

METODHANDBOKEN

**METODER FÖR BEREDNING, GENOMFÖRANDE
OCH UTVÄRDERING AV BISTÅNDSINSATSER**

Innehåll

1 INLEDNING	8
2 INSATSENS FÖRLOPP	12
Inledning	12
Idéberedning	12
Insatsberedning	13
Genomförande och uppföljning	14
Utvärdering	16
Sammanfattning	16
3 MÅL OCH PROBLEM	18
BISTÅNDSMÅLEN	18
Resurstillväxt	19
Utjämnings	21
Demokrati	25
Oberoende	27
Projekt som når flera mål	28
PROBLEM OCH MÅLANALYS	29
Problemanalys	29
Projektets målgrupp	34
Mål/Medel-hierarki	35
Målformulering	37
Sammanfattning	37
4 VIKTIGA ASPEKTER	40
ATT HUSHÅLLA MED RESURSER	40
Hur mycket får projektet kosta?	42
Effektivitet i undervisningsprojektet	44
Lönsamhetskalkyl	45
Värdering av projektets effekter	45
Jämförelse över tiden	47
Känslighetsanalys	48
Analysschema	49
Kommentarer	50
Sammanfattning	52
KOSTNADER OCH FINANSIERING	53
Olika kostnadsbegrepp	53
Kostnader och finansiering	54
Sammanfattning	57

Beredningsplan 98
Sammanfattning 100

PROJEKTUTREDNING 100

Inledning 100
Uppdragsbeskrivning för projektutredningen 101
Mål- och problembeskrivning 101
Teknisk genomförbarhet 102
Organisation 102
Kostnader och finansiering 102
Effektivitet och lönsamhet 102
Tidsplan 103
Övrigt 103
Handlingsplan 103
Sammanfattning 104

INSATSBEREDNING 105

Inledning 105
Projektgranskning 105
Utformning av den svenska insatsen 106
Insatspromemoria 108
Insatsavtal 109
Sammanfattning 111

6 GENOMFÖRANDE, UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING 112

GENOMFÖRANDE 112

Tre modeller 113
När görs utkontraktering 120
Sammanfattning 122

UPPFÖLJNING 123

Uppföljningsinstrument 124
Rutiner för rapportering 126

UTVÄRDERING 127

Utvärderingsinstrument 127
Metoder 128
Måluppfyllelse 128
Orsaker till hög eller låg måluppfyllelse 129
Projektets kostnadseffektivitet/lönsamhet 129
Projektets övriga effekter 130
Genomförande av utvärderingar 131
Slutrapport 132
Återföring av erfarenheter 132

**7 ANNAT BISTÅND ÄN
PROJEKT BISTÅND 136**

SEKTORSTÖD 137

Beredning 138

Genomförande och uppföljning 139

Utvärdering och förlängning 140

IMPORTSTÖD 142

Beredning 142

Genomförande och uppföljning 144

ÖVRIGT BISTÅND 145

SAMMANFATTNING 145

BILAGA 1

DEFINITIONER 146

BILAGA 2

**CHECKLISTA FÖR IDÉ- OCH
INSATSBEREDNING 149**

Under idéberedningen 149

Under insatsberedningen 151

Vid genomförande och uppföljning 153

Vid förlängning och utvärdering 154

Rubriker för idé- och insatspromemorior 154

BILAGA 3

SAKREGISTER 156

FC

SIDA
stånds
behan
komm
utvärde

SIDA
numer
ningen
metod
hetsins

Metod
SIDA
råden
bistånd
praktis
med te

Metod
lämplig
metodh
bistånd

Jag hop
utbildni
deltar i

Stockho

Ande
Ande

FÖRORD

SIDAS metodhandbok är ett grunddokument för den svenska biståndsverksamheten. Den beskriver verkets allmänna synsätt vid behandling av biståndsinsatser från det att den första projektiden kommer upp till dess att den svenska insatsen avslutats och utvärderats.

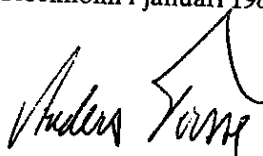
SIDA har verkat i 20 år, och vi och många utanför SIDA har numera en bred kunskap om u-ländernas problem och biståndsgivningens teori och praktik. I den nu föreliggande upplagan av metodhandboken dras slutsatserna av denna omfattande erfarenhetsinsamling.

Metodhandboken kan inte vara verkets enda arbetsinstrument. SIDA har andra handböcker och särskilda riktlinjer på olika områden till stöd för biståndsarbetet. Och för ett bra arbete med biståndet krävs också egen erfarenhet av u-landsmiljön och den praktiska biståndsverksamheten, det som vi brukar sammanfatta med termen "biståndskunnande".

Metodhandboken är emellertid en bra introduktion till och en lämplig följeslagare i det praktiska arbetet. Den som tillämpar metodhandbokens principer för beredning och genomförande av biståndsinsatser har goda utsikter att få se ett lyckat resultat.

Jag hoppas att metodhandboken skall vara användbar i SIDAS utbildning, för SIDA-tjänstemännens arbete och för andra som deltar i den svenska biståndsverksamheten.

Stockholm i januari 1985



Anders Forsse

INLEDNING

Metodhandbokens syfte är att ange grundläggande riktlinjer för beredning, genomförande och utvärdering av biståndsinsatser. Metodhandboken vänder sig främst till dem inom SIDA som arbetar med beredning och genomförande av biståndsinsatser, och till dem som fattar beslut om nya insatser. Men även SIDA:s konsulter eller annan personal som deltar i biståndsproduktionen bör kunna dra nytta av den.

Metodhandboken innehåller metoder och aspekter som normalt är gemensamma för behandlingen av alla biståndsinsatser. I varje insats tillkommer därutöver specifika problem som skall behandlas beroende på karaktären på projektet, sektorn eller landet. Metodhandboken svarar alltså inte på alla frågor som kan uppkomma i en biståndsinsats. SIDA:s verksamhet inrymmer så skiftande slag av insatser att en helt igenom standardiserad handläggning inte är möjlig eller ens önskvärd. Förberedelserna för ett investeringsprojekt måste till exempel inbegripa en investeringskalkyl och kanske känslighetsanalyser. Sådant kan vara helt irrelevant i sociala projekt. Ett fiskeprojekt som syftar till att direkt förbättra levnadsstandarden för landsbygdsbefolkningen måste förberedas med andra metoder än till exempel stöd till den centrala förvaltningen.

Metodhandboken tar alltså upp generella frågor. Texten kompletteras med exempel och faktarutor i syfte att ge konkretion åt framställningen.

I metodhandboken redogörs för centrala begrepp i biståndsproduktionen och för hur de skall användas. Exempel på begrepp är mål, målgrupp, problemanalys, beredning, uppföljning och utvärdering.

En viktig tanke i metodhandboken är att det finns en basmetod för beredning och genomförande av biståndsinsatser. Allt bistånd skall i sista hand åstadkomma förändringar i mottagarländerna genom någon verksamhet eller "projekt".

Denna basmetod för beredning av projektstöd skall så långt som möjligt tillämpas även för andra biståndsformer. Exempelvis innehåller de flesta sektorstöd väl definierade insatser som kan beredas enligt basmetoden.

I metodhandboken betonas vidare idéberedningens betydelse. Den skall ge underlag för SIDA:s principiella ställningstagande till

basmetod

stöd
sion
och
V
jekt
ställ
M
proc
aspe
skall
på S
D
boke
rings
av bi
ändr
och
sultf
sona.

I kap
är av
SIDA

stöd. Det innebär en ökad betoning av problemanalys och diskussion om hur den föreslagna insatsen skall leda till att biståndsmålen och målgrupper för svenskt bistånd nås.

Vidare betonas i metodhandboken vikten av att målet för projektet preciseras. Målet (det förväntade resultatet) skall sedan ställas mot kostnaden för projektet.

Metodhandboken innehåller inte alla anvisningar för biståndsproduktionen. Den är snarare en grov checklista över hur olika aspekter skall värderas och när i beredning och uppföljning det skall ske. Utöver metodhandboken finns flera andra handböcker på SIDA, vilka revideras löpande.

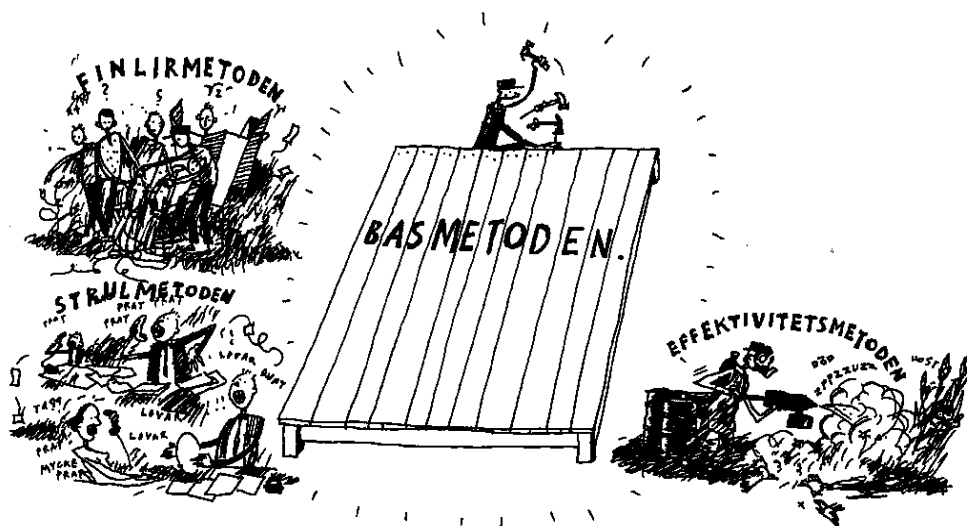
Den viktigaste handboken i detta sammanhang är Biståndshandboken. I denna finns till exempel en beskrivning av SIDA:s planeringssystem, riktlinjer för landprogrammering och koncentration av biståndet, instruktion för biståndsavtal, föreskrifter om rätt att ändra biståndsavtal, checklista inför årsförhandlingar, anvisningar och riktlinjer för importstöd, sektorstöd samt personal- och konsultfonder, riktlinjer för upphandling av varor respektive för personalbistånd samt olika sektorstrategier.

I kapitel 2 ges en elementär framställning av en insats förlopp. Den är avsedd som en introduktion för dem som inte är förtrogna med SIDA:s verksamhet.

problemanalys

mål

kostnad



I kapitel 3 diskuteras grundläggande frågor om biståndsmålen, hur de problem som projektet skall lösa kan analyseras och struktureras samt hur man går till väga när man formulerar mål för projekt.



I kapitel 4 belyses andra viktiga aspekter i bistandsverksamheten: effektiviteten, kostnader och finansiering, organisation, kunskapsutveckling, teknikval och SIDA:s och svenska resursers medverkan i projektens genomförande.



Kapitel 5-6 beskriver basmetoden för projektförberedelser och beredning av den svenska insatsen och för projektets genomförande, uppföljning och utvärdering.



I kapitel 7 redovisas hur basmetoden skall tillämpas på annat bistånd än projektstöd, främst sektorstöd och importstöd.



SIDAs första metodhandbok gavs ut 1972. Den var frukten av ett långt utredningsarbete inom verket. 1982 påbörjades en genomgripande omarbetning. 1983 gavs en provupplaga ut, som bland annat använts som underlag för en omfattande utbildningsverksamhet.

Den upplaga som nu ges ut bygger på provupplagan. Ett stort arbete har lagts ned av många personer inom och utom SIDA på att förbättra provupplagan. Arbetet har hållits samman av två arbetsgrupper, en för provupplagan och en för denna skrift.¹⁾

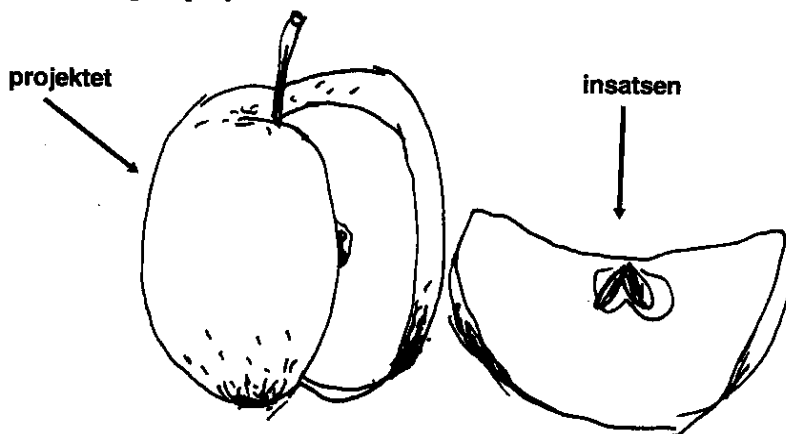
¹⁾ Ordförande i de två arbetsgrupperna har varit Klas Markensten, SIDAs ekonomibyrå. I grupperna har deltagit Jan-Olof Agrell, Daniel Asplund, Kent Blom, Anne Dahl, Ingemar Gustafsson, Lars-Olof Jansson, Carin Norberg, Ulf Rundin, Johan Stånggren, Anders Trydell, Nils Öström. Eva Mellgren har varit sekreterare i båda arbetsgrupperna. Lars Rylander vid AB Samhällsrådet har bearbetat och redigerat provupplagan och denna skrift.

INSATSENS FÖRLOPP



INLEDNING

I den biståndstekniska terminologin förekommer två grundläggande begrepp: projektet och insatsen. Med projektet menas det system av åtgärder som mottagarlandet avser att genomföra, med eller utan utländsk finansiering. Insatsen är den utländska finansierens bidrag till projekt.



Omfattningen av den svenska insatsen i projektet kan variera. Oavsett den relativa storleken på den svenska insatsen skall en bedömning av projektet alltid ingå i SIDA:s beredning. För SIDA är det väsentligt att säkerställa att hela projektet är förenligt med svenska biståndsmål eller andra riktlinjer samt att projektet — och insatsen — kan kontrolleras och följas upp av mottagarlandet och av SIDA.

Varje biståndsinsats har normalt ett förlopp med följande faser: idéberedning, insatsberedning, genomförande och uppföljning samt utvärdering.

IDÉBEREDNING

Idéberedningen är det första steget i SIDA:s bedömning av projektet och den svenska insatsen. Den påbörjas efter en officiell fram-

ställ
före
SID
bisti
stral
Ic
sin
besk
Sy
är r
stån
full.
har s
het g
med
proje
bere
Or
svens
tas.
Re
Den
proje
dets i
eller

INSA

Insats
en oc
motta
dogör
event
konsum
en neu

Der
den m
handli
föränd
tillräck
ska ins

Resu
memor
uppkor
tet. Ins
känner
belyses
tiv gene
tet ("v

ställning om svenskt stöd från mottagarlandet. Den har i allmänhet föregåtts av inofficiella sonderingar mellan mottagarlandet och SIDA. Vid dessa sonderingar kan projektförslag som strider mot biståndsmålen eller inte rymms inom SIDA:s finansiella och administrativa ramar sorteras bort.

framställning

Idéberedning bör inte inledas förrän mottagarlandet till stöd för sin framställning har gjort en förstudie eller liknande som väl beskriver projektets mål och huvuddrag.

Syftet med idéberedningen är att noga pröva om projektets mål är relevant i förhållande till problemen i sektorn/landet och biståndsmålen samt om och hur en svensk insats kan bli verkningsfull. När det gäller projekt inom en sektor där SIDA sedan tidigare har stora erfarenheter och kunskaper kan idéberedningen i allmänhet göras som en intern utredning. I vissa fall, till exempel projekt med en komplex problemanalys eller målformulering, och när projektet förbereds genom folkligt deltagande, behöver ofta idéberedningen baseras på en konsultinsats.

Om idéberedningen visar att projektet inte står i samklang med svenska biståndsmål eller andra viktiga riktlinjer skall den avbrytas.

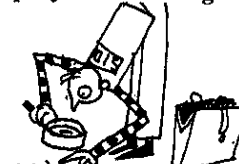
Resultatet av idéberedningen presenteras i en idépromemoria. Den utgör förslag till verkschefens principbeslut om att stödja ett projekt eller inte. Verkschefens beslut är antingen att mottagarlandets framställning avslås (om beredningen inte avbrutits tidigare) eller att SIDA vill fortsätta att bereda insatsen.

idépromemoria

INSATSBEREDNING

Insatsberedningen har två syften: att granska projektbeskrivningen och att utforma den svenska insatsen. Projektbeskrivningen är mottagarlandets beslutsunderlag och innehåller en detaljerad redogörelse för projektets mål, tekniska uppläggning, kostnader och eventuell lönsamhet. Projektgranskningen kan ibland göras av konsulter, som i övrigt inte är inblandade i projektet, i syfte att få en neutral bedömning av projektet och dess uppläggning.

projektbeskrivning



projektgranskning
svenska insatsen

Den svenska insatsen skall utformas bland annat med hänsyn till den medverkan som begärs i form av personalbistånd och upphandling. Mottagarlandets kapacitet för att leda projektets genomförande skall bedömas i insatsberedningen. Om kapaciteten inte är tillräcklig kan svensk projektledning behöva inkluderas i den svenska insatsen.

Resultatet av insatsberedningen presenteras normalt i insatspromemorian. I vissa fall kan insatsberedningen avbrytas om skäl uppkommer som visar att en svensk insats inte bör göras i projektet. Insatspromemorian är beslutsunderlag för SIDA:s slutliga godkännande och utformning av den svenska insatsen. I promemorian belyses framför allt projektets huvuddrag, teknisk och administrativ genomförbarhet, kostnader och finansiering, kostnadseffektivitet ("vad får man för pengarna?"), en specifikation över den

insatspromemoria

svenska insatsen (resurser, tidsplan) samt en sammanfattande bedömning.

Om syftet med idéberedningen med en liknelse kan sägas vara att bestämma om exempelvis ett hus alls skall byggas med svensk finansiering och om det i så fall skall ha en eller flera våningar, är insatsberedningens syfte att granska alla projektritningar som behövs för att byggandet skall bli effektivt. Insatsberedningens uppgift är alltså att i detalj utforma den svenska insatsen.

En godkänd insatspromemoria innebär klartecken från SIDA för svenskt deltagande i projektet. Sedan regeringen har beslutat om svensk insats eller att delegera beslutet till SIDA kan åtaganden och förpliktelser från Sverige respektive mottagarlandet regleras. Det sker i insatsavtalet.

insatsavtal



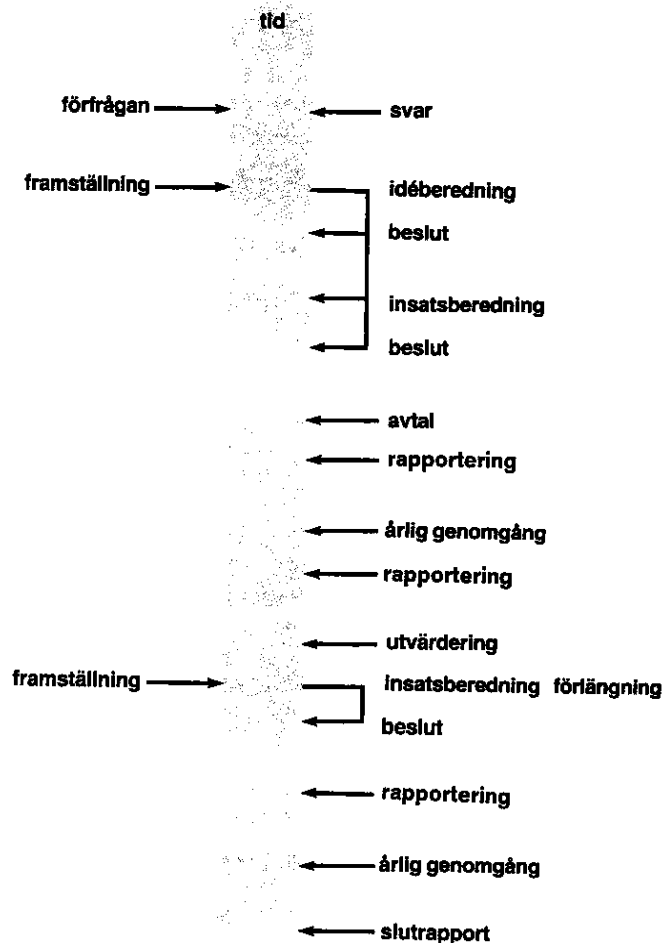
GENOMFÖRANDE OCH UPPFÖLJNING

Efter avtalet om en svensk insats vidtar genomförandet av projektet. Detta skede är det längsta i projektets förlopp. Genomförandet kan organiseras med olika former av medverkan från svensk sida, främst beroende på mottagarlandets och SIDA:s kapacitet för att anskaffa och samordna de resurser som behövs i projektet (pengar, varor, personal). Man skiljer mellan kontantstöd, resursöverföring och projektledning som modeller för svensk medverkan i projektet (se vidare sidan 113 ff). Under genomförandet deltar ofta konsulter eller annan personal för olika uppdrag inom projektet och ibland även för att leda och samordna projektet.

Projektledning innebär ansvar för att styra mottagarlandets och de svenska resurserna till projektet och bevakning av att resurserna utnyttjas effektivt. Denna bevakning kallas uppföljning. Uppföljningens syfte är att ge projektets parter underlag för att bedöma att projekterade aktiviteter äger rum enligt den plan som låg till grund för beslutet. Även i de bäst förberedda projekt kan verkligheten utvecklas i andra banor än dem som förutskickades vid beslutstillfället. Uppföljningen ger parterna möjlighet att styra resursanvändningen så att de uppställda målen nås.

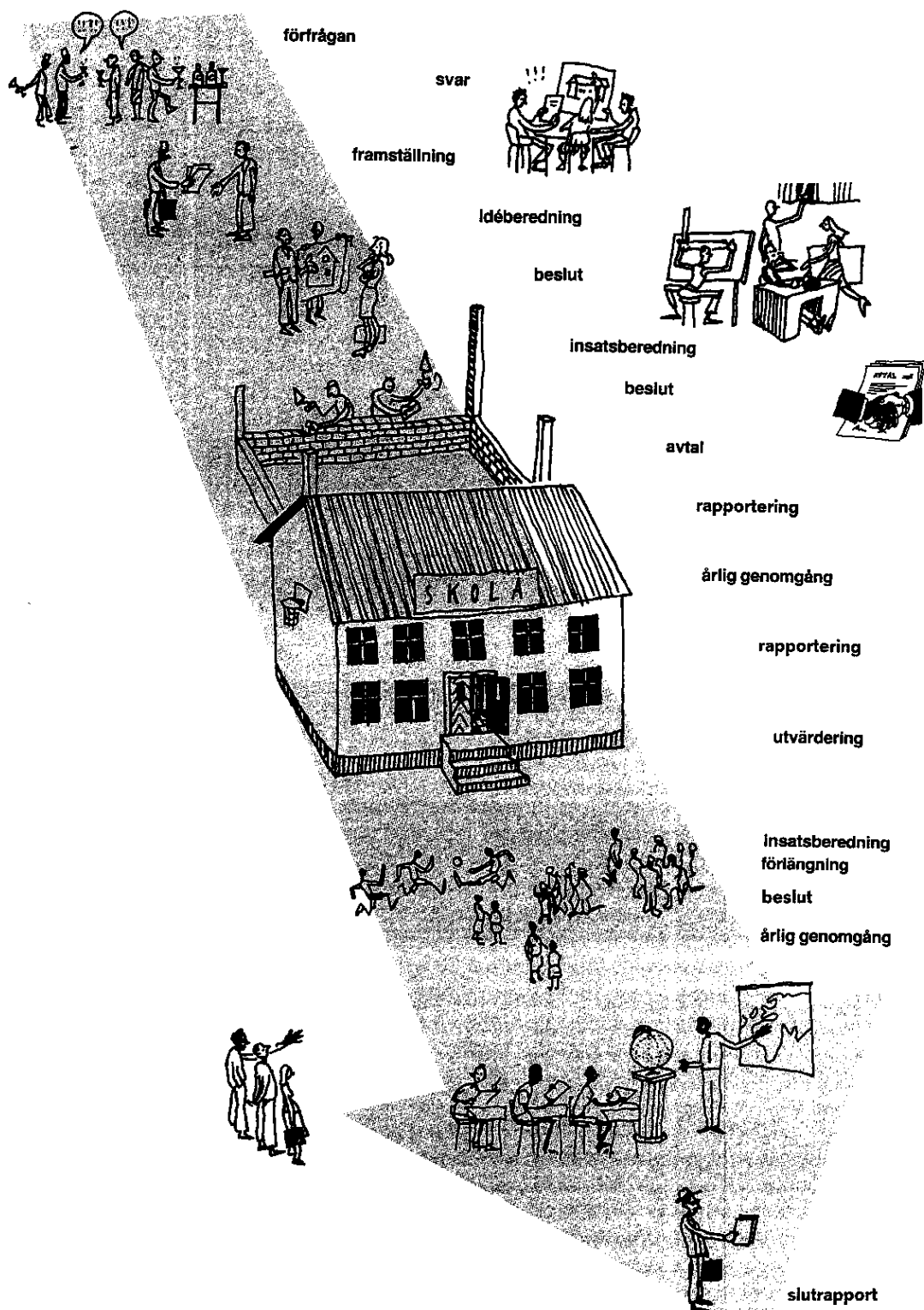
uppföljning

De
ansv
myn
sultat
ning
Norm
På
teriet
riod.
lämn
andra
av de
anges
rappc



Det vanliga förloppet under genomförandet är att den projektansvariga organisationen (särskild projektgrupp, företag eller myndighet) periodiskt rapporterar om resursförbrukning och resultat till det sektoransvariga ministeriet. Det sker oftast i anslutning till och som underlag för projektets begäran om nya resurser. Normalt skall sådana rapporter lämnas varje kvartal.

På ministeriet bearbetas rapporten och översänds till planministeriet som underlag för ministeriets resursbehov kommande period. Planministeriet granskar sektorministeriets rapport och inlämnar därefter till SIDA den formella ansökan om pengar eller andra resurser. Inom SIDA finns speciella system för uppföljning av de resurser som verket överför till projektet. Som exempel kan anges utdatalistor för finansiella överföringar, inköpsprogram och rapporter över rekryteringsläget.



Pro
tets f
en i
plette
för u
garna
är an
med
verks
Vic
På ba
mynd
gång
piella
te är
precis

UTVÄ
Iblanc
hur re
i samt
En såc
När
Det är
resulta
vilka e
lämplig
genom
fick för

SAMM
Efter g
morian
memor
en ins
genom
Vid ger
Hela

Projektorganisationens lägesrapporter anger ofta endast projektets förbrukning av finansiella resurser. För att bedöma utvecklingen i förhållande till målet eller målen bör lägesrapporterna kompletteras med andra typer av uppföljning. Den vanligaste formen för uppföljning är den löpande bevakningen, som görs av handläggarna på ministeriet och biståndskontoret. I de fall svensk personal är anställd i projektet brukar dessa personers allmänna kontakter med biståndskontoret också inrymma informell rapportering om verksamheten vid projektet.

Vid sektorstöd och större projekt är årliga genomgångar regel. På basis av en sammanfattande rapport från den projektansvariga myndigheten gör SIDA och mottagarlandet en gemensam genomgång av verksamheten. Vid dessa tillfällen diskuteras både principiella och tekniska korrigeringar av projektet. Genomgångens syfte är att stämma av utvecklingen i förhållande till målen och att precisera resursbehovet den kommande perioden.

sektorstöd
årsgenomgång

UTVÄRDERING

Ibland finns det anledning att göra en mer samlad bedömning av hur resultaten förhåller sig till målen. Ett lämpligt tillfälle kan vara i samband med förlängning av ett projekt- eller sektorstödsavtal. En sådan bedömning kallas utvärdering.

När den svenska insatsen upphör skall en slutrapport utarbetas. Det är en bedömning som särskilt belyser vad som uppnåddes, hur resultatet förhöll sig till projektmålet, kostnadseffektiviteten och vilka erfarenheter som kan dras för framtida insatser. Ibland är det lämpligt att göra en utvärdering av projektet flera år efter dess genomförande för att kunna studera vilka långsiktiga effekter det fick för utvecklingen.

slutrapport

SAMMANFATTNING

Efter godkänd idéberedning, vars resultat presenteras i idépromemorian, inleds insatsberedningen. Resultatet framläggs i insatspromemorian, som är SIDAs beslutsunderlag för slutlig utformning av en insats. Under insatsens genomförande styrs verksamheten genom löpande uppföljning, årsgenomgångar och utvärderingar. Vid genomförandets slut skall resultatet redovisas i en slutrapport.

Hela insatsens förlopp framgår av omstående figur.

MÅL OCH PROBLEM



BISTÅNDSMÅLEN

Det övergripande målet för svenskt bistånd är att höja fattiga människors levnadsnivå. Mer konkret innebär detta att biståndet syftar till att främja en utveckling i enlighet med de av statsmakterna fastställda biståndspolitiska målen:

- Resurstillväxt
- Ekonomisk och social utjämning
- Demokratisk samhällsutveckling
- Ökat ekonomiskt och politiskt oberoende

Dessa fyra biståndsmål är vägledande för SIDA:s verksamhet. De skall styra såväl valet av samarbetsländer som den konkreta utformningen av biståndet i varje enskilt land. Ett effektivt bistånd är ett bistånd med en hög grad av måluppfyllelse av de biståndspolitiska målen.

Alla målen är likvärdiga. De bör ses som en enhet, där de olika målen understödjer varandra i en utvecklingsprocess. Alla fyra målen behöver dock inte uppfyllas i samtliga biståndsprjekt, och målen skall inte ges samma tyngd i varje enskilt mottagarland.

Vilket eller vilka av målen som bör vara speciellt styrande för samarbetet med ett visst land skall prövas genom en analys av landets ekonomiska och sociala situation, och en bedömning av de långsiktiga utvecklingstendenserna och utvecklingshindren. Dessa analyser skall redovisas i samarbetsprogram, landrapporter och andra övergripande dokument, och skall ligga till grund för beslutet om bl a biståndsmål att prioritera i landet i fråga, val av koncentrationsområden för biståndet, målgrupper och grad av ändamålsbestämning av biståndet.

Det kan förekomma målkonflikter mellan olika biståndsmål, t ex tillväxt och utjämning. Det är i sådana fall viktigt att undvika projekt som bara tillfredsställer ett eller två av målen men som får klart negativa effekter på de övriga. Exempelvis bör förslag till tillväxtinriktade projekt som skadar fattiga befolkningsgrupper av-

målkonflikt

slås,
resu
De
värd
lyser

RESU

Ekor
kor f

I li

som

den

skor

stöd

politi

ekon

ras.

De

grup

syftar

stad

inte i

en ti

eller

ninga

folkli

De

för al

av me

klart

kagår

djup

en öv

lande

mark

gande

Rät

jordb

och u

folkli

result

vitetsl

En

landst

på va

ofta h

brist p

slås, liksom utjämningsorienterade insatser som direkt minskar resurstillväxten.

Det är vanskligt att formulera villkor för hur målkonflikter skall värderas i projektidentifieringen. Minimikravet är att de skall analyseras så långt som möjligt, och redovisas i beslutsunderlagen.

RESURSTILLVÄXT

Ekonomisk tillväxt är ett nödvändigt, om än inte tillräckligt, villkor för långsiktig utveckling.

I likhet med de övriga biståndsmålen kan tillväxt uppfattas både som ett mål och som ett medel. Om biståndet bidrar till att höja den ekonomiska tillväxten kan detta innebära att fattiga människor får en höjd levnadsnivå, att mer resurser kan avsättas till att stödja eftersatta grupper i samhället, att landets ekonomiska och politiska självständighet ökar, och att de sociala, politiska och ekonomiska betingelserna för en demokratisk utveckling förbättras.

Det är detta slag av tillväxt, och i första hand tillväxt hos målgruppen för det svenska biståndet, dvs de fattiga, som biståndet syftar till att främja. En tillväxt som innebär ökade klyftor mellan stad och landsbygd, eller mellan olika befolkningsgrupper, ligger inte i linje med svenska biståndspolitiska målsättningar. Inte heller en tillväxt som ökar landets utländska beroende och sårbarhet, eller en tillväxt som genom sina sociala och ekonomiska återverkningar bidrar till en politisk utveckling i riktning mot minskat folkligt deltagande och förstärkt fåtalsvälde.

Den långvariga ekonomiska stagnationen i många länder, framför allt i Afrika, har lett till att tillväxtmålet fått en ökad vikt i flera av mottagarländerna för svenskt bistånd. I många länder står det klart att ingen utveckling är möjlig om inte den ekonomiska tillbakagången kan förbytas i expansion. Eftersom krisen varit speciellt djup och långvarig inom det traditionella jordbruket, som under en överskådlig framtid kommer att utgöra basen i många fattiga länders ekonomier, har åtgärder inom denna sektor — inklusive markvård och andra produktivitetshöjande och katastrofförebyggande insatser — blivit speciellt angelägna.

Rätt utformat har stöd åt småbönder inom det traditionella jordbruket goda förutsättningar att tillgodose både tillväxtmålet och utjämningsmålet. När projekten baseras på en hög grad av folkligt deltagande — och detta är i regel en förutsättning för goda resultat — kommer även demokratimålet att tillgodoses i produktivitetshöjande projekt till förmån för småbrukare.

En expansion av produktion och köpkraft hos de fattiga på landsbygden kan också vara ett verksamt medel att öka efterfrågan på varor från hantverk och småindustri, vars produktionstillväxt ofta hämmas av landsbygdsbefolkningens fattigdom, och därmed brist på köpkraft. Insatser som syftar till tillväxt inom det traditio-

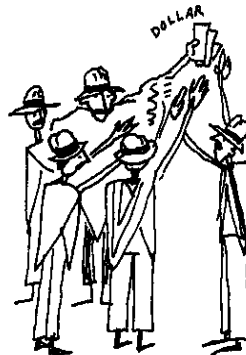
nella jordbuket kan därigenom stärka de ofta svaga banden mellan jordbruk och industri, och mellan stad och landsbygd.

I andra fall kan bristande tillgång till industrivaror hämma småböndernas intresse att öka sin avsaluproduktion. Tillväxtorienterade insatser till stöd åt den inhemska industrin, eller en förbättring av kommunikationerna mellan stad och landsbygd, kan i dessa fall dra med sig en expansion även inom jordbruket.

Ovanstående exempel illustrerar behovet av att relatera tillväxtmålet till landets potential och utvecklingshinder i stort. Frågan om vilken sorts tillväxt som är mest utvecklingsfrämjande kan inte besvaras utan en helhetsbedömning av varje enskilt lands konkreta situation.

Det bör understrykas att målet resurstillväxt inte endast uppnås genom en ökning av fysiska tillgångar såsom maskiner, byggnader och handelsgödsel. Insatser som förbättrar befolkningens hälsa, näringsstandard och kunskaper är dels meningsfulla i sig, eftersom de höjer människornas levnadsnivå, dels ökar de förutsättningarna för en tillväxt av den materiella produktionen. Om okunnighet, undernäring och ohälsa hämmar den ekonomiska utvecklingen måste dessa orsaker angripas för att resurstillväxten skall kunna öka.

I vissa länder kan institutionella och strukturella förhållanden — t ex en ojämnr jord- och resursfördelning, eller utbredd korruption — utgöra allvarliga hinder för en hög och stabil resurstillväxt. Ofta kan de strukturella utvecklingshindren förstärkas av en felaktig ekonomisk politik, såsom oekonomiska satsningar på modern teknik och storskaliga lösningar eller snedvridna priser och växelkurser som gynnar stadsbefolkningen på landsbygdsbefolkningens bekostnad och hämmar effektiviteten i resursutnyttjandet. I dessa fall kan möjligheterna att främja ekonomisk tillväxt med hjälp av bistånd vara begränsade. De tre övriga biståndsmålen bör då ges en mer framträdande plats i det svenska biståndet till landet, på tillväxtmålets bekostnad. I sådana situationer blir det extra angeläget att ändamålsbestämma det svenska biståndet, och att undvika biståndsformer som har karaktären av allmänt budget- eller valutastöd. Stor restriktivitet kan också behöva iakttagas med insatser inom de varuproducerande sektorerna, eftersom den omgivande ekonomiska miljön (priser, växelkurser, kreditmarknad etc) riskerar att omöjliggöra en effektiv användning av de svenska biståndsmedlen.



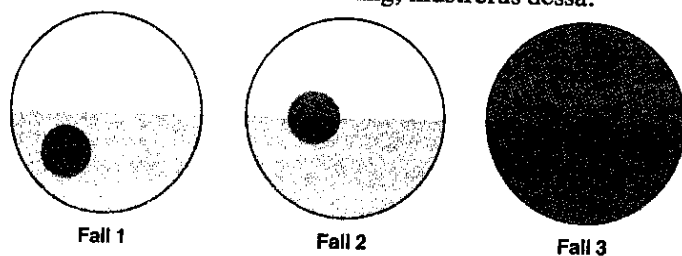
UTJÄMNING

I de fall utjämningsmålet är styrande för samarbetet med ett land skall biståndet inriktas på projekt som i första hand tillgodoser att fördelningen av samhällets resurser blir jämnare. Det kan gälla offentliga tjänster, som utbildning och hälsovård, där biståndet direkt kan inriktas på fattiga och eftersatta grupper. Det kan gälla markvård och jordbruksrådgivning för småbönder. Det kan också gälla inkomstfördelningen i samhället i stort, där åtgärderna kanske får effekt först på lång sikt genom stöd till en omläggning av den ekonomiska politiken, eller som resultat av långsiktiga investeringar.

I praktiken innebär utjämningsmålet att biståndet skall medverka till att förbättra situationen för den resurssvagare delen av befolkningen. Dessa människor utgör målgruppen för det svenska biståndet. Utjämningsmålet skall beaktas även när samarbetet med ett land i första hand styrs av andra biståndsmål.

målgrupp

Vid projektidentifieringen kan tre typfall urskiljas för hur utjämningsmålet skall hanteras. I figuren nedan, där den stora cirkeln representerar landets befolkning, illustreras dessa:



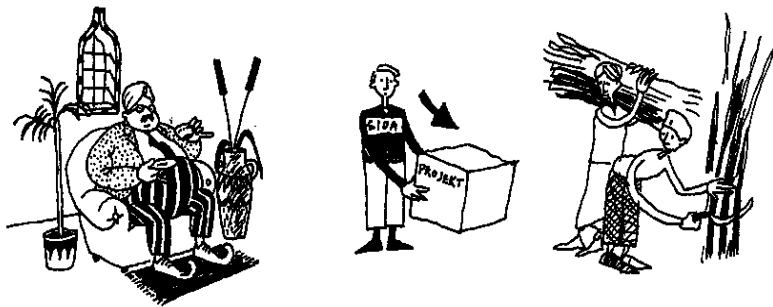
-  = den fattigare delen av befolkningen (målgrupp)
-  = grupp som projektet gynnar
-  = projektets målgrupp

Fall 1 är exempel på projekt som har som huvudsakligt mål att fördela resurserna jämnare. Projektet når målgruppen helt och hållet. Typfallet kan vara aktuellt i projekt inom landsbygdsutveckling med höga fördelningsambitioner.

I många projekt är jämnare fördelning ett av flera syften. Projektet kan också gynna andra grupper än målgruppen. Fall 2 illustrerar detta. Exempel på sådana projekt är primärhälsovård och primärundervisning, som ju i regel omfattar landets eller regionens alla invånare. Här bör utjämningsmålet tolkas så att SIDA i beredningen kontrollerar att projektet verkligen gynnar också målgruppen, eller ger denna relativt större utbyte än vad andra samhällsgrupper får. Exempel på sådana insatser är projekt lokaliserade till landets fattigaste regioner.

Teknikvalet i till exempel jordbruks- och industriprojekt avgör

I ofta i hög grad vilka grupper som får del av överskottet. I allmänhet gynnar småskalig teknik fattiga människor mer än storskalig teknik. Projektets organisation kan också utformas så att projektet ger större möjligheter för de resurssvaga att påverka inriktningen, exempelvis genom en decentraliserad styrning och uppföljning av projektet.



I projekt som uttryckligen valts utifrån tillväxt- eller oberoendemålet kan utjämningsaspekterna komma in i form av en begränsning på projektvalet. Dessa projekt är avsedda att stärka den nationella ekonomin och oberoendet. De avser således att gynna, direkt eller indirekt, hela befolkningen. Fall 3 illustrerar detta. Men om sådana projekt skulle leda till påvisbara negativa konsekvenser för den fattigare delen av befolkningen bör de ändå avslås, av detta skäl. Det har exempelvis förekommit att SIDA avvisat framställningar om att använda svenskt bistånd för vissa kapitalintensiva investeringar som skulle leda till utslagning av fattiga näringsidkare i samma bransch.

När det gäller investeringsprojekt med tillväxt som huvudmål kan emellertid målgruppsanalysen inte föras enbart utifrån insatsens kortsiktiga fördelningseffekter. Investeringsens innebörd är ju uppoffring idag mot ökad konsumtion i morgon. Målgruppsanalysen bör alltså i dessa fall utgå från en bedömning av vilka grupper som får del av projektens framtida avkastning.

I projekt vars huvudsakliga syfte är att bidra till social och ekonomisk utjämning bör projektidentifieringen utgå från de problem som försvårar för målgruppen själv att höja sin levnadsnivå. Den fortsatta projektutredningen bör också göras i samarbete med representanter för målgruppen.

Det är dock inte alltid möjligt att arbeta på detta sätt. Ofta får biståndsgivaren ta ställning till en färdig projektbeskrivning som inte har utgått från målgruppens problem. Då fördelningsaspekterna aktualiseras av SIDA försöker mottagarlandet kanske i efterhand att anpassa projektet så att det skall gynna målgruppen. I dessa fall bör SIDA — till exempel inom ramen för projektgranskningen — göra en analys av hur målgruppens behov kommer att tillgodoses av det föreslagna projektet och, om nödvändigt, begära en ny projektidentifiering som villkor för svenskt stöd.

CADU-PROJEKTETS EFFEKTER PÅ KVINNORNAS SITUATION

Det svenska CADU-projektet (Chilalo Agricultural Development Unit) i Etiopien har utvärderats när det gäller projektets betydelse för kvinnorna. Undersökningen gäller perioden 1967-1974.

CADU definierades från början som ett integrerat landsbygdsprojekt. Målgruppen angavs vara först "lokalbefolkningen" senare "de fattigaste bönderna". I praktiken kom detta att betyda *vuxna män* i dessa kategorier.

När projektet började saknades information om den könsmässiga arbetsfördelningen och om beslutsprocesser i hushållen. Kvinnornas betydelse inom jordbruket kom därför att underskattas. De delar av projektet som till en början hade planerats för kvinnorna och som kunde haft ekonomiskt gynnsamma konsekvenser för dem (t ex trädgårdsskötsel och utbildning i den nya jordbruksteknik som infördes) förverkligades aldrig.

I stället för att vara ett "integrerat" projekt (från könsmässig synpunkt) blev CADU ett projekt där så gott som all information och utbildning gick till männen. Så småningom riktades ett program i hemkunskap ("home economics") särskilt till kvinnorna. Det var dock inte kopplat till CADU-projektets övergripande mål.

Undervisningen i hemkunskap fick mycket liten genomslagskraft. Ingen av de kvinnor som deltog uppgav sig ha haft möjlighet att ändra på familjens vanor med hjälp av undervisningen.

Kvinnorna hade inte möjlighet att delta i CADUs övriga aktiviteter. Det fick till följd dels att vissa av projektets mål inte gick att uppnå (de som t ex berörde det arbete i jordbruket som i verkligheten utfördes av kvinnorna), dels att kvinnor-



nas roll försämrades i relation till männen.

