

1988-03-24

NORDISKA PERSONALBISTÅNDSUTVÄRDERINGEN - EN SAMMANFATTNING

1 Bakgrund

Initiativet till en nordisk utvärdering av personalbiståndets effektivitet togs redan 1985 gemensamt av de fyra nordiska ländernas biståndsorgan.

Personalbiståndet är en stor komponent i alla fyra ländernas biståndsprogram. Det är kostnadskrävande, administrativt tungt, komplicerat och rymmer många problem av skilda slag. Mottagarländerna ställer sig alltmer negativa till den strida strömmen av biståndsarbetare och anser att antalet utländska "experter" är alltför högt. Såväl på givar- som på mottagarsidan finns en osäkerhet om resultatet av personalbiståndet, i vad mån det effektivt bidrar till biståndets mål. Dessa faktorer låg bakom beslutet om en djupgående och omfattande utvärdering av de fyra nordiska ländernas personalbistånd, vilken igångsattes 1986.

Motiven till att utvärderingen genomfördes på nordisk basis var att

- de nordiska länderna hade ett gemensamt intresse av en sådan utvärdering; alla fyra länderna har omfattande personalbistånd och det är av likartad karaktär;
- ett större underlag för undersökningen kunde ge säkrare slutsatser och större genomslagskraft;
- större och mer kvalificerade utvärderingsresurser kunde tillhandahållas och kostnaden per land för utvärderingen kunde bli mindre då kostnaden delades på fyra - jämfört med om varje nordiskt land gjort sin egen utvärdering;
- det finns ett önskemål från Nordiska Rådet/Nordiska Ämbetsmannakommittén om samnordiska initiativ på biståndsområdet och utvärderingsverksamhet anses vara ett område som lämpar sig för nordiskt samarbete.

Utvärderingen genomfördes under kalenderåret 1987. Den omfattar dels studier av arbetskraftstillgång och arbetsmarknad i Kenya, Tanzania och Zambia, dels fallstudier av 55 projekt*) i vilka personalbistånd ingår som en viktig komponent. Projekten mottog/mottar stöd av SIDA (19 projekt), DANIDA (12 projekt), NORAD (10), FINNIDA (11) eller är samnordiska (3 projekt). De representerar alla viktiga sektorer i biståndet och är av varierande storlek. Med avseende på vart och ett av projekten studerade utvärderarna skriftlig dokumentation samt intervjuade ett urval av den utsända projektpersonalen, den lokala personalen, programhandläggare på biståndskontoren samt på huvudkontoren i de nordiska huvudstäderna.

*) se bilaga

Kenya, Tanzania och Zambia valdes som undersökningsländer då dessa länder sammantaget svarar för en stor del av de fyra ländernas samlade personalbistånd och undersökningsmetodiska fördelar kunde uppnås genom att länderna ligger nära varandra och har en relativt likartad historisk, ekonomisk, social och kulturell bakgrund (jämfört med om man tagit med länder från Asien och Latinamerika i undersökningen).

Utvärderingen genomfördes av ett nordiskt team bestående av följande personer:

Kim Forss, ekon dr, Sverige (team leader)
John Carlsen, universitetslektor i utvecklingsekonomi, Danmark
Knud Vilby, biståndsjournalist, Danmark
Egil Frøyland, yrkesutbildningsspecialist, Norge
Taimi Sitari, kulturgeograf, Finland

De tre studierna av arbetskraftstillgång och arbetsmarknadspolitik utkontrakterades av utvärderingsteamet till

Professor Mwesiga Baregu, Tanzania
Professor Oliver Saasa, Zambia
Forskaren Mukhisa Kituyi från Kenya, f n vid Chr Michelsen--institutet i Bergen, Norge.

Uppdraget omfattade tidsmässigt ca 6 månaders heltidsarbete för var och en av de nordiska utredarna och ca 3 månaders arbete för var och en av de lokala forskarna. SIDA's andel av kostnaden för utvärderingen uppgår till ca 600 000 kr.

Syftet med utvärderingen var (ur uppdragsbeskrivningen):

- att utvärdera uppfyllelsen av målen för personalbiståndet
- att bedöma i vad mån personalbiståndet svarar mot mottagarländernas behov av utländsk expertis
- att fastställa vilka faktorer som är avgörande för hur personalbiståndet lyckas resp misslyckas
- jämföra effektivitet hos olika kategorier av biståndspersonal (främst kontraktsanställda jämfört med konsulter) och att diskutera möjliga alternativ till det traditionella personalbiståndet, samt
- att avge rekommendationer till de nordiska biståndsorganen i fråga om åtgärder som bör vidtagas för att få ett effektivare personalbistånd.

Utvärderingens resultat presenteras i en huvudrapport (160 s) och fem bilagor fördelade på två volymer.

Rapporten tar upp centrala frågor i biståndet vilka är angelägna för chefer och handläggare vid SIDA-S såväl som vid biståndskontoren. Utvärderingen behandlar mycket mer än personalbiståndet. Den berör biståndets innersta kärna, t ex balansen i relationerna mellan givar- och mottagarländer, den institutionella och mänskliga miljö i vilken utsänd personal

har att verka, förutsättningarna för verklig kunskapsöverföring och kompetensutveckling i u-länderna, projektens och resultatens hållbarhet och bärkraft (sustainability), d v s förmåga att överleva och fortsätta att utvecklas sedan biståndsgivaren dragit sig tillbaka.

Det är givetvis omöjligt att här på några sidor återge de många intressanta och initierade observationer och analyser som görs i rapporten. Här skall ändå ett försök göras att ge en sammanfattning av viktigare resonemang och slutsatser för att underlätta diskussionen på SIDA om utvärderingens slutsatser och rekommendationer. Sammanfattningen följer kapiteluppdelningen i rapporten.

2

För många utländska experter - utbildad och kompetent personal finns numera i u-länderna

Målen för personalbiståndet har definierats av de nordiska biståndsorganen enligt följande:

- att utveckla inhemska personalresurser ^{hem resurser}
- att utveckla institutioner i verksamhetslandet
- att bidra till uppnåendet av andra projektmål

I rapporten framhålls att det i dag - till skillnad från för 10 eller 20 år sedan - finns tillgång till utbildad personal på mellannivå i Kenya, Tanzania och Zambia. Biståndsgivarna fortsätter ändå att rekrytera utländsk personal till befattningar som kunde besättas med personer från mottagarlandet, trots att kostnaden blir mångdubbelt högre och resultatet sannolikt sämre, åtminstone på lång sikt. Ibland har givarna skäl att vilja ha egen personal, skäl som sammanhänger med redovisning och kontroll, men även i andra fall förefaller det som om givarna inte betraktar lokal rekrytering som ett reellt alternativ. Någon grundligare inventering av resursbasen i mottagarländerna görs sällan av givarna; inte heller i mottagarlandet har myndigheterna grepp om vilka personella resurser som finns.

Offentliga sektorn har i de tre länderna svårt att dra till sig och behålla den kvalificerade lokala arbetskraften beroende på dåliga ekonomiska villkor, svag personalpolitik och osäkra karriärutsikter. Privata sektorn som kan erbjuda bättre villkor tar hand om de mest kvalificerade personerna.

Enligt utvärderingen begär Kenya, Tanzania och Zambia inte alltid utländsk biståndspersonal för att man har behov av personer med vissa kvalifikationer. Ofta är det i stället så att man begär nordisk personal för att man skall kunna tillgodogöra sig ett projekt med allt vad det innebär av bilar, utrustning och ekonomiska bidrag till investeringar, drift och underhåll. Detta gäller alla tre länderna Kenya, Tanzania och Zambia.

Utvärderingen visar att det i flertalet fall, i 56 % av projekten, är biståndsgivarna och inte mottagarländerna som definierar och fastställer behovet av utländsk personal. Ofta

integreras inte den utländska personalen i existerande organisationer utan placeras i nya organisationer som etableras för projektgenomförandet (64 % av nordiska personalen).

Trots att utveckling av lokal personal och lokala institutioner är huvuduppgifter för biståndspersonalen visar det sig i studien att 65 % av de utländska experterna har i huvudsak implementeringsuppgifter, medan 17 % utövar kontrollerande funktioner för biståndsgivarna. Endast 11 resp 7 % hade träning resp institutionsbyggande som sin huvuduppgift. De två första målen för personalbiståndet uppfylls därför knappast.

Utvärderarna har kommit fram till att för 63 % av de befattningar som utländsk personal innehade kunde man rekryterat inhemsk personal, om man erbjudit marknadsmässiga löner och 48 % om man endast erbjudit de villkor som råder i den offentliga sektorn.

Som exempel på projekt där man med personalbistånd lyckats väl med att engagera och utveckla inhemska personalresurser och bygga upp livskraftiga lokala institutioner nämns särskilt fyra SIDA-insatser, nämligen:

Assistance to manpower planning in the agricultural sector in Zambia

Assistance to the Soil Conservation Branch of the Ministry of Agriculture in Kenya

Assistance to Kenya Water Institute, och

Assistance to Tanzania Bureau of Standards.

Utvärderarna ger följande rekommendationer:

1) Mottagarländerna behöver stärka sin "manpower planning" för att få bättre grepp om tillgänglig personal och de behov av utländsk personal som finns. Förfrågningar om biståndsinsatser inom "manpower planning" bör bemötas positivt.

2) Statsförvaltningen i Kenya, Tanzania och Zambia måste reformeras om man skall kunna rekrytera och behålla kvalificerad personal. Behovet av reformer bör tas upp av de nordiska givarna vid de årliga överläggningarna med mottagarländerna.

3) De nordiska biståndskontoren kan inte rimligen ha tillräcklig kännedom om tillgången på inhemsk arbetskraft inom olika områden. De nordiska biståndskontoren rekommenderas därför att tillsammans anlita en lokal konsult för att göra sådana bedömningar.

4) Personalutveckling och institutionsbyggande bör tas upp redan i förstudier till projekt och därefter föras fram i alla planeringsdokument, sektorgenomgångar och utvärderingar.

5) Programhandläggarna vid biståndskontoren är inte sällan mer administratörer än professionella biståndsplanerare. Utbildningsinsatser krävs för att vidga synen från ett snävt implementeringsperspektiv till ett bredare och mer långsiktigt utvecklingsperspektiv som sätter utveckling av personal och institutioner i centrum.

6) Avsaknad av förtroende för mottagarländernas myndigheter i fråga om genomförande av projekt och handhavande av tillgångar leder till att biståndsgivarna skapar egna parallella institutioner och system. Detta må vara effektivt på kort sikt, men leder till allt svagare och mindre kompetenta inhemska institutioner på längre sikt och är därför en oklok strategi. Även om det är mindre effektivt måste de nordiska biståndsgivarna arbeta genom existerande lokala kanaler om resultatet skall bli varaktigt (sustainable).

