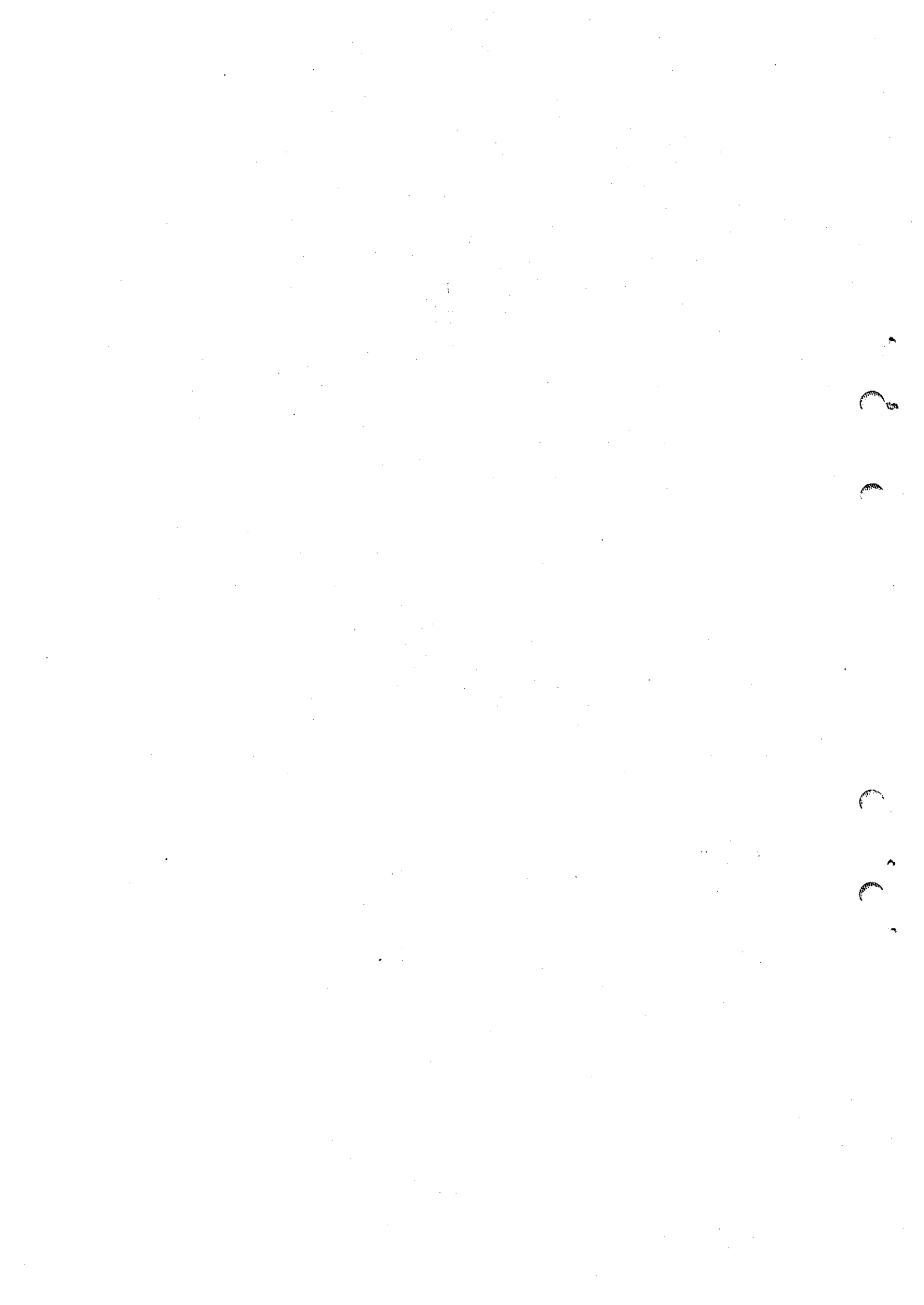




Ett antal artiklar om resultatvärdering har under de senaste åren skrivits och publicerats inom SIDA. Efterfrågan på material om resultatvärdering både inom verket och utifrån har också motiverat upptryckning av artiklar eller utdrag från annat håll. Då dessa upplagor åter tagit slut, och en del artiklar blivit inaktuella har denna samling av gammalt och nytt material gjorts för att tillfredsställa behovet av relativt lättförståelig läsning om resultatvärderingens teori och praktik inom biståndsverksamheten. För eventuella senare upplagor av samlingen är vi tacksamma för synpunkter på det innehåll den fått denna gång.



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

sid

1 - 4

Resultatvärdering - några erfarenheter för framtiden (4 sid) har Göran Dahlgren kallat sin inledning till denna samling av artiklar och synpunkter om resultatvärdering. Han hävdar där bl a att praktisk tillämpning är bästa sättet att påskynda metodutvecklingen, att forskningsresultaten snarare är otillgängliga än obefintliga och att beslutsfattarnas roll är central för om resultatvärderingen skall bli till praktisk nytta.

5

Målperspektiv skulle man kanske kunna kalla den skiss hämtad ur Carl Gösta Widstrands papper "Efficiency and rural development - some thoughts on evaluation as continuous planning", Kapenguria dec 1971, som följer sedan. (1 sida) Papperet utgår delvis från Special Rural Development Programme i Kenya och skissen illustrerar både vikten av att och svårigheten i att fastställa målen för verksamheten.

6 - 8

Ett utdrag ur resultatvärderingsenhetens programförslag (SIDA juni 1971) (3 sid) består av inledningen till det bastanta programförslag som SIDA:s resultatvärderingsenhet lade fram 1971 bl a i avsikt att leda in utvecklingen av resultatvärderingen på ett mottagarorienterat sätt att tänka.

9

Från samma programförslag kommer "Den goda cirkeln" (1 sida) som utgör en illustration till resultatvärderingens roll på vägen från plan till ny plan.

10 - 11

Det avslutande avsnittet ur Göran Djurfeldts sammanfattning av Evaluation Study of Post-Stage II Community Development Blocks (PEO Publication No. 70, New Delhi 1970) (2 sid) tar upp resultatvärderingen som socialt fenomen. Sammanfattningen har varit publicerad i U-litt resultatvärderingar 1 - 73.

12 - 21

Från SIDA:s Metodhandbok-insatsberedning 1972 kommer de följande avsnitten: kapitlet om Grundläggande begrepp, (mål; målhierarki; målgrupper; målsamband; målkonflikt; produktivitet; effektivitet; företagsekonomisk lönsamhet; ekonomisk tillväxt och utveckling; systematisk resultatvärdering) (10 sid)

22 - 26

och ur kapitlet med riktlinjer för utarbetande av idé- och insatspromemoria avsnittet om projektet (5 sid)

27 - 31

och slutligen, ur handbokens bedömningsdel kapitlet om de socio-ekonomiska effekterna (5 sid). Planeringsmetoderna utvecklas kontinuerligt och man har beslutat om en formell revision av Metodhandboken under 1975.

32 - 34

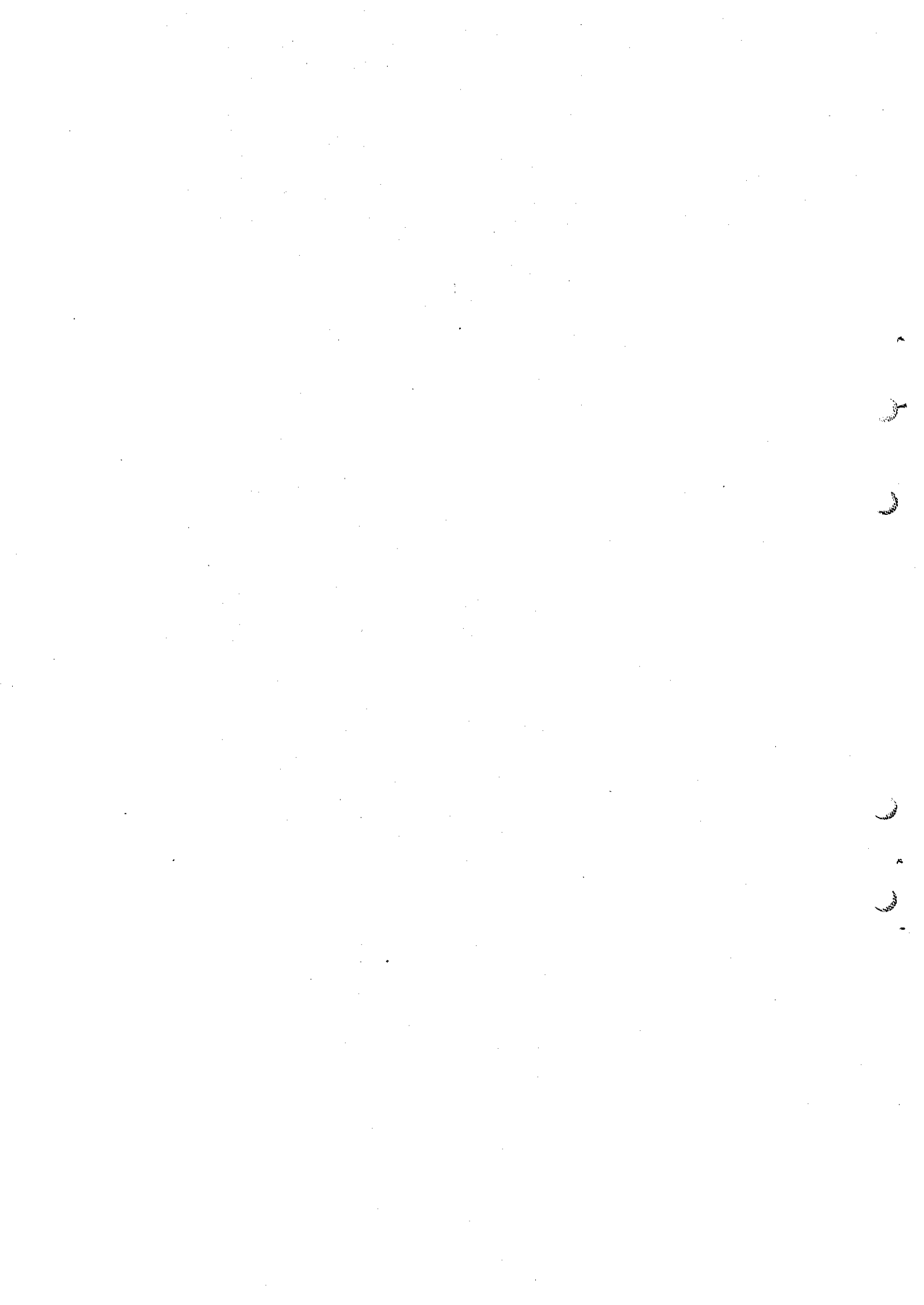
Några råd till min efterträdare om jag får någon lämnar Bertil Odén i en artikel som hämtats ur Rapport (SIDA) nr 7, 1972. (3 sid) När man skall syssla med resultatvärdering i praktiken gäller det att ta sig ner från evalueringsteoriernas tunna luftlager och ägna sig åt handfasta ting menar han bland annat.

sid

- 35 - 37 Från beskickningen i Lusaka, Zambia lämnar Jan-Olof Agrell några reflexioner kring resultatvärderingsarbetet vid ett av SIDA:s biståndskontor. (3 sid) I maj 1974 var det fortfarande ett problem att planeringen tog för mycket av SIDA:s planerades tid.
- 38 - 40 Gräsrotsstudier från tionde våningen hette Johan Sannes bidrag till Rapports resultatvärderingsnummer nr 7, 1972. (3 sid) Vem skulle skriva målen i den kenyanska eller svenska blandekonomin frågar han bland annat och menar att de flesta målformuleringar är lika mångtydiga som Statsutskottets utlåtande om den svenska biståndspolitikerna 1970 och därmed lika otacksamma verkställa och att följa upp.
- 41 - 43 Det amerikanska biståndsorganet AID har en Evaluation Handbook från 1972. "The what and why of program evaluation" handlar inledningskapitlet om. (3 sid)
- 44 - 46 Tre exempel på hur utvärderingar kan se ut följer så. Först en sammanfattning av en uppföljningsresa efter en kurs i Community Development vid Mount Carmel International Training Centre for community services, Haifa, Israel. De två utvärderarna blir långtifrån överens om alla slutsatser. (3 sid)
- 47 - 49 Vattenprojekt byggda med själv-hjälp har bl a Tschannerl och Mujwahuzy vid universitetet i Dar es Salaam studerat. Deras hypotes har varit att om Tanzania ska kunna nå sitt mål att förse hela befolkningen med rent vatten inom rimligt avstånd från bostaden 1992 så måste man veta mer om hur projekten går till och hur mycket och på vilket sätt den lokala befolkningen deltar och skulle kunna delta. Warner har skrivit en avhandling om byar med och utan vatten. Några resultat ur båda dessa studier refereras i SIDA:s verksamhetsberättelse 1974 och därifrån har detta avsnitt hämtats. (3 sid)
- 50 - 59 En sammanfattning av vad landsbygdsutvecklingsprojektet CADU åstadkommit och inte åstadkommit i förhållande till projektets omfattande mål återfinns i Landrapport- Etiopien december 1972. (10 sid) Den visar hur mycket man kan veta om ett projekts resultat - om man som i CADUs fall från början satsar resurser (= resultatvärderingsenhet på själva projektet) på det.
- 60 - 63 Ur OECDs skrift Evaluating Development Assistance (1972) kommer avsnitt om "Scope and Objective of evaluation" och
- 64 - 75 "The costs and benefits of undertaking evaluation work" samt "Problems of the evaluation of results". (16 sid)

sid

- 76 - 93 1964 gav UNESCO ut en liten skrift "evaluating development projects". Det är en handbok för fältarbetare sammanställd av Samuel P. Hayes Jr. Den utgår egentligen från en konferens om utvärdering i Geneve 1954, som i sin tur går tillbaka på en FN-resolution 1949. Inledningen till boken och steg 1: "Describing the development project and specifying its goals" återges här och är dessvärre eller dessbättre nog så aktuella. (18 sid)
- 94 - 113 Ett papper skrivet av Göran Dahlgren för en senare UNESCO-konferens: "A systematic approach to goal analyses and evaluation of socio-economic effects (with special reference to educational programs). 1972 (20 sid)
- 114 - 116 Christopher Willoughby är chef för den enhet inom Banken som ägnar sig åt systematiserad utvärdering. Han menar att utvärderingsarbetet kan ha stora möjligheter att förbättra organisationens effektivitet, förutsatt att man följer upp de erfarenheter och förslag som blir resultatet av detta arbete. Artikeln "Mot nya djärva mål" är hämtad ur Rapport från SIDA, nr 5, juli-aug 1974. (3 sid)
- 117 Slutligen Göran Dahlgrens bidrag till Rapports resultatvärderingsnummer nr 7, 1972: "Den borttappade verkligheten" talar om Sveriges behov av att begära internationellt bistånd, kanske från några u-länder.



Resultatvärdering - några erfarenheter för framtiden

"SIDA söker Resultatvärderare med samhällsvetenskaplig bakgrund och erfarenhet från den offentliga sektorn."

Många kände sig kallade efter att ha läst denna platsannons som för en tid sedan återfanns i svensk dags- och fackpress. De som sökte jobbet var planerare med anknytning till hälso- och sjukvård, kollektivtrafik eller regionplanering. Samtliga arbetade med prognoser och planer. En del hade presenterat sina första planförslag i de politiska beslutsinstanserna redan under 50- och 60-talen. Trots denna långa erfarenhet hos en del kandidater svarade samtliga ett undvikande "nej" på frågan om de studerat i vilken utsträckning planernas mål och intentioner förverkligats. Hade hälsovårdsplanerna på avsett sätt bidragit till att förbättra möjligheten att förbli frisk? Nådde den s k friskvården ut till de grupper som bäst behövde den? Resulterade kollektivtrafikplanerna i ökad tillgänglighet till arbetsplatser och samhällsservice även i bostadsområden med gles bebyggelse? Upplevde människorna som flyttat in i de nya områdena den tillfredsställelse över närmiljön som enligt stadsbyggnadsplanerna var huvudmålet med ett decentraliserat serviceutbud? Eller saknade man valmöjligheter? Skapades de sysselsättningsmöjligheter som angavs i regionplanen? Vilka besatte de nya jobben - de som bodde i området - eller i huvudsak personer utanför planens antagna rekryteringsområde (= ökat i stället för minskat arbetsresande)?

Frågorna blev många - men svaren få. Ingen hade hunnit studera om planerna förverkligades. Nya planer måste ju utarbetas för att behandlas i de politiska beslutsinstanserna. Tidsschemat var redan nu pressat. Hur skulle man annars kunna fatta beslut om nya anslag. Visst hoppades alla inblandade att verkligheten - d v s människornas levnadsvillkor - skulle förändras i enlighet med planernas intentioner. Men varken tid eller resurser kunde avsättas för att undersöka om dessa förhoppningar förblev enbart förhoppningar eller blev verklighet. För övrigt kunde enbart konstateras att de politiska beslutsfattarna inte hade tid läsa några resultatvärderingsrapporter eller andra verklighetsbeskrivningar. Det var knappt tiden räckte för att läsa plandokumenten, o s v, o s v...

I detta ekorrhjul satt och sitter de alla fångna. Planernas värld hade helt ersatt verkligheten och tyvärr tror jag detta är en för 70-talets socio-ekonomiska samhällsbyggande typisk situation. Den fråga jag ställt mig många gånger är varför vi som medborgare, planerare eller politiker inte reagerat mot denna verklighetsflykt.

Några kanske hävdar att en bra plan är så väl förankrad i verkligheten att en utvärdering inte behövs. De erfarenheter som trots allt finns från olika resultatvärderingar i såväl i- och u-länder pekar tyvärr på motsatsen. Avvikelserna mellan plan och faktiskt utfall är vanligen stora.

Detta medför att verksamheter som av en eller annan anledning resultatvärderas vanligen betecknas "skandalprojekt" och "misslyckade satsningar". Detta leder i sin tur till en - nog så förstäelig - rädsla för att initiera resultatvärderingar. Verksamhetens "image" byggs bäst upp genom att ej ifrågasätta realismen i eleganta och teoretiska logiska planförslag.

Självklart framförs inte detta som ett skäl. Istället pekar man på de metodiska svårigheterna att bedöma måluppfyllelsen inom den offentliga sektorns verksamhetsområden.

Under mina år som resultatvärderare på SIDA, i u-länder och inom svenskt samhällsbyggande, har jag ofta undrat hur man skall kunna bryta denna rädsla för verkligheten. Något entydigt svar har jag aldrig kommit fram till. Men några erfarenheter har arbetet givit mig som kan redovisas i följande teser:

1. Metodutvecklingen påskyndas bäst genom praktisk tillämpning

Den teoretiska och empiriska bas som byggts upp kring en rad planeringsmetoder saknas i stor utsträckning för resultatvärderingsarbetet. Den tradition man har att falla tillbaka på från 50- och 60-talen vad avser exempelvis utvärdering av utvecklingsprogram stödda av utländskt bistånd torde snarare vara av skada än nytta. En alltför vanlig situation var nämligen att ambitionerna att finna de entydiga svaren på olika utvecklingsprojekts effekter på inget sätt motsvarades av tillgängliga resurser och metoder. På basis av några dagars besök tvekade alltför sällan från givarlandet utsända "expertgrupper" att formulera nog så långtgående slutsatser om utvecklingssamarbetets positiva och negativa sidor. Det faktum att dylika "week-end observationer" - om de genomförts i givarens hemland - aldrig skulle accepterats som ett relevant beslutsunderlag oroad sällan beställaren-biståndsgivaren. Tvärtom efterfrågades ofta fler och exaktare uppgifter om exempelvis de egna biståndskronornas effekter.

De metodpapper som presenteras i denna artikelsamling är till stor del en reaktion mot denna typ av givarcentrerad biståndsvärdering. Därav de många idag kanske självklara påpekandena att resultatvärderingsarbetet inom utvecklingssamarbetet primärt bör syfta till att ge u-landets myndigheter ett bättre beslutsunderlag och styrmöjligheter.

I de fall som mottagaren - med eller utan SIDA-stöd - sökt introducera någon form av resultatvärdering har sällan metodfrågorna varit det största hindret att få igång ett meningsfullt uppföljningsarbete. Detta trots att mycket stora och svåra metodproblem återstår att lösa. Med existerande metodkunskaper - av bl a den typ som redovisas i denna artikelsamling - kan en stor del av plangenomförandet redovisas i

förändringsbilder direkt relaterade till de angivna målen. I det praktiska arbetet kommer därvid att ingå en naturlig form av metodutveckling och anpassning till lokala förhållanden.

De avgörande hindren är vanligen av politisk och administrativ karaktär. Nästa steg måste därför vara att i ökad omfattning beskriva för beslutsfattarna vilka risker de tar genom att fjärma sig från verkligheten. Resultatvärdering är en metod att minska riskerna inte för att lyfta fram redan begångna misstag. De administrativa rutinerna för detta måste vara enkla. Omfattande blankettsystem av den typ som ofta lanserats i samband med programbudgetarbetet har erfarenhetsmässigt visat sig ha en förödande effekt på tänkandet. Formulären - ej de relevanta problemområdena - blir det centrala. Det väsentliga är inte formen utan innehållet. Vad som krävs är att sprida en viss baskunskap i resultatvärderingstänkande till såväl planerare som beslutsfattare. Därmed är grunden lagd för vettiga rutiner vad avser den inbyggda - löpande - värderingen.

2. Vår ökunnighet beror mer på forskningsresultatens svårtillgänglighet än absolut brist på kunskap

Det hävdas - med rätta - att planerares och beslutsfattares kunskaper om samhällsförhållanden är mycket bristfällig. Varje utredning med självaktning avslutas med ett kapitel om behovet av forskning. På kort sikt - 5 till 10 år - är det enligt min uppfattning inte bristen på kunskap utan oförmågan att tillägna sig existerande kunskap som är den verkliga flaskhalsen i det praktiska utvecklingsarbetet. Orsaken är dels att forskningsrapporter sällan når berörda planerare och politiker och att i de fall de når fram endast är i fysisk mening. De blir p g a sin svårtillgängliga teoretiska och språkliga form olästa eller obegripliga dokument i bokhyllan. En huvuduppgift för de resultatvärderare som arbetar i gränssområdet mellan empirisk forskning och planering bör därför vara att "översätta" forskarens resultat till erfarenheter och kunskaper som är begripliga och meningsfulla också för icke-vetenskapsmän. Genom att skapa en sådan länk kan - utan nya specialstudier - värdefulla erfarenheter tillföras utvecklingsarbetet. En sannolik effekt blir troligen också att samhällsforskarna i allt högre grad kan komma att inrikta sitt arbete på politiskt relevanta problemställningar. Denna växelverkan kan - och bör - också stimuleras genom en intensifiering av vad som vanligen benämns speciella - mer forskningsinriktade - värderingar.

3. Beslutsfattarnas behandling av resultatvärderingsrapporterna avgör om utvärderingsarbetet blir av praktisk nytta

Möjligheterna att öka kunskapsbasen genom inbyggd och speciell värdering och "översättningar" av forskningsrapporter är - som markerats i tes 1 och 2 - relativt stora inom de flesta fackområden. Denna kunskap måste

emellertid utnyttjas i planering och beslutsfattande innan den har något värde för de människor vars levnadsförhållanden utvecklingsarbetet syftar till att förbättra. En resultatvärdering av i vilken utsträckning resultatvärderingar utnyttjats, faktiskt påverkat planering och genomförande av de aktuella verksamhetsområdena, borde ingå i allt resultatvärderingsarbete. Att producera för hyllorna eller, i bästa fall, för föredrag vid internationella seminarier, är dåligt utnyttjade resurser oberoende av resultatvärderingsarbetets kvalitet. Beslutsfattarna måste - om än successivt - förmås inse att deras roll inte endast är att förhindra respektive förordda ett antal planförslag utan också att känna ett ansvar för att löpande styra verksamheten mot de uppställda målen.

Denna insikt har ännu inte nått flertalet politiska fora och styrelserum i i-länderna. I u-länderna tycks utvecklingen - åtminstone på det nationella planet - gå snabbare. De s k "mid-term-reviews" som regelbundet görs av de långsiktiga utvecklingsplanerna tillmäts en allt centralare roll. I det internationella utvecklingsmaskineriet tycks t o m uppföljningsdokumenten - inte minst av planer typ FNs utvecklingsstrategi för det andra utvecklingsårtiondet - ges en större tyngd än t o m själva plandokumentet.

Kanske kan man t o m se följande utvecklingstrend. Under 40 och 50-talet föddes en rad nya teorier om samhällsplanering som under 60-talet omvandlades till olika typer av plandokument. I slutet på 60-talet och början av 70-talet inträdde något av en planeringskris framförallt i u-länderna. Man upptäckte att planen i sig inte var någon garant för förändring, d v s att det var svårt att genomföra planen. Denna erfarenhet har i en del fall ökat intresset för nu-läges-beskrivningar av verkligheten (typ låginkomstutredningen i Sverige, och ILOs analyser av sysselsättningsläget i Kenya och Sri Lanka).

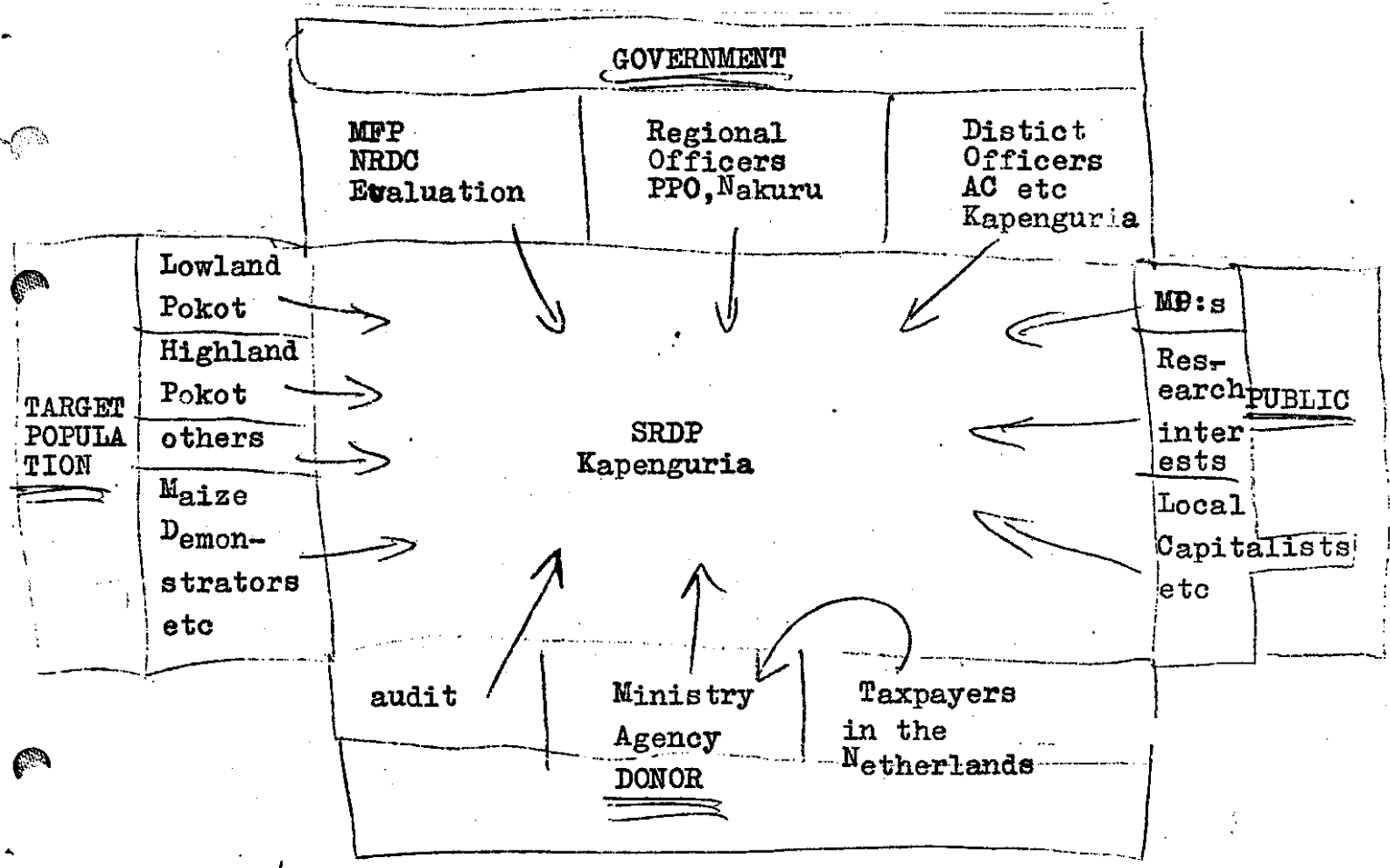
En tänkbar utveckling under slutet på 70 och början på 80-talet kan mot denna bakgrund vara att planering och uppföljning integreras och förändringsstudier, d v s resultatvärderingar på olika nivåer blir en självklar - om ej okontroversiell - del av utvecklingsarbetet. Om detta är en resultatvärderares önsketänkande eller en realistisk bedömning är dock ännu en öppen fråga.

Göran Dahlgren

P.S. Vänta inte med att läsa denna artikelsamling tills Du vet svaret på sista frågan. Läs istället med kritisk blick och påverka svaret i den beslutsmiljö som omger den verksamhet där Du själv verkar.

Utdrag ur "Efficiency and rural development - some thoughts on evaluation as continuous planning" av Carl Gösta Widstrand, dec. 71

To take SRDP as an example, the different parties and groups that have an interest in the programme -- and thus also the different views on its main goals may be presented like this:



Utdrag ur resultatvärderingsprogrammet sid 1-3
 - ett programförslag (SIDA, juni 1971)

RESULTATVÄRDERING - FÖRSLAG TILL PROGRAM

Inledning

Kunskaper om utvecklingsarbetets faktiska resultat och effekter är av stor betydelse både för en rationell förvaltning av pågående verksamhet och för en erfarenhetsförankrad planering av nya utvecklingsprogram.

Denna kunskap är väsentlig för ett målinriktat samhällsbyggande. Ofta är det svårt - ibland omöjligt - att med idag tillgängliga resultatvärderingsmetoder få fram den kunskap om en viss verksamhets sociala och ekonomiska effekter som vore önskvärt. Ett större hinder än dessa metodsvårigheter torde emellertid vara bristen på intresse och resurser att försöka studera om, och i vilken utsträckning, planerna och målen i olika samhällsprogram förverkligas. "...den sparsamhet som här kommer till uttryck är i högsta grad missriktad. Vad man sparar på är kunskap. Men där kunskap saknas fylls tomrummet ut av annat. Ett allmänt och vidlyftigt tyckande, i en del fall kan man till och med tala om fördomar, blir de substitut som läggs till grund för handlandet av enskilda människor, av myndigheter och organisationer". 1)

Medvetandet om att plan och verklighet ofta blir mycket olika förefaller dock öka vilket innebär ett starkare upplevt behov av att i ökad utsträckning studera och söka lära av de faktiska resultaten och effekterna. Allt oftare finner man - speciellt avseende samhällsinvesteringar i u-länder - argument som: "The decision to build evaluation into the programme was based on the desire of the Government to replicate the process of rural development as widely as possible and as rapidly as possible. For this reason it is imperative that successful projects or procedures be quickly identified and that less promising projects be modified or eliminated at an early stage". 2)

Betydelsen av en systematisk resultatvärdering kan också uttryckas i termer av de negativa effekter och ökade risker som det innebär att inte löpande söka följa verksamhetens faktiska utfall. Konsekvenserna av att enbart gissa och hoppas att målen förverkligas allteftersom ~~anslagen~~ förbrukas kan exempelvis bli:

att enbart medelklassen dragit nytta av program avsedda för grupper med mycket låg levnadsstandard. En löpande rapportering om vilka grupper som faktiskt utnyttjat de erbjudna tjänsterna skulle möjliggjort en förändring av verksamheten så de planerade målgrupperna faktiskt kunnat dra nytta av den service eller det stöd som de enligt planerna skulle erhållit,

- 1) TCOs ordförande vid 1970 års utbildningskonferens
- 2) Proposal for Evaluation of the Special Rural Development Programme in Kenya

att man inte prövar vilka kanaler för information av exempelvis nya jordbruksmetoder som är effektivast, utan i stället fortsätter "som man alltid gjort",

att miljontals kronor överinvesteras i exempelvis onödigt dyr utrustning därför att ingen uppföljning skett som visar det verkliga behovet,

att t ex generationer av yrkesskoleelever utbildas till yrken som de ej kan få efter examen. En systematisk uppföljning av elevernas möjligheter att få arbete efter avslutad utbildning skulle på ett tidigt stadium säkerligen resulterat i en mera realistisk inriktning av utbildningen.

Resultatvärdering kan och bör således vara ett praktiskt verktyg för att underlätta planerings- och förvaltningsarbetet.

Det är mot denna bakgrund som resultatvärderingsenheten inom SIDA utarbetat förslag till hur SIDA inom ramen för det bilaterala utvecklingssamarbetet i ökad utsträckning skall kunna stödja u-ländernas uppföljnings- och utvärderingsarbete. Förslaget ambition är att ge en samlad bild av hur detta stöd naturligen integreras i det löpande utvecklingssamarbetet.