Undersökningens slutsats är att kvinnornas situation kunde ha blivit bättre, liksom befolkningens över huvud taget:

- Om en bättre målgruppsanalys hade gjorts så att kvinnornas betydelse inom jordbruket kommit fram liksom nödvändigheten av att genom särskilda åtgärder se till att de kom med i projektet.
- Om undervisningen i hemkunskap, t ex nutrition och hälsolära m m, hade givits till både kvinnor och män. Jordbrukskunskap och näringslära borde ha kombinerats för att bli förankrad hos männen.
- Om kvinnorna behandlats som producenter och följaktligen fått hjälp med redskap, metoder m m. Då hade deras självkänsla stärkts, i stället för tvärtom, som nu blev fallet.
- Om kvinnors mycket tunga arbete i hemmet hade underlättats genom bättre redskap, t ex spisar. Kvinnorna borde ha fått kunskaper om skötsel av brunnar och vattenledningar. Trots att det var kvinnorna som bar vatten, var det männen som fick kunskaperna. Många brunnar och vattenledningar vansköttes och blev så småningom oanvändbara.

Erfarenhetsmässigt har det visat sig att det är svårt att uppfylla utjämningsmålet i efterhand, genom smärre modifieringar av projekt som inte utgått från de fattigas situation. Det är därför viktigt att de människor som berörs, och som utjämningsorienterade projekt avser att gynna, deltar från början i projektets identifiering och planering. Under insatsens genomförande bör en hög grad av folkligt deltagande eftersträvas.

Kvinnor i u-länder tillhör oftast den resurssvagaste delen av befolkningen. I de flesta utvecklingsländer har de en tyngre arbetsbörda än männen, och deras personliga frihet är ofta mycket begränsad. Kvinnor får oftast sämre utbildning, och tvingas spela en underordnad roll i det politiska livet.

Vid utjämningsinriktade projekt måste de svenska biståndsinsatserna bedömas bland annat utifrån de konsekvenser de får för kvinnans arbetssituation, hälsa, utbildning och samhällsposition. Vid projektidentifieringen bör alla viktiga faktorer som påverkar kvinnans ekonomiska, politiska och kulturella belägenhet bedömas, så som denna kommer till uttryck i till exempel arbetsfördelningen mellan könen, kvinnans förfogande över materiella resurser, och kvinnans möjligheter att utöva inflytande. Även i insatser som inte i första hand är inriktade på utjämningsmålet bör effekterna på kvinnans ställning beaktas.

folkligt
deltagande
kvinnor som målgrupp



DEMI

Det
veck
— o
för d
gand
grepp
De

som
för sv
let, s
typ sl
ett sä
gand
dema
val, t
utesh
rande

I di
som v
efter
bidra
samh
sation
till re
Stiper
inflyt
nings-
som k
tiska

Fol
och s
utveckl
primär
det m
va me
ses so
ningsr
gångs
och öl
förbät
surstil
här ha

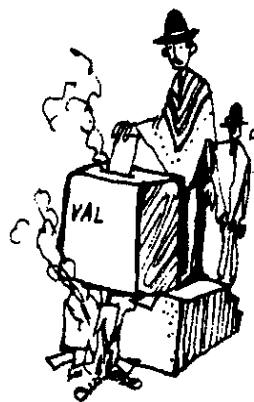
DEMOKRATI

Det svenska biståndet skall bidra till en demokratisk samhällsutveckling. Demokratin värnar om att vissa spelregler upprätthålls — organisationsfrihet, mötesfrihet, yttrandefrihet m m. Respekt för de mänskliga rättigheterna och möjligheter till folkligt deltagande i beslutsprocessen är viktiga beståndsdelar i demokratibegreppet.

Demokratimålet är formulerat som en rörelseriktning snarare än som ett idealtillstånd. Det är knappast meningsfullt att som villkor för svenskt bistånd, eller som mått på uppfyllelse av demokratimålet, ställa krav på att en fullt utvecklad demokrati av västerländsk typ skall etableras i mottagarländerna. Bistånd kan emellertid vara ett sätt att främja en utveckling i riktning mot ökat folkligt deltagande och respekt för de mänskliga rättigheterna. Avsaknaden av demokratiska institutioner — flerpartisystem, allmänna och fria val, en fri press, med mera — i de flesta av programländerna utesluter ingalunda att svenskt bistånd kan spela en demokratiserande roll.

I de samhällen som saknar de institutioner och rättsliga garantier som vi förknippar med demokrati är det speciellt viktigt att sträva efter att stödja tendenser, organisationer och institutioner som kan bidra till att öka medborgarnas frihet, initiativkraft och inflytande i samhället. Bistånd till folkrörelser i mottagarlandet, till ett organisationsväsende som ökar pluralismen i samhället, och ibland även till regionala och lokala myndigheter, kan spela en viktig roll. Stipendiering och studiebesök i Sverige för att belysa medborgarinflytande och beslutsfattande kan förekomma. Stöd åt folkbildnings- och alfabetiseringskampanjer är också exempel på insatser som kan främja demokratimålet även i länder med föga demokratiska regimer och strukturer.

Folkligt deltagande kan ses både som ett demokratiskt mål i sig och som ett medel att öka biståndets effektivitet. Landsbygdsutvecklingsprojekt har oftast utjämning eller resurstillväxt som primära mål. Om projektet inte baseras på folklig mobilisering får det med all sannolikhet en låg måluppfyllelse. Människornas aktiva medverkan i projektets planering och genomförande kan här ses som ett medel att höja måluppfyllelsen av tillväxt- och utjämningsmålen. Och ett landsbygdsutvecklingsprojekt som är framgångsrikt i den meningen att fattiga lantbor får högre inkomster och ökad trygghet kan också innebära att de härigenom får förbättrade möjligheter att hävda sina intressen i samhället. Resurstillväxt, utjämning och en demokratisk samhällsutveckling går här hand i hand, och de tre målen understödjer varandra.



nålggrupp



FOLKLIGT DELTAGANDE – MARKVÅRDSPROJEKTET I KENYA

Folkligt deltagande förutsätter att de av verksamheten direkt berörda människorna uppfattar att de kommer att få ekonomiskt eller annat utbyte av sina insatser och att de själva kan påverka utformning och genomförande av verksamheten. Jordbruksprojekt måste sålunda klart visa att det är lönsamt för den enskilde bonden att använda nya brukningsmetoder eller förbättrade sorter.

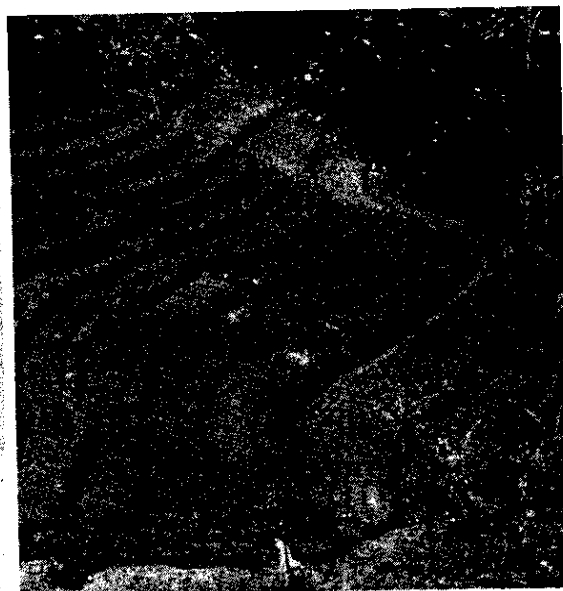
Erfarenheterna från markvårdsprogrammet i Kenya visar detta. Detta program som i början av

1980-talet nått ut till ca 35 000 småbrukare (1–10 ha åkermark) per år, bygger på principen att åtgärder på enskild mark (huvudsakligen terrassering) utförs av markägaren själv med rådgivning från de statliga lantbruksrådgivarna. Åtgärder som berör flera brukningsenheter, till exempel grävning av diken för huvudavvattning av ett större område, bekostas genom statliga bidrag. Det årliga underhållet av dessa diken utföres gemensamt av berörda bönder och utan betalning. Vid de första kontakterna mellan bönder och rådgivare utarbetas markvårdsplanerna gemensamt och betydelsen av olika samverkande åtgärder demonstreras.

Tack vare teknikvalet kan även bönder med någon enstaka hektar åkermark genomföra markvårdsåtgärder. Detta är inte möjligt med maskinintensiva metoder. Beräkningar visar att 50–60 procent av jordbrukarna inom vissa projektområden själva utför terrasseringsarbetet. Skördeökningen redan tredje eller fjärde året uppgår till 50–70 procent, ibland ännu mera.

Bönderna som bedriver markvård har dessutom möjlighet att erhålla trädplanter (frukt, foder eller skogsträd) till kraftigt subventionerade priser. Deras enda motprestation är att de själva svarar för plantering och skydd av plantorna. Högproducerande fodergräs för plantering, bl a på terrasskanter, har gjorts tillgängligt genom lokal produktion ute i distrikten.

De flesta bönderna inser snabbt att markvård ger bättre produktionsförutsättningar och därmed högre och säkrare inkomster. De förstår samtidigt att det är just den samlade effekten av eget arbete och statens engagemang som ger det totala resultatet. Det demonstreras tydligast av det faktum att för varje km dike som grävs mot betalning bygger bönderna ca 7–10 km terrasser utan annan ersättning än subventionerat plantmaterial och fodergräs.



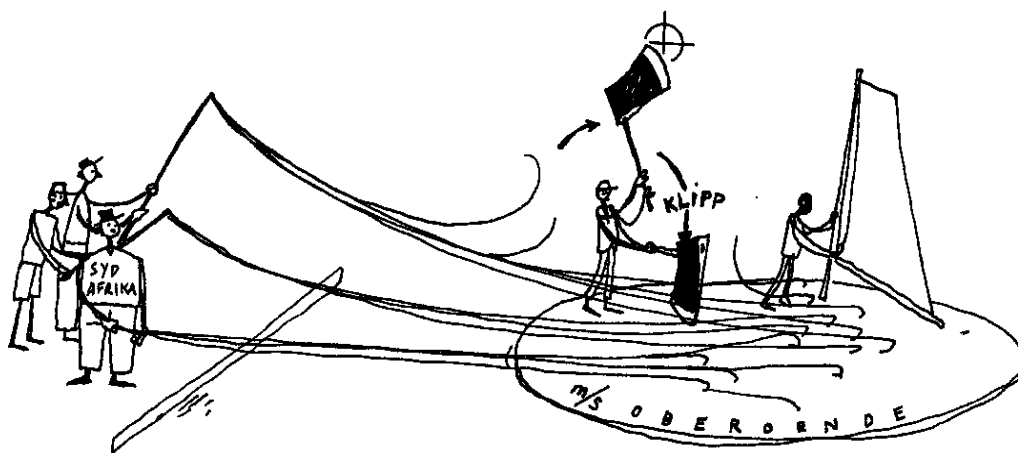
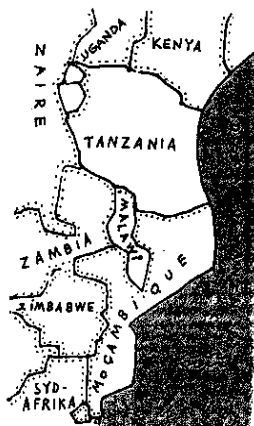
OBEROENDE

Oberoendemålet innebär att svenskt bistånd skall medverka till att stärka mottagarländernas självständighet i betydelsen minskat ekonomiskt och politiskt beroende. Dessa beroenden kan vara av många skilda slag. Som exempel kan nämnas geopolitiska, handelspolitiska, finansiella, teknologiska, kulturella och militära.

Oberoendemålet har främst tillämpats i valet av nya samarbetsländer, i första hand för stöd till länderna i södra Afrika. När Botswana blev programland 1970 var motiveringen att Botswanas regering strävade efter att upprätthålla ett reellt nationellt oberoende. I utrikesutskottets betänkande från 1972 framhölls att det borde vara "en huvuduppgift för det svenska biståndet till Botswana... att medverka till att den ekonomiska basen för en sådan självständig politik stärks". Även stödet till Lesotho och Mocambique har motiverats med hänvisning till deras utsatta läge i södra Afrika.

Oberoendemålet kan även tillämpas i projektvalet i betydelsen stöd till projekt som ökar den nationella handlingsfriheten. Som exempel kan anges projekt som leder till ökade exportintäkter, stärkt förhandlingskapacitet eller att teknik och kunskap byggs upp med nationell kontroll. I södra Afrika har projekten ofta inriktats på att bygga upp av Sydafrika oberoende kommunikationer. En mikrovågslänk mellan Malawi och Tanzania har medverkat till att telekommunikationerna mellan Sydafrikas frontstater inte längre behöver gå via Sydafrika (se faktaruta sid 28). På samma sätt har vägen mellan Matola i Moçambique och Namacha (en gränsstad mellan Moçambique och Swaziland) minskat beroendet av Sydafrika.

Botswana har sedan 1970 fått stöd för att utbilda personal utomlands. Syftet har varit att ersätta de utländska tjänstemännen (huvudsakligen briter och sydafrikaner) som dominerade statsförvaltningen vid självständigheten. Med nationella tjänstemän i förvaltningen stärks oberoendet.

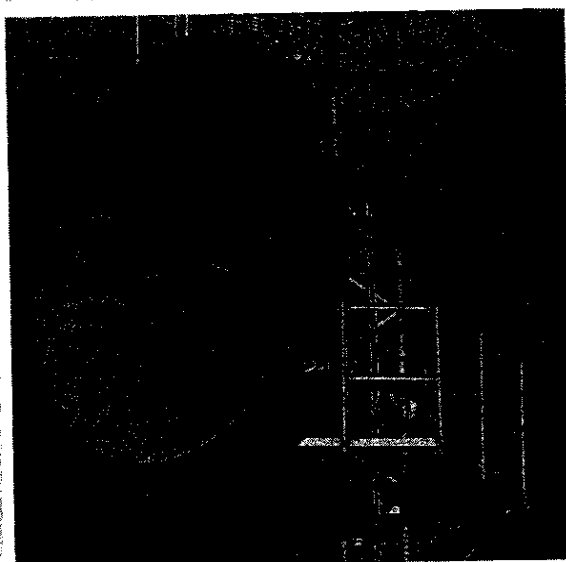


OBEROENDE – MIKROVÅGSLÄNKAR BOTSWANA – ZIMBABWE – ZAMBIA

Sverige stöder sedan budgetåret 1981/82 det regionala ekonomiska samarbetet som de nio majoritetsstyrda staterna i södra Afrika inledde 1980 — Southern African Development Coordination Conference (SADCC).

Det svenska biståndet till SADCC har koncentrerats till transport- och kommunikationsområdet. Transport- och kommunikationssektorn har av SADCC-länderna identifierats som nyckelsektorn för samarbetet.

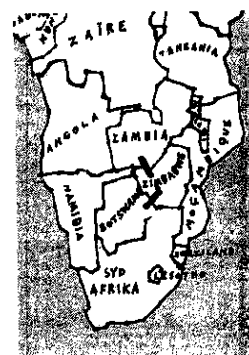
Ett exempel på en insats inom detta område är stöd till ett telekommunikationsprojekt — uppförande av mikrovågslänkar från Botswana via Zimbabwe till Zambia. Projektet består i att uppföra en mikrovågslänk för telekommunikationer från Francistown i Botswana via Bulawayo i Zimbabwe till Livingstone i Zambia (i Zimbabwe utrustas länken med ett flertal s k slavsändare för lokal trafik). Härigenom kommer Botswanas och Zimbabwes hittillsvarande beroende av Republiken Sydafrika vad gäller internationella telekommunikationer att brytas och länderna knyts till det panafrikanska s k PANAFTEL-nätet vid Livingstone i Zambia. Projektet kommer också att förbättra teleförbindelserna i norra Zimbabwe. Förutom bättre teleförbindelser med Zimbabwe och Botswana kommer projektet för Zambias del att medföra ökade intäkter i form av transittrafik från dessa länder.



PROJEKT SOM NÄR FLERA MÅL

Det är ofta möjligt att identifiera projekt som ger positiva bidrag till flera av målen. Genom att till exempel inrikta biståndet på landsbygdsutveckling med folkligt deltagande kan tre av målen uppnås: resurstillväxt, utjämning och demokratisk utveckling. De fattigas problem har sällan en enda förklaring. Erfarenheterna visar i stället att problemen är komplexa och att det behövs ett sammansatt synsätt för att på allvar kunna ta itu med dem. Det betyder ofta också att flera av biståndsmålen är relevanta.

Biståndet erbjuder även andra kombinationer av måluppfyllelse. Som exempel kan anges projekt som kan ha oberoende som



PRO

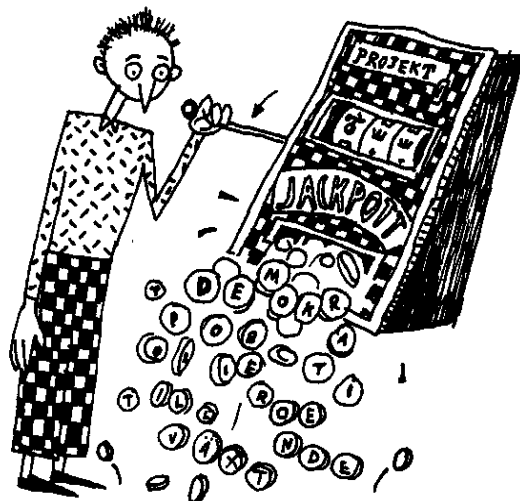
PROBL

De fyra
en av c
och må
pel.

Anta
stöd till
formule
två år.
ligger h
att förs
att beh
nella ut
potes är

Hur s
förhålla
Det för
definier
därskol
är. Den
formule
Mynd
antalet
nomiska
ställas s

huvudsakligt mål och som också bidrar till ekonomisk tillväxt (se faktarutan om mikrovågslänkar på sidan 28).



PROBLEM- OCH MÅLANALYS

PROBLEMANALYS

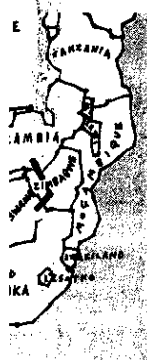
De fyra biståndsmålen måste alltid ligga till grund för utformningen av den aktuella insatsen. Hur detta kan ske och hur problem och mål kan analyseras illustreras med följande schematiska exempel.

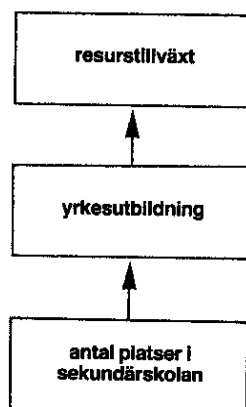
Anta att ett mottagarland inkommer med en framställning om stöd till byggande av sekundärskolor på landsbygden. Det mål som formuleras i framställningen är att bygga sex sekundärskolor under två år. Anta vidare att till grund för mottagarlandets framställning ligger hypotesen att undervisningssystemets viktigaste funktion är att förse landet med den volym utbildad arbetskraft som kommer att behövas för att genomföra investeringarna i den gällande nationella utvecklingsplanen. Ett naturligt första steg enligt denna hypotes är att bygga ut sekundärskolan.

Hur skall man kunna bedöma hur pass angeläget projektet är i förhållande till landets problem och de svenska biståndsmålen? Det första som framgår av framställningen är att den redan har definierat hur ett visst problem skall lösas. Lösningen är sekundärskolor. Målet har formulerats som att bygga sex skolor på två år. Den fråga man bör ställa sig är i vad mån projektet är rätt formulerat i förhållande till problemet.

Myndigheterna antar att det finns ett klart samband mellan antalet platser i sekundärskolan, yrkesutbildningen och den ekonomiska tillväxten. Sambandet kan i mycket förenklad form framställas så här.

örande
restår i
i Bots-
trustas
ommer
dafrika
ytas till
ojektet
n bätt-
Zam-



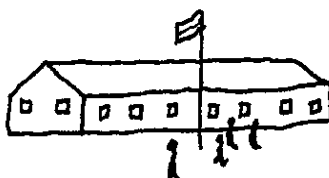


Om de verkliga sambanden vore så enkla som i figuren ser vi att problemet låg resurstillväxt skulle kunna lösas genom att bygga ut sekundärskolan. Ju högre ambitioner och snabbare genomförande, desto snabbare skulle tillväxten bli.

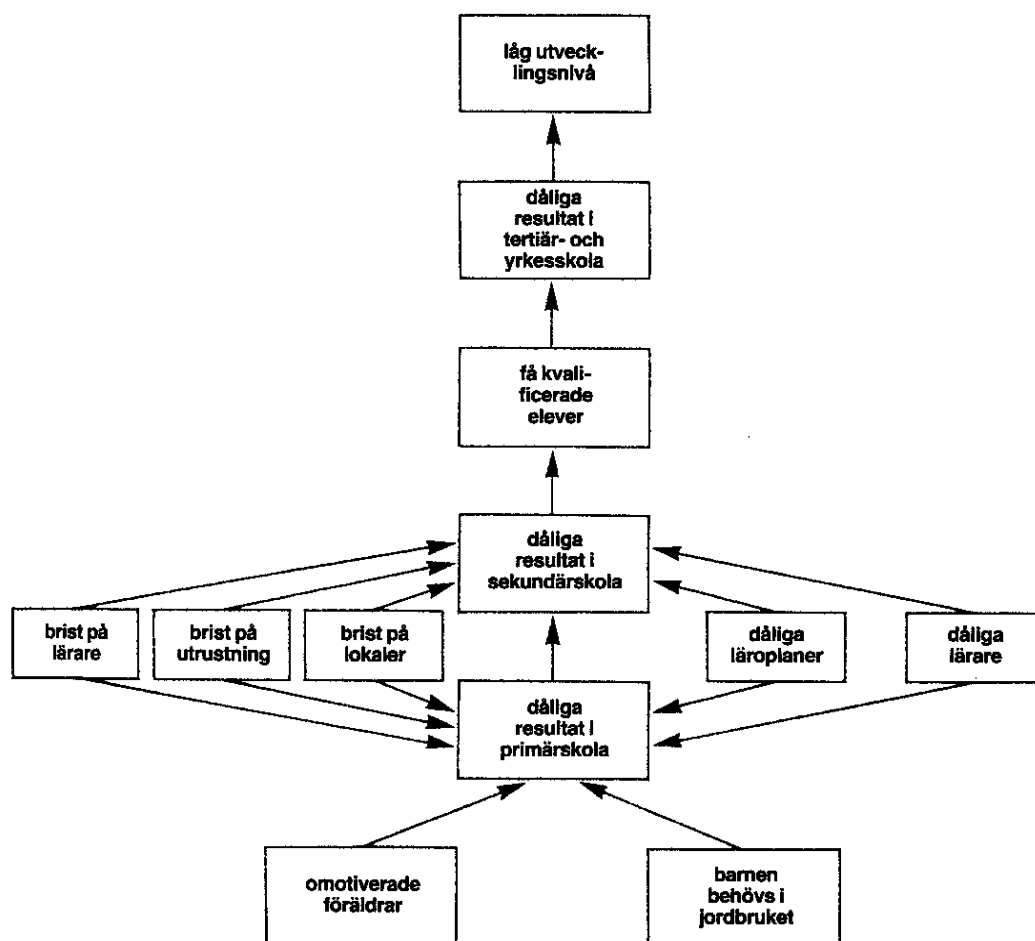
Forskningen kring dessa samband visar emellertid att effekterna på den ekonomiska utvecklingsnivån av förbättrad sekundärskoleundervisning är mycket långsiktiga och att sambanden sannolikt verkar i bägge riktningarna. Förbättrad undervisning är både en förutsättning för och ett resultat av ekonomisk utveckling. Utöver den allmänna osäkerheten om styrkan i sambanden mellan välstånd och utbildning påverkas också utbildningsnivån av en rad andra faktorer än antalet barn i sekundärskolan. Även om samtliga landets barn hade plats i sekundärskolan kan andra faktorer, som till exempel undervisningens kvalitet, eller sociala bestämningsfaktorer för yrkesval, vara mer bestämmande för yrkesutbildningens möjligheter att tillgodose arbetsmarknadens behov.

Resonemanget leder till slutsatsen att även om målet att bygga sex sekundärskolor på två år uppnås så ger det inte automatiskt garanti för att yrkesutbildningsnivån höjs eller att den ekonomiska utvecklingsnivån på sikt kommer att höjas. I själva verket kan de lika gärna ha utvecklats negativt eller vara helt oförändrade när skolbyggnadsprogrammet är avslutat.

Det räcker alltså inte att acceptera det först angivna målet för ett projekt. En analys måste göras av de underliggande problemen och deras samband med målet. Trots svårigheterna att bestämma det exakta sambandet mellan ett projekt i en framställning och det problem som det avser att lösa är det angeläget att ett försök görs.



I en djupare analys av undervisningssektorn (fortfarande schematisk) konstaterades följande samband mellan problem på olika nivåer:



Det figuren söker visa är några av alla de mer eller mindre svårbestämda faktorer och sambanden dem emellan som påverkar resultaten i utbildningssystemet. Längst ned i figuren finns exempel på sociala förhållanden som bestämmer vilka som går i skolan, hur länge de går där och vilka resultat de kan förväntas uppnå. Till vänster i figuren finns exempel på budgetmässiga restriktioner för undervisningens kvalitet och till höger finns utbildningstekniska faktorer. Innan sambanden är analyserade är det vanskligt att säga hur projektet bör utformas för att problemet skall lösas.

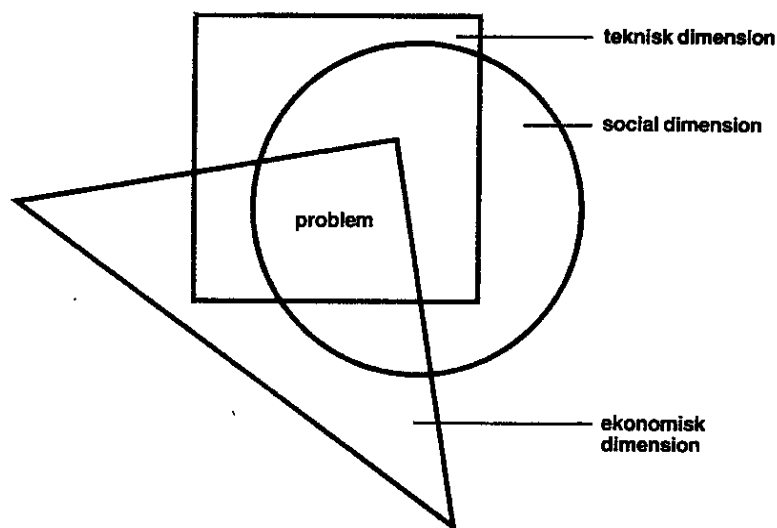
Anta vidare att analysen visar att en utbyggd sekundärskola inte har underlag vare sig i antal eller kunskapsmässigt tillräckligt förberedda elever från primärskolan. Primärskolan, inte sekundärskolan, är flaskhalsen i undervisningssystemet.

Av analysen framgick också att endast 40 procent av landets primärskolelärare var utbildade lärare. Enligt gällande takt för lärarutbildningen skulle det ta ytterligare drygt 20 år att utbilda alla existerande lärare, vartill kommer behovet av nya lärare för att kunna erbjuda primärskola till landets alla barn. Totalt skulle 2 500 lärare behöva utbildas.

Efter denna analys omformulerades projekt till att förbättra den existerande lärarhögskolan för primärskolelärare och utöka kapaciteten genom att bygga ytterligare en, varigenom 250 lärare per år kan utexamineras, samt att utveckla läroplanerna för lärarutbildningen.

Exemplet visar att en väl genomförd problemanalys, i vilken problemet struktureras i delproblem och sambanden mellan dessa kartläggs, kan leda till att det ursprungliga projektet inte genomförs. Det skulle inte lösa det verkliga problemet. Problemanalysen kan sålunda leda till avslag eller modifieringar i projektförslaget.

Ibland kan problemanalysen angripas i form av en studie av problemets olika dimensioner. De flesta samhällsproblem har grovt förenklat en teknisk, en social och en ekonomisk dimension enligt figuren nedan:



Det är ett elementärt påpekande att samtliga dimensioner av problemet måste analyseras för att analysen inte ska leda till en felaktig projektformulering. Ändå är troligen en av de vanligaste förklaringarna till så kallade vita elefanter i biståndsverksamheten att problemanalysen enbart omfattat en dimension, till exempel den tekniska.

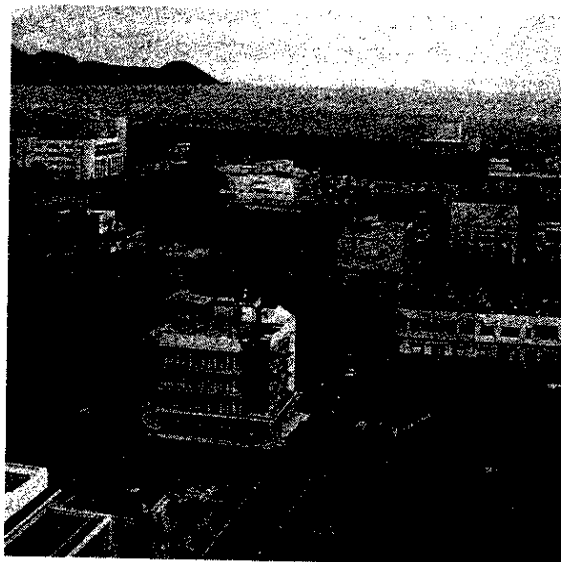
Det är inte alltid de konsulter som knyts till en projektidentifiering har detta flerdimensionella synsätt. Ofta är biståndshandläggarens viktigaste bidrag i problemanalysen att se till att alla problemets dimensioner blir analyserade.

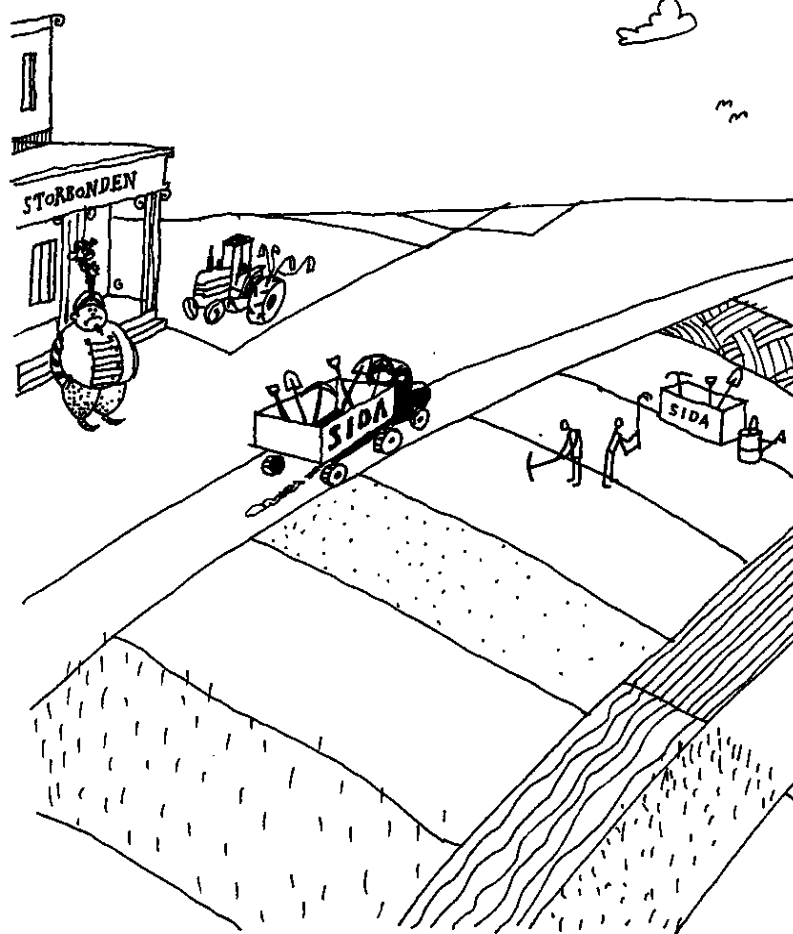
EFFEKTIVARE SKATTEUPPBÖRD I NICARAGUA

SIDA har inom importstödet till Nicaragua stött ett projekt med målet att effektivisera skatteuppbörden i Nicaragua. Två delmål identifierades, dels att öka antalet skattebetalare, dels att förbättra kvaliteten/effektiviteten i förvaltningen.

Projektet utformades som ett ADB-projekt med svenska konsulter som rådgivare till Nicaraguas projektledning. De rutiner och system som utvecklades är enkla och väl anpassade till projektmålet. Trots en del barnsjukdomar vid införandet är det troligt att de nya rutinerna och metoderna kommer att fungera väl.

Den intressanta frågan är emellertid vilka effekter detta leder till. Kommer skatteintäkterna att öka och innebär det i så fall ett bidrag till några av samhälls- eller biståndsmålen? Projektets kortsiktiga effekter är bl a sänkt kostnadseffektivitet genom en dyrare administration per skattekrona. Det förefaller inte heller som om projektet är väl anpassat till skattebasen eftersom det är inriktat på att fånga in fysiska personer medan skattekraften främst finns hos juridiska personer. Antalet skattskyldiga juridiska personer är inte större (2 500) än att ett manuellt system hade kunnat klara jobbet. Med en bättre problemanalys innan verksamheten startade skulle kanske projektet lagts upp på ett annat sätt.





PROJEKTETS MÅLGRUPP

För att studera effekterna på projektets målgrupp måste den kunna identifieras så tydligt att projektets effekter för målgruppen går att uppskatta och följa upp (se vidare sid 93). Bristen på statistik utgör ofta ett hinder för att tillämpa instrument som folkbokföring eller taxeringslängder. I stället får andra metoder användas, till exempel befolkningsvariabler som ålder och kön, eller sociala och ekonomiska variabler, främst tillgången på produktiva resurser (mark, avlönat arbete) eller offentliga tjänster (utbildning, vård). I vissa fall kan gruppens etniska eller annan kulturell tillhörighet användas. I många fall är det nödvändigt att göra en konsuppladad analys, eftersom fördelningen av arbetsuppgifter och resurser inom familjen varierar från ett samhälle till ett annat.

I exemplet med undervisningsprojektet innebär omformuleringen av projektet från ett sekundärskoleprojekt i syfte att förbättra yrkesutbildningen till ett projekt för att öka kapaciteten i primärskolan att fördelningsaspekterna — vem får gå i skolan — betonas starkare.

A:
rekr
fattig
om c
Fä
jer i
sådan
målt
I s
till sl
föräl

MÅL
Genc
som
Anal
delpr
lärare
probl
proje
nya p
probl
sekto
delas
målni

s
pro

s
om

s
pro

si
by

pe
bi
rek

ele
t

I syfte att öka motivationen hos föräldrarna att sända sina barn till skolan kan projektet också verka för att det inrättas skol- eller föräldraföreningar.

Genom problemanalysen har definierats vilket eller vilka problem som ska lösas och deras kvalitativa och kvantitativa samband. Analysen i vårt schematiska exempel ledde fram till vilket av delproblemen som är strategiskt ("dåligt utbildade primärskolelärare") och vars avhjälpande alltså ger störst bidrag till att lösa problemet. Hur detta delproblem skall lösas kan definieras som projektmålet ("förbättra undervisningen genom att utbilda 250 nya primärskolelärare per år"). Delproblemets plats i det större problemkomplexet motsvaras av projektmålets förhållande till sektormål och samhälls/biståndsmål. Projektmålet kan vidare uppdelas i etappmål eller produktionsmål samt aktiviteter. De olika målnivåerna framgår av nedanstående mål/medel-hierarki:

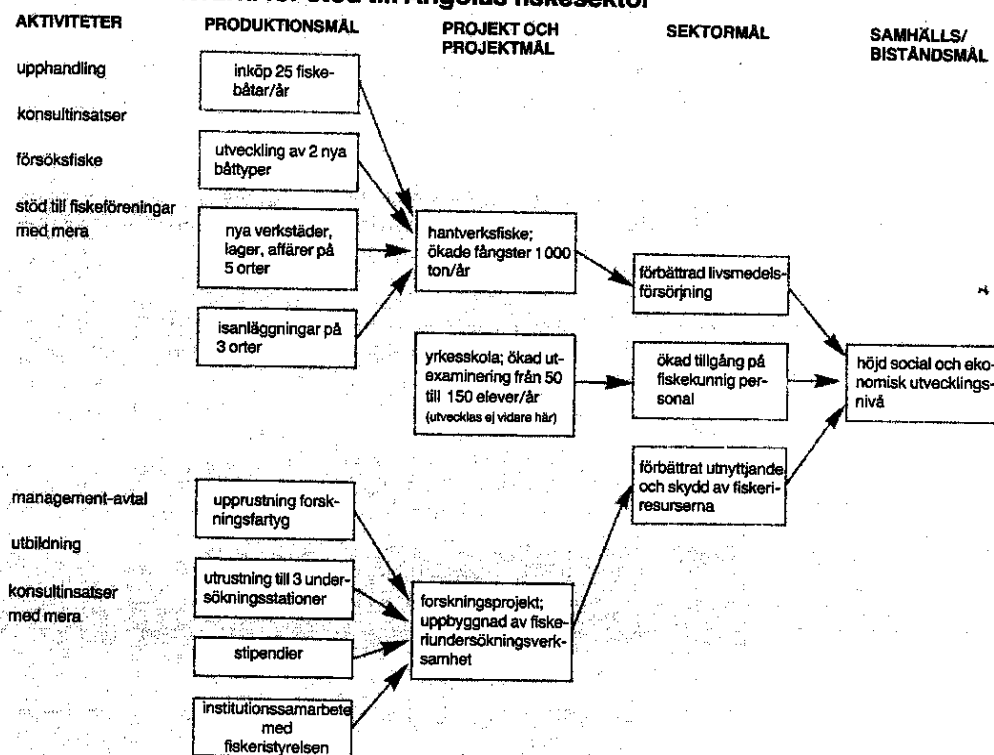


Med en viss förenkling kan vi säga att mål/medel-hierarkin i själva verket utgör den omvända problemanalysen. Mål/medel-hierarkin anger hur de problem som identifierats skall lösas. Av hierarkin framgår också att målen på en nivå utgör medel för att nå mål på en högre nivå.

Det inträffar ibland i bistandsverksamheten att väl förberedda och organiserade projekt misslyckas att åstadkomma utvecklings-effekter och nå biståndsmålen. Ett inte ovanligt skäl här till är att mål/medel-hierarkin endast ställdes upp för nivåerna projektmål och nedåt. En sådan begränsning kan leda till att man får ett tekniskt väl genomfört projekt, som emellertid kan sakna relevans i ett större perspektiv. Kopplingen till sektormålet gör att projekt-utredningen inriktas på ett relevant sektormål. Genom att anknyta vidare till samhälls/biståndsmålsnivån erhålls underlag för att be-döma att sektorn i sin tur är strategisk för utvecklingen.

Mål/medel-hierarkin måste också ges en tidsdimension. Projekt-målet bör normalt inte ligga längre bort i tiden än 3-5 år från projektets start för att det ska kunna fungera som "fyr" under genomförandet. Ett för avancerat och avlägset projektmål kan lätt förlora i betydelse som styrinstrument för projektets aktiviteter. Sektormålen ligger i tioårsperspektivet, medan samhälls/biståndsmålen tjänar som ledstjärnor för den mycket långsiktiga utvecklingen.

Mål/medel-hierarki för stöd till Angolas fiskesektor



MÅL

Det hur projekt genererar läroresultat. För att få målen gälla i allmänhet, De term kvalitets och utlä. Till att m

SAMH

Problemet i samhälls målen för blem. En of tekniska. Att p prova manfa

• Prosera resj

• Måmet

• Propro

• Proj när forn skol

MÅLFORMULERING

Det enklaste sättet att definiera begreppet mål är att det skall ange hur *förhållandet skall vara vid projektets slut*. I undervisningsprojektet innebär det att målet har nåtts då ytterligare 2 500 lärare har genomgått lärarhögskolan för primärskolelärare och då den nya läroplanen har trätt i funktion. Eftersom målet ligger långt fram i tiden bör projektet delas upp i etapper.

För att ett mål skall vara meningsfullt formulerat måste det gå att fastställa om och när det har uppnåtts. Det innebär således att målet skall specificeras i indikatorer som kan avläsas. När det gäller produktionsmålen är det ofta inget problem, eftersom dessa i allmänhet uttrycker kvantiteter av olika prestationer (antal, km, ton, kronor etc).

De övergripande målen kan ofta endast uttryckas i kvalitativa termer och även projektmålet innehåller för det mesta viktiga kvalitativa element, till exempel beträffande läroplanens kvalitet och utbildningens betydelse för nationell och individuell självkänsla. Trots att sådana faktorer ofta är svåra att mäta är det väsentligt att målen är *specificerade*, så långt det är möjligt.

SAMMANFATTNING

Problemanalysen och målformuleringen är centrala i bistandsverksamheten. En felaktig eller för snäv problemanalys leder till att fel mål formuleras och att projektet kommer att lösa ett annat problem eller bara en del av det problem som ursprungligen avsågs. En ofullständig mål/medel-hierarki kan leda till att projektet rent tekniskt lyckas, men att det är mindre relevant för utvecklingen. Att problemanalys och mål/medel-hierarki är fullständig måste prövas av SIDA, till exempel i projektgranskningen. Låt oss sammanfatta hur detta kan göras:

- Problemet som ska lösas i projektet skall identifieras och analyseras så att det framgår vilka samband problemet har "uppåt" respektive "nedåt", samt vilka dimensioner det har.
- Målet (målen) skall ange hur situationen skall vara när problemet är löst. Målen ställs upp i en mål/medel-hierarki.
- Projektets effekter på målgruppen — dem som man vill nå med projektet — skall redovisas.
- Projektmålet skall specificeras så att det går att fastställa om och när det har uppnåtts. Det betyder att det till exempel inte skall formuleras som att "bidra till regeringens program för primärskolans utbyggnad".

En målformulering kan t ex se ut på följande sätt:

- Att förbättra undervisningen i primärskolan genom att under 10 år utbilda 2 500 primärskolelärare och höja målgruppens deltagande i primärskolan. Målet skall nås genom:
- En ombyggnad av den befintliga lärarhögskolan i huvudstaden
- Byggnad av en ny högskola i regionshuvudstaden under år 1 och 2
- Att utforma en ny läroplan som skall användas från och med läsåret år 3
- Att höja antagningen av lärarkandidater från 100 till 250 från och med läsåret år 3
- Att distriktsvis bygga ut ett system för subventionerade uniformer, måltider och läroböcker med start i distrikt 1 år 1 och låta erfarenheterna därifrån ligga till grund för systemets utformning i övriga distrikt
- Distriktsvis stimulera till att föräldraföreningar etableras

Projektets första del — byggande och läroplansutveckling — skall vara klart senast år 2 och dess totala kostnad får ej överstiga 38 miljoner kronor.

VIKTIGA ASPEKTER



Mål- och problemanalys är fundamentala för att projekten skall få rätt utformning. Det finns också andra generella aspekter, som skall bedömas i beredningen. I detta kapitel behandlas följande frågor: Att hushålla med resurser (effektivitet), Kostnader och finansiering, Organisation och administration, Kunskapsutveckling, Tekniköverföring samt SIDA:s kapacitet och svenska resurser medverkan.

ATT HUSHÅLLA MED RESURSER

I föregående avsnitt diskuterades hur viktigt det är att ett mål fastställs för projektet. Annars vet vi ju inte hur vi ska avgöra om den önskade förändringen är genomförd.