3

De nordiska biståndsexperternas effektivitet

Med effektivitet avses i detta sammanhang de utsända biståndsarbetarnas bidrag till

- uppfyllande av projektets mål
- utveckling av inhemsk personal
- bärkraftig utveckling av inhemska institutioner

Biståndsarbetare har olika funktioner i olika projekt:

a) Kontrollerande funktion

Ca 20 % av de nordiska biståndsarbetarna har en övervägande kontrollerande funktion, d v s att kontrollera att biståndsmedlen används och redovisas korrekt å biståndsgivarnas vägnar. Dessa personer handhar ofta upphandling av varor och utrustning. Denna kontrollerande funktion nämns sällan vid sitt rätta namn utan maskeras. Utvärderingen konstaterar att mottagarlandet är väl införstått med behovet av kontroll och att det är önskvärt att givarna öppet förklarar att detta är vad det är fråga om. I detta sammanhang betonas det att även om det är naturligt att givarna nu behåller kontrollfunktionen, så är det viktigt att planera och träna inhemsk personal för denna uppgift i framtiden.

b) Implementerande funktion

Även om träning och utveckling anses som viktiga uppgifter av flertalet biståndsexperter kommer de implementerande (projektgenomförande) uppgifterna ändå vanligen i första hand. De allra flesta biståndsarbetarna lyckas väl eller tämligen väl i sin yrkesutövning. Den nordiska personalen fungerar i flertalet av de projekt som studerats som "gap-fillers", d v s utför ett arbete för vilket en inhemsk person inte finns tillgänglig, även om detta inte varit avsikten från början. Gap-filling-funktionen hindrar ofta experterna att fullfölja sina uppgifter inom träning och utveckling.

Gap-filling på ledningsnivå är en särskild företeelse som har stor betydelse. Brist på ledarskap och organisationsförmåga är en genomgående svaghet i många institutioner i Afrika.

Utländsk bemanning på ledningsposter kan därför vara befogad allt medan man målmedvetet och systematiskt försöker bygga upp en inhemsk kader.

c) Tränings-/utvecklingsfunktion

Praktiskt taget alla projekt omfattar en utbildnings/utvecklingskomponent. Utvärderingen konstaterar att denna komponent är svag i många projekt; i en tredjedel av projekten fanns ingen formell utbildningskomponent och utbildning kom in i projekten på ett alldeles för sent stadium; i en tredjedel förekom endast on-the-job-training, men utan någon systematisk personalutvecklingsplan; endast i en tredjedel av projekten utgjorde personalutbildning/utveckling en planerad och integrerad del av projekten och av biståndspersonalens uppgifter.

Beträffande det traditionella counterpart-systemet har det redan för länge sedan konstaterats att det sällan fungerar. Systemet behöver därför ersättas med andra metoder anpassade till den individuella situationen. Personalutveckling och -planering är här viktiga komponenter vilka - om de byggs in i projekten redan från början - kan göra att konflikter och svårigheter senare undviks och ett lokalt övertagande underlättas.

d) Institutionsutveckling

Tendensen att skapa oberoende parallella institutioner för biståndet eller att bidra till en ohämmad tillväxt av existerande lokala institutioner medför risker eftersom sådana projekt ej kan överlämnas till mottagarländerna utan kräver fortsatt utländskt stöd. Systemet inverkar negativt på utvecklingen av inhemska institutioner. Den nuvarande djupa ekonomiska krisen i Tanzania och Zambia ökar riskerna för en skadlig utveckling i denna riktning.

Som lyckade exempel på institutionsbyggande genom bistånd anförs två SIDA-stödda projekt, Tanzania Bureau of Standard och Nurse Tutor Programme i Zambia.

Utvärderarnas slutsats är att antalet nordiska biståndsarbetare skulle kunna nedbringas avsevärt genom fler anställningar av lokal personal, eventuellt på konsultkontrakt, snabbare utfasning av långtidsexperter från utlandet i kombination med väl planerad utveckling av den inhemska personalen samt stöd under utfasningsperioden av korttidsexperter och eventuellt någon enstaka långtidsexpert i större projekt. Institutionellt samarbete är en lovande metod när det gäller att bygga upp institutioner och att fasa ut långtidsexperter med aktivt deltagande av den mottagande parten.

4

Personalbiståndet som komponent i biståndsprojekt

Nordiska biståndsprojekt i Afrika är personalintensiva jämfört med projekt i andra världsdelar. Tanken med personalbiståndet är att man vill förse de afrikanska länderna med teknisk expertis som ett komplement till det finansiella

biståndet. Projektmålen varierar men det övergripande huvudmålet på lång sikt är att personalbiståndet skall leda till livskraftiga och bärkraftiga förbättringar i resp sektor och område.

Utvärderingen konstaterar att sett i detta perspektiv har personalbiståndet sällan lyckats. Många projekt har inte uppnått projektmålen. I andra fall har uppnådda resultat inte visat sig varaktiga - av en rad olika orsaker.

Utvärderarna framhåller att personalbiståndets effektivitet inte kan mätas isolerat. Man måste ta hänsyn till många faktorer, varav flera är externa faktorer över vilka biståndsgivarna saknar kontroll. Exempelvis har den ekonomiska krisen i Afrika haft en förödande inverkan på utvecklingen och även på personalbiståndets möjligheter och effektivitet.

I utvärderingen har man jämfört personalbiståndets omfattning och utformning då projekten planerades och dess verkliga utformning under olika skeden av genomförandet.

Utvärderingen visar att i många projekt fortsätter personalbiståndet mycket längre än förutsett i projektplanen. I vissa fall kan inte projekten klara sig utan utländsk personal ens efter hundratals personår av personalbistånd. Detta förekommer särskilt i projekt där den utländska personalen utgör en stor del av personalresurserna, där systematisk personalutveckling inte ägt rum och i fall där projektorganisationen inte integrerats i det inhemska administrativa systemet. Nya tjänster för utländsk personal tillkommer på initiativ av den biståndspersonal som redan är på plats - ofta gäller det att lösa problem i projektgenomförandet. Utländsk personal tar över ledning och genomförande i en utsträckning som aldrig var avsedd. Ofta kan biståndprojekt därigenom bli effektiva (islands of efficiency) i ett dåligt fungerande samhälle. Utvärderingen framhåller att dessa projekt må vara effektiva på kort sikt, men att det på detta sätt är mycket svårt att nå varaktiga, hållbara resultat.

Den svaga ekonomin i Tanzania och Zambia har lett till att mottagarländerna ofta passivt accepterar givarnas förslag om biståndspersonal. Personalen utgör en "fri" resurs och det är välkommet i ett läge när landets egna personella och finansiella resurser är knappa. Mottagarlandet saknar i detta läge intresse för att fasa ut biståndet.

Utvärderingen visar också att om projektet eller personalkomponenten är resultatet av givarnas påtryckningar snarare än mottagarens intresse, blir integreringen av projektet svår eller rent av omöjlig. Ett projekt som inte prioriteras eller har låg status i mottagarlandet får varken de medel eller den personal som behövs för att projektet efterhand skall kunna övertas.

Vissa projekt blir svåra att integrera till följd av att de är alltför stora. Parallella institutioner som byggs upp för att genomföra t ex ett stort vattenprojekt och som har en budget som är mycket större än motsvarande nationella myndighets kan endast med svårighet överföras till mottagarlandet och kräver i allmänhet mycket långvarigt stöd.

Utvärderarna konstaterar att kontakten mellan biståndsgivare som arbetar med likartade projekt i dessa länder oftast är svag eller obefintlig. Föga har gjorts för att utbyta erfarenheter och diskutera problem som ofta är gemensamma för projekten.

När privata företag kontrakteras av biståndsgivarna för att genomföra projekt, ökar risken att synliga, kortsiktiga resultat prioriteras på bekostnad av personalutbildning/utveckling, institutionsbyggande och långsiktiga och varaktiga resultat. Det är därför viktigt att biståndsgivarna utformar sina kontrakt med de implementerande företagen på ett sådant sätt att risken minimeras.

5

Värdlandets attityder mot biståndspersonalen

Det faktum att biståndspersonalen vanligen sluter kontrakt med givarorganisationen eller implementerande företag/institution gör biståndsarbetarens ställning oklar för samarbetspartnerna i mottagarlandet. Dessa har föga kontroll och de kan varken anställa eller avskeda den utländska personalen.

Den lokala personalen anser i allmänhet att biståndspersonalen är effektiv i fråga om projektgenomförandet, men detta anses bero mer på tillgången till utrustning m m än på deras yrkesmässiga kvalifikationer. Den lokala personalen är mycket kritisk mot att den inte har samma rätt till fordon m m som den utländska personalen. Frågor kring användandet av projektbilar är en ständig källa till irritation och konflikter mellan utländsk och inhemsk personal.

Mottagarlandets tjänstemän är generellt sett missnöjda med biståndspersonalens arbete inom träning och utveckling med undantag för dem som har utbildning som sin huvuduppgift. Counterpart-systemet har misslyckats. Att vara counterpart är föga attraktivt för lokal personal som föredrar en situation där de har eget ansvar.

Den lokala personalens negativa inställning till biståndsarbetarna gäller också deras dåliga akademiska meriter - i en miljö där man fäster stort avseende vid examina - dåliga språkkunskaper och bristande kunskap om landet.

Även om den lokala personalen inte är fullt medveten om de utsändas anställningsförmåner anses de ha alldeles för mycket betalt. God lön och ett bekvämt liv anses vara det som förmått de utsända att ta arbete inom biståndsverksamheten.

I mottagarländerna anser man att det finns alldeles för många utländska biståndsarbetare i de tre undersökningsländerna. Särskilt gäller detta Kenya. Biståndspersonalen ses som ett nödvändigt ont, en förutsättning för att man skall få åtnjuta bistånd överhuvudtaget. De stora löneskillnaderna mellan utländsk och lokal personal upplevs mycket negativt av mottagarlandet, särskilt inom förvaltningen, och bidrar till den dåliga sociala kontakten mellan de två grupperna.

Alla tre mottagarländerna har fastslagit sin avsikt att gradvis fasa ut personalbiståndet och att sätta inhemska personer på de befattningar som nu innehas av utlänningar. Inget av länderna har dock gjort några systematiska försök att åstadkomma detta.

Biståndspersonalens relationer med lokal projektpersonal är som regel något bättre än med tjänstemän i landets förvaltning men på grund av de skäl som redovisats ovan är relationerna mellan den nordiska personalen och mottagarlandets personal på det hela taget mycket ansträngd.

Utvärderarna framhåller att en grundläggande förutsättning för ett gott arbetsförhållande mellan utländsk och lokal personal är att det finns ett genuint och uttalat behov av utländska experter, vilket ofta inte är fallet. Denna fråga har utvecklats i ett tidigare avsnitt. Irritationen som härrör från användning och kontroll av projektutrustning är skadlig och nuvarande förhållanden är oacceptabla. Projektbyggnader och projektutrustning måste kunna användas av hela projektpersonalen på ett likartat sätt. Projektet måste ses som ett enda integrerat projekt där den utländska och inhemska personalen arbetar sida vid sida på, så långt är möjligt, likartade villkor.

Biståndsgivarna måste acceptera att formella kvalifikationer betyder mycket mer i mottagarländerna än i Norden. En formellt mindre kvalificerad nordbo kan inte sättas att leda en mer kvalificerad afrikan, liksom en yngre person inte bör bli chef för en betydligt äldre. Biståndsorganisationerna bör beakta vikten av formella kvalifikationer och ålder mer vid rekrytering av biståndspersonal, framför allt till högre befattningar. Biståndspersonal på chefsnivå bör som regel vara minst 40 år.

