komme sterkere inn: økonomi, sosiologi, statsvitenskap, historie. Politisk kunnskap og kunnskap om hvordan administrasjon fungerer i afrikansk sammenheng bør være høyere prioritert i NORAD-sammenheng, ikke minst i lys av den nye strategien. Og her bør man ikke binde seg til studier av bistandsprosjekter, men satse på grunnleggende forskning som kan gi allmenn innsikt. Evt. kan NORAD definere sektorer eller brede temaområder der man er spesielt interessert i å få fram kunnskap. En forutsetning i alle framtidige forskningsprogrammer må være samarbeid med og styrking av lokale forskningsmiljøer.

7. Som jeg begynte vil jeg avslutte med å si meg enig med utredningen fra Bergen: NORAD må utvikle bedre fordøyelsesorganer for forskningsresultater, det er uoverkommelig for den enkelte medarbeider å holde seg ajour. En begynnelse er nå gjort med det nye dokumentasjonssentret. Men det bør gjøres langt mer for systematisk å utnytte den innsikt bistandspersonell sitter inne med når de avslutter sin tjeneste. Ut fra egen erfaring vil jeg bl.a. anbefale "formidlingsseminarer" pa avgrensede temaer og prosjekter der "aktører" med erfaring fra felten bringes sammen med forskere og med folk fra NORADs administrasjon.

Integration af bistanden i modtagerlandenes forvaltning
Forslag til retningslinier, baseret på DANIDAs erfaringer

Poul Engberg-Pedersen, COWIconsult, København

1. INDLEDNING

Med fare for at springe over en mængde mellemregninger og forbehold vil jeg anbefale de "like-minded" donorer at anvende **15 principper** eller **retningslinier** for integrationen af deres bilaterale bistand i modtagerlandenes forvaltning. De 10 førstnævnte punkter omhandler den statsligt orienterede projektbistand generelt, mens retningslinierne 11-15 primært gælder den særskilte "forvaltningsbistand". Donorerne skal:

1) tilstræbe **forenkling** og **fokus** i projektdesign, således at projekternes overordnede mål stiller minimale krav til de institutionelle arrangementer

2) gennemføre en grundig **screening** af de institutionelle muligheder for projektimplementeringen, efterfulgt af et bevidst **valg** af samarbejdspartner

3) sikre **kontinuitet** i støtten til de udvalgte samarbejdsinstitutioner, blandt andet ved hjælp af **fleksibel** anvendelse af faglig bistand

4) støtte en ændring af vægten i planlægningen og organiseringen af offentlige ydelser fra **udbudsfremme** til **behovsopfyldelse**

5) reducere kravet om koordination inden for forvaltningen gennem at lægge **koordinationsbyrden på brugerne** af de offentlige ydelser

6) øge kravet om **ansvarliggørelse** af de projektimplementerende organisationer over for målgruppen ("accountability")

7) inddrage **brugerne** (og forhåbentligt målgruppen) i både planlægning og implementering (herunder finansiering) af offentlige ydelser

8) anvende vurderingen af **institutionel bæredygtighed** som effektivitetsindikator og styringsredskab i alle projektcyklussens faser

9) sikre en kobling mellem **institutionel** og **samfundsøkonomisk udvikling,** så de langsigtede mål for den institutionelle kapacitetsudvikling er klare

10) styrke overgangen fra **projektbistand** til **institutionsstøtte,** blandt andet gennem reduktion af **projektitis** i samarbejdet med den enkelte institution

11) støtte national **politikformulering** og **institutionel udvikling** i de donor-prioriterede (sub-)**sektorer**, også for at sikre en ensartet institutionel strategi i projekterne

12) støtte en samtidig og reel **decentralisering** af funktioner og ansvar (finansielt, administrativt og politisk) inden for modtagerlandets forvaltning

13) arbejde for **lokal institutionel mangfoldighed** i et forsøg på at skabe institutionel modvægt til det centrale bureaukrati og politiske system

14) støtte institutionerne som **lokalsamfundenes repræsentanter** til formidling af behov og mobilisering af krav, ikke som kanaler for central kontrol og tjenesteydelser

15) udvikle en **landestrategi** for donorens samarbejde med landets institutioner, baseret på **indsigt** i dets bureaukratiske kultur og pa **krav** om effektiv demokratisering.

2. ERFARINGSGRUNDLAGET

De 15 retningslinier er et forsøg på at sammenfatte erfaringerne fra fire typer institutionelle analyser, som undertegnede har deltaget i for DANIDA:

1) Evaluering af de **institutionelle aspekter af dansk projektbistand**, rapporteret i to landestudier (om Bangladesh og Kenya) og sammenfattet i: **Institutional Aspects of Danish Project Assistance. Issues and Recommendations on Institutional Development** (februar 1988). Bangladesh-studiet så på integrated rural development projects; Kenya-studiet på bistand til en sektor (sundhed).

2) Formulering af forvaltningsbistandsprojekter for **lokalforvaltningen** inden for rammerne af regionale programmer. Se bl.a. DANIDA: **Local Government Support Project, Patuakhali andBarguna Area Development Programme, Bangladesh,** Project Forrnulation Mission, September 1989. Samt NORAD: **Identification of a Local Government Support Programme in the Context of Area Development. The Case of Faridpur and Madaripur Districts, Bandadesh,** October 1990.

3) **Sektorpolitikanalyser**, f.eks. distriktsveje i Tanzania og Zimbabwe; mejeridrift i Thailand; og sundhed i Kenya. Specielt vigtig er her den sektorspecifikke kobling mellem de faktiske udviklingskrav, de nationale politikker, de institutionelle arrangementer på nationalt, regionalt og lokalt plan, samt udformningen af udviklingsprojekter.

4) Vurdering af donor-effektivitet på landeplan, omfattende 11 multilaterale bistandsorganisationers aktiviteter i Kenya, Sudan, Nepal og Thailand. Tre aspekter er særligt relevante:

   - Donorens landespecifikke strategi for samarbejdet med forvaltningen/det politiske system
   - Donorens udnyttelse af sine relative styrker i samarbejdet med nationale institutioner på alle samfundsniveauer
   - Donorens hensyntagen til institutionel/finansiel bæredygtighed i design og implementering af projekter.

Disse fire typer institutionelle analyser viser samtidig, hvad der kræves af en donor for at udvikle og fastholde en sammenhængende strategi for integration af bistanden i modtagerlandenes forvaltning:

- jævnlige evalueringer af projekternes institutionelleproblemer og succes
- innovative eksperimenter med forvaltningsbistand
- involvering i policy-formulering og kapacitetsopbygning i prioritetssektorer
- formulering og løbende vurdering af en landespecifik strategi for samarbejdet med modtagerlandets forvaltning og politiske system.

3. DEMOKRATISK KAPACITETSOPBYGNING SOM MÅLET FOR FORVALTNING-SINTEGRATIONEN

Integrationen af bistanden i modtagerlandenes forvaltning må have tre **mål**:

- **Effektivitet** i udførelsen af offentlige opgaver
- **Bæredygtighed** i bistandens resultater
- **Demokratisering** af samfundets opbygning og udvikling.

Demokratisk kapacitetsopbygning ("democratic capacity-building") kan således ses som det samlende mål for forvaltningsintegrationen. Til dette er der brug for dels institutionel udvikling i mere snæver forstand [1], dels demokratisering i form af ansvarliggørelse af myndighederne ("accountability") og bredere deltagelse i offentlige anliggender blandt andet ved hjælp af institutionel mangfoldighed.

4. DE 15 RETNINGSLINIER FOR DONORENS INSTITUTIONELLE INDSATS

Resten af dette papir diskuterer kort, hvorledes de 15 retningslinier kan bidrage til demokratisk kapacitetsopbygning imodtagerlandenes forvaltning. Udgangspunktet tages i donorens synsvinkel. Dokumentation og illustration i form af projekt- og landeeksempler er givet i de ovennævnte rapporter.