Lika viktigt är det emellertid att bestämma hur mycket resurser som bör användas för att nå målet. Inte i någon historisk epok har ett samhälle — stort eller litet — disponerat så stora resurser att alla önskemål har kunnat uppfyllas. Begränsade resurser är således en realitet som investerare och politiker måste ta hänsyn till i alla länder. Inte minst u-länderna har av dessa skäl särskilt stor anledning att se till att tillgängliga resurser används för att lämna ett så stort bidrag som möjligt till utvecklingen.

Att värdera kostnader och att jämföra kostnader med intäkter eller andra resultat är sättet att pröva om ett projekt är effektivt i ekonomiskt hänseende. effektivitet

Sådana överväganden görs, mer eller mindre medvetet, av alla människor. Bonden i Guinea Bissau som funderar över om han skall skicka sonen till skolan eller inte baserar sitt beslut bland annat på ett sådant tänkande. Om sonen börjar i skolan kommer familjen att få utgifter i form av läromedel, skolavgifter med mera. Men det finns också andra kostnader än direkta utgifter. En sådan är värdet av det arbete i jordbruket, som går förlorat om sonen går i skolan i stället. Å andra sidan kan skolutbildningen leda till att familjens framtida inkomster blir högre genom att sonen får ett mer värlönat arbete än vad jordbruket ger. Kärnfrågan i effektivitetsbedömningen är således hur kostnaderna förhåller sig till intäkterna.

7

110

Sa
när c
intäk
mella
att i
kostr
Ex
som
Som
även
anvä
da re
bästa
En
tidpu
för e
serie
disku
Pro
och
skall
utart

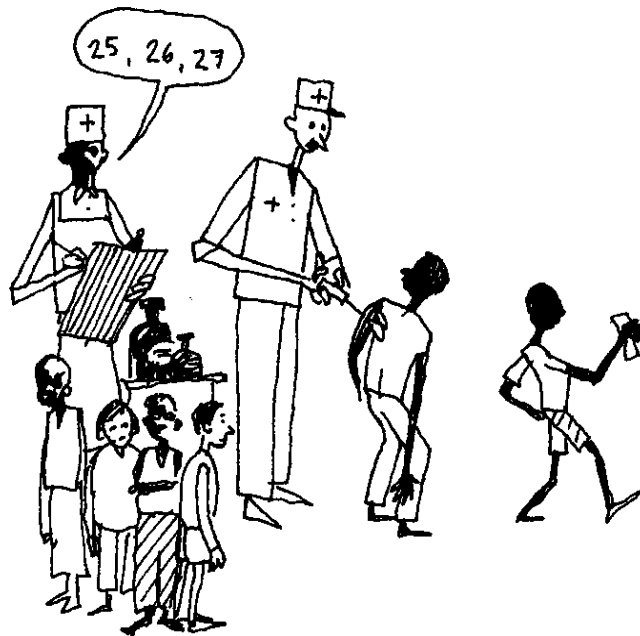
HUR MYCKET FÅR PROJEKTET KOSTA?

Långt ifrån alla bistandsprojekt skapar intäkter eller har sådana effekter att deras lönsamhet kan beräknas. De flesta projekt inom områdena undervisning, hälsovård och landsbygdsutveckling har i stället kvalitativa mål, som inte på ett meningsfullt sätt går att uttrycka i kronor. I sådana projekt får effektiviteten uppskattas som svar på frågan "vad får man för pengarna?"

En användbar metod är att jämföra det förväntade resultatet av projektets aktiviteter med kostnaderna. Härigenom erhålls genomsnittskostnader för de tjänster eller varor som projektet frambringar, som mått på hur kostnadseffektivt projektet är.

I undervisningsprojekt kan kostnadseffektiviteten beräknas som kostnaden per utbildad elev, per framställt läromedel, per deltagare i alfabetiseringsprojekt etc. I hälsoprojekt kan den uttryckas per vaccinerad individ, per hälsocentral, per laboratorieprov etc.

kostnads-
effektivitet



Projektets beräknade effektivitet skall jämföras med hur den brukar vara i andra regioner i landet, i andra u-länder eller i Sverige. Om kostnaden inte avviker från vad som är vanligt i andra länder kan effektiviteten bedömas som god eller acceptabel.

Om den genomsnittliga kostnaden överstiger den normala finns det skäl att närmare studera orsaken. Effektiviteten kan kanske ökas med en annan teknisk lösning eller genom att pressa kostnaderna vid den valda tekniska lösningen. Om kostnaderna inte går att nedbringa till rimlig nivå bör projektet genomföras endast om det motiveras med mycket starka skäl (fundamentala samhällsmål, till exempel minskat beroende av fientliga grannar, eller att alternativ saknas för försörjning med vitala produkter).

BASLÄKEMEDEL I BANGLADESH

SIDA stöder ett projekt för att öka tillgången på bra läkemedel i Comilladistriktet i Bangladesh. Projektets mål är kvalitativt, att förbättra befolkningens hälsostandard. Projektets effektivitet, t.ex. kostnad per minskat sjukdomsfall, är svår att mäta, då sambanden mellan bättre hälsostandard och tillgång till säkra basläkemedel till stor del bygger på antaganden.



Däremot kan man göra en uppskattning av projektets kostnadseffektivitet genom att identifiera och jämföra kostnaderna med det förväntade resultatet i projektets olika aktiviteter. Ofta är det möjligt att beräkna kostnadseffektiviteten utifrån projektets produktionsmål.

Kostnadseffektiviteten kan beräknas på följande sätt:

- Antal personer som skall genomgå utbildning, antal platser, kostnader per person
- Antal informationskampanjer, kostnad per kampanj och per förväntad nådd individ
- Produktionskostnad för projektets basläkemedel, jämförelse med rådande marknadspriser
- Förväntad ökad procentuell täckningsgrad av basläkemedel i det aktuella området, jämförelse med nuläge och kostnad för den ökade täckningsgraden

Kostnadseffektiviteten utvärderas genom att man jämför projektets kostnader med motsvarande kostnader i andra liknande projekt, inom eller utom Bangladesh. Om jämförelsen visar att projektet är mindre kostnadseffektivt än i jämförbara projekt skall skälen härfor redovisas.

EXEMPEL: EFFEKTIVITET I UNDERVISNINGSPROJEKTET

Inom undervisningsområdet har det utvecklats ett särskilt ämne — utbildningsekonomi — vars grundläggande fråga är: Hur skall resurserna för utbildning fördelas för att ge största utbyte för den enskilde och för samhället? Den metod som har tillämpats för att bedöma avkastningen av utbildning på de olika nivåerna är densamma som används i lönsamhetskalkyler. Man jämför helt enkelt kostnaderna för utbyggnad av respektive utbildningsnivå med intäkterna. Avkastningen av att bygga ytterligare en sekundärskola kan beräknas i följande ekvation:

$$\text{avkastning} = \frac{\text{inkomst efter sekundärskola} - \text{inkomst efter primärskola}}{\text{kostnad för sekundärskola} + \text{förlorad inkomst under utbildningstiden i sekundärskolan}}$$

För individen kan kalkylen tillämpas ungefär som den står, och så görs rent intuitivt förmodligen också. Ett stort problem är dock att kvantifiera och värdera framtida intäkter. Ett räkneexempel visar att om inkomsten efter sekundärskola ökar med 20 procent, från 1 000 till 1 200, så ger det en inkomstökning med 2 000 under en tio-årsperiod. För att utbildningen skall ge avkastning får således inte kostnaden för utbildning och förlorad inkomst överstiga 2 000. Av detta exempel framgår att redan en tvåårig utbildning spräcker kalkylen eftersom den förlorade inkomsten under två år motsvarar just 2 000. Till detta skall läggas skolavgifterna och andra kostnader för att gå i sekundärskolan.

Det är däremot svårare att använda denna kalkyl som underlag för en samhällsekonomisk bedömning av undervisningssystemets dimensionering. Förutom problemet vid värdering av framtida intäkter är begreppet intäkter i sig troligen inte en helt riktig spegel av produktiviteten och dess förändringar. Lagar och avtal med mera på arbetsmarknaden gör att inkomsten inte kan användas som mått på samhällets alternativkostnad för utbildning. Härtill kommer en mängd effekter — sociala och kulturella — av ökad utbildning som inte kan uttryckas i kronor men väl beskrivas på andra sätt, som underlag för ett resonemang om utbildningens lönsamhet.

I stället för en renodlad lönsamhetsberäkning kan effektiviteten uppskattas genom ett antal indikatorer på hur pass kostnadseffektivt projektet är. Det går nästan alltid att beräkna drifts- och kapitalkostnader per skola/per elev/per resursslåg för olika utbildningsnivåer eller institutioner. Dessa indikatorer kan användas för att bedöma effektiviteten främst genom jämförelser mellan olika nivåer eller samma nivåer i olika regioner/länder. Stora skillnader kan avslöja onödiga kostnader eller i vart fall ligga till grund för en diskussion om effektiviteten.

LÖNS.

I pro
ekon
jämfö
rella
terna
föras
ger k
hålls
att ra
jekt.

Ma
ska l
av pr
men ä
ning,
invest
litet ol

VÄRDI

Föret
växelk
Planer
av der
tering
projek

I de
sernas
bästa
innebä
Som e
projek
projek
arbetar
ekonom
Då ing
kostna
ficerad
lönen k

På s
valutah
skattas
heten
projekt
de). En
valutah
en felak
vill säga

LÖNSAMHETSKALKYL

I projekt som ger intäkter, till exempel industriprojekt, kan den ekonomiska effektiviteten beräknas i en lönsamhetskalkyl, som jämför projektets intäkter med kostnaderna. Även i infrastrukturrella projekt, som till exempel energi och transporter, kan effekterna ofta värderas i kronor. För att dessa projekt skall genomföras måste lönsamhetskalkylen visa att totala intäkterna överstiger kostnaderna, om inte icke-ekonomiska fundamentala samhällsmål ändrar bedömningen. Kalkylen kan också användas för att rangordna olika tekniska utformningar av ett och samma projekt.

Man skiljer mellan företagsekonomiska och samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler. Företagaren/investeraren är intresserad av projektets finansiella avkastning. Politikern/planeringsekonomen är mer intresserad av projektets samhällsekonomiska avkastning, det vill säga hur samhällets resurser förändras till följd av investeringen. Det innebär att de värderar projektets effekter med litet olika metoder.

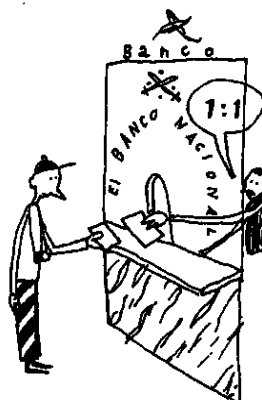
VÄRDERING AV PROJEKTETS EFFEKTER

Företagaren utgår i sin kalkyl från gällande marknadspriser och växelkurser och räknar endast in de direkta projekteffekterna. Planeringsekonomen behöver ofta göra två typer av korrigeringar av den företagsekonomiska kalkylen för att kunna beräkna investeringens samhällsekonomiska lönsamhet. Det gäller priserna och projektets externa effekter (se sid 46).

I de flesta u-länder avspeglar inte priser och växelkurser resursernas alternativkostnad, det vill säga vad en resurs kan ge i sin bästa alternativa användning och således vilken uppoffring det innebär att utnyttja resursen i ett projekt i stället för ett annat. Som exempel kan anges att om det råder arbetslöshet i den region projektet skall startas så är lönen troligen inte ett bra mått på projektets samhällsekonomiska kostnad för arbetskraft. Om de arbetare som rekryteras saknar jobb innebär det att ingen annan ekonomisk verksamhet blir lidande av att de får jobb i projektet. Då ingen uppoffring kommer till stånd är den samhällsekonomiska kostnaden låg. Om å andra sidan projektet leder till att viss kvalificerad arbetskraft, som det råder brist på, behövs i projektet är lönen kanske en underskattning av resursuppoffringen.

På samma sätt kan en annan växelkurs behöva användas när valutahandeln är reglerad. Vid övervärderade växelkurser underskattas kostnaden för import, vilket ger en felaktig bild av lönsamheten och dessutom kan få en rad mycket negativa effekter för projektet (alltför kapitalintensivt, underhålls- och valutaberoende). En signal till att växelkursen är övervärderad är om den svarta valutahandeln florerar i landet. En av svårigheterna att korrigera en felaktig kurs ligger i att identifiera den "rätta" växelkursen, det vill säga den som skulle råda om valutahandeln vore fri.

alternativkostnad



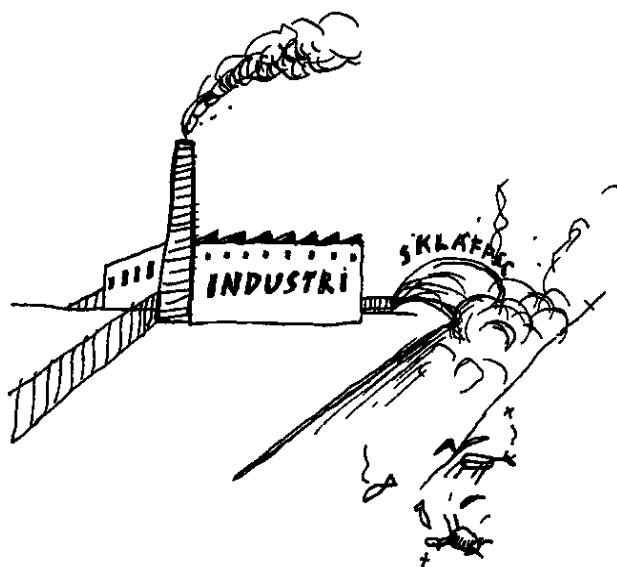
Sådana korrigeringar av priserna, som gör att de avspeglar resursernas alternativkostnad, kallas skuggpriser.

skuggpriser

Planeringsekonomen tar inte heller med skatter och subventioner i sin kalkyl, eftersom dessa endast utgör utgifter och ej kostnader ("uppoffringar").

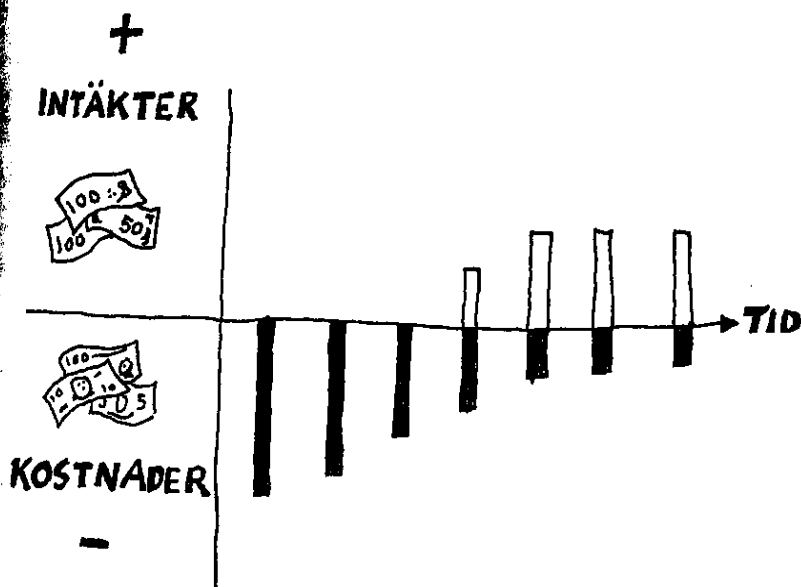
Planeringsekonomen måste också försöka identifiera och om möjligt kvantifiera och värdera projektets externa effekter (bif effekter). De kan vara både positiva, till exempel effekterna av utbildning i ett industriprojekt, och negativa, till exempel miljöförstöring. I vissa fall kan de externa effekterna vara så starka att bedömningen av projektets lönsamhet helt kan förändras om de vägs in i kalkylen. Det är därför mycket väsentligt att de identifieras och värderas i projektutredningen. Detta gäller även projekt, vars effektivitet endast kan beräknas genom kalkyler över kostnadseffektiviteten. Ett sätt att ta in negativa externa effekter i kalkylen, till exempel av miljöfaktorer, är att i förväg definiera tröskelvärden som mängden utsläpp inte får överstiga. Om kalkylen visar att lönsamhet endast kan nås vid utsläpp som är högre än tröskelvärdet bör projektet inte genomföras.

externa effekter



JÄMFÖRELSE ÖVER TIDEN

Både i den företagsekonomiska och samhällsekonomiska kalkylen skall intäkter och kostnader jämföras över tiden. Problemet här är att en krona om 5 år inte är lika mycket värd som en krona i dag. Ägaren av en krona idag kan ju sätta in den på banken i 5 år och då med ränta på ränta få ett belopp som är större än en krona. Metoden för att göra jämförelser av intäkter och kostnader vid olika tidpunkter bygger också på att man inför en räntefaktor i kalkylen. Härigenom kan alla ekonomiska effekter omräknas till sitt värde vid investeringstillfället. Projektets samtliga kostnader — för investeringen, den framtida driften och negativa externa effekter — jämförs med projektets intäkter och positiva externa effekter. Om intäkterna överstiger kostnaderna bör projektet genomföras om effektiviteten skall vara utslagsgivande. Effektiviteten är dock endast ett av många kriterier för beslutet. Sociala eller tekniska förhållanden i anslutning till projektet kan i undantagsfall bedömas vara viktigare än att resurserna används effektivt i ekonomiskt hänseende.



En faktor som är mycket viktig i lönsamhetskalkylen är vilken ränta som väljs. Ju högre räntan är desto mindre värderas projektets framtida effekter och omvänt. Valet av ränta kan därför användas för att "bevisa" att ett givet projekt är lönsamt eller inte. Kraftverk som har stora initiala investeringskostnader och låga driftskostnader i kombination med relativt låga men långvariga driftsintäkter är således "lönsamma" vid en låg ränta och "olönsamma" vid en hög ränta. I projektbeskrivningen eller andra dokument är det därför mycket viktigt att man observerar vilken ränta som valts i kalkylen.

Den enda allmänna rekommendation som kan lämnas om valet av ränta är att den bör spegla vilken alternativ avkastning som investeringen kan ge. För företagaren är detta inte så svårt. Här finns alltid bankräntan som ett möjligt alternativ. För planeringsekonomen är det svårare att sätta en "rätt" ränta och valet av ränta bör alltid motiveras. I Sverige har staten fastställt en normalränta, efter vilken olika investeringars avkastning kan jämföras. Även kommuner och landsting fastställer årligen en kapitalkostnad, som ligger till grund för deras investeringskalkyler.

Det finns två standardmetoder för att göra lönsamhetskalkyler. I nuvärdesmetoden väljer man först ränta och jämför sedan värdet av framtida intäkter och kostnader vid investeringstillfället. Om intäkterna överstiger kostnaderna är projektet effektivt. Internräntemetoden visar vid vilken ränta nuvärdet av intäkter och kostnader blir lika stort. Denna internränta kan sedan jämföras med den valda alternativräntan. Om internräntan är högre än den alternativa avkastningen är projektet effektivt i ekonomiskt hänseende.



KÄNSLIGHETSANALYS

Bedömningar av lönsamhet eller kostnadseffektivitet vilar på de förhållanden som råder vid utredningstillfället och de antaganden som görs om framtida förhållanden (till exempel inflation). Ändrade förutsättningar i något avseende kan, liksom de externa effekterna, radikalt ändra bedömningen av projektet.

Redan i projektutredningen bör effekten av ändrade förutsättningar (priser, löner, räntor, växelkurser, kapacitetsutnyttjande med mera) beräknas. En sådan känslighetsanalys visar vilken eller

nuvärdesmetoden

internräntemetoden

vilka
info
miss



ANAL
Effek
proje
het v
försö
vitet
ta pro

Steg 1
Mål (re
Resurs
brukas
(ger ko
Extern

Steg 2:

Steg 3:

Steg 4:

vilka faktorer som påverkar effektiviteten mest, vilket är viktig information när man skall bedöma risken för att projektet kan misslyckas.



ANALYSSCHEMA

Effektiviteten mäts genom att projektets resultat jämförs med projektets kostnader. Följande översiktliga schema belyser i kort-het vilka steg som kan tas för att beräkna effektiviteten. Schemat försöker också ange hur de två huvudmetoderna (kostnadseffektivitet och lönsamhetskalkyl) används genom exempel från två tänkta projekt, ett industriprojekt och en hälsocentral.

	Hälsocentral	Industriprojekt
Steg 1: Identifiera mål och resurser		
Mål (resultat)	Bättre hälsa	Produktionsökning
Resurser som förbrukas (ger kostnader)	Byggnadsmateriel Förbrukningsvaror Personal	Maskiner Råvaror Arbetskraft
Externa effekter	Ökad sysselsättning genom färre sjukdagar (positiv)	Utsläpp (negativ) Regional utjämning (positiv)
Steg 2: Kvantifiera mål och resursbehov		
	Antal sjukdomsfall per sjukdom Antal sjukdagar Ton cement Antal kontraktsanställda	Arston Volym utsläpp Insatsvaror (ton eller antal)
Steg 3: Värdera dessa		
	Marknadspriser för insatta resurser Skuggpriser (på valuta)	Marknadspriser Skuggpriser
Steg 4: Jämför dessa		
	Kostnadseffektivitet (är kostnaden för att nå målet rimligt?)	Företagsekonomisk lönsamhetskalkyl (intäkter minus kostnader) Samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl (resultat minus resursförbrukning) Tak för utsläpp

KOMMENTARER

Steg 1

I steg 1 gäller det att identifiera projektets konsekvenser. Det innebär att målet (resultatet) och de resurser som behövs för att nå målet skall specificeras. I hälsoprojektet kan om projektmålet endast går att formulera i kvalitativa termer även produktionsmålen anges. Underlaget för specifikationen kommer från mål/medelhierarkin (se sid 15). Insatta resurser — investeringsvaror, förbrukningsvaror, arbetskraft — bör vara specificerade i projektbeskrivningen.

Det är också viktigt att tänka igenom vilka projektets externa effekter är.

Steg 2

I steg 2 skall resultatet och kostnaderna kvantifieras i fysiskt avseende. Produktionsmålen i hälsoprojektet kan formuleras i förväntat antal minskade sjukdomsfall, minskat antal sjukdagar och liknande. Vidare skall insatta resurser specificeras (kvantiteter byggmateriel, utrustning, personalbehov). I industriprojektet skall årsproduktionen och insatta resurser i form av arbetskraft, kapital, råvaror etc kvantifieras. Försök också kvantifiera projektets negativa externa effekter genom att ange maximal mängd utsläpp eller liknande.



Steg 3

I steg 3 skall ett enhetligt mått sättas på effekterna så att de blir jämförbara. Det sker genom att uttrycka dem i kronor. I hälsoprojektet beräknas normalt endast kostnaderna. I industriprojektet kan även intäkterna uttryckas i kronor.

I grundkalkylen värderas alla intäkter och kostnader till gällande marknadspriser. Men för att få en bättre bild av projektets effektivitet bör de så långt som möjligt beräknas utifrån deras samhälls-ekonomiska värde, med hjälp av så kallade skuggpriser. Särskilt viktigt är det att korrigera starkt övervärderade växelkurser (det bör göras även i hälsoprojektet).

Steg 4

I steg 4 g
tivt. I hä
projektet
skall bes
det förvä
ekonomi
ekonomi
syn till ex

SK
SA
LC

En
hetsl
ninge
stries
jekte
virke

Fö
konsi
gavs
spån
projel
lingse
ren fö
nens
genoi
lisera
För a
samh
kraft
varor,
av trä
diga k
des pi
Inte
tionsv
spåns
ten, d
des: i
skrevs

Steg 4

I steg 4 görs slutligen jämförelser som visar om projektet är effektivt. I hälsoprojektet jämförs kostnaden för insatta resurser med projektets resultat (till exempel produktionsmål). Den fråga som skall besvaras är om kostnaden verkar vara rimlig i förhållande till det förväntade resultatet. I industriprojektet görs dels en företags-ekonomisk kalkyl (intäkter minus kostnader), dels en samhälls-ekonomisk kalkyl med korrigeringar av marknadspriser och hänsyn till externa effekter.

SKOGSINDUSTRI I MOÇAMBIQUE – SAMHÄLLSEKONOMISK LÖNSAMHETSKALKYL

En samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl gjordes i projektutredningen inför Manica Forest Industries Project i Moçambique. Projektet omfattar produktion av sågat virke och spånskivor.

Först identifierades projektets konsekvenser. Som resultat angavs produktion av sågat virke och spånskivor. Vidare förväntades projektet ha en "regional utvecklingseffekt", förbättra infrastrukturen för den omkringliggande regionens skogsbruk, spara in valuta genom att ersätta import och stabilisera områdets arbetsmarknad. För att uppnå dessa resultat skulle samhället behöva använda arbetskraft och investerings- och insatsvaror, både direkt för produktionen av trävaror och indirekt för nödvändiga kompletterande investeringar i områdets infrastruktur. Dessutom beräknades projektet ha begränsade negativa miljöeffekter.

Inte alla de uppräknade konsekvenserna kvantifierades. Den årliga produktionsvolymen angavs till 26 000 kubikmeter sågat virke och 20 000 kubikmeter spånskivor, med utgångspunkt delvis från den planerade produktionskapaciteten, delvis från uppskattningar av efterfrågan. Följande kostnader kvantifierades: arbetskraft, investeringar, drift. Övriga identifierade konsekvenser beskrevs kvalitativt.



Alla de kvantifierade konsekvenserna värderades. Dels angavs deras nominella kostnader eller värden, dels gjordes vissa alternativa samhällsekonomiska värderingar i form av skuggpriser. Till exempel prövade man med att värdera den utländska valutan högre.

Jämförelsen, slutligen, gjordes med en lönsamhetskalkyl som innehöll de kvantifierade och värderade konsekvenserna. Då resultat och förbrukning jämfördes visade sig projektet ge ett tillräckligt stort överskott. Denna slutsats ändrades inte då man använde alternativa värderingar eller då man tog hänsyn till resultat och förbrukning som endast kunde beskrivas i kvalitativa termer. Både den samhällsekonomiska och företagsekonomiska kalkylen ledde till att projektet bedömdes vara effektivt.

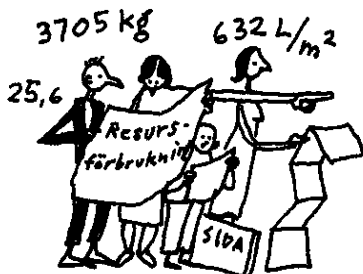


SAMMANFATTNING

Utvecklingsprojekt innebär i sin mest konkreta form att resurser används för att nå bestämda ändamål. Eftersom resurserna i allmänhet skulle kunna användas för att nå andra angelägna mål är det viktigt att de används effektivt. Genom att jämföra resursförbrukning med målet (resultatet) kan vi utröna om detta är fallet.

Effektiviteten skall redovisas i alla biståndsinsatser. Beräkningen av effektiviteten skall normalt göras av mottagarlandet (eller konsulter) under projektutredningen. I projekt inom sociala sektorer kan effektiviteten uttryckas genom verksamhetens kostnadseffektivitet. I industri- och infrastrukturprojekt skall projektets företags- och samhällsekonomiska lönsamhet beräknas.

Ett standardverk för lönsamhetskalkylering är UNIDOs "Manual for the Preparation of Industrial Feasibility Studies", UN 1978.



K

I fö
De
olik
arn

OLJ

I be
skal

BU
nor

DR
Exe

INV
för r
jekte

I ins
i följ

PRO

Inves

Drift

Total

Män t
landet

UTLÄ
gifterr
kan oc
innehå
inhem
nader



KOSTNADER OCH FINANSIERING

I föregående avsnitt diskuterades kostnaden som ett enda begrepp. Det finns emellertid också anledning att dela upp kostnaderna i olika komponenter. Inte minst finansiärerna vill ju veta hur pengarna kommer att användas.

OLIKA KOSTNADSBEGREPP

I beräkningen av projektkostnaden — och insatsens kostnad — skall följande begrepp användas:

BUDGET är projektets beräknade totalkostnader. Den indelas normalt i driftskostnader och investeringskostnader.

DRIFTSKOSTNAD är kostnaden för den löpande verksamheten. Exempel på driftskostnader är löner, hyror och förbrukningsvaror.

INVESTERINGSKOSTNAD eller kapitalkostnad är kostnaden för maskinpark och anläggning. I exemplet med undervisningsprojektet är byggkostnaden ett exempel på en investeringskostnad.

I insatsdokumenten är det praktiskt att redovisa projektets budget i följande typ av enkla tabell:

PROJEKTKOSTNAD (milj kr)

	År 1	År 2	Totalt
Investeringar	15	10	25
Skola A	10	2,5	12,5
Skola B	5	7,5	12,5
Driftskostnader	1,5	11,5	13
Skola A	—	5	5
Skola B	—	5	5
Läroplansutveckling	1,5	1,5	3
Totalt	16,5	21,5	38

Man bör också skilja på kostnader i utländsk respektive mottagarlandets valuta (utländska och lokala kostnader).

UTLÄNDSKA KOSTNADER avser i första hand de direkta utgifterna för import och utrustning och tjänster till projektet. Det kan också finnas indirekta utländska kostnader i form av import-innehållet i varor och tjänster, som köps in av projektet på den inhemska marknaden. I en kalkyl över projektets utländska kostnader räcker det i normalfallet att beräkna de direkta kostnaderna.

Det kan emellertid vara värdefullt att försöka beräkna storleken av de indirekta utländska kostnaderna. Om dessa visar sig vara betydande bör de uppmärksammas i bedömningen av projektet med hänvisning till landets valutasituation.

LOKALA KOSTNADER är enligt definitionen av utländska kostnader ovan skillnaden mellan totala kostnader och utländska kostnader.

Tabellen på sidan 53 bör alltså kompletteras med uppgifter om projektets utländska och lokala kostnader. I allmänhet är de utländska kostnaderna störst i investeringsfasen och de lokala kostnaderna i driftsfasen. Det kan vara intressant att klarlägga eventuella avvikelser från detta mönster, varför de utländska och lokala kostnaderna bör fördelas på investeringar och drift per år och totalt.

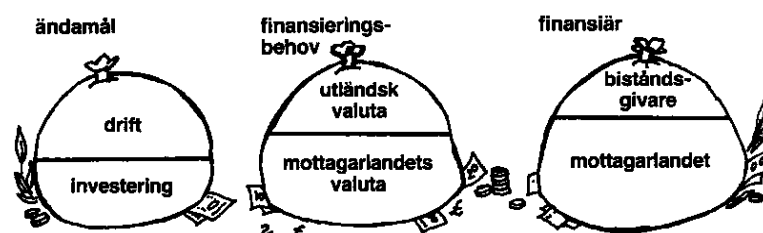
PROJEKTKOSTNAD (milj kr)

	År 1	År 2	Totalt
Investeringar			
utländska kostnader	12	8	20
lokala kostnader	3	2	5
Driftskostnader			
utländska kostnader	0,5	3	3,5
lokala kostnader	1	8,5	9,5
Totalt	16,5	21,5	38
Totala utländska kostnader	12,5	11	23,5

En indelning av kostnaderna i lokala/utländska respektive investering/drift bör göras för hela projektet och den svenska insatsen.

KOSTNADER OCH FINANSIERING

Biståndet är en del av statsbudgeten i mottagarländerna. Den kan uttryckas i följande skärningar:

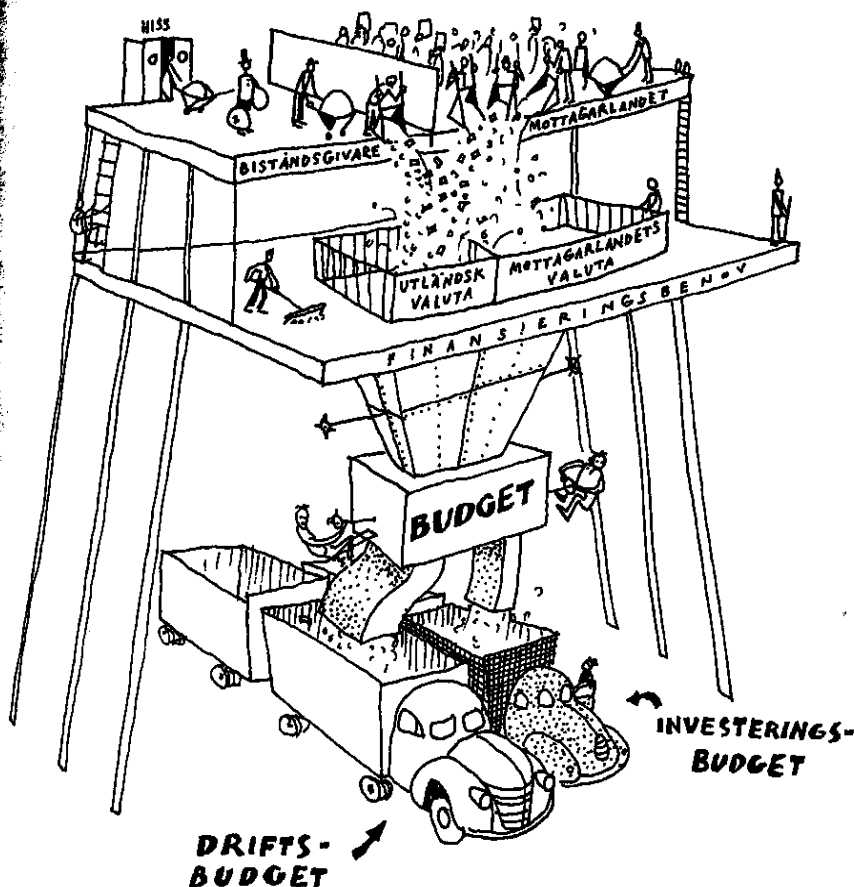


Den första skärningen visar för vilka ändamål budgeten skall användas — investeringar respektive drift. Investeringsbudgeten kallas i allmänhet för utvecklingsbudget och ansvaret för den ligger normalt på planeringsministeriet. Driftsbudgeten består till största delen av den offentliga sektorns löner och hyror. Ansvarig för den är normalt finansministern.

Den andra skärningen visar hur budgeten skall finansieras. Även om budgeten naturligtvis uttrycks i nationell valuta, så kan många av ändamålen inte tillgodoses om inte myndigheterna kan disponera utländsk valuta. Det gäller i första hand investeringar (import av maskiner med mera), men även driften (till exempel importerad bensin och olja).

Den tredje skärningen visar vem som finansierar budgeten. Den allra största delen av budgeten kommer från beskattning och andra fiskala avgifter i mottagarlandet. En inte obetydlig del av budgetens finansieringsbehov täcks dock av det utländska biståndet.

En del biståndsgivare har som regel att endast finansiera utgifter i utländsk valuta och enbart för ändamål inom utvecklingsbudgeten, det vill säga för att finansiera importerade komponenter i investeringsprojekt.



Ett skäl som framförs av biståndsgivare för att inte finansiera driftskostnader i budgeten är att projektet eller landet självt på sikt måste bära driftskostnaderna både i inhemsk och utländsk valuta. Projektet skall medverka till att häva beroendet av bistånd, inte öka det. Det brukar också betraktas som ett uttryck för att projektet är prioriterat om mottagarlandet svarar för projektets lokala kostnader.

Enligt svensk policy kan SIDA finansiera såväl investeringar som drift, både i utländsk och inhemsk valuta. Praxis är emellertid att mottagaren skall svara för en del av projektets investeringskostnader för att man skall vara säker på att projektet verkligen är prioriterat. Mottagarlandet svarar regelmässigt för en del av eller samtliga driftskostnader.

Det kan ibland vara välmotiverat att SIDA finansierar en stor del av driften. Rehabilitering av existerande projekt kan ibland vara betydligt mer lönsamt än nyinvesteringar.

FINANSIERING AV UTLÄNDSKA KOSTNADER – TUNISIEN

En slutsats som bland annat kunnat dras av erfarenheterna av 20 års utvecklingssamarbete med Tunisien har varit att de svenskstödda projekt som fungerat bäst och kunnat fortsätta med goda resultat efter det att biståndet avvecklats, har varit de där mottagarlandet bidragit med betydande del av kostnaderna för projektet och där en kompetent inhemsk organisation byggts upp för egna medel. Det svenska stödet har i dessa projekt i huvudsak utgått för anskaffning av externa resurser i form av varor, teknik och personal.

Även om Tunisien är ett land med en högre utvecklingsnivå än flertalet av SIDA:s mottagarländer visar erfarenheterna därifrån att det inhemska intresset att bidra med egna medel för lokala kostnader kan vara en indikation på att projektet verkligen prioriteras på nationell nivå.



I insa
drift/i
för. C
delar
efter
laget
driften
(se sid

SAMN

En be
projek
invest
ländsk
svensk
Buc
den sv
mas p
jektets

OR ADI

En my
landet
heter a
lämna
mottag
Den lå
genom
sämst l

MOTTA

Det fin
Några
ledning
ledning
u-lände
resurse
terier c
måste l
också l
avgöra
ning. I
ningen

I insatsberedningen skall bedömas hur stor andel av kostnaderna drift/investering respektive utländska/lokala som SIDA bör svara för. Om risken bedöms som hög för att bistånd måste finansiera delar av projektets driftskostnader under avsevärd tid (mer än 5 år efter driftstart) skall detta förhållande redovisas i beslutsunderlaget för svensk insats. Frågan om finansiering av den framtida driften spelar ofta en framträdande roll i dialogen om projekten (se sid 80).

SAMMANFATTNING

En bedömning av kostnader och finansiering skall baseras på en projektbudget som anger projektets totalkostnad, kostnader för investeringar och drift respektive för utgifter i inhemsk och utländsk valuta. Motsvarande information skall inhämtas för den svenska insatsen och bidrag från andra finansiärer.

Budgeten skall ligga till grund för en diskussion om bland annat den svenska finansieringens inriktning. Särskilt bör uppmärksammas projektets (eller mottagarlandets) möjligheter att betala projektets framtida driftskostnader.

ORGANISATION OCH ADMINISTRATION

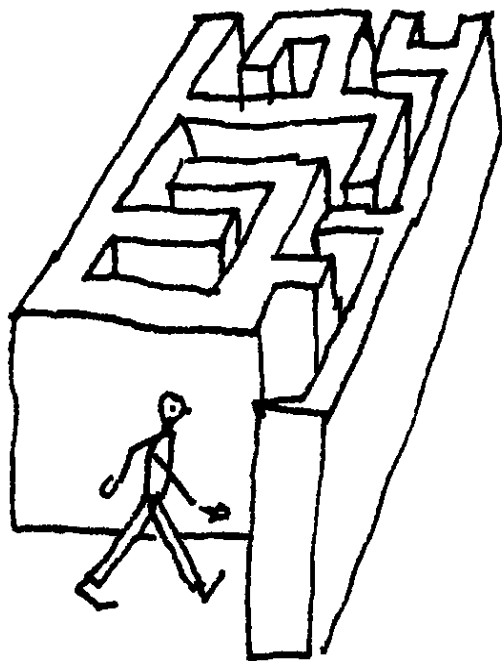
En mycket viktig aspekt i bedömningen av ett projekt är mottagarlandets förmåga att ta emot biståndet. Många u-länder har svårigheter att utnyttja biståndsresurserna i den takt biståndsgivarna kan lämna bistånd. Ju större biståndet är och ju mindre utvecklat mottagarlandet är desto allvarigare tenderar problemet att bli. Den låga mottagningskapaciteten kan fungera som en ond cirkel genom att de fattigaste länderna med störst biståndsbehov ofta har sämst förmåga att använda bistånd på ett effektivt sätt.

MOTTAGNINGSKAPACITET

Det finns många förklaringar till den låga mottagningskapaciteten. Några hänger samman med tekniska och administrativa brister i ledningen av projekten ute på fältet. Andra beror på brist på ledning och organisation i den centrala förvaltningen. I de flesta u-länder är till exempel överföringen av finansiella och andra resurser till utvecklingsprojekten starkt centraliserad. Fackministerier och myndigheter har inget självständigt kostnadsansvar utan måste begära tillstånd för alla utbetalningar. I några u-länder har också förvaltningen och inte marknaderna och prissystemet det avgörande inflytandet över investeringarnas fördelning och avkastning. Den politiska beslutsmodellen och effektiviteten i förvaltningen är viktiga beståndsdelar i mottagningskapaciteten. Härtill

kommer mer generella samhällsproblem, till exempel säkerhetsproblem.

Den omedelbara effekten av låg mottagningskapacitet är att biståndet stockar sig: projekten försenas och det uppkommer reservationer i utbetalningarna. En biståndsgivare kan då agera på två principiellt helt olika sätt. Antingen försöker man organisera projekten så att de så långt som möjligt blir oberoende av mottagarlandets förvaltning. Detta sätt att styra biståndet kan vara mycket effektivt om man ser till utbetalningstakten och kravet att hålla tidsplanen. Men det kan också innebära att projektet blir en enklav, som inte kan fortleva utan bistånd. I stora investeringsprojekt, där varje fördröjning leder till stora kostnadsökningar, kan det dock vara nödvändigt att skapa en separat projektorganisation.



Biståndsgivaren kan också söka kompensera bristerna i u-landsförvaltningens administrativa kapacitet genom anpassning av den egna organisationen. Om till exempel projektet försenas genom brist på inhemsk valuta kan detta åtgärdas genom att biståndsgivaren finansierar sådana utgifter. Om den centrala finansförvaltningen (budgetdepartement, plandepartement, centralbank) är en flaskhals i flödet av resurser mellan biståndsgivaren och projektet kan projektets importbehov ändå tillfredsställas genom direktbetalningar från biståndsgivaren till utländska leverantörer. Ju flexiblere biståndsgivaren är desto större är möjligheterna att mottagningskapaciteten kan höjas.

Ingen av dessa handlingsvägar löser emellertid grundproblemet: mottagarförvaltningens bristande kapacitet.

F
Ta
ert
en.
191
cer
sor
ekc
nöt
bet
sor
stäl
hall
ga.
ket
bild
exis
han
kon
att l
D
min
gete
drift
till e
han
gete
vid
två
Sve
han

ÅTGÄRDI
Den låga
da på tre
som byrå
politiskt
Ju men
desto mi
mottagnin
rådgivnin
ning) ha s
Om by

BISTÅNDSBISTÅND I TANZANIA

Under de senaste åren har SIDA getit flera år med bistånd till förvaltningssystemet i Tanzania. Vid en kartläggning i maj 1982 konstaterades att de centrala myndigheterna, såsom finansdepartementet och ekonomidepartementet, hade nödvändiga rutiner för sitt arbete och väl kvalificerad personal. Endast ett fåtal förstärkningar i form av personalbistånd syntes nödvändiga. Däremot fanns ett mycket stort behov av internutbildning och av att slå fast existerande rutiner i enkla handböcker. SIDA överenskom med dessa myndigheter att lämna stöd till detta.

Det första området var administrationen av statsbudgeten, såväl utvecklings- som driftsbudgeten. Därvid samlades allt tillgängligt material ihop och överlämnades till en av SIDA rekryterad konsult. Denna sammanställde ett första utkast till en handbok, som diskuterades under två veckor med chefen för utvecklingsbudgeten och chefen för driftsbudgeten. Det nya utkastet användes som underlag vid ett seminarium i Dar es Salaam. I detta deltog samtliga medarbetare på de två avdelningarna i respektive ministerier. I seminariet deltog en ny konsult från Sverige, som gemensamt med en grupp tanzanier utarbetade den slutgiltiga handboken.