6

Konsulter

En ökande andel av de nordiska biståndsarbetarna är konsulter. För Sveriges del är 162 av 282 biståndsarbetare i KEN, TAN och ZAM på konsultkontrakt (58 %). Ett skäl till denna utveckling är enligt biståndsorganen kapacitetsproblem, ett annat att biståndsorganisationen ej besitter nödvändig expertis.

Konsulter och konsultföretag är av mycket olika slag och har därför helt olika förutsättningar att fungera i biståndssammanhang. Vissa strävar efter största möjliga vinst på kort sikt, medan andra är mer utvecklingsorienterade och kännetecknas av mer långsiktiga mål. Fyra huvudtyper kan urskiljas.

- privata konsultföretag som erbjuder fristående konsulttjänster
- exportorienterade företag som erbjuder personalbistånd i förening med leverans av utrustning

- professionella institutioner som deltar i institutionellt samarbete

- statliga institutioner eller bolag som deltar i institutionellt samarbete - en form som bli allt vanligare i de nordiska länderna

Vissa konsultföretag/institutioner har lång och gedigen erfarenhet av biståndsarbete i Afrika, andra är nya och oerfarna. Resultatet är ojämnt. Detta pekar på vikten av att biståndsorganen har tillräckligt med resurser att styra och följa upp konsulternas arbete vid utkontraktering. Brister förekommer i detta avseende bl a i Sverige.

Utbildning och förberedelse av konsulter utgör ett problem, även om de nordiska biståndsorganen försöker förbättra situationen. Många av de nu verksamma konsulterna har åkt ut utan någon som helst förberedelse. Bristfälliga språkkunskaper är ett problem för många; kunskaper om verksamhetslandet är ofta undermåliga.

Intervjuer med konsulter och med representanter för biståndsorganen ger intryck av att konsulterna är i huvudsak produktions- och genomförandeorienterade. Kontrakten betonar uppfyllandet av mätbara mål och träning och institutionsbyggande kommer ofta i bakgrunden. Konsulterna rekryteras också i enlighet härmed.

Konsultföretagen uppvisar i bästa fall fördelar i form av bättre fungerande institutionellt minne och därmed en bättre kontinuitet i genomförande av projekt än vad som blir fallet i projekt som genomförs av kontraktsanställda. När biståndssamarbetet sker genom institutionellt samarbete mellan nordiska och afrikanska institutioner främjas kontinuiteten och kan leda till särskilt bra resultat som i fallet TBS i Tanzania.

Projektorganisationen blir ofta mer komplicerad när konsulter engageras därför att så många parter blir engagerade i projektgenomförandet. Kommunikations- och samordningsproblem kan uppstå och det kan bli svårt att få mottagarparten engagerad i projektet. Konflikter och problem rörande roller och ansvar kan bli svåra och resurskrävande också för biståndsorganen.

De fördelar för projekten som kan uppnås i fall där erfarna och ansvarstagande konsulter engageras är främst tillgång till specialistkompetens, kontinuitet i verksamheten, samarbete mellan professionella i givar- och mottagarland samt väl sammansatta teams där medlemmarna fungerar tillsammans.

I de mindre lyckade fallen förekommer konsultföretag som bara satsar på konstruktion och genomförande av verksamheten, ofta med alltför många konsulter och alltför lite intergrering i det lokala systemet. Lojaliteten hos konsulterna ligger mer hos konsultföretaget än hos biståndsorganisationen eller mottagarlandet.

SIDAs försök att utveckla en ny typ av konsultkontrakt, vilka söker premiera utbildning och planering för lokalt övertagande lovordas, liksom försök att genom juridisk rådgivning ge den afrikanska partnern ökad förhandlingsstyrka får positiva omdömen i utvärderingen.

Utvärderarna framhåller att det är önskvärt att biståndsorganen har tillräckligt med resurser för att tillåta ett fritt val i varje särskilt fall mellan att kontraktanställa personal och att anlita konsultföretag så att varje projekt genomförs på optimalt sätt.

Biståndsorganen måste ha tillräcklig styrka och resurser för att behålla det övergripande ansvaret för projektgenomförandet.

Kontrakten med konsulter bör betona kraven dels på utbildning och institutionsbyggande, dels på planer på utfasning och överlämnande.

Rekryteringen av konsulter bör vidgas utöver det egna landet. Rekrytering och utbildning av konsulter bör ges ökad uppmärksamhet.

7 Personalbiståndet under olika faser av projektcykeln

Identifiering av behov av utländsk personal

Mottagarländerna är formellt sett engagerade i projektutformning och identifiering av behov av biståndspersonal. I praktiken förlitar de sig ofta - till följd av bristande teknisk kunskap och erfarenhet - på givarens bedömningar. Givarens förslag till bemanning accepteras vanligen, särskilt som biståndspersonalen uppfattas som "gratis" av mottagarlandet.

Trots att den inhemska resursbasen i mottagarländerna har vuxit avsevärt till följd av ökade utbildningsinsatser och ekonomisk utveckling och kvalificerad personal ofta finns såväl i den offentliga som privata sektorn, fortsätter givarna ändå att anställa utlänningar i samma utsträckning som tidigare. Och söker man inhemska personal riktar man sig mot den offentliga sektorn och försummar ofta att söka kvalificerad personal i forskningsinstitutioner, företag och bland konsulter. Inte minst med tanke på den osäkra arbetsmarknaden för högutbildade i Afrika är detta olyckligt. Även om det kan vara svårt att hitta sätt att locka inhemska personal med attraktiva arbetsvillkor, finns exempel på okonventionella lösningar. Möjligheterna att hitta kvalificerad personal från andra u-länder till nordiska projekt borde utforskas systematiskt.

De nordiska biståndsorganen rekryterar vanligen personal från det egna landet. Ibland förekommer svårigheter att finna en kvalificerad sökande och det händer att man rekryterar personer som saknar önskvärda kvalifikationer. Detta har ibland lett till onödiga misslyckanden. Utvärderarna rekommenderar att biståndsorganen i stället vidgar rekryteringen till fler länder för att få tillgång till en större resursbas. Ett

minimialternativ är att gå ut med publikationer som "Lediga uppdrag" i hela Norden. På längre sikt bör man vidga basen till länder utanför Norden. Detta gäller såväl för kontraktsanställda som konsulter.

Rekrytering av biståndspersonal

I utvärderarnas uppdrag ingick inte att särskilt se på urvalsmetoder och personliga egenskaper hos biståndsarbetarna. Endast ett par allmänna rekommendationer ges. Erfarenheten av att tidigare ha utfört arbete i u-land med gott resultat bör väga mycket tungt i urvalet. Vidare betonas att det är viktigt att personalen på rekryteringsenheterna har god personlig kunskap om projekt och lokal miljö där biståndsarbetaren under rekrytering skall verka. Helst skall rekryterarna ha egen fälterfarenhet.

Konsulter skickas ibland ut utan nödvändig utbildning och förberedelse eller med otillräckliga språkkunskaper. Det är nödvändigt att biståndsgivarna ser till att konsultföretagens personal håller acceptabel kvalitet.

Det finns få kvinnliga biståndsarbetare och de flesta som ingår i undersökningen arbetar i mjuka sektorer. Utvärderingen konstaterar inga större problem i fråga om kvinnliga biståndsarbetares situation. Problem som har att göra med kulturella skillnader och traditioner drabbar män som kvinnor. Det är viktigt att se i vilka sammanhang en kvinna resp en man kan vara att föredra på en viss post.

Mottagarländerna har sällan något att säga till om i urvalet av kandidater för biståndstjänster. Formellt kan de vanligen inlägga veto, men detta görs mycket sällan. Det vore önskvärt att ge mottagande myndigheter större inflytande i urvalsprocessen, t ex att låta någon nyckelperson från mottagarlandet delta i intervjuer av kandidater i Norden.

Förberedelse och utbildning

De tvåveckorskurser som SIDA och andra biståndsorgan ger får generellt gott omdöme i rapporten. Utvärderarna anser dock att det saknas teoretiska och praktiska kunskaper om hur organisationer fungerar och utvecklas i den annorlunda kulturella miljön i u-landet. Inför sin uppgift att i u-landet analysera utbildningsbehov och att planera och genomföra träning behöver biståndsarbetaren träning och där har förberedelsekurserna en uppgift att fylla.

Vad beträffar programhandläggarna på biståndskontoren konstaterar utvärderingen att de har en nyckelroll när det gäller utformning och uppföljning av projekt. De måste väl känna till regler och procedurer i byråkratin, de måste vara bra på att kommunicera och relatera till andra människor och de bör känna att de tillhör en serviceorganisation. Alla de nordiska biståndsorganen uppmanas att ägna mer uppmärksamhet åt personalutveckling och utbildning av denna grupp.

Utvärderarna rekommenderar återkommande utbildningstillfällen, t ex i form av seminarier för biståndspersonalen på tjänstgöringsorten. Detta skulle ge dem ett tillfälle att utbyta information och att reflektera på egna erfarenheter. Sådana kortare seminarier kan med fördel anordnas på nordisk basis.

Språkkurserna i engelska är effektiva och deltagarna är i allmänhet mycket positiva. Inte sällan förekommer det ändå att biståndsarbetarnas kunskaper i engelska är otillräckliga för att de skall kunna göra ett bra arbete och klagomål från mottagarländernas myndigheter är inte ovanligt. Biståndsorganisationerna borde ställa högre krav på språkkunskaper.

Ännu värre än dålig engelska är nonchalansen inför kunskaper i kiswahili i Tanzania och delvis i Kenya. Den inhemska personalen anser att biståndsarbetarna måste kunna detta språk för att arbeta effektivt. Biståndspersonalen måste nu inse att kiswahili är en nödvändighet i den lokala miljön.

Att påbörja ett biståndsuppdrag

De första dagarna på ett nytt arbete är viktiga för hur biståndsarbetaren kommer att lyckas med sitt uppdrag.

Ca hälften av biståndsarbetarna ansåg att de blivit väl mottagna vid ankomsten. De flesta missnöjda återfanns bland konsulterna. Det åligger vanligen konsultföretagen att ordna det praktiska mottagandet, men i flera fall har detta fungerat dåligt, särskilt i fråga om nyare konsultföretag.

I vissa fall är relationen mellan projektpersonal och bk-personal kyllig och detta påverkar givetvis nya biståndsarbetare negativt. Bk upplevs t ex av fältpersonalen ha mer av en kontrollerande än stödjande funktion. Bk-personalens attityder och professionalitet liksom biståndspersonalens förväntningar är avgörande för hur relationerna utvecklas.

Den nye biståndsarbetaren möter som regel de mest betydelsefulla personerna sist, nämligen de inhemska kollegerna. Han möter dem genom andra utlänningar och influeras lätt av deras inställning och attityd. Den lokala personalen placerar den nyanlände i samma kategori som övriga utlänningar vilket ofta innebär att han blir "en av dem" i stället för "en av oss".

Utvärderarna anser att det skulle gynna situationen om den lokala organisationen och personalen skulle möta och introducera den nyanställda.

Mycket irritation och vantrivsel är följden av att tidpunkten för biståndsarbetarens ankomst är "fel" med tanke på projektet i övrigt, övrig personal, bostad m m - små saker i det hela, men kanske avgörande för hur biståndsarbetaren kommer att fungera.

Biståndsarbetarens roll

Arbetsuppgifterna stämmer sällan särskilt väl med arbetsbeskrivning och arbetsplaner enligt de flesta biståndsarbetare. Arbetet styrs av kortsiktiga mål och problem som dyker upp.