1) Forenkling og fokus i projektdesign

Tendensen til "mål-ophobning" i det enkelte projekt afspejler ofte en bedre forståelse hos projektdesignere af målgruppens sammensatte behov. Men tendensen må begrænses for at undgå de institutionelt komplekse og uhåndterbare projektorganisationer. Kun de vigtigste hensyn skal tages i projektdesign. Hvis der foreligger klar synergi i en samtidig opfyldelse af mange mål, må der ofte i stedet formuleres flere separate projekter med selvstændige institutionelle arrangementer.

Når de nødvendige projektmål er formuleret, skal designerne finde de enkleste institutionelle arrangementer for projektimplementeringen. Så vidt muligt bør der tages udgangspunkt i eksisterende institutioner. Hvis projektorganisationen tegner til at blive for kompleks, er det nødvendigt at omformulere målene - og i givet fald at forkaste projektet.

Denne minimalistiske tilgang er begrundet i, at effektive institutioner er en af de alvorligste mangelvarer i u-landene. Der skal være maksimal overensstemmelse mellem projektets udviklingsmål og kravene til projektorganisation og øvrige institutioner.

2) Screening af institutioner og valg af Partner

Alt for ofte sker det institutionelle valg **automatisk og implicit**: Projektforslag identificeres og formuleres af (eller i hvert fald i samarbejde med) det berørte liniedepartement, og donoren får præsenteret et fait-accompli med hensyn til de institutionelle arrangementer for en eventuel senere projektimplementering. På grund af de uundgåelige "vested interests" i de involverede forvaltningsorganer er det yderst vanskeligt for donoren at sætte spørgsmålstegn ved det institutionelle valg.

Donoren må imidlertid insistere på **det institutionelle valg**. Rækkefølgen må være: Først enighed med de ansvarlige regeringsdepartementer (både planlægnings- og linieministeriet) om projektets mål og omfang. Så vurdering af de institutionelle muligheder ("options"), der kan ligge:

- i den offentlige, den halvstatslige og/eller den private sektor
- på centralt eller lokalt niveau
- i funktions- eller område-afgrænsede forvaltningsorganer
- i politisk dominerede, bureaukratisk-kontrollerede eller bruger-styrede organisationer, samt
- i en (traditionel) ad hoc projektorganisation.

Denne vurdering forudsætter en "screening" af de mulige institutioner. Målet er at finde det institutionelle set-up, der bedst ser ud til at opfylde målene om effektivitet, bæredytighed og demokratisering. - Til slut vil det sandsynligvis være nødvendigt med et kompromis med modtagerlandet om det institutionelle valg. Det afgørende er, at valget gøres mere bevidst.

3) Kontinuitet og fleksibilitet i institutionel støtte

Når det institutionelle valg **er** truffet, er der behov for **langvarig donor støtte** til demokratisk kapacitetsopbygning i partnerinstitutionen. Med mindre projektet sigter på nødhjælp eller direkte "gap-filling", må donoren indstille sig på et langvarigt partnerskab med både den ansvarlige forvaltning (f.eks. et liniedepartement eller et distriktsråd) og de implementerende organisationer (f.eks. extension services, NGOs eller kooperativer).

Kontinuiteten i den institutionelle støtte må imidlertid suppleres med betydelig **fleksibilitet** i donorens bistand til kapacitetsopbygning. De skandinaviske donorers samarbejdsinstitutioner i de fattigste u-lande er endnu langt fra at kunne nøjes med finansiel bistand (i form af budgetstøtte). Men de har i stigende grad adgang til velkvalificerede faglige ressourcer i u-landene selv. Donorens **faglige bistand** (specielt i form af udenlandske rådgivere) er stadig nødvendig, bl.a. fordi accountability over for den brede offentlighed er stort set ukendt i u-landenes bureaukratier.

Men den faglige bistand må skifte form. Der er brug for rådgivere med bredere kvalifikationer (herunder forvaltnings- og træningsekspertise). Desuden er der mindre brug for den traditionelle række af "2-års-eksperter", der afløser hinanden,men som alle skal sætte deres præg på samarbejdsinstitutionen og projektorganisationen. Når den faglige bistand i stigende grad skal sikre kapacitetsopbygning i eksisterende institutioner, er der behov for **tid** og **manøvremuligheder** for institutionerne til at absorbere de faglige råd og gennemføre de nødvendige institutionelle ændringer. Det kræver ofte en overgang til mere fleksible former for faglig bistand som f.eks. "short-term, recurrent interventions", hvor rådgiveren som katalysator med jævne mellemrum vender tilbage til institutionen på korttids besøg over en længere årrække.

4) Udbudsfremme (supply) og behovsopfyldelse (demand)

En stor del af de skandinaviske landes bistand sigter på at forøge og forbedre de **offentlige tjenesteydelser** i de sociale og de produktive sektorer. Donorerne bærer imidlertid en del af ansvaret for, at public service delivery i alle sektorer i de fleste u-lande har en række fællestræk. Ydelserne leveres:

- via en række **vertikale projekter**
- med **hierarkiske** beslutningsstrukturer og karrieremuligheder, som er
- designet af donor- og regeringsrepræsentanter på **nationalt** plan, og som

- stiller krav om **omfattende koordination** på lokalt niveau.

Denne top-down tilgang er bedst til at forøge **udbuddet** af ydelser. Hvis de tre institutionelle mål (effektivitet, bæredygtighed og demokratisering) skal opfyldes, er det nødvendigt at ændre perspektivet i leverancen af ydelserne iretning af bottom-up:

Udgangspunktet skal tages i den **reelle efterspørgsel**, hvor det er muligt, og ellers i de **faktiske behov** hos målgruppen. Dette skift kan kræve tre institutionelle innovationer:

- målgruppens deltagelse i projektplanlægningen
- etablering af og støtte til lokale institutioner, der repræsenterer målgruppen
- større anvendelse af markedsmekanismen gennem prisfastsættelse for de offentlige ydelser og cost-sharing.

Dette skift er imidlertid svært, fordi de faktiske behov ofte overstiger udbudskapaciteten. Det nye perspektiv vil dog samtidig øge effektiviteten i udbuddet.

5) Ydelseskoordination hos brugerne

I takt med den mere omfattende målformulering for projekterne og kompleksiteten i de institutionelle arrangementer er der indbygget stadig stigende krav om koordination i projektorganisationerne. I 1970erne udvikledes integrated rural development projects som de hidtil mest komplekse projekter i forsøgene på at dække alle sektorer og alle målgruppens behov inden for samme ramme. I 1980erne blev kompleksiteten løftet op på programniveau: Sektortilpasningsprogrammerne blev stadig mere komplekse, idet de stræbte efter en kobling mellem makroøkonomiske strukturpolitikker, reorganisering af linieministerierne og lokal organisering af de offentlige tjenesteydelser.

Problemet er, at u-lands-institutionerne hermed pålægges "koordinationsbyrder", som de ikke har kapacitet til at løfte. Længe inden de er i stand til at levere den enkelte ydelse og opfylde deres egne funktioner effektivt og bæredygtigt, skal de bruge kræfter på koordination med andre lige så svage institutioner. Der oprettes utallige koordinationskomiteer horisontalt og vertikalt i forvaltningen, og embedsmændenes perspektiv og accountability bliver indadvendt: Der bliver ikke tid til målgruppen og brugerne.

I forlængelse af principperne om forenkling og fokus i projektdesign samt om behovsopfyldelse i public service delivery må koordinationsbyrden derfor i stedet søges lagt hos brugeren af de offentlige ydelser, som må formodes bedst at kende sine reelle behov og - specielt - prioriteter. Dette skift kræver dels de under punkt 4) nævnte institutionelle innovationer (participation, bottom-up institutioner, og markedsmekanisme), dels kraftigt forbedrede **informationsstrømme** mellem de offentlige institutioner og brugerne/målgruppen. Hvis sidstnævnte får tilstrækkeligt kendskab til de ydelser, der udbydes, er de fuldt ud i stand til selv at sammensætte en optimal ydelsespakke.