ÅTGÄRDER

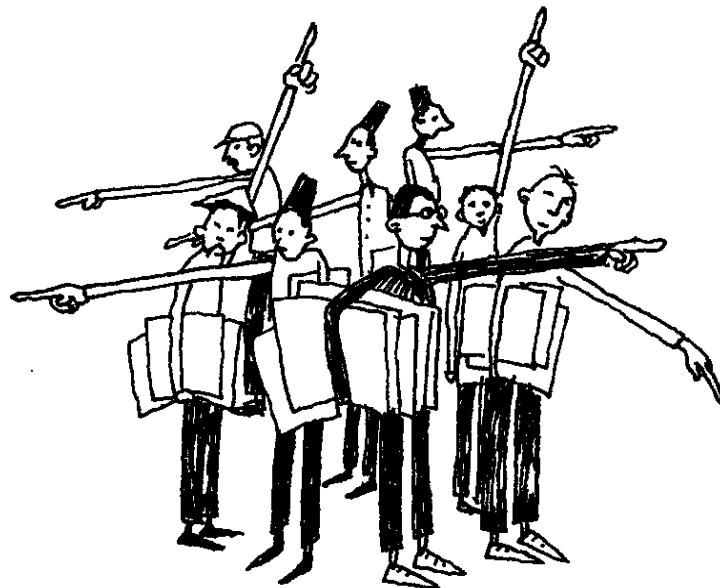
Den låga mottagningskapaciteten kan, förenklat uttryckt, uppträda på tre nivåer: som stelheter i det ekonomisk-politiska systemet, som byråkratisering av den centrala förvaltningen oberoende av politiskt system och som bristande projektledning på projektnivå.

Ju mer trögheterna sitter i det ekonomisk-politiska systemet, desto mindre är möjligheterna att genom biståndsinsatser öka mottagningskapaciteten. Möjligen kan enstaka insatser i form av rådgivning på hög nivå (ekonomisk politik, organisation och ledning) ha sådana effekter.

Om byråkrati och brister i den centrala förvaltningens arbetsme-

toder är den främsta förklaringen till den låga mottagningskapaciteten är den inte bara ett problem för effektiviteten i det svenska biståndet till landet. Att förbättra förvaltningen kan vara en viktig förutsättning för att alla offentliga investeringar för social och ekonomisk utveckling skall ge högre avkastning.

Sverige lämnar stöd till förvaltningsutveckling, som till en del kan medverka till att förvaltningen effektiviseras genom exempelvis utbildning, organisations- och ledarutveckling. Målet för detta bistånd är att utveckla mottagarlandets förmåga att planera, styra och genomföra biståndsfinansierad verksamhet. Förvaltningsbistånd kan också omfatta specialområden, som till exempel statistik, skuldförvaltning, skatteförvaltning, internationell upphandling och materieladministration samt regional planering (se SIDA:s strategi för förvaltningsutveckling).

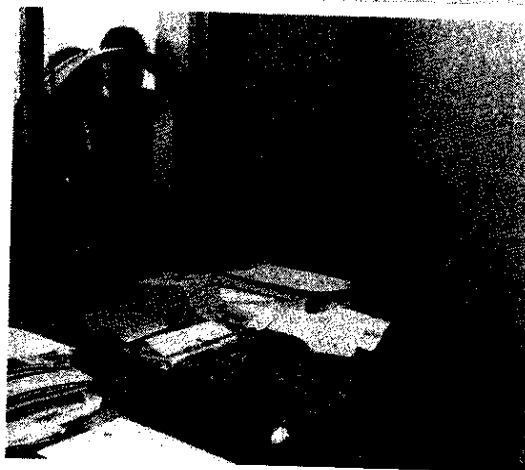


Brister i mottagarlandets förmåga att leda genomförandet av projekten skall särskilt uppmärksammas under beredningen. Ett vanligt skäl till misslyckade biståndsprojekt är att kompetens- och ansvarsfördelningen mellan projektets intressenter är oklar eller att organisationen för att genomföra projektet är bristfällig.

Om inte mottagarlandet har kapacitet att leda projektet skall biståndsinsatsen inkludera projektledning. Ansvarsfrågan skall regleras dels i avtal mellan mottagarlandet och biståndsgivaren, dels i avtal mellan projektledningskonsulten (motsvarande) och biståndsgivaren (se vidare under Genomförande, sid 112 ff). Syftet med projektledning är dels att genomföra det aktuella projektet, dels att bygga kapacitet i mottagarlandet för framtida projektledning. Det betyder bland annat att projektledningskonsulten måste arbeta i nära samarbete med mottagarlandets projektansvariga organisation.

FÖRVALTNINGSBISTÅND I MOÇAMBIQUE

Moçambique är starkt beroende av import av varor, utrustning och reservdelar för genomförande av sina olika utvecklingsprogram. Bristen på utbildad personal, erfaren i internationell handel är påtaglig. Ineffektiviteten i importhanteringen och nödvändigheten av att pressa upphandlingskostnaderna har lett moçambikiska myndigheter till insikt om att de behöver stärka landets inköpskapacitet för aktuella projekt och program.



En förvaltningsbiståndsinsats inom området internationell upphandling och materieladministration påbörjas i Moçambique 1985. Syftet är att förbättra importhanteringen och inköpskunnandet inom berörda importorgan, biståndsprojekt och ministerier, som får medel för anskaffning av förnödenheter inom ramen för det av Sverige stödda utvecklingssamarbetet i Moçambique. Insatsen skall således bland annat skapa bättre förutsättningar för Moçambique att tillgodogöra sig det svenska biståndet — genom effektivare behovsplanering och materieladministrativa rutiner. ITC genomför den treåriga insatsen i nära samarbete med SIDA:s inköpsbyrå.



VAD SKALL BEDÖMAS?

I SIDA:s bedömning har frågan om mottagarlandets administrativa kapacitet för att genomföra projektet avgörande betydelse. Oförmågan att rätt förutse och förebygga brister i projektens ledning och organisation är den faktor som oftast förklarar svårigheter och förseningar.

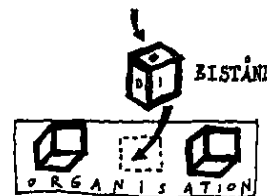
Projektets *administrativa miljö* skall noga kartläggas i beredningen. Det är viktigt att känna till vilken ställning det berörda fackministeriet har i förhållande till andra ministerier, sidoordnade eller överordnade. Det är också viktigt att veta i vilket förhållande projektet kommer att stå gentemot andra myndigheter och projekt.

De områden som skall bedömas i insatsberedningen är ledningskapaciteten och administrativa styrsystemen inom fackministeriets sakavdelning, den projektansvariga myndigheten och projektets administrativa ledning. Några av de områden som bör belysas är:

- Den inhemska personalens erfarenheter och kompetens för projektledning
- Rutiner för resursöverföring (samspelet mellan projekt, fackministerium, planministerium, biståndsgivare)
- Kompetens och rutiner för upphandling av varor och tjänster
- Projektets relationer till berört ministerium (exempelvis egen bokföring, eget bankkonto)
- Behov att stötta projektledningen med svenska resurser. Brister i den centrala finansförvaltningen bör inte diskuteras i utredningen av ett projekt. Svenskt förvaltningsbistånd för insatser inom den centrala förvaltningen kan däremot komma till användning.

I exemplet med undervisningsprojektet bör bedömningen sålunda omfatta i första hand undervisningsministeriets kapacitet för att planera och organisera projektet. I planeringen ligger inte enbart den tekniska projektplaneringen. Att organisera projektet innebär bland annat förmåga att skaffa de resurser som behövs inom och utom landet, till exempel för upphandling av varor utomlands och kontraktering av inhemsk byggtreprenör. Projektledningen måste organiseras så att den har kapacitet och auktoritet att driva projektet. Byggnadsföretaget skall ha resurser att genomföra de projekterade bygget på beräknad tid.

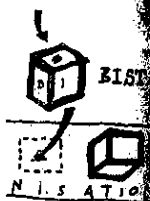
Till grund för SIDA:s beslut om svensk insats skall ligga en analys av dels den administrativa kapaciteten, dels på vilket sätt



kapaci
lämpli
med p
I vis
hjälp a
I sm
digt at
tion in
mogna
En a
av Sve
att Sve
sikt, k
admini
en insa
insatse
nisterie
igenom

FI

Fis
gra
ning
bl a
me
efte
slöt
Det
fast
E
göra
rest
inre
som
SID
Di
ansv
skap
av a
säl
verk
De
stöd



heten kan behöva förstärkas. Det kan till exempel bedömas att engagera en svensk projektsamordnare eller planerare i placering i ministeriet.

I dessa fall är det motiverat att förstärka projektledningen med ett företag eller en organisation.

En och i tiden väl avgränsade projekt kan det förefalla onödigt att satsa resurser i uppbyggnad av mottagarlandets administration inom sektorn. Avkastningen av sådana insatser hinner inte komma innan projektet är slutfört.

En allt större del av svenskt bistånd lämnas emellertid till vissa i Sverige prioriterade sektorer i mottagarländerna. Det innebär att Sverige har förklarat sig vilja stödja projekt i sektorn på lång sikt, kanske i tio eller tjugo år. I detta perspektiv kommer de administrativa insatserna att kunna betala sig. Om beredningen av insats visar att den administrativa kapaciteten är otillräcklig kan insatsen inledas med kapacitetssuppleering inom det aktuella ministeriet och eventuella övriga myndigheter inom sektorn. Därmed läggs grunden för utveckling av hela sektorn.

FISKESTÖD TILL ANGOLA

Fiskestödet till Angola syftar till att öka produktionen av fisk genom tre delprogram för utveckling av hantverksmässigt fiske, utbildning samt fiskerilundersökningar (se faktaruta sid 36). Stödet utformades ursprungligen som sektorstöd, bl a för att ge Angola möjlighet att kunna omfördela medel mellan delprogrammen. En annan anledning var att samarbetets innehåll skulle vara flexibelt, eftersom man på angolansk sida inte hade klart utformade planer då avtalet slöts. Samarbetsformen innebar även en administrativ förenkling för SIDA. Detaljutformningen av stödet överläts till de båda parternas representanter och fastställdes vid årliga konsultationer i undertecknade handlingsprogram.

Erfarenheten av denna samarbetsform visade att Angola inte kunde tillgodogöra sig de tilltänkta fördelarna. Bristen på personella och organisatoriska resurser för att ta emot bistånd i förening med pågående krig med Sydafrika och andra oroligheter samt en näst intill kaotisk marknadssituation ledde till att det som var tänkt som ett sektorstöd omstrukturerades till projektstöd med aktiv SIDA-medverkan.

Därmed fick SIDAS engagemang i insatsen en annan karaktär. SIDA fick ansvar för rekrytering av fiskeripersonal med pedagogisk erfarenhet och kunskaper i portugisiska, vilket inte var en lätt uppgift. Den försvårades ytterligare av att Angola inte kunde tillhandahålla bostäder och annan service. SIDA fick således även engagera sig aktivt i anskaffningen av bostäder och i byggnadsverksamhet för projektets behov.

Det ursprungliga sektorstödet omvandlas sålunda till ett väl definierat projektstöd med aktiv styrning och kontroll från SIDA.

SAMMANFATTNING

Ett skäl till att utvecklingsprojekt misslyckas eller går framåt endast med stora administrativa insatser utifrån är att mottagningskapaciteten för bistånd är låg. Problemet finns på flera nivåer. Det ekonomisk-politiska beslutssystemet kan av traditionella eller ideologiska skäl vara starkt centraliserat eller på andra sätt hämmande för effektiviteten. Brister kan finnas i den centrala förvaltningen, där funktioner som planering, utbetalning, kontroll och uppföljning kan vara alltför svaga eller byråkratiserade. Problemen kan också gälla styrningen och samordningen av projektet i form av en bristfällig projektledning.

Problem i den centrala förvaltningen kan SIDA ibland medverka till att på sikt avhjälpas genom stöd till förvaltningsutveckling. Eventuella brister i projektets organisation skall kartläggas i projektberedningen. Att ge förslag till åtgärder för att häva eller minska brister i projektets organisation är ett av insatsberedningens viktigaste syften.

KUNSKAPSUTVECKLING

BEGREPPET

Ett av de viktigaste målen med bistånd är att det skall utveckla kunskap, som leder till utveckling. I det tidigare biståndet betraktades ibland "kunskap" som något färdigt och som en kvantitativ fråga. Mängden kunskap i ett samhälle ansågs avgörande för dess möjligheter att utvecklas. Genom att överföra kunskaper från ett land till ett annat, till exempel genom överföring av i-ländernas teknik, skulle utvecklingsnivån snabbt kunna höjas i det mottagande landet. Detta synsätt delades — och delas fortfarande — av många ledande personer i u-länderna. De har själva ofta högre utbildning från ett industriland och betraktar den västerländska teknologin som universalmedlet för snabb utveckling.

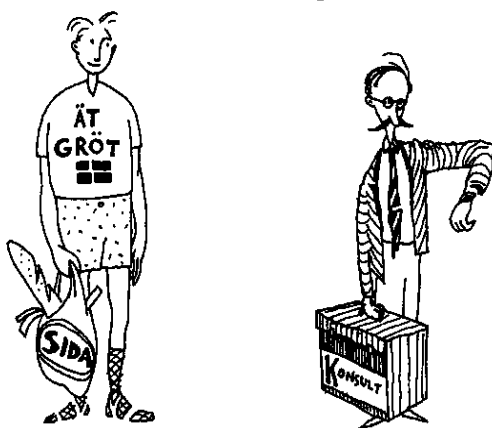
Erfarenheterna visade snart att överföringen av sådan kunskap inte alltid fick de avsedda effekterna. Kunskapen hade inte samma verkan som i givarlandet. Ibland ledde tillämpningen av moderna vetenskapliga metoder tvärtom till att problemen i u-länderna fördjupades: satsningen på exportjordbruk med moderna metoder utarmade livsmedelsproduktionen, den kurativa vården i städernas storsjukhus försämrade möjligheterna till satsningar på förebyggande landsbygdshälsovård etc. Problemen visade sig vara annorlunda sammansatta i u-länderna.

Dessa erfarenheter har lett till insikten att kunskap om hur ett problem ska lösas sällan finns färdig. Den byggs och skapas i själva lösandet. En verklig kunskapsutveckling utgår från att varje problem är unikt. Man måste utgå från de förutsättningar som råder i varje enskilt fall. Att bygga en lärarhögskola i ett afrikanskt land

med samma tänkande och metoder som i Sverige skulle sannolikt leda till att skolan inte fungerade såsom var tänkt.

Dessa anmärkningar innebär inte att behovet av kunskapsöverföring skulle ha minskat. Tvärtom är det värdefullt att tillföra varje utvecklingsprojekt kunskap och erfarenheter om hur liknande projekt utformats i andra länder, u-länder eller i-länder. Ett av biståndsgivarens viktigaste bidrag är ofta att kunna anskaffa resurser, som tillsammans med mottagarländerna kan bygga upp den kunskap som leder till utveckling.

Kunskapsutveckling sker främst genom utbildning, forskning och andra åtgärder i u-landet. Den kompletterande kunskapsöverföring som behövs utifrån kan bestå av olika komponenter. Det kan vara frågan om att ge individuella stipendier för studier utomlands eller att anordna praktisk eller teoretisk utbildning för grupper av personal. Det kan också bli fråga om att förstärka en mottagarorganisation med personal utifrån. Detta kan ske i många former, vilka gemensamt brukar kallas personalbistånd.



PERSONALBISTÅND

Personalbiståndet är en strategisk resurs inom biståndet. Det är ofta ett nödvändigt komplement till andra resursöverföringar i form av pengar och varor. Rätt använt kan personalbiståndet vara den viktiga komponent som skiljer ut ett lyckat projekt från ett mindre lyckat.

Personalbiståndet har också en annan dimension. Det innebär att människor från olika länder arbetar sida vid sida för utveckling. Ofta är det så att biståndspersonal överför sitt tekniska kunnande till de inhemska medarbetarna. I gengäld får de själva ökad insikt om andra mänskliga dimensioner än de gängse västerländska. En ömsesidig kunskap om teknik, miljö och människors villkor byggs upp. Detta kan på sikt bidra till större förståelse för de problem och klyftor som finns mellan i- och u-länder.

Men det finns också problem och svårigheter i samband med personalbiståndet, som gör att det inte i alla situationer är en effektiv åtgärd för att utveckla kunskap. Det kan också finnas många förhållanden som gör det svårt för den utländska persona-

len att fungera, bo och arbeta. Det krävs till exempel att den personal som skickas ut förstår och kan hantera problem på olika plan — språkligt, kulturellt, ekonomiskt, politiskt. Professionell kunskap inom det aktuella området är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för bra kunskapsöverföring.

Det finns för ett mottagarland flera olika sätt att komplettera den egna organisationen med utländsk expertis. Man kan till exempel direktanställa utländsk personal för arbete inom förvaltningen på lokala anställningsvillkor. Ofta kommer denna personal från den tidigare kolonialmakten. Men även länder i Latinamerika, Indien och flera öststater har organisationer som erbjuder sådan personal för tekniskt bistånd.

**direkt-
anställning**

De direktanställda får normalt en viss del av sin lön i landets valuta och en viss del i utländsk valuta. Den utländska delen kan i vissa fall betalas av biståndsgivaren, exempelvis över så kallade personal- och konsultfonder. Genom sådana fonder kan mottagaren också köpa upp inhemsk expertis, exempelvis lokala byggnadskonsulter.

Sveriges första avtal om direktrekrytering slöts med regeringarna i Botswana och Zimbabwe. Det innebar att SIDA åtog sig att rekrytera svensk personal för direkt anställning inom respektive lands förvaltning på lokala villkor, men med en förstärkning av lönen och ett svenskt socialförsäkringsskydd.

Många enskilda organisationer kan också med bidrag av SIDA erbjuda personal, så kallade volontärer, till ingen eller låg kostnad för projekt eller mottagarland.

volontärer

Personal som genom SIDA ställs till mottagarlandets förfogande kan vara anställd antingen av SIDA eller av ett företag, en myndighet, en organisation eller en institution.

Den personal som anställs genom SIDA fungerar i praktiken oftast som tjänstemän i mottagarlandets förvaltning. Internationellt kallas sådan personal vanligen experter. SIDA använder beteckningen kontraktsanställda (när kontraktets längd är 12 månader eller längre) eller korttidsanställda (vid kortare kontraktstid).

**kontraktsanställda
korttidsanställda
konsulter**

Konsulter är personal som ställs till förfogande av ett konsultföretag, i allmänhet för att utföra en speciell, i tiden avgränsad uppgift. Exempel på sådana uppgifter är projektidentifiering, förinvesteringsstudie, projektering och annan teknisk, ekonomisk eller organisatorisk problemlösning. SIDA kan på mottagarlandets begäran ansvara för att anlita konsultföretaget. SIDA deltar också i urvalet av personal och kontrollerar att företaget genomför nödvändig förberedelseutbildning för projektpersonalen.

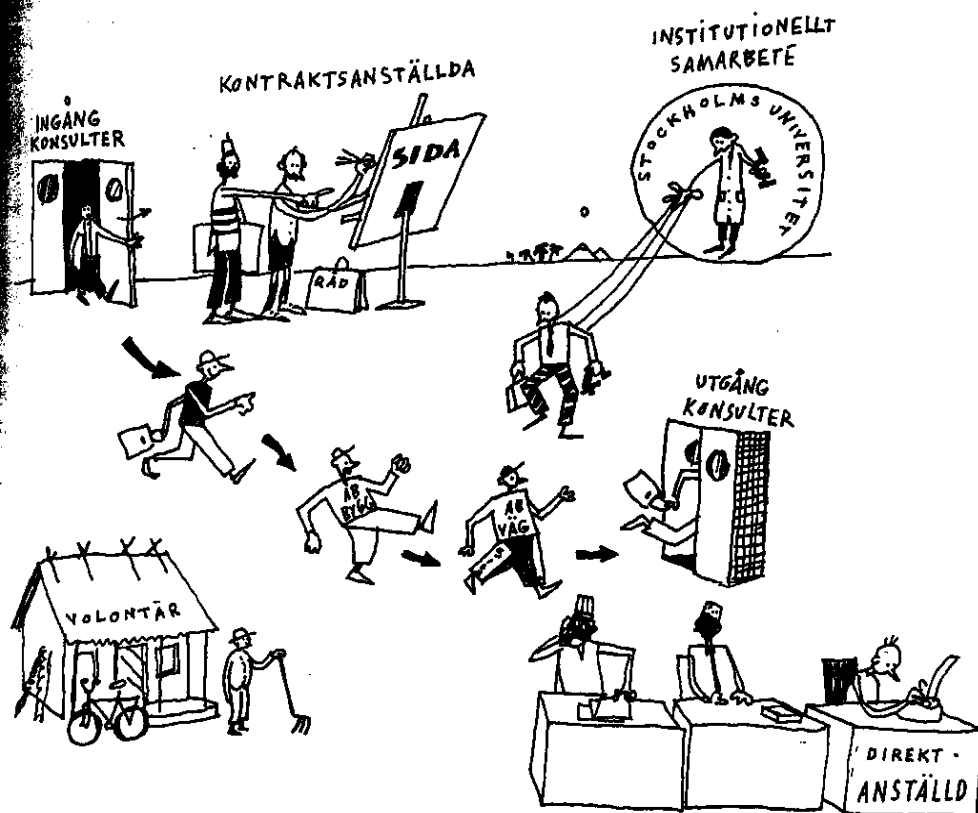
Konsulter kan också erbjudas av svenska offentliga institutioner, som har samarbete direkt med en institution i mottagarlandet. I dessa fall brukar man tala om institutionellt samarbete. Konsultstöd av detta slag kan pågå i många år.

**institutionellt
samarbete**

Ibland kan det vara praktiskt att stödja fältpersonalens arbete med annan service från konsultföretaget eller institutionen. Särskilt i konsultkontrakt som innehåller projekt- eller bygglösning

an det visa sig fördelaktigt att låta konsultens hemmaorganisation
ansvara för kompletterande service. Den kan till exempel hjälpa
till med varuupphandling och transporter eller engagera komplet-
terande konsulter för att lösa oförutsedda problem. Sådana tjän-
ster från konsultens hemmaorganisation kallas uppbackningsstöd.

uppbackningsstöd



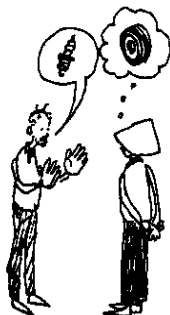
NÄR PASSAR OLIKA KATEGORIER BÄST?

Kontraktanställd personal anställs i allmänhet för uppgifter som tjänstemän inom ett mottagarlands förvaltning och ibland som projektkoordinatorer vid svenskstödda projekt. De kan även engageras i branscher eller sektorer, där det saknas företag med sådan personal, till exempel yrkesutbildning. För att kunna fungera väl måste kontraktanställd personal ofta kunna identifiera sig med värderingarna i svensk biståndspolicy, varför de i allmänhet står närmare SIDA än andra personalkategorier. När det gäller långsiktig rådgivning till förvaltningen kan det i vissa fall vara lämpligare att organisera kunskapsöverföringen som ett institutionellt samarbete med en svensk samarbetspartner.

Konsulter bör främst anlitas för uppdrag som går att avgränsa i tiden och till sitt innehåll. Det gäller till exempel kortare uppdrag i fråga om projektidentifiering, projektutredning och utvärdering.

Dessutom kan konsulter engageras för mer långvariga uppgifter avseende projektgenomförande.

Vid uppläggnen av personalbistånd är det viktigt att tänka igenom rollerna för olika kategorier av personal och om förhållandena är sådana att svensk personal verkligen kan göra en värdefull insats. Det gäller både praktiska frågor som bostadsförhållanden och språk samt den allmänna inställningen i mottagarlandet till att utnyttja svensk eller annan utländsk personal.



Personalbiståndet behöver ofta kunna skifta karaktär under projektets genomförande. Det bör därför inte utformas alltför stereotyp genom att SIDA till exempel endast kan tillhandahålla en personalkategori. Det skall alltid finnas handlingsutrymme för flexibla lösningar med olika former av kortare och längre personalinsatser. Korttidsanställning och konsultuppdrag är ofta bra sätt att komma till rätta med tillfälliga problem i ett projekt.

I insatsdokumenten måste en bedömning göras av vilken typ och vilken mängd kunskapsöverföring som mottagarlandet behöver för att genomföra projektet. Som ledning för denna bedömning kan följande allmänna rekommendationer gälla:

TYP AV ARBETSUPPGIFT	KUNSKAPSÖVERFÖRING
projektidentifiering, projektutredning	konsulter, korttidsanställda
projektledning	konsulter med uppbackningsstöd
långsiktig rådgivning	kontraktsanställda/institutionellt samarbete
tillfällig problemlösning	konsulter, korttidsanställda

I valet mellan olika kategorier av personalbistånd måste kostnaderna för respektive alternativ vägas in.

I exemplet med undervisningsprojektet skall behovet av kunskapsöverföring baseras dels på mottagarlandets kapacitet att handha viktiga funktioner i projektet, dels vilket slag av brister de

funktioner har som eventuellt behöver förstärkas. Projektet består av en byggnadsfas — byggande av två lärarhögskolor — och aktiviteter för att förbättra läroplanen för lärarutbildningen.

Beroende på den inhemska kapaciteten kan projektet kompletteras med kunskapsöverföring i till exempel följande alternativ:

BYGGGANDE

INHEMSK KAPACITET KUNSKAPSÖVERFÖRING

Finns

Konsulter för byggprojektering och -kontroll (rådgivning åt beställaren)

Brister

Kontraktsanställning för att stärka ansvarig myndighet och/eller byggföretaget, alternativt projektledningskonsult med uppbackningsstöd

LÄRARUTBILDNING

INHEMSK KAPACITET KUNSKAPSÖVERFÖRING

Inhemska kapacitet finns, men personalen behöver få nya idéer

Besök, eventuellt genom program för besöksutbyte, hos lärarhögskola i annat land (u-land).
Kontraktsanställning av "idégivare".

Brister delvis

Institutionellt samarbete med lärarhögskola eller kontraktsanställning.

Svag

Kontraktsanställning av läroplansutvecklare och liknande personal, tredjelandsstipendiering. Kontraktsanställning av lärare för att fylla vakanser medan inhemska personal utbildas.

Ovanstående schematiska bild av när olika former av personalbistånd är lämpliga, ger inte plats för det i många u-länder vanliga förhållandet att det saknas kompetens hos centrala myndigheter för att driva och hålla ihop de många utvecklingsaktiviteter som pågår samtidigt. Därför måste projektets administrativa miljö beaktas och behov av eventuella personalförstärkningar på central nivå bedömas (se även föregående avsnitt Organisation och administration).

FÖRVALTNINGSUTBILDNING I ZIMBABWE

Zimbabwe övertog vid självständigheten en offentlig sektor bemannad huvudsakligen av vita tjänstemän, åtminstone vad gällde chefsposterna. Ett stort antal av dessa lämnade landet i samband med självständigheten. De administrativa uppgifterna övertogs ofta av utbildad men oerfaren personal. Samtidigt expanderade den offentliga sektorn snabbt för att inlemma de eftersatta, före detta svarta områdena i utvecklingspolitiken. För att klara de problem som uppstod i samband härmed beslöt Zimbabwe att satsa på förvaltningsutbildning i stor skala för anställda i såväl den statliga förvaltningen som den kommunala.

SIDA ombads att medverka i att bygga upp denna utbildning. Trots att det inte fanns några detaljerade planer i Zimbabwe för hur ett program för förvaltningsutbildningen skulle byggas upp beslöt SIDA att medverka. SIDA har ställt svensk expertis till Zimbabwes förfogande för att utarbeta planer, utbildningsmaterial, organisationsuppläggning osv. SIDA har för detta syfte engagerat Statens Institut för Personalutveckling, SIPU, som under 1983 medverkade i ett total korttidsinsatser, huvudsakligen som katalysator eller rådgivare. Hela insatsen påbörjades med ett studiebesök i Sverige för vissa av de personer som i Zimbabwe är ansvariga för förvaltningsutbildning. På den kommunala sidan har Kommunförbundet engagerats och under 1984 medverkat i ett flertal korttidsinsatser.

SAMMANFATTNING

Att utveckla kunskap är ett av de viktigaste instrumenten i förändringsprocessen i mottagarländerna. I projektutredningen skall projektets behov av kunskap särskilt utredas. Kunskap kan utvecklas på många sätt. Ofta sker det genom att utländsk personal anlitas i projektet, exempelvis kontraktsanställda, korttidsanställda eller konsulter. Normalt sker också vidareutbildning för den inhemska

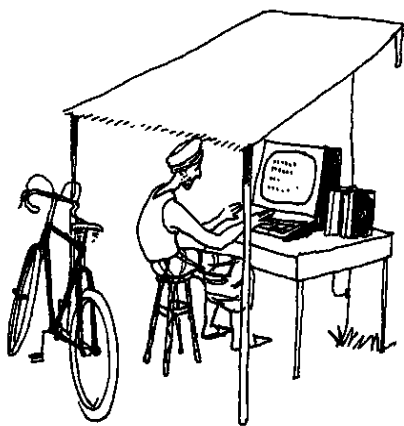


projektpersonalen vid institutioner eller företag i landet eller utomlands.

Ansatsberedningen skall diskutera frågan om hur kunskapsöverföringen skall organiseras och vilken omfattning den bör ha inom respektive kategorier.

TEKNIKÖVERFÖRING

Teknik kan beskrivas som kunskap, som är bunden i färdiga, praktiska lösningar. Den vanligaste innebörden av begreppet är industriella metoder. I detta avsnitt används det dock i en vidare bemärkelse, som uttryck för metoder i allmänhet för att omvandla och förädla resurser.



FÖR- OCH NACKDELAR

Att köpa färdig teknik för att lösa ett problem erbjuder många fördelar. Metoden är utprovad, man vet att den fungerar. Tekniken är tillgänglig på marknaden, vilket innebär att man slipper avsätta resurser för forskning och utveckling.

Men tekniköverföring kan också ha många nackdelar. Även om den i princip är tillgänglig så skyddas den ofta i form av patent eller varumärken. Kostnaden för den bör inte endast mätas i licensavgifter utan också i form av beroende av teknikgivarna, som ofta är transnationella företag. Den teknik som har utvecklats i i-länderna är i allmänhet kapitalintensiv, och baserad på stordrift och centralisering. Den är anpassad till förhållandena i i-länderna, där kapital är billigt och arbetskraft dyr. I u-länderna är förhållandena ofta det omvända. Det är därför långtifrån givet att den importerade tekniken är effektiv i samhällsekonomiskt avseende i u-länderna. Ofta kräver dessutom den avancerade kapitalutrustningen eller storskaliga organisationen ett omfattande och dyrt underhåll. I vissa fall kan emellertid en avancerad anläggning vara den effektivaste lösningen, om tillgängliga alternativ helt saknas eller är oekonomiska.

Snedvridningen mot alltför stor import av storskalig teknologi och kapitalintensiva produkter blir speciellt påtaglig när mottagarlandets växelkurs är starkt övervärderad. En övervärdering av växelkursen innebär bland annat att importen blir orealistiskt billig i förhållande till inhemsk teknologi och inhemska varor. En illustration på den här typen av snedvridning är situationen i Tanzania, där det under början av 1980-talet var billigare att importera cement från Sverige (inkl alla transportkostnader) än att använda den befintliga cementfabriken norr om Dar es Salaam.

ANPASSAD TEKNIK

I början avsåg begreppet anpassad teknik främst olika former av mycket enkel och billig bytteknik för att gradvis höja landsbygdens produktivitet. Som metod för industriell utveckling ser därför u-länderna själva ofta med misstänksamhet på anpassad teknik. Man vill inte ha vad som i i-länderna betraktas som föråldrad teknik.

Med tiden har emellertid anpassad teknik kommit att betyda anpassning efter de lokala förutsättningarna. I detta perspektiv handlar det främst om att anpassa tekniken efter kostnaderna för arbete, kapital och underhåll. Ett åskådligt exempel är att bygga en väg genom mobilisering av undersysselsatt arbetskraft på landsbygden i stället för med importerade maskiner, som drivs med importerade bränslen. Även om möjligheten att byta ut kapital mot arbetskraft sannolikt är störst i byggnads- och anläggningsverksamhet så kan också industriell produktion utformas mer eller mindre arbetsintensiv.

Även den offentliga tjänsteproduktionen kan ske i arbetsintensiva former. Här handlar det ofta om att välja organisationslösningar som är decentraliserade och manuella.

Anpassning av teknik måste ske med stor flexibilitet och försiktighet. I-landstekniken skall inte betraktas som den givet mest effektiva. Men det är heller inte självklart att en arbetsintensiv teknik alltid är överlägsen en kapitalintensiv i ett u-land. I dialogen mellan givar- och mottagarparten bör teknikfrågor spela en framträdande roll.

Inom SIDA:s verksamhet finns erfarenheter av anpassad teknik exempelvis inom områdena vattenförsörjning på landsbygden (se faktaruta sid 73) och miljövard.

På industriområdet har arbetsintensiv tekniköverföring stimulerats genom så kallade systerindustrier. Idén bakom dessa är bland annat att överföra kompletta produktionsanläggningar från svenska industriföretag som är i färd med att nyinvestera i mer kapitalintensiv teknik. Innan anläggningen demonteras i Sverige utbildas den blivande personalen så att anläggningen kan tas i drift omedelbart efter monteringen i mottagarlandet.

Anpassad teknik kan också innebära att mycket avancerad teknik, till exempel mikrodatorer, utnyttjas för att lösa problem i traditionella näringar eller processer. Optimering av bevattningssystem och annan miljöteknologi är exempel på detta.

Datorer i biståndet kan emellertid också skapa flera problem än de löser. I de fall datorer föreslås ingå i biståndsprojekt skall en särskild beredning göras av datorstödet. Frågor som skall besvaras är vilka manuella alternativ som är tillgängliga och vilka garantier som kan lämnas för att datorstödet utnyttjas effektivt. Särskilt viktigt är det att undersöka om den personella, administrativa och fysiska miljön är lämplig för datorer. I annat fall kan det visa sig att lönsamheten av att utnyttja datorstöd blir lägre än vid de manuella eller mindre automatiska alternativ som står till buds.

Det kan vara lämpligt att sluta separata avtal om datorstöd. I dessa avtal regleras frågor om utbildning, service, insatsens längd och uppföljning av driften.

VATTENFÖRSÖRJNING I ETIOPIEN

Under 1970-talet ansågs borrhning med högeffektiva borrhargar vara den mest effektiva metoden för brunnborrning i u-länder. Emellertid saknades ofta borrhsspecialister, organisation och medel för ett effektivt borprogram. Varje brunn blev dyr, och bristen på underhåll och reservdelstillförsel orsakade ständiga avbrott. På många platser fanns alternativ till borrhade brunnar.

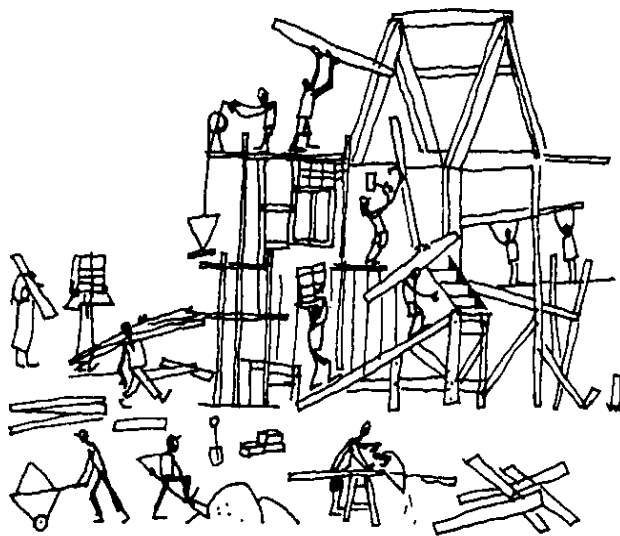


I många vattendrag i Etiopien finns vatten endast under regnperioden. En del av dem har ett kraftigt sandlager som botten. Lokalbefolkningen vet att om man gräver en grop i sanden sipprar vatten fram. Efter en stund kan det skopas upp.

Metoden har vidareutvecklats i nya projekt. Principen är att bygga en dammvägg nedsänkt i sanden tvärs över den torra flodbädden. Därvid samlas vatten i sanden närmast uppströms om väggen. Infiltrationsrör läggs ned i sanden och ansluts till en rörledning, som dras till en brunn eller en tank på stranden. Olika material och flera sätt för att få upp vattnet är möjliga. Man kan således anpassa projektet till lokala förutsättningar. Byinvånarna medverkar och förstår principen. Lokalt material användes i största möjliga utsträckning. Det sandfiltrerade vattnet är relativt rent. Dessutom undviks förluster genom avdunstning då vattnet är bundet i sanden.

TEKNIKVAL I BYGGNADSVERSAMHET

Teknikvalet är mycket viktigt när det gäller byggnads- och anläggningsverksamhet. Kostnaden för byggande i biståndet har i genomsnitt uppgått till cirka 40 procent av de bilaterala biståndsutbetalningarna. Effektivast är de byggmetoder som ger lägsta kostnaden för investering och underhåll under hela byggnadens livslängd. Med nuvärdesmetoden (se sid 48) kan man beräkna nuvärdet av alla framtida kostnader för byggnaden fram till en viss tidpunkt, säg 50 år efter det att byggnaden tagits i drift. Det alternativ som ger det lägsta nuvärdet är det effektivaste. I sådana beräkningar bör normalt kostnader i utländsk valuta värderas högre än kostnader i inhemsk valuta ifall växelkursen är övervärderad. I projekt med en stor komponent byggande skall olika alternativ bedömas med hjälp av en nuvärdesberäkning eller liknande metoder.



För teknikvalet spelar möjligheterna till underhåll en mycket stor roll. Listan över biståndsfinansierade projekt i u-världen, som fem år efter igångsättningen arbetar med lågt kapacitetsutnyttjande eller inte alls, är mycket lång. Den vanligaste förklaringen till denna kapitalförstöring är att underhållet inte har kunnat skötas på grund av brist på företagsledning, reservdelar, industriell infrastruktur, utländsk valuta eller tekniker.

underhåll

Där tekniska installationer byggs med stöd av svenska biståndsmedel är det därför viktigt att ta hänsyn till underhållsfrågorna. Dels kan bristande möjligheter att sköta underhåll leda till val av enklare teknik, dels måste underhållsfrågorna planeras redan i projektutredningen. Ofta är det nödvändigt att snabbt komma igång med utbildning av dem som i framtiden skall ansvara för det tekniska underhållet.

SJUKHUS I VIETNAM – VENTILATION

Barnsjukhuset i Hanoi, som byggts med svenskt stöd, är en byggnad i åtta våningar. Vid projekteringen av byggnaden gjordes noggranna beräkningar och försök i Sverige för att komma fram till en effektiv uppläggning av ventilationen. När byggnaden började bli klar kunde man dock konstatera klara brister i



detta avseende. Det var tänkt att den smala men långsträckt byggnaden skulle ventileras i längdriktningen (genom korridoren). Däremot saknades ordentliga möjligheter att öppna tvärdrag från ena långsidan till den andra. Fönstren gick inte att ställa upp mot väggen utan risk för glaskrossning. Samtliga operationsutrymmen var vidare enligt svensk modell belägna mitt i huskroppen utan fönster och således helt beroende av elektricitet för ljus och ventilation. Elavbrotten är legio.

I Vietnam och andra tropiska länder finns en tradition att bygga hus med naturlig ventilation genom öppna korridorer, ventilationshål över dörrar och fönster, utskjutande tak m m. En viktig förklaring till den bristande anpassningen när det gäller barnsjukhuset i Hanoi var att projekteringen skedde i Sverige. I enskilda detaljer gjordes den många gånger av folk som inte varit på platsen (endast arkitekter och huvudansvariga tekniker hade kunnat besöka Vietnam).



Det är således viktigt att ha tid och möjligheter till ingående diskussioner i mottagarlandet om tekniska lösningar. Det räcker normalt inte med att utarbeta ett förslag i Sverige som sedan underställs mottagarlandet för synpunkter. Förslaget måste utarbetas förutsättningslöst i landet efter noggranna diskussioner och insamling av fakta och erfarenheter.

SAMMANFATTNING

Teknikvalet i ett projekt bör bedömas med utgångspunkt från:

- Teknikens effektivitet i bemärkelsen hushållning med knappa resurser i mottagarlandet, vilket i allmänhet gör att arbetsintensiva och energibesparande metoder bör eftersträvas
- Tillgång på industriell infrastruktur, dvs den tekniskt-industriella basen för reparationer och underhåll
- Valutabehovet för drift och underhåll, dvs beroendet av importerade reservdelar eller förbrukningsvaror
- Möjligheterna att organisera byggande och underhåll i den lokala sociala miljön
- Den lokala personalens utbildningsnivå och möjligheterna att genom utbildning tillförsäkra projektet bra underhåll och driftsäkerhet.

SIDAS KAPACITET OCH SVENSKA RESURSER MEDVERKAN

SIDAS förmåga att omsätta bistandsmedel i insatser som främjar utvecklingen i programländerna begränsas av verkets kapacitet för insatshandläggning. Erfarenheterna av bistandsverksamheten talar entydigt för att det ofta krävs ett omfattande engagemang från SIDA för att de svenska insatserna skall bli effektiva.

SIDAS kapacitet är begränsad och kan inte på kort sikt anpassas till en ökande verksamhet.

I projektidentifiering är det viktigt att analysera vilka anspråk som ett projekt kommer att resa på SIDAS medverkan. Kapacitetsfrågorna kan bland annat diskuteras i följande avseenden:

- Sektorkoncentration
- Projektens storlek och långsiktighet
- Möjligheter till samfinansiering
- Svenska resursers medverkan i projektgenomförandet

SEKTORKONCENTRATION

För att svenskt bistånd skall vara verkningsfullt skall det riktas till sektorer, som har strategisk betydelse för utvecklingen. Landsbygdsutveckling utgör till exempel ofta ett medel för att nå väsent-

liga u
pelvis
bruk,
liga s
Ku
rer, t
viss r
effek
Ett
SIDA
sekte
bistår
I s
föran
på ku

STOR
Verke
konc
bygga
inom
kan
proje
la-sär

SAMI
Samf
ett p
samfi
tifier
att fi
vilke
At
stöd
resur
männ
parte
ansva
regio
tiva f
admin

liga utvecklingsmål och täcker också flera viktiga sektorer, exempelvis primärhälsovård, primärundervisning, småindustri, jordbruk, kommunikationer. En koncentration av biståndet till väsentliga sektorer och insatser motiveras alltså av biståndsmålen.

Kunskapen i Sverige om förhållandena i vissa strategiska sektorer, till exempel om risodling eller annat tropiskt lantbruk, sätter i viss mån en gräns för vilka sektorer som Sverige kan lämna ett effektivt bistånd till.

Ett ytterligare och viktigt skäl till sektorkoncentration är att SIDA har begränsad kapacitet. En spridning på alltför många sektorer skulle omöjliggöra en effektiv styrning och kontroll av biståndsinsatserna.

SIDAs kapacitet

I samarbetsprogrammen anpassas sektorvalet successivt efter förändringar i mottagarländernas utvecklingsproblem, tillgången på kunskap i Sverige och SIDAs kapacitet.

STORLEK OCH LÅNGSIKTIGHET

Verkets administrativa begränsningar blir mindre om projektvalet koncentreras till stora och långsiktiga insatser. SIDA kan inte bygga upp kapacitet, vare sig administrativ eller yrkesspecifik, inom alla tänkbara områden eller funktioner. Även inom en sektor kan därför det svenska stödet koncentreras till en viss typ av projekt. För stora och långsiktiga insatser är det möjligt att utveckla särskild kompetens inom och utom SIDA.

SAMFINANSIERING

Samfinansiering innebär att flera givare deltar som finansiärer av ett projekt. Man brukar skilja mellan parallellfinansiering och samfinansiering. I det förra fallet har varje givarorganisation identifierat den eller de speciella aktiviteter i ett projekt som den avser att finansiera. I rena samfinansieringar går det inte att identifiera vilken aktivitet en särskild givares bidrag hänförs till.