De problem i arbetet som oftast förs fram av biståndspersonalen är följande:

- att counterparts eller annan lokal personal inte finns på plats; ofta är de borta på stipendier;
- att biståndsarbetarna till följd av bristen på lokal personal tvingas utföra implementerande arbete i stället för att vara utbildare och rådgivare;
- att projektet befinner sig i en "tillfällig" kris eller övergångsperiod vilket tvingar fram nödlösningar (brist på personal, dålig timing, praktiska problem med utrustning etc).

Många biståndsarbetare känner sig dåligt utbildade och förberedda för sin uppgift som tränare och har inte riktigt klart för sig vad de förväntas göra. Det är sällan välgenomtänkta planer för stipendiering, träning på arbetsplatsen och åtgärder för institutionsbyggande utarbetas och följs. Biståndsarbetarna skulle behöva hjälp och stöd för denna uppgift. Ett annat problem vad beträffar utbildning är bristen på kunskap om utbildningsinstitutioner och kurser i regionen. Det har hänt att personer skickats till Europa på stipendier när likartad utbildning funnits mycket närmare. Biståndskontoren tycks sakna överblick över utbildningsmöjligheterna i regionen.

Två år är en alltför kort tid för ett u-landsuppdrag och det är önskvärt med längre kontraktstider.

Atmosfären på arbetsplatsen och relationerna mellan utlänningar och lokal personal är avgörande för hur väl kunskapsöverföringen lyckas. Dessvärre förefaller det som om endast ca 20 % av biståndsarbetarna upplever att de har en riktigt bra professionell relation med den lokala personalen. Detta beror bl a på sådant som att utlänningarna har bättre tillgång till bilar och utrustning, de har flera gånger högre lön och deras livsstil är främmande för den lokala personalen. Särskilt i Tanzania finns också problem till följd av en del utlänningars ekonomiska förhållanden, vilket kan ge stora privata förtjänster.

Antalet utländska biståndsarbetare i ett projekt påverkar relationerna med den lokala personalen. Det är svårt att vara ensam utlänning, men det kan också inverka negativt om man har en alltför stor grupp utlänningar på en och samma arbetsplats. Då behåller nordborna sin egen kultur och sitt språk och integreringen i mottagarlandet försvåras.

Biståndskontorens roll

Det är uppenbart att biståndsgivarens, främst bk's, sätt att agera spelar en avgörande roll för biståndsarbetarens effektivitet, vare sig det är fråga om kontraktsanställda eller konsulter. En nära och kontinuerlig kontakt mellan programhandläggaren på bk och projektet och dess personal synes öka förutsättningarna för ett effektivt projektgenomförande, konstaterar utvärderarna. Men i studien ingår flera projekt där kontakten mellan bk och projektet är mindre intensiv. Bk följer projektet på avstånd, känner inte projektpersonalen och förlitar sig på sekundär information. Detta sätt att följa ett projekt kallas "scanning" och bygger på förutsättningen att programhandläggaren ändå kan upptäcka när något går snett och då snabbt kunna rycka in. En sådan roll är ytterligt svår. Scanning appliceras främst på projekt som genomförs av konsulter.

Utvärderarna presenterar inga generella slutsatser om vilken metod som fungerar bäst. Det finns bra och dåliga exempel på båda sätten att agera från bk's sida och mycket beror på den enskilda programhandläggarens professionalitet och personliga egenskaper. Större uppmärksamhet på uppkommande problem och en bättre beredskap att ta tag i problem på ett tidigt stadium bör bk sträva efter.

Med "back-stopping" menas dels praktisk och administrativ service för biståndsarbetaren, dels professionellt stöd. Det har ofta ansetts att konsultföretagen klarar denna uppgift bättre gentemot sin personal än vad bk gör gentemot kontraktsanställda. Utvärderingen visar emellertid ingen skillnad därvidlag. Många programhandläggare klarar sin "back-stopping"uppgift utmärkt.

Avslutande av uppdraget

Varje biståndsarbetare samlar givetvis på sig erfarenheter av projektet, landet och biståndsprocessen - erfarenheter som biståndsorganen har svårt att dokumentera, lagra, ta fram vid behov och använda i andra sammanhang. Skriftlig och muntlig avrapportering tillämpas av biståndsorganen men det är tveksamt hur effektivt detta är som inläring för organisationen.

De bästa exemplen på aktivt lärande från biståndsarbetare förekommer i konsultföretag och vid institutionellt samarbete, eftersom biståndsarbetarna då går tillbaka till samma arbetsgivare och ofta fortsätter arbeta med projektet på hemmafronten. Vissa återvänder till fältet som korttidskonsulter; de tar ibland emot personer från projektet för utbildning och de kan informera kolleger som efterträder dem på projektet.

8 Alternativ till personalbistånd

I utvärderarnas uppdrag ingick att se på alternativ till personalbistånd för att åstadkomma den kunskapsöverföring och det institutionsuppbyggande som utgör viktiga mål för personalbiståndet. Sju alternativ presenteras och diskuteras i utvärderingen:

1. Lokala konsulter

Ett relativt nytt experiment är att anlita privata lokala konsulter i projekten. Exempel finns på projekt där detta lett till utmärkta resultat. På den negativa sidan är den svåra lönefrågan. Kompetenta lokala konsulter har ofta höga lönekrav - ibland följer de FN:s löneskalor - och det innebär stora löneskillnader jämfört med inhemsk personal med regelrätt anställning i den offentliga sektorn. Starka spänningar mellan dessa personalkategorier blir ofta resultatet.

2. Utlånad personal från lokala institutioner

Flertalet projekt som inte genomförs av ministerier har personal utlånad från relevant sektorministerium. Att bli utlånad till ett biståndsprojekt är inte populärt bland ministeriepersonalen då detta innebär avbräck i karriären och sämre befordringsmöjligheter. Dessutom måste de ofta arbeta hårdare i projekten.

Lokal personal spelar en viktig roll i projekten och kan ge utländsk personal kunskap och förståelse för lokal kultur och praxis. Det visar sig dock sällsynt att den lokala personalen integreras i projektet på ett genuint sätt.

För att göra det mer attraktivt och meningsfullt för lokal ministeriepersonal att arbeta i projekten rekommenderar utvärderingen att man söker finna sätt att ekonomiskt kompensera dem för uteblivna befordringsmöjligheter och ge dem chans till utbildning/stipendier och därmed professionell utveckling.

3. Volontärer

I flera av de undersökta projekten fanns volontärer från Norden. I dessa fall utförde de som regel arbeten som kunde fullgjorts av inhemsk personal om bara finansiering kunnat ordnas. Det finns därför knappast någon anledning att använda volontärer i de bilaterala utvecklingsprojekten. (En helt annan sak är att det finns flera andra skäl att ha volontärprogram, bl a för att skapa en större bas för framtida rekrytering av biståndspersonal.)

4. Korttidskonsulter

Korttidskonsulter används mest i projekt som genomförs av konsultföretag eller institutioner i Norden. De sänds ut för mindre, specialiserade uppgifter, reser regelbundet ut till projektet kanske ett par gånger per år för att följa upp någon aspekt av verksamheten eller för att ge professionellt stöd till långtidsanställd biståndspersonal.

Utvärderarna konstaterar att korttidskonsulter är ett bra alternativ i många projekt, vanligen i kombination med långtidsanställd biståndspersonal och lokala konsulter. Särskilt i avvecklingsfasen då man skär ner den utländska personalen kan korttidskonsulten göra övergången mjukare.

5. Projektgenomförande av lokal institution

Nästan alla biståndsprojekt ligger under ett ministerium vilket i princip ansvarar för genomförandet. Emellertid genomförs flertalet projekt vid sidan av ministeriet, parallellt med dess reguljära verksamhet. Utvärderarna observerade att allt eftersom projekten blev äldre, blev de alltmer oberoende - en tendens som motverkar det lokala övertagandet av projekt som är önskvärt.

Vad biståndsprojekten åstadkommer kan normalt göras av de lokala institutionerna, låt vara att genomförandet blir långsammare och verksamheten mer begränsad. När ett biståndsprojekt överlämnas till lokala institutioner går verksamheten och effektiviteten ofta ner. Detta får anses normalt och skall inte ses som ett misslyckande.

Utvärderarnas slutsats är att mer biståndsverksamhet skulle kunna genomföras av lokala institutioner, men att man då får arbeta med mindre omfattande projekt och en mindre ambitiös tidplan.

6. Institutionellt samarbete

Institutionellt samarbete är inte endast ett alternativ till personalbistånd utan även ett alternativ till hela projektgenomförandet. (Endast två projekt av detta slag ingick i fallstudierna.)

Metoden ger förutsättningar för ett långsiktigt samarbete med ett ömsesidigt utbyte av kunskap, personal och erfarenheter - liksom institutionellt lärande.

Av alla olika sätt att genomföra projekt har institutionellt samarbete bäst förutsättningar att uppnå målen för träning av inhemsk personal resp institutionsuppbyggande, enligt utvärderarna.

Relationerna mellan utländsk och inhemsk personal var mycket bra och båda parter hade fått utbyte av samarbetet. Det fanns en jämbördighet i relationerna vilket återverkade positivt på verksamheten.

Utvärderarnas slutsats är att erfarenheterna av institutionellt samarbete är så goda att biståndsorganisationerna bör sträva efter sådana samarbetsarrangemang när helst det är möjligt.

7. Intensivträning av lokal personal

I nästan alla projekt förekommer träning som en huvuduppgift. Dessutom stöder många projekt lokala utbildningsinstitutioner. Stipendieprogram förekommer också ofta.

Utvärderingen ger vid handen att stöd till utbildning och träning i ett projekt inte gör att antalet biståndsarbetare minskar. För att detta skall ske måste utbildningen planeras just med sikte på att de utbildade skall ersätta utländsk personal. Detta var inte fallet i de utvärderade projekten.

8. Andra alternativ

Utländsk personal från andra u-länder, utländsk personal på lokala kontrakt och topping-up av lokala löner nämns som andra alternativ, liksom personal- och konsultfonder.

9 Kostnad och kostnadseffektivitet

Kostnader

De nordiska biståndsorganen räknar med en genomsnittskostnad per år för en kontraktsanställd på ca SEK 650 000 (lön, soc avg, utlandsförmåner, utbildning m m). För SIDA är siffran SEK 600 000. Läger man till kostnaden för den personal vid biståndsorganet, i Norden och på BK, som administrerar personalbiståndet ökar kostnaden per kontraktsanställd och år med ca SEK 130 000. Tar man dessutom en andel av kostnaden för programhandläggarna med i beräkningen tillkommer ca 100 000 kr per år och kontraktsanställd. Den verkliga kostnaden för den kontraktsanställda är alltså väsentligt högre än de SEK 600 000 - 650 000 som biståndsorganen kalkylerar med.

Tar man dessutom i beaktande att biståndsarbetaren arbetar med full effektivitet endast en del av kontraktstiden (24 av 33 mån) till följd av inkörnings- och avvecklingsperioder då effektiviteten är mindre, blir kostnaden per personmånad ännu högre. I rapporten kalkyleras med SEK 85 000 kr per personmånad effektivt arbete.