Dessutom omfattar programmet förslag avseende specifika SIDA-rutiner och dokument för att de samlade erfarenheterna i ökad utsträckning skall systematiseras, sammanfattas och utnyttjas i SIDA:s länder- och sektorprogrammering samt vid beredning och förvaltning av enskilda biståndsinsatser. Den direkta anknytning som i detta avseende gjorts till redan existerande dokument och rutiner visar att förslaget inte representerar ett för utvecklingssamarbetet nytt tänkande även om den praktiska tillämpningen av dessa "tankar" varierar mycket inom SIDA.

Nedanstående resultatvärderingsprogram är således ett bidrag till det arbete som redan pågår och bör givetvis löpande kunna revideras och omprövas samtidigt som tesen att "ingen planering är fullständig utan uppföljning" successivt blir en realitet i utvecklingsarbetet.

Mål för resultatvärderingsarbetet inom det bilaterala utvecklingsarbetet

Det är - som framgår av inledningen - u-ländernas behov av information som står i centrum i nedanstående resultatvärderingsprogram. Detta innebär att huvudsyftet med SIDAs arbete på resultatvärderingsområdet bör vara:

att bistå mottagarländerna i deras uppföljning och utvärdering av resultat och effekter av sitt utvecklingsarbete och därmed bidra till en effektivare förvaltning av pågående verksamhet och en verklighetsförankrad planering av nya utvecklingsprogram.

En konsekvens av detta arbete blir att informationen till SIDA om resultat och effekter av de program och projekt som stöds med svenskt bistånd blir bättre. Detta kan i hög grad bidra till en förbättring av SIDAs beslutsunderlag för länder och sektorprogrammeringen samt vid beslut på insatsnivå. En förutsättning för att denna förbättring skall ske är emellertid att SIDA-rutiner etableras för att löpande sammanfatta de relevanta erfarenheterna så att de kan relateras direkt till de aktuella styr- och beslutsdokumenterna.

SIDAS informationsbehov i anslutning till icke projektbundna insatser är naturligen koncentrerat till nationella sektoriella perspektiv. För biståndsmottagaren kvarstår dock alltid - oberoende av om utvecklingsarbetet direkt, indirekt eller inte alls stöds av bistånd - behov av uppföljning och utvärdering på såväl projekt, program, sektor som nationell nivå. Denna koppling mellan mikro- och makrobegrepp har allt starkare betonas på såväl projekt som nationalekonomer. En realistisk makroevaluering är omöjlig utan kunskap om de mikroelement (projekt/program) som den består av och en isolerad projektvärdering saknar den kanske väsentligaste dimensionen om den inte relateras till de makro-ekonomiska och sociala förändringar som den både påverkas av och påverkar. SIDAs stöd till u-ländernas uppföljningsarbete bör således kunna inriktas på såväl projekt som nationell nivå.

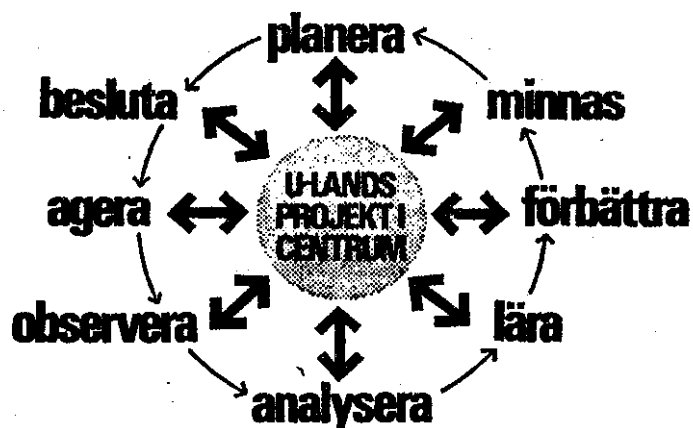
Resultatvärderingsprogrammet syftar däremot ej till att isolerat försöka bedöma effekterna av just de svenska biståndsinsatserna eftersom detta dels torde vara omöjligt, dels ej överensstämmer med den ovan angivna u-landscentreringen. Genom att förkasta ett givardominerat utvärderingstänkande minskar också risken att knappa resurser binds för orealistiska eller ur biståndsmottagarens perspektiv onyttiga uppföljningssystem.

Av vad som ovan sagts följer att den takt i vilken det framlagda förslaget kan och bör realiseras i första hand avgörs av respektive u-lands myndigheter. Samtidigt framstår det dock som väsentligt att SIDA på detta - liksom de flesta andra områden - aktivt kan erbjuda såväl personellt som finansiellt stöd för att stimulera och underlätta u-landets arbete för att därmed söka minska det klassiska gapet mellan plan och verklighet.

Utdrag ur resultatvärderingsprogrammet juni 1971.

Den goda cirkeln

Sambandet mellan planering, förvaltning, uppföljning och utvärdering är av avgörande betydelse för att uppföljnings/utvärderingsarbetet skall kunna bli en rationell metod att lära av och utnyttja vunna erfarenheter. Värderingsarbetet måste utgöra en kontinuerlig process från idé till avslutad verksamhet. De olika momenten i denna process skall illustreras med följande skiss:



Faktum att momentet "agera" i bilden ovan grafiskt utgör en förhållandevis liten komponent i bilden får inte undanskymmas att förvaltningen tidsmässigt oftast utgör det mest omfattande momentet i ett projekt/program.

Utdrag ur U-litt-R 1.73Resultatvärdering som socialt fenomen

Jag har försökt att läsa denna PEO-rapport kritiskt och med utgångspunkt från mina erfarenheter av fältarbete i Indien. Jag har försökt att sälla och rensa bland alla rapportens "resultat" och få ut de mera tillförlitliga. Jag tror man kan summariskt värdera dem på följande sätt: Rapporten innehåller föga av värde för en analys av det indiska CD-programmet. Den innehåller föga som inte är känt tidigare.

Dessutom är det ju så att den indiska regeringen sedan länge övergett Community Development som utvecklingsstrategi. 1965 skedde en radikal omorientering av jordbrukspolitiken, som kan tolkas som en brytning med den jämlikhetsivrande CD-ideologin (12). På andra områden, som t ex skol-, väg- och brunnsbyggnad, använder man sig inte längre av community works (frivilliga arbetsuppbåd), utan av entreprenörer för att genomföra arbetet. Block-organisationen finns visserligen kvar, men den har blivit ett instrument för en utvecklingspolitik som har mycket lite gemensamt med Community Development. Man kan med fog säga att Community Development hör till indisk historia (13).

PEO gjorde datainsamlingen för sin värderingsstudie av CD-politiken 1964-65. Dess rapport publicerades 1970, d v s flera år efter omorienteringen av utvecklingspolitiken. Tydligt har rapporten ingenting att göra med omläggningen av politiken.

I nr 1 av U-litt - Resultatvärderingar sades målet med dessa referat vara att visa:

- " - hur resultatvärderingsarbetet framför allt är ett sätt att förbättra genomförandet av pågående utvecklingsarbete;
- hur teori och praktiska erfarenheter kan kombineras genom olika resultatvärderingsmetoder och därmed leda till en bättre och mer målinriktad planering".

Vi ser att detta är just vad PEO-studien inte visar.

Aktualiserar inte detta en revision av den citerade målsättningen? Borde inte den första och mera grundläggande frågan vara: Vad representerar resultatvärderingen sedd som ett socialt fenomen? Hur förhåller den sig till närbesläktade fenomen, som t ex samhällskritik, obunden samhällsforskning, politisk opposition, etc?

Man får inte ta för givet att resultatvärdering i praktiken kommer att fylla de funktioner som den i teorin (eller snarare ideologin) sägs göra. Det kan precis lika gärna vara så att resultatvärderingen blir ett slags byråkratisk

potemkinkuliss avsed att avleda kritik och bevisa för potentiella kritiker att allt är som det borde vara: "Byråkratin kan visserligen inte undvika misstag, men den kan snabbt rätta till dem med hjälp av sitt inbyggda resultatvärderingssystem".

Skulle man inte kunna omformulera seriens målsättning ungefär så här: Under vilka omständigheter blir resultatvärderingen en potemkinkuliss och under vilka omständigheter blir den "ett sätt att förbättra genomförandet av pågående utvecklingsarbete", ett sätt att kombinera teori och praktik för att få en bättre och mer målinriktad planering?

Utdrag ur Metodhandboken del 1

sid. 19 -28

GRUNDLÄGGANDE BEGREPP**Begreppet mål**

Inget utvecklingsprogram eller projekt kan planeras, förvaltas eller utvärderas på ett meningsfullt sätt om man inte vet vad verksamheten syftar till. Liksom hantverkaren inte väljer verktyg förrän han vet vad han ska göra, måste allt planeringsarbete inledas med att mål formuleras. För att en verksamhets mål ska vara klart definierat bör det ange vad man avser att åstadkomma, för vilka, var och när. Det är ofta svårt – ibland omöjligt – att i praktiken följa dessa i teorin enkla riktlinjer. Problemet kan vara att den politiska vilja som ska styra verksamheten uttrycks i meningslösa kompromissriktlinjer eller motstridiga direktiv. En annan svårighet är att man ofta saknar kunskap om sambandet mellan orsak och verkan i ett dynamiskt samhällsbyggande och därför inte kan koppla ihop mål och medel på ett realistiskt sätt. Ingen målformuleringsteknik kan avskaffa dessa brister i vilja och kunskap eller ange vad som är "bra" respektive "dåliga" mål. Vet man vilka värderingar som ska styra en verksamhet, och vet man något om orsak och verkan, kan emellertid nedanstående begrepp och metoder användas för att strukturera och koppla samman såväl politiskt angivna huvudmål som mer fackmässigt orienterade produktionsmål.

Begreppen målhierarki och målgrupper

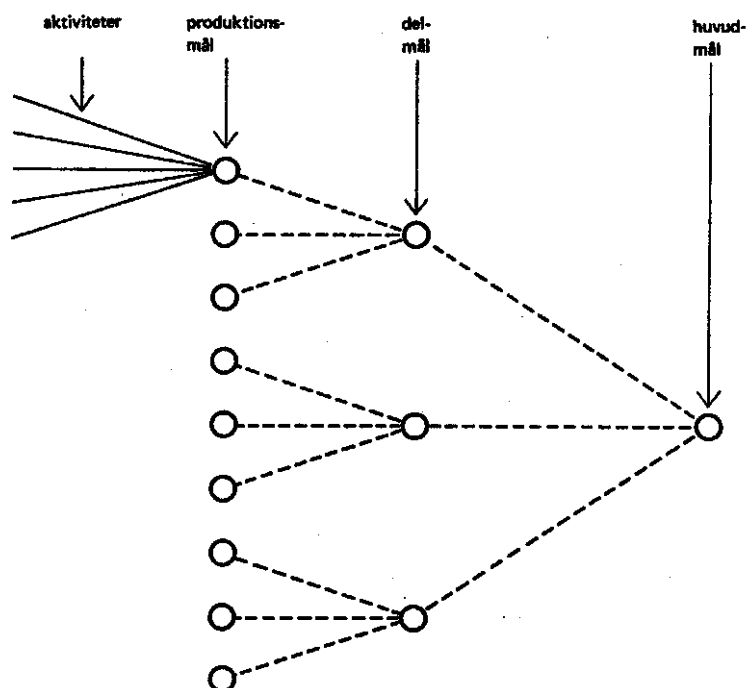
Ett mål är en avsiktsförklaring, det beskriver den förändring man önskar åstadkomma. Denna förändring kan i sin tur betraktas som ett medel att nå ett längre bort liggande mål. En beskrivning av en dylik mål-medelkedja utgår vanligen från ett eller flera huvudmål som för att kunna förverkligas förutsätter att vissa delmål uppfylls. Dessa delmål uppnås i sin tur genom vissa produktionsmål som utgör resultatet av olika aktiviteter. Denna uppdelning och beskrivning av en mål-medelkedja utgör en målhierarki för verksamheten.

Utgångspunkten för en sådan beskrivning är de mål som exempelvis uttrycks i u-landets utvecklingsplan, sektorplan och projekt/programbeskrivning. De ovan angivna fyra nivåerna bör ej uppfattas som en absolut indelningsgrund utan som en

angreppsmetod för att spjälka upp målen på ett för planeringen och förvaltningen meningsfullt sätt. En viktig del av målformuleringen är en förklarande beskrivning av de grupper av individer – målgrupper – som kan beräknas bli påverkade av den planerade verksamheten – positivt eller negativt. Indelningsgrunder vid identifiering av målgrupper härleds ur verksamhetens syfte och kan utgöras av exempelvis levnadsstandard, inkomst, ålder och kön.

Här nedan följer ett exempel på en tänkbar målhierarki och målgruppsangivelse för ett skolbyggnadsprogram.

Fig 5 Vägen till projektets mål



Styrning, uppföljning och resultatvärdering förutsätter att projektets huvudmål formulerats, att de uppdelats på delmål, att produktionsmål och aktiviteter fastställts och att alla samband klargjorts och prövats.

En enkel bild har valts för att åskådliggöra sammanhangen. I verkligheten är sambanden ofta invecklade. En aktivitet kan ha samband med flera produktionsmål, och dessa kan ha anknytning till flera delmål.

Huvudmål

Att utöka och förbättra primärskoleutbildningen för målgrupp 1 och därigenom förbättra levnadsvillkoren i första hand för målgrupp 1 och 2.

Målgrupp 1

Barn i åldern 6 - 16 år huvudsakligen från jordbrukande familjer med låg levnadsstandard (i jämförelse med inhemsk över- och medelklass).

Målgrupp 2

Landsbygdsbefolkningen som helhet (som mest utgörs av personer med låg levnadsstandard och traditionella arbetsuppgifter inom naturhushållning eller småjordbruk).

Delmål

- 1 Att efter fem år ha ökat andelen elever i primärskolorna från 11% till 15% av de aktuella årskullarna med speciell inriktning på målgrupp 1. (Etappmål: År 1: x elever. År 2: y elever etc.)
- 2 Att efter fem år ha skapat en i huvudsak inhemskt bemannad organisation inom undervisningsministeriet med en kapacitet att bygga 1 000 klassrum/år enligt fastställda kvalitetskrav.
- 3 Att stimulera och mobilisera lokalbefolkningens engagemang i utvecklingsarbetet genom bildande av lokala skolkommittéer och anordnande av insamlingsaktioner.
- 4 Att föra en aktiv sysselsättningspolitik och därigenom skapa arbetstillfällen för lokalbefolkningen dels i anslutning till pågående skolbyggenskap dels genom de ökade anställningsmöjligheter som kunskaper från skolbyggnadsverksamhet kan ge.

Produktionsmål

- 1 Att under en femårsperiod bygga och utrusta totalt 6 000 klassrum till i arbetsprogram specificerad kvalitet och kostnad med tillhörande administrationslokaler och sanitära anordningar, varav högst 2 000 klassrum ska vara ersättningsklassrum (anknyter till delmål 1 och 4).
- 2 Att utbilda ca 100 dagarbetare om året till yrkesarbetare samt ca 20 yrkesarbetare om året till förmän (anknyter till delmål 2 och 4).
- 3 Att bilda lokala skolkommittéer som genom insamlingar bidrar med minst y% av totalkostnaderna för respektive skolbygge (anknyter till delmål 3).

OBS! Begreppet produktionsmål innefattar både fysiska resultat (ex antal färdigbyggda klassrum), personella resultat (ex antal utbildade förmän) och institutionella resultat (ex antal fungerande skolkommittéer).

Aktiviteter

- Att organisera bygnadsarbetet så att produktionsmål 1 uppnås.
- Att organisera utbildningsverksamheten så att produktionsmål 2 uppnås.
- Att organisera insamlingsaktionerna så att produktionsmål 3 uppnås.

Begreppen målsamband och målkonflikt

När en målhierarki upprättas, bör man söka bedöma dels sambandet mellan de olika nivåerna, dels sambandet mellan mål på samma nivå.

En bedömning av sambandet mellan mål på olika nivåer förutsätter kunskap om hur medlen kan tänkas påverka målen. Denna bedömning av målens realism kan grundas på tidigare erfarenheter och fackmännens uppskattningar av medlens effekter.

En bedömning av sambandet mellan mål på samma nivå syftar till att klargöra eventuella målkonflikter. När en målkonflikt identifierats och beskrivits, bör förslag till åtgärd ges för att lösa konflikten. Detta kan exempelvis ske genom att förhållandet mellan målen regleras genom någon form av kompromisslösning.

Exempel: Sambandet mellan produktionsmålet "konstgödning av x ha åkerjord" och delmålet "y% produktionsökning" förefaller vara rimligt med hänsyn till tidigare erfarenheter. Däremot föreligger en målkonflikt mellan delmålen "optimal produktionsökning" och "fördelningen mellan stor- och småjordbrukare". Avvägningen mellan dessa två delmål måste preciseras genom att exempelvis avväga produktionsökningen i det aktuella området med den uttalade begränsningen att småbönderna erhåller minst z% av det produktionshöjande konstgödningsmedlet.

För flera förklaringar och exempel på ovanstående och andra målbegrepp hänvisas till det förslag till resultatvärderingsprogram som antogs av SIDA:s direktions 1971.

Begreppen produktivitet och effektivitet

En bedömning av ett projekts eller programs måluppfyllelse, d v s dess nytta, ger i och för sig föga vägledning för planeraren/värderaren. Nyttan måste jämföras med kostnaderna för att bli ett meningsfullt begrepp vid val, planering, förvaltning och utvärdering av en viss verksamhet. De begrepp man i samband härmed brukar använda under planeringsfasen är:

$$\text{Planerad produktivitet} = \frac{\text{planerad produktion (produktionsmål)}}{\text{beräknade direkta kostnader}}$$

$$\text{Planerad effektivitet} = \frac{\text{planerad nytta (huvud- och delmål)}}{\text{uppskattade totala kostnader}}$$

Under och efter förvaltningsfasen kan man så jämföra den beräknade produktiviteten och effektiviteten med:

$$\text{Faktisk produktivitet} = \frac{\text{faktisk produktion}}{\text{faktiska direkta kostnader}}$$

$$\text{Faktisk effektivitet} = \frac{\text{faktisk nytta (grad av måluppfyllelse för huvud- och delmål)}}{\text{faktiska totala kostnader}}$$

För att kunna rätt använda dessa begrepp måste man vara medveten om hur det är inbördes förbundna med varandra, dels om möjligheter och begränsningar i den praktiska tillämpningen.

Man bör sålunda veta att hög produktivitet vanligen är en förutsättning för hög effektivitet.

Exempel: För att med begränsade resurser uppnå de samhälleliga effekter som en viss utökning av primärskoleutbildningen antas ge (beräknad effektivitet) krävs att planerat skolbyggande sker till kostnader som ligger inom angivna kostnadsramar (beräknad produktivitet).

Hög produktivitet är däremot inte ett tillräckligt villkor (en garanti) för hög effektivitet.

Exempel: Fler skolhus än beräknat byggs till lägre kostnad än vad som planerats (hög faktisk produktivitet), men på grund av att det saknas lärare kan skolhusen ej utnyttjas (låg faktisk effektivitet).

Är sambandet mellan produktion och delmål ej klart, kan hög produktivitet enbart innebära ett bättre utförande av fel uppgifter.

Exempel: Skolhus som byggs där utbildningsbehovet redan är tillgodosett.

Produktiviteten skiftar som regel under olika tidsperioder, medan effektiviteten bedöms utifrån ett långsiktigt förändringsperspektiv. Detta innebär, att det ofta krävs en serie produktivitetssuppskattningar, om bedömningen sker under löpande plan-period. En enstaka nulägesbeskrivning kan få samma karaktär som studentens rapport hem till föräldrarna när han sålt kursböckerna: "Jag kan redan leva på mina böcker".

Exempel: En sjukvårdsinstitution minskar kostnaderna för en viss behandling utan att minska patientantalet (hög faktisk produktivitet), vilket dock leder till att patienterna i större utsträckning måste återkomma för ytterligare vård = lägre hälsostandard (låg faktisk effektivitet).

I exemplet med hälsokliniken var det en sänkning av produktionens kvalitet som föranledde effektivitetssänkningen. Höga produktivitetstal utan väl definierade kvalitetsnormer är således ofta meningslösa.

En risk med produktivets- och effektivitetsbedömningar är att planeraren/värderarens önskan att nå fram till numeriska beräkningar leder till en ensidig belysning av de lätt kvantifierbara målen som resulterar i missvisande produktivets- och effektivitetsbeskrivning. Ett vanligt misstag är att nyttan automatiskt görs synonym med ekonomisk tillväxt eller företagsekonomisk vinst, oberoende av om detta är projektets mål.

Även om teorin kring produktivets- och effektivitetsbegreppen är ganska utvecklade, saknas i dag de praktiska erfarenheter som visar i vilken utsträckning begreppen i dess kvantitativa mening kan användas i verklighetens planerings- och utvärderingsarbete. Dess huvudsakliga värde ligger ännu i själva sättet att tänka, som bl a har följande drag:

- En stark betoning av behovet av klara mål som speglar de värderingar (den politiska vilja) som ska styra verksamheten.

OBS! När planering och utvärdering inriktas på produktionsmål, upplevs sällan bristen på huvudmål och delmål. De senare blir när de formuleras en "samhällstillvänd make-up" av redan fastställda produktionsmål. (Jfr hög produktivitet genom att göra fel sak allt bättre.)

- En strävan att under alla omständigheter söka identifiera och när så är meningsfullt kvantifiera följder (nytta och kostnad) av en viss verksamhet.

OBS! Försök att identifiera följder, positiva och negativa, leder till en större medvetenhet om projektet/programmet som en del av ett system snarare än som ett särskilt objekt med "nyttan" härledd ur "räkenskapsböckerna".

- En större benägenhet att förbinda nytta med mål.

OBS! Genom att släppa kravet på att redovisa nyttan i "kronor" ökar möjligheterna till meningsfulla sociala avväganden: den sociala nyttan jämförs med kostnaderna; man eftersträvar största möjliga nytta till en viss kostnad eller minsta möjliga kostnad för en viss nytta ("Cost-effectiveness").

- Ett naturligt sökande efter olika alternativa lösningar för att nå det fördelaktigaste förhållandet mellan nytta och kostnad.

Oberoende av den utsträckning i vilken effektivitets- och produktivitetsberäkningarna leder fram till numeriska beräkningar eller detaljerade beskrivningar av sammanhang, utgör resonemang av ovanstående typ en vettig angreppsmetod. De hjälper en att sortera upp och analysera planerings- och utvärderingsfrågor som är av betydelse när knappa resurser ska användas för att på bästa sätt uppnå vissa mål.

Begreppen företagsekonomisk lönsamhet, ekonomisk tillväxt och utveckling

En företagsekonomisk analys ska i första hand ge svar på frågan: vilken avkastning (lönsamhet) ger projektet?

Den ekonomiska tillväxten inom en nation mäts ofta i nationalinkomst eller nationalprodukt.

Nationalinkomsten definieras vanligen som summan av alla de inkomster inom ett land som bildats i produktionsprocessen under en period, vanligen ett år.

Nationalprodukten är värdet av alla de varor och tjänster som färdigproducerats inom landet under ett år.

Dessa ekonomiska tillväxtbegrepp kan ej användas som mätare på utveckling, såvida inte ett visst samhälles utvecklingsmål uttryckts i termer av ekonomisk tillväxt. I de fall utvecklingsmålen uttryckts som högre levnadsstandard, kan den ekonomiska tillväxten sägas utgöra antingen en del av välfärdsbegreppet eller en resurs, som under vissa politiska förutsättningar kan användas för att uppnå samhällsliga välfärds mål som bättre hälsa, bättre bostäder och minskad ojämlikhet.

Vad som är en eftersträvansvärd utveckling kan således enbart definieras mot bakgrund av en viss politisk vilja, som givetvis skiftar mellan olika länder och politiska system.

Begreppet systematisk resultatvärdering

För att uppföljningsarbetet ska kunna bli en bra metod att lära av och utnyttja vunna erfarenheter, krävs att värderingsarbetet sker fortlöpande från idé till avslutad verksamhet, och knyts till både förvaltning av pågående projekt och planering av ny verksamhet.

Används detta betraktelsesätt i samband med begreppen produktivitet och effektivitet kan följande två huvudtyper av systematisk resultatvärdering särskiljas:

Inbyggd värdering: Den sker genom en löpande rapportering, huvudsakligen om produktionsresultat och kostnader, och syftar främst till någon form av produktivitetssuppskattning.

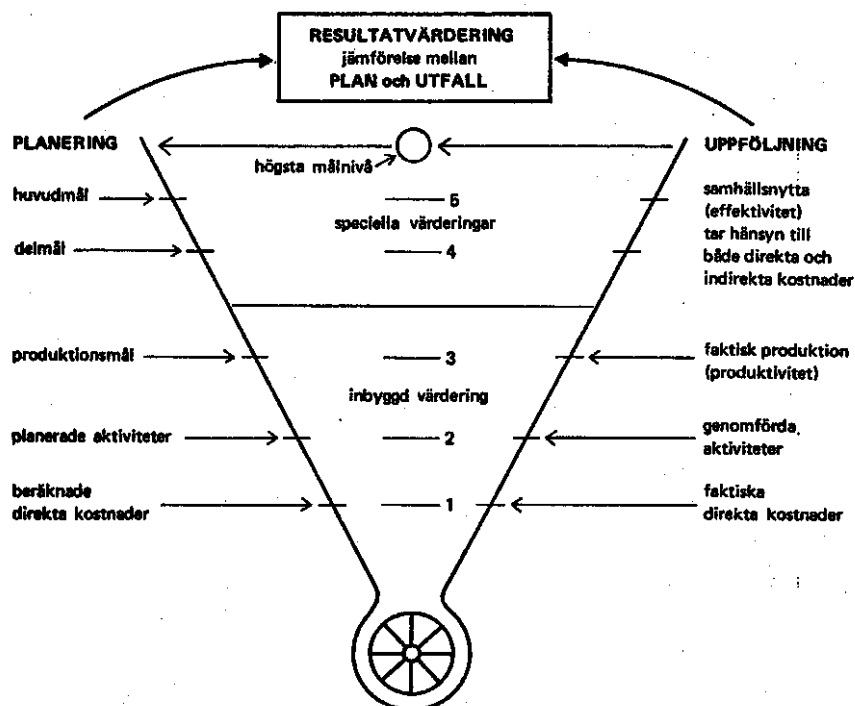
Speciell värdering: Den sker genom mer ingående studier av socio-ekonomisk karaktär. Eftersom dessa studier ofta omfattar bedömningar och resonemang kring uppfyllelsen av huvud- och delmål, utgör de försök till effektivitetssuppskattningar. Med nuvarande begränsade erfarenheter från beräkningar av samhällsnytta bör man räkna med att sådana uppskattningar kommer att bygga på ett osäkert sifferunderlag. Arbetet får inriktas på att försöka fastställa olika samband och att därefter så klart som möjligt uttrycka de faktiska effekterna.

Gemensamt för båda typerna av värdering är att planerat och faktiskt utfall jämförs. Sambandet mellan planering, förvaltning, uppföljning och utvärdering illustreras av figur 6.

Den ideala planeringen utgår från den högsta målnivån. Huvudmål formuleras, uppdelas i delmål och produktionsmål och specificeras i aktiviteter, kostnadsberäkningar och genomförandeplaner.

"Hjulet" representerar det dagliga arbetet att förvandla planer till resultat. Det är den löpande förvaltningen av verksamheten. Gnissel i hjulet kan uppstå av många skäl — försenade inbetalningar, olämplig teknik, samarbetsproblem m m — men

Fig 6 Ett system för resultatvärdering



Denna illustration visar att resultatvärderingen är knuten till (delvis inbyggd i) ett slutet system av planering och uppföljning av projektet och insatsen.

Planeringen utgår ifrån de högsta målen. Sedan huvudmål och delmål formulerats, fastställs produktionsmål och aktiviteter. Planeringen rör sig gradvis ner till lägsta nivå och utmynnar i detaljerade verksamhetsprogram och kostnadsberäkningar.

Projektets och insatsens genomförande innebär bl a att man som en del av förvaltningsansvaret följer upp verksamheten för att söka fastställa i vilken utsträckning de uppställda målen har kunnat uppnås inom ramen för beräknade kostnader. Därvid ägnas uppmärksamhet åt verksamhetens olika effekter.

Verksamheten och uppföljningen resulterar i erfarenheter som återförs till planeringen. Resultatvärdering innebär att plan och utfall jämförs. På nivå 1–3 kan den göras genom inbyggd värdering. På högre nivå måste man som regel göra speciella värderingar.

en meningsfull värdering av en verksamhet får ej baseras enbart på sådana problem. Det är resultaten och effekterna av vardagens mödor, som är det väsentliga vid en värdering av projektet eller programmet.

"Uppföljning" visar måluppfyllelsen på olika nivåer. Den "inbyggda" värderingen omfattar en jämförelse av planerade aktiviteter och beräknade kostnader med genomförda aktiviteter, faktiska kostnader och framställda produkter (nivå 1-3).

De mål, aktiviteter och kostnader som anges i plandokumentet (avtal och handlingsprogram) utgör således grunden för resultatvärderingsarbetet. För att kunna koppla uppföljnings- och utvärderingsarbetet – genom periodiska rapporter och speciella studier – till planerade resultat och effekter krävs att det finns en plan för resultatvärderingsarbetet i handlingsprogrammet. När så är möjligt och motiverat bör även viss information insamlas innan verksamheten igångsätts.

En plan för periodisk rapportering (inriktning, omfattning och organisation av den sk inbyggda värderingen) och en plan för speciell värdering (inriktning, omfattning och organisation av studier med anknytning till projektets del- och huvudmål) utgår båda från de mål och effekter som angivits för projektet. Ambitionsgraden i uppföljningsarbetet anges med avseende på den information om det verkliga utfallet som är väsentlig för målinriktad förvaltning av verksamheten.

Några speciella "tumregler" giltiga för alla typer av projekt finns inte. Men det är vanligen motiverat att ägna speciell uppmärksamhet åt.

- de projekt eller delar av projekt som är av försökskaraktär (där erfarenhetsinsamlingen är ett uttalat mål i sig)
- de verksamheter som bedöms vara riskfyllda och som kan förorsaka negativa effekter
- sambandet mellan produktionsmål och delmål

Den praktiska tillämpningen av dessa principer beskrivs och exemplifieras i det av SIDA:s direktion 1971 fastställda resultatvärderingsprogrammet.

sid. 33 - 37

Vilken politisk, ekonomisk och social betydelse har sektorn för landets utveckling? Hur prioriteras sektorn i landets utvecklingsplan? Vilket är beroendet av andra sektorer?

Vilka faktorer utanför landets gränser har betydelse för sektorns utveckling? Ex Planerad industri av samma slag i grannlandet.

Vilka enheter inom förvaltningen har det primära ansvaret för sektorn? Vilka övriga förhållanden inom sektorn utgör speciella tillgångar, hinder eller risker?

Är försörjningen av arbetskraft och material tillfredsställande? Hur ser planeringen för framtiden ut?

Förekommer någon forsknings- eller försöksverksamhet? Kan nya metoder utnyttjas?

Har Sverige tidigare medverkat i projekt av liknande slag inom sektorn? Erfarenheter?

Vilka utländska biståndsgivare är verksamma inom sektorn? Speciell uppmärksamhet skall ägnas åt ev nordiska insatser. Hur är biståndet samordnat?

Projektet

Sammanfattning av tidigare erfarenheter

Om insatsen avser stöd till ett pågående projekt är det väsentligt att erfarenheter av intresse från denna verksamhet redovisas. Det gäller oberoende av om projektet tidigare stötts av svenskt bistånd eller ej. Denna sammanfattande erfarenhetsredovisning kan ske under nedanstående rubriker och ska ej överstiga 2 sidor. Eventuell övrig viktig information kan vid behov redovisas i bilaga.

Plan

Hur såg planerna för den tidigare verksamheten ut? Huvudmål? Delmål? Produktionsmål? Tidplanering? Beräknade kostnader? Var behov och mål tillfredsställande analyserade och formulerade?

Utfall

Vilket har utfallet blivit? I vilken grad har uppställda mål nåtts? Hur har tidplanerna utfallit? Hur ser faktiska kostnader ut i förhållande till beräknade?

(För att kunna besvara dessa frågor bör man studera relevant material, i första hand avtal, handlingsprogram, budgetar, rapporter och ev resultatvärderingar.)

Avvikelser

Vilka slutsatser leder en analys av skillnaderna mellan plan och utfall till? Vad beror bristande måluppfyllelse på? Vilka är konsekvenserna för mottagarlandet och (i förekommande fall) SIDA? Vilka har de oväntade positiva och negativa effekterna varit? Bör något av betydelse framhållas beträffande de aspekter som bedöms i samband med SIDA:s beredning av insatser (se kap 3)? Hur bör erfarenheterna påverka fortsatt svensk biståndsplanering och utvecklingsarbete? Hur bör de påverka den fortsatta projektverksamheten?