6) Ansvarliggørelse og udadvendthed ("accountability")

Etableringen og udvidelsen af statsapparaterne i u-landene er i langt højere grad end i i-landene sket "ovenfra", det vil sige som et svar på det politiske systems behov (både før og efter uafhængigheden) for administrative kontrolinstrumenter, der når ud i alle hjørner af de u-homogene u-lande. De politiske magthavere er selv, omend i varierende grad, blevet påtvunget ansvarlighed over for nye magtgrupper i samfundet.

Dette gælder imidllertid i meget ringe grad for forvaltningen, hvis forskellige niveauer først og fremmest er ansvarlig over for højere niveauer i det politisk-administrative system. Det

bureaukratiske systems ansvarlighed over for befolkningen generelt og brugerne af de offentlige ydelser i særdeleshed er normalt næsten ikke-eksisterende i u-landene.

Det er en yderst krævende politisk opgave at ændre den dominerende **organisationskultur** i u-landsforvaltningerne. Men det er samtidig den centrale opgave for det flertal af donor-støttede projekter, der anvender forvaltningsorganer som implementerende institutioner. Donoren kan til dels anvende de ovenfor diskuterede institutionelle innovationer (participation, bottom-up institutioner, markedsmekanisme, og forbedrede informationsstrømme), men derudover er det vigtigt med noget så traditionelt som **eksemplets magt**: Donorrepræsentanter, rådgivere etc. må konstant kræve inddragelse af målgruppens behov i de løbende beslutninger. Denne katalysatorstrategi er meget langsigtet, men der findes næppe noget alternativ.

7) Brugerdeltagelse i planlægning og implementering

Dette princip følger direkte af, men er samtidig en forudsætning for ovenstående princippers gennemførelse. Brugerdeltagelse er intet nyt princip. Problemet er blot, at brugerdeltagelse i planlægning og implementering af den eksisterende offentlige forvaltnings aktiviteter er endnu vanskeligere end den brugerdeltagelse, som donorerne hidtil har forsøgt at opnå inden for rammerne af de separate projektorganisationer.

Vanskeligheden forøges af, at vi i de skandinaviske lande ikke selv har megen erfaring med sådan brugerdeltagelse. I Danmark er landbrugets konsulenttjenester en positiv undtagelse, der i vidt omfang skyldes, at landmændene selv har betalt for disse. Forældreråd og tilsvarende institutionelle arrangementer omkring folkeskoleuddannelse er andre positive erfaringer. Behovet i u-landene er imidllertid kolossalt. Der findes næppe nogen nemme genveje: Donorerne må fortsætte deres eksperimenter fra projektplanet.

8) Institutionel bæredygtighed som styringsredskab

Et af de mest grundlæggende midler til at få bistanden integreret i modtagerlandets forvaltning er at indføre overvejelser om **institutionel bæredygtighed** som et krav i alle projektcyklussens faser: identifikation, formulering, appraisal, implementering og review. Det drejer sig om at **vælge** institutioner med tilstrækkelig kapacitet (menneskelige og finansielle ressourcer, beslutningskompetence samt respekt i den berørte befolkning) til at udføre de aftalte funktioner. Dette valg træffes som nævnt meget tidligt i cyklussen.

Hvis donorerne lægger vægt på institutionel bæredygtighed som en afgørende faktor i valget af implementeringspartner, får stadig flere forvaltningsorganer i u-landene en egen-interesse i at udvikle deres institutionelle kapacitet. Herved får kravet om institutionel bæredygtighed hele vejen igennem projektcyklussen en virkning på modtagerlandets forvaltning ud over den forøgede sandsynlighed for bæredygtighed af det enkelte donor-støttede projekt.

EFs udviklingsbistand (under Lome-aftalerne) er midt i lovende forsøg med at bruge bæredygtighed generelt (herunder den institutionelle og finansielle bæredygtighed) som et styringsredskab i alle projektcyklussens faser. Det må imidlertid sikres, at bæredygtigheden ikke opstilles som det eneste absolutte mål. Andre udviklingspolitiske mål - så som udryddelse af fattigdom og sikring af menneskerettighederne - er på ingen måde sikret opfyldelse, blot fordi et projekts resultater viser bæredygtighed. Måske tværtimod: Institutionel bæredygtighed er ofte tegn på, at **eliten** har en klar interesse i projektaktiviteterne. Men i forhold til integration af bistanden i modtagerlandets forvaltning er kravet om institutionel bæredygtighed yderst anvendeligt som styringsredskab for donoren.

9) Kobling mellem institutions- og samfundsudvikling

Integration af bistanden i modtagerlandets forvaltning må ikke opfattes som et absolut mål. Både i de almindelige bistandsprojekter og i den såkaldte forvaltningsbistand må donoren arbejde bevidst for en kobling mellem kapacitetsopbygningen og den bredere samfundsudvikling.

Sagt med andre ord: Bistand til institutionel udvikling må ses som et middel til at nå langsigtede udviklingsmål, der ligger højere i "mål-hierarkiet". Konkret kan udarbejdelsen afprojekternes "logical framework" her bruges både til afklaring for donoren og til en kvalitativ påvirkning af samarbejdsinstitutionerne i u-landsforvaltningen: Kapacitets-opbygningens bredere mål må slås fast dagligt.

I mange mindst udviklede lande er den offentlige sektor både over- og underudviklet. Den er **overudviklet** i forhold til samfundsøkonomiens bæreevne. Det har specielt givet sig udtryk i et ulige bytte mellem by og land, hvor bønderne har leveret overskud til bureaukraterne og moderniseringen i byerne uden at få meget andet end kontrol igen. Samtidig er forvaltningen **underudviklet**, i form af en ineffektiv og udemokratisk anvendelse af ressourcerne. - Dette paradoks betyder, at det ikke må være et mål at udvide statsapparaterne, med mindre denne udvidelse klart vil medføre en endnu "større" samfundsøkonomisk udvikling. Dette svarer til kravet om bæredygtighed.

Samtidig må donoren åbent erkende, at statsapparaterne i mange u-lande først og fremmest er instrumenter for undertrykkelse og magt. Ved at lægge vægt på forvaltningens funktioner over for borgerne og på både politikernes og bureaukraternes ansvar i denne forbindelse kan donoren bidrage til ændrede magtrelationer mellem den stats-bårne elite og borgerne. Kravet om "accountability" må ses som en eufemisme for et krav om demokratisering af det politisk-administrative system i u-landene.

Endelig er der en omvendt og mere pragmatisk grund til behovet for kobling mellem institutions- og samfundsudvikling. Det er meget vanskeligt at lave bæredygtig kapacitet-sopbygning uden en tilførsel af materielle ressourcer. Donoren må ganske enkelt give samarbejdsinstitutionerne ressourcer at arbejde med.

10) Fra projektbistand til institutionsstøtte

Et centralt element i integrationen af bistanden i modtagerlandenes forvaltning er den logiske, gradvise overgang fra **projektbistand** til **institutionsstøtte.** Der ligger tre tendenser bag denne udvikling.

1) U-lands-institutionernes forbedrede adgang til kvalificerede faglige ressourcer i form af veluddannede medarbejdere og lokale konsulenter.

2) Donorernes stigende involvering i strategiovervejelser og politikformulering på sektorplan som ramme for projektaktiviteterne.

3) Donorernes fortsatte og ofte stigende finansiering af projekternes og institutioner-nes løbende omkostninger til transport, lønninger o.s.v.

Sidstnævnte tendens har været uundgåelig i de fattigste lande. Ofte går forvaltningens udgifter til recurrent costs kun til lønninger: De offentligt ansatte får en løn, som de knap kan leve af, og de har ingen midler til at udføre deres påtænkte funktioner. For at sikre en grundig prioritering af forvaltningens recurrent budget er det en fordel, hvis donoren erkender behovet for ekstern finansiering af disse udgifter i udvalgte samarbejdsinstitu-tioner, - i stedet for at "gemme" finansieringen af løbende udgifter under projekterne.