Konsulter är i genomsnitt något dyrare. De beräknas kosta ca SEK 110 000 per personmånad effektivt arbete.

Kostnaden för utbildning av lokal personal utomlands varierar från 120 000 till ett års stipendium i Norge för akademiska studier (10 000/mån) till det dubbla vid de bästa universitetet i USA. Studier i u-länder som Indien eller i Mellanöstern kostar väsentligt mindre. Industriell utbildning i Sverige vid företag kostar ca SEK 35 000/mån och BITS-kurser ca SEK 47 000/mån.

Träning i verksamhetslandet organiserad av SIDA är ett alternativ till utbildning utomlands, men detta innebär att man engagerar utländska konsulter på korttidskontrakt. Kostnaden beräknas till ca SEK 25 000 per elev och månad. Träning vid existerande institutioner i verksamhetslandet kostar betydligt mindre.

Volontärer kostar inklusive lön, sociala avgifter, administration och back-stopping SEK 34 000/personmånad beräknat på antalet månader en volontär kan beräknas vara effektiv i arbetet.

Kostnader för biståndspersonal från tredje land är ungefär densamma som för nordiska biståndsarbetare om personalen kommer från andra europeiska länder. Experter från länder som Indien och Kina kostar däremot mycket mindre. Afrikanska länder direktrekryterar personal från Asien till en kostnad av ungefär 10 - 20 % av vad nordisk biståndspersonal kostar.

Resultatet av biståndspersonalens arbete är svår att kvantifiera; det är därför också svårt att beräkna kostnadseffektiviteten. Generellt sett är det utvärderarnas åsikt att de mål för personalbiståndet som utgörs av utbildning och institutionsbyggande sällan uppnåddes, medan biståndspersonalen var effektivare när det gäller att nå operationella mål. Det är givetvis nödvändigt att diskutera varje särskilt fall för sig. Utvärderarna är ändå av den uppfattningen att samma resultat kunde ha nåtts med ett mindre antal biståndsarbetare.

En intressant fråga är om man kunde uppnått samma resultat med alternativa metoder (annan personal etc). Det är utvärderarnas uppfattning att biståndspersonal från andra länder inte skulle ha lyckats bättre. Personalbiståndets problem är likartade var personalen än kommer från. Möjligen skulle man fått ett bättre resultat om man engagerat mindre dyrbar personal (t ex från andra u-länder) och därigenom kunnat satsa mer medel på träning av inhemsk personal.

1988-03-29

NORDISKA UTVÄRDERINGEN AV PERSONALBISTÅNDETS EFFEKTIVITET - SIDAs KOMMENTARER

1 Allmänt

SIDA och de övriga nordiska biståndsorganen har låtit företa denna utvärdering därför att man känt en osäkerhet om hur väl personalbiståndet fungerar, vilken roll det spelar för biståndets resultat, i vad mån det kan anses kostnadseffektivt och om det finns några bättre alternativ.

Vi har länge varit medvetna om många av de problem som utvärderingen tar upp och har själva velat få dem grundligt belysta, analyserade och diskuterade på det sätt som sker i utvärderingsrapporten.

Syftet med utvärderingen var att med utgångspunkt från utvärderingens resultat och slutsatser söka åstadkomma förbättringar i personalbiståndet och att om möjligt finna alternativa metoder för kunskapsöverföring.

Nedan följer några synpunkter på utvärderingsrapporten.

o Komplicerad verklighet

Verkligheten är mer komplicerad än vad som framgår av rapporten. Denna ger i viss grad en statisk bild och saknar i någon mån ett dynamiskt perspektiv.

Det finns en konflikt inbyggd i målsättningen för biståndet: vi vill stödja en långsiktig utveckling som u-länderna själva driver, men vi vill också se resultat på kort sikt.

o Krav på kortsiktiga resultat

Inte minst från riksdagen, skattebetalarna och opinionen i Sverige finns krav på resultat och effektivitet på kort sikt - SIDA måste kunna visa på att det svenska biståndet leder till synbara och påtagliga förbättringar; att SIDA använder resurserna på ett effektivt sätt. Vi välkomnar utvärderingen och hoppas att den hjälper SIDA att betona långsiktigheten på de kortsiktiga resultatens bekostnad.

o Begränsad giltighet

Utvärderingen behandlar tre länder i Afrika och fyra nordiska givare och blir därför med nödvändighet något av en generalisering som inte speglar styrka och svaghet hos resp givare. Viss kritik träffar mer de andra givarna än SIDA. SIDA anses ha varit föregångare t ex när det gäller institutionell uppbyggnad, rekrytering från tredje land m m. Resultaten kan inte heller generaliseras till alla SIDAs programländer, eftersom studien begränsats till tre länder i Afrika.

2 Behovet av personalbistånd

Det finns visst fog för kritiken att de nordiska länderna har mer personalbistånd än vad som vore nödvändigt och att det i vissa fall vore möjligt att använda sig av inhemsk personal. Skälen till att nordiska biståndsarbetare ändå rekryteras är bl a följande.

o Svårt rekrytera lokal personal

- att rekrytera inhemsk personal i stället för biståndsarbetare erbjuder större problem än utredningen ger vid handen. De anställningsvillkor som bjuds i u-landsförvaltningen idag i de tre länderna är sådana att de ej attraherar dem som skulle behövas.

o Krav på snabbt och effektivt projektgenomförande

- att det finns behov av att kunna visa resultat snabbt (Beira-korridoren)

o Kontrollfunktionen ställer krav

- att biståndsgivaren har ett legitimt behov av en kontrollfunktion främst när det gäller upphandling och medelshantering, bl a för att motverka svinn och korruption. Det är konstitutionellt omöjligt att ha en utlänning på en kontrollfunktion. Därför kan man inte redovisa det öppet.

o Svagt intresse för arbete på vissa områden

- att SIDA har medvetet valt att satsa på sociala sektorer till svagare grupper i avlägsna delar av landsbygden (t ex Tanzania - hälsostöd). Detta är ibland mottagande landets ministerier och inhemska kvalificerade personer mindre intresserade av att hålla på med. Det är svårt att rekrytera inhemsk personal dit och man tvingas därför sätta nordbor där.

o Kvalificerad personal saknas

- att länder som Zambia är i en svår ekonomisk kris och inte har resurser att rekrytera kvalificerad inhemsk personal till offentlig tjänst. Man behöver därför utländsk personal för att fylla viktiga befattningar i förvaltningen.

- att det i flera länder, t ex Botswana och Zambia, ännu finns nyckelsektorer där man ännu inte har tillgång till utbildat folk. Därför behövs biståndsarbetare allt medan man tränar inhemsk personal.

- att särskilt i de tidigare portugisiska kolonierna utbildningsstrukturerna ännu är outvecklade och antalet utbildade lågt.

- att i länder som Moçambique som är i krig, det är svårt för länderna att helhjärtat satsa på utvecklingsprogram. Krigssituationen slukar energi och resurser som annars kunnat användas för fredliga ändamål.

3 Personalbiståndets effektivitet

Personalbiståndets effektivitet mäts i utvärderingen mot de tre mål för personalbiståndet vilka angivits i uppdragsbeskrivningen, vilket är ett helt riktigt tillvägagångssätt. Men dessa mål speglar inte fullt ut de förväntningar som SIDA, regering, riksdag och allmänheten har på personalbiståndet.

o Legitima mål i bakgrunden

Utöver de mål för personalbiståndet som utvärderingen utgår från kommer vissa andra mer pragmatiska men väl så legitima mål som att snabbt få installationer på plats (t ex Beira), att kontrollera att biståndsmedlen används effektivt m m. Dessa mål har inte officiellt sanktionerats på en övergripande nivå av SIDA och personalbiståndet har därför inte utvärderats mot dem. Utvärderingen har därför kommit fram till mer negativa slutsatser än vad som annars kunde varit fallet.

o Viktigt prioritera utbildning

SIDA instämmer med utvärderingens resultat att träningen av inhemsk personal och uppbyggandet av institutioner varit svagt i flera fall, men det finns också exempel på att dessa funktioner fungerat bra, t ex lärarhögskolan i Kenya (KSTC) och regionala planeringsprojektet i Botswana (Town and Regional Planning).

o Sverige föregångsland

Behovet av institutionsbyggande besvaras av SIDA med ett ökande förvaltningsbistånd vilket visat sig lyckat, t ex i Zimbabwe och Tanzania i fråga om statistik-institutionsuppbyggnad. Här har Sverige varit föregångare. Tyvärr ingår det endast två projekt med institutionellt samarbete i urvalet, ett svenskt och ett finskt. Det svenska - Tanzania Bureau of Standards - förs i utvärderingen fram som ett ovanligt lyckat projekt.

4 Personalbiståndet fortsätter längre än planerat - institutioner och projekt kan inte överlämnas till mottagarlandet

Förr var SIDA och andra biståndsgivare och mottagare alltför optimistiska när det gällde tidsperspektivet för utvecklingsprojekt. Vi har lärt oss att allt tar mycket längre tid än väntat. I stället för 3-5-årsperspektiv behöver vi nog ha 10-15-20-årsperspektiv på biståndsinsatser.

o Svårt avveckla personalbiståndet

Det stämmer att det finns inbyggda problem med personalbiståndet: Biståndspersonal har intresse av att fortsätta och vill gärna få fler biståndsarbetare till sitt projekt. Mottagarlandet har inte heller intresse av att avsluta personalbistånd. Det kan utvecklas en symbios mellan givare och mottagare som får till följd att projektet bara fortsätter. Vi är uppmärksamma på det.

o Skenbar effektivitet

SIDAS erfarenhet är att det ofta är bra med en massiv insats med personalbistånd när man vill ha något gjort snabbt och effektivt, men dessvärre visar det sig ofta att det är fråga om en skenbar effektivitet. Det fungerar inte i längden; resultaten är inte varaktiga, blir ej förankrade (t ex HESAWA, Tanzania).

Biståndsarbetarna från Norden vill åstadkomma synbara resultat fort. Vi är uppfostrade så. Vi har inte tålamod att vänta och skynda långsamt på ett sätt som ofta vore önskvärt.

o Hemmaopinionen trycker på

Synbara resultat av en insats - det är angeläget både för hemmaopinionen i Norden och den politiska opinionen i mottagarlandet. Därför forcerar man projekten, hellre än att bygga upp dem långsamt och med förankring inifrån. Det finns en konflikt mellan målen genomförande och utbildning/institutionsbyggande.

5

Värdlandets attityder till utländska biståndsarbetare

o Konflikter oundvikliga

Värdlandets attityder till biståndsarbetarna och deras livsstil beskrivs som negativ i rapporten. Detta är svårt att undvika. Biståndsarbetare kan endast bli ett nödvändigt "ont". Det är svårt för kollegerna i mottagarlandet att acceptera att de själva ej skulle räcka till.

Biståndsarbetarnas attityder till mottagarlandet är väldigt viktiga och vi arbetar mycket med dem i SIDAS förberedelsekurser i Uppsala (två veckor och obligatoriska för kontraktsanställd personal).

Utvärderarna påpekar att akademiska meriter tillmätts stort värde i u-länderna och att nordiska biståndsarbetare ofta saknar "erforderliga" akademiska meriter vilket gör att de möter mindre respekt i u-länderna. Men SIDA tror på idén att personers lämplighet beror på en rad faktorer varav de akademiska meriterna ofta är långt ifrån de viktigaste.