Behov och mål**Behovsanalys**

Vilka behov avser projektet att tillfredsställa? Föreligger ett dokumenterat intresse att tillfredsställa dessa behov hos exempelvis myndigheter och berörda befolkningsgrupper? I vilken utsträckning kan projektet bidra till att tillfredsställa ifrågakommande behov? Fordras ytterligare åtgärder? Behöver detta undersökas nu?

Målbeskrivning

Målbeskrivningen ska återge biståndsmottagarens uppfattning om projektets syfte. Har biståndsgivaren en avvikande uppfattning om projektets mål ska detta redovisas separat liksom ev tolkningar och kompletteringar av målbeskrivningen som ej presenterats och accepterats av mottagaren. (Se kap 1, Begreppet mål.)

Huvudmål

Vilket är projektets huvudmål? Hur prioriteras det i mottagarlandets långtidsplaner? Vilka är projektets målgrupper? Kan något sägas om deras ålder, inkomst, utbildning, yrke, bosättningsort etc?

Delmål

Vilka förändringar måste ske för att projektets huvudmål ska förverkligas?

Produktionsmål

Vilka fysiska, institutionella eller personella resultat måste åstadkommas för att delmålen ska uppnås? Ange kvantitet och kvalitet. Föreligger risk för målkonflikter? Hur ska dessa i så fall lösas? (Se kap 1, Begreppet mål.)

Projektbeskrivning**Utformning och aktiviteter**

Beskriv projektets utformning med avseende på de aktiviteter och den produktionsprocess som ska organiseras och genomföras för att fastställda mål ska uppnås. Bifoga vid behov sammanfattningar av konsultrapporter e d.

Organisation och administration

Beskriv kortfattat den föreslagna organisatoriska utformningen av projektet samt de administrativa regler som ska styra t ex beslutsfattandet.

Kostnader och resursbehov

Redovisa i sammanfattad form projektets investerings- och driftkostnader samt resursbehov. Ev intäkter ska också redovisas liksom formerna för projektets finansiering.

Rapportering och resultatvärdering

Redogör för de periodiska rapporter som ska utarbetas och beskriv kortfattat deras föreskrivna innehåll i förhållande till uppställda mål. Ange om någon speciell värdering ska genomföras och beskriv dess syfte och inriktning. Vilken institution eller expertgrupp ska genomföra arbetet? (Se vidare kap 1, Begreppet mål.)

Projektbedömning

Redovisa hur bedömningen har gått till. Redogör för bedömningen av följande aspekter.

Socio-ekonomiska effekter

Vilka positiva effekter medför projektet? För vilka? När? Hur är de relaterade till projektets huvud- och delmål? Förefaller målen realistiska? Risker? Kan projektet komma att medföra någon ekonomisk eller social skada? Är det oundvikligt? (Se vidare kap 1, Begreppet mål, och kap 3, Socio-ekonomiska aspekter.)

Sektorteknik

Är det sannolikt att de föreslagna aktiviteterna kommer att leda till de uppsatta produktionsmålen? Har alternativa lösningar övervägts? Vilka? (Se kap 3, Sektorteknik.)

Kunskapsöverföring

Är de kunskapsöverförande målen preciserade? Omfattar projektplaneringen en plan för att de ska kunna förverkligas? Är den inriktad på de mest betydelsefulla målgrupperna? Förefaller de föreslagna metoderna vara lämpliga? Är träning planerad för den inhemska personal som ska överta den utländska personalens befattningar? (Se vidare kap 3, Kunskapsöverföring.)

Byggnads- och anläggningsteknik

Är de fysiska produktionsmålen väl definierade kvantitativt och kvalitativt? Förefaller dessa mål realistiska? Risker? Har alternativa lösningar analyserats? Varför har de förkastats? Har skälig hänsyn tagits till de olika alternativens varierande sysselsättningseffekter? (Se vidare kap 3, Byggnads- och anläggningsteknik.)

Organisation och administration

Har projektet de befogenheter som verksamheten kräver? Råder överensstämmelse mellan funktion och organisation? Finns tillräckliga personalresurser? Har alternativa organisationsförslag beaktats? (Se vidare kap 3, Organisation och administration.)

Kostnader och finansiering

Har alla kostnader av vikt inkluderats? Är kostnadsberäkningarna realistiska?

Osäkerhetsfaktorer? Bör och kan kostnaderna reduceras? Har mottagarlandet möjligheter att bära sin del av såväl investerings- som driftkostnaderna? Är den föreslagna finansieringsformen lämplig med hänsyn till projektets mål? (Se vidare kap 3, Kostnader, tid och finansiering.)

Juridik

Vilka lagar och regler berör projektet? Stämmer projektets utformning med dessa lagar och regler? Behöver projektet eller lagar och regler ändras? (Se vidare kap 3, Juridik.)

Rapportering och resultatvärdering

Finns en plan för periodisk rapportering och resultatvärdering. Är den väl avvägd i förhållande till uppställda mål? Kommer viktig information att saknas om faktiska resultat? Positiva och negativa effekter? Risker? (Se kap 1, Grundläggande begrepp.)

För och emot – sammanfattning

Förefaller projektets nytta rimlig med hänsyn till dess kostnader och ev skada? Vad talar för och emot ett svenskt stöd? Slutsatser?

Förslag till insatsberedning eller insats

a) Definiera den svenska insatsens art och tänkta omfattning.

Ange vilka resurser som beräknas komma att tagas i anspråk för insatsberedningen med uppgift om tidplan och insatsgruppens sammansättning.

b) Ange vilka resurser som ska överföras till projektet.

Redogör för de villkor som föreslås för insatsen. Har alternativa utformningar av insatsen övervägts. Vilka? Finns någon antydning beträffande mottagarlandets och ev andra samarbetsparters inställning till dessa villkor?

Bilagor

Förteckna promemorians bilagor.

Utdrag ur Metodhandboken del 1

sid. 41 - 45

Bedömning av behov och mål

Huvudmålen för större investeringsprojekt finns ofta angivna i utvecklingsplanens sektordel. Så kan det t ex framgå att huvudmålet för utbyggnaden av landsbygdens vattenförsörjning är att förbättra levnadsvillkoren för invånarna på landsbygden genom att öka tillgången på hushållsvatten inom visst avstånd från bostäderna samt att förbättra vattenkvaliteten.

När projektets huvudmål inte kan utläsas ur utvecklingsplanen, kan man ofta finna det angivet i de dokument som upprättats i samband med den ursprungliga projektformuleringen eller i förekommande fall i projektbeskrivningen.

En viktig del av målbedömningen är att från auktoritativt håll inom mottagarlandets planerings-, finans- och fackministerier få bekräftelse att SIDA har förstått huvudmålets formulering och innebörd. En sådan diskussion bör föras så tidigt som möjligt under beredningsskedet.

Sedan ifrågavarande behov utretts, bör sambandet mellan dessa och målen för projektet, sektorn och landet studeras. Sedan bör projektets huvudmål jämföras med principerna för svenskt bistånd och SIDA:s prioriteringar för ifrågavarande sektor. Samtal med mottagarlandets planerings-, finans- och fackministerier om målsamband kan ge klarhet huruvida projektets huvudmål definierats på ett tillfredsställande sätt och huruvida olikheter i bedömningar föreligger mellan olika delar av mottagarlandets förvaltning. Om det senare är fallet, är det lämpligt att söka samla representanter för de olika uppfattningarna vid samma bord.

Uppgifter och synpunkter som belyser i vilken utsträckning projektets målgrupper efterfrågar projektets tjänster och produkter bör inhämtas. För vissa projekt kan målet vara att skapa efterfrågan. Målet för ett födoämnesprojekt kan t ex vara att skapa efterfrågan på proteinrik barnmat. Andra projekt förutsätter att en efterfrågan redan föreligger. För att ett garveri ska vara berättigat krävs att det föreligger en efterfrågan av garvat läder. För andra projekt kan gälla att man tillfredsställer befintlig och skapar ny efterfrågan. Efterfrågebedömningen måste vila på sakligare grund än uttalanden som "människorna på landsbygden efterfrågar givetvis bättre vatten inom nära avstånd".

Ofta kan det vara bra att söka kartlägga hur efterfrågan framförts till den centrala beslutsnivån. Prioriteringen mellan projekt i olika sektorer eller inom samma sektor kan ha ägt rum på olika planerings- och beslutsnivåer i mottagarlandet t ex inom

bykommittéer, kommunalfullmäktige eller länsstyrelse. En uppfattning om de argument som därvid förts fram till stöd för ett visst projekt kan ge vägledning om styrkan och inriktningen av efterfrågan på ett visst projekts produkter och tjänster.

Ett huvudmål kan uppnås genom olika kombinationer av delmål. Orsakerna till att ett visst delmål valts medan andra förkastats bör undersökas. Om inte skälen är uppenbara, t ex kostnader eller risker för misslyckande, och om realistiska alternativ inte har undersökts, bör frågan studeras innan beslut fattas.

Exempel: För att nå huvudmålet i vattenförsörjningsexemplet kan ett delmål vara att söka mobilisera lokalbefolkningen till egna insatser. Detta kan väntas medföra att målgruppen blir mer engagerad i vad som byggs och i framtiden kan underhålla anläggningen bättre. Men det kan samtidigt medföra att kostnaderna kraftigt ökar genom att en tillfredsställande produktionsplanering inte kan äga rum. Lokalbefolkningen kan kanske inte mobiliseras vid rätt tidpunkt, på rätt plats, med riktig utrustning o s v . Man får då väga fördelarna mot nackdelarna.

Bedömningen av produktionsmål kan avse olika tekniska lösningar inklusive kapitalintensiva eller arbetsintensiva metoder. För vissa typer av projekt – sjukhusprojekt, vägprojekt, vattenförsörjningsprojekt etc – finns förutsättningar att beräkna enhetskostnader (kostnaden per bädd, kostnaden per km väg, kostnaden per liter vatten) som kan användas vid jämförelse mellan olika alternativ.

Riktlinjer för bedömning

- 1 Hur överensstämmer projektets huvudmål med mål för berörda sektorer och för landet? Har behov och efterfrågan analyserats?
- 2 Kommer produktionsmål och delmål att bidra till att huvudmålet uppnås? Har hänsyn tagits till de politiska faktorer som kan påverka projektet? Hur? Synes målkonflikter föreligga som kan allvarligt försämra möjligheterna att uppnå projektets huvudmål?
- 3 Strider de ekonomiska och sociala förändringar som eftersträvas genom projektet med förhärskande värderingar i projektets miljö? Slutsats härav?

Bedömning av effekter

Den centrala delen av projektbedömningen är den socio-ekonomiska analysen av positiva och negativa effekter. En sådan bedömning bör om möjligt göras både med avseende på kvantitet och kvalitet och inkludera en tidsbestämning. Från när? Hur länge?

Det är svårt att i förväg bedöma ett utvecklingsprojekts effekter, så länge vi saknar kunskap om orsak och verkan, spridningseffekter m m. Man får göra så gott man kan med hjälp av de medel som står till buds. Tidigare erfarenhet lämnar ofta den säkraste vägledningen. Resonemang kring projektets tänkbara nytta och skada hjälper en ofta att ställa väsentliga frågor och söka bästa möjliga svar.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt möjliga och oundvikliga ekonomiska och sociala skador (negativa effekter). De bör diskuteras med mottagarlandets plan- och fackministerier i syfte att göra dem medvetna om problemen och få deras bedömning samt att därefter i samarbete med mottagarlandet söka finna metoder för att minska skadorna.

Nyttan (positiva effekter) utgörs av projektets bidrag till att uppfylla målen och uttrycks i form av de effekter som eftersträvas. Den kan med avseende på socio-ekonomiska aspekter uttryckas i termer som:

konsumtionsnytta — ex: högre näringsstandard, bättre kläder, bostäder

fördelningsnytta — a) omfördelning av existerande tillgångar från rik till fattig (ex: genom landreform, b) fördelning av nyproducerade tillgångar med prioritering för den fattiga delen av befolkningen (ex: hälsokliniker på landsbygden)

ekonomisk tillväxtnytta — värdet av de varor och tjänster som färdigproducerats under ett år

företagsekonomisk nytta — avkastning på gjorda investeringar (redovisas genom lönsamhetsberäkningar, ofta i form av internränta)

betalningsbalansnytta — ökad tillgång på utländsk valuta (ökade exportintäkter och minskade importbehov förbättrar betalningsbalansen)

syssetsättningsnytta — ökat antal arbetstillfällen för arbetslösa och undersysselsatta

kulturell nytta — a) vidmakthållande av kulturell identitet (ex: genom undervisning på befolkningens modersmål, fysisk planering och bostadsprojekt som anpassas till rådande kulturmönster), b) kulturell förnyelse (ex: genom ny teknik som anpassas till rådande kulturmönster)

politisk nytta — ökat antal personer som får möjligheter att aktivt delta i planering och genomförande av sitt lands utveckling (ex: genom lokala skolbyggnadsprogram, kooperativa producentföreningar, vuxenundervisning)

positiva bieffekter — positiva effekter som ej har samband med projektets mål.

Skadan (negativa effekter) kan vara av många olika slag. Många projekt har fått förödande konsekvenser som kunde ha förutsetts genom omsorgsfull prövning. Det är en väsentlig uppgift under beredningen att ställa de svåra och kanske impopulära frågorna om möjliga negativa följder. Följande exempel får tjäna som vägledning:

- Ökad arbetslöshet och minskade arbetsinkomster (t ex när kapitalintensiva metoder ersätter arbetsintensiva)
- Försämrad hälsostandard (t ex när bilharzia sprids genom bevattningsanläggningar)
- Lägre näringsstandard (kan t ex förekomma vid övergång från natura- till penninghushållning)
- Miljöförstöring (genom industrialisering, erosion o s v)
- Ökat elände i storstäderna (t ex genom icke önskvärd inflyttning)
- Minskat statligt sparande p g a orealistiska investeringar i välfärd (ex: en oklok expansion av sekundärskoleutbildning, vägar, sjukhus etc kan kräva stora löpande kostnader och leda till icke önskvärd inflyttning och arbetslöshet)
- Politiskt eller kulturellt förtryck.

Riktlinjer för bedömning

- 1 Leder projektet till en ökning av de statliga och privata resurserna? Kan något antagande göras om hur dessa resurser kommer att användas i samhällsbyggandet?
- 2 Kommer projektet att medföra ökat eller minskat sparande för staten? För individen? När? Vilka effekter kan förväntas?
- 3 Har projektet direkta effekter avseende den materiella levnadsstandarden (mat, kläder, bostäder etc)? För vilka? När? Indirekta effekter?
- 4 Har produktionen ett marknadsvärde? Hur bör detta beaktas vid en samhälls-ekonomisk bedömning?
- 5 Har projektet någon effekt på sysselsättningen?
- 6 Har projektet något väsentligt samband med befolkningsfrågan?
- 7 Innebär projektet någon risk för miljöförstöring?
- 8 Är projektets genomförande en förutsättning för att andra projekt med samma eller liknande huvudmål ska kunna förverkligas? (Investeringar i vägar, kraftverk m m utgör typiska sådana förutsättningar.)
- 9 Bidrar projektet till att skapa ökade kunskaper och gynnsammare inställning till fortsatt samhällsbyggande? (Investeringar i utbildning och information är typiska exempel härpå.)
- 10 Kan projektet tänkas förorsaka eller förvärra splittringstendenser mellan olika politiska, sociala, religiösa eller språkliga grupper?
- 11 Vilka kulturella effekter beräknas projektet få?
- 12 Vilka politiska effekter kan projektet medföra?

För och emot

Förteckna de fördelar och nackdelar som projektets socio-ekonomiska aspekter beräknas medföra. Står projektets nytta i ett rimligt förhållande till ev skador och kostnader? Vilka åtgärder föreslås eller planeras för att minska nackdelarna?

Resultatvärdering i praktiken - eller några råd till min efterträdare om jag får någon

Av Bertil Odén

Ett knappt år på en post, där jag enligt arbetsbeskrivningen delvis skall syssla med resultatvärdering, har framför allt lärt mig en sak: Det gäller att stiga ned från evaluerings-teoriernas tunna luftlager och ägna sig åt handfasta ting.

Ytterst få människor orkar sätta sig in i ett nytt sätt att tänka, när de har allt sjå i världen att hålla näsan över den strida strömmen av löpande uppgifter. I Tanzania så ock i Sverige.

Ofta innebär nämligen resultatvärderingsresonemang ett sätt att tänka, som inkluderar fler komponenter än tidigare. Genom att inte bara produktionsresultat och kostnader utan också de faktiska effekterna av produktionen diskuteras och värderas, vidgas den tidigare ramen för planering och uppföljning.

Vikten av detta inser de flesta - i princip. Svårigheten är att omsätta denna insikt i praktiskt handlande. Det är dock på det praktiska planet det går lättast att börja. Genom att t ex hjälpa till att utforma frågeformulär för elever som går ut sekreterarskolan i Tabora. Och sådana formulär som skall tillställas f d elever och deras arbetsgivare ett år senare. Eller att se till att rapporteringen från vattenprogrammet inte bara innehåller data om antalet färdigställda projekt och kostnaderna för dessa, utan kompletteras med utredningar om hur många människor som faktiskt får tillgång till vatten och vilken kvalitet detta vatten har.

Den här verksamheten bedrivs inte i första hand för att SIDA skall få bättre information, utan för att de tanzaniska myndigheterna skall få det. Om dessa sedan märker att den information som på det sättet flyter in kan användas för att förbättra den framtida planeringen, kan ett ökat intresse för denna typ av tänkande skapas.

På det här sättet kan också resultatvärderingen avdramatiseras. Det är ju inte fråga om några konstigheter. Följande praktiska råd är ett led i en sådan avdramatisering. En del tycker kanske att de är ovidkommande, men jag tror att de kan vara nyttiga i all anspråkslöshet.

1. Gå ut löst när Du pratar om målformuleringar. Gå inte till statssekreteraren, projektchefen eller bankdirektören och fråga vad de har för övergripande mål för sin verksamhet. De blir bara förvirrade. Lika förvirrade som motsvarande personer i Sverige skulle bli. (Pröva själv, genom att fråga Din närmaste chef).

Bygg i stället upp den s k målhierarkin underifrån eller från mitten. Fråga t ex hur många elever per år som skall gå ut från en viss skola. Eller hur stor yta som skall planteras med skog. Eller hur många dispensärer som skall byggas. Samt hur mycket detta beräknas kosta.

Fråga sedan vart eleverna skall ta vägen efter det att de gått ut skolan, vad timret från skogsplanteringen skall användas till, vilka effekter på sjukdomstillståndet i trakten som dispensärerna beräknas få.

Därefter kan Du börja tala om den nationella politiken på området och hur den aktuella verksamheten passar in i denna politik (= det övergripande målet).

2. Använd ordet "evaluering" så lite som möjligt. När du vill veta resultatet från ett visst projekt eller program, be då inte att få evaluera det utan fråga "Hur går det?" och se till att Du är så bra påläst att Du kan ställa alla detaljerade följdfrågor som behövs.

3. Försök att få dem som förbereder ett projekt eller program att diskutera vad som skall stå i rapporterna från verksamheten, inte bara hur ofta de skall lämnas.

4. Ta reda på när rapporter från pågående projekt/program skall lämnas och fråga efter dem så snart denna tidpunkt uppnåtts. Nöj Dig inte med detta, utan läs dem också. Men, framför allt - se till att den på biståndskontoret och vid SIDA i Stockholm som har närmaste ansvaret för insatsen läser och kommenterar.

5. Leta reda på alla människor, som i kataloger och register anges ha med evaluering att göra. Jag har t ex i Tanzania Directory, som är en katalog över samtliga tjänstemän i ministerierna, hittat befattningar som Project Evaluation Consultant, Research Officer med ansvar för Evaluation Unit, Programming and Reporting Division samt Planning Units på olika håll. Dessa människor sysslar sällan med resultatvärdering. De kan dock antas ha ett visst intresse för sådana frågor och vara beredda att diskutera dem.

6. Prata med universitet och forskningsinstitutioner. Där finns ibland praktiskt inriktade människor, beredda att ta itu med undersökningar inriktade på konkreta resultat. När sådana individer är identifierade kan Du gå till någon statlig myndighet och tala om att det på universitetet finns intresse för att göra en bestämd utredning.

7. Försök att få SIDA att bättre ta till vara de erfarenheter och förslag som kommer fram i avrapporteringen med biståndspersonal. Dessa rapporter innehåller ofta värdefullt material, som inte i full utsträckning utnyttjas.

I Tanzania genomfördes den 1 juli i år en decentralisering av förvaltningen. Myndigheterna i regioner och distrikt förstärktes kraftigt och har fått ansvaret för planeringen och genomförandet av en väsentlig del av landets utvecklingsprogram. I samband med detta har en handbok för budgetering utarbetats. Den är starkt inriktad på effekterna av insatserna och skulle, om den följs, innebära utomordentliga möjligheter att följa upp resultaten av utvecklingsinvesteringarna. De tjänstemän som skall göra upp regionernas och distriktens budget skall, enligt handboken, försäkra sig om att alla utgifter i förslagen till drift- och utvecklingsbudget följs av data som specificerar

- målen för utgiften
- hur dessa mål skall uppnås
- hur resultaten skall mätas
- hur stora kostnaderna blir totalt.

Om detta budgetsysteem verkligen genomförs, bör Tanzania bli ett riktigt trevligt land att vistas i för den som skall syssla med resultatvärdering.

Svenska Ambassaden
Biståndskontoret
Lusaka
Agrell

1974 05 14

Några reflexioner kring resultatvärderingsarbetet vid ett biståndskontor

SIDA antog 1971 ett program för resultatvärdering som i stora drag innebär att uppföljning av projekt och program i princip skall vara mottagarlandets egen angelägenhet och att SIDA skall bistå i detta arbete. Målet för resultatvärderingsverksamheten anges vara att skapa en effektivare projektimplementering såväl i det speciella fallet som generellt, genom informationsåterföring till planerare av nya projekt och program. Någon specialbehandling av svenskstödda projekt borde det alltså inte bli frågan om. Dessa projekt bör genom allmänna förbättringar i u-landets projektinformationssystem kunna bevakas enligt de krav som ställs av RRV och den svenska opinionen på hur svenska skattemedel används i biståndssamarbetet samt SIDAs interna krav på möjligheter att följa den verksamhet vi stöder. Målet har satts högt. Det kommer troligen att dröja länge innan vi nått detta idealtillstånd.

Som en del av 1971 års program ingick också att skapa speciella tjänster vid några av biståndskontoren (bk), s k planerare/evaluerare (p/e) vars arbetsuppgifter bl a består av att bevaka och medverka i resultatvärderingsfrågor.

Hur fungerar då resultatvärderingsarbetet i praktiken och vilken roll spelar bk respektive SIDA i sammanhanget?

Vilket stöd kan vi som biståndskontor i Zambia ge till zambiska myndigheter? Problemställningen gäller hur SIDAs krav och Zambias egen vilja eller förmåga att införa resultatvärderingstänkande i sin utvecklingsplanering skall kunna harmoniseras.

Zambia vet att vi som biståndsgivare ställer vissa krav på rapportering. Traditionellt uppfattas detta endast som ett krav från biståndsgivaren och sådana har man vant sig vid och accepterar att man får leva med! Kraven varierar naturligtvis från biståndsgivare till biståndsgivare. Tyvärr finner man att denna attityd är ganska djupt rotad. Vad vi på bk har gjort och kommer att göra i fortsättningen är att under det gemensamma planeringsarbetets gång för en SIDA stödd insäts informera Zambia om de krav vi måste ställa men att vi så långt som möjligt vill anpassa oss till vad som gäller i den zambiska förvaltningen och framhåller på ett försiktigt sätt att våra behov egentligen är sekundära i relation till den nytta Zambia självt kan ha av ett rapporteringssystem.

Det finns alltså en konflikt mellan vad mottagarlandet kan och vill göra och vad vi kräver att det borde göra. Risker är att vi skapar system vars omedelbara nytta kan vara svår för mottagarlandet att se och därför snarare ses som en belastning.

Vad vi vidare kan göra är att följa Zambias utveckling av egna resultatvärderingssystem, denna utveckling går förtvivalat långsamt, och vid löpande diskussioner med ansvariga tjänstemän eventuellt så vissa frön.

Zambia är i det här fallet ganska speciellt då planeringsapparaten, även med u-lands mått mätt, inte är särskilt väl utbyggd. Dessutom tycks man inte på ansvarigt håll insett nödvändigheten av att planering och evaluering måste gå hand i hand, i varje fall inte som planeringsarbetet fungerar i praktiken. Man måste också komma ihåg det stora beroendet av utländsk arbetskraft på höga poster, ett karaktäristiskt drag i den zambiska underutvecklingen, som ibland tyvärr kan göra att motivationen att ta nya grepp kan vara ganska låg.

Att arbeta som vi gör innebär naturligtvis att vägen att nå målet för 1971 års resultatvärderingsprogram blir ganska lång.

I debatten kring resultatvärderingsprogrammet har framförts synpunkten att bk borde göra en aktiv inventering av behoven på resultatvärderingssidan och ett aktivt erbjudande av tjänster vilket skulle vara ett sätt att nå målen snabbare. Detta skulle emellertid innebära en återgång till givarcentrerad inställning och förmyndarattityd som SIDA försöker lösgöra sig från i andra sammanhang. Det förefaller därför lite väl drastiskt att ta till operation dörrknackning.

Vad kan då planeraren/evalueraren göra i sammanhanget? Mottagarlandet bör informeras att vi finns på bk och att vi besitter specialkunskap på området och att vi kan ställas till mottagarlandets förfogande i resultatvärderingssammanhang om man så önskar. Detta har också skett i Zambia, men om det kommer att få några positiva effekter i ett större sammanhang är svårt att säga.

Planeraren/evaluerarens arbetsuppgifter, enligt arbetsbeskrivning och i praktiken, har länge varit under diskussion. Redan på ett mycket tidigt stadium visade det sig att p/e sysslade mer med planeringsfrågor än evalueringsfrågor.

Som vi ser det bör p/e:s arbetsuppgifter vara de som ursprungligen tänktes nämligen, generell planering d v s utarbetande av biståndsprogram, årsavtalsunderlag och insatsförteckning samt generell rapportering, insatsbedömning samt ex-post evaluering d v s systemutformning, rapportanalys och direkt evalueringsarbete. Det bör alltså vara en tämligen jämn fördelning mellan planerings- och evalueringsuppgifterna.

Innan man beklagar sig över att p/e tjänsterna inte fått den inriktning man tänkt sig måste man se på de olika kontoren för att finna orsakerna och dessutom försöka se vad som planeras för framtiden vid biståndskontoren.

Vid bk i Zambia spelar följande fakta en avgörande roll i sammanhanget, troligen gäller de också för andra bk:

Planeringsaktiviteterna och den generella rapporteringen har varit tidskrävande genom övergång från ett rent personalbistånd till bistånd som omfattar även andra resurstyper, vilket har inneburit ökade krav på planeringsfunktionen i ett inledningsskede (idéPM-arbete, nya kontakter etc). För rapporteringsdelen har krävts att ett kontaktnät byggts upp och sökning och insamling av bakgrundsmaterial vilket inneburit större arbetsbelastning än vad som kommer att krävas i fortsättningen.

Introduktion av årsavtalssystemet, SIDA:s nya instrument i biståndssamarbetet, och upparbetande av rutiner för detta har också sysselsatt p/e i stor utsträckning.

Det rena evalueringsarbetet för enskilda insatser har fått mindre omfattning då antalet insatser under förvaltning hittills varit litet. P/e har medverkat vid utarbetande av rapportsystem för nya projekt när detta har begärts av Zambia.

Dessutom har operativa arbetsuppgifter lagts på p/e. Dessa handhas normalt av andra tjänstemän på bk men kan av arbetsbelastningsskäl läggas på p/e.

I och med att rutiner för biståndsprogrammering har inarbetats kommer p/e att kunna ägna sig mer åt det rena evalueringsarbetet, men fortfarande kvarstår kravet på planeringskapacitet för nya insatser vilket dessutom kommer att öka i och med att biståndsramarna ökar och det ofta är brist på relevant bakgrundsmaterial för nya insatsförslag.

Vilken roll skall SIDA-Stockholm spela i evalueringssammanhang när man har decentraliserat en stor del av arbetsuppgifterna till bk?

Från vår synvinkel ser vi resultatvärderingsenheten vid SIDA:s utredningsbyrå som ett serviceorgan vis a vis bk. Det kan vara svårt för oss på fältet att följa den senaste teoretiska utvecklingen på evalueringsområdet genom att vi har sämre tillgång på dokumentation. Här kan resultatvärderingsenheten spela en betydande roll genom att löpande följa och rapportera om nyheter och att sända information t ex från andra biståndsgivare.

Vidare bör den erfarenhet som samlats kunna användas för att utarbeta standardssystem för olika typer av projekt t ex utbildning, landsbygdsutveckling etc som sedan kan anpassas av oss till våra speciella förhållanden. Dessutom bör man kunna bistå oss med dokumentation för vårt arbete med utarbetande av rapportsystem och för rapportanalys som löpande görs av bk.

Slutligen bör det vara resultatvärderingsenhetens uppgift att medverka vid insatsgrupparbetet inom SIDA för projekt som kan anses särskilt intressanta ur resultatvärderingssynpunkt exempelvis helt nya typer av insatser eller betydelsefulla nya satsning som är tänkta att utvecklas till större landsomfattande program i mottagarlandet.

Gräsrotsstudier från tionde våningen

Av Johan Sanne

I dagens Daily Nation refereras som vanligt från gårdagens parlamentsdebatt. En framstående riksdagsman som bl a varit Kenyattas handsekreterare, föreslår att man ska lägga fram en motion om att regeringen skall implementera alla de motioner som parlamentet antagit. Annars är det inte mycket mening med att debattera och anta nya, menar han. Andra sidor i tidningen berättar om den senaste utvecklingen i Uganda, soldaterna från Libyen, som stoppades i Sudan o s v.

Tv visar en fotbollsmatch mellan Frankrike och England och popmusiken flödar på Voice of Kenyas engelskspråkiga sändningar.

Jag försöker koncentrera mig på åtta månaders praktiska erfarenheter av resultatvärdering i u-landet Kenya.

Vi är svaga när det gäller evaluering, svarade finansministern nyligen, när frågan kom upp på ett möte med representanter från alla givarambassader och dylikt. Vi skulle behöva folk att hjälpa oss med det.

Hans statssekreterare, som var ordförande, rättade honom omärkligt. Vi har en grupp inom ministeriet från CIDA, som hjälper oss med att försöka upprätta ett system där vi ska kunna kontinuerligt ha uppgifter om hur läget är när det gäller alla projekt vi har.

Svaren kändes dubbelt allmängiltiga. En svensk finansminister och hans statssekreterare skulle ha svarat ungefär likadant, den senare återopande Riksrevisionsverkets eller Statskontorets arbete eller så. Samtidigt skulle svaren naturligtvis låta ungefär likadana om frågan hade gällt något annat område i Kenya. "Vi har folk som jobbar med det, vi vet att vi inte gör tillräckligt, vi har ont om folk".

Men det hindrar inte att de förefaller utgöra en god utgångspunkt för ett givarland som ser uppföljningen av planerna i mottagarlandet som något lika viktigt som uppgörandet av planerna. Och Sverige strävar ju mot att bli ett sånt givarland. Vid närmare betraktande visar sig emellertid de av CIDA rekryterade experterna som statssekreteraren hänvisade till bara ägnar en del av sin tid åt att systematisera och standardisera projektplanering och uppföljning. "Det är väl det sjätte memot som går ut från finansministeriet nu där alla ministerier uppmanas att följa de anvisningar som utarbetats". Sakta och kanske inte så säkert ökar antalet projekt i "registret", skulle man lita enbart till ministeriernas ordinarie besättning skulle det gå ännu långsammare och osäkrare. Genom en tillfällig förstärkning av någon ur CIDA-gruppen påskyndas det, men alla är medvetna om att det viktiga är inte antalet projekt i maskinen utan efterfrågan på den information som

projektregistret kan ge. Och efterfrågan ökar inte övernatt. Därför har man gott om tid att ägna sig åt allt möjligt annat. Man har hållit på ett par år och räknar med att hålla på ett par till. Från min utkikspunkt på tionde våningen hejar jag på dom å Sveriges vägnar och funderar på om jag skulle tipsa RRV att ta kontakt med York University i Canada som CIDA utkontrakterat arbetet till.

Samtidigt står det naturligtvis klart att projektets eventuella framgång har samband med vilken nivå målen ligger på.

Det sägs att någon med tid över, gjorde en studie med de data som fanns att få, över förbättringen av småböndernas situation sen slutet på 50-talet. Förbättringen var avsevärd tills man dividerade med de nytillkomna människorna - då försvann den. I Sverige blir man sparkad från en utredning och beskylld för ovetenskaplighet om man påstår liknande saker. Här har jag annars mest hört liknande påståenden om utvecklingen indirekt, d v s när presidenten varnar - och varnar för - dom som påstår att inte allting blivit bättre. Ryktesspridare som sår missnöje med politiska syften.