Støtten til institutioner og forvaltningsorganer som et Agricultural Extension eller et Primary

Health Care Department, en Micro-Industry Development Agency, eller et District Council kræver den **kontinuitet og fleksibilitet i faglig bistand**, der blev diskuteret under punkt 3). En central komponent kan ofte være finansiering af et samarbejde med tilsvarende institutioner i donorens hjemland. En sådan twinning kræver imidlertid en omfattende "formidling" ved hjælp af radgivere, der er specialiseret i bistand til kapacitetsopbygning under u-lands-forhold.

Overgangen til institutionsstøtte, som af nogle kaldes "programsamarbejde", kan stadig godt organiseres som "projekter" i donororganisationen. Institutionsstøtten indebærer dog en reduktion af projektantallet hos den enkelte institution, fordi støtten består af en langsigtet rammeaftale, hvis indhold løbende kan fastholdes i form af aktiviteter, der finansieres af donoren.

11) Sektorpolitik og kapacitetsopbygning

Med overgangen til institutionsstøtte bevæger donoren sig samtidig over i en form for **forvaltningsbistand**, hvor udgangspunktet tages i den pågældende **sektors udviklingskrav**. Hermed sikres den ovennævnte kobling mellem institutionel kapacitetsudvikling og samfundsudvikling generelt. For donoren indebærer dette et skridt ind i hjertet og korridorerne af modtagerlandets politisk-administrative system. Dette kræver, at donoren har adgang til:

- betydelig samfundsvidenskabelig ekspertise, der kan sikre koblingen mellem politikformuleringsstøtte og kapacitetsopbygning, og til
- en kombination af bistandsinstrumenter: budgetstøtte (i form af f.eks. varestøtte eller bred programfinansiering), alle former for faglig bistand (langtidsrådgivere, korttidskonsulenter, twinning, etc.) samt projektbistand.

Dette er store krav for en relativt lille skandinavisk donor, men det er både nødvendigt og muligt i nogle få prioritetssektorer i hovedsamarbejdslandene.

12) Decentralisering af funktioner og ansvar

I stort set alle u-lande vil **decentralisering** inden for den offentlige forvaltning forøge chancerne for en demokratisering til fordel for målgruppen for de skandinaviske landes udviklingsbistand. Donorerne kan bidrage til en sådan decentralisering ved:

1) fuldt ud at udnytte de formelle rettigheder, som **lokalforvaltninger** ofte har i ulandene; disse rettigheder udnyttes sjældent i dag, fordi lokalforvaltningerne savner ressourcer: centralforvaltningen har beholdt kontrollen med de offentlige finansieringskilder, og donorerne kanaliserer ressourcerne uden om lokalforvaltningerne til såkaldt midlertidige projektorganisationer

2) at give direkte **institutionsstøtte** og **forvaltningsbistand** til decentrale enheder inden for og uden for den offentlige forvaltning.

Donoren kan således bidrage til at den ofte forekommende formelle decentralisering af formel myndighed og omfattende funktioner gives reelt indhold ved hjælp af **ressourcer** og **ansvar**. Det vanskelige består i at gøre en sådan forvaltningsudvikling bæredygtig, hvilket lægger op til forsøg med "matching grants", således at bistandens omfang tilpasses de lokale institutionersdemonstrerede evne til at mobilisere lokale ressourcer i form af penge, materialer, arbejdsindsats, etc.

Igen må det dog understreges, at donoren hermed bevæger sig ind i hjertet af bureaukratiske kulturer og politiske systemer, der er ganske fremmede for os skandinaver.

Det kræver en stærk, men respektfuld, donortilstedeværelse tæt ved de støttede lokale institutioner. Eksempelvis må det undgås, at "matching grants" går i elitens lommer, mens det er de fattige, der må levere de lokale ressourcer mere eller mindre gratis og frivilligt.

13) Lokal institutionel mangfoldighed som modvægt

Den konkrete fare ved institutionsstøtte og forvaltningsbistand er, at de eksisterende undertrykkelsesinstrumenter styrkes. Når "accountability" er et stort set ukendt begreb i u-landenes forvaltninger, skyldes det først og fremmest **manglen på organiseret repræsentation** for målgruppen - og for alle uden for eliten.

Støtte til opbygningen og udviklingen af organisationer, der repræsenterer målgruppen er imidlertid uhyre vanskeligt og krævende. Risikoen er stor for udviklingen af nye kontrol- og undertrykkelsesinstrumenter samt ressourcekrævende bureaukratier, hvis egeninteresse kommer i første række. Som nævnt er der ofte allerede for mange institutioner set i lyset af sarnfundsøkonomiernes bæreevne.

Der er dog intet alternativ. Udnyttelsen og fordelingen af u-landenes ressourcer bestemmes i dag (i høj grad som følge af 30års statslig udviklingsbistand) i meget høj grad inden for u-landenes politisk-administrative system. Donorerne har en forpligtelse til at støtte opbygningen af en institutionel modvægt til de elite-kontrollerede statsapparater. Krav om inddragelse af lokale NGOs i beslutningsprocesserne er en nødvendig vej frem.

14) Institutioner som repræsentanter for lokalsamfund

Den lokale institutionelle mangfoldighed, der inkluderer organiserede repræsentanter for målgruppen, er et langsigtet mål. På kort og mellemlangt sigt er der behov for, at donorerne støtter udvalgte lokalforvaltninger og andre institutioner som **repræsentanter for deres lokalsamfund** i konkurrencen om statens ressourcer. Denne støtte skal på to måder bidrage til en mere effektiv og demokratisk forvaltning i u-landet som helhed:

1) Institutionerne i de mest marginaliserede og underudviklede regioner skal have forøget deres andel af landets ressourcer, der ellers har en tendens til at forblive i byerne og de rigeste regioner.

2) De centrale forvaltningsorganer skal konstant udsættes for pres og krav nedefra om effektivitet i de offentlige tjenesteydelser og øvrige funktioner. Det er langt bedre, at den lokale elite kræver effektivitet af centralregeringens landbrugs- og sundhedsministerier, end at disse slet ikke udsættes for krav om accountability.

Førstnævnte argument er vigtigt for på kort sigt at reducere ulighederne i den statslige ressourcefordeling i u-landene. Det andet argument er uhyre væsentligt for at skabe det "bottom-up pressure" og krav om accountability, der er afgørende for, om forvaltningen på langt sigt bliver udviklingens tjener.

15) Institutionel landestrategi med indsigt og krav

Den bilaterale bistand vil fortsat hovedsageligt bestå af stat-til-stat samarbejde. Man har hidtil ment, at rammen for dette samarbejde bør bestå af en afvejning mellem u-landets udviklingspolitikker og donorens bistandspolitiske målsætninger. Ud af de jævnlige "konsultationer" mellem de to parter om denne afvejning skulle/skal der så vokse en række projekter, det vil sige konkrete interventioner støttet af de to parters forvaltninger. -

Det kan undre, at forvaltningernes samspil, der er forudsætningen for projektinterventionernes succes, indtil nu har fået så ringe opmærksomhed. Specielt fordi det politisk-administrative systems funktionsmåde (herunder kapacitet og organisationskultur) selvsagt varierer kraftigt fra det ene u-land til det andet.

Donoren må derfor udarbejde en **institutionel strategi** for relationerne til hvert af hovedsamarbejdslandene. Strategien, der kun kræver revision ca. hvert femte år (med mindre der sker afgørende politisk-administrative ændringer i landet, feks. ved revolutionære regeringsomvæltninger), må indeholde følgende:

1) Vurdering af de politiske magthaveres formelle og reelle udviklingspolitikker og strategier samt af den centrale og lokale forvaltnings kapacitet til at gennemføre disse.