**parallellfinansiering
samfinansiering**

Att delta i samfinansieringar kan vara ett bra sätt för SIDA att stödja prioriterade projekt utan att förbruka stora administrativa resurser för förberedelser, genomförande och uppföljning. I allmänhet bildas en projektorganisation vid sådana projekt, där en av parterna (förutom mottagarlandet) har det tyngsta administrativa ansvaret. Särskilt i samfinansieringar med Världsbanken och vissa regionala och nationella utvecklingsbanker kan sådana administrativa fördelar uppnås. I samnordiska projekt är det vanligt att det administrativa ansvaret anförtros ett av biståndsorganen.

ANSKAFFNING AV RESURSER

En stor del av SIDA:s arbete går ut på att identifiera och anskaffa resurser för biståndssamarbetet. Upphandlingar av varor och tjänster regleras för SIDA:s del i 1973 års upphandlingsförordning. Tre grundläggande krav är uppställda för svenska myndigheters upphandling: kraven på konkurrens, affärsmässighet och rättssäkerhet. För mottagarländernas egen upphandling inom biståndet gäller i princip regler av motsvarande innebörd.

Upphandling i biståndet skall alltid basera sig på sund konkurrens när så är möjligt. Om en leverantör/konsultfirma kommer i monopolställning kan det vara frestande att hålla priserna på en högre nivå än vad som är motiverat med hänsyn till kostnaderna. Affärsmässigheten innebär att man skall ta hänsyn till alla faktorer så att upphandlingen blir så ekonomisk och ändamålsenlig som möjlig för biståndet. Rättssäkerheten slutligen garanteras genom att SIDA tillämpar upphandlingsförordningens strikta regelsystem, genom den kommersiella sekretessen, genom kravet på en opartisk behandling av anbud och anbudsgivare samt genom offentlighet när kontraktet väl är underskrivet.

Upphandlingsförordningen ger ingen företrädesrätt för svenska leverantörer/konsultföretag. Bundet bistånd däremot innebär en sådan företrädesrätt. Anbud i bunden upphandling kan som regel infordras endast från svenska företag. Bindningen innebär endast den restriktionen på upphandlingsförordningens bestämmelser, att utländska varor och tjänster utesluts.

I sin obundna upphandling däremot kan och måste SIDA agera utan denna restriktion. Varje upphandling skall betraktas uteslutande som en affärstransaktion. SIDA har ålagts en författningsskyldighet att aktivt kartlägga och bedöma både den svenska och den utländska marknaden när det gäller varor och tjänster som kan bli aktuella att upphandla. Syftet härmed är att biståndsmedlen skall kunna användas på bästa sätt genom att utnyttja möjligheterna till konkurrens på den svenska och internationella marknaden.

Anbudsgivarkretsen i en upphandling måste dock anpassas till upphandlingens storlek och karaktär. Vidare gäller det att bedöma värdet och betydelsen av relationen svenskt bistånd/svensk resursbas. Om anbudsgivarkretsen redan från början begränsas till den svenska marknaden måste detta kunna motiveras på sakliga och affärsmässiga grunder. En sådan motivering är som regel lätt att formulera vid upphandling till värdemässigt låga belopp. När en tillfredsställande konkurrens går att etablera inom landets gränser och en internationell anbudstävlan inte förväntas ge sådana fördelar som motsvarar det administrativa merarbetet finns heller ingen anledning att dra igång ett internationellt anbudsförfarande.

När det gäller konsultuppdrag och vid upphandling av exempelvis anläggningar som innehåller en betydande utvecklingskomponent är den geografiska närheten och lättheten att kommunicera ofta avgörande faktorer, jämfört med upphandling av enklare varor av standardkaraktär.

konkurrens

affärsmässighet

rättssäkerhet

TELEKOMMUNIKATIONER I GUINEA-BISSAU

De teleinstallationer som övergavs av portugiserna, när de lämnade landet 1974, var föråldrade och illa underhållna. Totalt hade systemet bara 2 300 anslutna abonnenter. Med den portugisiska kolonialmaktens frånträde försvann också större delen av den personal som behövdes för drift och underhåll av systemet. Med svensk och fransk hjälp kunde de föråldrade teleinstallationerna hjälpligt hållas igång.

Med Sverige och Norge som finansiärer har Guinea-Bissau sedan 1978 byggt upp ett nytt inrikes telesystem. Systemet togs i drift under 1982 och därefter har en del ytterligare investeringar gjorts. 1984 hade sammanlagt 55mkr av svenska biståndsmedel anslagits till projektet.

Det nya telesystemet omfattar automatiska telefonväxlar i Bissau och på 10 orter ute i landet. En utbyggnad av abonnentnätet på samtliga dessa orter samt transmissionsutrustning för överföring av teletrafiken via ett radiolänksystem ingår i projektet.

Huvudleverantör till projektet har varit LM Ericsson, som har tillhandahållit större delen av utrustningen. Företaget har även stått för installationsarbetet och utbildning av lokal personal under byggnadsfasen. Sedan nätet togs i bruk 1982 har LM Ericsson hållit ett underhållsteam i landet. Projektet har fört med sig både varu- och tjänsteexport från Sverige.

Beredning, planering, upphandling, genomförande och uppföljning av projektet har skett via LM Ericsson och SWEDTEL (Televerkets konsultbolag). Genom denna medverkan av svenska företag och konsulter har projektet kunnat genomföras med en mindre arbetsbelastning för SIDA än vad som är brukligt vid projektbistånd. Mottagarlandet har samtidigt erhållit tekniskt bistånd och utbildning inom ett område där de egna kunskaperna varit små eller obefintliga. Telekommunikationer är ett område där svenska företag teknologiskt och prismsåsigt ligger långt framme och där de således kan erbjuda konkurrenskraftiga produkter.



Relationen svenskt bistånd/svensk resursbas är sålunda många gånger en faktor som för SIDA:s del i jämförelsevis hög grad måste få påverka den affärsmässiga bedömningen. Men i varje särskilt upphandlingsärende skall göras en reell bedömning om utländsk konkurrens skulle kunna innebära avgörande affärsmässiga fördelar, och denna bedömning skall kunna dokumenteras.

Det s k återflödet uppgår till närmare hälften av det svenska bilaterala biståndet. återflöde

Återflöde är emellertid inte något mål i SIDA:s verksamhet. Insatser skall väljas och utformas utifrån fastlagda biståndsmål och identifierade behov i mottagarländerna. Det är naturligt att Sverige inom ramen för ländernas prioriteringar i första hand erbjuder samarbete inom sektorer där Sverige har särskild kompetens och redan besitter en väl utvecklad resursbas.

SIDA undersöker fortlöpande när svenska företag har speciella fördelar att erbjuda ur biståndets synpunkt och dessa kan få SIDA:s stöd för en vidare anpassning till de speciella förhållanden som råder i mottagarländerna. Att inom ramen för gällande upphandlingsregler och på lång sikt bygga upp en konkurrenskraftig svensk resursbas för varor och tjänster är betydelsefullt för effektiviteten i biståndet.

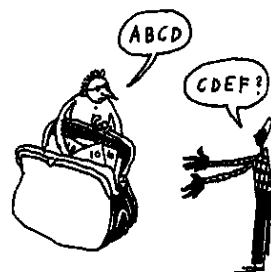
DIALOG I BISTÅNDET

Dialog innebär utbyte av erfarenheter och uppfattningar. I regel förknippas biståndsdialogen med att Sverige, med större eller mindre eftertryck, för fram sina synpunkter. I dialogen ingår dock även ett aktivt lyssnande — annars vore det ingen dialog.

Samarbetet måste kunna tåla skilda ståndpunkter utan att förtroendet rubbas. SIDA måste klart redovisa vilka de svenska biståndspolitiska målen är, samt klargöra Sveriges principiella inställning, även om denna skulle strida mot mottagarlandets.

En förutsättning för ett bibehållet förtroende även då motsatta uppfattningar föreligger är att Sveriges engagemang i mottagarländerna, och i regel också i de ekonomiska och sociala sektorer dit biståndet koncentreras, är av långsiktig natur. En viktig roll i detta sammanhang spelar landprogrammeringsprincipen. Genom att mottagaren och givaren har rimlig säkerhet om minimitillgången på svenska resurser på ett par års sikt underlättas bådas planering. De svenska resurserna kan rationellt integreras i utvecklingsplaneringen. Mindre goda projekt kan avvisas utan att mottagaren löper risk att helt gå miste om de sålunda friställda resurserna.

Långsiktigheten i engagemanget utesluter inte flexibilitet. Flexibilitet finns, och skall finnas, både inom och utom landramarna. De dramatiska förändringar som ofta äger rum i mottagarländernas ekonomiska — och, ibland, politiska — situation ställer höga krav på anpassning från biståndsgivarens sida. Kunskap om mottagarländernas problem och möjligheter är en förutsättning för att man framgångsrikt skall kunna förena kraven på kontinuitet med kraven på anpassning.



SIDAS kunskap om bistånd och om mottagarländerna är till för att användas i dialogen. Detta innebär dels att sakkunskap ställs till mottagarländernas förfogande, dels att vissa insatsförslag måste avslås eller modifieras. Pågående insatser som inte tillgodoser svenska biståndsmål skall kunna avbrytas, om svenska krav på förändringar inte kan uppfyllas. Det ömsesidiga förtroende som ligger till grund för utvecklingssamarbetet ger Sverige en legitimitet att utnyttja både sin vetorätt och sin rätt att ställa krav på hur biståndsinsatserna skall utformas och genomföras.

Denna legitimitet måste också grundas på en övertygelse hos mottagarländerna att målet för det svenska biståndet är att stödja mottagarländernas utveckling i linje med de svenska biståndspolitiska målen. Om mottagarländerna — med rätt eller orätt — utgår från att Sveriges motiv med biståndet är andra än de redovisade, minskar Sveriges auktoritet i dialogen. Det är bl a av detta skäl viktigt att Sverige klart markerar de avsteg från biståndsmålen som görs, bl a i den "gråzon" av bredare samarbete, u-krediter m m där svenska egenintressen tillåts spela en större roll än i det landprogrammerade biståndet.

De synpunkter som Sverige som givare för fram i dialogen varierar i styrka från mer eller mindre försiktigt framförda ståndpunkter till klart specificerade villkor för svensk finansiering och medverkan. På projektnivån förs kontinuerligt en ingående dialog, och SIDA tar aktiv del i projektens planering, genomförande och uppföljning. På denna nivå är det också vanligt att SIDA framför krav av olika slag som villkor för fortsatt svenskt stöd.

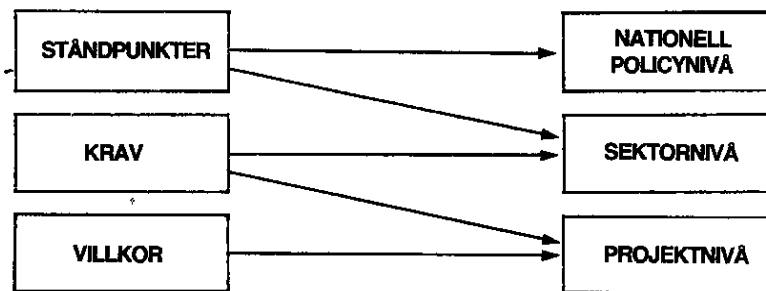
Om utfallet av ett projekt är helt beroende av att mottagarlandets nationella policy — t ex prispolitiken på jordbruksprodukter, eller växelkurspolitiken — förändras skall de svenska synpunkterna framföras, även om Sverige bör söka undvika att ställa krav på genomgripande förändringar av landets utvecklingspolitik som villkor för fortsatt stöd.

Innebörden av begreppet "krav" är ofta oklar, både för kravställaren (SIDA/Sverige) och för mottagarlandet. I grova drag kan man dock särskilja tre olika grader av bestämdhet med vilken de svenska synpunkterna kommer till uttryck i dialogen:

- Svenska ståndpunkter. Principuttalanden, som kan innehålla allt från en allmän presentation av Sveriges biståndspolitiska mål till mer konkreta ställningstaganden i frågor som rör t ex familjeplanering, riktlinjer för importstödet, prispolitik på jordbruksprodukter, det önskvärda i att förbättra kvinnans ställning, etc.
- Svenska krav. Med visst eftertryck framförda önskemål i konkreta frågor. Skillnaden mellan ståndpunkter och krav är ofta en fråga om hur, och av vem och i vilket sammanhang, som något framförs, och om hur mottagaren väljer att uppfatta budskapet.
- Svenska villkor. Klart formulerade krav kopplade till explicit redovisade hot om sanktioner.



Följande figur illustrerar schematiskt sambandet mellan styrkan i de svenska synpunkterna, och den nivå på vilken de framförs:



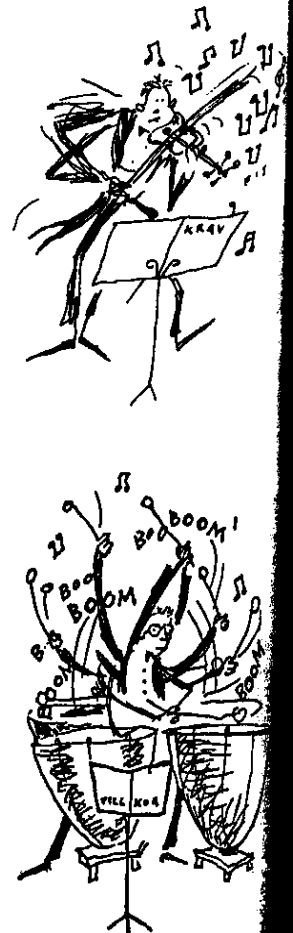
När SIDA har ställt krav eller villkor i dialogen måste dessa följas upp för att agerandet skall vara trovärdigt. Detta betyder att SIDA måste ha tänkt igenom, och redovisat för mottagarlandet, vilka sanktioner som kommer att tillgripas om villkoren inte uppfylls. Exempel på sanktioner kan vara försenade eller innehållna utbetalningar, indraget personalbistånd, eller vägran att förlänga avtal. Det är alltid påfrestande för samarbetet att ställa villkor och tillgripa sanktioner. En slutsats av detta kan vara att det är bättre att i förväg avstå från att stödja ett projekt — eller en hel sektor — om SIDA bedömer att insatsen kan genomföras effektivt endast om hårda villkor och hot om sanktioner kan förmå samarbetslandet att uppfylla de svenska kraven.

Huvuddelen av dialogen förs i det löpande arbetet mellan SIDA och mottagarlandet. De vanligaste aktörerna är biståndskontorens tjänstemän och representanter för mottagarlandet. När det gäller större och besvärligare frågor kan dialogen föras vid årliga genomgångar, då även SIDA:s tjänstemän i Stockholm deltar.

Normalt leder dialogen fram till kompromisslösningar. Att sanktioner i form av t ex inställda utbetalningar till ett visst projekt utlöses tillhör undantagen i samarbetet. I dessa fall är det extra angeläget att följa alla föreskrivna procedurer.

Frågor som rör hela biståndsprogrammets inriktning samlas till mer övergripande diskussionstillfällen, till exempel programdiskussioner, halvtidsöversyner och förhandlingar om samarbetsavtal. Vid sådana tillfällen deltar på svensk sida ofta representanter från utrikesdepartementet. Förhandlingarna om samarbetsavtal förs mellan de båda regeringarna, och är den högsta nivån i dialogen.

Personal utanför SIDA och UD bör normalt inte delta i dialogen. Om detta sker, till exempel genom att konsulter driver vissa frågor i ett projekt, bör detta agerande baseras på klart formulerade uppdragsbeskrivningar och riktlinjer från SIDA.





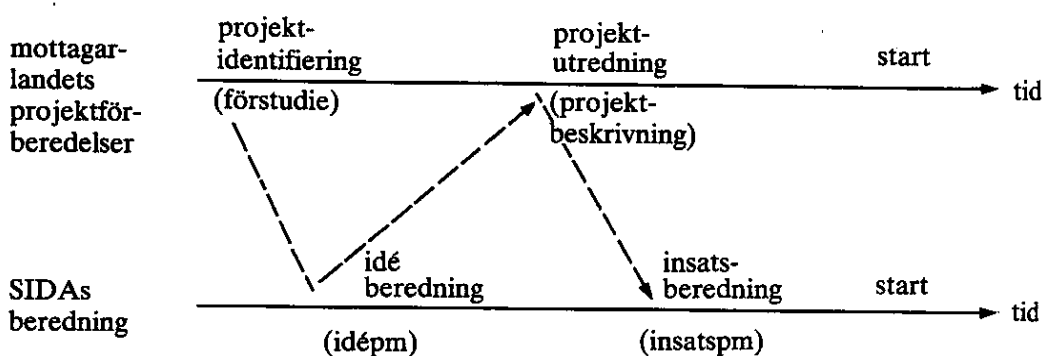
BEREDNING AV PROJEKTSTÖD



INLEDNING

I kapitel 2 presenterades det schematiska insatsförloppet (idéberedning, insatsberedning, genomförande och uppföljning samt utvärdering). I kapitel 3-4 diskuterades vilka aspekter på ett projekt och en insats som bör bedömas för att SIDA skall kunna besluta om en svensk insats i projektet. I detta avsnitt är syftet att göra en syntes av resonemanget i de föregående kapitlen. De frågor som skall besvaras är när i förloppet olika bedömningar bör göras och vilka metoder som kan tillämpas i bedömningen.

Metodhandboken är i första hand en handbok i beredning, genomförande och uppföljning av insatser, inte projekt. Redan i inledningen framhölls dock att en bedömning av projektet skall ingå i SIDA:s beredning. Även i kapitel 3 och 4 har resonemanget förts om projektet, inte insatsen. Följande figur illustrerar sambandet mellan projektet och insatsen under förberedelserna:



Figuren visar att momenten i mottagarlandets projektförberedelser är utgångspunkt för SIDA:s beredning. Idéberedningen bör normalt inte inledas förrän projektet är identifierat och presenterat i en förstudie eller liknande. Insatsberedningen förutsätter att mottagarlandet har dokumenterat projektet i detalj under sin projektutredning, sammanfattad i projektbeskrivningen. Samtidigt är

ett p
insat
utrec
Äv
sama
bosk
för b
I d
jekts
proje
dessa
SIDA
andra
— dis

PR

HUR I

Proje
tidigt
fierat
att de
bistån
under

Der
genom
uppst
accep
lingsp
betas.
exemp
Givar
och a
bered
rar giv

Der
na pro
de avt
väntas
en dis
betspr
slag so
andra
ökning
idén k
inform
dets fa

ett positivt besked beträffande fortsatt beredning av en svensk insats ofta ett villkor för att mottagarlandet skall fortsätta projektutredningen.

Även om projektförberedelserna i allmänhet innebär ett nära samarbete mellan mottagarlandet och SIDA är det viktigt att boskillnaden är klar och tydlig när det gäller vem som har ansvaret för beredningen av projektet respektive insatsen.

I detta kapitel diskuteras en grundmodell för beredning av projektstöd. Av skäl som nämndes ovan kommer även momenten projektidentifiering och projektutredning att beröras, särskilt vad dessa aktiviteter bör innehålla för att utgöra bra underlag för SIDA:s beredning av insatsen. Tillämpningen av grundmodellen på andra biståndsformer — sektorstöd, importstöd och övrigt bistånd — diskuteras i kapitel 7.

PROJEKTIDENTIFIERING

HUR IDENTIFIERAS PROJEKT?

Projektets huvudsakliga inriktning bestäms nästan alltid mycket tidigt i projektförberedelserna. När projektet en gång är identifierat råder ofta betydande motstånd mot att ändra i det. Vikten av att det prövas mot de kriterier som mottagarlandet respektive biståndsgivaren har identifierat för urvalet kan därför inte nog understrykas.

Det är en vanlig uppfattning att biståndsprojekt identifieras genom en resonerande analys, där för- och nackdelar enligt de uppställda kriterierna vägs mot varandra och leder till att projektet accepteras eller förkastas. Mottagarlandet antas identifiera utvecklingsprojekt i anslutning till att nationella utvecklingsplaner utarbetas. Dessa projektförslag presenteras för biståndsgivarna, till exempel i samband med årsförhandlingar om kommande bistånd. Givaren antas värdera projektet utifrån sina biståndspolitiska mål och andra riktlinjer eller restriktioner för samarbetet. Efter en beredning av projektförslaget och biståndsinsatsen i projektet svarar givaren ja eller nej på framställningen om stöd.

Den verkliga identifieringen följer emellertid mycket sällan denna procedur. Ofta görs förfrågningar om projektstöd under löpande avtal och utan de formella kriterier som en framställning förväntas uppfylla. Ursprunget till en förfrågan kan vara ett förslag i en diskussion mellan parterna. Initiativet till sådana nya samarbetsprojekt kan komma från ettdera hållet. En bakgrund till förslag som lanseras av mottagarlandet kan vara svikna löften från andra finansiärer i ett högt prioriterat projekt eller kostnadsökningar som inte täcks av befintliga finansieringskällor. Projektidén kan också vara genuint ny. Den kan vara framsprungen ur informella diskussioner mellan biståndskontoret och mottagarlandets fackmyndigheter eller biståndssamordnande myndighet. Den

kan också vara ett resultat av en sektorgenomgång eller andra tillfällen då parterna förutsättningslöst diskuterar det framtida samarbetet.

Det är också vanligt att projektförslag härrör från uppvaktnings- eller avvaktnings- av svenska företag eller organisationer som har ett projekt "på gång" i landet. Uppvaktnings- eller avvaktnings- av detta slag görs ofta både hos biståndskontoret och den ansvariga fackmyndigheten. Ofta är fackmyndighetens roll minst lika aktiv som den svenska partners när det gäller att övertyga biståndsgivaren om projektets vikt.



Ytterligare en vanlig grund för en projektförfrågan är behovet av komplettering eller förlängning av en pågående insats. I dessa fall är inte sällan upphovet till förfrågan erfarenheter och synpunkter från den svenska biståndspersonal som är verksam i projektet.

Slutligen bör nämnas förfrågningar som härrör från andra biståndsgivare. I första hand presenteras sådana av multilaterala organisationer inom FN-systemet och de nordiska biståndsgivarna. Även internationella och regionala utvecklingsbanker gör förfrågningar om finansiellt samarbete.

Den första förfrågan sker ofta i form av en informell sondering av det svenska intresset att stödja en projektidé. Det kan därför vara svårt att ange former för bedömningen. Den bör trots detta vila på några generella kriterier för vilka projektidéer som bör passera den första grovsällningen.

Målet för bedömningen av ett projektförslag på detta stadium är inte att identifiera ett projekt som med säkerhet kommer att stödjas med svenskt bistånd utan att sortera bort projekt, för vilka en svensk finansiering inte förefaller vara lämplig.

Grovsällningen skall vila på en tillämpning av följande kriterier:

ÄR PROJEKTFÖRSLAGET PRIORITERAT?

Är projektförslaget förankrat hos den eller de myndigheter som har till uppgift att överlägga med SIDA om biståndets inriktning? En förfrågan behöver inte nödvändigtvis komma från den biståndssamordnande myndigheten — ofta planerings- eller finansministeriet — för att bedömas som seriös. Den inofficiella förfrågan framställs kanske oftare av projektansvariga myndigheter. Det som skall bedömas är hur pass prioriterat projektet är, eller med andra ord, hur stor sannolikheten är att en officiell och skriftlig framställning kan väntas. Ett mått på prioriteringen kan vara vilka resurser mottagarlandet självt tänker avsätta.

Om projektförslaget förefaller vara långt ifrån prioriterat eller förankrat hos behöriga myndigheter kan det normalt avvisas.

BISTÅNDSMÅLEN

Det andra kriteriet i grovsällningen av projektförslag avser huruvida det står i samklang med de svenska biståndsmålen. Bedömningen omfattar i allmänhet ingen djupare problem- eller målanalys. Det kan i stället karaktäriseras som en bortsortering av projekt som uppenbart strider mot biståndsmålen. Förslag om svensk finansiering av polismaktens omorganisation eller utbyggnad, påkostade administrativa och kommersiella centra, motorvägar samt kommunikationsradio eller annan utrustning till mottagarlandets ambassader är exempel på projektförslag som ofta omedelbart kan avvisas.

I de flesta fall är inte bedömningen entydig och enkel. Kanske uppfyller projektet ett av biståndsmålen men inte ett annat. Många utvecklingsinvesteringar har som mål att öka resurstillväxten i landet men kan samtidigt leda till negativa konsekvenser för den sociala utjämningen. Bedömningen bör också utgå från andra riktlinjer i biståndet.

För varje land finns (i samarbetsprogrammet) riktlinjer — mer eller mindre grova — för vilket eller vilka mål som är särskilt angelägna att uppnå i samarbetet och vilken målgrupp som avses nås med de olika insatserna. Projekt som uppenbarligen inte kan uppfylla biståndsmålen eller nå målgruppen kan avvisas.

SIDAS FINANSIELLA OCH ADMINISTRATIVA KAPACITET

Om projektet inte har avvisats, med hänvisning till att det inte är prioriterat eller oförenligt med biståndsmålen, är nästa steg att bedöma om SIDAS kapacitet medger stöd till projektet.

På kort sikt kan det vara så att biståndsramarna är bundna till pågående projekt och att det finansiella utrymmet således är begränsat. I hur hög grad detta förhållande leder till att projektet inte kan stödjas beror naturligtvis på dess omfattning och den begärda insatsen. Biståndsramarna är sällan så intecknade att inte stöd till små projekt ryms inom dem. Värre är det om ett projekt är så stort att det skulle ta i anspråk en betydande del av ramen.

Oftare än det finansiella utrymmet sätter dock kapaciteten inom biståndsorganisationen (se sid 76) gränser för projektvalet. Det kan gälla både SIDAS egen administrativa kapacitet och den allmänna tillgången på resurser och kunskap i Sverige för en viss insats.

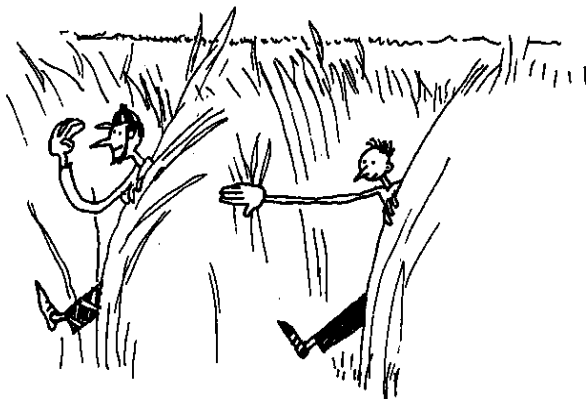
Som grund för SIDAS samarbete med ett mottagarland ligger kanske en överenskommelse att koncentrera stödet till vissa sektorer. I den preliminära beredningen kan projektförslag också avvisas med hänvisning härtill.

FORTSATT BEDÖMNING

Om något av kriterierna inte är uppfyllt kan projektidén sorteras bort som olämplig för svensk finansiering. Om kriterierna är uppfyllda kan den fortsatta bedömningen följa en av två huvudfåror.

Antingen är projektidén klart formulerad och dessutom kanske ett resultat av dialogen med mottagarlandet. I så fall kan ofta idéberedning inledas utan ytterligare bedömningar. Eller så är projektidén så vag att det behövs ett djupare studium av projekt-mål med mera innan beslut bör fattas om att inleda idéberedning. Idén kanske endast omfattar skissartade förslag inom en viss sektor eller ett geografiskt område som SIDA prioriterar.

I dessa fall kan svenska resurser, t ex konsulter eller andra utredare, användas för att hjälpa mottagarlandet att precisera och avgränsa projektet. Det kan ske i form av en förstudie över mål, målgrupp, resursbehov samt principiell uppläggning och genomförande. I vissa fall, till exempel landsbygdsutveckling, kan identifieringen vara mycket omfattande och kanske inbegripa studier av en regions sociala och ekonomiska struktur, om möjligt med medverkan av representanter för målgruppen.



Beslutet att inleda idéberedning innebär att SIDA åtar sig att formellt pröva svenskt stöd till projektet, och att resurser skall frigöras i SIDA:s organisation för detta ändamål.

Det är viktigt att framhålla att projektförslag kan avvisas på olika stadier i mottagarlandets projektförberedelser. I vissa fall kan den första idén avvisas, till exempel om den uppenbart strider mot svenska biståndsmål. Ibland måste idén vara presenterad i en förstudie för att bedömningen skall kunna göras. Beslut om att påbörja idéberedning bör normalt inte fattas förrän en förstudie över projektet föreligger som underlag för mottagarlandets framställning. Undantag kan göras då projektförslaget har tillkommit på gemensamt initiativ i dialogen eller på annat sätt är väl identifierat.

Observera också att beslut om att inleda idéberedning inte innebär beslut om att stödja projektet, utan endast att SIDA är berett att närmare pröva förutsättningarna för en svensk insats.

förstudie

SAMI

När i
förkl
ändra
att pr
av en

Bedö



Om r
försla
förstu
fattni
proje
vändi

IDÉ

Med i
landet
vara v
ning,
projek
moria,

MOTT

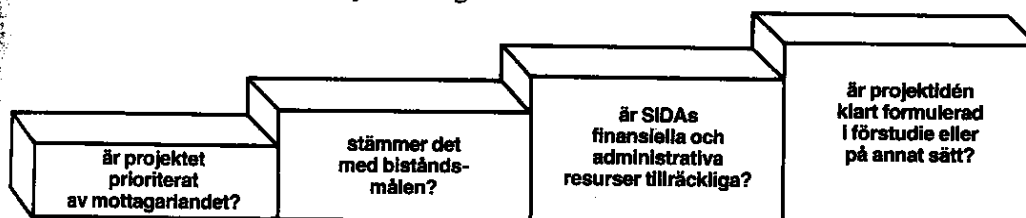
Det f
svensk
ning. I
lig och
som la
bistånd
Fram
beskriv
mellan
tet.

En f
pågåen
sin sam

SAMMANFATTNING

När projektet en gång är identifierat och SIDA principiellt har förklarat sig intresserat av att stödja det är det ofta svårt att senare ändra i det eller dra tillbaka insatsen. Det är därför mycket viktigt att projektet bedöms av SIDA redan innan någon formell prövning av en svensk insats inleds.

Bedömningen skall omfatta följande steg:



Om något av de tre första kriterierna inte är uppfyllt kan projektförslaget avvisas. Ibland kan inte projekttiden prövas utan att en förstudie föreligger, i vilken projektets mål, utformning och omfattning presenteras. Om svenska resurser (konsulter) utnyttjas för projektidentifiering är det viktigt att framhålla att detta inte nödvändigtvis innebär att SIDA avser stödja projektet.

IDÉBEREDNING

Med idéberedningen inleds en fördjupad granskning av mottagarlandets projektförslag och i vilket avseende en svensk insats skulle vara verkningsfull. Därmed påbörjas också formellt SIDA:s utredning, vilket innebär att verket avsätter resurser för att studera projektet. Beslutet om svenskt stöd fattas på basis av en idépromemoria, som för SIDA:s del avslutar idéberedningen.

MOTTAGARLANDETS FRAMSTÄLLNING

Det formella uttrycket för att mottagarlandet önskar utnyttja svenskt bistånd för ett visst ändamål är mottagarlandets framställning. Den skall uppfylla vissa formella krav. Den skall vara skriftlig och undertecknad av planeringsministern eller annan person som landet utsett att ha ansvar för samordning av det svenska biståndet till landet.

Framställningen skall bygga på en förstudie eller en projektbeskrivning. Den har normalt föregåtts av informella sonderingar mellan mottagarlandet och SIDA om svenskt intresse för projektet.

En framställning kan lämnas antingen individuellt och under pågående avtalsperiod eller i samband med att landet överlämnar sin samlade framställning inför en ny avtalsperiod i samarbetet.

projektbeskrivning

IDÉBEREDNINGENS FYRA HUVUDFRÅGOR

Idéberedningen skall svara på grundläggande frågor om projektets mål och hur den svenska insatsen skall bidra till projektet. Det är främst fyra huvudfrågor om projektet som skall bedömas, nämligen:

- VAD problemet bakom framställningen består i och hur det har analyserats (problemanalys)
- HUR det skall avhjälpas (mål/medel-hierarki)
- VEM problemet drabbar respektive vem projektet skall gynna (målgruppsanalys)
- HUR MYCKET resurser som är rimligt att satsa på projektet (effektivitet)

Vidare skall den svenska insatsens utformning och omfattning bedömas, särskilt när det gäller medverkan i rekrytering och upphandling.

PROBLEM- OCH MÅLANALYS

Det är inte alltid som mottagarlandets framställning innehåller en diskussion eller precisering av det problem som projektet skall lösa. Tvärtom tas det ofta för givet att skolan, hälsocentralerna, fiskeprojektet eller vad det nu är fråga om har entydigt positiva effekter.

I kapitel 3 framhölls vikten av att analysera vilket problem som projektet förväntas avhjälpa och på vilket sätt problemet kan struktureras. Motivet härför är att resurserna skall sättas in på "rätt" delproblem i ett större och mer sammansatt problem.

EXEMPEL

SIDA har fått en framställning om att medverka i ett nationellt projekt för artificiell insemination. Projektet består av att genom uppsökande verksamhet korsa de inhemska lågproducerande mjölkorna med europeiska högavkastande raser. Framställning har inkommit och biståndskontoret avser att sätta igång idéberedning.

I framställningen förs ett allmänt resonemang om behovet av att förbättra näringsstandarden som en viktig förutsättning för ökad resurstillväxt i landet, inte minst på landsbygden. Mjölproduktionen för de inhemska korna — 200–300 l/år — jämförs med europeiska kors produktion om 6 000 l/år. Genom att förbättra den

inhem
därige

Resor
analys

Åtgär
ningen
närings
kan nä
animal
vill pric
närings
protein
Enlig
på att
ternas
genetis
ra dess
Om
skulle f

Akt

imj
spel
ave

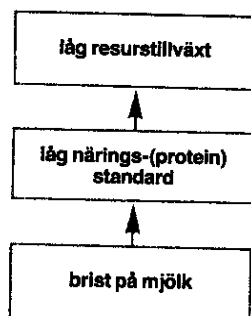
utb
av s
t

fäl
nis

tjun

inhemska stammen kan mjölkkonsumtionen höjas väsentligt och därigenom förbättra hälsostandarden hos befolkningen.

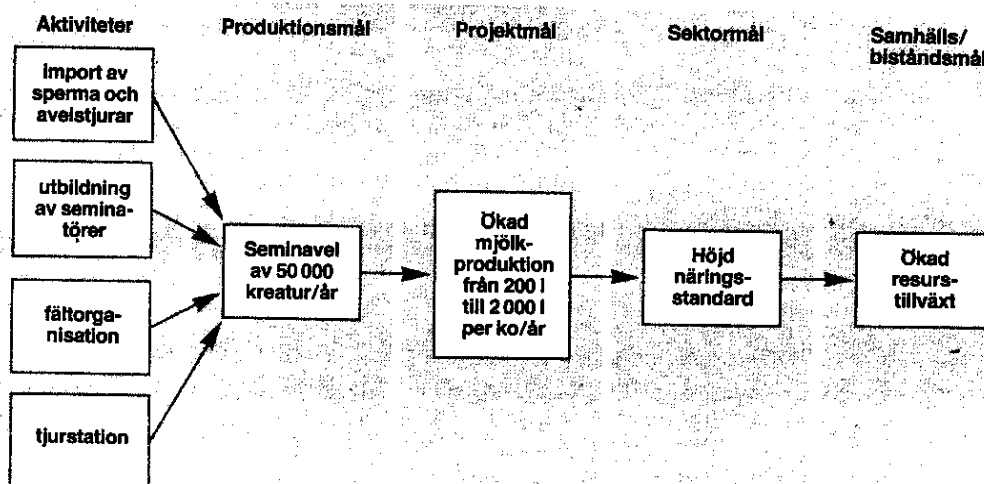
Resonemanget i framställningen är baserat på följande problemanalys:



Åtgärder för att höja mjölkproduktionen förefaller därför vara lösningen på problemet. En djupare analys av sambanden visar att näringsstandarderna också beror av andra faktorer. Som exempel kan nämnas den vegetabiliska proteinproduktionen eller annan animalieproduktion än mjölk. Anta emellertid att myndigheterna vill prioritera en ökad mjölkproduktion som bas för en förbättrad näringsstandard. I beredningen kan vi därför bortse från de andra proteinkällorna.

Enligt myndigheternas analys beror den låga mjölkproduktionen på att den inhemska djurstammen är lågavkastande. Myndigheternas förklaring till den låga avkastningen utgår helt ifrån de genetiska faktorerna hos djurstammen. Endast genom att förbättra dessa (genom avel) kan produktionen höjas.

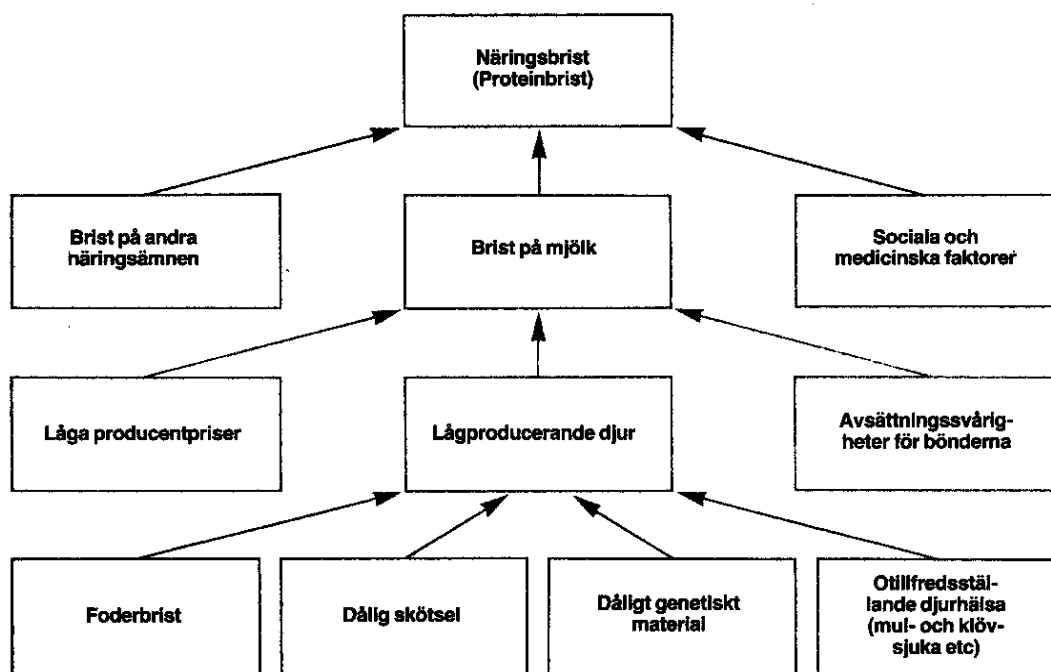
Om vi i idéberedningen accepterade denna problemanalys skulle följande mål/medel-hierarki identifieras för projektet:



En fördjupad analys under idéberedningen visar emellertid följande. Mjölproduktionen är inte enbart beroende av de genetiska förutsättningarna. Marknadens funktionssätt både vad avser producentpriset och distributionen spelar mycket stor roll för produktionsvolymen. Låg genomsnittlig avkastning kan således bero på låga mjölkpriser eller otillräckliga transportmöjligheter. Vidare är avkastningen beroende av faktorer som foderbrist, skötsel och sjukdomar (mul- och klövsjuka etc).

Även de sociala och medicinska aspekterna är viktiga att analysera. Vem kommer att konsumera det ökade mjölkutbudet och hur ser de näringsmässiga sambanden ut mellan ökad mjölkproduktion och hälsostandarden? Kommer till exempel målgruppen att kunna tillgodogöra sig den typ av näring som tillförs, socialt och/eller medicinskt?

Hela problemanalysen kan ha följande utseende:



Enligt denna problemanalys är projektmålet beroende av betydligt fler faktorer än djurstammens genetiska sammansättning. Om projektet skulle baseras på mål/medel-hierarkin på sid 91 är alltså riskerna mycket stora att målet inte nås eller att det nås till mycket stor kostnad, det vill säga med ineffektiva metoder. En förklaring till den alltför snäva problemanalysen kan vara att problemet endast studerades i dess tekniska dimension (se sid 32) och att sociala och ekonomiska frågor inte beaktades i projektidentifieringen. Mål/medel-hierarkin kom därför också att utgå från ett

tekniska
"bättre"
För
sektor
mål/r
ning.

MÅL
Lika
idébe
drabt
33) u
av så
formi
hinder
ter) o
och P

M
S
E
P
n
n
h
n
F
v
o
s
fi
lä
p
a
n
p
s
fa
fi
le
s
a
lä

tekniskt projektmål på för låg nivå ("mera mjölk" i stället för "bättre näringsstandard").

Först sedan problemanalysen klargjort vilken som är den trånga sektorn eller flaskhalsen för att nå projektmålet kan en korrekt mål/medel-hierarki upprättas och projektet ges en lämplig utformning.

MÅLGRUPPSANALYS

Lika viktigt som det är att klargöra frågorna om *vad* och *hur* i idéberedningen är det att bedöma *vem* projektet gynnar eller drabbar. I målgruppsinriktade projekt är målgruppsanalysen (sid 33) utgångspunkten för projektidentifieringen. I idéberedningen av sådana projekt är det därför viktigt att huvudfrågorna har formulerats i följande ordning: vems situation skall förbättras, vad hindrar denna förbättring, hur skall hindren undanröjas (projektet) och vad är kostnaderna för detta. Se även avsnitten Utjämning och Projektets målgrupp i kapitel 3.

MÅLGRUPPSFRÅGOR – SYSSELSÄTTNING I BANGLADESH

Det är inte ovanligt att ett projekt har flera delmål, som riktar sig till olika befolkningsgrupper. I Bangladesh har sysselsättningsprogrammet Intensive Rural Works Programme (IRWP) två huvudmål. Dels vill man kort- och långsiktigt främja sysselsättning på landsbygden, framför allt under jordbrukets lågsäsong. Här riktar sig programmet till fattiga lönearbetare. Dels skall programmet bidra till ökad jordbruksproduktion genom den infrastruktur som byggs. I detta fall riktar sig programmet främst till jordägarna.

På den bangladeshiska landsbygden är familjeförsörjarna i ungefär hälften av alla hushåll i praktiken jordlösa arbetare. Tio procent av



och
faktorer

ssvärig-
inderna

ssstäl-
rhälsa
i klöv-
etc)

familjerna äger över hälften av all jord. Resten är fördelad på en mängd små och medelstora gårdar. Projekt som stöds med svenskt bistånd till Bangladesh skall nå de två tredjedelarna fattigaste hushållen på landsbygden. Flertalet jordägande familjer ingår inte i denna målgrupp.

Under projektutredningen indelades de grupper som på olika sätt skulle gynnas av programmet i skilda kategorier. Jordlösa eller näst intill jordlösa hushåll, som i huvudsak måste försörja sig genom lönearbete, inklusive kvinnor ur sådana hushåll, kallades "projektets primära målgrupp". Småbönder upp till självförsörjningsgrad fick beteckningen "andra avsedda förmånstagare". Slutligen talade både programmets decentraliserade karaktär och all erfarenhet för att landsbygdens elit, de stora jordägarna, affärsmännen och entreprenörerna, inte skulle kunna förhindras från att få betydande vinster av programmet. Denna grupp fick därför beteckningen "ej avsedda förmånstagare".