Och det talades i parlamentet nyligen om att man skulle följa upp jordfördelningspolitiken och se om inte alltför mycket land hamnat på alltför få händer.

Men de flesta riksdagsmän verkade förespråka att man inte skulle gräva i gammalt groll utan koncentrera sig på den jord som ännu inte fördelats.

Problem är klassiska, vilket inte gör dom mindre hämmande.

Vem skulle följa upp resultaten när det gäller de stora målen? Varje ämbetsman, politiker, enhet gör ju den positiva delen av den, framstegens trimfvagn rullar dagligen fram över tidningarnas alla sidor. Den kritiska delen, om aldrig så konstruktiv, har svårare att hitta sin plats. Parlamentet har viljan i stor utsträckning, men inga armar. Universitetet har huvet förvisso, men vilken statsförvaltning vänder sig frivilligt till politiskt radikalare akademiker och ber dem följa upp att regeringens politik verkligen genomförs. Den kenyanska har faktiskt gjort det i några sammanhang och det första svaret är lätt att förutse: Målsättningarna är inte tillräckligt klara.

Med viss nostalgi tänker jag tillbaka på, när jag följde med en kursdeltagare på en presentation av Storstockholms regionplan på Nordiska Samhällsplaneringsinstitutet på Skeppsholmen. "Målsättningskapitalet skrev vi nog sist tror jag. Vi försökte få politikerna att göra det, men till slut blev vi tvungna att göra det själva, annars hade det inte blivit något".

Men vem skulle skriva målen i den kenyanska eller svenska blandekonomin? Entydiga och tilltalande för alla politiskt betydelsefulla grupper. Som biståndsgivare kan vi naturligtvis hjälpa till på ett eller annat delområde i Kenya, men att föreslå formuleringar om syften och målgrupper. De flest exempel jag sett hittills har emellertid varit lika mångtydiga som Statsutskottets utlåtande 1970 om den svenska biståndspolitikerna, och därmed ungefär lika tacksamma att implementera och följa upp.

Och Kenyas politiker skiljer sig inte från andra genom att tala entydigt - och inte heller i detta land klagar tjänstemännen över att de har för stor frihet att tolka sina instruktioner.

I sitt budgettal i år talade finansministern om att sätta upp en minimistandard för alla och en stoppgräns för inkomstökningen i landet.

"Varje Coca-colakork är märkt och berättigar er till deltagande i Vår Stora Nation Building Contest"mässar min transistor med buteljerad entusiasm.

Viljan och resurserna för att följa upp utvecklingen av läskedrycksförsäljningen i Östafrika har resulterat i tjocka volymer. En dag i framtiden kommer lika tjocka volymer att beskriva minimistandardens utveckling.

Kan Sverige bidra med erfaret folk om finansministerns budgettalsförslag skulle komma att tas på allvar?

Evaluation Handbook
 Agency for International Development Washington D.C.
 February 1972 (pages 1-4)

Chapter 1

THE WHAT AND WHY OF PROGRAM EVALUATION

One prematurely gray colleague characterized A.I.D. as having a

20-year job with a
 10-year plan, a
 2-year tour, and a
 1-year appropriation.

While the frustrations inherent in such a situation are obvious, it is clearly incumbent on A.I.D. to make the best possible use of its resources at all times. It is our contention that evaluation can play a great part in this effort, provided the findings are applied to planning or replanning. If used properly, evaluation findings should permit A.I.D. to materially improve the quality of performance; if not so used, evaluation is not worth the effort, despite its historical interest.

The classic dramatic character, Lothario, when queried about the secret of his success, explained that over a long period of time he had found it most helpful to break each conquest down into three distinct parts: planning it, doing it, and then analyzing it to determine why it had (or occasionally had not) worked as planned.

A.I.D.'s analysis of its program management procedures also has identified three similar factors which look -- but are not always -- as easy as PIE.

P - Planning - Deciding what (and how much) to do and how to do it;

I - Implementing - Doing it;

E - Evaluating - Appraising the actual results in order to determine effectiveness, significance, and efficiency.

Evaluation provides the factual information about what happened, and thus becomes a key management tool for improving planning and implementation of new and ongoing activities.

There appears to be relatively little disagreement in defining planning and implementation. However, a discussion among interested parties resulted in a variety of definitions of the term evaluation.

- Some said it meant measuring progress toward a target.
- Others said it was analyzing reasons for the outcome.
- Still others said that there is no evaluation unless we look at the significance of a project, at linkages, at relationships to sectors, to economic development, to civic participation, to something bigger than the project.
- Some said evaluation is a Project Appraisal Report -- a PAR.
- And others said, that an evaluation which produces only a PAR is PARalysis.

A possible conclusion: Evaluation can be many things. It can be ascertaining whether we are meeting the targets. And, if not, why not? Should we do more of the same? Should we change? Should we quit? Do the targets make sense? Or, to use a somewhat more formal definition, program evaluation can be described as a systematic assessment of actions in order to improve planning or implementation of current and future activities. It is one aspect of the intertwined program management cycle consisting of planning, implementation, and evaluation.

Evaluation seeks to answer three basic questions which should be asked of all kinds of assistance at all levels -- project, sector, country program:

- Effectiveness - Are the targets for outputs and purposes being achieved? What are the reasons for success or failure?
- Significance - Will the achievement of the targets contribute to economic development or other higher goals beyond the project purpose? To what extent? What are the activity's advantages over possible alternatives? What about side effects?
- Efficiency - Do the benefits justify the cost? Are there more efficient means of achieving the same targets?

The primary purpose of evaluation is to assist planners and managers in making decisions about programs and projects by:

- Verifying the activity's appropriateness and effectiveness in order to permit an informed decision about continuing the activity;
- Providing a basis for selecting alternative courses of action; and by
- Making lessons learned available for current or future planning.

In brief, evaluation is designed to assist management to obtain reasonably objective information about projects and programs in a regular fashion so that lessons learned can be applied to current planning decisions or to future operations.

Evaluation, as used in the context of this Handbook, differs materially from monitoring or from regular audits and inspections. The latter are generally designed to appraise operations in order to determine compliance with management controls and regulations. As such, they do not as a rule challenge the choice of targets. Evaluation, on the other hand, questions the relevance of the project, challenges all aspects of the project design, examines performance of inputs and implementing agents, measures progress toward targets and may well result in redesign and replanning actions. Audits may uncover inefficiencies in implementation or lack of clarity in targets which concern the planner and manager. Hence, evaluators must keep informed of audit findings and avoid duplication of work in looking at project effectiveness and efficiency. Finally, evaluation also differs from project monitoring which is concerned with the day-to-day supervision of procurement, delivery, and installation of inputs, and the production of outputs to assure that progress is on schedule. A good monitoring system will, of course, make periodic evaluations much easier.

Aside from the primary purposes of systematic evaluations, there are likely to be derived from the process certain benefits which may be of equal or perhaps even greater value. These include:

- Sharper definition of purposes and goals. Evaluations have a way of exposing high-sounding projects which have not been reduced to measurable or verifiable targets. How does one evaluate a project which has as its purpose, "to help improve the quality", "to extend and improve", or "to increase the effectiveness" of an institution (not to speak of making it "viable"), when specific targets are not provided? At times, the evaluation process will result in a more clearly defined purpose, thus providing a better basis for measuring progress and planning actions.
- Improved understanding and internal communication. As a result of analyzing and discussing a project, vertical and horizontal intra-office communications are greatly facilitated. Technicians and contractors learn more precisely what is expected of them. Supervisors acquire a better understanding of the problems encountered by staff members, and vexing problems may for the first time be brought to the attention of top management.
- API (Anti-procrastination Incentive). Without going into the question of whether any component of A.I.D. could ever be accused of procrastination, it has been observed that an evaluation, or the mere scheduling of an evaluation, frequently causes offices to address themselves posthaste to elements known to be behind schedule or of poor quality, and to place these on their action agenda.

1973 07 26

Sammanfattning av

Report av Follow-up Mission on the SIDA/UNESCO Project of
Fellows Trained at the Mount Carmel International Training
Centre for Community Services, Haifa, Israel.

Botswana, Malawi, Cameroun - 18 november - 16 december 1969

Margot Lifman (Mount Carmel Centre)

James Taylor (Unesco Consultant)

Rapporten omfattar 60 sidor. Den inleds med 6 sidor allmänna
slutsatser och förslag som de två författarna är eniga om,
sedan en sammanfattning av besöken land för land (15 sidor),
därpå en genomgång av de frågor som användes i intervjuerna
med sammanfattningar land för land och författarnas egna
kommentarer, inklusive kommentarer om frågans användbarhet (!)
(19 sidor). Efter detta har författarna tillfogat 7 sidors
synpunkter på hur uppföljningsresor av det slag som själva
företagit bör organiseras och slutligen följer synpunkter av
Unesco-konsulten som medförfattaren inte kunnat ansluta sig
till (5 sidor). Ett annex innehåller namn och position på
intervjuade kursdeltagare och personer som författarna
träffade på resan.

Undersökningen företogs under sammanlagt 5-6 veckor och av
de 37 kursdeltagarna som intervjuades nådde man 30 med hjälp
av ett frågebatteri (49 frågor) som tog mellan 1,5 och 3
timmar per person.

Författarnas gemensamma slutsatser indelas i 24 punkter
varav de viktigaste är: kursen borde vara ett akademiskt
år och leda till ett diplom som erkänns i deltagarnas hem-
länder, kursen bör göras regelbundet återkommande, informa-
tion om institutet måste spridas till deltagare och tänkbara
deltagare i förväg, en kontakt-bulletin bör ges ut för del-
tagarnas kontakter med varandra och institutet efter avslutad
utbildning, information om CD-läget i de länder kursdeltagar-
na rekryteras från borde insamlas av institutet så att kurs-
erna kan anpassas till den verkligheten, information om
alternativa/kompletterande kurser och utbildningar på andra

båll i världen borde ställas till ländernas förfogande - detta skulle inledningsvis kunna ske genom ett seminarium för CD-ledare från olika länder och representanter för utbildningsinstitutioner med CD-utbildning - diverse, synnerligen praktiska rekommendationer om deltagarnas ekonomiska förhållanden under kursen, flygbiljetter osv, mer praktisk utbildning vid institutet, klar skillnad mellan utbildning för CD-arbete i stad och på landsbygd, afrikanska och asiatiska lärare på institutet, mer fältarbete i Afrika, homogena deltagargrupper, bättre och snabbare urvalsförfarande (förslag ges).

Av landavsnitten framgår att de flesta deltagarna fortfarande arbetar med någon form av CD-aktivitet (inga siffror). Det framgår också att ett av deras allra viktigaste problem är transportfrågan, i ett fall sägs det direkt att bristen på utbildad personal är ett problem av betydligt mindre dimension än bilar och bensin osv. Det framgår också att det finns ett institut för utbildning av CD-personal i Malawi.

Avsnittet om hur uppföljningsresor bör läggas upp betonar att de knappast kan överplaneras - trots författarnas ansträngningar visade det sig att 2 av de 3 länderna var "allvarligt oförberedda" på deras ankomst. Två veckor per land och högst två länder rekommenderas för att också tillåta flexibilitet. Vikten av att man inte bara intervjuar kursdeltagare, som hade en ganska låg ställning i hierarkin, utan också föreöcker samla information och synpunkter från de ansvariga myndigheterna framhålls och möjligheten att sammankoppla uppföljnings- och kandidaturvals- och informationsresor framhålls.

Det framhålls vidare att man bör hålla reda på helgdagar i de länder man ämnar besöka, att man bör lägga stor vikt vid frågan om lokal transport, att Unesco-konsulten själv borde ha vetat mer om institutet, att man bör kolla hur lång tid ett givet intervjuformulär tar. Traktamentsstorleken för FN-missions och fördelen av att ha tillgång

till israeliska beskickningar i två av länderna kommenteras också. Slutligen diskuteras frågebatteriet och slutsatser dras om hur det borde utformas nästa gång, samt om att intervjuoffren bör kunna känna sig säkra på att deras svar används så att de inte kan återföras till dem.

Unesco-konsulten James Taylors avsnitt avser, säger han, att ge svar inte på frågan hur nuvarande kurser kan förbättras, utan på frågan "Hur kan SIDA och UNESCO på bästa sätt använda de avsevärda mänskliga och finansiella resurser som för närvarande plöjs ner i det studerade programmet, för att stödja CD-verksamheten i mottagarländerna?"

Med hänsyn till resans korta tid framhåller Taylor slutsatsernas karaktär av provisorier. Taylor anser emellertid att om de hade valet skulle mottagarländerna sannolikt hellre vilja använda resurser för fordon, byggnader, utrustning, undervisningsmaterial och lokala utbildningsmöjligheter än för att skicka några yngre CD-tjänstemän på korta kurser i en avlägsen modern storstad för en kostnad som motsvarar ungefär tio års lönekostnader för en CD-tjänsteman. Man borde istället i första hand studera vilken efterfrågan, vilka behov som egentligen finns på området, inom respektive land och på vilka sätt dessa behov idag kan mötas inom eller utanför landet. I den utsträckning utbildning utanför landets gränser är lämplig finns det idag (1969) till skillnad från vid 60-talets början, oftast institutioner i andra afrikanska länder till vilka man borde kunna skicka sina tjänstemän. Den utbildning som bjuds där borde då istället ges stöd utifrån, förutsättningarna för att den från början skall vara betydligt mer anpassad och relevant är klart bättre än för institutioner utanför Afrika. Att de senare instituten dessutom ofta utgör det mest administrativt komplicerade och det dyraste alternativet stöder denna slutsats.

Resultatvärdering och vattenprogrammet i Tanzania

Först en kort resumé av medlen och målsättningarna: Det svenska stödet till vattenprogrammet för Tanzanias landsbygd har från 1965 till 1974 uppgått till 111 mkr. De fyra första insatserna var krediter, medan de 25 mkr som omfattade perioden april 1973 - juni 1974 var en gåva. Dessutom har personalbistånd lämnats till landets vattenmyndighet.

Målsättningen för programmet 1973/74 var att förse en halv miljon människor på landsbygden med vatten, varvid det sammanlagda antalet människor som nåtts av vattenprogrammet skulle komma att uppgå till ungefär en och en tredjedels miljon. Huvudmålet för hela det 20-åriga programmet är att samtliga medborgare i Tanzania till 1991 ska ha tillgång till rent och hälsosamt hushållsvatten på nära håll. Detta huvudmål har flera gånger starkt påverkats av TANU-partiet, men har i den svenska debatten blivit kommit i skymundan för flera underordnade mål som beaktas vara mer rädda att beakta från svensk horisont. Gemensamt för dessa underordnade mål är att det är mycket svårt att med säkerhet fastställa om de har uppnåtts eller inte, och i vilken mån det är vattenprogrammets förtjänst om de verkligen har uppnåtts.

Dessa underordnade mål för programmet är

att förbättra folks hälsotillstånd genom ökad förbrukning av bättre vatten,

att frigöra arbetskraft till mera produktiva sysslor än vattenhämtning,

att förbättra jordbruk och boskapskötsel och

att skapa förutsättningar för en organiserad bosättning på landsbygden.

Man har också ambitionen att mobilisera lokalbefolkningen för att utföra sina självhjälpsarbeten, både för att göra vattenprogrammet hålligare och för att stärka folkets "self-reliance", självtillit, i enlighet med TANU-partiets filosofi. Vilka är då resultaten?

Totalt sett har utvecklingen under 1973/74 varit uppmantrande. De studier som genomförts visar att produktionsstakten ökat betydligt och att självhjälpsarbetena blivit en verklig massrörelse. Deras kostnadsmässiga bidrag till de enskilda projekten varierar mellan 15 - 50% och deras positiva bidrag till det nationella utvecklingsmedvetandet är tydligt. Undersökningarna visar också, att medan huvudmålet kvarstår (att snabbt nå så många medborgare som möjligt) är de underordnade målen (hälsoförbättringar, frigörelse av arbetskraft o s v) beroende av att samplanering sker med aktiviteter inom andra sektorer - som undervisning, hälsouppllysning o dyl. Denna kunskap har man kommit fram till bl a genom de studier som utförts av universitetsinstitutionen BRALUP i Dar es Salaam (förkortning för Bureau of Resource Assessment and Land Use Planning). BRALUP inriktar sitt arbete på "impact studies",

operativt och praktiskt baserade vetenskapliga studier som tränger djupt in i en speciell frågeställning eller ett visst, avgränsat problemområde. Under budgetåret har samarbetet mellan vattenministeriet och BRALUP utvecklats väl - bl a håller man just på att färdigställa en sammanfattning åt ministeriet av alla hittills utförda socio-ekonomiska studier - vilket kommer att leda till ett ytterligare förbättrat planerings- och beslutsunderlag för Tanzania och SIDA.

En av BRALUPs senaste studier genomfördes av tjecken Tschannerl och hans medarbetare och avslutades i mars 1974. Där undersöktes åtta stycken vattenprogram som byggts genom självhjälpsarbete, antingen av bybefolkningen ensam eller av vattenministeriet i kombination med självhjälpsarbetande. Slutsatsen är att självhjälpsarbetena bör uppmuntras ännu mer och att de är bra och billiga alternativ till vattenministeriets byggen, särskilt som de kan tillgodose lokala behov och uppmuntra utvecklingsviljan. Tschannerl studerade tre geografiskt ganska olika delar (distrikt) av Tanzania där det finns många självhjälpsprojekt - Arusha, Lushoto och Masai. Hans resultat är ändå ganska enstämmiga. Den populäraste följden av vattenprogrammen är de kraftigt minskade avstånden mellan bebyggelse och vattenkällor, som gör att mycket tid dagligen kan sparas, särskilt under torr-tiden. Hämtningsavstånd förekom som minskade från över tre kilometer till ett par hundra meter. Kvinnor och barn, som svarar för praktiskt taget all vattenhämtning, kan därigenom få större möjligheter att använda motsvarande tid för deltagande i undervisning och produktiva aktiviteter. I andra hand var den högre vattenkvaliteten den mest uppskattade förbättringen. Den berörde inte på behandlingen av vattnet utan på att projekten tappade vattnet ur bättre källor (borrhål, bäckar med rena tillflöden i bergen etc).

Tschannerl har haft svårare att visa på klart konstaterbara hälsoförbättringar genom självhjälpsprogrammen, utom på några platser där de gamla källorna var dåliga och byborna därför blivit klart friskare. Vattnets smak har förbättrats i många byar. Något överraskande visade det sig dock genomgående att folk inte använde nämnvärt mer vatten sedan projekten byggts färdiga - ett resultat som bekräftar vad tidigare studier antytt. I stället för i vattenförbrukningen ligger alltså förbättringarna i det underlättade hämtningsarbetet och i kvaliteten på vattnet.

Tschannerls arbete visar att vattenministeriets program skulle kunna bli bättre med en ökad självhjälpsaktivitet i samband med projekteringen och utförandet. Den lokala befolkningen har då ofta ännu större nytta av projektet, även om ibland vissa besvärligheter kan uppstå i tidiga stadier genom ovana eller materialbrist. De spontant igångsatta programmen skapar ibland sina egna problem, som dock kan lösas i samarbete med vattenministeriet.

Det andra exemplet på en långsiktig effektstudie är den stora avhandling som den amerikanske vatteningenjören och samhällsvetaren Dennis Warner skrivit efter flera års studie av 308 hushåll i 15 tanzanska byar. Verket är av speciellt intresse genom att det sträcker sig över svårämbara sociala och ekonomiska faktorer och inte enbart sysslar med enkla statistiska mått.

Warners studie är av före-efter-karaktär. Han har undersökt både byar med vattenprogram och byar utan sådana, varje by vid två tillfällen med ungefär ett halvårs mellanrum. På så vis har han kunnat kontrollera hur vattenprogrammen förändrat levnadsbetingelserna genom att jämföra både med förhållanden landena innan vattenprojektet kom till och med utvecklingen i byar där inga vattenprogram byggts. För att bestämma om det finns något samband mellan vattnet och positiva förändringar i levnadsbetingelserna har han isolerat trettio stycken tänkbara effekter inom följande sex huvudområden: hälsotillståndet, produktiviteten, ujamaa-socialismen, self-reliance, modernisering och utbildning. Inom vart och ett av dessa områden har Warner sökt spåra 4 - 6 möjliga positiva följder av förbättrad vattentillgång, alltså även i de byar som inte fått vatten. Felkällor och svårigheter finns, till exempel säsongvariationer och vissa definitionsfrågor, men som helhet är studien av hög vetenskaplig halt.

Resultaten pekar på klara förbättringar i byarna, framförallt i fråga om hälsotillståndet. Även produktiviteten, self-reliance och ujamaa-socialismen tycks ha befordrats genom bättre vattentillgång. Av de trettio mått som Warner isolerat har han klart kunnat belägga dels enkla mått som ökad vattenkonsumtion, högre vattenkvalitet och ökad badfrekvens, dels mera sammansatta som större jämlikhet i arbetsinsats, ökad användning av lokala resurser och högre aktivitet i produktiva verksamheter. När Warner kommer till de verkligt komplicerade frågorna som nationellt medvetande och utvecklingstakt blir han mera försiktig, men i flera byar förefaller även positiva effekter som är svåra att iaktta ha följt på vattnets ankomst. Beträffande modernisering och utbildning anser sig dock Warner ha funnit ett obetydligt eller kanske negativt samband mellan vattenprogrammen och förbättringar i levnadsmiljön.

Bland de mest intressanta hos Warner är det klara belägget för vattenprogrammets positiva effekter på hälsotillståndet. Det har tidigare varit mycket svårt att finna några tydliga samband mellan vattentillgång och hälsa. Liksom Tschannerl visar också Warner hur kvinnorna delvis befrias från vattenhämtningen och använder åtminstone delar av den intjänade tiden till produktiva sysslor. Även byar utan eget projekt fick ofta kortad gångtid. I en by tjänades mer än tre timmar per hushåll och dag in. Vattenprojekten kan på så vis enligt Warner minska skillnaden i utvecklingsmöjligheter både mellan könen och mellan olika byar.

CADU - CHILALO AGRICULTURAL DEVELOPMENT UNIT

CADU är det första och hittills mest omfattande så kallade "integrerade jordbruksprojektet" i Etiopien. Det startades 1967 och den nuvarande, andra avtalsperioden löper ut 1975. Projektet har under sina fem första år kostat ca 55 milj kr varav Sverige bidragit med ungefär två tredjedelar. Personalinsatsen är stor: under 1971/72 nära 30 manår svensk personal och nära 150 etiopier på hög och mellannivå (med E \$ 300 och över i månadslön). 1972/73 minskas dock den svenska personalinsatsen till ca 18 manår.

Projektet är regionalt begränsat och täcker nu extensivt hela Chilalo Awraja (delprovins) som har ca 57 000 jordbrukarhushåll och ca 400 000 invånare. CADUs instruktörer och modelljordbrukare kan idag nå nära 40 000 bönder.

CADUs målsättningar

CADU syftar till att "på bred basis angripa många av de faktorer som förhindrar utveckling inom småbrukarsektorn på landsbygden". Projektets målsättning angavs i den ursprungliga Plan of Operation som:

1. att åstadkomma ekonomisk och social utveckling inom hela projektområdet;
2. att utveckla lämpliga metoder för att åstadkomma jordbruksutveckling på regional basis;
3. att utbilda personal för detta och liknande projekt;
4. att göra den lokala befolkningen delaktig i och alltmer ansvarig för utvecklingsansträngningarna.

Som komplement till dessa mål syftar man även till att hos landsbygdsbefolkningen åstadkomma ökade kunskaper och förbättrad jordbruksteknik, förändrade attityder, högre hälsostandard och förbättrad hygien samt större personlig trygghet (det senare avser främst arrendatorer).

Det är i stort sett ovanstående målsättningar som gällt under hela projekttiden men i den nu gällande Plan of Operation har man gjort vissa omformuleringar och lagt till att

5. CADU skall försöka motverka negativa effekter på sysselsättningen och aktivt söka skapa arbetstillfällen;
6. för att skapa möjligheter för liknande utvecklingsprojekt på annat håll i landet måste befolkningens förmåga att betala skatt stärkas.

Särskild vikt läggs vid jordbrukare i de lägre inkomstskiktet, men man definierar inte närmare detta uttryck. De nu gällande målsättningarna i Plan of Operation är nästan ordagrant samma för CADU och EPID och de presenteras i avsnittet om EPID.

Erfarenheter och resultat

Den följande framställningen utgår från CADUs målsättningar, som de presenterats ovan, och diskuterar några av de viktigaste effekter man hittills kunnat observera. Flera av verksamhetsgrenarna berörs inte alls, då de ännu inte haft några effekter på projektets målgrupp.

Följande tabell sammanfattar den kvantitativa utvecklingen av projektets hittillsvarande sk "marketing activities", dvs antalet sk "trade centres" för försäljning av produktionsmedel till jordbrukarna och inköp av deras produkter, mängd sålda produktionsmedel, värde av sålda jordbruksredskap, kvantitet mjölk inköpt från jordbrukarna samt antal kredittagare.

År	Antal sk trade centres	Ton handels- gödsel	Ton utsäde	E \$ jordbruks- redskap	Liter mjölk- inköp	Antal kredit- tagare
1967/68	6	4	347	-	10 547	189
1968/69	9	350	546	-	146 000	868
1969/70	14	1 756	946	-	311 000	4 769
1970/71	24	4 532	1 532	5 210	165 000	14 164
1971/72	33	4 951	545	13 155	147 000	12 624

1. Ekonomisk och social utveckling

Detta mål är det klart viktigaste för projektet, men det är mycket svårt att dra någon gräns mellan vad man avser med ekonomisk respektive social utveckling. I projektets ursprungliga plan of operation har man exempelvis ansett "jämnare inkomstfördelning vara ett delmål under begreppet "ekonomisk utveckling". CADU har hittills lagt den största vikten vid den ekonomiska utvecklingen. Man har ansett att man i första hand måste uppnå snabba och påtagliga ekonomiska resultat, dels för att skapa resurser inom området och för att kunna uppvisa god avkastning på insatserna och dels för att uppnå demonstrationseffekt.

a) Ekonomisk utveckling

Fyra aspekter av ekonomisk utveckling har framhållits som särskilt viktiga: höjd per-capitainkomst, jämnare inkomstfördelning, ökade investeringar samt en mångsidigare produktionsstruktur.

1) Detta år köpte nära 3 500 jordbrukare produktionsmedel kontant från projektet av skäl som förklaras under punkt 4 nedan.

Höjd per-capitainkomst

Genom projektets verksamhet har jordbrukarna i området uppnått en mycket kraftig inkomstökning. Utvecklingen har gått mycket snabbt: redan under det fjärde året, dvs 1971, hade ca 15 000 bönder, motsvarande 25 % av totalt nära 60 000, börjat använda handelsgödsel och de flesta använde även förbättrat utsäde. Nästan alla hade köpt sina produktionsmedel på kredit från CADU. Däremot avmattades tillväxten under 1972 betydligt och bara 16 000 bönder handlade med projektet. Grovt uppskattat kan man säga att avkastningen av vete, den viktigaste inkomstgrödan, fördubblats för de deltagande bönderna mellan 1968 och 1971. Skörden har dessutom ökat avsevärt för icke deltagande bönder, bl a genom att förbättrade utsäden blivit tillgängliga på de lokala marknaderna.

Man har inom CADU beräknat att de bönder som börjat använda handelsgödsel, förbättrat utsäde, ny teknik, etc uppnått en inkomstökning med 50 - 100 % sedan projektet startade. Uppodling av förut obrukad mark och en övergång från mindre lönsamma grödor till vete har ytterligare ökat kontantinkomsterna. En uppskattning, med många felkällor, anger medelinkomsten per hushåll till E \$ 600 - 700 per år (den egna konsumtionen inräknad). Det bör nämnas att den genomsnittligt odlade arealen är dubbelt så stor för jordbrukare i Chilalo som i resten av Etiopien: vad gäller inkomsterna från jordbruket är skillnaden ännu större. Detta var fallet redan före tillkomsten av CADU.

Jämnare inkomstfördelning

Inkomst- och förmögenhetsfördelningen inom Chilalo är ojämn och har sin grund i jordfördelningen och arrendesystemet. Problemet är inte specifikt för detta område utan karaktäriserar hela den etiopiska landsbygden. Att verkligen åstadkomma en jämnare inkomstspridning är därför mycket svårt, eller snarare omöjligt, för ett projekt av CADUs typ, vilket saknar tillgång till samhällliga tvångsåtgärder såsom utdelning eller omfördelning av mark, progressiv beskattning, osv.

En stickprovundersökning som gjordes 1971 i en del av projektområdet visade att de rikaste 25 % av bönderna (kommerciella storjordbruk undantagna) hade en medelinkomst som var fem gånger så hög som för de fattigaste 25 %. Storjordbrukarnas inkomster kan ligga hundratals gånger högre.

Med undantag för de två första verksamhetsåren har CADU systematiskt riktat in sin verksamhet för att nå jordbrukare med genomsnittlig eller liten areal. Bönder med mer än 20 och arrendatorer med mer än 30 hektar odlad mark får inte köpa produktionsmedel på kredit från projektet. De kan däremot köpa kontant. Denna gräns är satt tämligen högt om man betänker att den genomsnittliga odlade ytan bara är 3,6 hektar (3,2 hektar om man räknar bort de uppskattningsvis 125 stora mekaniserade enheterna med 183 hektar i genomsnitt).

53

Projektet har väl lyckats få med såväl jordägande bönder som arrendatorer i utvecklingen: 30 - 40 % av de bönder som handlar med CADU är arrendatorer, vilket motsvarar deras andel av befolkningen.

Trots att de flesta av projektaktiviteterna utslutande eller huvudsakligen varit ägnade åt småbrukarna har man inte kunnat förhindra att klyftan mellan dessa och storbönderna har ökat i stället för minskat och att arrendatorer sagts upp från sina arrenden. Vidare har markpriserna stigit (i vissa områden fördubblats) vilket naturligtvis gynnar stora landägare och missgynnar dem som inte har egen mark. Arrendeavgifterna har också höjts i vissa områden. CADU har haft utomordentligt små möjligheter att förhindra denna utveckling.

Ökade investeringar

Det traditionella etiopiska jordbruket drivs med mycket liten insats av kapital - förutom land och boskap finns det inte mycket att investera i. Än så länge har projektet inte kunnat "övertyga" bönderna att investera mer. Man har utexperimenterat och tillverkat jordbruksredskap - främst plogar och harvar - vilka säljs till bönderna till låga priser, men efterfrågan har hittills varit lägre än man räknat med, vilket till stor del antas bero på bristande försäljningsansträngningar. De bönder som provat redskapen är i allmänhet nöjda och man räknar med stigande efterfrågan. De något större bönderna med 10 hektar eller mer efterfrågar dock i ökande utsträckning traktorservice vilket inte ingår i projektverksamheten.

Mångsidigare produktion

I de delar av projektområdet där jordbrukarna tidigare främst odlade korn har CADU bidragit till en ökning av spannmålssortimentet genom introduktion av veteodling. Den ekonomiska avkastningen av veteodling har på grund av de höga vetepriserna varit överlägsen andra alternativ och projektet har därför prioriterat denna gröda. I stora delar av projektområdet dominerar nu veteodlingen i alltför hög grad och man anser det angeläget att jordbrukarna lägger större vikt vid andra grödor. Många bönder har odlat upp betesmarkerna och minskat sitt djurantal. Med tanke på boskapens låga avkastning anser man detta vara en positiv utveckling - trots att det innebär en mindre mångsidig produktion.

Minskningen av antalet nötkreatur har emellertid medfört att CADUs mjölkuppköpningsprogram, som under de två första åren såg lovande ut, har minskat i volym. Inom projektet hoppas man vända denna trend dels genom försäljningen av högavkastande korsningsdjur som ger tillräckligt med mjölk för att vara lönsamma, dels genom regelbunden AI-verksamhet. De djur som redan distribuerats (på kredit) ger god avkastning om än i blygsam skala. Programmet, som är mycket långsiktigt, har börjat lovande men priset per djur är högt.

För Chilalo-området som helhet arbetar man även på att få till stånd andra ekonomiska aktiviteter än jordbruk - främst småindustri och hantverk. Kartläggning och förundersökningar är mycket tidskrävande och man har hittills inte kunnat starta några projekt. En del lovande studier har utförts och man hoppas kunna starta vissa småindustriprojekt inom kort.

b) Social utveckling

Denna målsättning är mycket vagt formulerad och man har från projektets sida bett såväl jordbruksministeriet som SIDA om klarare definition av begreppet. "Ekonomisk utveckling" har man definierat betydligt bättre och det är också detta mål som prioriterats. Man har antagit att ekonomisk utveckling måste föregå social utveckling.

De sociala målen är av långsiktig natur och ges nu ökad vikt inom CADU. Den stora svårigheten är att den sociala utvecklingen är helt beroende av det etiopiska samhällets struktur, vilken endast i begränsad utsträckning kan påverkas av CADU. I vissa fall krävs genomgripande förändringar såsom lagstiftning vilket ligger utanför ramen för ett jordbruksprojekt. I sådana fall kan kanske målsättningen social utveckling kallas överambitiös.