6

o Undviker parallella organ (By-pass, Appropriation-in-Aid)

När vi haft en projektorganisation som varit självständig och inte integrerad i mottagarlandets förvaltning har detta varit som ett resultat av en överenskommelse med mottagarlandet. Skapandet av särskilda projektorganisationer är en frestelse därför att det leder till en ökad effektivitet på kort sikt. Men på SIDA är vi högst medvetna om att det inte främjar långsiktig utveckling. Vi försöker komma bort från det och lyckas också även om vi stöter på motstånd från alla håll. I biståndet möter man ständigt denna konflikt mellan kortsiktig effektivitet och långsiktig, i mottagarlandet integrerad, utveckling.

Kostnader för personalbiståndeto Orealistiskt beräkningssätt

Personalbiståndet är kostsamt, därom råder ingen tvekan. Vi anser dock att man i rapporten baserat sina beräkningar på orealistiska premisser, bl a vad avser tidsåtgång för inkörning resp avslutande av uppdrag (man räknar med 24 månaders effektivt arbete av en kontraktsperiod på 33 månader). De flesta biståndsarbetarna är erfarna och har tidigare uppdrag bakom sig. Det känns inte heller rätt att slå ut kostnaden för SIDA-personal på antalet kontraktsanställda på det sätt som görs av utvärderarna. Stor del av dessa kostnader är fasta kostnader.

o Inga fantasilöner/Stora omkostnader

Av de totala kostnaderna för en biståndsarbetare, som för personer kontraktsanställda av SIDA uppgår till ca 600 000 kr/år, är det bara en mindre del som är lön. Personer får i stort sett samma lönenivå ute som hemma.

Därutöver måste SIDA kompensera för fördyrade levnadsomkostnader, dubbel bosättning, kostnader för resor inkl semesterresor till och från Sverige m m. Oftast kan den anställdes make/maka inte få avlönat arbete och därmed inte heller intjäna ATP, varför en viss compensation är rimlig. Sammanlagt uppgår dessa kostnader till stora belopp.

Vad man skall veta är att det inte är fråga om några fantasilöner utan har att göra med omkostnader för att man överhuvudtaget skall kunna rekrytera lämpliga personer till biståndet och för att de skall ha levnadsomständigheter som ger förutsättningar för att de skall kunna göra ett bra jobb. Lönerna och förmånerna förhandlas med de fackliga organisationerna, där SIDA är en tillbakahållande faktor.

Alternativ till personalbistånd

Det var på SIDAs initiativ frågan om alternativ till personalbistånd i traditionell mening togs med i uppdraget för utvärderingen. SIDA söker aktivt alternativ och har varit föregångare när det gäller att pröva och utveckla sådana. Institutionellt samarbete har i allt större utsträckning blivit en modell som SIDA prövat och som visat sig ha stora fördelar. Det är också en metod som utvärderarna uttalar sig mycket positivt om och vill vidareutveckla. SIDA kommer att fortsätta att söka efter nya lösningar och att anpassa lösningarna efter problemen för att undvika att i alla lägen ta till traditionellt personalbistånd.



För ytterligare information v g ring Jan Cedergren 08/728 5300, Elisabeth Lewin -5396 eller David Dahmén (Sidas press-tjänst) -5117

PRESSMEDDELANDE 1988-03-30

NORDISKT PERSONALBISTÅND UTVÄRDERAT

Antalet nordiska biståndsarbetare i u-länderna kan minskas avsevärt. Många kan ersättas med lokal personal, vilket också skulle leda till betydande besparingar. Personalbiståndet bidrar effektivt till genomförandet av projekt i u-länderna medan överförandet av kunskap och kompetens visar sig svårare att uppnå.

Det framgår av en utvärdering som de nordiska biståndsorganen låtit göra av personalbiståndet till Kenya, Tanzania och Zambia.

Syftet med utvärderingen har bl a varit att granska personalbiståndets effektivitet och se i vilken utsträckning det efterfrågas av mottagarländerna. Man har också velat se vad det är som leder till ett framgångsrikt, respektive mindre framgångsrikt personalbistånd.

Bakom utvärderingen står ett nordiskt expertteam bestående av ekon dr Kim Forss, Sverige, universitetslektorn John Carlsen och biståndsjournalisten Knud Vilby, Danmark, utbildnings-specialisten Egil Frøyland, Norge samt kulturgeografen Taimi Sitari, Finland. Man har även anlitat forskare i de berörda länderna.

De nordiska länderna har i dag sammanlagt 900 utsända biståndsarbetare i Kenya, Tanzania och Zambia. Teamet har granskat sammanlagt 55 projekt, varav 19 SIDA-stödda, under loppet av ett år. Totalt 300 biståndsarbetare och anställda vid biståndskontoret samt 350 representanter för mottagarländerna har intervjuats.

Personalbistånd är en stor komponent i de nordiska ländernas biståndsprogram. Det är kostnadskrävande, administrativt tungrovt och rymmer problem av skilda slag. Flera mottagarländer ställer sig därtill alltmer tveksamma till den växande strömmen av biståndsarbetare.

Såväl på givar- som på mottagarsidan finns en osäkerhet om resultatet av personalbiståndet, i vilken utsträckning det effektivt bidrar till att uppfylla biståndets mål. Dessa faktorer låg bakom beslutet 1986 om utvärdering av det nordiska personalbiståndet.

Personalbiståndets syfte

Biståndsarbetarnas liksom hela biståndets uppgifter är i huvudsak tre: att genomföra biståndsprojekt, att utbilda inhemsk personal och att utveckla kompetenta institutioner i u-länderna.

Utvärderingen konstaterar att medan personalbiståndet i allmänhet lyckats väl med projektgenomförandet har resultatet varit sämre vad beträffar de två senare uppgifterna.

Några SIDA-projekt där man lyckats väl med att använda och utveckla inhemska personalresurser och bygga upp livskraftiga lokala institutioner omnämns dock särskilt: Markvårdsenheten vid jordbruksministeriet resp Vatteninstitutet i Kenya, Arbetsmarknadsplaneringen vid jordbruksministeriet i Zambia och Standardiseringsbyrån i Tanzania.

Stöd från Sverige utgår i form av personal eller pengar till olika projekt. Det kan vara fråga om att bygga skolor, utveckla jordbruket eller att upprusta industrianläggningar. Samtidigt med projekten och som en integrerad del av verksamheten strävar man efter att utbilda och träna inhemska personal och utveckla kompetenta och väl fungerande institutioner. Detta är nödvändigt för att mottagarländerna med tiden själva skall kunna förvalta och driva utvecklingen framåt i sina länder och inte bli permanent beroende av utländskt bistånd.

Svårt mäta resultat

Medan projektgenomförandet ofta är spännande och dynamiskt och uppvisar konkreta och mätbara resultat, är kompetensuppbyggandet av personal och institutioner mer en fråga om långsiktigt och tålmodigt arbete och en medveten och enträgen strävan, såväl från givande som mottagande part under en lång följd av år. Resultaten låter ofta vänta på sig, de är svåra att mäta och föga spektakulära.

Med tanke på kunskapsutvecklingens och institutionsbyggandets avgörande betydelse för biståndets framgång på lång sikt rekommenderar utvärderarna att de nordiska biståndsorganen lägger ökad vikt vid dessa aspekter i utformningen av personalbiståndet. Detta gäller inte minst vid rekrytering, urval och utbildning av biståndspersonal.

Biståndsgivarna - inte mottagarna - väljer personal

Utvärderingen visar att det i ungefär hälften av projekten varit biståndsgivarna och inte biståndsmottagarna som fastställt behovet av utländsk personal. Det är också biståndsgivarna som rekryterar, utbildar, anställer, introducerar och bedömer biståndsarbetaren. Detta gör att denne inte alltid upplevs tillhöra den organisation och den personal han arbetar med. Hans/hennes roll blir oklar för samarbetsparterna i mottagarlandet. Dessa kan varken anställa eller avskeda den utländska personalen och har ringa kontroll över den.

Förmåner kan skapa friktioner

Den utländska personalen har ofta tillgång till bättre utrustning än den lokala, de har avsevärt bättre bostäder, lön och andra förmåner vilket ger dem möjligheter att göra ett bättre arbete. Allt detta leder lätt till avundsjuka och dåliga relationer mellan personalkategorierna, något som inte främjar arbetsresultatet.

Ambivalent hållning hos mottagaren

Ambivalensen till utländsk personal hos personalen i mottagarländerna är uppenbar. Å ena sidan behöver man otvivelaktigt utländsk kompetens och de materiella resurser i form av utrustning, fordon och pengar som biståndspersonalen medför till projektet. Å andra sidan kan det verka störande att ha utlänningar i sin verksamhet, i synnerhet om de inte tillför önskad kompetens, kommer från en främmande kulturkrets med värderingar som man har svårt att förstå och acceptera, lever på en standard som inger avundsjuka och har en livsstil som inte passar in i landets kultur.

Detta är inte problem som är specifika för det nordiska biståndet utan de hänger samman med hela biståndsbegreppet och med idén att överföra kunnande och resurser med hjälp av utländsk personal.

Mottagarna måste få större personalansvar

Utvärderingen pekar på den positiva möjligheten att göra en personalbiståndsinsats lyckad och relationerna till den inhemska personalen goda genom att se till att mottagarlandets institutioner verkligen känner ett genuint behov av utländsk personal, får bestämma vilka kvalifikationer som krävs, deltar i rekryteringen och tar ett aktivt ansvar för biståndsarbetarens anpassning och integrering på arbetsplatsen.

Kompetent arbetskraft finns

Utredarna slår fast att många av de nordiska biståndsarbetarna skulle kunna ersättas med lokala krafter, eftersom de berörda länderna i dag fått fram kvalificerad personal på mellannivå inom flera sektorer. Någon grundligare inventering av den lokala kompetensen görs sällan av biståndsgivaren eller mottagaren innan beslut fattas om rekrytering av utländsk biståndspersonal. Biståndsgivarna fortsätter rekrytera nordisk biståndspersonal utan att beakta lokal rekrytering som ett alternativ, trots att detta skulle vara mindre dyrbart och kanske leda till bättre resultat på lång sikt.

Biståndssektorn saknar attraktion

Orsakerna till detta är flera. Den offentliga sektorn i de tre länderna har svårt att dra till sig och behålla kvalificerad personal genom att lönerna är låga, personalpolitiken svag och karriärutsikterna osäkra. Den djupa ekonomiska kris som länderna nu befinner sig i har förvärrat situationen ytterligare. Den privata sektorn i u-länderna tar hand om de mest kompetenta och välutbildade. Biståndsgivarna föredrar i vissa fall att ha egen personal, t ex av skäl som sammanhänger med redovisning, kontroll och effektivt medelsutnyttjande. Mottagande institutioner kan också föredra utländsk personal, dels betraktas den som en "gratis" resurs, dels medför den ofta eftertraktad utrustning till institutionen.

Personaltillgången måste inventeras

Utvärderingen rekommenderar att både mottagarländer och biståndsgivare skaffar sig ett bättre grepp om tillgången på inhemsk personal och att större ansträngningar görs att använda sig av lokal personal i biståndsprojekten. Antalet nordiska biståndsarbetare skulle därmed kunna minska avsevärt. Ett nyckelproblem som därvid måste lösas är hur man skall kunna erbjuda sådana anställningsvillkor att man kan attrahera och behålla kvalificerad inhemsk personal.