2) Vurdering af forvaltningens kapacitet til effektivt, bæredygtigt og demokratisk at medvirke til at udføre aktiviteter, der er i overensstemmelse med donorens bistandspolitiske målsætninger. Denne vurdering kan begrænses til de forvaltningsgrene, der er særligt relevante for donorens prioritetssektorer. Det vil normalt være de sociale og produktions-orienterede liniedepartementer, enkelte specialiserede halvstatslige organisationer samt lokalforvaltningerne i de områder, hvor donoren er særligt aktiv.

3) Vurdering af, om den pågældende donor i forhold til de andre donorer i landet har komparative fordele i at samarbejde med og støtte særlige dele af forvaltningen. Det kan dreje sig om særlige sektorer (f.eks. fiskeri), specielle organisationer (f.eks. en parastatal fiskeriudviklingsbank), særlige forvaltningsniveauer (feks. regionale myndigheder) eller udvalgte områdespecifikke forvaltningsorganer (f.eks. en distriktsadministration med tilhørende institutioner).

4) Konkretisering af ovenstående 14 retningslinier/principper i forhold til deres realisering i de udvalgte sektorer/områder i det pågældende land. Denne konkretisering må bestå dels af en evaluering af donorens erfaringer fra det hidtidige projekt- og programsamarbejde med forvaltningen i landet, dels en vurdering af hvilke principper, der mest sandsynligt kan gennemføres i det pågældende land.

5) Strategien skal munde ud i konkrete anbefalinger til donorens program- og projektansvarlige, herunder den faste stedlige repræsentation, samt til fremtidige projektformuleringsmissioner om hvilke dele af modtagerlandets forvaltning, som det bedst kan betale sig at samarbejde med. Med nogle forvaltningsgrene vil samarbejdet bestå af støtte til projektimplementering. I forhold til andre forvaltningsgrene må der først foreslås separat bistand til kapacitetsopbygning.

Ressourceindsatsen i udarbejdelsen af den institutionelle landestrategi vil først og fremmest afhænge af, hvor godt donorens stedlige faste repræsentation løbende følger med i udviklingen i landets forvaltningskapacitet med hensyn til kapacitet, bæredygtighed og demokratisering på forskellige niveauer.

Fotnote

[1]Verdensbanken har tidligere foreslået, at "institutional development is defined as **strengthening the indigenous capacity of (partner) institutions to perform their functions on a sustainable basis."** Se **Institutional Development in Africa: A Review of World Bank Project Experience,**

Report No. 5085, May 1984, Appendix 1, para 2.

Verdensbankens specialist på området arbejder også med en ganske snæver definition af institutional development "as the process of improving an institution's ability to make effective use of the human and financial resources available." Se Arturo Israel: **Institutional Development. Incentives to Performance,** World Bank / John Hopkins, 1987, p 11. I denne definition gøres bæredygtighed ikke til et specielt problem, hvilket det synes at fortjene.

Institusjonsutvikling i bistanden

Forslag til evaluering av institusjonsutvikling og integrasjon i bistandsprosjekter

Hans-Christian Holdt, Miljøverndepartementet

1. FAKTORER FOR BÆREKRAFT

Ledelse, organisasjon og lokal deltakelse

*** En evaluering bør vurdere samsvaret mellom organisasjonens kapasitet og kompetanse, ledelsestilgang og prosjektets målsettinger. Tilsvarende samsvar bør undersøkes i rapporteringsrutinene og i avveiningen mellom produksjonsmål og utviklingsmål for institusjonen.

Finansielle faktorer

*** En evaluering av finansielle faktorer bør beskrive i hvilken grad integrasjon er oppnådd i prosjektets inntekts- eller budsjettside. Det bør kartlegges om alternativ finansiering er prøvet eller vurdert som problemstilling. En indikator på valutabehov i fht. lokale midler bør være etablert. Tiltak for å redusere valutaandelen bør evalueres.

Andre makrofaktorer som påvirker integrasjon

*** Det bør evalueres om bistandsforvaltningen innhenter informasjon om strukturelle omleggingstiltak og revurderer sin innsats i forhold til dette.

En rekke makroforhold av institusjonell karakter er gjennomgått i dokumentets kap. 3. og 4. Disse er imidlertid ikke aktuelle som evalueringsmomenter, og er derfor ikke oppsummert her. Momentene har imidlertid relevans i en diskusjon om strategi for institusjonsutvikling. Det vises til dokumentet for en fyldigere gjennomgang av makroforhold.

2. FAKTORER FOR INTEGRASJON

2.1 Institusjonell kunnskap i giverorganisasjonen.

Oppgaver hos stedlig representasjon

*** En evaluering av institusjonsutvikling bør undersøke om NORAD skaffer seg tilstrekkelig institusjonell kunnskap om samarbeidslandene, hvilke kilder de har og hvor systematisk og omfattende det skjer. Videre hvordan dette utnyttes og nedfelles i interne planleggingsdokumenter og rapportering

Vurdering av institusjonell kapasitet

*** Det bør evalueres om en ved planlegging av prosjekter foretar en systematisk vurdering avinstitusjonskapasitet og kompetanse. Videre om resultatet tilbakeføres til justering av løpende prosjekters kvantitative mål, tidsplan og ambisjonsnivå, samt til utvikling av institusjonelle mål og tiltak. Et viktig spørsmål er også om

målet for institusjonsutvikling i bistandsprosjektene er i rimelig samsvar med det nivået vi finner i forvaltningen forøvrig.

Valg mellom alternative tilknytningsformer

*** Det bør evalueres om bistandsforvaltningen arbeider systematisk med vurdering og valg av samarbeidspartner og har ulike strategier for integrasjon utfra dette. Likeledes hvilket samsvar det er mellom målsettingene i de etater vi velger som vertskap for prosjektene og de mål og prinsipper NORAD har fastsatt for sitt bistandsarbeide.

Strukturtilpasning

*** Det bør evalueres om norsk bistand planlegger og tilpasser sitt arbeid i lys av hovedlinjene i de strukturelle tilpasningstiltak i samarbeidslandet, tiltakets egnethet som offentlig eller privat tjeneste, og foreliggende planer for tjenestetilbud i statlig sektor. Videre om NORAD støtter opp om pågående eller forestående strukturelle omstillingsprosesser ved å redusere institusjonsbygging i de deler av offentlig sektor som eventuelt er under nedprioritering.

2.2 Planleggingsfasens betydning

Dokumentasjonsgrunnlag

*** Det bør vurderes i hvilken grad sentrale budsjetter og plandokumenter utnyttes i NORAD's planlegging av bistandstiltak. Evalueringen bør beskrive hvilke dokumenter som rutinemessig innsamles og om disse finnes alment tilgjengelig i NORAD's bibliotek, på fagkontor eller annet egnet sted.

Retningslinjer

*** En evaluering bør omfatte gjennomgang av interne planleggingsrutiner i NORAD. Evalueringen skal gi svar på om rutinene tar tilstrekkelig hensyn til de institusjonelle komponenter i alle faser av program- og prosjektplanleggingene. Videre vise hvordan hensyn til lokale plandokumenter vektlegges og hvilke retningslinjer som gjelder for prosjektets tilpasning til administrative rutiner, budsjettprosess og eksisterende ansvars- og kommandolinjer.

Planlegging og resultatrapportering

*** Evalueringen bør gi svar på om resuiltatrapporteringen avspeiler prosjektets utviklings- ogdriftsmålsettinger i en balansert form. Dessuten om valget av resultatindikatorer balanserer og er relevante for begge typer mål. Det bør diskuteres om de institusjonelle mål synes kostnadseffektive i forhold til andre bistandsmål.

Stillingshjemler

*** Det bør evalueres om prosjektet har tilstrekkelig tilgang på stillingshjemler til å sikre fast personale i alle linjelederfunksjoner. Videre om hjemmelspørsmålet reises allerede i prosjektplanleggingen og inngår som krav i forhandlingene med mottaker.