Av allt att döma lägger man från ansvarigt etiopiskt håll mindre vikt vid den sociala utvecklingen än vad man gör från såväl projektets som svensk sida. CADU har exempelvis förgäves bett om tillstånd att ge statlig mark till arrendatorer som blivit avhysta, men myndigheterna använder ofta sådan mark till att belöna eller pensionera "förtjänta" personer i enlighet med etiopisk tradition.

Bland projektets aktiviteter för att åstadkomma social utveckling märks bildande av kooperativer och lokala utvecklingskommittéer samt kvinnoutbildning. Kooperativerna och kommittéerna behandlas under punkt fyra nedan eftersom de direkt syftar till målet "att göra den lokala befolkningen delaktig i och alltmer ansvarig för utvecklingsansträngningarna". Kvinnoutbildningen har löpt parallellt med den övriga verksamheten men man kan inte ännu säga mycket om de uppnådda effekterna.

Aktiviteter inom områdena hälsovård och vattenförsörjning syftar också till social utveckling. Hälsovårdsverksamheten har nu flyttats ut ur CADU för att sortera under hälsovårdsministeriet. Vattenprogrammet har hittills främst inneburit kartläggning av grundvattentillgångarna för att möjliggöra en effektiv uppbyggnad av dricksvattenförsörjningen. Effekterna kommer att visa sig på längre sikt. I samband med CADU projektet har även ordnats vattenförsörjning för Asella stad. CADU har medverkat vid utformandet men projektet har genomförts som ett separat program med svenskt stöd om 780 000 kr.

UNESCO driver ett program för vuxenundervisning i området - "Functional Literacy Campaign" och denna verksamhet har samordnats med CADU.

2. Att utveckla lämpliga metoder för jordbruksutveckling

Arbetet mot detta mål pågår kontinuerligt och man har nått goda resultat. På det jordbrukstekniska området har man fått fram mycket värdefulla forsknings- och experimentresultat som kan användas inom stora delar av landet. Man har vidare visat vari CADU-projektets styrka ligger samtidigt som det blivit uppenbart vilka svårigheter som är förknippade med ett projekt av CADUs typ. Genom att man kontinuerligt värderat och dokumenterat sin verksamhet på ett fördömligt sätt har man bidragit till att sprida kunskap om landsbygdsutveckling och dess problem. Den "inbyggda" resultatvärderingen har här varit av stor betydelse. CADU har betytt oerhört mycket för uppläggningsen av andra projekt för jordbruksutveckling vilka vänder sig till småbönder, främst EPIDs "Minimum Package Programme".

Man har inom CADU däremot inte prövat alternativa tillväggångssätt vilket man kanske borde ha gjort för att kunna jämföra effekterna av olika metoder. Man har istället analyserat sin situation och valt de metoder man funnit lämpligast, vilket man anser sig ha tvingats till av kostnads- och effektivitetshänsyn. Ett laborerande med olika angreppssätt skulle otvivelaktigt fördröjt eller fördyrat arbetet, men i gengäld givit kunskaper som kunnat användas på annat håll.

3. Att utbilda personal för CADU och andra liknande projekt

Detta är också ett mål som står i viss konflikt gentemot kravet på effektivt utnyttjande av den begränsade personalen. Det praktiska arbetet har i vissa fall förhindrat en fullgod utbildning av etiopisk personal: vid ett par tillfällen har det visat sig att det bara funnits en enda person som kunnat utföra ett arbete och när denne lämnat CADU har man fått stora svårigheter. Man har dock internutbildning vid projektet och vidareutbildning genom stipendier till andra institutioner inom och utom Etiopien.

Vidare har man ett eget utbildningscentrum där man utbildar manliga och kvinnliga instruktörer (Extension Agents) och personal för de s k trade centres. Även personal för andra projekt, främst EPID, utbildas vid CADU. Den modell för utbildning som utarbetats inom CADU har antagits av jordbruksministeriet för att användas på annat håll.

4. Att göra den lokala befolkningen delaktig i och alltmer ansvarig för utvecklingsansträngningarna

Även detta mål står i viss konflikt till målet att uppnå högsta möjliga ekonomiska tillväxt och effektivt utnyttjande av resurserna - åtminstone på kort sikt. På lång sikt däremot är det förutsättning för framgång. De hittills uppnådda resultaten har inte varit imponerande, men så har också svårigheterna varit ansevärliga.

Projektet har inte lyckats få det aktiva stöd från de lokala myndigheterna som varit önskvärt. Dessa myndigheter har liksom andra inflytelserika personer till stor del upplevt CADU som ett hot mot sina egna ställningar och har vid ett flertal tillfällen motverkat projektet.

En ambition har också varit att försöka vinna befolkningens förtroende: "att få dem att känna att CADU är deras projekt". Man har ännu inte lyckats helt: så sent som i början av 1972 bojkottade bönderna i vissa områden CADUs försäljning av handelsgödsel och utsäde under en tid. Det var en rad faktorer som spelade in, varav de ovanligt låga spannmålspriserna och motsättningarna mellan spannmålshandlarna - större bönder och CADU hör till de viktigaste. Längre fram på året återkom emellertid bönderna och ville köpa sina produktionsmedel från projektet. Alltför kort tid återstod och CADU hade då bara kapacitet att sälja på kredit till 12 500 bönder och över 3 000 fick därför köpa kontant.

De främsta aktiviteterna för att göra befolkningen delaktigt i utvecklingsarbetet är bildandet av jordbrukskooperativer och lokala utvecklingskommittéer. Den kooperativa verksamheten har pågått sedan länge och man arbetar för närvarande med fem kooperativer, varav en blivit registrerad. Man har gjort framsteg, även om de varit långsammare än man räknat med från början.

Arbetet med lokala utvecklingskommittéer kom igång sent men innebär ett viktigt steg mot målet att göra befolkningen delaktig. Hittills har man bildat ca 300 kommittéer med en av CADUs modelljordbrukare och ett antal bönder som medlemmar i varje kommitté. Man arbetar även på att bilda kommittéer för något större områden i vilka förutom jordbrukarna även projektet och de lokala myndigheterna skall vara representerade.

5. Sysselsättning

Man lägger i målsättningen stor vikt vid att försöka skapa sysselsättning inom andra näringsgrenar än jordbruket. Näst efter de offentliga myndigheterna är CADU självt den största arbetsgivaren inom området, men därutöver har man hittills inte kunnat skapa något större antal arbetstillfällen. Man har gjort ett antal förundersökningar för etablering av hantverk och småindustrier, vilket man hoppas skall ge resultat efter någon tid.

I det nyligen startade vägbyggnadsprogrammet var avsikten från början att använda arbetsintensiva metoder för att spara kapitalkostnader och skapa så många arbetstillfällen som möjligt. Av flera skäl har man frångått detta och vägbygget får nu betecknas som maskinintensivt. Man hänvisar till svårigheter att få tag på arbetskraft, vilket delvis beror på att man inte velat betala högre löner än vad jordbruket med sitt mer invanda och lättare arbete erbjuder. Med tanke på att byggande av lokalvägar är något som kommer att få mycket stor betydelse för landsbygdsutveckling i landet som helhet - EPID lägger exempelvis mycket stor vikt vid detta - vore det önskvärt att CADU redan nu kunde bidra till att utveckla en byggnadsteknik anpassad till de förutsättningar som råder i landet: brist på kapital (särskilt utländsk valuta) och god tillgång på oskolad arbetskraft.

Avsnitt 9.1 om fredskårens vägprojekt visar att det går att bygga enklare landsvägar utan stor insats av maskiner.

6. Att stärka befolkningens möjligheter att betala skatt för att möjliggöra liknande utvecklingsprojekt på annat håll

Genom att böndernas inkomster stigit har också deras möjligheter att betala skatt ökat. De faktiska skatteintäkterna i området har däremot inte ökat, vilket till stor del beror på en förändring i skattesystemet som infördes 1968 och som inte medfört någon förbättring av uppbörden. Ineffektivitet och korruption förvärrar läget ytterligare. Detta ligger givetvis utanför CADUs arbetsområde.

Några viktiga problemområden

De externa problem som projektet har att brottas med är många och mycket svårlösta:

- ägokoncentration, mekanisering av jordbruket, stigande markpriser och arrenden
- avhysning av arrendatorer
- ineffektivt och orättvist beskattningssystem
- små möjligheter till sysselsättning utanför jordbruket
- dåligt fungerande spannmålsmarknad i landet och stora prisvariationer på jordbruksprodukter.

Det allvarligaste problemet i Chilaloområdet är den mekanisering av jordbruket och avhysning av arrendatorer som äger rum. I den begränsade del av projektområdet som är mest lämplig för veteodling på stora mekaniserade enheter har, enligt en gjord undersökning, uppskattningsvis två tredjedelar av arrendatorerna sagts upp sedan 1968. De utgjorde då ca 46 % av jordbrukarna medan deras andel 1971 var nere i 12 %. Man har studerat omfattningen i ytterligare två delområden, där mekanisering av jordbruket införs och konstaterade att avhysning av arrendatorer förekommer även där. I huvuddelen av projektområdet är problemet däremot betydligt mindre.

Under 1972 har avhysningen av arrendatorer varit av mindre omfattning än under de föregående åren. Sannolikt har de lägre spannmålspriserna varit den främsta orsaken till den ändrade trenden.

Genom att CADU demonstrerat de ekonomiska möjligheterna hos ett rationellt jordbruk har man bidragit till den pågående utvecklingen men det finns anledning att förmoda att förloppet blivit likartat även utan projektet. Möjligen hade processen blivit långsammare. Projektet har haft små möjligheter att motverka avhysningen av arrendatorer, men de möjligheter man haft har också utnyttjats. Man har till exempel infört skriftliga kontrakt mellan landägare och arrendatorer som ett villkor för att få handla med projektet. Ett stort antal landägare har givit sina arrendatorer sådana kontrakt. Vidare har man, inom ramen för sina möjligheter, utövat påverkan på myndigheterna.

Man hoppas att det liggande arrendelagsförslaget skall antas av parlamentet och att situationen därefter skall förbättras i någon mån.

Sammanfattning och kommentar

En rad positiva effekter av projektet har redan kunnat observeras: ökad jordbruksavkastning och ökade inkomster för småbrukarna, ökad tillgång på spannmål i landet (som måste importera vete), effektivare användning av jordbruksmarken och en minskning av antalet improduktiva kreatur; ekonomisk utveckling i Asella stad; en början till kooperativ verksamhet och ökad medvetenhet hos bönderna om att deras situation kan förbättras. CADU har vidare bidragit till kunskap i landet om jordbruksutveckling och påverkat tänkandet hos de ansvariga myndigheterna till en ökad medvetenhet om de strukturella hindren för utveckling på landsbygden. Detta är av betydelse för prioriteringarna i utvecklingsplaneringen. På den negativa sidan kan noteras en tendens till mer ensidig jordbruksstruktur genom övergången till spannmålsodling, stigande markpriser och arrenden inom området, avhysning av arrendatorer och vidgade inkomstklyftor.

Man måste hålla i minnet att CADUs verksamhet syftar till långsiktiga effekter och att många resultat ännu inte visat sig. Detta gäller inte minst sådana områden som hälsoaktiviteter, vattenförsörjning, skoglig verksamhet, erosionskontroll och boskapsskötsel. Ett avsevärt arbete har lagts ned på försöksverksamhet och förundersökningar vilket man tror kommer att ge resultat om ett antal år. Det är ännu för tidigt att avgöra projektets "grad av måluppfyllelse" - efter bara fem års verksamhet.

Många av de viktigaste effekterna går inte att bestämma värdet av - allra minst i monetära termer. Hit hör attitydförändringar och ökat medvetande hos såväl bönderna själva som beslutsfattarna.

CADU har hittills visat sig vara en lovande modell för landsbygdsutveckling och har i flera avseende varit framgångsrikt. CADUs betydelse för metodutveckling är mycket stor och erfarenheterna tillämpas nu på andra håll. I vissa avseenden har man vida överträffat de ursprungliga förväntningarna. Redan har en fjärdedel av bönderna fått sin ekonomiska situation förbättrad genom ökad avkastning på grund av användning av produktionsmedel från CADU. Dessutom har spridningseffekter positivt påverkat ytterligare ett stort antal.

I de fall projektet lyckats mindre väl ligger förklaringen ofta i de inneboende konflikter mellan olika målsättningar som medför att framgång på ett område medför bakslag på ett annat.

Några av målsättningarna har varit oklart formulerade och man har från projektets sida inte klart kunnat utläsa vad man förväntats åstadkomma. Dessa mål har man inte kunnat prioritera lika starkt som andra.

Ytterligare andra mål har varit klart överambitiösa. Man borde inte ha antagit att ett jordbruksutvecklingsprojekt av CADUs typ skulle kunna uppnå sådana syften som förutsätter omfattande strukturella förändringar i landet.

Även de negativa erfarenheterna är av betydelse genom att på ett tidigt stadium i Etiopiens jordbruksutveckling kunna visa de beslutande organen vilka sociala skadeverkningar och andra problem som kan uppstå om ej kraftfulla motåtgärder vidtages. Detta förutsätter att man kan tillgodogöra sig dessa erfarenheter.

OECD 1972 (p. 5-10)

Scope and objective of evaluation. Evaluation, as the term is used in this paper, is the attempt to assess the results of an activity and, as a function of the results, of the means employed to achieve them. The activity may already have been terminated, in which case the exercise is "ex-post" in the strict sense. Alternatively, the activity may be a currently on-going one. In this case, the purpose of the evaluation will usually be to provide "early warning" of difficulties or to check on progress to date, especially if projects are implemented, as is often the case, in successive stages, and thus permit any necessary adjustments to be made in the course of operations.

Our use of the term "evaluation" does not cover the assessment of proposed new development activities, although this is sometimes referred to as "ex ante evaluation". This type of exercise, more generally denoted by the term "project appraisal" stops at the point at which the decision to implement the activity is finally taken. It is therefore outside the scope of evaluation, which is concerned primarily with results.

Although the evaluation of aid activities does not include project appraisal, the latter is nonetheless of direct relevance to it. First, many of the analytical techniques used in the appraisal of a new project may be applicable to the subsequent post hoc evaluation of it. Secondly, and more broadly, the planning and preparation of a project which is involved in the appraisal process will be one of the elements that the evaluation review will have to take into account in its attempt to assess results. And thirdly, perhaps most significantly, the findings of evaluation work should, in their turn, influence the selection and design of new aid activities, especially in the same recipient country or for similar types of activities. If proper arrangements for feedback are set up, evaluation should thus provide a link between past project results and future development planning, decision-making and operations.

The objective, therefore, of evaluating aid activities is twofold, i.e. to determine whether the resources available have been effectively used to promote the recipient's economic and social development and to improve future (or possibly current) activities in the light of experience. The first of these is essentially an audit function but goes far beyond the purely financial aspects of the classical audit. The second is a management function and to a greater or lesser degree is common to all investment undertakings, not only those that are aid-financed.

While it is clearly of primary importance, for the donors and recipients alike, to establish the effectiveness of a project or activity as a whole, it is also of key interest, again for donors and recipients alike, to assess the specific contribution of the foreign aid element in the operation and results of a given activity. In most cases this will be extremely difficult since the recipient country or agency usually plays as active and determinant a role as the donor. It is nevertheless of interest to try to establish, apart from the review of the operations and results of the project as a whole, to what extent the involvement of the aid agency has affected, positively or negatively, the selection of a project, its nature and specifications, the choice of construction standards, contracting procedures and generally the methods of operation and their efficiency. Development assistance should not simply be a transfer of material resources. Ideally each foreign aid sponsored project or activity should be a pilot activity setting new standards of managerial and operating efficiency and improving the development policies and resource allocation of the recipient country more generally beyond the specific project financed. Evaluation should determine to what extent development assistance has, in fact, played this role.

The evaluation work should also be considered whenever appropriate, as a management tool for the authorities in the developing country in charge of the project or programme. If evaluation has been introduced as an integrated part of the project/programme then it can be carried on without interruption when the authorities in the developing countries take over full responsibility for all operations at the project/programme. It is clearly of great importance to help the authorities in the developing countries to evaluate their own projects and programmes for development including those which are supported by foreign assistance.

The precise scope and character of any evaluation exercise will vary widely according to, first, the type of activity under review, and secondly, what it is that one particularly wants to know about it.

The type of activity which may be the object of an evaluation study may be wide-ranging, such as the whole aid programme of a particular donor country, the results of all the aid given to a particular recipient country (or region), the results of a specific programme or activity to which the donor contributes financial and/or technical resources, or the results achieved by the application of a particular development policy (or technique).

What it is that one particularly wants to know about the activity, i.e. the particular questions on which it is hoped the evaluation study will throw a revealing light, will be very largely a function of who requested the study in the first place. Thus, officials concerned with policy planning or overall resource allocation will have different questions from the officials concerned with operational problems, and their questions will again be different from those of the technical specialists, and so on. It is obvious that the attempt to answer these different questions about different types of aid activity calls for different evaluation techniques in each case and raises different analytical and administrative problems.

Some attempts have been made to assess the effects of an overall aid programme on a recipient country (a good example is the evaluation of United States aid to Taiwan by Neil H. Jacoby). The U.N.D.P. a few years ago made a number of studies intending to try and assess the impact of the technical aid given to particular developing countries (Iran, Chile, Tunisia). However, the relationships between the aid input and the subsequent development of a country is far from easy to establish. Attempts at detecting a positive statistical correlation between aid flows and growth rates have so far proved impossible, partly because of incomplete and inadequate data, and partly because, in view of the complexity of the development process as a whole and of the aid element in it, no such simple mechanistic relationship could really be expected. One question of particular importance in the assessment of the effects of overall aid programmes is their impact on domestic savings efforts.

The evaluation of non-project assistance of various kinds (i.e. commodity import programmes, balance of payment support and sector loans, etc) raises problems of a different character. Here, assessing results may involve a macro-economic approach which differs considerably from the analysis of single projects, although attributing causality to social or economic changes is never easy. More work will need to be done, therefore, before a workable methodology can be found for assessing the impact of these increasingly important forms of development assistance. It is recognised that aid agencies may sometimes be influenced in their choice of aid instruments by the relative ease or difficulty of demonstrating cause and effect and directly measurable returns. Clearly, however, there is not direct relationship between the utility of an activity and the ease of measuring its results.

The present paper concentrates on the type of evaluation study on which the most work has been done so far and where methods and techniques have been furthest advanced - namely the evaluation of the single aid activity (capital aid and technical assistance). It is hoped that the discussion of some of the problems involved in organising effectively this type of evaluation may also be helpful for further work to evolve a methodology for evaluating non-project aid.

In discussing project evaluation, it must always be remembered that the conclusions that can be drawn from the single-project evaluation study for future policy planning are at best only limited. To assess the effect of aid activities at the sector, regional or country level, a series of evaluation studies need to be made and their findings compared. However, such comparisons, although desirable, need to be made with the greatest caution. It may often be useful to evaluate a group of projects belonging to the same economic sector, including, if possible, a few projects operated by the recipient country itself, at the same time.

It has to be constantly borne in mind that identical resource inputs will produce different results depending on external circumstances, such as physical conditions, availability of trained local manpower and other material and human constraints. Comparison therefore of the results of development activities between projects of different types, sectors, and still more, of course, between countries must be made only with extreme circumspection.

The costs and benefits of undertaking evaluation work

Whatever form an evaluation may take, it should be remembered that it inevitably involves an investment of resources, in terms of finance, manpower and effort, that might otherwise be applied to something else. It may well be that such a price is worth paying - but only if it is justified by the results.

The problem of cost is particularly real at the recipient country end. A large donor agency may have sufficient staff resources to permit of their deployment among a variety of assignments, operational and other. In the recipient country on the other hand, not only are total resources of skilled personnel generally limited, but the particular officials with whom an evaluation team will need to consult will normally be the people occupied in determining policy or actually running the project. It is a moot question, therefore, how much of their time should be diverted from the job in hand.

Although evaluation work clearly has opportunity costs, the potential benefits from evaluations, properly designed and applied to the right activities, can be very important indeed. One way of assessing the value of evaluation is simply to try and indicate the risk of not knowing if the plans had worked out properly. An expense of, say, one per cent of the total cost of an activity - it is unlikely to be higher - to evaluate results can then be compared to the risk of possible misuse of the other 99 per cent. While some resources may have been misused because of ill-designed or irrelevant evaluations, there have probably been greater losses because no systematic use has been made of the lessons of the past.

For these lessons to be applied, however, to improve future aid policy and management, the key factor will always be the feedback structure. An evaluation study, in the last resort, is only as valuable as the use that is made of it. However searching the study and however pertinent the findings, they will have little effect unless they reach the policy-makers and the operational officers who are actually in a position to act on them. The administrative arrangements for the handling of an evaluation study's report are therefore as vital to the success of the study as the calibre of the evaluator and the techniques and approaches that he applies.

It must be stressed, on the other hand, that evaluation can have important beneficial effects apart from the evaluation report itself, through the contacts and discussions of the evaluators and the operational personnel itself. These contacts often provide one of the rare occasions where operational personnel can discuss its problems with an independent professional expert. In this way the evaluators can directly impart useful advice and experience.

Evaluating Development Assistance
Problems of Method and Organisation
OECD 1972 (p. 12-27)

PROBLEMS OF THE EVALUATION OF RESULTS

a) Criteria for assessing results

One of the most basic and difficult problems of evaluation is the choice of standards and criteria against which the results of an aid activity, i.e. the balance of its benefits and costs in the widest sense, can be assessed.

A useful starting point for the assessment of results will be the targets and objectives established at the time the project or activity was selected and designed.

In defining the results an activity is expected to make, it is useful to distinguish between its immediate targets (especially output targets) and the underlying broader purpose and objectives. Depending on the nature of the project the immediate target may be to train a given number of farmers, but the broader objective will be to raise agricultural production and incomes. In a public health project the immediate target may be to spray so many houses or to build so many wells but the broader purpose will be to eradicate malaria or improve health standards generally. The immediate target of a fertiliser plant is to produce, economically, so many tons of fertilisers but the broader objectives include increases in income and employment and foreign exchange savings.

The review of operational performance, i.e. the question whether the pre-established targets were reached, whether the methods and approaches selected to meet these targets were effectively applied ("effectiveness" test) and whether the project chosen constitutes the least cost alternative or at least whether the costs of reaching these targets were reasonable ("efficiency" test) will form an essential part of evaluation.

However, evaluation must not only be concerned with operational performance but must go on to ask whether the wider objectives were reached and, consequently, whether the activity has made a significant contribution to economic and social development ("significance" test). Evaluation must assess progress toward the immediate targets and broader purposes separately, because the hypothesis that meeting one will assure the next is not certain and needs testing.

Of the three tests mentioned above, it is the significance test that raises most problems for the evaluation, since it calls into question the underlying policy planning that determined the final choice of the targets and objectives and the methods selected to achieve them. There is presumably agreement now that evaluation must not be limited to

operational effectiveness and efficiency but must also be concerned with the quality of policy planning, including the formulation of overall aid policies and objectives, and the selection of specific activities and their targets, methods and approaches.

The importance of clearly defining the expected results of a project in terms of both the immediate targets and the wider policy objectives cannot be stated too often. Unfortunately, the evaluator will frequently find that the objectives and expected benefits and costs of a project were not very clearly stated at the beginning especially in the field of technical assistance or social projects. Even in the case of capital projects the expected rates of return are not always quantified or the underlying assumptions and forecasts are often not very explicit. This will make the task of evaluation more difficult, although many useful lessons can still be learned. One of them is then likely to be that a clear statement of targets and objectives, time-table of accomplishment, and estimate of costs are essential for effective use of resources. While it is true that flexibility is necessary in order to cope with changing conditions, there is a difference between intended flexibility and inadequate planning. Indeed, the discrepancy between what was intended and what was subsequently found by the evaluation study is one of the basic problems to be solved in development.

One of the purposes of evaluation is to improve project appraisal techniques and aid programming generally. It is important, therefore, that the appraisal reports and other documents established for the assessment and preparation of projects are as explicit as possible. While there are inevitably considerable uncertainties and risks regarding the project outcome and the development of external factors on which the success of a project may depend, the underlying assumptions and forecasts should be spelled out openly and in the detail required to permit subsequent review.

It is recognised that a government's decisions on investment and social programmes will inevitably be influenced by considerations that are non-economic in character, that many benefits and costs cannot be valued precisely in monetary terms and that the choices regarding the selection, type and location of projects must inevitably to some extent be political in character. However, governments should, to the extent possible, be aware of the cost of departure from maximum economic efficiency. When it comes to the evaluation of the project, the evaluator should be aware of these non-economic considerations so that he can make a proper assessment of the original objectives of the project and the factors that influenced its final selection and design.

It must always be remembered that the principal purpose of evaluation is to improve current and future aid activities. An important element in the evaluation of results is, therefore, to look for possible actions to enhance the effective operation or maintenance of the on-going projects and to look for possible lessons about project design or execution which can be applied to similar future projects. In this way, the evaluation will do more than confirm or correct the original feasibility study.

b) Cost/benefit evaluation

While evaluation cannot be limited to a narrow quantitative assessment of net benefits, a systematic estimation and comparison of costs and benefits is nevertheless an essential instrument for evaluation purposes. Both costs and benefits must, as far as possible, be taken in the widest sense to include not only direct but also indirect or external factors.

Different types of costs and benefits raise different problems of measurement. Some can be measured with relative ease, others largely escape quantitative assessment. To the extent a project's costs and benefits can be quantified and expressed in monetary terms it is possible to make a cost-benefit comparison and a number of techniques which are also applied for the ex ante appraisal of projects are available for this purpose.

In the case of a directly remunerative capital project one test of its success is its profitability (rate of return on investment) or financial results. It is important to know to what extent a project pays its own way and even in the case of non-revenue earning activities it is necessary to establish its impact on recurrent and capital costs.

However, the main interest is in the effects of a project on the economy as a whole and, therefore, a social cost-benefit evaluation will have to be made estimating the present value of the benefit and cost streams over the economic life of the project using prices for the inputs used and the outputs produced reflecting their real value to the economy. (Evaluation studies could usefully include an assessment of the appropriateness of the forecasted economic life of the project to ascertain whether the projection was realistic).

Often market prices are seriously distorted, due to protection and similar government policies or other factors which effect the price structure, and do not reflect real opportunity costs of labour, capital and foreign exchange to the economy.

An important element in cost-benefit analysis is the use of accounting or shadow prices which endeavour to reflect the true value to the economy of the inputs used and the outputs produced more accurately than actual market prices. Ex post evaluation cannot, of course, be automatically based on the accounting prices used at the ex ante stage. In fact, one of the objects of the evaluation will be to examine the validity of the accounting prices used for the appraisal. For instance, the use of shadow prices for labour which did not fully reflect the plentiful supply of manpower may have led to the choice of an unduly capital-intensive project. It is also possible, of course, that the proper shadow price for labour may have changed, predictably or unpredictably, since the time of appraisal as a result of marked changes in the supply of labour. Discount rates used at the time of appraisals should also be subjected to examination during the evaluation study for their appropriateness.

Techniques for shadow-pricing are already widely used in the ex ante appraisal and have become increasingly sophisticated in recent years. Examples are the techniques set forth by Little and Mirrlees in their "Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries", prepared under the auspices of the O.E.C.D. Development Centre, the "Manual of Project Appraisal" of the United Kingdom Overseas Development Administration (which is based on the O.E.C.D. Manual), and the "Guidelines for Project Evaluation" of UNIDO (1).

The shadow pricing technique developed by Little and Mirrlees aims to take the foreign exchange and employment effects of an investment project fully into account. Under more traditional techniques, a separate assessment is usually made of the effects of a project on net foreign exchange and employment.

Many difficult methodological problems remain in the use of cost-benefit analyses which are the subject of controversy. There are also difficult practical problems in the application of shadow pricing techniques. These require considerable analytical skills and the necessary statistical data is often deficient. The techniques of cost/benefit analysis have been described extensively in the literature. The present paper, therefore, only discusses a few special problems which are of particular interest for the task of assessing a project's results. Special attention is devoted to the problem of assessing the costs and benefits which are difficult to measure.

c) Assessment of costs and benefits which are difficult to measure

A distinction must be made between the problems of quantification and of monetary valuation. There are certain benefits which cannot easily be valued in monetary terms, but which can nevertheless be quantified using such indicators as nutritional standards, lives saved, quality improvements of water, etc. Programmes in the social field, such as health are not based on traditional profitability criteria and market prices should, in principle, be replaced by "political weights", both for ex ante appraisal and ex post evaluation. In addition, there is often the more practical problem that certain costs and benefits which are in principle measurable cannot be assessed because of the absence of statistical data.

The extent to which the less easily measurable costs and benefits should be explicitly and quantitatively taken into account in the evaluation of a project, and indeed in the ex ante appraisal, is a difficult problem and must necessarily be a matter of judgment. The full effects of a project cannot be judged if significant costs and benefits are disregarded simply because they cannot be measured.

(1) For first examples of the application of social cost benefit analysis of the O.E.C.D. Manual type to ex post evaluation see the United Kingdom studies referred to in the attached Bibliography.

On the other hand, there is also the danger that the results of evaluation may be distorted because of the more or less arbitrary inclusion and quantification of such costs and benefits. The following quotation from the United Kingdom Manual illustrates the dilemma which evaluators face at the ex ante appraisal stage.

"Not all the implications of a proposed project are susceptible to economic analysis, yet they may be important in any final decision. For example, the need to improve health standards generally may be an important reason for embarking upon a water-supply project but it is impossible to assess such potential benefits in any satisfactory way. There can be non-quantifiable costs as well, e.g. the impact of an open-cast mine on the landscape, or of air pollution from a steel works on public health. The approach adopted by the O.D.M. is to estimate the net present value of a project without taking these factors into account and then to make some arbitrary judgment of the effect it might have on net present value if the non-quantifiable factors were included, e.g. if the net present value is negative, would it be reasonable to assume that, after including these non-quantifiable benefits, it would be positive?"

In practice, largely because of the difficulties of measurement referred to, the assessment of indirect or secondary costs and benefits, including distributional effects, does not seem, at least until recently, to have played an important role in project appraisal and in decisions on project selection although with the growing emphasis on the quality aspects of development these factors are now beginning to receive greater attention. It is an important task of evaluation to identify these indirect costs and benefits as accurately as possible and to assess to what extent they may have affected the value of the project to the economy.

The following paragraphs illustrate some of the problems which arise in an attempt to assess some of the benefits and costs which are less easily measurable.

For activities which are not directly remunerative, the benefits are of a character which largely escape monetary measurement - for example, projects in the field of health or education. The benefits of these projects are complex and diffuse, there are generally no immediate pecuniary returns and rarely comparable market prices for the services rendered. Between these and the directly remunerative projects, there is a further type of project, which combines easily measurable benefits with others which can only be assessed with difficulty. Projects, for example, in the field of road development and water resources development fall into this category.

Considerably more work appears required to establish systematic methods of calculating the benefits to be derived from projects in the public sector. In such projects, the benefits are likely to be both tangible and intangible, direct and indirect, primary and secondary. Such complexity of problems inevitably puts a great strain on the techniques

of cost-benefit analysis. It will, therefore, in such cases be necessary to complement the cost-benefit analysis with other studies and criteria of a different nature, better fitted to assess the results of a project. The need for such supplementary studies should be foreseen at the time the evaluation work and, indeed, the ex ante appraisal, is being designed, and their results used together with that of the traditional cost-benefit calculation.

Thus, for example, in the case of a road project, it should be possible to make meaningful estimates of the economic benefits. They will in the first place cover cost savings in the movement of goods. But an effort should also be made to assess, to the extent available data permit, net increases in production due to opening up new areas, increased income due to greater mobility, reduced gap between local market prices in the producing region and in the centres of consumption to the extent they go beyond transport cost savings, employment benefits, and foreign exchange benefits due to improved transportation facilities for export products. Since road investments affect different areas differently, special attention should be paid also to the distributional benefits. To these various benefits of an economic nature can be added certain social benefits, (better school and hospital services, etc, due to improved transportation and easier urban exposure), and political benefits (greater political and social cohesion).

For an education project the economic benefits will be increased availability of qualified manpower and, consequently, increased earnings and productivity. These will need to be calculated carefully (e.g. in assessing productivity benefits, such structural factors as the high salaries of government employees in some developing countries, and the restricted mobility of the labour market, etc will have to be taken into account). To the economic benefits could be added the social benefits deriving from better hygiene, lower birth rates, the institutional benefits accruing to the country through the development of a more modern educational structure, including possibly, greater national cohesion, as well as the psychological benefits represented by the satisfaction to the individual receiving an education. In respect of health projects the foregone life-time earnings method has been increasingly put forward as a possible measurement tool for such projects. Unfortunately, the inadequate statistical resources of developing countries, may often make it impossible to adopt the more sophisticated type of measurement used in developed countries.

The principal cost consist of inputs of various types of labour, capital equipment and materials, and these can be clearly identified and measured. As is the case with benefits the special problems arising from the fact that actual market prices for inputs do not reflect the true opportunity costs to the economy may be overcome by using accounting prices.