Personalbiståndet permanentas

Utvärderingen visar att personalbiståndet i många projekt fortsätter längre än förutsett i projektplanen. Nya tjänster för utländsk personal tillkommer på initiativ av den biståndspersonal som redan är på platsen. Förlängningar av biståndstjänster blir en regel. Utländsk personal tar över ledning och genomförande av projekt i en utsträckning som aldrig var avsedd.

Prioritera inhemsk rekrytering

Utvärderarna rekommenderar att man prioriterar rekrytering av inhemsk personal, organiserar utbildning och träning på arbetsplatsen, gör upp en avvecklingsplan för den utländska personalen från början och planerar hur den successivt skall ersättas av inhemsk personal. Som goda exempel på hur detta kan ske nämns två SIDA-projekt: Vårdlärarutbildning i Zambia och Standardiseringsbyrå i Tanzania.

Risk med parallella organ

Vissa projekt är svåra att administrera för den mottagande myndigheten därför att de är alltför stora eller komplexa. Särskilda projektorganisationer upprättas då ibland vid sidan av mottagarlandets egen förvaltning - något som underlättar och effektiviserar projektarbetet på kort sikt men leder till långvarigt beroende av biståndsgivaren och dålig integrering i mottagarlandet. Utvärderingen avråder från sådana arrangemang och förordar integrering i existerande inhemska myndigheter, även om detta kan innebära ett långsammare och mer problemfyllt genomförande.

Personalbiståndet är dyrbart

SIDA beräknar kostnaden för en kontraktsanställd biståndsarbetare till ca 600 00 kr per anställd och år. För enkon-sult är kostnaden ca 30 % högre. Utvärderarna uppskattar totalkostnaden för en nordisk biståndsarbetare till i genomsnitt 1 mkr/år beräknat på den tid som experten är fullt effektiv i sitt arbete och inräknat indirekta kostnader för rekrytering, personaladministration m m. (Av denna kostnad är endast en mindre del lön.)

Är personalbiståndet värt kostnaden? Vad är förhållandet mellan kostnad och nytta?

Nyttan av personalbiståndet är omöjlig att mäta i pengar. Med beaktande av den höga kostnaden per anställd är det klart att man måste ha höga förväntningar på resultatet av arbetet. Det är också uppenbart att man måste pröva noggrant i varje enskilt fall, om det är ekonomiskt försvarbart att rekrytera en biståndsarbetare till en viss uppgift och att man måste överväga alternativa metoder för att uppnå biståndets mål.

Utvärderingen pekar samtidigt på att strategiskt placerade och kunniga experter kan vara ovärderliga för utvecklingsarbetet.

Alternativ till personalbistånd finns

I utvärderarnas uppdrag ingick att se på alternativ till personalbistånd för projektgenomförande, kunskapsutveckling och institutionsbyggande. Ett antal alternativ diskuteras: lokala konsulter, utlånad personal från lokala institutioner, volontärer, korttidskonsulter, projektgenomförande av lokal institution, institutionellt samarbete, intensivträning av lokal personal och anställning av kompetent personal från andra u-länder. Olika projekt och olika situationer kräver skilda lösningar. Alternativen har olika för- och nackdelar. Vanligen krävs en kombination av olika alternativ.

Bygg ut institutionella biståndet

Ett lovande alternativ till traditionellt personalbistånd och faktiskt till hela projektgenomförandet var "institutionellt samarbete". Två projekt av detta slag, varav ett svenskt, Tanzanias standardiseringsbyrå, ingår i studien och får mycket goda omdömen i utredningen.

Institutionsarbete innebär att en institution i Sverige (här Standardiseringskommissionen i Sverige, SIS) och en i motpartarlandet (här Tanzanias standardiseringsbyrå) ingår ett långsiktigt samarbetsavtal finansierat av SIDA vilket innebär ömsesidigt utbyte av kunskap, personal, erfarenheter, liksom institutionellt lärande. Utvärderingen konstaterar att av alla olika sätt att genomföra projekt har institutionellt samarbete visat sig ha de bästa förutsättningarna att träna personal och utveckla institutioner. Relationerna mellan nordisk och inhemsk personal är i allmänhet goda och båda parter har utbyte av samarbetet. Det finns en jämbördighet i relationerna som återverkar positivt på verksamheten.

Utvärderingen rekommenderar att man närhelst det är möjligt försöker bygga upp biståndet kring institutionellt samarbete.

Krav på kortsiktighet skapar problem

Flera av de problem som utvärderingen för fram har att göra med konflikten mellan målen för biståndet på kort resp lång sikt.

SIDA och övriga nordiska biståndsgivare betonar hela tiden långsiktigheten i biståndet och betydelsen av att u-länderna

bygger upp egen kompetens. Ändå blir det ofta så, vilket utvärderingen visar, att det kortare perspektivet får överhanden. Såväl mottagare som givare koncentrerar sina ansträngningar på genomförandet av projekten och den långsiktiga kompetensuppbyggnaden får stå tillbaka.

I u-länderna finns liksom i Sverige krav från politiker och allmänhet på att man skall kunna uppvisa konkreta och synliga resultat av biståndet, med andra ord ett framgångsrikt projektgenomförande. Det är därför naturligt att biståndsorgan och biståndsarbetare, i likhet med samarbetsparterna i u-länderna frestas att prioritera de projektgenomförande uppgifterna på bekostnad av personalutveckling och institutionsbyggande.

Externa faktorer påverkar biståndet

Utvärderingen framhåller slutligen att personalbiståndets effektivitet inte kan mätas isolerat. Den ekonomiska krisen i Afrika och flera andra faktorer över vilka biståndsgivaren saknar kontroll har enligt utvärderarna haft en förödande inverkan på utvecklingen i Afrika och även på biståndets möjligheter.

Prepared for the DAC Expert Group on Aid Evaluation

May 11, 1988

A Nordic Evaluation of
The Effectiveness of Technical Assistance Personnel in Kenya,
Tanzania and Zambia

AN OUTLINE OF THE METHODOLOGY AND PROCESS

1. Reasons for the evaluation

Denmark, Finland, Norway, Sweden all have a considerable technical assistance personnel (TAP) component in their development co-operation programmes. TAP is considered to play an important role in the realization of their development co-operation objectives. None of the Nordic countries had yet undertaken a comprehensive evaluation of TAP.

In order to pool experience and economize with resources the four aid agencies decided to undertake a joint evaluation. This was considered feasible because the objectives and approach of the development programmes of the four countries are quite similar.

2. Organizational Set-up

A steering committee for the evaluation was formed at an early stage. The chiefs of the evaluation units of the four Nordic aid agencies have made up the core of the committee complemented, as needed, with heads of TAP recruitment divisions. DANIDA was asked to be the lead agency.

The steering committee has met about eight times from late 1985 to May 1988. The main tasks before the evaluation started were to determine

- Terms of Reference including the objectives of the evaluation
- the evaluation approach
- common definitions of key concepts, such as IAP and The a of IAP
- the selection of countries to be included in the study
- the selection of the evaluation team

Once the evaluation team had started its work, the steering committee discussed and approved

- the work plan for the evaluation (approach, time plan, budget)
- research methodology
- selection of projects
- sub-contracting of researchers from recipient countries
- presentation of preliminary results
- draft report
- final report

In addition, the steering committee has informed appropriate authorities in recipient countries about the evaluation and later on submitted the final report to them.

3. The Aim of Technical Assistance

The four aid agencies agreed on the following common definition of the aim of TAP:

"To assist host countries achieve the desired development of indigenous manpower resources, the sustained development of their institutions, and to contribute to the achievement of other project goals."

For the purpose of this evaluation the four agencies have agreed on the following definition of technical assistance personnel (TAP):

Expatriates serving in developing countries within the framework of the bilateral development programmes of the Nordic countries for a period of not less than one year. The expatriates may be under contract either with DANIDA, FINNIDA, NORAD or SIDA (agency personnel) or with a firm or organization subcontracted by one of the agencies (consultant).

4. Objectives of the Evaluation

- 1) To evaluate the extent to which the aim of providing technical assistance personnel has been achieved, and to assess other effects, positive and negative.
- 2) To assess the relevance of the Nordic countries' technical assistance personnel in relation to the needs as expressed by the host countries.
- 3) To identify the main factors determining success or failure in achieving the aim of providing technical assistance personnel.
- 4) To compare the effectiveness of different categories of technical assistance personnel in achieving the aims, and to consider alternatives.
- 5) To make recommendations regarding factors to be noted and steps to be taken by the Nordic agencies in order to better fulfill the aim of providing technical assistance personnel.

5. Research method

The basic building blocks were two

- 1) Studies of the national manpower development policies in Kenya, Tanzania and Zambia.

The objective of the studies was to get an idea of the supply and demand of various professional categories in each of the three countries and to relate this to the

categories of technical assistance personnel actually supplied by the Nordic countries.

Furthermore, it was recognized that national policies of manpower development influence the use of expatriates. The effectiveness of expatriates depends to a considerable degree on the attitudes of the recipient country, its role in identifying the need for assistance and in ascertaining that the expected transfer of skills will take place. The studies were undertaken by local researchers, one in each country.

2) Case studies of 55 projects - forming the empirical base of the study.

Whether TAP are effective or not can not be determined by looking at an individual in isolation, but has to be judged in the project context. Only then can a discussion about the constraints and opportunities for successful professional performance take place.

Each of the project case studies builds on four sources of information:

a) written information about the project, such as agreements, plans of operation, monitoring and evaluation reports.

b) interviews with a sample of TAP working on the selected projects. If possible, at least one representative of each personnel category, i.e. management, finance and technical staff, was included.

c) interviews with local staff, i.e. counterparts to the expatriates, local management, as well as representatives of higher organizational levels (ministries, regional authorities etc).

d) interviews with the donor agencies, i.e. programme officers at headquarters and in the field offices.

All in all about 650 interviews were undertaken.

6. The selection of projects for case studies

The selection of projects to be included was done by the evaluation team. The procedure can best be described as a "judgement sample". The team has made use of its knowledge about the projects to ascertain that the selected projects are reasonably representative of the total population. This means that the sample is reflecting the relative size of the Nordic programmes in each of the three African countries, and the relative size of the programmes of the four Nordic countries. Selected projects represent the sectors, and subsectors of assistance in each country. Large, medium and small projects each have a share, just as older and newer projects are represented. All in all, projects seem to be reasonably representative of the project population.

Case studies are treated confidentially and are not presented on an individual basis in the report. The intention of the evaluation has not been to rate individual projects, persons or aid agencies, but to find overall patterns of technical assistance which could give valuable lessons of how technical assistance works, when and under what circumstances it is effective, which are the most important constraints and opportunities etcetera.

In order to supplement the information from the case studies, the evaluation team designed a questionnaire covering aspects of the expatriate assignment from the beginning to the end. The questionnaire was mailed to 365 persons who had already completed their TA assignments. Unfortunately, due to a low response rate (37 %) the usefulness of the information is limited.

A review and analysis of direct and indirect costs of the various categories of TAP was made.

Since, the contribution/effectiveness of TAP can not be measured quantitatively, a meaningful cost-benefit analysis can not be done, however.