I Bangladesh är det långtifrån säkert att målgruppen verkligen erhåller större fördelar av programmet än de övriga kategorierna. Genom att klart definiera vilka samhällsgrupper projektverksamheten i första hand bör tjäna uppmärksammas den bristande måluppfyllelsen. Särskilda åtgärder kan vidtas för att öka fördelarna för denna grupp. På samma sätt tjänar erkännandet av att vissa grupper direkt eller indirekt väntas få betydande fördelar fast de inte tillhör målgruppen, ett viktigt syfte. Motsättningar och konflikter kan göras synliga. Definitionerna kan användas för konkreta åtgärder när det gäller den rullande planeringen och genomförandet av projektet.



Ett komplement till målgruppsanalysen kan vara en analys av projektets intressenter och deras respektive mål och insatser. Den här typen av analys är särskilt fruktbar i projekt som innehåller många intressenter med skilda — och kanske motsatta — mål och intressen.

EXEMPEL

SIDA har fått en framställning om deltagande i ett statligt fiskeprojekt för hantverksfiske. I framställningen anges projektmålen vara att öka fångsterna, förbättra konsumtionsstandarden och öka fiskarebefolkningens inkomster.

Bis
tet ge

Mål

Insat

Risk-
tagan

En in
tive e
spekt
natur
jektet
vars s
Eveni
upprä
Akt
till sir
tagan
altern
utlanc
trots l
dröjd.
till ex
anlägg
större
— Sar
mer ig
intres
positiv
igång
nator
idéber
intres
vid för

Biståndskontoret kan pröva möjligheterna att genomföra projektet genom följande analys av de olika intressenternas roll i projektet:

	Fiskemyn- digheterna	Fiskarebe- folkningen	Experterna	Bistånds- myndig- heten	Leveran- törer av utrustning	Privata fiskegros- sister
Mål	större budget och status	högre in- komster	u-landsar- bete, nya erfaren- heter	bistånds- mål	tjäna pengar	stoppa projektet
Insatser	admini- strativa tjänster	arbetskraft och lån	arbete i 1-2 år	landrams- medel, samord- nings- tjänster	leveranser av utrust- ning	inga
Risk- tagande	lågt	högt	lågt	lågt	ganska högt	högt

En intressentanalys av det här slaget visar vilka som är för respektive emot projektet och vilka som kan förväntas vara aktiva respektive passiva i dess genomförande. Positiva till projektet är naturligen de som har något materiellt att vinna på det. I fiskeprojektet är uppenbarligen alla det utom de privata fiskegrossisterna, vars ställning kan hotas av ett statligt monopol över fiskenäringen. Eventuellt kan det vara ett av myndigheternas (outsagda) mål att upprätta ett nationellt statligt monopol.

intressentanalys

Aktiva är de som satsar och riskerar stora resurser i förhållande till sina tillgångar. Utan tvivel är fiskarna själva de största risktagarna, eftersom de satsar hela sitt arbete (och kanske försakar alternativa utkomstmöjligheter) och sätter sig i skuld. Även de utländska leverantörerna av utrustning tar risker, nämligen att trots biståndsfinansieringen inte få betalt eller få betalningen fördröjd. Risker ökar ju fler tjänster som är knutna till leveransen. Om till exempel företaget ikläder sig ansvar för att starta och driva anläggningen i anslutning till projektet är risktagandet betydligt större än om kontraktet endast omfattar leveranser av varor.

Samtidigt som fiskarna är mest beroende av att projektet kommer igång har de minst makt att se till att så sker. Och omvänt, de intressenter som har möjligheter att få igång projektet är visserligen positiva men inte lika beroende av att projektet snabbt kommer igång. Om en analys av intressenter visar att till exempel de nationella myndigheternas risktagande är begränsat bör man i idéberedningen försäkra sig om att myndigheternas kapacitet och intresse för projektet är av den halten att inte projektet stannar upp vid första administrativa problem.

EFFEKTIVITET

Idéberedningen bör också omfatta en bedömning av i vilken mån det föreslagna projektet är effektivt. Effektivitetsbegreppet på detta stadium i beredningen avser inte definitiva kostnader för olika tekniska alternativ, utan en rimlighetsbedömning av kostnaderna av resursernas alternativa användning i det nationella ekonomiska sammanhanget. De frågor som skall besvaras är om det med hänsyn till de problem som mottagarlandet brottas med är rimligt att använda resurser för just detta projekt i förhållande till andra projekt och om projektet i sig är effektivt. Effektivitetsbedömningen syftar till att knyta samman biståndsprojektets inriktning med analysen i samarbetsprogrammet eller ländanalysen. Vidare skall en preliminär bedömning av kostnadseffektivitet och lönsamhet göras. Se vidare avsnittet Att hushålla med resurser i kapitel 3.

EXEMPEL

Landet lider av ett kraftigt underskott i bytesbalansen. Oljenotan och sjunkande relativa priser på landets exportvaror håller på att knäcka statsfinanserna.

SIDA får en framställning om delfinansiering av två stora dammar i en av landets floder. Dammarna skall användas främst för bevattnings av statsfarmarna på slättlandet, varigenom produktionen av exportgrödor beräknas kunna fördubblas. Produktionshöjningen skulle på sikt finansiera en fjärdedel av importkostnaderna. Projektet skulle samtidigt binda en stor del av de svenska biståndsresurserna under många år.

I SIDAs idéberedning av förslaget bör en alternativ användning av resurserna bedömas. Kan lika positiva effekter på bytesbalansen uppnås till samma eller lägre kostnad i andra projekt? Om biståndet i stället används för att stimulera till ökad nationell och småskalig livsmedelsproduktion i kombination med investeringar i nationell energiförsörjning, hur stora investeringar skulle då behövas göras för att nå samma valutaeffekt? Vilka möjligheter finns att genomföra ett alternativt projekt?

Motsvarande resonemang bör även föras beträffande mindre insatser och projekt, där en alternativ resursanvändning finns. Bedömningen avser de högre nivåerna i mål/medel-hierarkin, det vill säga de som svarar på frågorna om projektet löser ett angeläget sektorproblem samt om sektorn är viktig i förhållande till landets politiska, ekonomiska och sociala belägenhet. Dessutom skall en preliminär bedömning göras om projektets lönsamhet eller kostnadseffektivitet som underlag för ett principbeslut om svensk insats.

lönsamhet

DEN SVENSKA INSATSEN

I beredningen av ett projektstöd är det viktigt att man på ett tidigt stadium får klart för sig hur omfattande medverkan som kommer att behövas från Sverige. De bedömningar som skall göras diskutere-

rades i
kan. F
klarläg
Red
skall k
sektor
fördju
resurs

Frå
SIDA
föring
till sv
rustni
konku
och tj

Hu
hur m
tagarl
Hur s
vet? V
tänkb
i utlä
svens
precis

METO

Idébe
proje
vad, l
den a
idébe
gäller
är de
behö
insats

Idé
fall n
gåend
redni
natur
ompr

On
svens
ninge
det. l
bereg
grund
surse

rades på sid 76 om SIDA:s kapacitet och svenska resursers medverkan. Personalbiståndets omfattning och inriktning (se sid 65) bör klargöras på ett tidigt stadium.

Redan då den informella förfrågan från mottagarlandet besvaras skall kontrolleras att projektet inte ligger utanför koncentrationssektorerna i samarbetet. I idéberedningen är det angeläget att fördjupa analysen av konsekvenserna för SIDA och den svenska resursbasen vad avser medverkan i projektet.

Frågor som skall besvaras är: Vilka tidigare erfarenheter har SIDA av samarbete inom sektorn? Vilket slags kunskapsöverföring efterfrågar projektet och i vilken omfattning? Kan alternativ till svenskt personalbistånd fungera smidigare? Vilken typ av utrustning skall upphandlas och vilka är möjligheterna att finna konkurrenskraftiga maskintillverkare eller leverantörer av varor och tjänster?

Hur stort kommer SIDA:s finansiella åtagande att bli och under hur många år beräknas projektet pågå? Vilken kapacitet har mottagarlandet på kort och lång sikt att driva och finansiera projektet? Hur stor andel utgör SIDA:s bidrag av det totala finansieringsbehovet? Vilka andra externa finansieringskällor är aktuella respektive tänkbara? Vilka kostnader har projektet för investeringar och drift i utländsk respektive inhemsk valuta? Vilka kostnader avser det svenska bidraget täcka? Idéberedningen skall så långt som möjligt precisera de svenska åtagandena enligt ovan.

METODER OCH RESURSER

Idéberedningen är, vad gäller projektet, en bedömning av hur projektförslaget (förstudien) behandlar de fyra huvudfrågorna vad, hur, vem, hur mycket. I vissa fall är kunskaperna i SIDA om den aktuella sektorn/regionen och dess problem mycket stora och idéberedning kan göras utan en omfattande utredning. När det gäller nya projekt eller projekt, som bygger på folkligt deltagande, är det betydligt vanskeligare att bedöma projektet. I sådana fall behöver i allmänhet idéberedningen kompletteras med en konsultinsats.

Idéberedningen aktualiseras oftast vid stöd till nya projekt. I de fall mottagarlandets framställning avser en förlängning av ett pågående stöd görs normalt insatsberedning utan föregående idéberedning. Men om det inför förlängningen reses frågor av principiell natur skall idéberedning göras i syfte att ge verket tillfälle att ompröva de grundläggande förutsättningarna för svenskt stöd.

Om idéberedningen visar att projektet inte står i samklang med svenska biståndsmål eller andra aktuella riktlinjer skall idéberedningen avbrytas. Skälen för detta skall framföras till mottagarlandet. Någon idépromemoria behöver då normalt inte utarbetas. Om beredningen visar att svenskt stöd är tveksamt, till exempel på grund av målkonflikter eller svårigheter att anskaffa begärda resurser, kan beredningen också avbrytas.



IDÉPROMEMORIA

Resultatet av idéberedningen presenteras i en idépromemoria. Den utgör förslag till verkschefens principbeslut om att stödja ett projekt eller inte. Som sagts ovan kan idéberedningen avbrytas utan att idépromemoria utarbetas. Idépromemorian skall så sakligt som möjligt redovisa argumenten för och emot svensk insats. Denna bedömning skall baseras på problem- och målanalysen, målgruppsanalysen, en beskrivning av projektet och dess beräknade kostnader, effektiviteten i resursanvändningen samt möjligheterna att med svenska resursers hjälp genomföra projektet. I bilaga 2 finns disposition för idépromemoria. Ytterligare anvisningar framgår av Biståndshandboken.

Idépromemorian bör vara kortfattad. Det innebär att allt material som framkommit under idéberedningen inte kan redovisas i promemorian. Utförda analyser skall sammanfattas och de mer utförliga underlagen, som till exempel problem- och aktörsanalyser och mål/medel-hierarki, kan läggas som bilaga eller hänvisas till på annat sätt.

BEREDNINGSPLAN

I bilaga till idépromemorian skall finnas en plan för den fortsatta beredningen (se exempel på sid 97). Förutom en tidsplan för insatsberedning skall den innehålla förslag om att eventuellt tillsätta insatsgrupp (se sid 106), vilka frågor som särskilt bör belysas i den fortsatta beredningen samt beräknade kostnader och administrativ resursåtgång för beredningen. Om det bedöms lämpligt kan beredningsplanen också omfatta förslag till uppdragsbeskrivning för projektutredningen (se sid 101).

EXEMPEL: BEREDNINGSPLAN

Under insatsberedningen bör följande punkter särskilt beaktas:

1. En bedömning bör göras av om projektet även fortsättningsvis har förutsättning att bidra till en höjning av levnadsstandard och sysselsättning på landsbygden.
2. Den regionala fördelningen av resurser inom projektet skall belysas.
3. I beredningen bör bedömas mottagarlandets vilja och möjlighet att genomföra:
 - a) klarare policy för projektets genomförande
 - b) ökad decentralisering
 - c) bättre system för uppföljning och utvärdering.

Insatsberedningen bör ta sikte på ett eventuellt nytt avtal 1 juli år 2.

Följande preliminära tidsplan föreslås:

Tidpunkt		Aktivitet
Feb	År 1	Beslut om insatsberedning
Aug	År 1	Insatsberedning avslutas
Sept	År 1	Insats-PM skrivs av biståndskontoret
Okt	År 1	Direktionsbehandling
Nov	År 1	Styrelsebehandling
Jan	År 2	Insatsavtal ingås

Insatsberedningen bör ta sikte på en svensk insats under en treårsperiod i storleksordningen 15 mkr. Definitivt belopp fastställs efter insatsberedningen.

För att genomföra beredningen krävs ca 2 personmånader vid sektorbyrån, 1 personmånad vid biståndskontoret samt konsult-hjälp till en kostnad av högst 200 000 kr.

SAMMANFATTNING

Idéberedningen är den första formella granskningen av en framställning från mottagarlandet om svensk insats. Den bör vara baserad på en förstudie eller motsvarande.

Idéberedningen skall utgöra det principiella beslutsunderlaget i SIDA för stöd till projektet. Idéberedningen skall belysa projektets huvudfrågor — vad är problemet, hur skall det avhjälpas, vem skall projektet gynna och hur mycket får det kosta? Dessutom skall den svenska insatsens utformning och omfattning bedömas, liksom SIDA:s kapacitet att anskaffa begärda resurser.

Idéberedningens resultat sammanfattas i en idépromemoria. Idéberedningen kan dock avslutas utan att idépromemoria utarbetas om skälen emot en svensk insats bedöms vara starka.

PROJEKTUTREDNING

INLEDNING

Projektutredningen omfattar den arbetskrävande och slutliga detaljutformningen av projektet. Utredningens resultat redovisas i projektbeskrivningen.

projekt-
beskrivning

Det förekommer att mottagarlandets projektförberedelser har gjorts helt oberoende av SIDA:s idé- och insatsberedning och att mottagarlandets framställning bygger på en färdig projektbeskrivning. Ofta är detta fallet vid samfinansieringar, till exempel med Världsbanken. SIDA kan då redan på idéberedningsstadiet bedöma projektets fyra huvudfrågor utifrån mottagarlandets projektbeskrivning.

I dessa fall är SIDA:s möjligheter att på förhand påverka projektutredningen mycket begränsade. Kanske har biståndskontoret under hand haft möjligheter att uttrycka för svensk medverkan viktiga förutsättningar beträffande projektets utformning. Någon aktiv medverkan har det dock inte funnits utrymme för. Om granskningen visar att projektbeskrivningens innehåll inte står i samklang med biståndsmålen, inte når målgrupperna för svenskt bistånd eller har andra viktiga brister bör SIDA säga nej till svensk medverkan eller begära en ny projektbeskrivning.

Det är dock vanligare att SIDA:s beredning och mottagarlandets projektförberedelser sker i växelverkan. I dessa fall fungerar beslutet om insatsberedning (utfallet av idéberedningen) som en startsignal för mottagarlandets projektutredning.

När projektutredningen är baserad på SIDA:s beslut från idéberedningen är det vanligt att mottagarlandet begär att SIDA handlar upp konsulter till projektutredningen. Det kan då bedömas lämpligt att SIDA och mottagarlandet gemensamt formulerar en uppdragsbeskrivning för projektutredningen. Som nämndes på sidan 98 kan det ibland vara lämpligt att foga ett utkast till uppdragsbeskrivning för projektutredningen till idépromemorian.

Det förtjänar återigen att understrykas att projektbeskrivningen är mottagarlandets dokument och att den skall svara mot landets värderingar och önskemål. Att svenska konsulter eventuellt engageras i projektutredningen kan inte rubba denna princip, även om detta naturligtvis innebär att svenska ståndpunkter och erfarenheter blir mer styrande för projektet än i det fall då projektbeskrivningen redan är klar.

UPPDRAGSBESKRIVNING FÖR PROJEKTUTREDNINGEN

Projektutredningen skall enklast uttryckt belysa det som måste vara besvarat för att mottagarlandet och SIDA skall kunna försäkra sig om att projektet kommer att lyckas, både tekniskt, socialt och ekonomiskt. När uppdragsbeskrivningen formuleras är det därför viktigt att de aspekter som diskuterades i kapitel 3 och 4 vägs in. Särskilt är följande aspekter viktiga att analysera under projektutredningen.

- Mål- och problembeskrivning
- Teknisk genomförbarhet (teknikval)
- Organisation (mottagningskapacitet, kunskapsöverföring)
- Kostnader och finansiering
- Effektivitet och lönsamhet
- Tidsplan för projektets genomförande



MÅL- OCH PROBLEMBESKRIVNING

Projektets bakgrund skall beskrivas, dels i form av en problembeskrivning, dels genom en redogörelse för eventuella tidigare erfarenheter. Särskilt viktigt är det att målet specificeras, till exempel i form av indikatorer, så att det är möjligt att fastställa när det har uppnåtts (se avsnittet Målformulering på sid 37).

Projektets mål och målgrupp skall anges och diskuteras. För- och nackdelar med alternativa angreppssätt skall utredas. Projek-

tets tänkta lokalisering skall anges. I förekommande fall skall folkligt deltagande under projektförberedelser och genomförande diskuteras (se sid 25).

TEKNISK GENOMFÖRBARHET

Teknikvalet skall noga diskuteras. De fysiska resurser som behövs för att genomföra projektet skall identifieras. Faktorer som tillgång till råvaror eller andra viktiga insatsvaror skall analyseras och ligga till grund för upphandlingen. Är det fråga om investeringsprojekt — till exempel i byggnader eller annan infrastruktur — skall projektbeskrivningen innehålla en projektering av projektets tekniska komponenter. Utrustning och varor som skall upphandlas för projektet skall så långt som möjligt specificeras i bilaga till projektbeskrivningen, (se sid 71).

ORGANISATION

Projektets organisation och bemanning skall utredas. Vid stora projekt kan det visa sig lämpligt att bilda en separat projektorganisation. Förslag till hur en sådan kan se ut, inklusive beskrivning av olika funktioner, ansvarsfördelning samt personalbehov i form av lokal och utländsk personal, skall presenteras.

Projektets integration i mottagarlandets förvaltning skall utredas, särskilt beträffande faktorer som ansvar och rapportering, beslutsrutiner, betalningsrutiner m m. Eventuella svaga länkar skall uppmärksammas. Projektets personalbehov skall specificeras, både vad gäller utländsk och inhemsk personal. Utbildningsplan skall upprättas (se sid 68).

KOSTNADER OCH FINANSIERING

I uppdragsbeskrivningen skall anges att projektets totala kostnader skall beräknas. Kalkylen skall presenteras i en projektbudget avseende kostnader i både inhemsk och utländsk valuta respektive för investeringar och drift. Budgeten skall specificeras år för år under hela projektets livslängd eller så länge extern finansiering behövs.

Vidare skall en finansieringsplan utarbetas. Den skall ange totala behovet av extern finansiering, fördelat på investeringar/drift respektive kostnader i inhemsk/utländsk valuta.

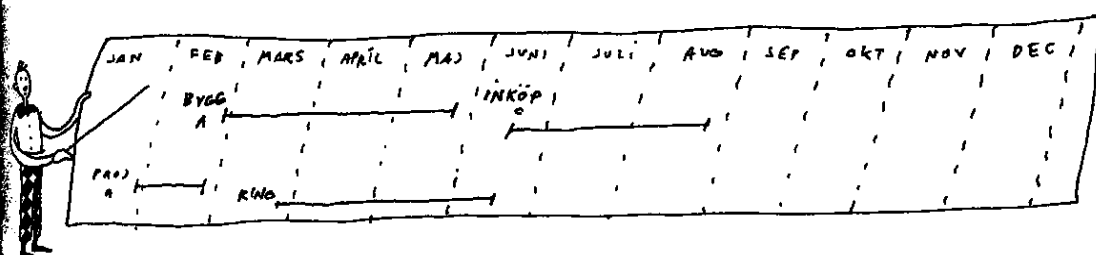
Projektbudgeten och finansieringsplanen skall ligga till grund för mottagarlandets begäran om extern finansiering, från till exempel Sverige och andra biståndsgivare (se sid 53).

EFFEKTIVITET OCH LÖNSAMHET

Förutom att de finansiella behoven bedöms skall också projektets effektivitet belysas. Uppdragsbeskrivningen skall därför ange att



effektiviteten skall beräknas och helst också med vilken metod det bör ske (se sid 41).



TIDSPLAN

I projektbeskrivningen skall finnas en tidsplan som anger när alla olika aktiviteter skall igångsättas. Syftet är att underlätta en realistisk bedömning av när projektet kan komma igång och sålunda behöva externa och interna resurser. I analysen av tidsplanen bör ambitionen vara att identifiera den kritiska linjen, dvs vilka aktiviteter som måste hållas igång för att inte hela projektet skall avstanna eller fördröjas. Särskilt höga krav på att identifiera den kritiska linjen skall uppställas när det gäller stora och kostsamma projekt.

kritisk linje

ÖVRIGT

Projektbeskrivningens utformning beror på vilken typ av projekt som avses. I stora investeringsprojekt eller industriprojekt är det till exempel nödvändigt att projektbeskrivningen innehåller en investeringskalkyl kompletterad med en resultaträkning, balansräkning, likviditetsanalys m m. Även frågor som inflationens och växelkursens betydelse för projektresultat måste vägas in. I mindre projekt med mycket mjukvara bör problemanalysen och de kvalitativa bedömningarna av möjligheterna att nå målet spela en mer framträdande roll i projektbeskrivningen. Även i dessa fall skall emellertid totalbehovet av externa resurser specificeras så noga att projektet kan inledas så snart finansiering är säkerställd.

investeringskalkyl

HANDLINGSPLAN

De konkreta instruktionerna för hur projektet skall genomföras samlas i handlingsplanen (plan of operation). Ett utkast till sådan skall utarbetas under projektutredningen och fogas till projektbeskrivningen.

Handlingsplanen innehåller projektets mål på olika nivåer, budget, tidsplan samt detaljerade anvisningar för rapportering och uppföljning. Normalt avtalas handlingsplanen med mottagarlandet och bifogas insatsavtalet.

EXEMPEL: HANDLINGSPLAN FÖR PROJEKT

En handlingsplan är en mer eller mindre detaljerad plan för hur projektet skall genomföras. Ofta hänvisas i insatsavtalet till handlingsplanen, som därmed blir ett styrdokument för båda parter (givare och mottagare).

Handlingsplanen anger målen för projektet, viktigare aktiviteter, budget, organisation och ansvarsförhållanden, och system för genomförande och uppföljning (se sid 112 ff). Av planen bör framgå vem av parterna som skall svara för vad.

Handlingsplanen skall inte innehålla resonemang, motiveringar och allmänna viljeyttringar.

Handlingsplanen kan disponeras på följande sätt:

1. **Inledning.** Kort bakgrund. Hänvisning till projektbeskrivning och granskningsrapporter etc.
2. **Mål.** Projektets mål/medel-hierarki.
3. **Produktionsmål** och aktiviteter. Beskrivning av projektets produktionsmål och huvudaktiviteter. Eventuell uppdelning av huvudaktiviteter i delaktiviteter. Översiktlig tidsplan för projektets genomförande.
4. **Budget.** Budget för projektet nedbruten på aktiviteter, kostnads-slag och år. Finansieringskällor, dvs intäkter och bidrag från mottagarlandet och biståndsgivare.
5. **Uppföljning.** Redogörelse för rutiner för planering, genomförande och uppföljning. Rapporteringsrutiner. Särskilda utvärderingar.
6. **Organisation och administration.** Kort redogörelse för projektets organisation och plats i mottagarlandets förvaltning. Ansvarsförhållanden. Eventuell biståndspersonals inplacering.

I vissa stora projekt, där den svenska insatsen är begränsad till en väl avgränsad del av projektet, t ex utvecklingen av läroplaner i ett projekt som också omfattar byggande av en skola, är det lämpligt att handlingsplanen avser insatsen eller det delprojekt som insatsen stödjer. Hänvisningar skall alltid göras till handlingsplanen för hela projektet.

SAMMANFATTNING

Projektutredningen omfattar detaljutformningen av projektet. Resultatet sammanfattas i en projektbeskrivning.

I de fall mottagarlandet har begärt svenskt bistånd för att genomföra projektutredningen kan det vara lämpligt att SIDA och mottagarlandet gemensamt utarbetar en uppdragsbeskrivning. Den bör omfatta följande punkter:

- mål- och problembeskrivning
- tekniskt genomförande (teknikval)
- organisation (mottagningskapacitet, kunskapsöverföring)
- kostnader och finansiering
- effektivitet och lönsamhet
- tidsplan
- utkast till handlingsplan

Handlingsplanen innehåller de konkreta instruktionerna för hur projektet skall genomföras.

INSATSBEREDNING

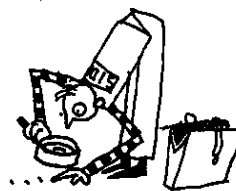
INLEDNING

Beslut om insatsberedning (resultatet av idéberedningen) vid nya projekt innebär att SIDA förklarar sig beredd att medverka i projektet om inget framkommer i det fortsatta utredandet som på något avgörande sätt ändrar förutsättningarna. Det principiella beslutet att stödja projektet är fattat i och med att verkschefen tillstyrkt insatsberedning. Detta förhållande är viktigt att slå fast. Vad som återstår att göra i beredningen är att granska den detaljerade projektbeskrivningen och att utforma den svenska insatsen.

PROJEKTGRANSKNING

Det viktigaste underlaget för SIDAs bedömning och beredning av den svenska insatsen är givetvis projektbeskrivningen. Den skall granskas av SIDA under insatsberedningen. Resultatet av granskningen skall redovisas i insatspromemorian.

Det kan ibland finnas anledning att begära granskning av utomstående expertis, av hela projektbeskrivningen eller delar av den. Det är ofta värdefullt att erhålla synpunkter från neutral expertis, som inte deltagit i projektutredningen eller som inte i övrigt har intressen i projektet. Sådana granskningsrapporter utgör naturligt-



granskningsrapport

vis också viktiga underlag i den slutliga bedömningen. Ibland kan det vara lämpligt att göra granskningen till en för SIDA och mottagarlandet gemensam genomgång av projektbeskrivningen.

Det bör framhållas att nyttan av att göra en eller flera granskningar måste vägas mot möjligheterna — och kostnaderna — att verkligen kunna förbättra beslutsunderlaget med mer eller annan information. I alla investeringar finns osäkerhet som inte går att utreda bort. Det viktigaste är dock att riskerna för det ena eller andra utfallet vägs in i bedömningen av projektet. risker

Projektgranskningen skall även omfatta förslaget till handlingsplan.



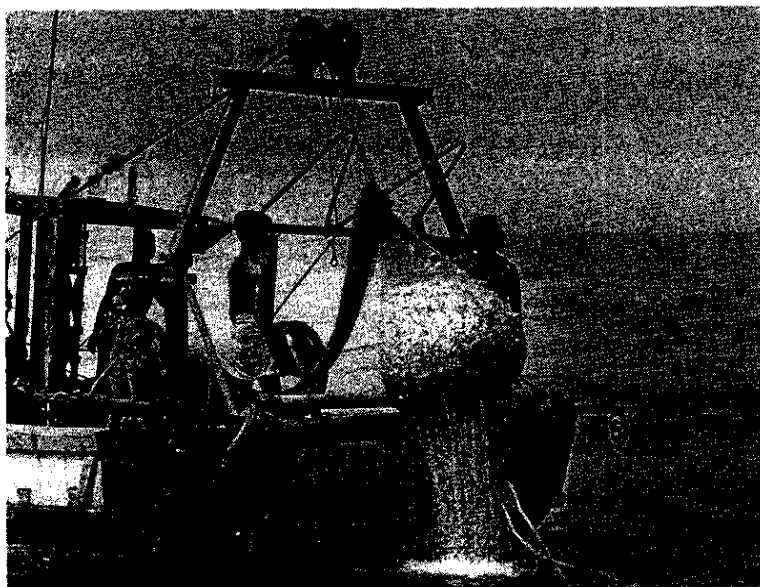
UTFORMNING AV DEN SVENSKA INSATSEN

Den andra huvuduppgiften under insatsberedningen är att utforma den svenska insatsen, i så stor detalj som möjligt. Så snart mottagarlandet i projektförberedelserna har identifierat de externa resursbehoven kan insatsen börja förberedas. Det innebär att utformningen av insatsen ibland kan påbörjas nära nog samtidigt med projektutredningen, särskilt då den svenska insatsen är en stor del av projektets totala resursbehov.

Den svenska insatsen skall utformas med hänsyn till att den medverkan som begärs i form av personal i olika former, projektledning, varuupphandling och liknande kan tillgodoses. Inte minst viktig är frågan om projektets organisation och kapacitet för projektledning. I kapitlet "Genomförande, uppföljning och utvärdering" diskuteras olika modeller för projektledning och resursöverföring (sid 113). I insatsberedningen skall också krav på SIDA:s interna kapacitet för att tillgodose eventuellt behov av rekrytering och upphandling av varor och tjänster anges.

Ansvarig för insatsberedningen inom SIDA är den berörda sektorbyrån i samråd med biståndskontoren. Den kan sammankalla en insatsgrupp. I den ingår representanter för byråer inom SIDA som kan bidra till beredningen och ofta också utomstående experter. Insatsgruppen är en styr- och referensgrupp, i vilken direktiv för beredningen ges till gruppens medlemmar. Styrande för insatsgruppens arbete är beredningsplanen (se sid 98).

insatsgrupp



EXEMPEL

I beredningen av ett fiskeprojekt åvilar det den berörda byrån att organisera den svenska insatsen. Eftersom byråns kompetens inom fiskeområdet är mindre än inom andra sektorer har den föredragit att engagera en institutionell konsult som samordnare av insatsen. Konsulten knyts därmed också till insatsgruppen. Inom insatsgruppen har arbetet fördelats på följande sätt.

Konsulten har fått i uppdrag att förbereda ett totalt uppbackningsstöd. Det innebär att konsulten skall bedöma möjligheterna att engagera svenska och utländska företag och institutioner för leverans av båtar, nät och annan utrustning, uppförande av anläggningar, rekrytering av personal för byggande, drift och ledning etc.

uppbackningsstöd

Insatsgruppen har dock funnit att SIDA skall svara för upphandling av båtar, eftersom inköpsbyrån bedömer sig ha god kapacitet för detta och möjligheter till rabatter.

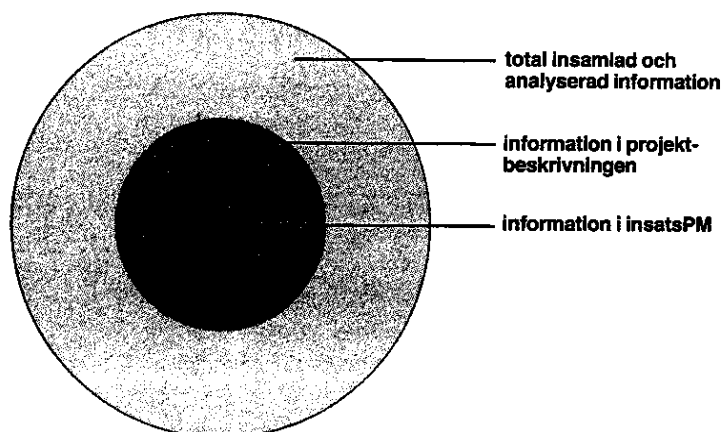
Viss personal, bland annat för samordning mellan projektet och myndigheterna, skall rekryteras av SIDA. Personalbiståndsbyrån skall därför, tillsammans med sektorbyrån och konsulten, inventera utbudet av fiskekonomer eller motsvarande.

Andra byråer bedömer projektbeskrivningens rekommendationer, konsultens kapacitet beträffande byggnadsarbetena, levnads- och arbetsförhållanden i landet, projektets lokalisering och andra aspekter av vikt för projektets genomförande.

Insatsberedningen skall också innehålla en granskning av projektbeskrivningens förslag till handlingsplan. Utifrån denna skall ett förslag till insatsavtal utarbetas. När insatsberedningen är avslutad föredras insatspromemorian för verkschefen av den för projektet ansvariga byrån.

INSATSPROMEMORIA

Insatspromemorian presenteras av den ansvariga sektorbyrån såsom verkets underlag för beslut angående det definitiva och i detalj utformade svenska stödet till ett projekt. Det innehåller en sammanfattande bedömning av projektbeskrivningen och sektorbyråns förslag till utformning av den svenska insatsen. Informationsmängden i promemorian kan illustreras i följande bild:



Vad figuren visar är att insatspromemorian inte kan eller bör redovisa alla analyser eller resonemang som förekommit i projektutredningen och insatsberedningen. Promemorian skall innehålla den information som är nödvändig för att verkschefen skall kunna fatta beslut. Den skall ha en problemorienterad inriktning och avslutas med en argumentation för och emot byråns rekommenderade beslut.

problemorienterad

I insatspromemorian är det viktigt att man inte försöker gå runt de faktiska problemen genom allmänna formuleringar som till exempel att särskilda ansträngningar måste göras. Skall "särskilda ansträngningar" göras måste dessa vara preciserade och återfinnas i handlingsplan och budget.

Det är också viktigt att insatspromemorian redogör för SIDA:s tidigare erfarenheter av samarbete inom den aktuella sektorn. Den administrativa miljön och problem för sektorns utveckling skall särskilt uppmärksammas. Erfarenhetsredovisningen kan också omfatta en redogörelse för resultaten av SIDA:s stöd till liknande projekt i andra länder och en jämförelse med de förväntade resultaten av det föreslagna projektet.

Insatspromemorian har följande huvudavsnitt:

- Projekt- och sektorredogörelse med erfarenhetsredovisning
- Mål- och målgruppsanalys



- Teknisk och administrativ genomförbarhet, dvs redovisning av teknikval, projektets miljö och projektorganisationen
- Kostnader och finansiering enligt projektbudget samt resonemang om utländska/lokala kostnader respektive investeringar/drift samt SIDA:s andel därav
- Effektivitet, dvs förhållandet mellan förväntat resultat och kostnader
- Den svenska insatsens utformning i finansiellt avseende, personalbistånd, varor, uppföljningsplan
- Sammanfattande bedömning av viktiga argument för och emot projektet och dess utformning samt den svenska insatsen

I bilaga 2 finns disposition för insatspromemoria. Ytterligare anvisningar finns i Biståndshandboken.

INSATSAVTAL

Till insatspromemorian bifogas ett utkast till insatsavtal. Diskussion om vilken roll avtalet kan och bör spela samt om vad det i huvudsak bör innehålla skall fortlöpande ha förts under insatsberedningen. Det är mycket viktigt att avtalet anger parternas respektive prestationer och andra villkor för projektets genomförande.

Ett insatsavtal skall normalt täcka in följande punkter:

- Parterna
- Eventuell bakgrund
- Mål; ev målgrupp
- Bidragsbelopp
- Avtalsperiod
- Om finansiering skall ske ur landramen anges detta;
- Allokeringar för budgetår eller när man skall komma överens om sådana
- Utbetalningsrutiner om sådana ej finns eller avviker från dem i samarbetsavtalet
- Bidragets användning: program/projekt, produktionsmål, aktiviteter, resursslag och eventuella allokeringar för sådana
- Handlingsplan med budget (sker oftast genom hänvisning till denna)
- Rapportering: finansiell redovisning och sakrapportering jämte föreskrift om förslag till årlig arbetsplan och budget;
- Uppföljning
- Utvärderingar
- Parternas åtaganden: till exempel vem upphandlar, vem betalar, om lokal arbetskraft skall ställas till förfogande
- Särskilda villkor: till exempel viss finansiering skall vara klar innan svenska medel ställs till förfogande, bostäder skall finnas innan personal skickas ut, counterparts osv
- Hänvisning till samarbets- och proceduravtal
- Ikraftträdande och upphörande

Den slutliga projektbeskrivningen, den granskning som görs av SIDA, och förslaget till handlingsplan och insatsavtal accentuerar ofta en rad princip- och detaljfrågor, som kräver diskussion eller sonderingar med mottagarlandet innan beslut om svensk insats kan fattas av SIDA. Om projektet är kontroversiellt, och insatsen

därför förenad med särskilda svenska krav, bör dessa vara väl förankrade i SIDA så att ytterligare förslag till ändringar inte ställs vid det formella beslutet om insatsen.

SAMMANFATTNING

Insatsberedningen omfattar två huvuduppgifter:

- Granskning av projektbeskrivningen
- Utformning av den svenska insatsen

Projektgranskningen skall göras av SIDA, men kan också vara baserad på separata granskningsrapporter av utomstående och av projektet oberoende expertis.

Den svenska insatsen skall planeras i detalj och kraven på kapacitet i SIDA:s organisation för insatsen skall anges.

Resultatet av insatsberedningen presenteras i insatspromemorian. Till denna fogas ett utkast till insatsavtal, som skall ange SIDA:s och mottagarlandets respektive prestationer och andra villkor för den svenska insatsen.

GENOMFÖRANDE, UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING



GENOMFÖRANDE

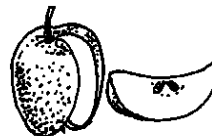
Den i tiden längsta delen i insatsens förlopp är genomförandet, det vill säga tiden mellan avtal om insatsen och dess slut. Genomförandet är biståndsverksamhetens huvuduppgift. Under genomförandet sker en kontinuerlig styrning av resurserna till projektet i samverkan mellan SIDA och mottagarlandet. Genomförandet underlättas av väl genomförda projektförberedelser, inte minst beträffande problem- och målanalysen i det tidiga skedet. Ju grundligare förutsättningarna har prövats, desto mindre bör risken vara att oförutsedda händelser skall kullkasta eller starkt ändra möjligheterna att nå målet till beräknade kostnader.

Som framhölls på sidan 106 finns i alla investeringar eller andra projekt en osäkerhet som inte går att utreda bort. Ett visst mått av risktagande är därför oundvikligt i alla biståndsprojekt. Härtill kommer förändringar i projektmiljön under genomförandet, som inte kunnat förutses i beredningen, som måste hanteras löpande.

Möjligheterna att genomföra projektet på ett effektivt sätt beror också i hög grad av projektets organisation. Här finns anledning att påminna om bilden på sidan 12 om förhållandet mellan projektet och den svenska insatsen.

Ansvar för *anskaffning och överföring* av de svenska resurserna är SIDA:s, medan ansvaret för att tillhandahålla övriga resurser till projektet åvilar mottagarlandet (och eventuella andra biståndsgivare).

När det gäller ansvaret för insatsens och projektets *genomförande* är emellertid förhållandet ett annat. Genomförandet av projektet kan ske antingen av en redan existerande organisation (förvaltning eller företag) eller av en särskilt upprättad projektorganisation, med eller utan hjälp av externa resurser. Den svenska insatsen kan innefatta anskaffning av resurser för projektledning, vilket



innebär att SIDA kontrakterar personal som på mottagarlandets uppdrag leder projektets genomförande.

TRE MODELLER

Vilken modell för genomförande som bör tillämpas i ett aktuellt projekt är givetvis beroende av kapaciteten hos mottagarlandet och SIDA att genomföra projektet respektive insatsen. I projektbeskrivningen skall normalt finnas en redogörelse för projektets organisation, dess bemanning och projektledningen. I insatsberedningen skall kapaciteten för att genomföra både projekt och insats bedömas (se sid 57 ff).

När genomförandet organiseras är det viktigt att skilja mellan å ena sidan hur resurserna anskaffas och överförs till projektet och å andra sidan hur de samordnas och utnyttjas under genomförandet.

I det svenska biståndet kan man skilja på tre modeller för projektgenomförande.

Kontantstöd är den modell som är lämplig då mottagarlandet självt har kapacitet för såväl anskaffning och överföring av projektets resurser som projektledning. Den svenska insatsen är reducerad till att överföra pengar (köpkraft) och följa projektets genomförande. I det tidiga biståndet angavs kontantstöd ibland som en eftersträvt idealmodell. Det förutsätter emellertid att mottagarlandets förmåga att anskaffa, ta emot och styra projektresurserna är högt utvecklad. Eftersom dessa förutsättningar sällan är uppfyllda har kontantstödsmodellen blivit allt mindre förekommande i det svenska biståndet.

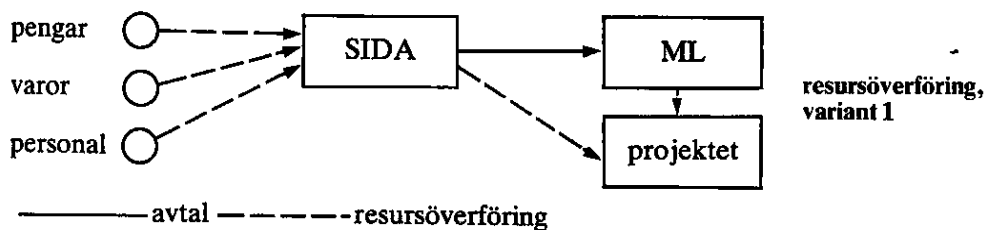
kontantstöd

Resursöverföringsmodellen ombesörjer mottagarlandet självt projektledningen, medan SIDA svarar för att anskaffa och överföra de resurser som behövs i den svenska insatsen i projektet. Det är den vanligaste modellen i det svenska biståndet. Sektorstöd bedrivs vanligen efter denna modell.

resursöverföring

Modellen har två varianter; i den ena svarar SIDA själv för anskaffning och överföring av resurserna, i den andra anlitar SIDA en konsult för detta. Konsulten kan utgöras av ett företag, en myndighet eller annan organisation.

Åtaganden och uppgifter för de inblandade parterna organiseras på följande sätt i variant 1. Observera dock att pengar sällan överförs direkt till projektet, utan att de i de allra flesta fall överförs till mottagarlandets centralbank.



KONTANTSTÖD – ICKE-FORMELL UTBILDNING I INDIEN

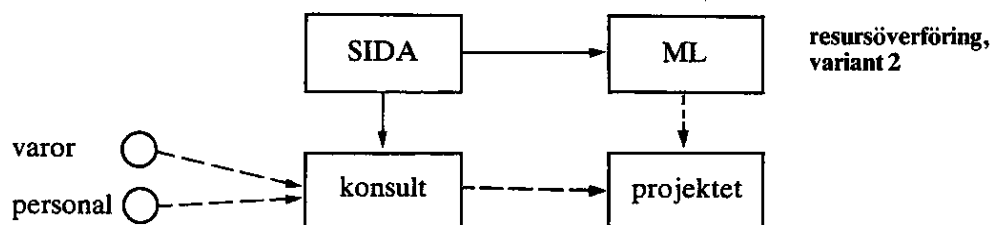
Sverige stöder sedan 1980 en icke-formell utbildning för 9–15-åringar i Indien. Ursprungligen avsåg det svenska bidraget att täcka programmets behov av papper för tryckning av läroböcker och annat undervisningsmaterial. Sedan 1984 finansierar Sverige också driftkostnaderna för 10 000 klasser för flickor.



Efter insatsberedning, som utfördes av SIDA och en Unesco-konsult, har genomförandet helt legat på de indiska myndigheterna. Pappersupphandlingen har skötts av ett statligt indiskt upphandlingsorgan (State Trading Corporation). Distribution av papper, tryckning av läromedel och genomförande av programmet har sedan varit centralregeringens och de berörda delstaternas uppgift, enligt de principer för ansvarsfördelning som reglerar den indiska förvaltningen. SIDA:s roll har varit att genom uppföljningar bevaka att genomförandet följer insatsavtalet.

Stödet kommer sannolikt att fortsätta och även då inriktas på utbildning av flickor på landsbygden. SIDA:s roll i projektuppföljningen kommer under ett fortsatt stöd att stärkas. Erfarenheten har visat att tätare projektgenomgångar och engagemang av konsulter för projektgenomgångarna kan vara ett verkamt sätt att med små medel göra programgenomförandet effektivare. Huvudansvaret för programmet kommer dock fortfarande att åligger de indiska myndigheterna.

I variant 2 har organisationen följande utseende:



I de fall pengar (köpkraft) ställs till mottagarlandets förfogande i variant 2 för mottagarlandets egen upphandling av varor eller tjänster överförs de normalt direkt av SIDA och inte via konsulten.