Risikoanalyse

*** Det bør vurderes om det på planstadiet gjøres risikoanalyser basert på makroforholdenes innvirkning på prosjektet, og om det bygges inn risikodempende tiltak som er forenlige med integrasjonsmålet.

Planlegging for tilbaketrekking

*** Det bør evalueres om planleggingen også omfatter nedtrappingsfasen i prosjektarbeidet. Herunder særlig hvordan NORAD reduserer sitt ansvar og styring i prosjektene i takt med at milepeler i integrasjonen oppnås. Likeledes om milepelene er resultat av konkrete tiltak i organisasjonen som setter mottaker istand til å ta ansvar.

2.3 Betydningen av riktig personell (TAP)

Rekruttering

*** En evaluering bør vurdere om det har skjedd endringer i rekrutteringsgrunnlaget for TAP med økende vekt på administrativ bakgrunn og forvaltningserfaring fra hjemlandet.

Presentasjon av prosjektene

*** Det bør evalueres om de institusjonelle oppgavene vektlegges i presentasjon av prosjekter, i stillingstekster, i Terms of Reference for Review Teams og i TAPs stillingsbeskrivelser.

Opplæring av TAP

*** Det bør evalueres om forberedelseskursene legger tilstrekkelig vekt på TAP's rolle som tjenestemann/kvinne i mottakers forvaltning. Likeledes om de som underviser har god administrativ kunnskap om samarbeidslandet og om regler for tjenesteutøvelse i staten, slik at TAP har mulighet til å bli kjent med regler og arbeidsmetoder i den forvaltning de skal tjenestegjøre i.

Tilbakeføring av kunnskap fra TAP

*** Det bør evalueres om den institusjonskunnskap og administrative forståelse som det tekniske personellet har opparbeidet, blir innhentet av NORAD ved skriftlig eller muntlig avrapportering. Dersom det har vist seg vanskelig å få tilbakemelding om slik kunnskap, må det vurderes hva som kan gjøres for å stimulere til bedre avrapportering.

2.4 Ansvar hos mottakerorganisasjonen.

Informasjon og opplæring

*** Det bør evalueres om landets myndigheter har faste rutiner for overlevering av sentrale dokumenter og informasjon til bistandsorganisasjonene. Det bør evalueres hvilket opplæringstilbud mottakerlandet gir i administrative emner og hvilken standard tilbudet har. Likeledes om opplæringen er tilgjengelig og relevant for TAP, eller som det er aktuelt å skreddersy opplæring for denne gruppen tjenestemenn.

Forvaltningsutvikling

*** Det bør evalueres om fornyelse og oppdatering i mottakerlandets forvaltning skjer i takt med de utfordringer som stilles til offentlig sektor. Dersom mangel på fornyelse gir vanskeligheter også for bistandsintegrasjonen, bør det angis forslag til tiltak som kan bedre forholdene. Slik evaluering vil også vise behovet for igangsetting av forvaltningsbistand.

Finans- og budsjettprosedyrer

*** Det bør evalueres hvilke forsinkelser som er normale i utbetalingen av ulike budsjettmidler, og hvilken virkning dette har for fremdriften. Beskrivelsen bør munne ut i forslag til forbedringer i utbetalingsrutinene, særlig for midler overført via NORAD.

2.5 Ansvar i prosjektarbeidet.

Forholdet til det lokale regelverk

*** Det bør evalueres om gjeldende regler, Standing Orders og Financial Orders, legges til grunn for korrespondanse, personalpolitikk og økonomiforvaltning i bistandsprosjektene. Undersøkelse kan skje i prosjektet, hos overordnet myndighet, på skattefogdens kontor, hos revisjonen og blant leverandører.

Oppfølging av budsjettrutiner

*** Det bør evalueres om prosjektene deltar i den lokale budsjettprosessen på lik linje med andre etater og ihenhold til bestemmelsene i Financial Regulations. Videre om NORAD-midler spesifiseres i budsjettforslaget og kommer med i endelig vedtak. Det må undersøkes om prosjektets planer samordnes med andre sektor- eller regionplaner og tar hensyn til de politiske prioriteringer som er lagt der.

Institusjonelle indikatorer

*** Det bør evalueres om de valgte indikatorer i prosjektrapporter gir et balansert bilde av den plass integrasjonstiltakene har i målstrukturen. Videre om overordnet myndighet trer inn i den rolle donor tidligere hadde i planlegging og driftsavgjørelser.

Valg av samarbeidsform

*** Det bør evalueres om prosjektet har en aktiv og positiv holdning til samarbeidet med andre etater og kontorer. Samtaler med offentlige etater og administrasjonsapparatet utenfor prosjektet kan være et viktig supplement til de resultatene det rapporteres skriftlig om. Se opplisting av aktuelle etater nedenfor.

Lokale etaters rolle

*** Det bør evalueres hvordan andre etater ser på sin rolle som pådrivere i integrasjonsprosessen og eventuelt hvilke vanskeligheter de støter på i denne rollen. Det bør bringes på det rene om overordnet nivå (departement, fylkesmann, el.l.) bidrar til slikt samarbeid.

Viktige samarbeidspartnere (på regionalt nivå)

- Auditor General
- Regional Development Director
- Regional Administrative Officer
- Regional Labor Officer
- Regional Planning Officer
- Regional Accountant
- Stock Verifier

- Government stores
- Community Development Office
- Andre sektoretater
- Brukergrupper

2.6 Prosjektets forhold til NORAD

Rapporteringsrutiner

*** Det bør evalueres om det kreves former for dobbeltrapportering eller andre særrapporter som hemmer full integrasjon og befester donors rolle i prosjektet.

Koordinatorrollen

*** Det bør evalueres om det er knyttet stillinger til prosjektet som har åpenbar dobbeltrolle i forholdet mellom donor og mottaker, og derved hindrer mottaker i å overta det fulle prosjektansvar.

Planlagt ansvarsoverføring

*** Det bør undersøkes om ansvarsoverføring følger integrasjonsfasen på en naturlig måte og fortrinnsvis etter en plan knyttet til organisatoriske utviklingstiltak i institusjonen.

Kommentarer til foredragene under seminarets Del IV

T. Gaustadsæther, NORAD

Mottaker må ha ansvar for planlegging, administrering og iverksetting av utviklingstiltak ellers er tiltaket ikke integrert i en bærekraftig forståelse av begrepet. Mottakerlandets forvaltning er her sentralt fordi den vil ha som hovedoppgave å planlegge og i mange tilfeller administrere og iverksette tiltak, men den mangler kapasitet og midler. Givers rolle blir å støtte med midler og kapasitet. Å overføre midler er forholdsvis enkelt men hvordan styrke kapasiteten er en stor utfordring.

HER LANSERES BEGREPET INSTITUSJONSUTVIKLING SOM NØKKELEN TIL DENNE UTFORDRINGEN.

Hvordan få til institusjonsutvikling eller institusjonell endring?

- Organisasjonsutvikling dvs. kompetanseheving, bedre rutiner, mer effektiv organisasjon som er i stand til prioritere bruk av knappe ressurser og levere et produkt til sine klienter.
- Ansvarliggjøring. Institusjoner endrer seg når dens omgivelser stiller krav som institusjonen må omstille seg for å imøtekomme Enkelte hevder at dette er den mest sannsynlige/ beste pådriveren for institusjoner til å endre seg bl. a ved at de selv ser nødvendigheten av økt kapasitet for å møte omgivelsenes krav.

Hvilke omgivelser må forvaltnings institusjoner i våre samarbeidsland forholde seg til?

- Politiske / administrative forhold
- Overordnede forvaltningsorgan
- Klientene - brukere
- Konkurrerende institusjoner
- "Givere"

Problemet er at forvaltningen er i krise (korrupt forvaltning) og klientene er indifferente (forvaltningen klarer ikke å levere tjenester eller klientene er ikke klar over de) - noe som resulterer i få krav til en effektiv institusjon.