But there are other less easily measurable and indirect costs or "external diseconomies". The most important negative external effects of projects are environmental and social in character. Environmental effects include atmospheric and water pollution, e.g. by steel mills, cement and fertiliser factories (1). It has been established also that in certain cases irrigation schemes have led to the spreading of bilharzia or to increased salination. The most important negative social effects are undesirable consequences for the distribution of income. These will be discussed separately in a following section. In addition there may be undesirable effects on employment (which also have important distribution implications) and other negative influences, such as unwanted urbanisation, cultural and social disruptions, etc.

Negative environmental and social effects may seriously affect the value of an otherwise perfectly effective project or activity. In some cases one may be obliged to accept such negative effects as an inevitable cost, in others steps may be taken to avoid such effects, even at a cost, and in extreme cases it may be necessary to abandon the project. In fact, in some of the irrigation projects referred to above, inadequate advance recognition of the bilharzia problem required subsequent closing down of the schemes. It is important that these factors are more explicitly taken into account in appraising and designing projects. More basic analytical work is required to develop criteria and techniques which will make it possible to incorporate environmental and social considerations more adequately in project appraisal and evaluation.

For projects whose benefits and objectives are non-economic in character or cannot be expressed or measured in terms of economic benefits, evaluation will have to concentrate on the extent to which the objectives of the project have been achieved and within the limits hindsight permits, whether the projects and their objectives were sensible and well-chosen.

In order to be able to assess the results of a project of this type it is of particular importance to state the objectives clearly in terms of the conditions expected at the end of the project. These conditions should as far as possible be expressed in objectively verifiable indicators. These indicators should not only refer to the immediate targets or outputs (such as number of farmers trained, wells built, etc.) but to the broader objectives and goals the project is expected to achieve, such as the increase in output and incomes of small holders, improvement in nutritional or health standards, number of expatriate teachers or other operational personnel replaced by competent local staff, etc.

It will not always be easy to identify objectively verifiable and meaningful indicators of the goals a project is designed to attain. It is important that the indicators chosen refer to goals which the project in itself can really be expected to achieve. In many cases a particular aid project will only be one contributing factor in the achievement of a particular policy goal and its success may depend on many factors outside

(1) The I.B.R.D. has appointed an Environmental Adviser who is responsible for reviewing the environmental and related health aspects of projects considered by the Bank.

its direct control. There are thus inherent limitations to the evaluation of the results of projects in the social and institution building field (1).

Projects which produce benefits which cannot be expressed in monetary terms and for which a full cost benefit evaluation is thus not possible should at least be the subject of a cost-effectiveness analysis. The project should be analysed with a view to establishing whether the costs of achieving the project purpose were reasonable and kept to the economic minimum

It may also be useful to calculate the present worth of the cost streams associated with possible alternative project approaches and technologies, design standards or phasing, for a range of discount rates. (For example, a comparison might be made of alternative road design standards, maintenance costs, and future up-grading work to satisfy an expected pattern of traffic growth). The evaluation should include an examination of the alternatives that have been compared in the feasibility and design studies and of the methods and assumptions used in making the comparisons.

Cost considerations have long been neglected in technical assistance activities and social projects. As a result of inappropriate standards, unit costs in educational training and public health projects are often extraordinarily high. Systematic ex post review and analysis of and analysis of costs could contribute greatly to increased cost consciousness and improved efficiency of resource use.

d) Assessment of distribution effects

There is a growing awareness that the fruits of economic development in developing countries are sometimes very unevenly shared by various social groups. It is important, therefore, not only to estimate the contribution of the aid-supported activity to the income of the target group or to total net income but also to take into account the distribution of benefits and costs between people of different income status or in different regions of the countries. For instance, in the case of a water development and electric power project involving the construction of a dam the distribution of costs and benefits between the populations living up-stream and down-stream of the project is likely to be very different. These differences would be completely concealed by the calculation of a single overall cost-benefit ratio.

Greater equity of distribution of benefits is now an increasingly important consideration in the selection and design of projects. It is quite possible, however, that a project may have redistributive effects (of income or possibly of other benefits) which were not foreseen at the outset, including unexpected inequities. These need not be quantified in every case but can often be observed in their gross manifestations. For instance, a successful

(1) The special problems of evaluating the results of technical assistance activities are developed further in Chapter III.

modern plantation may as a result of its increased output and lower prices squeeze smaller producers out of the market. More effective agricultural technology may lead to direct operation by owners using mechanisation, resulting in a displacement of tenants. Irrigation projects may result in windfall profits for land speculators. On the other hand, a rural development project may be considered as quite successful in spite of a relatively low apparent rate of return because the benefits accrue to particularly poor farmers. The benefits of any project, therefore, (and still more of a related series of projects) must be measured in relation not only to the economy as a whole, but also in relation to the benefits realised by specific groups within society, e.g. the residents of a particular geographical area, or a particular income class. By the use of certain benefit weights, theoretically derived from marginal utility considerations but in practice established on political grounds, related to specific target groups an attempt could be made to quantify distributional effects.

It is obviously more important to assess the relative benefits for different income groups of a whole series of projects or of overall government policy than the benefits of a single project, unless, of course, this project is important enough to have a significant impact on overall income distribution. The use of benefit weights necessarily implies a considerable element of arbitrariness. To the extent that distributional effects are taken into account, they must be clearly and separately identified. The evaluation will also have to ask whether desirable distribution effects could not have been achieved more effectively by other economic, regional or national policies.

e) The "with" or "without" principle

The measure of a project's net benefit to the economy is not the difference in the situation "before" and "after" the project, but rather the difference between what the situation was "with" the project and what it would have been "without" it. This is one of the basic principles of ex post evaluation. Many capital projects designed to maintain, modernise or improve infrastructure, e.g. the improvement of roads and port facilities have as their main benefit the prevention of cost increases. The true benefits of such projects are often much greater than any reduction in absolute costs that may occur; the use of a "before and after" concept does not give recognition to that part of the benefit representing cost increases prevented. On the other hand, if output would have increased or prices would have fallen without the project, project benefits would be less than a "before and after" comparison would suggest. Increases in output or in traffic may have occurred after a road was built, but not necessarily because of it. Even if there is a completely accurate analysis of development "with" the project, the problem remains to determine what would have happened "without" it.

It is evident that it will be increasingly difficult to establish the "without" situation the longer the time lapse between project initiation and evaluation. On the other hand, the full effects of a project cannot be assessed

it has been in operation for some time. This is one of the dilemmas evaluators have to cope with.

The "without" alternative can be defined as a situation in which no alternative project would have been undertaken. In other cases it may be more appropriate to compare the cost/benefits of the evaluated project with some alternative project which might have been undertaken instead. In circumstances where it is reasonable to assume that the benefits of the evaluated project and an alternative would have been identical the comparison could be limited to the costs of the two projects.

Sometimes it may be useful to employ the device of a control group to assess the "without" situation. One major drawback of the control group, however, is that it is very difficult to separate the effects of a particular project from all the other factors prevailing in the area where the project is located. For instance, the farmers in a particular region may be more receptive to certain training methods than those in another area. Furthermore, it is difficult to be sure that a given project has not had some influence (whether positive or negative) on the theoretically "independent" control group. It will not often be feasible to look at other areas which have not been affected by the project and thus can be used as a valid basis for comparison. Nevertheless, in the case of a very large project, particularly one where it is the dominant development factor in the area concerned, the use of a control group can be very useful.

f) Factors influencing project results

An essential element of the evaluation of the results of a project is the identification of the several factors that have contributed, positively or negatively, to bring about these results. The results of a project will depend essentially on:

- (i) the quality of project preparation;
- (ii) the quality of operational performance;
- (iii) the propitiousness of factors outside the control of the project.

The review of project preparation will include a number of questions relating to the appropriateness of the choice of project and the form finally decided. For example, were the basic objectives the project was to serve well chosen, and was it properly co-ordinated with other related activities? (For instance, agricultural extension programmes have to be supported by co-ordinated action in the field of rural credit, availability of seeds and fertilisers, construction of feeder roads, etc). Did the sector chosen belong to those where additional investments were most needed? Were the design and specifications of the project chosen appropriate taking the availability of local labour and materials fully into account? Was proper attention given to alternative solutions? Was the project well-scaled? Was the timing about right? (Premature investment means the commitment of resources before they attained as high a priority as they deserve and a failure to take advantage of other opportunities)

of greater immediate profitability - alternatively, high returns can sometimes reflect little more than failure to have made timely investments in the past, leading to high and rising present costs). Another important question is the location factor, which may have influenced the efficiency of the use of resources, and may also have important equity implications.

The results of a project are determined also by the efficiency of its operational performance. It is necessary to investigate, therefore, whether the project was properly executed and monitored, whether the contractors were well chosen and supervised, whether time schedules and cost estimates were observed.

The rate of return of a project is often substantially affected because of unexpectedly higher construction and/or current costs. In assessing cost increases a distinction has to be made between higher than expected inputs, delays in construction, changes in relative prices and the rate of inflation. It is also important for future project preparation to examine the adequacy of contingency allowances for higher costs.

The examination of implementation should, of course, cover also the participation of the recipient country or agency. Did they comply on schedule with their agreed financial contribution, counterpart personnel, etc.? Was any necessary enabling legislation passed in time, etc.? The answers to such questions can sometimes be significant not only for the particular project under review, but may reveal important lessons for future project implementation. Finally the evaluation of implementations should also go to the operation after project completion, covering such matters as employment and training practices, pricing and marketing, repair and maintenance.

Project results are importantly affected by conditions and factors which lie outside its control. Evaluation will have to examine whether these factors were properly identified and to what extent the forecasts and assumptions made during project preparation and design were correct. Aid activities may sometimes fall short of expectations or fail precisely because these important forecasts and assumptions turned out to be wrong. For instance, in the case of an industrial project there may have been unexpected trends in demand, prices and costs. In the fields of agricultural extension or health projects unwarranted assumptions may have been made regarding the response of the local population. Through systematic study of expected and actual developments evaluation work may itself help to improve forecasting methods and working assumptions.

g) Relevance of evaluation results to overall aid policies

The findings of evaluation studies may offer useful guidance for overall aid policies. This may apply to both the effort contributed by the donor and by the recipient country itself.

The constraints arising out of the policies of the aid donor are felt both at the level of project selection and implementation. Problems may arise because the priorities of the donor and recipient do not necessarily coincide. The representative of a developing country at the Wassenaar Seminar pointed out that the aid available from a particular donor in a particular year may not be adequate to finance a project for which that donor is the preferred source in terms of technology or cost of equipment; the competitive source for equipment may not be the one offering the best technology (or vice-versa); non-economic criteria may render a variety of investments ineligible for development aid, etc. The resulting situation is that projects and donors are sometimes matched in an ad hoc manner.

Ex post evaluation should, therefore, not be designed solely to explore the discrepancies between actual implementation and the ex ante planning. If it is, there is a danger that "we may be ignoring precisely the feed-back information that may be most valuable from the point of view of general aid strategy. Such a restricted evaluation is not likely to answer such questions, for instance, as: a) Given the validity of the general development strategy of the recipient, was the right project in terms of priority chosen at the right time? b) To what extent did the constraints affecting the amounts, distribution and timing of aid inhibit the most economic and efficient choice, in terms of the size of project, technology, management arrangements, equipment, etc.? c) What were the current (and future) costs to the recipient economy resulting from the tying of the specific project to the specific donor?"

It is obviously unreasonable to expect that evaluation studies by assessing a situation after the event, can hope to provide satisfactory answers to all these questions. Nevertheless, these are some of the questions that are very relevant from a broad development standpoint, and the evaluation study should at least bear them in mind so as to put the results of the individual aid activity in its broader development context.

Sid: 13 - 30

Introduction

Most nations of the world today give high priority to projects and programmes intended to advance economic and social development. Governments have accepted greater responsibilities and are using greater resources than ever before to aid development. Intergovernmental organizations and their agencies are increasingly concerned with development activities. Business concerns and private, non-profit organizations are more and more adopting economic and social development at home and abroad among their major goals, and are devoting substantial resources to help achieve these goals.

For economic and social development to take place, leading to improved levels and a heightened quality of living, any or many of a wide variety of changes may need to take place. The needed changes may be psychological—in motivation and attitudes. They may be educational—in knowledge, concepts and skills. They may be technological—in new methods of production, organization, administration and distribution. They may be sociological—in relations among persons and groups. They may be economic—in the allocation of resources to various industries, in the distribution of income, in the denial of present consumption to permit increased investment. They may be political—in the control and exercise of power.

The tasks of the development administration planner are threefold: to determine the changes in his country which most need to be speeded up, to design actions or activities (development projects) by government or other organizations which give most promise of bringing about the desired changes with the highest ratio of benefits to costs, and to administer projects (including altering them) as efficiently as possible (which may require altering them).

All three tasks depend for their success upon the collection, analysis and evaluation of pertinent data. The more objective and the more

Evaluating development projects

quantitative the data, the better. As Lord Kelvin pointed out, 'When you cannot measure what you are speaking about, when you cannot express it in numbers, your knowledge is of a meagre and unsatisfactory kind; it may be the beginning of knowledge, but you have scarcely in your thoughts advanced to the stage of science, whatever the matter may be.'

It is especially important to obtain information about the changes that specific projects have produced and about the costs they have incurred. And the more directly this information can be related to the various elements in actual project operations, the more convincing and useful its testimony. The art of inducing and guiding social and economic change is not yet highly developed. Data that show how things are going can be immediately helpful in improving project operations in midstream. And what can be learned about the results of completed projects can be most helpful in planning subsequent projects.

A good deal of this manual is therefore devoted to methods of collecting and analysing data of a psychological, educational, sociological, economic or political character, which can be used in planning and in evaluating development projects. The methods described are, essentially, the methods of the social sciences, applied to the practical problems of development administration. They have been successfully used by many who, though not academic social scientists and not having large resources available, have nevertheless wished to undertake careful, objective investigations. Such persons will find very useful the practical examples of data collection and analysis reported in the *International Social Science Bulletin*, 1955, Vol. VII, No. 3, on 'Evaluation techniques'.

Changes significant in development

Economic and social development is a complex process involving many kinds of change. Some changes occur early, others later. There is a high degree of inter-relationship among the various changes that occur, but it is usually very difficult to discover how, and how greatly, any particular changes affect other changes.

Both logical analysis and empirical investigation, however, point to certain kinds of change as being of strategic importance during the period when a traditional social system is transforming itself into one characterized by a self-sustaining process of technological and material advance. These strategic kinds of change may be grouped under three major headings, as they affect primarily individuals, social relationships and social capital.¹

1. See E. E. Hagen, 'The process of economic development', in *Economic Development and Cultural Change*, 1957, Vol. 5, pp. 193-215, from which much of this listing was taken.

Changes in individuals: their information, skills, attitudes

1. Increasing literacy, scientific knowledge, scientific and technological training and a scientific or engineering approach to problems.
2. Increasing dissatisfaction with traditional levels of living, traditional status relationships, traditional economic activities.
3. Increasing belief that economic and social advancement can be obtained through new devices and new economic activities.
4. Increasing belief that economic and social advancement can be obtained through individual competence and effort (rather than through preference based on bribery, political favour, kinship, caste or social status, national origin, race, religion or sex).
5. Increasingly specific definition of economic rights expected from society, and economic obligations to society (rather than the vague, open-ended security often expected from the village or family, and the indefinite but broad economic obligations often felt towards the village or family).
6. Increasing respect for honesty in business and government and for the use of contracts in economic relationships.

Changes in social relationships and institutions

1. Increasing interpersonal communication (through adoption of common language, growth of literacy, increased media of communication, social mobility, travel, etc.).
2. Increasing economic opportunity (through decreased monopoly, increased availability of credit and greater occupational mobility).
3. Increasing rewards for economic activity (through land reform, tax changes, governmental aid of various kinds).
4. Increasing power of groups participating in these changes, and diminishing power of groups resisting change.
5. Increasing governmental activity in public service and in economic and social development.

Changes in social overhead capital

1. Increasing investment in education, public health and sanitation, water supply.
2. Increasing investment in transportation, communications, power, irrigation.
3. Increasing competence (likely to involve investment) in public administration, civil police, and the military establishment.

Evaluating development projects

Measurement and evaluation

Many development projects are intended to bring about increases in the production or distribution of goods or services. Such increases may be temporary, ceasing with the end of the project. Well-designed projects do not limit their goals to changes that may be temporary, but seek also to bring about changes of the strategic kinds listed above, which are likely to persist for long periods of time. Both kinds of changes can be measured.

But obtaining measurements of project results and costs is not in itself 'evaluation', even though it provides information needed for evaluation. Measurement, i.e., concretizing and quantifying phenomena as far as possible, is only one step in evaluation. Contrary to the popular saying, facts seldom 'speak for themselves'. They have to be interpreted, and interpretation is the component that distinguishes evaluation from mere measurement.

For example, a literacy rate of 30 per cent may be judged 'very satisfactory' at present, but 'very poor' ten years hence. This means that the mere fact of 30 per cent literacy has to be placed in a context involving judgements about what is desirable and what is attainable. This example also illustrates the fact that standards may shift from one period to another.

Unfortunately, situations are rather rare where contexts and standards are fixed and clear without any interpretation being required. It may even be very difficult to find a good basis for appraisal or a satisfactory measuring device at all, especially with activities which are intended to bring about psychological changes.

Therefore evaluation is firstly—and necessarily—a body of concepts and practices which have proved their usefulness (in the field of social sciences) and which are applied in such a way that they can contribute to the improvement of practical activities. Thus a manual useful in evaluation could hardly be a timetable, a checklist or some other simple device. Rather, it needs to present applicable concepts and methods, as this manual does. The more experienced an evaluator is, however, the quicker will he lay hands on proper standards and devices and be in a position to help the development administrator.

First-approach and socio-psychological evaluation.

Closely connected to a correct understanding of evaluation is the distinction made in this heading, which may be illustrated by an example.

In a particular development project, fertilizer may be provided (at a subsidized price). The increased harvest may be looked upon as the primary measure of accomplishment of the project. A more fundamental measure

Introduction

of accomplishment is the change in the willingness of the farmers to buy fertilizer at commercial prices in subsequent years. Still more fundamental is the change in their interest in trying out other improved agricultural techniques. Most fundamental of all is the change (if any) in their willingness to support, or to co-operate in, the development of new agricultural techniques.

In appraising economic development, attention has often been focused on superficial changes in production, consumption or saving, perhaps because they are relatively easy to measure. But significant changes are the ones that occur more profoundly in the minds of people. Often—especially when some prediction of future conduct is involved—it is only there that such changes can be investigated.

The more an evaluation remains at the first level in the example (i.e., using a simple but rather superficial criterion), the more it is first-approach evaluation. The more it comes to the last level in the example, the more it is socio-psychological evaluation—because it implies the use of socio-psychological procedures. The art of evaluation is to utilize first approaches whenever possible, but to go on to the socio-psychological level when necessary. It is possible to obtain data on any required level. Methods of collection are discussed under 'Step One' below.

Programme results and project results

This manual discusses ways of measuring and analysing both the results of development projects and the results of the individual operations comprising those projects. It does not, however, discuss the results of development programmes.

Development programmes usually comprise a wide variety of important activities, in different regions, over different time periods. Measuring the results of development programmes is, of course, very important. Governments cannot determine their policies, allocate their funds or administer their agencies without information about the results obtained. To measure these results, they call upon the whole statistical apparatus of censuses, records of production and trade, index numbers, input-output analyses, national income accounting, etc. Such over-all measurements and analyses are outside the scope of this book.

Uncovering the results of individual projects is simpler and less costly and can often be carried on by the persons directly involved in the project. Moreover, project results show up most clearly at the 'level' where a particular group of individuals comes directly in contact with particular project operations. The fewer the complicating factors present, the clearer will be the link between cause and effect. As governments improve their methods

Evaluating development projects

of collecting data for use in evaluating their development programmes, however, a valuable by-product may be the increased availability of data which can then also be used in evaluating the results of particular development projects.

The fact that national development programmes are left out of consideration here does not, however, mean that this book is intended only for use with extremely simple projects. Nor is it intended only for projects for which a first-approach evaluation is undertaken. Even a limited and clearly defined development activity may present complicated aspects and may require socio-psychological investigation in order to provide administrators with the insights they need for evaluation and decision.

Steps in indicating the results of a project

The logical process of identifying (and measuring) the changes that occur and then attributing them to a development project may be outlined as follows:

Step one. Describing the development project and specifying the changes which are its goals.

Step two. Deciding what data to use to indicate changes in the directions desired (and also to indicate side-effects).

Step three. Collecting the data—before, during and after.

Step four. Analysing and interpreting the findings, and reviewing these with interested groups.

All the steps but the third are relatively simple ones—dictated by logic and demanding only the time and effort to think them through and reach agreement. These steps are little different in small, inexpensive projects from what they are in large, elaborate ones. They can be carried out without requiring additional staff or funds.

'Step three' can be done simply, without additional staff or funds. On the other hand, if the project is of such size or significance as to warrant it, this step can be developed in as great depth and detail as desired. The bibliography at the end of the manual lists references for use in carrying out such more intensive studies, together with reports of a number of field studies carried out in Asia and Latin America. It may be that a centre for social research exists in a local university or in some government department and can be called upon to carry out a detailed, scientific study of the changes induced by a project.¹ Here it is assumed that little if any additional

1. An illustration of the excellent social research that such centres may be willing to carry out is contained in A.F.A. Husain's *Human and Social Impact of Technological Change in Pakistan*, Dacca, Oxford University Press, 1956 (two volumes).

Introduction

staff or funds are available to obtain and analyse data about project results. The procedures recommended are believed to be practicable for most operating agencies.

This manual a closed circle

At its optimum, a completed evaluation which followed these steps would conclude that a particular development project had contributed to one or more of the 'changes significant in development' which are listed above. Often, however, an evaluation—especially when it applies to a limited activity and is done without much professional sophistication—is inadequate to demonstrate convincingly that such a contribution has been made. Still, interpretation of the demonstrated results in relation to the more fundamental changes needed in a developing society is a valuable exercise. An example of such interpretation is given at the end of this manual, thus closing the circle by emphasizing the relationship of even the most limited development activities to the larger goals sought.

This relationship can well be kept in mind while planning an evaluation that proceeds by the steps now to be described. Even if the project is limited and methods of investigation must be simple, there is great value in having a broad view of its context and making a logical evaluation plan. Moreover, rigorous objectivity in handling data is a necessity. Each well-conducted evaluation can make an important contribution to the understanding and forwarding of a nation's economic and social development.

Step one

Describing the development project and specifying its goals

Before one can discuss results, it is obviously helpful, if not indeed a logical necessity, to ask 'The results of what?' Implied are questions both about what is done in a project and about why the project was undertaken—what were intended to be its results. The answer to these questions will then suggest what data will be germane as indicators of project results. The more detailed the statement of operations and objectives, the wider the range of possible indicators suggested.

Describing the project

What aspect of economic and social development is involved? Agricultural technology? Industrial production? Education? Health? Or what?

What organization or individual is responsible for the project?

How many and what kinds of people are engaged in it? What supplies, facilities and equipment are available for use in the project? What and whose funds are allocated to it?

Where will the project be located? For how long will it last?

The answers to such questions give the dimensions of the project. Project administration and evaluation are both facilitated if these dimensions are specified in writing before the project is initiated, or very soon after activities have begun.

Some dimensions may change during the project's life. If an explicit, dated record of such changes is kept, it will be most helpful in later interpretation of project results. This all sounds very simple. But one will be astonished how often it occurs that one or more of these questions cannot be answered (readily or at all).

Describing the development project and specifying its goals

Specifying the operations involved

Selection of indicators and interpretation of results are greatly assisted by detailed reports of the actual operations performed—by whom, what, for and to whom, where, when, and for how long? It is usually desirable to include at least as much detail as in the following examples:

Advice by (named) experts to (named) government officials in particular government ministries, concerning particular (named) problems.

Participation of (named) expert as voting member in development planning board, during the preparation of a development plan for the petroleum industry.

Drafting legislation for the organization and establishment of a central bank, working in consultation with the ministry of finance.

Training of a particular group of teachers in improved teaching methods, this training to include lectures (in what languages?), discussion groups (with interpreters?), specified reading, supervision of assignments and practice teaching sessions.

Development and presentation of a series of radio programmes of specified length, at specified intervals, etc.

Distribution of anti-malarial drugs at specified intervals to all families (estimated number) in a particular area (specified).

It is helpful if the exact operations which are to be undertaken are specified as early in a project as possible, ideally before the project itself is approved. This makes possible early collection of data about the groups which will be the objects of the operations.

It is not always possible, however, to specify all operations before the experts or administrators involved are on the ground and have a chance to study the situation in some detail. Moreover, changes may subsequently need to be made as particular activities turn out to be more or less effective than expected. If operations are specified in writing as soon as decisions are made, however, collection of data can begin early and will make possible later comparisons. For example, assume that, during a home economics educational programme, it is decided to stop distributing information pamphlets directly to private homes and, instead, to train local school-teachers who are then expected to pass the new information on to housewives. There are now two sources of data on the progress of the project: namely, the teachers (whose knowledge and communication activities can be studied) and the housewives. The earlier that this change in operational strategy is known, the earlier the collection of pertinent data can begin.

Evaluating development projects

Stating objectives

In deciding what kinds of indicators are needed to show results, it is obviously helpful to state with some precision just what the project is intended to accomplish. This then directs attention to the kinds of data that will indicate extent of accomplishment. Because objective, quantitative indicators carry most conviction, it is usually desirable to point up those changes that are objectively measurable by methods that can be duplicated by others. If a statement of desired changes is formulated at the beginning of a project, it will be possible to obtain more 'baseline data' as the first step in 'before and after' measurement.

The results of development projects—the standards by which they are judged successes or failures—may be considered in terms of six major dimensions:

1. The kinds of results sought (including their permanence and spread).
2. The side effects produced.
3. The area of activity and the area of influence where these results appear.
4. The time period within which results of specified size are obtained—the pace of change.
5. The cost of bringing about results of specified size—the efficiency of the development project.
6. The amounts of desired results brought about by factors other than the development project.

These dimensions are discussed separately below.

Definition of kinds of results sought

The major kinds of results usually sought through developmental projects may be classified as follows:

Impersonal results. For example, legislation is drafted, the remedy for a disease is discovered, a survey is completed.

Administrative results. For example, a formal organization or institution is established, enlarged, reorganized; policies or procedures are changed; budgets are altered.

Results involving persons

1. Changes in information, attitudes and skills (for example, X per cent know the relation of mosquito to malaria; Y per cent are willing to have their cattle inoculated; Z per cent can read material of designated difficulty; there are 75 accomplished X-ray technicians).

Describing the development project and specifying its goals

2. Actions and habits of individuals or groups (for example, X per cent take anti-malarial drugs regularly; Y per cent take their cattle to be inoculated; Z per cent go to parent-teacher meetings; a mobile X-ray machine visits specified villages once a year).
3. Changes in social structure or relationships (for example, lower caste persons participate in activities previously reserved for higher castes; the recommendations of a parent-teacher association are taken into account in changing a school curriculum; the village headman is no longer the sole important source of news).

Changes in economic and social conditions, resulting from actions taken by individuals or groups. For example, rice production is up by X per cent; malarial spleen rate is down by Y per cent; the cattle population is larger and healthier; employment expands; the occupational distribution changes; the consumption pattern shifts; the price index is stable.

Changes in capital resources. For example, a bridge is built; savings and investment increase; oil is discovered.

Selecting the changes to be measured. Under the heading, 'Changes significant in development', page 14, a list was given of changes believed to be especially significant for economic and social development. On the same page attention was directed to the different levels of investigation and evaluation, from 'first-approach evaluation' to 'socio-psychological evaluation'. An important aspect of the 'art' of evaluation is selecting the particular changes to be studied, in the light of the significance of the changes and the availability and reliability of data that can be used to measure those changes.

Some data may be available but unreliable for the purpose desired. For example, assume that a campaign has been undertaken to promote the use of chemical fertilizer in rice culture. Data may be available concerning the year-to-year changes in amounts of rice marketed, but these data may be considered unreliable in judging the effect of the fertilizer campaign, because the amount of rice marketed is affected also by weather variations and by irregular marketing. Much more reliable data can be obtained by examining records of fertilizer sales or by visiting a sample of farms to find out how many additional farmers are using fertilizer (and how much is being applied per hectare). Here, the project would be evaluated in terms of fertilizer sales and utilization, rather than in terms of rice marketed.

Some changes have a more fundamental significance than others. For example, assume that the object of a development project is to mobilize

Evaluating development projects

village labour in co-operative, self-help activities. To judge the success of the project, one might obtain information over a period of time concerning: (a) the number of persons taking part in such activities; or (b) the number taking a share of the responsibility of running such activities; or (c) the number taking the initiative in interesting others in such activities. An increase in actions of the third type represents a much more significant change than a similar increase in actions of the first type.

Some changes may prove very difficult to measure, and ingenuity may be required to identify other but related changes which are easier to measure. For example, it may be impossible, without exorbitant expense, to seek out a random sample of the graduates of a school of industrial arts, two years after graduation, and ask them how good a training the school had provided and how well it had inculcated the idea of the dignity and worth of mechanical work as a vocation. Data indicating the information and skills of graduates can, however, be obtained at the time of graduation. Data on the attitudes and competence developed by the school can subsequently be obtained by asking new applicants for training if they have been sent there by former students or by the employers of former students.

Some changes are both very significant and reasonably easy to measure, but the evaluator may wish to get below the surface and find out how these changes came about. Knowledge of the intervening variables—of the information, skills and attitudes without which the actions would not have taken place—may be of great value in planning and administering other development projects.

Sometimes, the evaluator will wish to study changes that indicate long-term results.

The immediate, concrete results of a development project are often less significant than later, less tangible results. A bridge built, some cattle inoculated this year, a health mystery solved, a school of industrial arts established—these are not always considered the ultimate tests of the success of development projects. The ultimate test to be applied may be whether or not the project generates its own continuing and expanding activity. Have the new methods and training been incorporated into the normal life of individuals and communities, and do they persist and spread? Can the area now build its own bridges, and will it continue to do so? Will inoculations of cattle spread to the whole country, and perhaps lead to other improved practices of animal husbandry? Have methods of scientific investigation been inculcated, and the desire to use them whetted, so that health mysteries of new kinds are solved without new special projects? Will the new school attract good students and will it continue and expand, even when the government falls and a new minister of education takes office? Have the people of the area generally come to believe in progress and in their own capacity to bring it

Evaluating development projects

direct effects but also expected indirect effects, both desirable and possibly undesirable. At the same time this takes us to a last aspect of evaluation to be mentioned here.

The intention of the project must be kept in mind. For example, if it is expected that the distribution of pamphlets, as part of a health extension programme, will simply spread information, this suggests obtaining one kind of data on results. If the pamphlets are expected to influence attitudes, or to bring about actions, a different kind of data are needed.

Thus, if advance information is provided concerning the separate operations to be performed, and concerning the changes expected to result from each of these operations, plans for collecting data can be set up that take fully into account the entire range of expectations of the project, and that include collection of data on the relations of the expected effects to the exact operations performed.

Side effects

It frequently happens that development projects produce unanticipated side effects, desirable and undesirable. Because the effects were unanticipated, baseline data may not have been obtained, or may not be already available from existing records, to permit 'before and after' comparisons. It may therefore be difficult to demonstrate convincingly that these apparent effects did in fact result from the project.

On the other hand, unanticipated effects are sometimes so important for administration and for subsequent planning that it may be desirable to make special efforts to determine their relationships to project operations. This may involve interviews after the fact with some members of the groups affected and with informed observers, in which they are asked to reconstruct from memory the situation existing before the project, and to trace in terms of their own remembered experience or observations the apparent relationship between the project operations and the unanticipated effects. It may be desirable to study data which were recorded before the project began and which throw light on the earlier situation, if such data are available. Even if these records are incomplete or provide only indirect evidence about the factors being studied, they may be very helpful in suggesting possible relationships between project operations and important changes apparently resulting from these operations. Similarly, comparison of the project area with a 'control area' may throw light on the possible cause of side effects.¹

Not all side effects can be anticipated, of course, but many can, especially if there is early consultation with social scientists and others familiar with the

1. See 'Step Four: Analysing and interpreting findings', page 81.

Describing the development project and specifying its goals

about? These are often felt to be the real criteria of success.¹ Yet data of this kind may not be available for years after the end of the development project, and it will become increasingly difficult to disentangle the effects of a particular project from the effects of the myriad other changes going on in the meantime.

It is possible, however, to throw a good deal of light on the depth and enduring character of the project's impact, and on the likelihood that its effects will continue and expand, by determining people's attitudes during and at the end of the project. These attitudes can be uncovered, usually by using the interview techniques described in 'Step two' under 'Asking people about projects and results', page 41 (and described in more detail in the references listed in the bibliography). Attitudinal information obtained verbally must, of course, be used with care. People may say they are willing, for example, to be vaccinated, but may slip away when the time comes. There are various ways of getting below the surface of such verbal responses.