7. The Key Issue of the Evaluation

The key question which this evaluation was to answer is to what extent technical assistance personnel is an effective method to achieve the aim of TAP, i.e. to assist host countries

- achieve the desired development of indigenous manpower resources
- the sustained development of their institutions, and
- to contribute to the achievement of other project goals.

The evaluation team was asked to review and discuss also alternatives to traditional technical assistance, i.e. alternative ways to achieve the aim of technical assistance. Approaches such as "twinning of institutions" in the donor and recipient country, respectively, the use of local consultants, implementation by a local institution, intensive training of local staff, financial assistance for recipient country recruitment of expatriate staff were looked into. Because of the limited use of these approaches at the present time, the empirical data of these approaches turned out to be limited, however.

8. Evaluation Team

The evaluation team consisted of five researchers/consultants from the four Nordic countries. They represent expertise in areas such as development economics, business administration, education, social geography and development journalism. Four of the five are pursuing an academic career at Nordic universities. All five have extensive experience from developing countries in Africa. One person was selected to act as team leader.

The three studies of the national manpower development policies were subcontracted by the Nordic team to three university researchers from Tanzania, Kenya and Zambia, respectively.

The Nordic evaluators were contracted for a period of about 6 months each, the African researchers for 3 months each. The team was working on the evaluation for altogether 15 months (January 1987 - March 1988). The field work was done during 7 months in 1987.

9. Publishing of Evaluation Report

The steering committee had agreed to publish the report under an identical cover and to release it on the same day in the four Nordic capitals. However, this plan did not hold because the report was leaked to a major Swedish newspaper. The following press coverage was extensive in the four Nordic countries.

The report has been discussed widely in the media, in the aid agencies and in other organizations, such as NGOs, involved in technical assistance to developing countries.

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF TECHNICAL
ASSISTANCE PERSONNEL FINANCED BY THE NORDIC COUNTRIES

(Notes by DANIDA, FINNIDA, NORAD and SIDA)

The two attached notes on the Nordic Evaluation Report are circulated for the DAC meeting on technical co-operation to be held on 15th and 16th November 1988. The Nordic Report (164 pages) was distributed to capitals earlier this year in connection with the meeting of the DAC Expert Group on Aid Evaluation (7th-8th June 1988). The note by DANIDA presents a summary of the Report. The note by the Heads of Evaluation of DANIDA, FINNIDA, NORAD and SIDA comments on the reception of the Evaluation Report in Nordic countries and highlights some of the issues raised. These two notes are submitted in connection with agenda items 3 and 4 [see Draft Annotated Agenda DAC/A(88)15].

THE EFFECTIVENESS OF TECHNICAL ASSISTANCE PERSONNEL
FINANCED BY THE NORDIC COUNTRIES: SUMMARY OF THE EVALUATION REPORT

(Note by DANIDA)

Background

The four Nordic countries all have a considerable technical assistance personnel component in their bilateral development co-operation programmes, and in 1986 it was decided to make a joint Nordic evaluation of this component. The focus on the evaluation has been Kenya, Tanzania and Zambia, three African countries, where the four Nordic agencies have substantial development co-operation programmes.

Technical Assistance Personnel have in the evaluation been defined as expatriates serving within development programmes of the Nordic countries for a period of not less than one year, under contract with DANIDA, FINNIDA, NORAD and SIDA or a firm or organization, subcontracted by one of the agencies.

January 1st, 1987 some 900 professionals worked as Technical Assistance Personnel (TAP) in the three countries.

The aim of technical assistance personnel (TAP) is defined as:

"to assist host countries achieve the desired development of indigenous manpower resources, the sustained development of their institutions, and to contribute to the achievement of other project goals".

The main task of TAP are the training of indigenous personnel and gap filling.

The evaluation was undertaken in 1987 by five consultants from the four Nordic countries, and the empirical data come from studies of 55 programmes/projects in the three countries. Studies of the national manpower development policies were undertaken by researchers in the three countries. A special study was made of policies and procedures of consultants (i.e. firms or organizations subcontracted by the Nordic development agencies).

The evaluation is not a comparison between the four Nordic agencies or TAP working in projects supported by the different agencies. The purpose has been to evaluate the extent to which the aim of TAP has been achieved, to assess the relevance of the TAP in relation to the needs, to identify

main factors determining success or failure, and to make recommendations regarding steps to be taken in order to better fulfil the aim of TAP.

References to different projects in the evaluation cannot be used to assess differences between the agencies, but should be seen as illustrative examples of normal practises. Problems identified were common for all Nordic agencies.

Major Findings

- With big variations the cost of TAP comes close to an average of 1 mill. DKK pr. TAP man-year.

The average gross cost of agency-TAP calculated to between 520.000 DKK (DANIDA) and 699.000 FMK (FINNIDA), with differences in taxation, and with added costs of administration of the TAP. The cost consists of many components, and the salary is normally around 50 per cent of the above figure.

TAP employed through companies are generally more expensive from approximately 900.000 DKK to 1,500,000 NOK as the most expensive case.

A TAP in average stay 33 months on the job of which it is calculated that on average 24 months are effective work. TAP are, also in money terms, a considerable element of the assistance to the three countries.

- Technical assistance personnel are most effective in contributing to the achievement of operational project goals, and results are sometimes significant. Most TAP are professionals, and want to do a job to demonstrate that a given objective can be reached. In some cases, there has been lack of competence and/or prior training, but in general TAP are almost all to some degree effective as professionals. If and when the objectives of technical assistance are not met, it does not necessarily have to do with their own qualifications. It is a more complex question.

- Objectives as institution building (e.g. strengthening of local institutions) and training are seldom met. Project- and job descriptions are vague on these functions, systematic personnel development plans seldom exist, and some projects have a negative impact on institutional development for example by creating oversized parallel organizations that are not sustainable without assistance.

- 65 per cent of TAP were implementing project goals. Only 11 and 7 per cent could be defined as trainers and institution builders, and 17 per cent were mainly what could be defined as controllers. Controllers are a growing group of TAP, seldom openly described in project documents.

- TAP are often suggested by the Nordic agencies without a prior investigation of the local manpower situation. It was found that there was no need for foreign personnel in

several positions, and that local manpower was available in more than half of the case studies, although perhaps not on the terms and conditions prevalent to the governmental sector.

- The manpower development has made rapid progress in the three countries since Independence. The shortages of skilled personnel have been reduced, and in some areas there is a surplus of qualified persons. This is the general picture, but there are differences between the countries.

- The agencies tend to place TAP in all key positions for the sake of project implementation or to secure donor control. The result is oversized TAP-components and lack of integration. In more than half of the cases, the need for TAP was identified by the agencies, their consultants or by technical assistance personnel on the projects, but not by the recipient.

- Systems for personnel development of local staff were only functioning well in less than one third of the cases. Counterpart systems did generally not work. Plans for outphasing of TAP combined with local "take over" were often vague or non-existing.

- An increasing share of TAP is employed through consultants. In Finland and Sweden the majority of TAP are consultant-TAP. Consultant-TAP often have a good record of fulfilling operational goals. Generally, however, they were less effective in training and institutional development than agency employed TAP. The monitoring capacity of donor agencies were often insufficient.

- In conclusion, it is the view of the evaluation mission that a critical assessment of the needs could lead to a more extensive utilization of local personnel, and a significant reduction in the numbers of foreign assistance personnel.

Major Recommendations

- Development assistance should take into account the availability of local manpower. The aid agencies should make sure that every attempt to employ local personnel has been exhausted before they resort to technical assistance personnel. It is necessary to develop real knowledge of local manpower constraints and to identify ways of employing qualified local personnel on development projects. Employment of TAP should not be the first easy solution, but should be reduced through much better utilisation of local manpower.

- Local authorities should be much more involved in identification, recruitment and management of TAP.

- Local consultants could be employed to develop information systems on the availability of various skill categories and the various ways in which they can substitute TAP.
- Long term institutional and staff development should become an integrated part of all project planning documents, and systematic plans be developed from the start of projects.
- Technical assistance personnel should not necessarily be coupled to other forms of assistance. Funds should be given in a long time perspective even if personnel may be needed for shorter time periods.
- The agencies should inform the recipient countries on the full cost of technical assistance.
- Preparatory courses should introduce TAP to training methods and models for institution building.
- The contracts of personnel should be related to the requirements of projects. The first contract should normally not be less than three years, and there is no need for an upper limit on the years of service.
- The Nordic training centres should further their co-operation including country and sector specialization.
- The training of personnel should continue with shorter courses in the recipient countries. Such courses could be undertaken on a Nordic basis.
- The recruitment base should be widened through international recruitment, and as a minimum by seeing the Nordic area as one recruitment base and be merging the Nordic agencies' journals on employment opportunities.
- To increase competition international tenders are recommended when consultants are used. Assessment and feasibility studies should be made by independent organizations.
- Contracts between agencies and consultants must specify training and institution development, and bonus systems should be developed which encourage such objectives.

NORDIC EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS
OF TECHNICAL ASSISTANCE PERSONNEL

(Note by the Heads of Evaluation of DANIDA, FINNIDA, NORAD and SIDA)

Are expatriates (experts) fulfilling a real need in the developing countries? Is the Technical Assistance provided by the Nordic countries relevant in relation to the needs of the recipient countries?

Is the Technical Assistance Personnel effective in achieving the aims of a project, in transferring knowledge and in building institutions in developing countries?

To what extent and in what way do the experts contribute to the success of a project? Which are the main factors determining success or failure?

These were some of the questions which prompted the four Nordic aid agencies DANIDA, FINNIDA, NORAD and SIDA to initiate a major evaluation of the effectiveness of technical assistance. The Nordic evaluation was undertaken in 1987 by a team of five evaluators and included 55 projects in three African countries: Kenya, Tanzania and Zambia.

When the report was published in March 1988, it aroused attention and made headlines in the medias in Scandinavia. The conclusions of the report have been widely discussed inside and outside the Nordic aid agencies. There have been many positive comments but also some critical remarks.

The evaluation has some methodological weaknesses in our view and some conclusions may not be sufficiently substantiated. It is also clear that conditions vary greatly from one developing country to another. Thus, whatever guidelines can be worked out, will hardly be applicable to all recipient countries on an indiscriminate basis. Nevertheless, everybody agrees that the evaluation raises a number of important issues and points to areas where changes and improvements are called for. Some of these areas are the following.

- The developing countries need to strengthen their manpower planning, identify priority areas for development of the local manpower resource base and determine the role of TAP in the long term development plans.
- Projects are often designed without sufficient knowledge of the local manpower situation. Donors need to be better informed and more aware of the existence of qualified local staff in host countries, staff that could perform some of the duties that are now carried out by expatriates.
- There is a need for increased weight on the training of indigenous personnel and the development of local institutions. The creation of favourable conditions for learning is crucial for a good result.
- Added weight must be given to experience and skills in training and institution building when personnel are recruited and priority should be given to training, communication and institution building in the preparatory courses for experts and consultants.
- Development projects must be integrated into the administrative systems of the national governments. Separate project organisations do not lead to sustainable development and should be avoided.

As a follow-up of the evaluation each one of the Nordic aid agencies established an ad hoc working group with the aim of improving the use of technical assistance personnel in the respective Nordic development programmes, creating alternative modes for developing capability in local institutions and enhancing the conditions for learning and institution building in recipient countries.