Självfallet förekommer mellanformer av de två kategorierna, till exempel att konsulten enbart ställer personal till förfogande medan SIDA anskaffar varor till projektet. I bägge kategorierna satsar även mottagarlandet resurser i projektet. Denna resursinsats bör också regleras i insatsavtalet.

Kännetecknande för resursöverföringsmodellen är att mottagarlandet ombesörjer styrningen och utnyttjandet av resurserna i projektet. Samordningen med SIDA sker normalt vid kvartalsvisa möten med biståndskontoret. I vissa fall har det visat sig praktiskt att förstärka fackministeriet (motsvarande) med en svensk projektsamordnare i ministeriet.

RESURSÖVERFÖRING – YRKESSKOLA I MOSHI, TANZANIA

Förfrågan om svenskt stöd kunde utgå till byggandet av en yrkesskola i Moshi gjordes för första gången hösten 1976. Tanzania åtog sig därvid ansvaret för projektets genomförande. SIDA åtog sig att ställa nödvändiga resurser till förfogande i form av pengar, varor och personal.

Tanzaniska myndigheter skulle, enligt dessa planer, utföra en teknisk och ekonomisk projektbeskrivning, svara för samordning av projekteringen av skolan, liksom anbudsinfordran och -utvärdering samt övervakning av byggandet. Vidare skulle de tanzaniska myndigheterna svara för att lämpliga läroplaner fanns, samt för att utrustningslistor passande till dessa läroplaner utarbetades. Ansvaret för rekrytering och vidareutbildning av tanzaniska lärare till yrkesskolan samt antagningen av elever till denna låg också på tanzaniska myndigheter.

Från svensk sida åtog sig SIDA att tillsammans med tanzaniska myndigheter granska den tanzaniska projektbeskrivningen. Därefter skulle en gemensam handlingsplan (Plan of Operation) utarbetats. Vidare åtog sig SIDA att finansiera byggandet av skolan, bistå med expertpersonal vid utarbetandet av vissa läroplaner, inköpa utrustning och läromedel till skolan samt rekrytera en byggkontrollant, 14 huvudlärare och en erfaren skoladministratör.

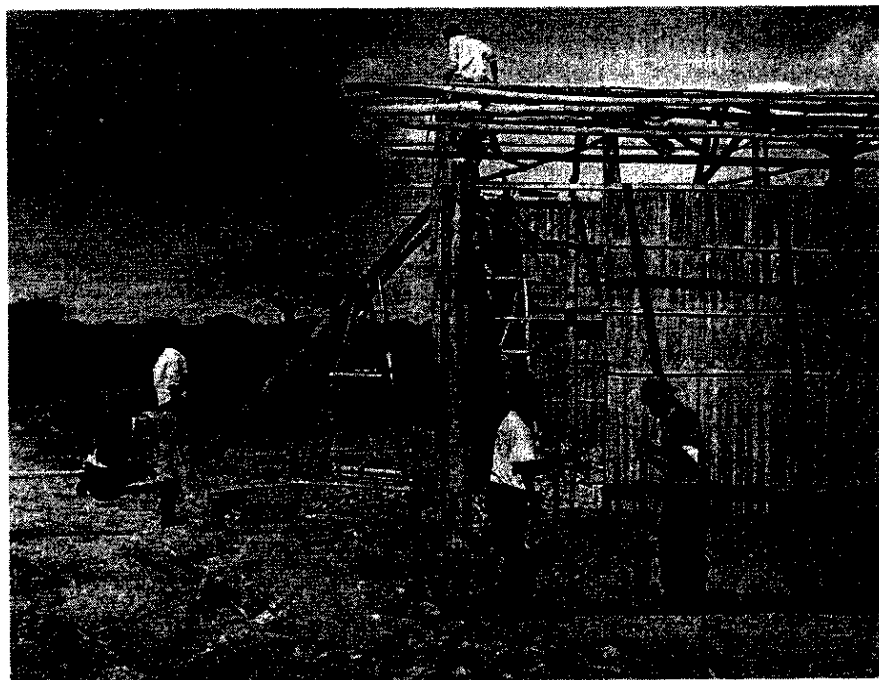


Under projektets gång steg kraven på SIDA. Aktiviteter som under projekteringsstadiet inte ansågs nödvändiga att genomföra med svenska resurser fick utföras med svensk konsult hjälp. Som exempel kan nämnas utarbetande av visst ritningsmaterial och montering av elektriska installationer i verkstäderna. Krav ställdes också på SIDA att aktivt medverka i ledningen av projektet.

Alltmedan kraven på SIDA blev starkare ökade osäkerheten i var ansvaret för genomförandet låg. De aktörer som uppfattades som beslutsfattare var: skolledningen med chefsrådgivaren, arbetsministeriet med direktören för yrkesutbildning och SIDA med handläggare dels på biståndskontoret, dels i Stockholm.

En erfarenhet av projektet är att det är mycket viktigt att precisera ansvarsfrågorna för ledning och resursöverföring redan i projektförberedelsema.

Första kullen elever lämnade skolan i december 1984. Kvaliteten på undervisningen anses vara mycket god. Svenskt stöd kommer att fortsätta behövas även i driftsskedet för expertis, personalutbildning och för kostnader för materiel och utrustning i utländsk valuta.



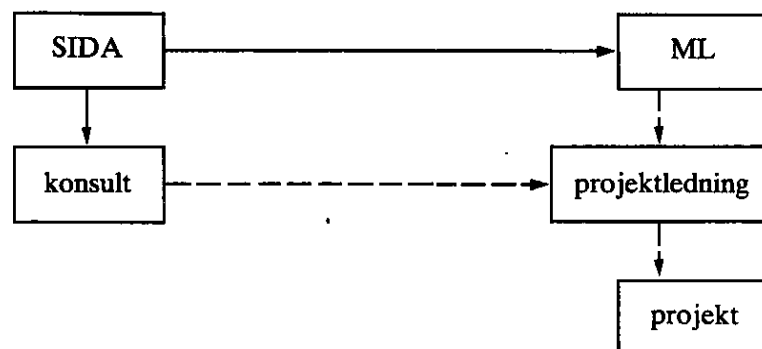
I **projektledningsmodellen** är mottagarlandets kapacitet för projektledning så begränsad att insatsen också inbegriper personal med uppgift att leda och samordna projektet. Modellen tillämpas vanligen vid investeringsprojekt (sjukhus, industrier, skolor med mera), för vilka en särskild projektorganisation ofta upprättas i mottagarlandet.

projektledning

Projektledningsuppdrag ges i allmänhet till privata konsultföretag, men även offentliga institutioner kan anlitas (se faktaruta Projektledning — Hjälpstöd till Vietnam). Skillnaden i förhållande till modellen då konsulter anlitas för resursöverföring är främst att projektledningsuppdraget sker i mottagarlandet i nära samarbete med dess myndigheter. Ofta anlitas även konsultens hemmaorganisation för kompletterande uppbackningsstöd.

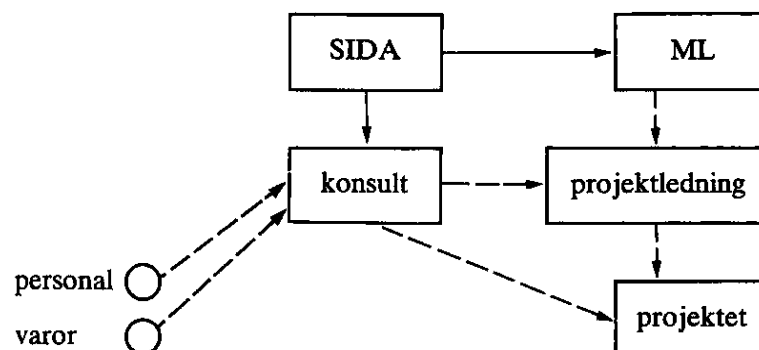
uppbackningsstöd

Organisationen har följande utseende:



projektledning,
variant 1

I de allra flesta fall inbegriper dessa konsultuppdrag även resursöverföring, som ombesörjes av konsulten. Hela organisationen ser då ut på följande sätt:



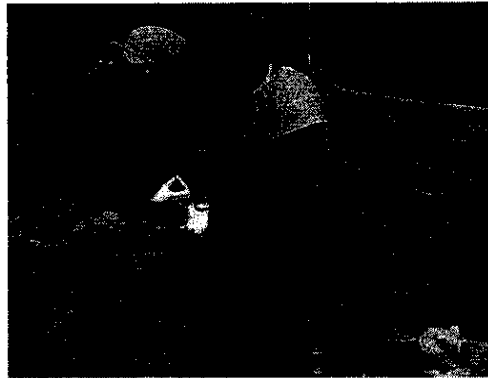
projektledning,
variant 2

Det förekommer också att SIDA rekryterar kontraktsanställda som projektledande personal, som komplement till SIDA:s överföring av andra resurser. Detta fall innebär att variant 1 ovan under resursöverföring kompletteras med resursen projektledning.

PROJEKTLEDNING – HÄLSOSTÖD TILL VIETNAM

I insatsavtalet mellan Sverige och Vietnam anges att Vietnam har det övergripande ansvaret för samarbetet inom hälsosektorn och att SIDA utnyttjar konsulten Uppsala Universitet och dess International Child Health Unit (ICH) för att genomföra projektet.

I SIDA:s avtal med Uppsala Universitet anges vilken personal ICH skall anlita för att genomföra projektledningsuppdraget:



1. ICH skall för ändamål angivna i artikel II förstärka sin administrativa kapacitet i Uppsala enligt följande:

- en projektsamordnare
- en projektadministratör
- en projektadministratör på halvtid
- en vårdlärare på halvtid samt
- en assistent/sekreterare

Arbetsbeskrivningar bifogas.

2. ICH skall anlita en programkoordinator, en handläggare för administrativa och tekniska frågor samt en utbildningsassistent, alla med stationering i Vietnam.

Programkoordinatören skall ha behörighet att företräda ICH i alla frågor som rör genomförandet av uppdraget i enlighet med uppdragsbeskrivningen.

3. SIDA skall godkänna den personal som ställs till förfogande för uppdraget enligt 1 och 2 ovan och beredas tillfälle att delta i rekrytering och urval av denna. Personalen får inte utbytas utan SIDA:s förhandsgodkännande.

Eftersom ICH inte hade kapacitet för rekrytering av biståndspersonal eller att driva en bostadsanläggning för dessa i Vietnam anlätade ICH en underkonsult,

efter medgivande från SIDA, för detta. I avtalet mellan dem regleras i detalj respektive parts åtaganden och ansvarsområden. Avtalet innehåller följande:

- 1 Bakgrund
- 2 Tidigare avtal
- 3 Begreppsbestämningar
- 4 Uppdraget
- 5 Underkonsultens personal
- 6 Projektpersonal
- 7 ICHs åtaganden
- 8 Ansvar och försäkringar
- 9 Behöriga representanter och adresser
- 10 Budget
- 11 Arvoden och ersättningsgilla kostnader
- 12 Betalningar
- 13 Tilläggsuppdrag
- 14 Rapportering och möten
- 15 Redovisning
- 16 Upphovs rätt
- 17 Uppsägning
- 18 Rättsordning och tvister
- 19 Allmänna bestämmelser
- 20 Ikraftträdande

Inom hälsoministeriet i Vietnam upprättades en särskild styrkommitté, ledd av viceministern och med de nationella projektcheferna som övriga medlemmar. Den svenske projektkoordinatör assisterar projektcheferna i rapportering till styrkommittén. SIDA har rätt att närvara vid styrkommitténs möten.

Projektcheferna rapporterar kvartalsvis till SIDA och styrkommittén. Styrkommittén lämnar en årsrapport till hälsoministeriet och SIDA över genomförda aktiviteter och en plan för kommande kalenderår den 1 november varje år samt löpande övriga rapporter från projekten.

Efter de första årens erfarenheter hade bland annat ansvarsfördelningen mellan de två konsulterna visat sig vara oklar och SIDA sade upp konsultavtalet för att vid en omförhandling med parterna åstadkomma förbättringar i projektets organisation.



NÄR GÖRS UTKONTRAKTERING?

I beredningen ingår att analysera vilken kapacitet som mottagarlandet respektive SIDA har för att genomföra projektet och insatsen. Brister kan kompenseras genom att uppdrag inom resursöverföring och projektledning kontrakteras ut till konsulter (motsv). Ansvaret för att svenska resurser anskaffas och överförs är SIDA:s och kan inte överlåtas på någon annan.

Bedömningen av när utkontraktering av olika uppdrag är lämplig bör ta hänsyn till följande faktorer:

- Mottagarlandets förmåga att styra och utnyttja konsulten
- Konsultens professionella förmåga och intresse för uppdraget
- Konsultens biståndsorientering
- Vilket allmänt förtroende man kan ha för konsulten

- SIDA:s möjlighet att upprätthålla kontroll över verksamheten utan att befatta sig direkt med den
- Hur väl projektet kan styras med hjälp av mål och budgetar i stället för genom fortlöpande beslutsmedverkan
- Behov av utbildning för konsultens personal

När konsulter engageras i projektgenomförandet skall SIDA också försäkra sig om att konsultuppdraget blir effektivt genomfört. Det innebär bland annat följande arbetsuppgifter:

- Definiera behovet av konsulter
- Avgränsa konsultens roll och uppdrag
- Upphandla konsulter
- Förbereda och utbilda konsulter vid behov
- Följa, styra och utvärdera konsultens arbete
- Sammanställa och utnyttja erfarenheterna från konsultens arbete för biståndet i stort.

EXEMPEL: KONSULTER I RESURSÖVERFÖRING

I projektgenomförandet kan konsulter anlitas främst för resursöverföring och projektledning. Inom området resursöverföring kan olika deluppdrag identifieras:

Rekrytering, anställning, utbildning och administration av personal

Inköp av utrustning

Uppbackningsstöd

Teknisk uppföljning

Projektledningsuppdragen kombineras ofta med uppbackningsstöd och vissa inslag av resursöverföring.

En omfattande medverkan av konsultföretag och organisationer i planering och genomförande av biståndet medför att möjligheterna att nå målen på ett effektivt sätt förbättras. Samtidigt visar erfarenheterna också att SIDA självt måste medverka aktivt i olika stadier av projekten. Ansvaret för den svenska insatsens utformning och planering av svenska resursers medverkan åligger SIDA.

Exempel på arbetsuppgifter som ingår i SIDA:s ansvar för insatsen och därför aldrig bör utkontrakteras är:

- övergripande samordning av den svenska insatsen (tid- och arbetsplaner, inplanering av genomgångar)
- fastställande av uppdragsbeskrivningar för konsultutredningar och projektledning
- fastställande av underlag för anbudsinfordran
- slutlig bedömning av inkomna anbud
- kontraktsutkast och förhandlingar med konsulter
- avtalsutkast och förhandlingar med mottagarlandet
- slutlig bedömning av inkomna rapporter och fastställande av framtida handlingsalternativ
- slutlig bedömning av verksamhetsplaner och budget
- inriktning av den svenska insatsen på sikt
- utformning av utvärderingsmodeller.

SAMMANFATTNING

Genomförandet av bistandsprojekten är bistandsverksamhetens huvuduppgift. Projektet är den eller de åtgärder som mottagarlandet avser genomföra och är alltså landets odelade ansvar. Insatsen är Sveriges bidrag till projektet.

Att ansvara för att insatsen blir effektiv är SIDA:s viktigaste arbetsuppgift under genomförandet. Här ingår bland annat att bedöma hur projektet skall genomföras och vilken eventuell kapacitetsförstärkning som kan behövas för genomförandet av insatsen och projektet. Man kan skilja på tre modeller för att organisera genomförandet:

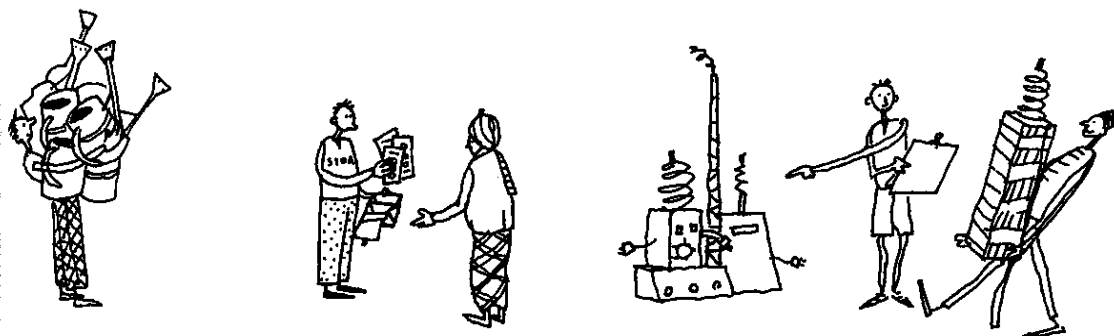
Kontantstöd kan lämnas när mottagarlandet har tillräcklig kapacitet både för att anskaffa projektets resurser och leda dess genomförande.

Resursöverföringsmodellen tillämpas då SIDA — eller en av SIDA anlita konsult — anskaffar och överför de resurser som ingår i den svenska insatsen.

Projektleddningsmodellen innebär att den svenska insatsen också inbegriper tjänster för att leda genomförandet av projektet, oftast i kombination med resursöverföring.

En noggrann bedömning skall göras av när och för vilka uppgifter konsulter, företag eller organisationer kan anlitas i projektgenomförandet.

Konsulternas arbete måste följas upp. Vissa uppgifter kan inte utkontrakteras.



UPPFÖLJNING

Hur uppföljningen skall organiseras måste vara klart innan den svenska insatsen sätts igång. Insatsavtalet och handlingsplanen skall klart ange hur och med vilken periodicitet som uppföljning skall ske.

I kapitel 3 diskuterades vikten av att problemen analyseras och att målen ordnas i en mål/medel-hierarki. Analysen syftar till att säkerställa att de aktiviteter som genomförts leder fram till att problemet löses, det vill säga att målet uppnås.

Eftersom syftet med uppföljningen just är att kontrollera att projektet faktiskt leder till att det uppställda målet nås är det väsentligt att knyta uppföljningen till mål/medel-hierarkin. För att kunna göra detta måste dock projektets utfall i förhållande till utgångsläget kunna mätas i något avseende. Detta förutsätter i sin tur att mått på måluppfyllelsen (indikatorer) definieras redan i projektbeskrivningen (se Uppdragsbeskrivning för projektutredningen, sid 101, och Måluppfyllelse, sid 128).

UPPFÖLJNINGSTRUMENT

Uppföljningen bör så långt som möjligt anpassas till mottagarlandets normala regler för rapportering och uppföljning. Uppföljning görs t ex i form av löpande uppföljning, årsgenomgångar och inför förlängning.

löpande
uppföljning

Den löpande uppföljningen täcker vanligtvis både aktiviteterna och produktionsmålen. Hur aktiviteterna framskrider följs dels i ekonomiskt avseende, dels genom kontroll av projektets aktiviteter. Dessutom bör effektiviteten i projektgenomförandet bedömas genom en analys av hur effektivt de insatta resurserna omvandlas i aktiviteter och produktion. Den ekonomiska rapporteringen kan ha följande beståndsdelar:

- Datalistor över utbetalningar
- Projektets ekonomiska rapportering över resursförbrukning
- Redovisning i anslutning till mottagarlandets ansökningar om resurser
- Revisionsrapporter

Projektaktiviteterna kan kontrolleras på följande sätt:

- Jämförelse med handlingsplanen
- Bevakning av inköpsbeställningar och leveranser
- Arbetsplatsbesök för fysisk uppföljning och samtal med projektpersonal och svensk biståndspersonal
- Löpande sammanträden.

Att produktionsmålen uppnås bevakas i form av en samlad bedömning av resursförbrukning och resultat. Det kan ske vid biståndskontorens kvartalsgenomgångar, fördjupade kvartalsgenomgångar och årsgenomgångar av projektet eller sektorn i dess helhet.

Den årliga projekt/sektorgenomgången som normalt görs för den svenska insatsen i projektet är ett av de viktigaste tillfällena för styrning av projektet mot projekt målet. Förutom en teknisk och ekonomisk genomgång av aktiviteterna skall helhetssynen från problemanalysen tillämpas här. En fråga som alltid skall besvaras är om de pågående aktiviteterna leder till att det definierade problemet löses. Uppföljningen görs dels genom att resultaten stäms av mot de fastställda indikatorerna för projekt målet, dels genom att de antaganden som gjordes då mål/medel-hierarkin uppställdes provas på nytt, det vill säga om de använda medlen faktiskt ger avsedd effekt.

årsgenomgång



En årsgenomgång skall vara ordentligt förberedd dels i form av en instruktion till de svenska deltagarna om vad som skall diskuteras, dels genom att parterna gemensamt upprättar en uppdragsbeskrivning. Inför genomgången skall en rapport föreligga från mottagarlandet som redovisar om handlingsplanen följts och hur produktionsmålen uppfyllts det gångna året. Det är ofta lämpligt att bryta ned handlingsplanen i årliga verksamhetsplaner. Rapporten från mottagarlandet skall då också innehålla förslag till verksamhetsplan för det framförliggande året. Resultatet av genomgången dokumenteras i ett protokoll (se sid 133).

Ett viktigt tillfälle för uppföljning av projekt målet är i samband med förslag om förlängning av avtalet. Ofta täcker insatsavtalet kortare tid än insatsen. En förlängning förbereds i normalfallet genom insatsberedning. Det innebär att insatsen skall bedömas enligt vad som gäller för insatsberedning i kapitel 5. Faktorer som måluppfyllelse, svenska resursers medverkan med mera skall alltså utvärderas. Vid förlängning av pågående insatser läggs tonvikten vid en bedömning av uppnådda resultat och förslag till eventuella korrigeringar eller kompletteringar för att öka måluppfyllelsen.

förlängning

I planeringen av uppföljningen är det viktigt att koppla instrumentet för uppföljning till rätt nivå i mål/medel-hierarkin (se även Utvärdering, sid 127). Som mall för organisering av projektuppföljningen kan följande uppställning med exemplet från undervisningsprojektet i kapitel 3 användas.

MÅL

UPPFÖLJNINGSSINSTRUMENT

AKTIVITETER (EXEMPEL)

Projektering
Leverans av utrustning
Gjutning av platta
Rekrytering av biståndspersonal

PRODUKTIONSMÅL

Färdigställa skolorna
Utveckla läroplan
Utexaminera 250 lärarkandidater

{ Ekonomisk rapportering
Platsbesök
Kvartalsgenomgångar
Projektrapporter
Årsgenomgång
Avrapportering av fältpersonal

PROJEKTMÅL

Förbättra primärskolan

{ Årsgenomgång
InsatsPM förlängning

RUTINER FÖR RAPPORTERING

En viktig aspekt av uppföljningen, som också bör regleras i handlingsplanen, är hur informationsflödet skall gå. Vem informerar, om vad, till vem och när?

vem informerar
vem?

På mottagarsidan är i allmänhet tre nivåer inblandade i uppföljningen av projektet: projektorganisationen, fackministeriet och det budgetansvariga ministeriet. Rutiner för rapporteringen mellan dessa nivåer finns fastlagda i olika författningar för statsförvaltningarnas arbetssätt. Hur informationen utväxlas mellan SIDA och mottagarlandet beror dels av hur väl statsförvaltningens egna rutiner fungerar, dels av hur projektledningen är organiserad. (Se de tre modellerna på sidan 113.)

I de fall mottagarlandet självt ombesörjer projektledningen sker normalt uppföljningen så att projektets rapporter (progress reports etc) till fackministeriet översänds till SIDA. Omvänt lämnar SIDA information om utbetalnings-, rekryterings- och upphandlingsläget till fackministeriet.

I de fall en särskild projektorganisation har upprättats med svensk projektledningspersonal kan i vissa fall andra rutiner behöva utvecklas. Projektets löpande rapportering — månads- eller kvartalsvis — kan till exempel ske parallellt till SIDA och fackministeriet som underlag för möten i projektets styrkommitté eller motsvarande. Dessutom kan SIDA vilja ha särskild rapportering från projektledningen för att kontrollera uppdragets genomförande. Det gäller främst vid mycket stora projektledningsuppdrag.

UTVÄRDERING

UTVÄRDERINGSINSTRUMENT

Gränsen mellan utvärdering och uppföljning kan ibland vara flytande. En utvärdering innebär att en djupare och vidare analys görs av projektets resultat eller möjligheter att nå förväntade resultat på lång sikt. Utvärderingar är inte tidsbundna på samma sätt som uppföljningar/genomgångar.

analys av
resultat

Inom FN-systemet förekommer så kallade mid-term reviews. De utgör en utvärdering av målnöjdhetsgraden när ungefär halva projektperioden förflutit. I bilaterala projekt skall i normalfallet en utvärdering göras i samband med förlängningen av en pågående insats, särskilt ifall det råder osäkerhet om huruvida projektet leder till det ursprungligen uppställda målet eller om man kan ifrågasätta om insatsen är effektiv. Utvärdering kan också göras vid andra tidpunkter.

förlängning



När en svensk insats har avslutats skall alltid en slutrapport göras av SIDA inom ett år efter det att den svenska insatsen avslutats. I slutrapporten redovisas utfallet av den svenska insatsen.

slutrapport

För att bedöma de långsiktiga resultaten av ett projekt krävs att en utvärdering görs flera år efter det att projektet slutförts. Sådana utvärderingar utförs sålunda efter det att slutrapport har utarbetats.

METODER

Syftet med utvärderingar, oavsett om de görs vid förlängningar, i samband med slutrapport eller som värdering av projektets långsiktiga resultat, är att bedöma om projektet och insatsen har nått sina mål, hur effektivt detta skedde och huruvida projektet hade andra effekter än de som avsågs. Utvärderingen skall också förklara varför de mål som ställdes upp för verksamheten nåddes eller inte nåddes. De slutsatser som kan dras av en sådan analys skall vara styrande dels för verksamhetens fortsatta uppläggning och inriktning, dels ge impulser/kunskap av värde för planering av framtida insatser.

En utvärdering omfattar normalt följande moment:

- Analys av måluppfyllelse på alla nivåer (se kapitel 3)
- Analys av orsaker till hög eller låg måluppfyllelse;
 - a) av de förutsedda sambanden mellan de olika målnivåerna (fungerade mål/medel-hierarkin?)
 - b) av effektiviteten i projektets genomförande (hur fungerade projektorganisationen)
- Analys av projektets kostnadseffektivitet/lönsamhet
- Analys av projektets övriga effekter

MÅLUPPFYLLELSE

Detta moment omfattar en bedömning av om projektets mål på olika nivåer har nåtts. Samhälls/biståndsmålen är ofta svåra att mäta på grund av att de sällan kan kvantifieras. I fallet tillväxt är det i princip kvantifierbart, men ofta är de direkta sambanden mellan projektet och effekten på tillväxt svåra att konstatera. I varje utvärdering skall dock ett resonemang föras om projektets effekter på biståndsmålen. Även om det statistiska underlaget saknas kan ofta kvalitativa observationer göras.

Även avseende sektormålet kan det vara svårt att avgöra om målet har uppnåtts. I exemplet med undervisningsinsatsen gäller det att i förväg klargöra vad man menar med en bättre primärskola. Är det höjd kvalitet i undervisningen som eftersträvas, är det jämlikhet/jämställdhet i rekryteringen som är målet, eller finns det flera mål?

Målformuleringen är alltså viktig inte bara vid beredningen av ett projekt utan även för utvärderingen. När målen fastslagits skall indikatorer väljas för hur måluppfyllelsen skall mätas. Även detta bör ske under projektförberedelserna.

indikatorer

Ofta ställs emellertid utvärderaren inför bägge problemen; dels att målet är oklart formulerat (till exempel "mer" av något), dels

att frågan om indikatorer inte alls har diskuterats. I sådana fall tvingas utvärderaren att göra en efterhandskonstruktion av projektets mål och innebörd, med de risker för feltolkningar detta innebär. Ofta ger dock projektbeskrivningen eller insatspromemorian viss vägledning. När valet av indikatorer görs i efterhand blir man dock beroende av vilka dataserier som finns tillgängliga, vilket i sin tur påverkar utvärderingens tillförlitlighet.

Måluppfyllelsen skall även analyseras på lägre nivåer i målhierarkin. På produktionsmåls- och aktivitetsnivån innebär detta ofta inga större problem. Här utgör ofta målen i sig indikatorer, till exempel antal utexaminerade lärare, antal byggda klassrum etc.



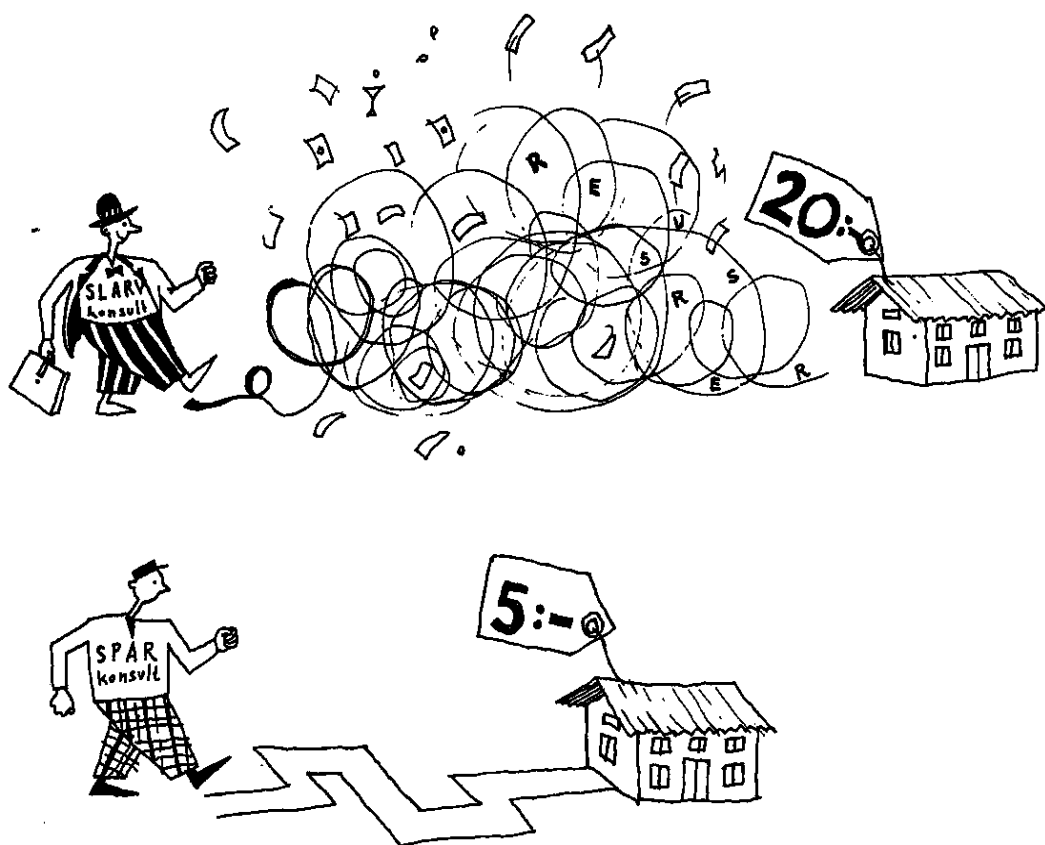
ORSAKER TILL HÖG ELLER LÅG MÅLUPPFYLLELSE

Antingen målen har nåtts enligt planerna eller inte bör orsakerna undersökas. Orsakerna till låg måluppfyllelse kan grovt indelas i två kategorier. Om produktionsmålen nåtts men inte projekt målet kan detta bero på en felaktig mål/medel-hierarki, det vill säga de samband mellan de mål och medel som från början förutsågs vilade på felaktiga antaganden. Även om mål och medel var riktigt definierade kan de resurser som sattes in ha varit otillräckliga för att man skulle nå de förväntade resultaten.

Den andra kategorin av orsaker gäller effektiviteten i projektgenomförandet, det vill säga om projektorganisationen hade den kapacitet som erfordrades för att skaffa resurser och samordna och styra resursanvändningen enligt tidsplan och projektets budget.

PROJEKTETS KOSTNADSEFFEKTIVITET/LÖNSAMHET

Effektiviteten har i kapitel 4 definierats som förhållandet mellan måluppfyllelse och resursförbrukning. Kostnadseffektiviteten är normalt endast tillämplig på målnivåerna projektmål och produktionsmål. Att relatera kostnadseffektiviteten till sektormål eller samhällsmål är ofta meningslöst. För att dra några slutsatser av projektets kostnadseffektivitet måste den jämföras med liknande projekt i andra regioner eller i andra länder.



När det gäller lönsamheten skall utvärderingen visa om lönsamhetskalkylens förutsättningar "höll" i verkligheten och, till exempel vid förlängning, vilka åtgärder som måste vidtas för att nå kalkylerad lönsamhet. I de långsiktiga utvärderingarna är det särskilt angeläget att försöka värdera projektets samhällsekonomiska avkastning.

PROJEKTETS ÖVRIGA EFFEKTER

Projektets effekter består normalt av resultatet i förhållande till projektmålet. Ofta kan emellertid oförutsedda positiva eller negativa externa effekter förekomma. Exempel på positiva sådana är ökade inkomster för jordbrukare i form av minskad transporttid och kostnad som följd av att en väg byggs för virkestransporter. Exempel på negativa externa effekter är försämrad näringsstandard hos befolkningen som en effekt av ökad avsaluproduktion.

Det är naturligtvis möjligt att dessa effekter var förutsedda vid förberedelserna. Kanske har hänsyn tagits till dem på olika sätt. Men ofta förutses inte alla externa effekter. I mål/medel-hierarkin är det lätt att glömma bort dessa effekter, om de ligger utanför den målanalys som görs under projektutredningen.

externa
effekter



I detta sammanhang kommer den samhällsekonomiska lönsamhetskalkylen (se sid 45) in som ett hjälpmedel. Den kan ses som en analytisk utgångspunkt för bedömning av ett projekts effekter, det vill säga vilka kostnader och intäkter som projektet ger för samhället som helhet. Även i projekt som inte analyseras med lönsamhetskalkyler skall försök göras att identifiera alla projektets kostnader och intäkter.

..samhällsekonomisk
lönsamhet

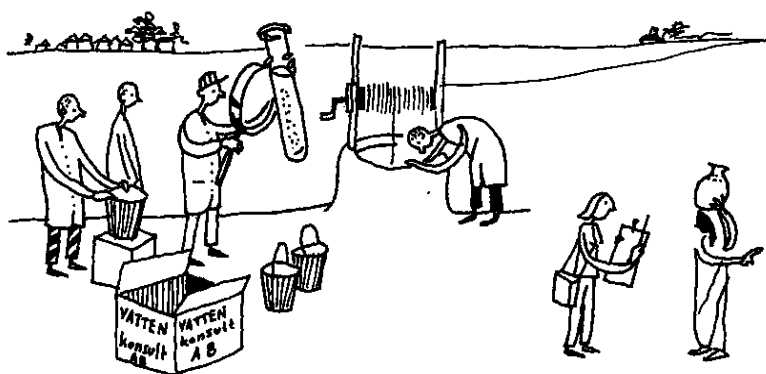
Det är emellertid, som sagt, ofta besvärligt att ge meningsfulla kvantitativa mått på kvalitativa värden. I vissa fall är det dock möjligt. Så kan till exempel den negativa näringseffekten av ett projekt för ökad avsaluproduktion, mätt som den självhushållsproduktion som går förlorad om projektet genomförs plus en uppskattad ökad sjukdomsfrekvens (som kostar läkar/sjuksköterske/läke-medelsresurser), kanske urholka en stor del av projektets positiva inkomstskapande effekt. Om en kvantifiering är omöjlig bör i varje fall de olika påvisbara bieffekterna redovisas. Även om metoden inte är exakt ger den möjlighet för utvärderaren att göra en indirekt värdering av dessa bieffekter. (Jämför resonemangen i Problemanalys, Mål/medelhierarki samt Att hushålla med resurser.)

GENOMFÖRANDE AV UTVÄRDERINGAR

En utvärdering kan genomföras på olika sätt och med olika ambitionsnivåer. I normalfallet genomförs den av en särskild grupp som representerar SIDA, mottagarlandet och utomstående expertis.

Utvärderingar bör vara både objektiva och operativt användbara. Det betyder att resultaten skall vara tillförlitliga samtidigt som de skall vara användbara för mottagarlandet och för SIDA i biståndsproduktionen. Förenklat kan sägas att när den grupp som skall genomföra en utvärdering är sammansatt av oberoende personer, representanter för SIDA och för mottagarlandet är bägge aspekterna tillvaratagna.

Ambitionsnivån kan variera från en uppföljning av kostnaderna



för ett projekt jämfört med produktionsresultatet till en bedömning av de långsiktiga effekterna för projektets målgrupp. Ambitionsnivån bestäms av många olika faktorer. Som exempel kan anges projektets storlek, insatsens storlek i projektet och om projektet har principiell betydelse eller akuta problem. I värsta fall kan ambitionsnivån indirekt komma att bestämmas av vilket förarbete som gjordes när projektet planerades, till exempel när det gäller målformulering, fastställande av indikatorer för måluppfyllelse och målgruppsanalys. Vikten av en gedigen utvärderingsplanering tidigt i planeringsprocessen kan därför inte nog understrykas.

utvärderingsplan

För att man skall kunna göra en utvärdering är det viktigt att det finns data om läget innan projektet har kommit igång. Särskild datainsamling i förväg om situationen vid projektstarten är därför ofta en metod som bör användas. Lokala konsulter och institutioner kan ofta utnyttjas för detta. Ofta är det också av stor betydelse att projektets målgrupp aktivt kan medverka i datainsamlingen, liksom även senare i själva utvärderingen.

data

Den egentliga utvärderingen sker i allmänhet genom att den utsedda gruppen efter förberedelser på SIDA genomför ett kortare eller längre fältbesök. En rapport produceras med slutsatser om hur projektet framskridit och med rekommendation om vilka åtgärder som bör vidtas för att bättre nå uppställda mål eller, i fallet med ett avslutat projekt, vilka slutsatser som kan dras för framtida liknande projekt.

SLUTRAPPORT

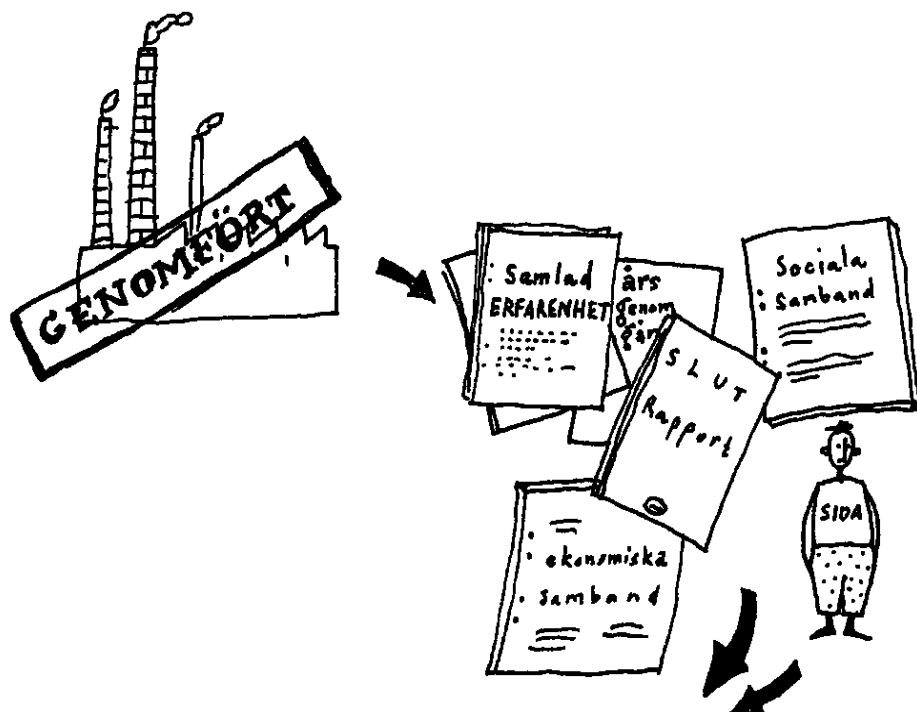
En slutrapport skall alltid skrivas inom ett år efter det att en insats avslutats. Den görs normalt av den projektansvarige handläggaren vid biståndskontoret. Slutrapport skall även skrivas när en större komponent i ett sektorstöd slutförts. Rapporten är ett internt SIDA-dokument.

Rapporten skall redovisa hur det projekt som stöddes av Sverige utföll jämfört med projekt- och produktionsmålen, och ange hur mycket av olika resurser som förbrukades. Slutrapporten bör också diskutera problem, svårigheter eller framgångar som uppkom under projektets gång.

ÅTERFÖRING AV ERFARENHETER

Uppföljning och utvärdering har två syften. Dels skall de styra pågående projekt mot målet. Dels skall de ge erfarenheter för framtida insatser. För att säkerställa styrning och korrigering/inläring i organisationen skall vissa krav därför ställas på återföring och dokumentation i anslutning till uppföljningen/utvärderingen.

Den löpande uppföljningen, till exempel i form av årsgenom-



gångar, skall dokumenteras i ett protokoll i vilket anges de åtgärder som skall vidtas och vem som ansvarar för de olika åtgärderna.

Vid utvärderingar i samband med förlängningar eller andra utvärderingar gäller följande. I insatspromemoria inför förlängningar redovisas utvärderingens slutsatser med rekommendation om åtgärder. Vid utvärderingar av projektets långsiktiga effekter sammanfattas slutsatserna i en rapport som delges berörda parter. Slutsatserna innehåller i dessa fall sällan konkreta rekommendationer utan pekar snarare på sociala och ekonomiska samband som är viktiga att förstå i den fortsatta planeringen av nya projekt i sektorn eller i samhället som helhet.

dokumentera

UTVÄRDERING AV VATTENPROGRAMMET I BOTSWANA

Under 1983 beslöts att vattenprogrammet i Botswana skulle utvärderas som underlag för en eventuell förlängning 1985. Programmet hade pågått i över 10 år utan att utvärderas. Den allmänna uppfattningen var att programmet var effektivt och nådde sina mål.

SIDA beslöt att för denna utvärdering testa en av WHO utvecklad metodik för utvärdering av dricksvattenprogram.

Under hösten 1983 gjordes ett slumpmässigt urval av 10 byar, som fått vatten

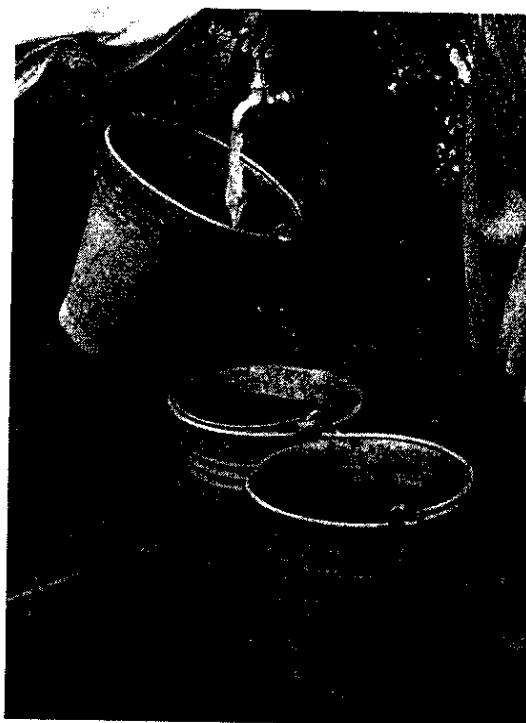
genom programmet. En lokal konsult engagerades för att samla data om anläggningarna och om vattenanvändningen. Data samlades in i 5 av de byar, vilkas anläggningar fungerade bäst. Avsikten var att få en uppfattning om uppfyllelsen av produktionsmålen samt om förutsättningarna för att nå programmet huvudmål. I konsultens rapport identifierades ytterligare ett antal frågor, som närmare borde belysas i utvärderingen.