Another significant measure of the likely permanence of 'project-induced' changes is the extent to which project activities have been institutionalized. Has an appropriate organizational unit been established and been assigned competent staff, with a regular budget, to administer and expand this activity? Have communities incorporated this activity into their own local institutions? Do individuals practise these new methods within informal social or work groups? Experience in many areas has shown that creating or adapting institutions to provide administrative and technical machinery, capable of implementing new techniques and of encouraging the continuing growth of new ideas, is fully as important as providing technical advice and development assistance to the initial project.

Defining the results sought from each separate operation. Many development projects consist of a single operation each. Others, however, comprise several. For example, a campaign to promote the use of fertilizer may include subsidizing the price, training extension agents, teaching adults who are in literacy classes, setting up demonstration plots, and broadcasting radio programmes. These are separate operations, and each can to some extent be evaluated separately. If there is to be such separate evaluation, it is obviously desirable that some explicit advance statement be made that specifies the effects expected to result from each distinct operation. If this is accompanied by the rationale of these expectations, including the assumptions on which they are based, it will be easier to select data to measure the effects of specific operations. These effects may include not only the intended

1. See Morris E. Opler, *Social Aspects of Technical Assistance in Operation*, Paris, Unesco, 1954, especially pp. 69-70.

Describing the development project and specifying its goals

people and culture where the project is to be carried out. If attention is given to prediction of possible side effects, this will: (a) permit planning of stand-by measures to be taken should undesirable side effects appear, or permit planning other measures designed to maximize desirable side effects; (b) help experts and administrators to be on the alert for indications that side effects are being produced. If they know where to look and for what, they can make the modifications needed at an early stage; (c) permit plans to be made for the collection of data on these side effects, for the guidance of experts and administrators.

The area of indirect effects is one where periodic collection of data throughout the period of project operation may be particularly valuable. If important indirect effects begin to appear, experts and administrators may wish to arrange for collection of data bearing directly on the extent of these effects and on their relationships to project operations. These new data can then be used to modify project activities promptly and in this way to maximize the benefits and minimize the harm from unanticipated effects of the project.

Definition of area of activity and area of influence

A development project has not only a locus of activity and a group of people who are touched by it directly. A project usually also has an 'area of influence', which includes all who are significantly affected by it. In order to decide what indicators to use to show the results of projects which are intended to influence people (i.e., most projects), it is usually desirable to specify: (a) the particular persons or groups on whom the project operations are to be performed (the 'area of activity'); (b) the total population on which the project is expected to have some discernible effect, and which is therefore also to be studied to uncover the magnitude of results of the project (the 'area of influence').

The most significant and the most easily discovered effects of a project are the direct effects within the 'area of activity', and, if resources are limited, collection of data will usually be most rewarding there. In planning collection of such data, it should first be specified what class of individuals are to be reached directly by the operations which are to be performed. The 'area of activity' might, for example, be 'rice farmers who live along main or secondary roads in Area A, and who planted during April 1955', if these farmers do in fact comprise the group with which the project will have some direct contact.

Indirect effects of the project could appropriately be studied in the whole 'area of influence', defined to include all rice farmers who might have been influenced directly or indirectly, by the project activities. These might be 'all farmers in Area A'.

Evaluating development projects

If, in drawing up the original description of a development project, the 'area of activity' and the 'area of influence' are clearly defined, this will help both in planning the project and in deciding on the kinds of data to be collected as indicators of project results.

The pace of change

A full statement of the objectives of a development project might well include some indication of the time period within which specified amounts of the desired changes are expected to come about. It makes a great deal of difference whether substantial results are sought in a short time, or over a long period. This is important both in planning what is to be done and in evaluating results. If review of objectives, including pace of change, indicates that the operations planned are not believed likely to bring about changes of the magnitude desired within the period specified, it may be appropriate to plan additional operations or to reconsider the desirability of undertaking any.

The cost of the results obtained

The cost of a development project is itself one of the results of a project. Just as the unintended, undesirable side effects of a project must be considered, so also must its financial cost be weighed against its benefits. This appraisal usually includes both: (a) whether the project is achieving its objectives at the lowest possible cost, and (b) whether the benefits are recognized by the responsible organization and by the individuals affected by the project as greater than the costs.

A particular development project may be considered a key activity, necessary for continued progress in public health, education or agriculture. But there is a point beyond which it may be preferable to turn to more economical methods of accomplishing the same objectives. Could a different project be designed to yield the same effect, but at less cost?

For example, the desirability of training sanitarians may be fully recognized. But which would be cheaper and more effective—to establish a local training course with imported trainers, or to send the required number of trainees abroad?

'Costs', like 'results', are of many kinds. For example, a forestry demonstration might indicate that preparing the land for planting seedlings 'costs' less if bulldozers are used than if the work is done by hand. This calculation should also weigh the foreign exchange 'costs' involved in the purchase and operation of mechanical equipment. In areas of underemployment, it should also weigh the social 'cost' of not employing available labour.

Many development projects are pilot projects, intended to demonstrate

Describing the development project and specifying its goals

what is possible and feasible, with the expectation that the improved techniques demonstrated will be adopted on a much larger scale by organizations or individuals. An initial subsidy to the demonstration is often necessary to encourage participation and to avoid having the risk of failure fall on the participants. After the demonstration period, however, and outside the demonstration area, the new method can hardly be expected to be utilized unless its cost is within the financial capacity of the individual (or the community or government), and is not so large as to outweigh the added cash income and the improved well-being and any intangible benefits that may result.

It is desirable that early project plans include cost estimates in relation to anticipated achievements. In addition to rough estimates of expected total expenditure, there might well be a budget giving the amounts planned for major classes of expenditure (for example, international personnel, counterpart personnel, other host country personnel, travel, supplies, etc.). Simply stating realistic probable costs may force reconsideration of a project before it starts. Going into a project with open eyes also reduces the possibility of sudden withdrawal of support. Moreover, comparing later actual expenditures with initial cost estimates may be very revealing when seeking reasons for project success or failure.

Results of non-project factors

It may well happen that some of the results of the kinds sought through the development project are in fact produced by other factors. Attention to this possibility at an early stage is necessary to make sure that pertinent data are collected in time.

Who should describe the project and set its goals ?

The value of early formulation of an explicit and detailed statement about the nature of the project and its objectives has been suggested above. But before these dimensions and objectives can be stated, someone must decide what they are. Unfortunately, such decisions are sometimes not made; if made, they may not be explicitly stated; and if stated, they may be stated differently by different agencies or persons concerned with a given project.

There are frequently several interests involved in a single development project, the interest of the responsible organization (government agency, business enterprise, private institution, etc.) being, in theory, paramount and usually also in practice. If intergovernmental organizations or foreign governments or private foundations also participate in the project, they may be assumed to have their objectives to achieve, and these may or may not be

Evaluating development projects

identical with those of the responsible organization. Moreover, individual experts, although nominally and usually governed by the goals of employing organizations, sometimes have their own and different objectives (such as testing out a pet theory, or demonstrating the superiority of a particular method or product). The people likely to be affected by a development project also have their own goals, which may or may not be reflected in the policies of their government. A government may change, too, or a new official be appointed during the life of a project, and as a result different goals may be established.

Unless the objectives of a development project are stated explicitly and explained to the persons involved, people having different interests may perceive the project quite differently and as serving different goals. This can, of course, lead to serious misunderstandings, to working at cross-purposes, and often to failure of the project from the point of view of at least one of the parties interested.

The success of a project can be furthered if one person or office takes responsibility for developing an explicit statement of the nature and objectives of the project, to be accepted and implemented by all parties interested. This statement is also useful in deciding what data to collect as indicators of project results. Unless responsibility for working out such a statement is clearly assigned to, and accepted by, one office or person, however, it is quite likely to fall by the wayside.

This agreed statement can best arise out of early discussions among all interested parties. Here a kind of circular process takes place. Given certain statements of objectives, certain indicators may appear appropriate. Yet, when these are suggested as indicators of project results, the need for different or fuller statements of objectives may become evident.

The resulting written memorandum, specifying project nature, operations, objectives and indicators of results should be available to all interested parties, including the public. The difficulties and time likely to be involved in working out such a memorandum should not be understated, however. A protracted period of successive approximation and clarification may be necessary. The arrival of experts from abroad may help this process along, when they make suggestions from their experience and ask questions to clarify their understanding of their own roles. Moreover, as the project gets under way, as additional information is obtained, and as discussions about ends and means take place, clarification and modification of objectives inevitably occur. Attempting to formulate a written memorandum helps this process along, and insistence that such a memorandum be developed as early as possible, despite the difficulties involved, can make a major contribution both to project administration and to the planning of data collection intended to help measure project results.

1972 05 02

A systematic approach to goal analysis and evaluation of socio-economic effects (with special reference to educational programs).

The main purpose of this paper is to discuss various methods to systematize goal formulations within the public sector.

Special attention will be paid to the methodological problems encountered when analyzing social rather than purely economic goals.

The present lack of social allocation theories and evaluation methods is striking in particular when considering that the corresponding fields in economic theories constitute major research areas. The increasing importance of the public sector and a unified social and economic approach to development underline the urgent need for a systematic analysis in this field.

Our level of ambition as regards these improvements must however be rather low as the theoretical base is missing as well as our knowledge about many of the important functional relationships within the public sector. We simply do not know the linkage between e g economic means and certain social ends.

The first question to be posed is of course what methodological approach we can apply in order to systematize and structure the problems to be discussed. Most of the available analytical tools as regards evaluation have been developed within the private sector and are - explicitly or implicitly - usually based on profit or growth goals. If these value premises of the method as such are not recognized when such a method is transferred into the public sector it may very well be that the method chosen rather than the public goals stated directs the allocation decisions and indicates what should be considered a success or failure.

Assume for example that we applied the traditional market based internal rate of return method as an allocative tool for educational programs. This method presupposes that the benefits from the program analysed are to be expressed in monetary terms. The incomes created through education thus become the benefits to be considered.

From this follows that the more income generated through an educational program the higher priority should it be given because a high internal rate of return in economic growth terms is considered to be the best indicator of a sound and productive investment.

Let us now apply this philosophy to reality as it exists. Is it in line with the existing political will to consider education of women less important than education of men in all societies where the men traditionally get the better paid jobs?

Should in service training of high income night-club managers be given a higher priority in the development plan than up-grading of low income agricultural extension workers?

Only if the policymakers answer questions such as these with "yes of course" can it be assumed that their goals and the implicit goals of the analytical tool are in line with each other.

If they on the other hand do not agree to the stated priorities then it must also be recognized that the market based internal rate of return figure is not a relevant indicator for establishing educational priorities and evaluating the success of a training program.

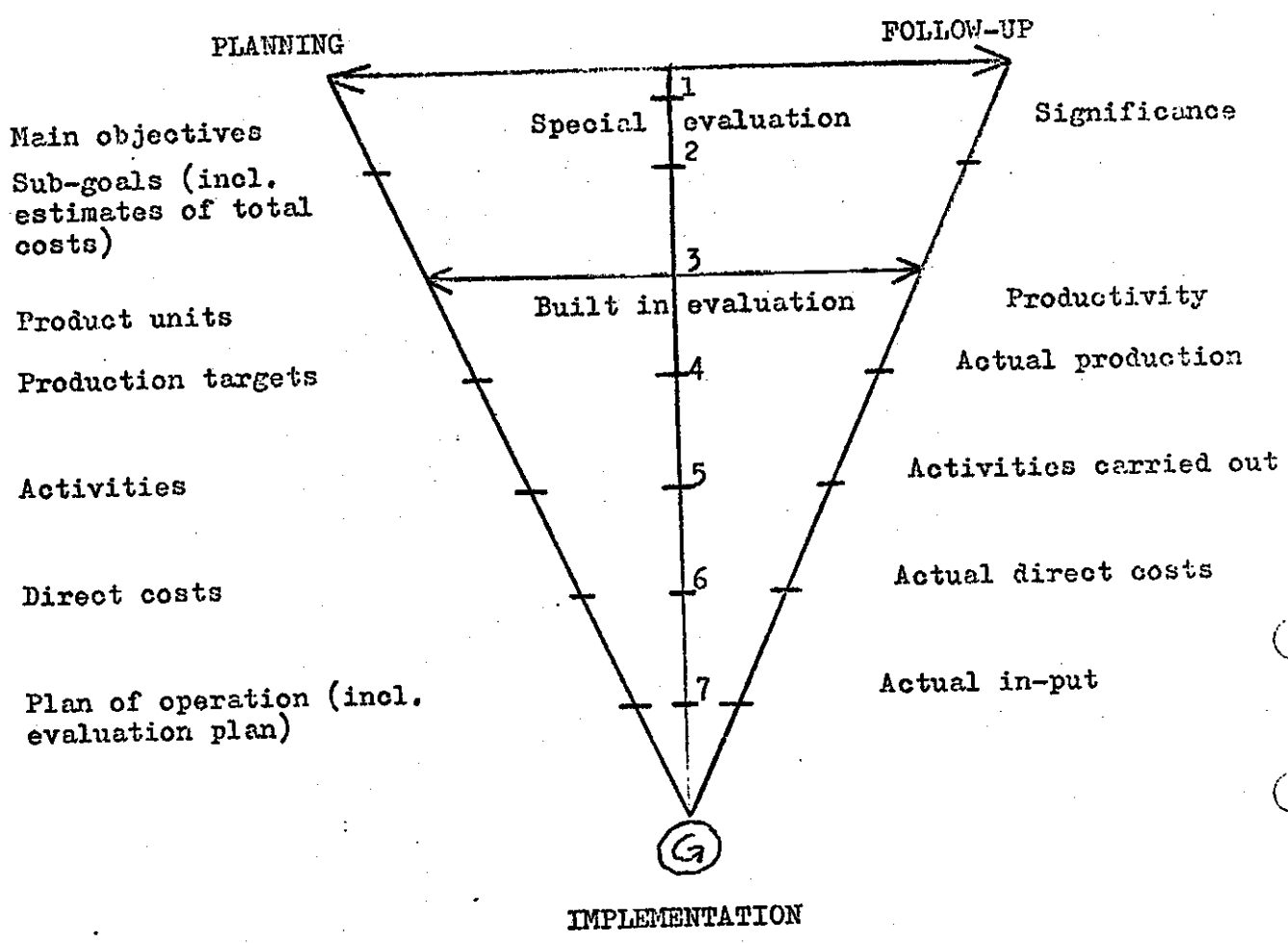
To claim - as sometimes happens - that the economics of the market are politically neutral only reveals either a narrow minded ignorance as regards alternatives or more likely a "technical" approach to policy making.

Instead the evaluator must derive the benefits as well as costs from the political goals stated. In order to carry out this task it may be useful to systematize the various steps and levels of evaluation.

A systematic approach to evaluation

Evaluation is a continuous process from the moment when a project idea is born to the day the results and effects of a certain project cannot be related to the objectives of the project. Project evaluation must thus be a continuous process integrated in the planning, implementation and follow up phases of the project.

This systematic approach to evaluation can be illustrated by the following figure.



The left wing of the "V" illustrates the planning phase starting with the analysis of main objectives which are then concretized into sub-goals, production targets, activities, cost estimates and implementation plans. The wheel at the bottom of the "V" feeds planned in-put into the implementation process. The right wing of the "V" shows the follow-up of actual results and effects. The comparisons between planned and actual results (level 7-3) is then defined as built-in evaluation and the comparisons between planned and actual effects (level 3-1) defined as special evaluation.

The V-model also enables us to distinguish between the following four basic concepts which are to constitute the corner stones in the evaluation:

- <u>Planned significance</u>	= $\frac{\text{Planned fulfilment of main goals}}{\text{Estimated total costs}}$
- <u>Planned productivity</u>	= $\frac{\text{Planned production targets}}{\text{Estimated direct costs}}$
- <u>Real productivity</u>	= $\frac{\text{Real production}}{\text{Real direct costs}}$
- <u>Real significance</u>	= $\frac{\text{Real fulfilment of main/sub goals}}{\text{Real total costs}}$

The terms will be used both in an ex-ante and ex-post meaning. To distinguish between the two we are going to talk about potential significance when applied to an ex-ante situation with potential goal fulfilment and potential (estimated) total costs. Real significance is then the term used for ex-post analysis as it is based on real goal fulfilment and real total costs. The same distinction is of course also made between potential productivity and real productivity.

The present trend in most economic literature only to consider the ex-ante concepts is misleading when not made explicit and can easily create the impression that the difference between e.g. potential and real significance is marginal and that no ex-post analysis therefore is necessary. Experiences, whenever observed and analyzed in a systematic manner, almost with no exceptions show how important it is to distinguish between data as estimated in the plan and as recorded in reality.

The "foundation" of this evaluative system thus consists of the analysis of objectives, goals and targets during the planning phase.

ANALYSIS OF PUBLIC GOALS

The importance of well defined goals can be described in terms of:

- Allocative power; the extent to which criteria for establishing priorities can be derived from the stated goals
- Management power; the extent to which program activities can be related to and guided by the stated goals
- Evaluation power; the extent to which progress made can be expressed in terms of the stated goals.

The first step in an analysis of an educational program is thus to define as clearly as possible the policies which are to form the base for the allocation decisions, management control and evaluation work.

Most analysts would theoretically agree to the statement that it is prerequisite for any analysis in the public sector to know what the policy makers want to achieve - that is being familiar with their goals. But in practice few analysts - in particular those using economic research methods - start off their work by trying to find out what these goals really are.

This theoretical acceptance but practical neglect of the political policies can partly be explained by the fact that goals are already implicitly given in most economic models partly by difficulties to transform public policy statements into operational goals.

The above described evaluative approach by definition is not linked to any particular economic or social policy but based on the stated policies in a particular country for a particular sector or program at a particular time, a goal analysis must always be carried out. In fact it constitutes the very heart of the system.

The analysis of public goals - as seen from the evaluative point of view - can be divided into the following six major phases:

- a) Describe the problem-area
- b) Identify policy out-puts
- c) Specify the goal elements
- d) Structure the goal elements
- e) Analyse of the linkages goals on different levels (Means and ends test)

f) Analyse conflicts between goals on the same level.

These six steps of the goal analysis, on which the following discussion will be based, can be illustrated as below:

A. Describe the problem area

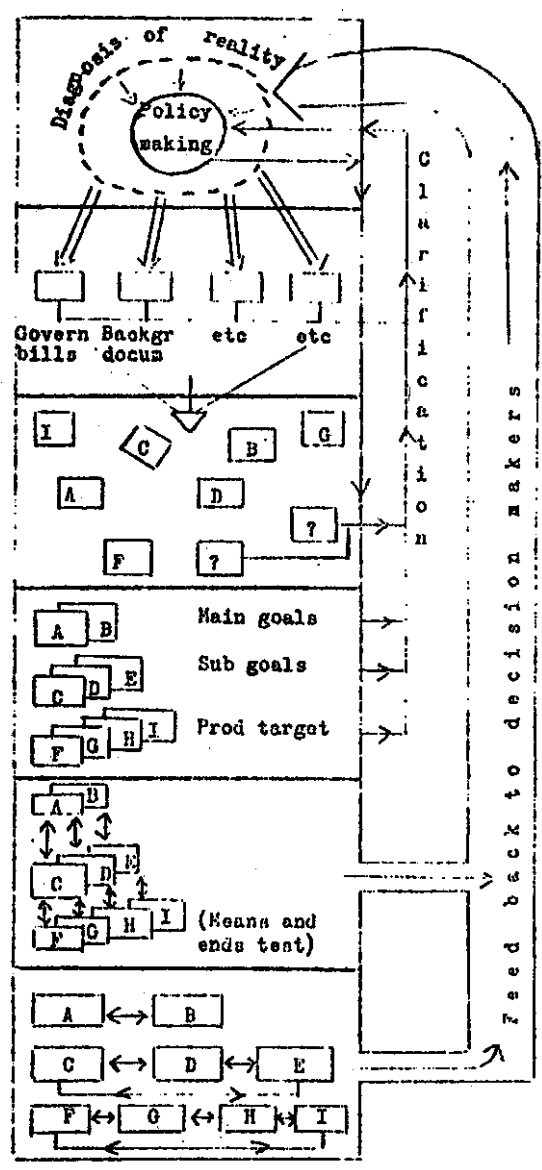
B. Identify policy out-puts

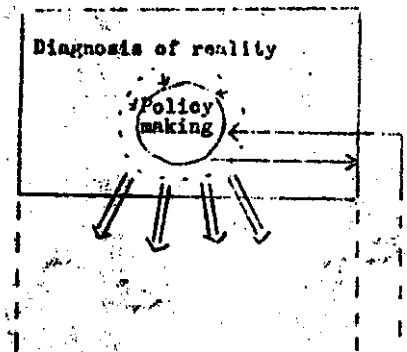
C. Specify the goal elements

D. Structure the goal elements

E. Analyse the linkages between goals on different levels

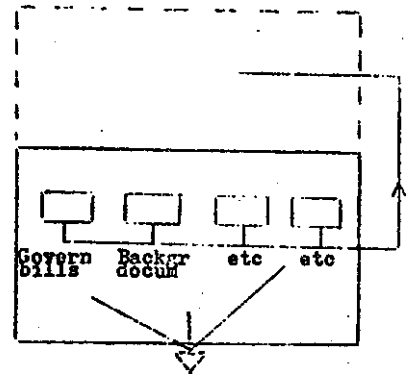
F. Analyse conflicts between goals on the same level





Description of the problem area

Policies are not formulated in a vacuum. They are - or should at least be - based on an assessment of the present situation. The achievements to be aimed at can then be indicated and transformed via e.g. a political process into policy out-puts e.g. annual and long term plans. An evaluator of e.g. educational programs should not directly be involved in policy making. His role is to utilize the policies stated in the analytical work in order to help the policy makers to acquire a better understanding of alternatives as judged against their own policy statement. The evaluator can, however, only play this role if he has some insights as regards the process of policy-making as such and knowledge about the structure of the educational sector and content of the educational plans. (See separate paper



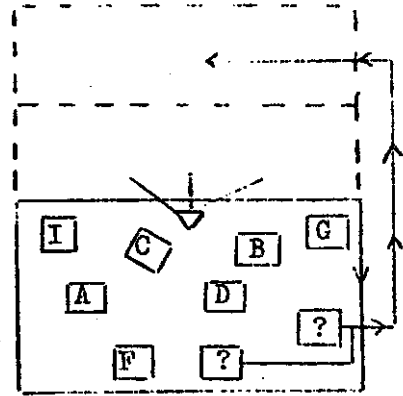
Identification of policy out-puts

Familiarity with the policy making system described above is necessary when the various policy out-puts are to be identified. These out-puts may be expressed in written documents or only verbally stated. Some may be explicit and clear policies, other rather vague. In many cases it will be next to impossible to find any policy guidelines at all except the fact that a decision is to be or already has been taken. But one thing is for sure: goals always exist as long as the purpose of a program or a project is to achieve something. It is this "something" that the evaluator must identify. As the structure of policy making varies between countries it is impossible to give any general indications as to where to look for policy out-puts in governmental bills, developing plans, committee background papers, plans of operations, legal documents, various protocols, budget presentations etc etc. The only advice to be given is that the evaluator take the time needed to find out what exists and what does not. One may argue that it should be the policy makers' job to communicate their policies in such a form that the evaluator never had to search for the information needed. But as this study tries to face reality as it usually exists such a recommendation is seldom a solution to the problem to be solved.

Instead we will consider the quality and relevance of the policy out-puts in order to facilitate the next step of the goal analysis - the defining of the goal elements.

The quality of the policy out-puts only refer to how well they are defined which - of course - has nothing to do with the quality of the content.

The relevance of the policies must be determined with reference to the structure of the policy making institutions. The reason of course being that in any field of public activities there exist various opinions of what ought to be the policies to be followed. If funds are to be allocated within e.g. the educational sector various interest groups such as the teachers, pupils, parents, officials at the ministry of education, political parties, leaders at regional associations etc are interested to influence the decisions to be taken. The evaluator is of course not the one to judge what are to be considered good and bad policies - his task is to consider those policies that are formulated in accordance with the accepted policy making process of that particular country for this particular type of program. Neither is he to introduce his own political views into the analysis. This may seem selfevident but how many times have not analysts introduced theoretical models without recognizing the implicit policies then applied. It may sound more scientific to refer to Pareto optimality than to a vague governmental bill when analysing various expenditure patterns for education. In terms of relevance for the evaluation the simple truth is, however, that a policy formulated by the government in the country concerned (e.g. that the regional distribution of new schools should be considered) is far more relevant than the policy ideas of a prominent economist from Italy in the beginning of this century (which includes the idea that redistributational policies are not been considered).



Specification of goal elements

The relevant policy information identified is now to be transformed into what can be called goal elements, that is to say formulated in operational terms from the program evaluator's point of view. In the ideal case the policy makers may present their guidelines not in lengthy and vague statements but as precise goals. Usually, however, it is not only the task of the evaluator to identify policy out-puts but he must also specify the operational elements in these policy declarations.

A set of goals are usually considered operational if all the individual goals are measurable in relevant units and if the individual goals "form a logical and unambiguous whole in such a way that they can be achieved simultaneously"¹⁾ The strong emphasis on quantifiable units has often stimulated analysts to consider only those goals that can be expressed in operational terms and neglect goals that cannot be expressed numerically. To avoid this one may either stress that both operational and non-operational goals should be included or widen the concept of operability to include all goals that can be formulated in such a way that the goal fulfillment can be described either in quantitative or qualitative terms.

We are going to apply the second definition of operability which then will include a quantitative, qualitative, distributional as well as an executional dimension.

The quantitative dimension

The basic meaning of operational being measurable it is obvious that the quantitative expressions of the goals are of central importance. The extent to which it is possible to quantify different types of goals and thus benefits are to be discussed in some detail below.

The qualitative dimension should be considered both as regards the qualitative aspects of the quantifiable units (e.g. the quantitative units "student examined can be qualitatively described in terms of minimum knowledge required to pass the exam) and for such aspects of the goal that cannot be quantified (e.g. description of what is meant by the goal "a more democratic society").

¹⁾ -
Eero Pitkänen, Sweden Journal of Economics 1970, p 207.

What is important is that the language used when describing the qualitative dimensions is as clear as possible. Only one interpretation should be possible. The socio-economic evaluator probably has a lot to learn from pedagogical research in this respect with its taxonomies describing in a systematic manner the qualitative aspects of various educational goals. A major research task would be to replace the so called "neutral" check lists with similar taxonomies focusing various macro goals related to educational systems.

The following example shows a gradual specification of both quantitative and qualitative goal elements for a teacher training institute in Kenya ¹⁾:

The first tentative definition of the purpose runs as follows:

"The goal of the teacher training project is to remove the shortage of well-qualified teachers in a short time and at a low cost by producing a number of well-qualified teachers".

This is a rather general statement without any reference to the Kenyan situation which also lack a time dimension.

Policy out-puts presented in the project documents enabled the analyst to formulate the following:

"The goal of the Kenya Science Teachers College (KSTC) is to contribute to the removal of the shortage of Kenyan S1 science teachers in a short time and at a low cost by 1968 producing 44, by 1969 47, by 1970 98, by 1971 128 and from 1972 onwards 144 well-qualified Kenyan S1 science teachers given a three-year course".

The qualitative goal element "well qualified S1 science teacher" is then specified and the definition of quantitative and qualitative goals for the KSTC project would then be as follows:

"The goal of the KSTC project is to contribute to the removal of the shortage of Kenyan S1 science teachers in a short time and at a low cost, by 1968 producing 44, by 1969 47, by 1970 98, by 1971 128, and from 1972 onwards 144 well-qualified S1 science teachers given a three-year training, out of whom the academically superior will qualify for university entrance and the rest, preferably all, will serve as S1 science teachers for such a time as there is a shortage of S1 science teachers in the country, trained so that they have academically reached a standard equivalent to Higher School Certificate in their two major subjects, that they have a broad basis of scientific knowledge, that they have achieved skills in, positive attitudes to, and knowledge of progressive teaching methods, that they will be able to function as innovators of these progressive teaching methods with respect to their pupils and teacher

¹⁾ Presented in a study by Olga Linné: "A sociological-pedagogical evaluation of Kenya Science Teachers College, Uppsala 1970, p 23-27.

colleagues and that they have a good knowledge of social and economic conditions in their country so that they are able to serve as well-informed opinion leaders in their own local community".

(It should be noted that this definition is not an official explicitly stated system of quantitative and qualitative project goals but rather has been developed from interviews with the College staff and from documents available at KSTC in Nairobi).

The difference in evaluative power of the last as compared with the first specification of goal elements is obvious both as regards the quantitative and the qualitative dimensions. The relevant questions to be considered in an ex-post analysis is thus automatically given in the latter goal formulation and include e g

"To what extent does the KSTC project fulfill the goal of an annual out put of by 1968 44, y 1969 47 etc".

"To what extent and for how long will the S1 science teachers graduated from KSTC stay in the teaching profession".

"Does the KSTC project change the students attitudes toward more progressive teaching methods".

It may be interesting to recall at this point the difference between an evaluation - based on specifications of relevant goal elements - and traditional market based internal rate of return evaluations based on income generated. In an ex-post evaluation it would be considered a failure if the trained teacher never became a teacher but accepted jobs in foreign private firms operating in the capital. With the latter method this may be considered a success if the private enterprises paid a higher salary than the government could offer science teachers.

The distributive dimension covers both distribution over time and distribution between various target groups. We will limit the presentation of this dimension to the distribution over time and between groups.

The distribution over time can be described by a starting point (base-line), various check points during implementation and a specified time when the final goals are to be achieved.

The base lines serve the dual purpose of informing the decision maker about the present situation and thus improve the base for decisions as well as they enable the manager to follow the goal variables over time as from the time before the program was implemented.

The check points are particularly important for the management power of the goal. A goal stating that 1 000 teachers should be trained within a ten year period is not operational until the yearly out-put of teachers trained is specified. This can easily be understood when realizing the differences in implementing the following two different out-put series (Alt 1: 10 x 100; Alt 2: 5 x 20 + 5 x 180).

The evaluative power of the time dimension of a goal is selfevident. No one would consider it irrelevant if the 1 000 teachers were trained during a 5, 10 or 25 year period.

In spite of the obvious and absolutely crucial time dimensions base lines and check points are often missing and some educational policies are even lacking any reference to time. A goal without the time dimension can never be considered operational.

The distribution between various groups (e g classified in terms of income, age, sex, or geographical location) is equally important but in spite of this often neglected in most public goal formulations. Just as goals always exist - at least in an ex-post sense - so do target groups. When known such distributional goals are usually either very vaguely formulated (equality is important) or belong to the implicit goals that fall into contradictory pieces if expressed explicitly. Another reason for the lack of distributional descriptions between groups is that the present situation is not known and thus the light of explicit will only reveal a lack of knowledge. Finally an often heard argument for not focusing on the distribution between groups when appraising public programmes is that taxes and other "distributional" policies take care of these aspects.

Any practical knowledge about reality will however indicate that the distributional effects of certain public investments neither can (due to its permanent character) - nor will (due to lack of political power) be directly linked with other redistributive efforts.

How can, for example, a farmer on the countryside be compensated for a government policy not to consider the distributional effects of such public services as education or health? Through a general redistributive policy of progressive taxation? Surely not. Consequently the specific target groups for a public investment must always be identified in a goal analysis.

The executional dimension

The concept operational goal implies, as described above, that the goal can be used as an allocative, management and evaluative tool. The executional dimension of the goal describes the extent to which the goal in reality will be related to the allocative decisions to be taken, the management process and the evaluation work to be carried out.

Many political goals are expressions of compromises and which may be the most practical way to avoid political conflicts. The goals then formulated may have no "steering power" as regards the development on lower levels.

In these cases the technique of "revealed preferences" can be useful in checking to what extent the decisions actually taken are in line with the policy statements made, that is to make a crude but still distinction between what can be considered real and imaginary goals respectively.

Benefit measures actually applied when evaluating educational programs.

The identification of the benefits for a certain project is the same as the description of the content of its operationally defined objectives and goals. In spite of this it may be interesting to indicate some benefitmeasures as they actually have been used in various analyses in order to exemplify the possibilities and limitations to express progress data in quantitative and qualitative terms, are these measures of course only to be regarded as examples of potential benefits.

1) The principal measure of productivity is the increased earnings due to higher education as isolated - as far as possible - from income effects determined by native ability, family background, social class origin, work experiences etc.

Even if we could isolate these factors and all the relevant statistics were available, it can be questioned whether - from society's point of view - income levels and productivity levels were strongly correlated.

From the individual's point of view the earning as such is of course the criterion of better opportunities and possible rise in level of living regardless of the productivity effect of the job performed.

When calculating the productivity/income effects of education the actual rate of employment must be estimated (based on manpower plans) and not school enrollment figures, drop out rates, un- and underemployment must be included in the analysis.

2) Consumption benefits from education (the pleasure during and after education) is hard to measure and therefore often excluded.

3) Social educational benefits include - greater flexibility and thus adaptability in a changing society due to education (greater security).

- higher status and - perhaps - more "wanted" type of jobs
- lower birthrates are often associated with education as well as improved health (due to better hygiene).