Dette betyr at giver kan få en viktig rolle som premissleverandør og bidra til ansvarliggjøring gjennom atomgivelsen stiller større krav til institusjoner. Vår kunnskap om institusjonelle forhold og de samarbeidsmodeller vi velger blir derfor sentralt hvis vi aksepterer dette utgangspunktet.

KRAV TIL GIVER:

1. Ut fra hensyn om integrasjon og ønske om varige forbedringer i livsstandard for folk vil analyse av institusjonelle/adm forhold stå sentralt. Bør settes på dagsorden som like sentral rammebetingelse som de økonomiske forhold, dvs statens rolle og legitimitet i mottakerlandet/forvaltningskapasitet.

- Bør inngå i landprogammering og vurdering av tiltak. Dette stiller store krav til representasjonene m.h.t. innhenting av opplysninger, dokumentasjon og analysekapasitet.
- Man bør foreta vurderinger om støtte til sentrale statsinstitusjoner(styrke nasjonsbygging og statens koordinerende rolle) eller forvaltning på lokalt nivå som står nærmere en definert målgruppe.
- Man bør foreta vurderinger av hvilke institusjoner trenger støtte og ikke minst hvilke som er egnet til å motta og absorbere bistand.

2. En vurdering av hva som kan integreres og modeller for samarbeid bør analyseres, dvs;

- Aktiviteter må være integrerte m.a.o slutt med separate prosjektadministrasjoner eller etablering av stadig nye enheter innen forvaltningen
- Diskutere faglig bistand (prosjektkoordinators dobbelt rolle) Bør det være mottakers ansvar å hyre inn fagekspertise eller gjøre bruk av faglig støtte som er stilt til disposisjon (institusjonssamarbeid) og rapporter framdrift til giver. Dette kan bidra til klarere arbeidsgiveransvar, lojalitet, ansvarliggjøring
- Bør pengeoverføring til tiltak på lokalt nivå gå gjennom systemet (treasury-fagministerium) eller direkte til implementeringsansvarlig. M.a.o gjøre de direkte ansvarlig ovenfor giver mht. bruk av midler. Dette kan bidra til synliggjøring av ansvar.
- Kan giver påvirke rammebetingelsene gjennom å styrke klientenes mulighet til stille myndigheter til ansvar og kreve tjenester levert. Kan f.eks et bedre skatte oppkrevingssystem og demokratisk/deltagende system styrke kontrakten mellom klient og forvaltning? Bør man styrke "konkurransen" gjennom å kanalisere mer bistand gjennom private organisasjoner og privat næringsliv, dvs. kan dette bidra til et mer "deltakende" samfunn hvor kravet til ansvarlige forvaltningsinstitusjoner øker?

3. Utfordringene stiller større krav til bedre dialog med mottakerne om hvordan fremme kapasitet og ikke minst klar målformulering.

4. Behovet for kunnskap om hvordan institusjoner agerer og utvikler seg i utviklingsland nødvendiggjør en økt satsing på å bygge opp kompetanse på forvaltning/institusjonssosiologi i **våre samarbeidsland.**

Rolf Ree, Utenriksdepartementet

Torbjørn Gaustadsæther tok i sitt innlegg utgangspunkt i mottakers **ansvar** og behovet for en klar **rolle**-fordeling.

Utgangspunktet for mitt innlegg er behovet for **ydmykhet** overfor de utfordringer en sterkere vektlegging av intitusjonsutvikling og integrasjon reiser. Vår nære fortid med institusjonsutvikling og omorganisering i bistandsforvaltningen bør understreke en slik appell.

Seminarets drøfting av temaet "sustainability" - levedyktighet, har fra ulike synsvinkler understreket at institusjonell utvikling og læring er viktige betingelser for å realisere våre bistandsmål og å sikre en bærekraftig utvikling i landene selv. Samtidig er en rekke av de faktorer som OECD's evalueringsoppsummering har trukket fram også forhold som svekker vilkårene for kompetente offentlige og private institusjoner.

Når jeg understreker at vi bør være ydmyke overfor oppgaven, er det ikke for å legge mindre vekt på integrasjon eller institusjonelle og organisatoriske forhold. Snarere for a få fram noen poenger når det gjelder hvordan vi bør prioritere dem. Det er ingen veg utenom. Som givere er vi selv en viktig del av de rammevilkår som omgir statsapparat, offentlige og private institusjoner.

Vår bistand har med nødvendighet - ofte ikke tilsiktet - betydelige institusjonelle virkninger. Ofte større og mer negative på grunn av at vi har oversett institusjonelle forhold. Det er oppsiktsvekkende at giverne i så liten grad har reflektert over hvordan selve giverrelasjonene skaper et helt særegent miljø for de etater og institusjoner som berøres. Underlig og egnet til ettertanke er også at vi har hatt en tendens til å usynliggjøre dette i var strategitenkning.

Stikkord for dette miljø eller rammevilkår kan være:

- Kort tidshorisont og utålmodighet for prosjekter og tiltak.
- Ambisiøse og urealistiske mål ute av takt med institusjonell kompetanse, kapasitet og arbeidskraftsressurser.
- Ambisiøse mål for nivåheving innen ett område som er ute av takt med det allmenne nivå i samfunn/institusjoner omkring.
- Manglende hensynstaken tilog anerkjennelse av nasjonal forvaltningspraksis.

Sagt på en annen måte:

- Vi danner en ekstra innflytelseskanal som kommer inn på mange nivå i nasjon og forvaltning. Den er delvis åpent politisk fra nasjon til nasjon. Delvis er den fordekt politisk formidlet av bistandsbyråkrater til institusjoner i utviklingsland. Det er uklart hvem som representeres: "målgruppe" i u-land eller i-land. - Vi "tar" ansvar ved å bli fokus for ansvarlighet. Men kan ikke selv stilles til ansvar. - Vi produserer og overfører "erfaringer", definerer nye mål og ofte også nye organisasjonsmodeller.
- Dette skjer relativt raskt etter skiftninger i bistandsorganisasjonenes mål, moteretninger og arbeidsmåter.

Naturlige spørsmål blir da:

- Med et slikt mangfold av kunstige, ikke selvopplevde læringssignaler, hvordan påvirkes mulighetene til å utvikle og stole på egne erfaringer, internalisere læring og langsomt utvikle og styrke institusjonens evne til a løse sine oppgaver.
- Hva med ansvar overfor de oppgaver en er tildelt. Ansvar overfor politisk system, overordnet offentlig etat, klienter. Ansvar som institusjon og individuelt byråkratisk ansvar hos den enkelte medarbeider. Det blir lett å plassere det utenfor.

Når vi drøfter institusjonelle forhold i utviklingsland og konsekvenser for bistands-strategi, har vi lett for å bygge videre på hva vi forstår som de grunnleggende egenskaper ved byråkrati og offentlig forvaltning. Gunnar Sørebø og Jarle Simensen har fra ulike synsvinkler vist hvordan vår vestlige forståelse av byråkrati i offentlig og privat virksomhet kan føre til at vi overser vesentlige egenskaper ved og betingelser for byråkratienes arbeidsmåte og ved deres omgivelser.

Selv har jeg forsøkt å sannsynliggjøre at selve bistandsrelasjonene introduserer helt særegne rammevilkår for offentlig forvaltning i utviklingslandene som våre byråkratier er lykkelig forskånet fra å måtte forholde seg til. Begge forhold er gode grunner til ydmyk opptreden og begrenset ambisjonsnivå når det gjelder forsøk på institusjonelle intervensjoner fra giverne. Begge forhold understreker behovet for en styrket institusjonell intelligens i bistandsmiljøene.