En grupp bestående av en konsult från WHO och representanter för SIDA genomförde därefter tillsammans med den lokala konsulten och representanter för Botswana en kompletterande insamling av data och analys av programmet. Underlaget bestod av konsultrapporten, övrig dokumentation om programmet i planer, SIDA-promemorior, rapporter från sektorgenomgångar samt samtal med företrädare för den botswanska förvaltningen.



Utvärderingen kunde konstatera att programmet i stort sett fungerat effektivt och att svårigheterna i jämförelse med andra vattenprogram i Afrika var små. Vidare framgick att vattenanvändningen hade ökat, till exempel för hygienändamål. Den tid som användes för att hämta vatten hade minskat drastiskt. Den tid som därigenom hade frigjorts föreföll främst användas för fritidsändamål.

Utvärderingens rekommendationer avsåg i första hand underhållsåtgärder och att resurser borde användas för rehabilitering av äldre anläggningar snarare än ytterligare utbyggnad, då nyttan totalt sett bedömdes större vid ett sådant handlingsalternativ.



ANNAT BISTÅND ÄN PROJEKT BISTÅND



Det är inte alltid det problem, som mottagarlandet vill avhjälpa med svenskt bistånd, klaras av bäst i ett projekt. I många fall är problemet sammansatt av en rad delpproblem, och situationen kan förbättras endast genom att angripa flera av dem samtidigt. Då behövs ett bredare synsätt än vid normalt projektstöd.

Problem på sektornivå, till exempel hög analfabetism eller dålig hälsa, kan i allmänhet endast avhjälpas genom flera projekt, ofta länkade till varandra i tiden och i orsakskedjor. Alla projekt är sällan helt identifierade när det första projektet påbörjas, utan konturerna hos framförallt projekt blir synliga allteftersom man avancerar i orsakskedjan.

Den dåliga hälsan i en region förbättras till exempel inte enbart av att man bygger hälsocentraler. Förutom centraler behöver projekt identifieras också för utbildning av hälsoassistenter, utveckling och försörjning av basläkemedel, organisation och ledning av centralerna med mera. Ett strategiskt område, som alltid måste uppmärksammas när flera projekt är länkade till varandra i policyinriktade åtgärder, är kapaciteten för policyutveckling i det ansvariga ministeriet.

Den gängse beteckningen på åtgärder som består av flera, ihoplänkade projekt som syftar till att nå samma mål är program. Svenskt stöd till program kallas sektorstöd. Ett sektorstöd kan omfatta stöd till flera program inom sektorn. Däremot användes inte benämningen sektorstöd när några projekt utan inbördes samband inom en sektor av administrativa skäl regleras i samma avtal.

Ibland är valutabrist det främsta hindret för mottagarlandets utveckling. Knappheten på valuta kan vara så svår att det är omöjligt att bedriva projekt- och programverksamhet i effektiva former, till exempel genom brist på valuta för import av reservdelar, insatsvaror, energi etc.

Under sådana omständigheter kan till exempel nya insatser i form av stöd till stora investeringsprojekt komma att förvärra

program

sektorstöd

situationen ytterligare (möjligen med undantag för projekt som ökar landets tillgång på utländsk valuta, till exempel exportprojekt). Finansiering av löpande import av varor och tjänster för utvecklingsändamål kan då vara den effektivaste insatsen som Sverige kan göra. I extremfallet kan stödet lämnas som rent valutastöd, varvid mottagarlandet prioriterar och verkställer anskaffningen av varor och tjänster (se faktaruta om importstöd till Kap Verde, sid 143).

importstöd

De här behandlade biståndsformerna — projektstöd, sektorstöd och importstöd — är i allmänhet inte så entydiga som de beskrivits här. I själva verket utgör de typfall i ett spektrum med traditionellt projektstöd i den ena extremen och valutastöd i den andra. Att blandformer ofta förekommer beror på att verkligheten — det problem som skall lösas — inte följer någon indelning i typfall.

I samarbetet med länderna förekommer ofta de tre biståndsformerna jämsides, med eventuella variationer. I det svenska biståndet förekommer till exempel projekt, fler projekt i en sektor, projekt och varubistånd till en sektor, sektorstöd, sektorstöd med varubistånd, riktat varubistånd till några sektorer, importstöd enligt upphandlingsplaner och stöd till nationella stabiliseringsprogram. Biståndsformerna anpassas till det aktuella behovet.

Sektorstöd och importstöd kan utformas mycket olika, beroende på situationen i mottagarlandet. Men kraven på beredning, genomförande och uppföljning är precis lika höga som för projektstöd. När det gäller problem- och målanalyser, att rätt förstå problemet och identifiera den effektiva lösningen, är kraven ofta högre.

SEKTORSTÖD

Sektorstöd är en biståndsform som ofta växer fram under samarbetets gång. Det inleds därför normalt inte med att mottagarlandet överlämnar en framställning om sektorstöd. Beslutet mognar i stället fram i gemensamma överläggningar om erfarenheter av det svenska biståndet och dess utnyttjande på längre sikt. I de allra flesta fall är sektorstöd en utvidgning av tidigare projektstöd i sektorn.

Innan idéberedning för sektorstöd inleds skall det prövas om sektorstöd alls är en lämplig samarbetsform. Vissa villkor skall vara uppfyllda:

villkor för sektorstöd

1. Landet skall ha en plan eller en strategi för sektorns utveckling eller åtminstone ha för avsikt att utarbeta en sådan.
2. Det skall finnas en fungerande organisation för planering, genomförande och samordning av insatser inom sektorn.
3. SIDA skall ha eller kunna skaffa de resurser (personella och

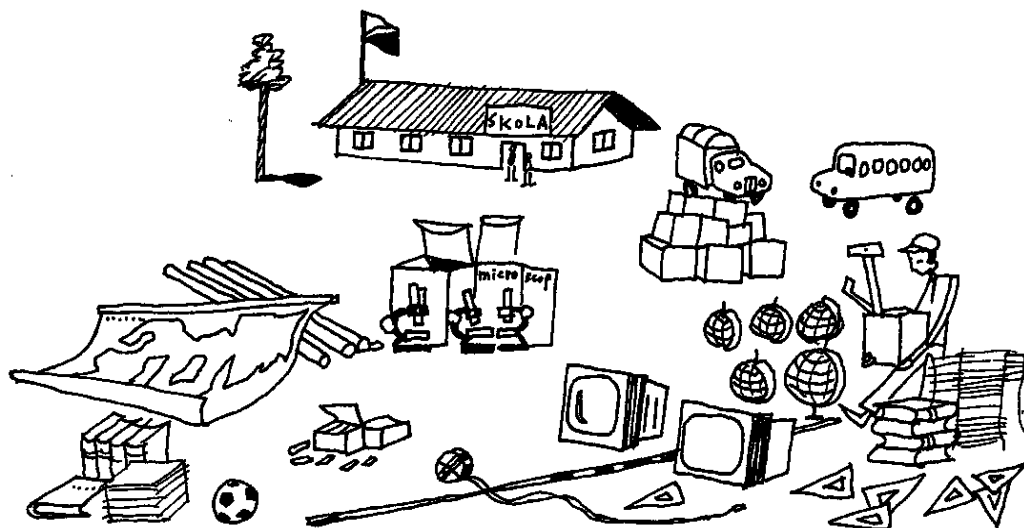
finansiella) som behövs för ett så långvarigt och djupt engagemang som ett sektorstöd förutsätter.

Om något av de två första villkoren inte är uppfyllt kan, om sektorstödet anses vara den lämpligaste samarbetsformen på sikt, ett förberedande projektstöd (konsultinsats, förvaltningsinsats) ibland vara lämpligt.

Utöver den inledande prövningen skall också en fördjupad analys göras av de huvudsakliga problemen i sektorn och de strategiska sambanden dem emellan. I analysen skall ingå en bedömning av landets politik (villkor 1 ovan) för att angripa problem i sektorn. En sådan sektoranalys utarbetas av SIDA.

sektoranalys

Denna analys av realismen i mottagarlandets mål och förväntningar i förhållande till de strukturella problemen i sektorn är en mycket viktig förutsättning för att målen för sektorstödet skall kunna identifieras. Självfallet skall också mottagarlandets sektormål stå i samklang med de svenska biståndsmålen och andra riktlinjer för att ett sektorstöd skall komma i fråga.



BEREDNING

Sedan villkoren har prövats och sektoranalysen genomförts och lett till slutsatsen att sektorstöd fortfarande förefaller vara en lämplig samarbetsform inleds idéberedning. Den skall vila på sektoranalysens huvudsakliga slutsatser och eventuella tidigare erfarenheter av samarbete i sektorn. Dessa slutsatser och erfarenheter skall ligga till grund för val av program och projekt, som bör stödjas med svenskt bistånd.

Varje projekt som har identifierats skall provas enligt grundmodellen för projektstöd.

I idépromemoria för sektorstöd diskuteras främst fyra områden: sektoranalysens slutsatser och rekommendationer beträffande projektval, planerings- och mottagningskapaciteten i mottagarlandet, huvuddragen i programmen och de ingående projekten samt de svenska resursernas användning.

I insatsberedningen förskjuts tyngdpunkten mot en bedömning av de identifierade programmen/projekten och den konkreta utformningen av den svenska insatsen. Till insatspromemorian fogas ett avtalsutkast, som skall ge utrymme för kontinuerlig identifiering, utredning och granskning av nya projekt under löpande avtalsperiod.

GENOMFÖRANDE OCH UPPFÖLJNING

Vid sidan av den löpande ekonomiska och fysiska uppföljningen av aktiviteterna sker vid sektorstöd en årlig uppföljning av hela sektorstödet. Vid sådana sektorgenomgångar deltar ofta konsulter för studier av hela stödet eller delar därav. Inför en sektorgenomgång skall mottagarlandet utarbeta en rapport över utvecklingen inom sektorn i allmänhet och resultaten av de svenskstödda aktiviteterna. Rapporten bör också innehålla förslag till utnyttjande av kommande års sektorstödsmedel till befintliga eller nya insatser.

sektorgenomgång

På basis av rapporten och SIDA:s egna erfarenheter utarbetar SIDA en instruktion som skall gälla för den svenska delegationen i sektorgenomgången. Ofta fastställer dessutom mottagarlandet och SIDA gemensamt en uppdragsbeskrivning för sektorgenomgången. Särskilda detaljanvisningar för sektorgenomgång finns i Biståndshandboken.

instruktion

Sektorgenomgången är ett tillfälle för SIDA och mottagarlandets myndigheter att diskutera uppnådda resultat och föreslå ändringar eller kompletteringar av stödet. Erfarenheterna jämförs med målet och läggs till grund för framtida planer för sektorns utveckling och det svenska stödet.

Genomgången innehåller oftast också en teknisk komponent, där relevant expertis utvärderar aktiviteterna (byggnadsarbeten, produktionsresultat, resursutnyttjande etc).

Sektorgenomgången skall utmynna i en handlingsplan för utnyttjandet under kommande år. I planen anges specifika ändamål för det svenska stödet, budget över utgifter totalt och fördelat på individuella aktiviteter.

handlingsplan

Under genomförandet identifieras nya insatser inom sektorstödet. De skall prövas enligt samma krav som gäller beredning av projektstöd. En projektbeskrivning skall utarbetas, granskas och bedömas i insatspromemoria för sektorstödet förlängning. Den nya insatsen införs därefter i insatsavtalet och handlingsplanen.

I sektorstöd som omfattar många insatser skall huvudvikten i insatspromemorian ägnas åt effekterna av hela sektorstödet samt en bedömning av de större insatserna.



UTVÄRDERING OCH FÖRLÄNGNING

Sektorstöd är i allmänhet mycket långsiktigt och ändrar ofta karaktär eller inriktning under samarbetets gång. Slutrapporter från avslutade sektorstöd är därför inga vanligen förekommande dokument. Däremot skall slutrapport skrivas när ett delprojekt inom sektorstödet avslutats. Sektorstöden skall utvärderas, främst som underlag för att bedöma om problemanalysen från sektoranalysen fortfarande gäller och för att styra sektorstödet framtida inriktning.

Utvärderingar av sektorstöd kan ha två olika ambitionsnivåer. Den första är att bedöma utfallet av genomförda insatser och dra slutsatser om lämpliga följdinsatser. En sådan utvärdering bör ingå i insatsberedningen i samband med förlängning av sektorstödsavtal. Förlängningar görs normalt utan idéberedning, såvida inte sektorstödet brottas med stora problem i form av låg måluppfyllelse. I så fall bör skälen för den låga måluppfyllelsen och möjligheterna att höja den undersökas i en idéberedning. Utvärderingar i samband med förlängningar är av samma karaktär som "mid-term-reviews" vid projektstöd (se sid 127). Intresset knyts alltså främst till målet för sektorstödet (programmen).

Den andra ambitionsnivån avser de långsiktiga effekterna av biståndet för sektorns utveckling. De nivåer i mål/medel-hierarkin som är relevanta i detta fall är således sektormålen (och samhälls-/biståndsmålen). Dessa utvärderingar är i själva verket en utvärdering av sektoranalysen. De bör göras ungefär vart femte år.

SEKTORSTÖD TILL TANZANIAS UNDERVISNINGSVÄSEN

I början av 70-talet gav SIDA stöd till ett antal olika undervisningsprojekt i Tanzania, framför allt inom vuxen- och yrkesutbildningsområdet.

I anslutning till Tanzanias önskan att koncentrera det svenska biståndet till två sektorer, industri och undervisning, beslöt SIDA:s styrelse bl a att söka minska antalet separat

avtalade insatser "genom att biståndet koncentreras till större projekt eller ges till hela sektorer".



Beslutet om sektorstöd föregicks av en omfattande sektoranalys i vilken de tanzanska planerna för utvecklingen av undervisningssektorn granskades och delsektorer för svensk-tanzanskt samarbete identifierades. Avtalet om sektorstöd kom att omfatta tre stora delsektorer: primärskola, vuxenutbildning och yrkesutbildning. Vid årliga sektorgenomgångar mellan företrädare för Tanzanias undervisningsministerium och SIDA diskuteras utvecklingen i stort inom sektorn, samt användningen av svenska medel under det senaste året. Ett gemensamt förslag om fördelning av sektorstödsmedel för kommande år arbetas fram, liksom en preliminär budget för ytterligare två år framöver.

SIDA har genom sektorstödet följt och på olika sätt kunnat stödja olika tanzanska undervisningsreformer. Under 70-talets stora alfabetiseringskampanjer gick en betydande del av sektorstödet till läroböcker för studiecirklar. Tio år senare bistår SIDA i planerna att lägga upp ett program för "functional postliteracy".

Då Tanzania år 1974 beslutade om "Universal Primary Education" framstod lärarbristen som det största problemet. En stor del av sektorstödet kom under ett par år att användas för ett lärarutbildningsprogram per korrespondens för ca 40 000 blivande lärare. Idag är lärarbehovet i det närmaste fyllt och lärarutbildningen erhåller en mindre andel av sektorstödsresurserna.

SIDA har noga sökt följa utvecklingen inom sektorn för att göra det svenska biståndet så effektivt som möjligt. Utredningar har gjorts om bl a behovet av yrkesutbildning. Under 1984 utarbetades en översikt av den omfattande forskning som gjorts om primärskolan i Tanzania. Denna översikt låg till grund för diskussioner om fortsatt svensk-tanzanskt samarbete för att förbättra primärskolan. Genom sin långsiktighet och genom de årliga överläggningarna har sektorstödssamarbetet givit SIDA värdefulla kunskaper om undervisningssektorn i Tanzania, och SIDA har noga kunnat följa de olika utbildningsreformerna. Sektorstödet har gjort det möjligt för SIDA att på ett följsamt sätt kunna bistå inom just de delsektorer där behovet av hjälp för tillfället har varit störst.

IMPORTSTÖD

Importstöd är bistånd i form av varor och tjänster till mottagarländernas utvecklingsarbete. En del av importstödet är förhandsbundet till upphandling i Sverige. Inom importstödet upphandlas råvaror, reservdelar, fordon, konsulttjänster, industriell utrustning m m. Importstöd är aktuellt när valutabrist är ett primärt utvecklingshinder.

Endast i undantagsfall består importstödet av fri valuta för import. I normalfallet upprättas upphandlingsplaner som godkänns av SIDA. Urval av varugrupper görs utifrån den rådande brist-situationen i landet och med hänsyn till eventuella krav på bindning till upphandling i Sverige. Upphandling görs av mottagarlandet, med insyn från SIDA, eller av SIDA. Uppföljning sker av mottagning och användning av varorna och tjänsterna. I de fall mottagarlandet önskar finansiera hela anläggningar eller större delar av utrustning till ett specifikt projekt, särbehandlas dessa förslag utanför det övriga importstödet. Beredning och uppföljning sker då enligt grundmodellen för projektstöd.

För hanteringen av importstödet har särskilda riktlinjer utarbetats, vilka återfinns i Biståndshandboken. Dessa uppdateras löpande. I det följande ges endast en kort beskrivning av rutinerna för beredning, genomförande och uppföljning av importstöd.

BEREDNING

Importstöd kan ges i vissa ekonomiska situationer och när mottagarlandet har kapacitet att självt hantera resurserna på ett godtagbart sätt.

För att avgöra om importstöd är en lämplig bistandsform skall landets ekonomiska situation analyseras, särskilt dess eventuella valutabrist och orsakerna till denna. Om valutabristen i första hand beror på att landet inte anpassat sin importpolitik efter de grundläggande behoven bör denna fråga tas upp i dialogen med mottagarlandet. Resultatet kan bli att bistånd inte bör lämnas som importstöd utan i andra former.

Den makroekonomiska analysen och diskussioner om importstödet berättigande och utformning görs framför allt i landrapporter och i samarbetsprogrammen.

För att importstöd skall kunna lämnas måste beredningen också utvisa att mottagarlandet har administrativ förmåga att både administrera varorna och de tillhörande tjänsterna, ta dem i användning och rapportera om dem på ett tillfredsställande sätt. I de fall mottagarlandet också skall upphandla, granskar SIDA även den funktionen.

Om beslut tas om att Sverige skall lämna importstöd till ett land sker beredning i samma yttre former som insatsberedning för projekt. Det innebär bland annat att idé- och insatspromemorior skall skrivas och normalt också separata insatsavtal utformas för importstödsinsatserna.

upphandlingsplaner

ekonomisk analys

mottagarlandets kapacitet

IMPORTSTÖD TILL KAP VERDE

Det svenska biståndet till Kap Verde utgjordes från starten 1976/77 av importstöd. Vid årliga genomgångar mellan Kap Verde och SIDA:s inköpsbyrå specificerades varuslag och kvantiteter, som upphandlades av inköpsbyrå. Redan från början svarade Kap Verde för upphandling av det obundna importstödet, huvudsakligen basvaror och utrustning för den statliga sektorn.



Importstödet har följts upp löpande av biståndskontoret och i samband med beredning av nya samarbetsprogram. Stödet har använts väl och rapporteringen har varit tillfredsställande.

1981 övertog Kap Verde upphandlingen inom det bundna biståndet. Övergången skedde successivt och under överinseende av SIDA:s inköpsbyrå.

Biståndet till Kap Verde är således ett exempel på ett renodlat importstöd.

IMPORTSTÖD TILL TANZANIA

Tanzania – liksom flertalet andra afrikanska länder – är 1985 inne i en djup lågkonjunktur. Den ekonomiska krisen har både yttre och inre orsaker. Ett stort underskott i bytesbalansen eller med andra ord valutabrist är krisens kanske främsta kännetecken. Valutabristen har gjort att en allt mindre del av importbehovet i den tanzaniska ekonomin har kunnat tillfredsställas. Produktionen både inom industri och jordbruk minskar genom bristen på importerade insatsvaror, reservdelar, handelsgödsel etc.

Med växande svårighet att upprätthålla nivån som nåtts inom utbildning, hälsovård och annan social service och med minskat kapacitetsutnyttjande i industri, transporter och jordbruk har nya utvecklingsprojekt stoppats eller skjutits på framtiden. SIDA



och bl a de övriga nordiska biståndsgivarna har i stället avsatt en växande del av biståndet för finansiering av import för löpande produktion och för verksamheten inom de sociala sektorerna.

SIDA deltar aktivt i beredning av vad importstödet skall användas till. Sedan ett särskilt krisprogram antogs 1982 har importstödet utformats som ett stöd för genomförande av detta. Det svenska stödet används uteslutande för att finansiera löpande import. Jordbrukets och då särskilt exportjordbrukets insatsvaror prioriteras. Jordbruk både för landets livsmedelsförsörjning och för export är starkt beroende av fungerande transporter. SIDAS bidrag har bestått bl a av byggsatser och reservdelar för lastbilar. Andra varor som finansierats inom importstödet är reservdelar för telenätet och för elproduktionen.

Delar av industrisektorens har också en viktig roll att spela i krisprogrammet. Fabriker för tillverkning av handredskap och oxplogar finns. Likaså kan många konsumtionsvaror som bönderna efterfrågar och som ger statsinkomster från indirekta skatter produceras i Tanzania. En förutsättning bland andra är att det finns valuta för import av reservdelar och råmaterial. SIDA har bl a finansierat import av verktygsstål och annat råmaterial för redskapsproduktion.

Kriterierna för användningen av importstödet har skrivits in i ett särskilt insatsavtal. Fördelning av valutastödet på importörer görs i en kommitté med företrädare för Tanzanias centralbank, som administrerar valutaregleringen, finansministeriet och SIDA. Industri- och jordbruksministerierna deltar vid behov i beredningen. Tyngdpunkten i SIDAS beredning läggs vid att välja rätt varor ur ett makroekonomiskt perspektiv och vid en bedömning av om det ur valutasynpunkt är mest fördelaktigt att tillverka en vara vid en tanzanisk industri eller om en färdigvaruimport vore billigare. I SIDAS beredning ingår också att identifiera varor som dels tillgodoser angelägna behov i Tanzanias krisekonomi dels kan upphandlas på konkurrensmässiga villkor från Sverige. Slutligen är koordinering med andra biståndsgivare för att den totalt tillgängliga valutan skall användas på ett samordnat sätt en viktig del av beredningen.

Det är svårt att direkt fastställa de fördelningsmässiga konsekvenserna av importstödet till Tanzania. Valet av varor görs dock för att ytterst stödja jordbruksproduktion som i Tanzania domineras av småbönder. Formen importstöd utesluter i sig inte målgruppsorientering i enlighet med de biståndspolitiska målen.

Upphandlingen under importstödet görs i fråga om bulkvaror av SIDAS inköpsbyrå. Övriga varor upphandlas av de tanzaniska företagen. För betalningar har ett samarbete upprättats mellan den tanzaniska statliga affärsbanken och en svensk bank.

GENOMFÖRANDE OCH UPPFÖLJNING

I samband med undertecknande av insatsavtal, eller i nära anknytning till detta tillfälle, upprättas normalt upphandlingsplaner för den import som skall finansieras av Sverige. I dessa planer anges varuslag och varumängd samt överenskomna rutiner för upphandling, leverans och betalning av varorna. Efter leverans av varorna följs dessa upp av mottagarlandet och SIDA. Denna uppföljning avser såväl finansiell kontroll som kontroll av varornas användning.

För importstödsinsatser skall slutrapport skrivas. Utvärdering av importstöd kan göras avseende leverans och effekter i slutanvändningen, särskilt om importstödet avsett avgränsade varugrupper eller import till ett fåtal sektorer. Utvärdering av mer allmänt utformat importstöd sker i form av en analys av importstödet bidrag till att lindra valutabristen inom ramen för mottagarlandets totala ekonomiska politik. En sådan utvärdering kan göras i anslutning till utarbetande av landrapport.

ÖVRIGT BISTÅND

Projektstöd, sektorstöd och importstöd inom landramarna utgör den dominerande delen av svenskt bilateralt bistånd. Det kompletteras med bistånd som kanaliseras genom enskilda organisationer, insatser för humanitära ändamål, regionala insatser, katastrofbistånd samt stöd till försöksverksamhet och metodutveckling.

Bistånd genom *enskilda organisationer* utgörs huvudsakligen av projekt. SIDA granskar organisationernas projektbeskrivningar och följer verksamheten genom uppföljning och utvärdering.

Humanitärt bistånd lämnas till Latinamerika och Södra Afrika, huvudsakligen som stöd till projekt som drivs av olika organisationer, till exempel befrielseströrelser och organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter.

Katastrofbistånd är stöd i akuta situationer, direkt eller via olika organisationer, som i mycket liknar projektbistånd (eller i vissa fall importstöd). *Regionala insatser* avser främst större projekt. Stöd för *försöksverksamhet* och *metodutveckling* lämnas till väl avgränsade projekt.

Stöd till verksamhet utanför landramarna utgörs alltså till största delen av stöd till projekt. Grundmodellen för projektstöd skall i tillämpliga delar användas för beredning, uppföljning och utvärdering av detta bistånd.

SAMMANFATTNING

Vissa problem i mottagarländerna lämpar sig inte att lösa med projektstöd. Sektorstöd är en effektiv biståndsform när problemet bäst kan avhjälpas genom flera projekt, som är länkade till varandra orsaksmässigt och tidsmässigt i program. Importstöd är den bästa formen av bistånd när allmän valutabrist är det största utvecklingshindret. Flera blandformer förekommer.

Sektorstöd och importstöd är mindre distinkta biståndsformer än projektstöd, bland annat därför att de i hög grad bör vara situationsanpassade. Kraven på problemanalys är dock inte sällan högre än vid projektstöd. Beredning, genomförande och utvärdering av dessa biståndsformer skall göras med samma noggrannhet som projektstöd. Grundmetoden för projektstöd skall tillämpas i anpassad form. Detta gäller även för övrigt bistånd som lämnas utanför landramarna.

DEFINITIONER

De grundläggande begrepp som används i metodhandboken har följande betydelse (inom parentes anges det vanligaste engelska uttrycket för respektive begrepp.)

alternativkostnad (opportunity cost) värdet av den bästa användningen av en resurs

beredning (preparation) framtagande av beslutsunderlag för svensk insats

dialog löpande erfarenhetsutbyte mellan biståndsgivare och biståndsmottagare; i dialogen kan till exempel biståndsgivaren ställa villkor för fortsatt finansiering

effektivitet (efficiency) en jämförelse mellan projektets resultat och kostnader; effektiviteten kan ibland beräknas i en lönsamhetskalkyl

externa effekter (external economies/diseconomies) projektets positiva och/eller negativa bieffekter

folkligt deltagande (popular participation) projektförberedelser och projektgenomförande som sker i samarbete med representanter för målgruppen

förstudie (pre-feasibility report) grov projektbeskrivning, resultatet av projektidentifiering

genomförande (implementation) projektaktiviteternas genomförande, sker under tiden mellan avtal och projektets slut

granskningsrapport (appraisal report) SIDA:s bedömning av projektbeskrivningen

handlingsplan (plan of operation) dokument som anger projektets mål, aktiviteter, budget, tidsplan och anvisningar för uppföljning

idéberedning (idea preparation) SIDA:s bedömning av projektets huvudfrågor (problem, mål, målgrupp, effektivitet i grova drag, möjligheten att med svenska resurser nå målet)

idépromemoria (idea memorandum) förslag till SIDA:s principiella beslut om svensk insats

insats (support) det svenska bidraget till projekt

- insatsavtal** (project agreement) juridiskt dokument som reglerar SIDA:s och mottagarlandets förpliktelser i projektet
- insatsberedning** (project support preparation) SIDA:s granskning av den slutliga projektbeskrivningen och utredning av hur den svenska insatsen i detalj skall utformas
- insatspromemoria** (project support memorandum) underlag för SIDA:s beslut om insatsens utformning
- institutionellt samarbete** (institutional co-operation) samarbete mellan institutioner, oftast offentliga, i givar- och mottagarlandet
- kostnadseffektivitet** (cost-effectiveness) den genomsnittliga kostnaden för den tjänst eller vara som projektet frambringar
- lönsamhetskalkyl/investeringskalkyl** (feasibility study) beräkning och jämförelse av projektets kostnader och intäkter; man skiljer mellan samhällsekonomisk kalkyl (cost benefit analysis) och företagsekonomisk kalkyl (feasibility analysis)
- mål** (objective) hur förhållandet avses vara vid projektets slut
- målgrupp** (target group) grupper inom den resurssvagare delen av befolkningen i mottagarlandet som SIDA vill nå med biståndet
- personalbistånd** (technical assistance) förstärkning av projektorganisationen/mottagarlandets förvaltning med utländsk personal
- program** (program) flera projekt som är länkade till varandra och som är relaterade till samma mål
- projekt** (project) ett i tid och rum avgränsat system av åtgärder avsedda att leda till ett bestämt resultat
- projektbeskrivning** (project document, feasibility report) mottagarlandets beslutsunderlag i form av utförlig beskrivning av projektet
- projektgranskning** (project appraisal) SIDA:s och/eller oberoende experts bedömning av projektet
- projektledning** (project management) samordning och styrning av resurserna under projektets genomförande
- projektidentifiering** (project identification) precisering och avgränsning — i grova drag — av projektets mål, målgrupp, resursbehov, uppläggning och genomförande; redovisas i förstudie

projektutredning (project preparation) framtagande av underlag för beslut om projektet, presenteras i projektbeskrivningen

samfinansiering (co-financing) flera givare finansierar ett projekt; man skiljer mellan parallellfinansiering (parallel financing), då varje deltagande parts resursinsats regleras i separata insatsavtal och ren samfinansiering (joint financing), då alla deltagares resurser regleras i ett enda finansieringsavtal

sektorstöd (sectoral support) vanligen stöd till program; kan också täcka flera program i samma sektor

slutrapport (final report) av SIDA utarbetad redovisning av resultatet av insatsen och/eller projektet i förhållande till projektmålet

uppbäckningsstöd (back-stopping) kompletterande service från en konsults hemmaorganisation

uppdagsbeskrivning (terms of reference) instruktion till exempel för utredningsarbete som utmynnar i en projektbeskrivning eller granskningsrapport

uppföljning (monitoring) styrning och bevakning under genomförandet

utvärdering (evaluation) bedömning av måluppfyllelsen och effektiviteten

CHECKLISTA FÖR IDÉ- OCH INSATSBEREDNING

(Observera att denna checklista kan ändras. Nya checklistor och mer detaljerade anvisningar för speciella områden finns i Biståndshandboken.)

Innan beredningen påbörjas

- Är projektet prioriterat i mottagarlandet? Hur stor är sannolikheten att en officiell framställning kan väntas? Vilka alternativa projektförslag finns?
- Stämmer projektet i stort med målen för och erfarenheterna från svenskt bistånd till landet i fråga (se samarbetsprogrammet)?
- Finns finansiellt utrymme inom landramarna för stöd till projektet?
- Har SIDA kapacitet att bereda och genomföra ett svenskt stöd till projektet ifråga?
- Är projekttiden så tydligt identifierad, till exempel i form av förstudie, att det går att bedöma mål, målgrupp, resursbehov och principiell uppläggning och genomförande?

Syftet med dessa frågor innan beredningen påbörjas är inte att försäkra sig om positivt svar utan att avslå projekt för vilka svaren på någon av dessa frågor är uppenbart negativt.

UNDER IDÉBEREDNINGEN

Idéberedningen påbörjas konkret då man bestämmer sig att insamla information för att skriva en idépromemoria. Det görs om projektet går att bedöma enligt ovan och inte har avslagits. Idéberedningen bör inte inledas innan det finns en förstudie eller projekttiden på annat sätt är klart formulerad och dokumenterad.

- Är problemet som projektet avser att lösa analyserat?
- Har en mål/medel-hierarki upprättats?
- Går det att avläsa om projektets mål uppnås eller inte? Har indikatorer för att mäta måluppfyllelse fastställts? Finns mätbara produktionsmål?

- Går det att göra en intressentanalys?
- Är målgruppen(erna) väl definierad(e)? Vem tjänar respektive förlorar på projektet?
- Vilka effekter kan projektet få för kvinnor? Sysselsättning, hot mot existerande sysselsättning/inkomster, sociala/kulturella konsekvenser, övrigt? Kan åtgärder vidtas för att skapa gynnsamma effekter?
- Vilka alternativ skulle kunna leda till att samma mål uppnås till samma eller lägre kostnad?
- Hur mycket och vilket slag av resurser (personal, pengar, varor) skall insatsen bestå i?
- I vilken omfattning och form behöver utländsk expertis tillföras projektet? Finns denna expertis att få från Sverige?
- Vilken mottagningskapacitet finns i landet — administration, personal, upphandling, underhåll m m? Hur skall projektet organiseras? Behöver SIDA bygga upp en särskild projektorganisation?
- Hur mycket kommer projektet att kosta? Hur mycket står SIDA för? Hur mycket är utländsk respektive lokal valuta? Vilka är kostnaderna för investering respektive drift?
- Kan projektets effektivitet i grova drag bedömas (är kostnaderna för att uppnå målet rimliga?)
- Vad ställer projektet för krav på driftskostnader och underhåll på lång sikt? Kan landet klara dessa? Hur förhåller dessa sig till driftskostnader för existerande enheter?
- Hur stor är sannolikheten att svenskt driftsstöd kommer att behövas under lång tid? Vad är den realistiska tidsperioden för den totala svenska insatsen — 5, 10, 20 år eller längre?
- Vilka krav kommer projektet att ställa på energitillförsel och hur kan dessa tillgodoses? Finns lokala alternativ om energimporten ransoneras eller energitillförseln störs av andra skäl?
- Har projektet viktiga miljöaspekter?
- Går återflödet att uppskatta?
- Kan en rimlig bedömning göras av möjligheterna att genomföra projektet med lyckosamt resultat? Risker?

- Gör en plan för den fortsatta beredningen!

Idéberedningen resulterar i en idépromemoria. Denna presenteras för verksamhetschefen för beslut. Om detta beslut är positivt innebär det i praktiken att insatsen godkänns. Beslutet innebär också att insatsberedningen påbörjas, att en insatsgrupp kan tillsättas samt att eventuella särskilda instruktioner eller villkor uppställs för att insatsen slutligen skall beslutas efter genomförd insatsberedning.

UNDER INSATSBEREDNINGEN

- Har insatsgrupp utsetts och sammankallats?
- Har uppdragsbeskrivning för projektutredning utarbetats?
- Har uppdragsbeskrivningen diskuterats i insatsgrupp och godkänts av chefen för sektorbyrå, biståndskontoret samt mottagarlandets myndigheter?
- Sker upphandlingen av konsult för projektutredningen med anbudskonkurrens? Har andra åtgärder vidtagits för att motverka otillbörlig intressesamverkan mellan konsulten och projektets övriga aktörer?
- Finns en plan för hur utredningsuppdraget skall genomföras? Vilken roll skall sektorbyrå, biståndskontor respektive mottagarland spela? Finns tillfällen identifierade då konsulten rapporterar och diskuterar uppdragets genomförande?
- Har uppdragsbeskrivningen fullgjorts?
- Innehåller projektutredningen följande information:
 - mål- och projektredogörelse
 - teknisk genomförbarhet
 - organisatorisk och administrativ genomförbarhet
 - finansiell genomförbarhet
 - kostnadseffektivitet eller andra bedömningar som visar att projektet är ekonomiskt motiverat
 - tidsplan fram till igångsättning
- Är problemet — och målet för projektet — enligt projektutredningen detsamma som diskuterades i idépromemorian? Är eventuella skillnader diskuterade och motiverade?

- Har en personalplan eller motsvarande upprättats för projektets totala personalbehov? Har en bedömning av förutsättningar för att använda utländsk personal gjorts — förberedelseutbildning, levnadsförhållanden?
- Har behovet av eventuellt personalbistånd i förvaltningen bedömts?
- Har materialspecifikationer utarbetats för byggande och maskinpark? Har detta skett med hänsyn till lokala erfarenheter och förutsättningar — slitage, underhållsmöjligheter, utbildningsnivå hos handhavarna, energitillgång m m?
- Är budgeten specificerad på inhemska respektive utländska kostnader, drift respektive investeringar samt andra kostnadslag som är väsentliga för bedömningen?
- Har effektiviteten bedömts genom en beräkning av projektets kostnadseffektivitet eller på annat sätt?
- Är projektets lönsamhet beräknad (gäller endast projekt som skapar intäkter)?
- Har projektets samhällsekonomiska aspekter bedömts i en kalkyl eller en resonerande analys?
- Finns en tidsplan?
- Har mottagarlandet möjligheter att hantera projektet (inklusive det svenska stödet) under investeringen och driva det färdiga projektet under en rimlig livstid?
- Är den svenska insatsen fördelad på typer av stöd under hela projektet? Dela upp i:
 - personal av olika kategorier
 - pengar
 - upphandling av maskiner och annan utrustning
- Har SIDA egen kapacitet för att samordna insatsen? I vilka avseenden räcker den inte?
- Kan andra organisationer engageras för de delar som SIDA och mottagarlandet inte har kapacitet för?

- Finns det skäl som talar för att hela insatsen läggs ut på annan organisation (institution, konsultföretag etc)? Vilka skall avtalsparterna vara — SIDA/konsult, mottagarland/konsult eller alla tre?
- Har en plan utarbetats över när de resurser som SIDA ansvarar för skall sättas in?
- Har utkast till handlingsplan utarbetats?
- Har utkast till insatsavtal utarbetats i god tid i samråd med mottagarlandet och SIDA:s jurister?

Insatsberedningen resulterar i insatspromemoria som är underlag för beslut av SIDA eller regeringen om att genomföra insatsen. Insatsavtal ingås.

VID GENOMFÖRANDE OCH UPPFÖLJNING

- Vilken av de tre modellerna för genomförande är tillämplig med hänsyn till SIDA:s och mottagarlandets kapacitet att överföra resurser och genomföra projektet?
- Har villkoren för utkontraktering prövats (se sid 120)?
- Har villkoren för att projektutredningsuppdraget blir effektivt prövats (se sid 121)?
- Går det att knyta uppföljningen till mottagarlandets egna regler för rapportering och uppföljning?
- Är behovet av uppföljning specificerat i handlingsplan och insatsavtal? Har indikatorer för måluppfyllelse fastställts? Hur skall uppföljningen finansieras — inom eller utom projektbudgeten?
- Har i uppföljningsplanen uppföljningen kopplats till rätt nivå i mål/medel-hierarkin?
- Är rapporteringsvägarna mellan projektets aktörer reglerade?

VID FÖRLÄNGNING OCH UTVÄRDERING

- Finns formell framställning om förlängning?
- Har projektet utvärderats?
- Är skälen till förlängning bedömda i idé- eller insatspromemorian?
- Innebär förlängningen en avsevärd förändring av insatsens inriktning om omfattning? (I så fall skall förlängning både idé- och insatsberedas)

Inför utvärdering av projektets långsiktiga effekter

- Har önskemålet om utvärdering efter projektets slut diskuterats med mottagarlandet? Skall det göras en gemensam sådan utvärdering? Skall den bekostas av projektet?
- Är utvärderingen avtalad i insatsavtal eller handlingsplan?
- Har uppdragsbeskrivning utarbetats och godkänts av SIDA och myndigheterna?

RUBRIKER FÖR IDÉ- OCH INSATSPROMEMORIOR

Rubrikerna för idé- och insatspromemior sammanfaller delvis. Några rubriker tillkommer i insatspromemorian. Tyngdpunkt och omfattning under de olika rubrikerna skiljer sig. Tyngdpunkten i idépromemorian ligger på analys av det problem som skall lösas, mål för projektet, effektivitet, alternativ, förutsättning för svensk insats. Tyngdpunkten i insatspromemorian ligger på insatsens utformning, men de överväganden som gjorts i idépromemorian måste sammanfattas även i insatspromemorian då den är SIDA:s slutliga beslutsunderlag. Observera att all relevant information inte kan presenteras i beslutsunderlagen, utan att hänvisningar — muntliga eller skriftliga — skall göras till djupare analyser, fakta-redogörelser etc.

	idéPM	insatsPM
1. Sammanfattning	1 sid	1 sid
2. Bakgrund	0,5–1 sid	0,5 sid
2.1 Projektidéns uppkomst		
2.2 Framställningar		
2.3 Tidigare svenskt bistånd		
3. Sektorn	1 sid	1 sid
3.1 Problemanalys		
3.2 Projektet i sektorn		
4. Projektet	2 sid	4 sid
4.1 Projektbeskrivning		
4.2 Mål och målgrupp		
4.3 Teknisk genomförbarhet och teknikval		
4.4 Mottagningskapacitet och resursbehov		
4.5 Kostnader		
4.6 Effektivitet		
5. Den svenska insatsen	1 sid	4 sid
5.1 Resursslag		
5.2 Kostnader		
5.3 Organisation		
5.4 Uppföljning, styrning		
6. Bedömning	0,5 sid	0,5 sid
7. Förslag till beslut		
8. Beredningsplan (idéPM)	bilaga	
9. Ev uppdragsbeskrivning för projektutredningen (idéPM)	bilaga	
10. Avtalsutkast (insatsPM)		bilaga
11. Förslag till handlingsplan (insatsPM)		bilaga

SAKREGISTER

- Alternativkostnad 41, 45
- Anpassad teknik 72
- Basmetod 8
- Beredningsplan 98
- Dialog 80
- Direktanställda 66
- Driftsbudget 55
- Effektivitet 40, 96, 102
- Externa effekter 46, 130
- Folkligt deltagande 24, 25
- Framställning 13, 89
- Förlängning 125, 127
- Förstudie 88
- Genomförande 14, 112
- Granskningsrapport 105
- Handlingsplan 103, 139
- Idéberedning 12, 89, 149
- Idépromemoria 13, 98
- Importstöd 142
- Indikatorer 128
- Insats 12
- Insatsavtal 14, 109
- Insatsberedning 13, 105, 149
- Insatsgrupp 106
- Insatspromemoria 13, 108
- Institutionellt samarbete 66
- Instruktion 139
- Internräntemetod 48
- Intressentanalys 95
- Investeringsbudget 55
- Investeringskalkyl 103
- Kontantstöd 113, 122
- Konsult 66, 120
- Kontraktanställda 66, 117
- Korttidsanställda 66
- Kostnad 9
- Kostnadseffektivitet 42
- Kritisk linje 103
- Kvinnor 24
- Känslighetsanalys 48
- Lokala kostnader 54
- Lönsamhet 96
- Lönsamhetskalkyl 45
- Löpande uppföljning 124
- Mål 9, 18
- Målgrupp 21, 34, 85
- Målkonflikt 18
- Mål/metod-hierarki 35
- Nuvärdesmetod 48
- Parallellfinansiering 77
- Personalbistånd 65
- Problemanalys 9, 29, 37
- Program 136
- Projekt 12, 85
- Projektbeskrivning 13, 89, 100
- Projektidentifiering 85
- Projektgranskning 13, 105
- Projektledning 116
- Projektutredning 100
- Resursöverföring 113
- Ränta 47
- Samfinansiering 77
- Sektoranalys 138
- Sektorgenomgång 139
- Sektorstöd 17, 136, 137
- Skuggpriser 46
- Slutrapport 17, 127, 132
- Tidsplan 103
- Underhåll 74
- Uppbackningsstöd 67, 107, 117
- Uppdragsbeskrivning 101
- Uppföljning 14, 112, 123
- Upphandlingsplan 142
- Utländska kostnader 53
- Utvärdering 17, 112, 127, 140
- Utvärderingsplan 132
- Villkor sektorstöd 137
- Volontärer 66
- Årsgenomgång 17, 124
- Återflöde 80