4) Indirect benefits

- other persons earn more due to the education of some e.g. employers, sub-ordinates, families. (mothers can go out to work when the children are in school).
- less social cost for the public in the field of police protection, social welfare, etc. (mainly relevant in urban areas in industrialized societies).

5) Institution building effects

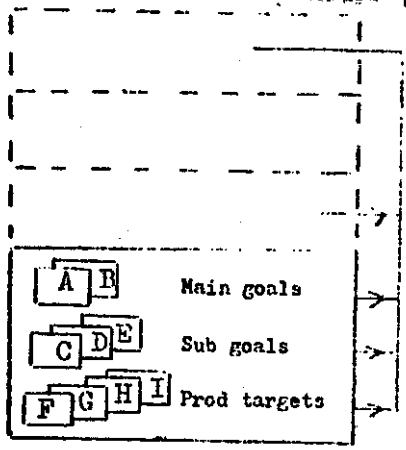
- development of an institutional structure adopting and forwarding attitudinal changes with positive effects on the development process.
- the maturity and quality of the teaching institutions can be measured (e.g. by assessing the quality of the inputs).

6) Political benefits

- the importance of a literate electorate
- forging a national culture and in many cases a common language
- modernized out-look both as regards those educated and their relatives (e.g. parents) and friends.

7) Distributional benefits

Education can bring about equality in opportunities and the distributional benefits of providing education to those under the poverty line are an extremely important policy measure to decrease the gap between poor and rich. It should, however, be recognized that the place of residence after completed school rather than the location of the school is most important. A theoretical elementary education in a rural setting may just increase the unwanted urbanization and thus unemployment in the cities and be of no or negative effect for the communities where the school was located.

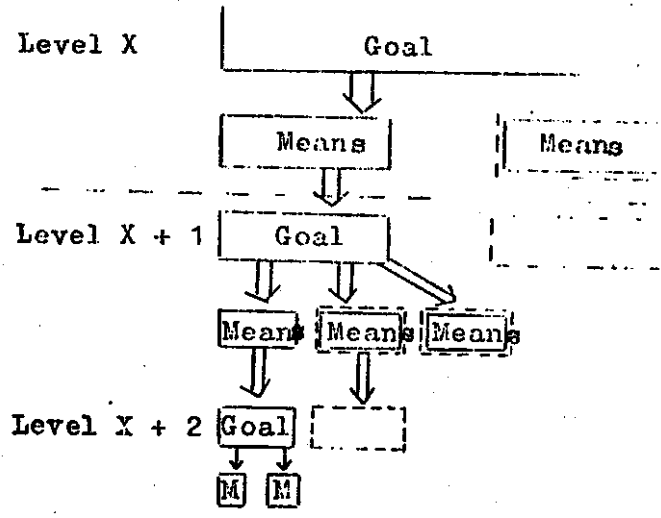


Structuring the goal elements

The goal hierarchy

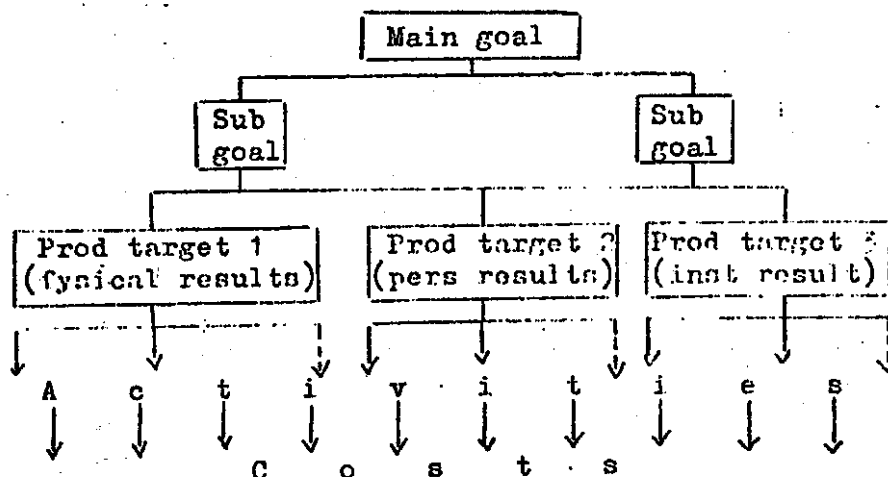
We have now reached the stage in the goal analysis where the relevant policies have been transformed into goal elements which are as operational as possible. The next step is to relate these goal elements to various policy levels, that is to say identify how ends and means are related to each other. This can be done by constructing a goal hierarchy.

A goal hierarchy - or a means and ends chain as it is also called - can have any number of levels and is characterized by the fact that ends on one level becomes means on another. (See the figure below)



For practical purposes we will use a four level model. These four levels are usually sufficient when analyzing a public programme and can be referred to as main goals, sub-goals, production targets and activities.

The goal hierarchy can then be presented as follows:

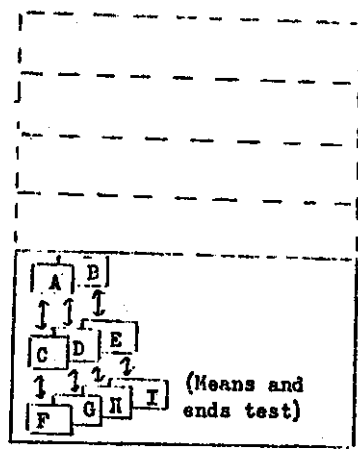


In constructing such a goal hierarchy both the "top-down" and "bottom-up" approach must be used depending on the extent to which the alternatives are a priori given. Again it is worth to underline that the fact that the evaluator has to try to structure various goal elements into a goal hierarchy should not reduce - but stimulate - the policy makers to do the same before the policy statements are formulated. This would be a most effective way of directly improving the consistency and clarity of almost all policy statements and stop the present presentation of isolated policy elements on various levels.

Assume for example that the policy makers formulating the main goal for foreign aid in an expenditure figure (e.g. 1% GNP) had tried to formulate some production targets. When realizing that spending - regardless of use - hardly constituted any base for allocation decisions this main goal had probably been expressed as a resource base related to some main more meaningful goals if one did not accept the fact that e.g. 10 000 monetary units (MU) spent on a Rolls Royce automatically are ten times better than 1 000 MU spent on educational material.

This example may seem to be out of touch with reality "as no politicians act without considering the use of the money". But when realizing that most public policies are expressed not in benefit but expenditure terms (X MU to the educational sector instead of stating the main benefits to be achieved through an expenditure of X MU) the above example is neither irrelevant nor an undue oversimplification.

The goal hierarchy also enables us to apply the central concepts of significance and productivity described above. Planned and real significance is then related to main- and sub-goals while the numerators for planned and real productivity are to be found on the production (out-put) level.



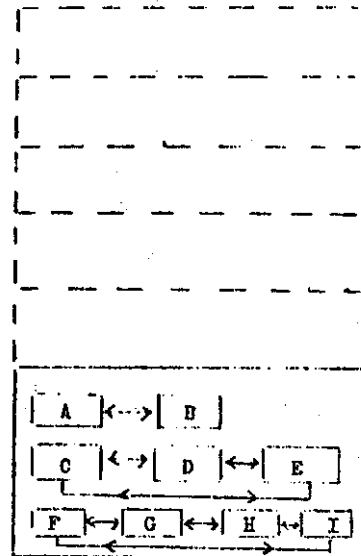
Analysis of linkages between goals on different levels

The logic of the goal hierarchy, which implies that the various goal elements are "sorted in" on the appropriate levels, must be integrated with an analysis as regards the linkages between the different levels. This is usually called an ends and means or a means and ends test depending on whether the "top down" or "bottom up" approach is used.

One way to understand and describe these linkages is to look upon the various goal levels as separate subsystems and then try to see how these systems are linked to each other. Assume that we are to carry out an ex-post means and end test. The starting point would be the in-put system specifying what in-puts (in terms of e.g. money, manpower, goods and services) actually had been provided. The linkage between the in-put system and the project system is revealed through questions such as: Was the money used in accordance to the plans? Could the manpower resources be utilized? To what extent were the goods and services provided successfully absorbed by the project system? What in-puts were missing (lack of linkages)? The project system then transforms these in-puts via various activities to outputs. The linkages between activities and certain production results is of course of extreme importance and is usually a problem to be studied by a subject matter specialist.

The relationships between the project system and the subsector to which the project belongs is of crucial importance.

To consider only production and productivity has in many cases simply implied that the wrong out-puts have been produced more effectively (improved teacher training for the wrong types of teachers, increased production of products without a market etc). In other instances isolated productivity analysis have stimulated the decision makers to try to maximize a certain type of production without relating it to other related project systems and higher ends. A positive effect of stressing the relationships between means and ends is also that the subject matter specialists have to relate their knowledge and recommendations to a wider and more dynamic context instead of limiting their views to e.g. the project system. If this type of communication is improved the risk of the "white elephant" projects is reduced and every subject matter specialist has to come out of his professional jargon in order to relate his job to the others' in order to achieve a common end.



Analysis of conflicts between goals on the same level

"The government of any society may be viewed as composed of many competing individuals with conflicting goals".¹⁾ The last part of the goal analysis will focus on the understanding and formulation of these conflicting goals. The whole process of resource allocation can of course be considered in terms of various goal conflicts as more resources to one programme result in less for another. The more limited scope of this analysis is to discuss some possibilities and constraints in order to determine relevant trade-offs between e.g. stated production targets or sub-goals in order to create a base for the further analysis of the resource allocation problem. This is to be considered an alternative to the present trend to neglect existing goal conflicts at the policy level and only consider one goal at a time.

In terms of political slogans the goals for education, health and improved communications may then be formulated separately in very general terms. Expressions such as integrated, unified, or balanced approaches may however give the public an impression of a consistent whole. From the programme analysts' point of view such goals resemble more of a wishing list than a base for any allocation decision.

What is for example the meaning of "balanced regional development in the field of educational facilities". Is it to be interpreted as if the differences between rich and poor regions in a country should be reduced (balance = equality) or remain unchanged on a higher level (balanced = present distributional pattern).

1) Alessi J. "Implications of Property Rights for Government Investment Choices". The American Economic Review March 1969

A simple systems approach can also when analyzing relationships between goals on the same level be preferred to a static expression of a single goal as it helps the policy maker and evaluator to understand the dynamics of the various goals.

A major task for the evaluator is to identify inconsistencies within the goal structure and by making them explicit hopefully improve the technical quality of the goal either by stimulating policymakers to reveal their preferences or by structuring the available goal information in a systematic way.

Not until these steps in the goal analysis are carried out can the identification, enumeration and valuation of relevant benefit expressions of a particular educational program be focused and an ex-post evaluation - from society's point of view - be useful for policy makers and managers.

Mot nya djärva mål

Christopher R Willoughby
beskriver resultatvärderingens roll

Världsbanken är en organisation för utvärdering. Den ägnar mer tid och resurser åt att utvärdera länders utvecklingsprogram och -projekt och hur de genomförs än åt något annat.

Under de senaste tio åren har det emellertid i många länder vuxit fram ett ökande intresse för en mer systematisk utvärdering av den vittförgrenade verksamhet som stora organisationer som Världsbanken bedriver.

Christopher Willoughby är chef för den enhet inom Banken som ägnar sig åt en sådan systematiserad utvärdering. Han menar att utvärderingsarbetet kan ha stora möjligheter att förbättra organisationens effektivitet, förutsatt att man följer upp de erfarenheter och förslag som blir resultatet av detta arbete.

Sedan 1970, då en särskild enhet för systematisk utvärdering inrättades, har Banken satsat omkring 0,5 procent av sin nuvarande förvaltningsbudget eller 0,05 procent av vad den tidigare lånade ut (i absoluta tal 0,5-1,0 miljoner dollar per år) på utvärdering av sin egen verksamhet. Utvärderingen har vuxit fram snabbt och har hittills varit av försökskaraktär, men nu börjar ett system ta form. Man hoppas kunna behålla det för proportionellt sett ungefär samma kostnader som hittills.

Bankens utvärderingsarbete har från början haft två grundläggande syften, båda två lika viktiga. Den ena är att förse Bankens personal, ledning och delägare, d v s dess medlemsländer, med objektiva bedömningar av de egentliga effekterna av dess verksamhet. Det andra är att utifrån den samlade erfarenheten bistå med kunskap om hur dessa effekter ska kunna förbättras i framtiden.

Innan den särskilda utvärderingsenheten fanns hade bankpersonalen bara genom sitt arbete skaffat sig en hel del informella erfarenheter. Dessa var viktiga för hur Bankens riktlinjer för verksamheten kom att utvecklas. Det gjordes till och med några grundliga efterhandsbedömningar av enskilda utvecklingsprojekt som finansierats av Banken. Dessa syftade till att förbättra metoderna för projektbedömning.

Tre Faser

Men när organisationen blev större och fick vidare målsättning växte behovet av något mer systematiskt och oberoende. Meningen var inte att övervaka de övriga anställdas arbete - de sysslar ju själva med utvärdering större delen av tiden - utan att ta vid där de slutat och efteråt söka sammanfatta vilka resultat de strategier och metoder de använt sig av fått på utvecklingen.

Försöken fram till i dag kan uppdelas i

tre faser. Den första, 1971-72, utgjordes av en relativt noggrann studie av praktiskt taget allting Banken hade gjort i Colombia - främst finansiering av enskilda projekt, stöd till uppbyggnad av institutioner, ekonomisk rådgivning (i stort och på sektornivå) samt samordning av biståndsinsatser. Man valde Colombia därför att Banken i sällsynt hög grad hade varit engagerad där, ända sedan den 1949 stött en omfattande undersökning av landets utvecklingsmöjligheter. Vidare bestod denna första fas av en studie som var mer begränsad men som täckte in ett större lånebelopp. Den gällde tio stora elverk i skilda delar av u-världen.

Den andra fasen, 1972-73, innefattade två studier som på sätt och vis kombinerade olika aspekter av de båda tidigare undersökningarna. Man följde upp projekt av samma typ men i olika länder (dels motorvägar med möjlig inverkan på regional utveckling, dels industriutvecklingsbanker). Antalet projekt man studerade var dock mindre och undersökningarna var mer djupgående än elkraftsstudien. I denna fas påbörjades också mer eller mindre djupgående studier av enskilda projekt, som i de flesta fall avslutats flera år tidigare. Här ibland fanns den första stora utvärderingen av ett utbildningsprojekt.

Den tredje fasen, som fortfarande pågår, innefattar en stor undersökning av jordbrukskreditprojekt i skilda delar av världen samt ytterligare två nyheter. För

det första en början till en systematisk men ganska anspråklös genomgång av alla projekt som fått stöd av Banken och IDA. Den utförs senast inom ett år efter att de sista utbetalningarna gjorts. För det andra gör man nu undersökningar, som inte i första hand inriktar sig på vilken total effekt vissa projekt får utan snarare på hur en viss princip för Bankens låneverksamhet inverkat på ett antal projekt som Banken tidigare gett lån till. Den sistnämnda kategorin omfattar studier av vitt skilda slag. En behandlar det sätt på vilket en del bankstödda projekt syftat till att sprida ny teknologi och nya administrationsformer genom att använda dem i projekten. Andra avser Bankens normer för projektförberedelser och grundläggande krav som måste uppfyllas av låntagare för att ett lån ska betraktas som "effektivt" – eller kunna betalas ut.

Uppfyllt utvärderingssystem

De erfarenheter man fått vid dessa studier har gett större klarhet åt och perspektiv på de begrepp man började med och har understrukit hur viktiga en del av dessa är. Viktigast är distinktionen mellan ett bankstött projekt eller program, Bankens bidrag till dess utformning och omfattning samt kostnaden för och effekten av Bankens engagemang. Detta är tre möjliga föremål för utvärdering. Ofta måste de studeras tillsammans i följd, men utvärderaren måste samtidigt se dem som klart åtskilda.

Bedömningarna av dessa tre aspekter kan kombineras nästan i det oändliga. Ett projekt kan exempelvis bli en stor framgång; Bankens bidrag till projektet kan vara litet och obetydligt men dess deltagande kan icke desto mindre bedömas som billigt och effektivt. Alternativt kan ett projekt ge skenbart liten ekonomisk utdelning, men genom en kraftig insats från Bankens sida kan det ha förbättrats tillräckligt mycket till fördel för landet för att Bankens engagemang i efterhand ska te sig effektivt. I båda fallen kan förhållandet givetvis lika gärna vara det omvända.

För det andra har begreppet "utförandegranskning" ("performance audit") införts för att beteckna en studie som huvudsakligen begränsas till att ta reda på huruvida målsättningarna för ett lån – ekonomiska, institutionella, finansiella etc – har uppnåtts, vilka orsakerna till eventuella misslyckanden har varit och hur effektivt Bankens insats varit. Å andra sidan har en "utvärdering" i ordets egentliga bemärkelse en vidare syftning. Den gäller frågan om målsättningarna varit riktiga eller – sett i efterhand – kunde ha varit bättre.

För det tredje: hur grundlig en evaluering är beror till stor del på hur många alternativ man tar med i beräkningen när man bedömer det som faktiskt har utträttats. Ett textilprojekt t ex kan bedömas gentemot vilken som helst av ett ständigt utvidgat antal alternativa lösningar – ett annat tekniskt utförande, andra organisations- och äganderättsformer, en annan sorts textilanläggning, en annan industriell process, investeringar i industriell utbildning eller i utbildning av företagsledare, investeringar inom andra sektorer som saknar samband med industrin etc – och ju vidare ramarna, desto mer djupgående blir analysen av de frågeställningar som uppstår.

Dessa enkla punkter är viktiga för att man ska förstå det gransknings- och utvärderingssystem, som gradvis växer fram inom Banken. Detta system utvidgar och kompletterar den traditionella gången med projektformulering, -förberedelse, -bedömning, låneförhandlingar och projektövervakning.

När projektet slutförts (eller när lånen utbetalats) förbereder de handläggande avdelningarna på Banken en "Slutrapport" över projektet (Projekt Completion Report). Denna analyserar systematiskt i vilken utsträckning projektets målsättningar har uppnåtts eller ser ut att kunna uppnås. Den går också igenom orsakerna till misslyckanden, gör en ny uppskattning av de ursprungliga ekonomiska grundvalarna för projektet och påvisar de lärdomar som Banken bör dra. På så sätt befrämjar man utvärderingen av den egna verksamheten.

Den här typen av rapport blir troligen den bästa och billigaste som Banken kan åstadkomma, eftersom den utarbetas av dem som är mest insatta i projektet och i de olika problem som uppstått under projektets gång. Utvärderingsenheten jämför sedan rapporten med Bankens handlingar och går igenom den med det läntagande landets regering och med projektledningen. Därefter utarbetar utvärderingsenheten en övergripande sk "Gransknings-PM", som visar på projektets viktigaste framgångar och misslyckanden, och som i korthet bedömer hur effektivt Bankens deltagande i projektet varit. När detta inte är möjligt med utgångspunkt från "Slutrapporten" gör utvärderingsenheten en egen mindre, fristående studie, vilket den ändå alltid gör för ett litet antal slumpmässigt utvalda projekt.

En "Projektutförandegranskning" (Projekt Performance Audit), som normalt består av ovanstående "Gransknings-PM" och "Slutrapporten", sänds till Bankens ledning och direktörer vid varje avslutat projekt – i snitt omkring 70 per år, men de närmaste åren antagligen ca 150 per år.

"Projektutförandegranskningarna",

som blir jämförelsevis billiga, bedöms regelbundet för att ge en bred bild av vilken verkan Bankens låneverksamhet har, påpeka uppenbara och omedelbara lärdomar för framtiden samt identifiera sådana problemområden som påkallar ytterligare studier. Dessa granskningar utgör därför en ständigt aktuell källa till uppslag om vilka ämnen och projekt som lämpar sig för utvärdering (i den mer egentliga bemärkelse som definierats ovan), eftersom de tar upp enskilda projekt, grupper av projekt, biståndsprogram för skilda länder och särskilda principer för låneverksamheten på ett så omfattande och grundligt sätt.

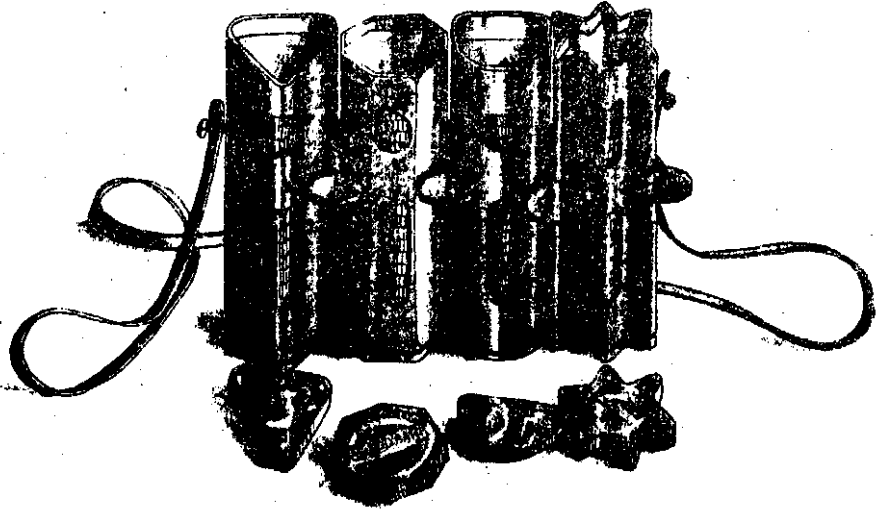
Det är framför allt sådana studier som leder till att man också kan ge välgrundade förslag till Bankens ledning om eventuella förändringar i Bankens riktlinjer och metoder. Liksom nu kommer man i fortsättningen att ha diskussioner med de handläggande avdelningarna, om hur förslagen ska omsättas i praktiken.

Det sista stadiet i gransknings/utvärderingsprocessen är att utarbeta uppföljningsrapporter. Dessa ska spegla i vilken utsträckning förslagen har tillämpats och peka på eventuella behov av ytterligare åtgärder.

Handläggarna utvärderar utvärderarna

Uppföljningsstudierna är huvudsakligen utvärderingsenhetens uppgift. Men uppföljningen är det viktigaste stadiet också när resten av den handläggande personalen bedömer och överhuvudtaget arbetar med olika utvecklingsprogram och -projekt. Man kan säga att de på så sätt i sin tur utvärderar utvärderarna.

Naturligtvis förekommer det på tidigare stadier att det fälls kommentarer om utkast till projektrapporter. Det ändrar sällan grundinriktningen i rapporterna men det bidrar ofta till att förbättra dem, särskilt när det gäller att finslipa de förslag de innehåller. Effekterna av bra utvärderingsrapporter består ofta helt enkelt av att informella kunskaper om ett händelseförlopp och om de lärdomar man kan dra av ett projekt sprids bland personalen på i stort sett outgrundliga vägar. Men en regelbundet återkommande systematisk uppföljningsstudie är värdefull därför att de åtgärder som vidtas delvis som svar på utvärderingen blir ett avgörande prov. Det gäller inte att pröva nödvändigheten av ett visst utvärderingsarbete – det krävs för redovisningen för delägare och lagstiftare – och inte heller utvärderingsarbetets inneboende kvalitet, eftersom begränsningarna kanske mer bestäms av institutionens förmåga att ta upp förändringar. I stället är uppföljningen ett prov på hur mycket utvärderingsarbete det är värt att göra.



De större utvärderingsrapporter som hittills har gjorts har gett en hel del förslag. Några av de viktigaste har legat på en bredare principiell nivå; andra har rört normerna för vissa sektorer, nya former för utlåning och utlåningsvillkor, tillväggångssätt vid projektbedömning, forskningsbehov; slutligen har några – alltför få – rört sig på en tillämpbar metodnivå. En översikt som gjordes för ett år sedan visade t ex att Banken handlat i enlighet med de flesta – men inte alla – förslag som fanns i rapporten om Colombiaundersökningen. Flera uppföljningsstudier planeras inom den närmaste tiden.

Kontakter med medlemsländerna

Men Bankens ledning och personal är inte de enda som noggrant granskar utvärderingarna. En ännu viktigare roll spelar härvidlag medlemsländerna. Bankens satsning på utvärdering har från början starkt påverkats av medlemsländerna – vare sig dessa varit finansiärer, som varit angelägna att få veta om deras pengar används riktigt och effektivt, eller mottagare, som varit måna om större effektivitet och en mer förstående attityd från Bankens sida. Båda önskar att allt Banken företar sig verksamt ska bidra till utvecklingen.

Nyligen stärktes utvärderingsenhetens band till medlemsländerna genom att den fick direktkontakt med ett av bankstyrelsens utskott i Washington. Detta utskott fick till ansvar att rapportera för styrelsen om hur pass effektivt och adekvat Bankens utvärderingsarbete är. Slumpvis valda rapporter från utvärderingsenheten granskas av utskottet, och en del av det senaste årets nya initiativ härrör direkt ur förslag från utskottsmedlemmar.

Men även utanför Washington söker utvärderingsenheten kontakt med medlemsländerna så att den lättare ska få kännedom om deras önskemål och dra

nytta av deras insikter i de problem ett projekt kan medföra. Alla större utvärderingsstudier har delvis utformats på grundval av förberedande diskussioner i de länder där man utvärderar projekt.

Inhemska representanter för regering, universitet eller den privata sektorn har oftast deltagit i diskussionerna tillsammans med Bankens egna anställda och konsulter. Förhoppningen är att handläggande avdelningar i ökande grad ska uppmana låntagare att utarbeta sina egna slutrapporter från projekten. På så sätt kan man dels stimulera insamlingen av nödvändiga data, dels uppmuntra låntagarna att ge fylligare upplysningar om de problem man har med Banken.

Alla utvärderingsrapporter sänds nu till låntagaren för synpunkter. Ibland hålls uppföljningsdiskussioner och stor vikt fästs vid att "Projektutförandegranskningen" studeras av låntagande regering och låntagare. Man strävar också efter att utveckla förbindelser med de utvärderingsenheter utvecklingsländerna själva inrättar i sina planeringskommissioner och finansministerier. Den viktigaste uppgiften för Bankens evalueringsenhet är på sätt och vis att analysera och vidarebefordra medlemsländernas förslag till förbättringar av Bankens verksamhet.

Resultat för framtiden

De flesta förslag och råd som ges i utvärderingsrapporter har sitt ursprung i frågor och hypoteser som presenterats av personer i medlemsländerna. På utvärderingsenheten har de utvecklats och prövats mot Bankens handlingsprogram. På så sätt har de bidragit till att vidga Bankens syn på utveckling och att göra dess handlande djärvare. Att Bankens intresse har ökat för att allt fler ska få ta del i och njuta frukterna av utvecklingen, för att utveckling ska komma till stånd utanför de moderna storstadsområdena

och för att småindustrin ska utvecklas, det är förvisso inte ett resultat enbart av Bankens satsning på utvärdering. Men det har delvis påverkats och uppmuntrats av denna.

Andra exempel på detta är många satsningar inom bostadssektorn, den nya inställningen till jordreformer, satsningen på att förbättra förvaltningen av järnvägsföretag, bättre metoder att utvärdera småvägar på landsbygden, forskning om elektrifiering av byar, noggrannare utvärdering av konsulterna vid Bankstödda projekt, samt experiment med projekt-kontroll.

Erfarenheterna från de senaste tre åren har således visat att en oberoende utvärdering inte bara kan ge rapporter om framgångar och misslyckanden och hjälp till utomstående att bättre bedöma en organisations kapacitet. Den kan också fördjupa organisationens egen kunskap om sin styrka och svaghet och bidra till att förbättra riktlinjer och metoder.

Det tar tid att göra stora utvärderingsstudier och det tar tid innan organisationer förändras. Därför kommer resultatet av det arbete som gjorts att märkas mer och mer de kommande åren.

Men med det gransknings-/utvärderingssystem som håller på att växa fram ur vunnna erfarenheter – och då särskilt om man vinnlägger sig om att bedöma hur effektiv Bankens medverkan i ett projekt är och att följa upp de förslag som framläggs – så kan utvärderingsarbetet ha avsevärda möjligheter att förbättra organisationens effektivitet. ■

Christopher R Willoughby är chef för Världsbankens resultatvärderingsenhet.

Översättning från engelska Rolf Alsen.

syn
punkt

Den borttappade verkligheten

Av Göran Dahlgren



Visst känns det tryggt att veta att våra politiker och byråkrater ständigt planerar för ett bättre samhälle. På alla samhällets områden beslutas om förändringar eller arbetar expertgrupper med visioner som ofta är av stor skönhet. Men skrämmande tanke — vet de politiska beslutsfattarna om att det finns skillnader mellan planer och utfall? Är de egentligen intresserade av att få reda på de faktiska resultaten och effekterna av gjorda samhällsinsatser? Eller önskar de leva i den bekväma — om än naiva — tron att man kan sätta likhetstecken mellan plan och verkligt utfall.

De former som i dag utmärker svenskt samhällsbyggande pekar mot att planerade — och inte faktiskt uppnådda — resultat utgör beslutsfattarnas verklighetsbild. En idé anses förverkligad när beslut fattas att man skall försöka förverkliga den. Hur kan man annars förklara att varken regering, riksdag eller myndigheter tycks uppleva det som något större problem att de i normalfallet är okunniga om i vilken utsträckning de planerade målen någonsin uppnås.

I en ledare i Dagens Nyheter (19.9.72) beskrevs denna brist på intresse för utvärdering som "befängd" speciellt om man tänker på "de stora ansträngningar som görs för att förbereda besluten. I årtal grubblar utredningar, remissinstanser och politiker på hur de politiska instanserna skall utformas". Men när beslutet väl är fattat bryr sig politikerna sällan om "att kräva regelbunden rapportering eller att låta undersöka utfallet av de åtgärder som de beslutar".

Det är mot denna bakgrund jag via denna RAPPORT-artikel föreslår att Sverige snarast, exempelvis via FN, hemställer om experthjälp på detta försummade område så att inhemska resultatvärderare kan utbildas inom den offentliga sektorn. (Problemet akuta karaktär

framstår klart om man gör en jämförelse med den privata sektorn — tänk Er att företag som struntar i intäktsidan och endast stolt bokför allt större utgifter.)

Följande verksamhetsområden bör ges prioritet:

Transportsektorn: Behovet av samhälls-ekonomisk expertis som kan föreslå metoder att utvärdera de regionalpolitiska effekterna av vägbyggen i Norrland är akut. Har dessa experter erfarenhet från de resultatvärderingar inom transportsektorn som genomförts i Iran och Colombia är det bra.

Undervisningssektorn: Den stora arbetslösheten bland de ungdomar som nyligen lämnat olika utbildningsinstitutioner kräver omedelbara åtgärder. Skolmyndigheterna måste bygga upp rapportrutiner som ger beslutsfattarna omedelbar information om elevernas situation efter avslutad utbildning. Speciell uppmärksamhet bör också ägnas åt en uppföljning av de åtgärder som antas leda till minskad ojämlikhet mellan socialgrupper vad avser den högre utbildningen. (Vissa forskningsresultat antyder att dessa åtgärder ej haft någon effekt.) Om möjligt bör personer rekryteras med kunskap om det utvärderingsarbete som bedrivs inom denna sektor i Indien, Östafrika och vid professor Huséns institution i Stockholm.

Dessutom bör den nedlagda lägin-komstutredningens kansli omedelbart återupplivas för att dels fungera som centrum för metodutveckling vad avser sociala förändringsstudier (=resultatvärderingar) dels utveckla den välfärdspolitiska statistik som — i motsats till statistisk årsbok av i dag — är direkt relaterad till de för samhällsutvecklingen relevanta välfärdsmålen. Med tanke på resultatvärderingens betydelse för den strategiska planeringen bör ett nära sam-

arbete etableras med "kansliet" för framtidsforskning. Internationell expertis i första hand från Indien (planerings- och resultatvärderingsministeriet), Sovjet, Kina och USA (Harvard Advisory Team) bör konsulteras.

Detta var några idéer — kan de genomföras? De metodiska problemen att mäta och isolera olika sociala förändringar är stora. Avgörande förbättringar kan dock genomföras även på vetenskapens nuvarande ståndpunkt helt enkelt därför att man tidigare inte ens gjort några ansatser till systematisk resultatvärdering.

Den avgörande faktorn är därför om de politiska beslutsfattarna kommer att hoppa ur sitt ekorrhjul för att ta en ordentlig titt bakåt och framåt på den samhällsutveckling som de söker påverka. Eftersom det bara finns en verklighet och eftersom den betyder så mycket för så många — låt oss hoppas att även beslutsfattarna skall bli intresserade av den.

P. S. De läsare som önskar få ovanstående resonemang konkretiserat — eller som misstror den bild som ges av svensk förvaltnings resultatredovisning — rekommenderas ringa några myndigheter och fråga:

— Vilka av de sociala mål som angivits i Era anslagsäskanden under de senaste tjugo åren har uppfyllts?

Förefaller detta alltför framfusigt, ställ då följande frågor till Dig själv: Har någon statlig eller kommunal institution någon gång frågat mig vad jag anser om den utbildning jag fått, den sjukvård som erbjuds eller om jag trivs i mitt bostadsområde i enlighet med de trivselplaner som utarbetats ... □