Vår forståelse av norsk offentlig forvaltnings rolle i samfunnet bygger på at den er et ledd i et fungerende politisk system som genererer krav fra befolkningen, fatter vedtak og utformer retningslinjer for løsning av offentlige oppgaver. Forvaltningens ansvar er å gjennomføre disse og foreta visse tilpasninger under hensyntagen til konkrete problemer, lokale forhold og interesser. Om et slikt ideal ikke helt er i overensstemmelse med virkeligheten i Norge, er det ihvertfall langt fra realitetene i U-landene. Dette blir et vanskelig dilemma:

Det kan synes som om vårt strategiske svar ofte blir: Det integrerte multisektorielle målgruppeorienterte. Som betyr: Forvaltningen pålegges ansvar for å åpne seg for politisk påvirkning, generere krav fra befolkningen, vurdere behov, og fatte vedtak om politisk prioritering og dermed tre inn i det politiske systems rolle. Samtidig skal hver enkelt etat opptre som upartisk gjennomførende tjenesteytende forvaltning. Er dette en farbar snarveg? Hva er det vi vet om de sosiale, maktmessige og kulturelle forhold som omgir og preger forvaltningen som får oss til å tro at en forvaltningsmessig lokalisering av politikken fører til institusjonell utvikling og til at de svake grupper vinner fram? Hvilke betingelser skaper en politisering av den offentlige forvaltnings virksomhetside for utviklingen av et ansvarlig og uavhengig byråkrati? Jeg har ikke noe svar. Bare en advarsel mot å belaste forvaltningen med det politiske systems nederlag gjennom brukerkontakter.

Hvor leder dette hen?

Erfaringene som er oppsummert av bl.a. DANIDA, USAID og DAG-gruppen er på en del områder ganske entydige:

- **Tålmodighet.** Ta tiden til hjelp.
- **Ambisjonsnivå.** Demp og tilpass til kapasitet.
- **Enkelhet.** Unngå de mange mål og komplekse institusjonelle opplegg med store krav til integrasjon og koordinering.
- **Kontinuitet.** Unngå ambisiøs og omfattende institusjonell utvikling og reform. Utnytt eksisterende organisasjoner og strukturer. Utfordringen er å sikre kontinuitet og stabilitet som muliggjør læring og gradvis forbedring.

- **Resultater.** Institusjonell utvikling må kobles til resultater. Det må ikke ta lang til før goder leveres eller forbedringer merkes.
- **Interesser.** Institusjonen og de goder og resultater den leverer må oppleves som effektive, verdifulle og være etterspurt av andre aktører: Brukere, samarbeidende institusjoner/enheter og av overordnede myndigheter.
- **Frihet og ansvar.** Større vekt på forhåndsvurdering av kapasitet, kompetanse, arbeidskraft, interesser og etterspørsel. Mindre vekt på detaljert oppfølging og overprøving av beslutninger og prioriteringer.
- **Finansiering.** I størst mulig grad bør nasjonale ressurser i form av statsbudsjett eller inntjening dekke driften av tiltak.

SEMINARPROGRAM

HJELP TIL SELVHJELP: Evalueringserfaringer og mulige konsekvenser for norsk bistand

MANDAG 7.j anuar 1991 kl. 8.30 til 16.15

UTENRIKSDEPARTEMENTETS MØTESAL, 5. etg.

Åpning av seminaret

Jarle Hårstad, UD

Del I: Hvordan kan hjelp bli selvhjelp?

Avdelingssjef Klaus Winkel, DANIDA: Hovedelementene i internasjonal erfaringsoppsummering. Presentasjon av bl.a. OECD-rapporten om "Sustainability in Development Programmes: A Compendium of Evaluation Experience".

Stefan de Wylder: Bistand og levedyktighet i en makroøkonomisk sammenheng. Utfordringer når det gjelder en mer aktiv holdning til økonomiske rammevilkår i utforming og gjennomføring av bistandsinnsatser.

Del II: Levedyktige utviklingsprosjekter: Erfaringer når det gjelder valg av teknologi, teknologioverføring og drift/vedlikeholdsaspekter.

Møteleder: S. A. Holmsen, NORAD

Hovedinnledere:

Clifford Wang, NORCONSULT: Erfaringer med utgangspunkt i en evaluering av drift og vedlikeholdsaspekter ved en del norske bistandsprosjekter.

Jarle Simensen, Universitetet i Trondheim; Teknologioverføring - teser for planlegging og gjennomføring med utgangspunkt i fiskeriengasjementet i Ghana.

Innlegg ved:

Steinar Skjæveland, Res. rep. Kenya

Desmond Mc Neill, NORAD

Del III: Sosiokulturelle rammevilkår og bistandsinnsatsers levedyktighet: En utfordring for forvaltningen eller bare for antropologene?

Møteleder: Bjørg S. Leite, UD

Hovedinnleder:

Professor Gunnar Sørbø, UiB: Hvordan kan bistandsinnsatsenes bærekraft styrkes ved å ta utgangspunkt i sosiokulturelle forhold? Råd for planlegging og gjennomføring med utgangspunkt i en evaluering.

Professor Jarle Simensen, UNIT: Noen kommentarer med utgangspunkt i erfaringer vedrørende teknologioverføring.

Del IV: Integrasjon av bistanden i mottakerlandenes forvaltning.

Møteleder: Olav Myklebust, UD

Hovedinnledere:

Poul Engberg Pedersen, COWI-consult: Erfaringer og anbefalinger med utgangspunkt i en dansk evaluering av bistanden til Kenya og Bangladesh.

Hans Christian Holdt: Nøkkelfaktorer for vurdering av integrasjon og bærekraft på prosjektnivå.

Innlegg ved:

Thorbjørn Gaustadsæther, NORAD

Rolf Ree, UD

VEDLEGG 2

DELTAKERLISTE - SEMINAR, MANDAG 7. JANUAR 1991

FOREDRAGSHOLDERE:

AVDELINGSSJEF KLAUS WINKEL, DANIDA

STEFAN DE WYLDER

CLIFFORD WANG, NORCONSULT

PROFESSOR JARLE SIMENSEN, UNIT

PROFESSOR GUNNAR SØRBØ, UIB

POUL ENGBERG PEDERSEN, COWI-CONSULT

HANS CHRISTIAN HOLDT

DELTAKERE:

SVEN. A. HOLMSEN,	NORAD
STEINAR SKJÆVELAND,	NORAD
ELI SLETTEN,	NORAD/FK
GUDRUN LEIRVAAG,	NORAD/OK
PER PRESTGARD,	NORAD
OLAV LINDSTAD,	NORAD/NATUR
TROND KASHMANN,	NORAD/FK
RIKKE HORN-HANSEN,	NORAD/FK
JAN ARNE MUNKEBY,	NORAD/INDU/I&N
GUNNAR BØE,	NORAD
FRØYDIS AARBAKKE,	NORAD/2.AFR
TORBJØRN GAUSTADSÆTHER,	NORAD/2.AFR
ARILD ØYEN,	NORAD/2.AFR
KÅRE STORMARK,	NORAD/2.AFR
HELGE SVENDSEN.	NORAD/ES
DESMOND MC NEILL,	NORAD/HELSE
INGRID OFSTAD,	NORAD/HELSE
EVELYN GULBRANDSEN,	NORAD/LAT
HERMAN LØVENSKIOLD,	NORAD/INFO
MARIT BERGGRAV,	NORAD/3.AFR

HELGE KJEKSHUS,	UD/PROG
INGER MARIE BJØNNESS,	UD/PROG
ANNE GRIMSRUD,	UD/PROG
PER STAVNUM,	UD/PROG
BJØRG S. LEITE,	UD/PROG
ANNE MARIE SKJOLD,	UD/MILJØ
TERTIT AASLAND,	UD/FORSK
ODD ARNESEN,	UD/FORSK
BERIT FLADBY,	UD/BI
OLAV MYKLEBUST,	UD/BI
TOVE BREVIK,	UD
TRYGVE GJESDAL,	UD

NORAD. Informasjons- og
dokumentasjonssenter
Postboks 8034 Dep.
0030 Oslo 1

(02) 31 44 53

ISBN 82-7177-309-7

Lobo Grafisk AS