

RESULTATVÄRDERING

ett programförslag

PLAN

Huvudmål
Delmål
Prod.mål
Kostnader



VERKLIGHET

?
?
Fakt. fysisk prod
Faktiska kostn.



JUNI 1971

<u>Innehållsförteckning</u>	<u>Sid</u>
Inledning	
<u>1. Mål för resultatvärderingsarbetet inom det bilaterala utvecklingsarbetet</u>	3
<u>2. Systematisk resultatvärdering - begrepp och dokument</u>	4
2.1 Sambandet mellan planering, förvaltning, uppföljning och utvärdering	4
<u>3. Några principer för projektplanering</u>	7
3.1 Mål och effektbeskrivningar	7
3.2 Plan för resultatvärderingsarbetet	7
<u>4. Planeringens dokument</u>	8
4.1 Biståndsmottagarens projektbeskrivning	8
4.1.1 Funktion - allmänt	8
4.1.2 Funktion i resultatvärderingsarbetet	8
4.1.3 Nuläge	8
4.1.4 Förslag	8
4.2 Idé och insatspromemoria	9
4.2.1 Funktion - allmänt	9
4.2.2 Funktion i resultatvärderingsarbetet	9
4.2.3 Nuläge	9
4.2.4 Förslag	10
<u>5. Avtalsdokument</u>	11
5.1 Avtalsdokumentens funktion	11
5.2 Nuläge	11
5.2.1 Avtalsdokumentens målformuleringar	11
5.2.2 Avtalsdokumentens riktlinjer för resultatvärderingsarbetet	11
5.2.3 Förslag	11
<u>6. Budgetdokument</u>	13
6.1 Funktion - allmänt	13
6.2 Funktion i resultatvärderingsarbetet	13
6.3 Nuläge	13
6.4 Förslag	14
<u>7. Periodiska rapportdokument</u>	15
7.1 Funktion allmänt	15
7.2 Funktion i resultatvärderingsarbetet	15

<u>Innehållsförteckning forts</u>	<u>Sid</u>
7.3 Nuläge	15
7.4 Förslag	16
8. <u>Speciell projekt/programvärdering</u>	17
8.1 Funktion i resultatvärderingsarbetet	17
8.2 Metodproblem vid speciell värdering	17
8.3 Nuläge	17
8.4 Förslag	17
9. <u>FörvaltningsPM, Sektorrappporter, länderrapporter och andra SIDA-dokument för uppföljning/värdering</u>	19
9.1 Uppföljning och värdering av projekt/program	19
9.2 Nuläge	20
9.3 Förslag	20
10. <u>Extern information</u>	22
11. <u>Personalutbildning</u>	24
<u>Bilaga 1</u> Beskrivning och exemplifiering av olika målbegrepp	25
<u>Bilaga 2</u> Beskrivning och exemplifiering av begreppen produktivitet och effektivitet	29
<u>Bilaga 3</u> Viewpoints on the evaluation of the CADU project	33
<u>Bilaga 4</u> Plan för resultatvärderingsarbetet	43
<u>Bilaga 5</u> Utdrag ur "Riktlinjer för utarbetande av idé respektive insatspromemoria	50
<u>Bilaga 6</u> Utdrag ur SIDA:s budgetanvisningar 1970	59
<u>Bilaga 7</u> Speciella värderingar av utvecklingsprojekt/program stödda av svenska biståndsinsatser	64

22.6.1971

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 i såväl i- som u-land. 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".

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

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

verksamheten så de planerade målgrupperna faktiskt kunnat dra nytta av den service eller det stöd som de enligt planerna skulle erhållit,

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 stora vattentankar därför att ingen uppföljning skett som visar hur mycket vatten som konsumeras i verkligheten,

att 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 nedanstående förslag till hur SIDA inom ramen för det bilaterala utvecklingssamarbetet i ökad utsträckning skall kunna stödja u-ländernas uppföljning, - och utvärderingsarbete. Förslagets 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 SIDAS 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.

1. 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 SIDA:s 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 SIDA:s beslutsunderlag för länder och sektorprogrameringen 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 beslutsdokument. (Se vidare avsnitt 9 - förslag till uppföljningsdokument i form av "FörvaltningsPM", "Sektorrapport" och "Länderrapport" att kopplas med InsatsPM, Sektorprogram respektive Länderprogram).

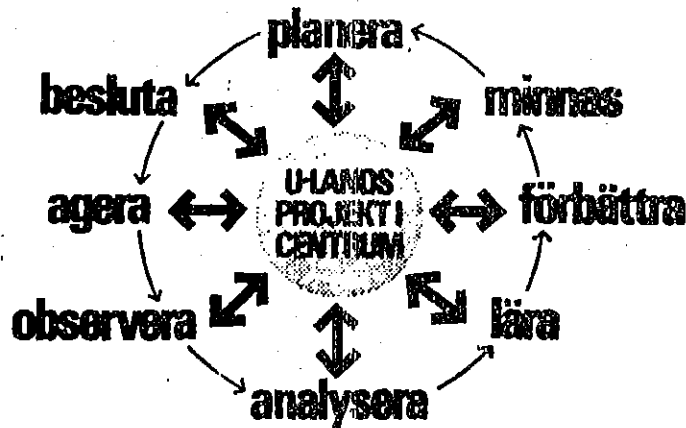
SIDA:s informationsbehov i anslutning till icke projektbundna insatser är naturligen koncentrerat till nationella och sektoriella perspektiv. För biståndsmottagaren kvarstår dock alltid - oberoende av om utvecklingsarbetet direkt, indirekt eller inte alls stöds av bistånd - behov av uppföljning och utvärdering på såväl projekt, program, sektor som nationell nivå. Denna koppling mellan mikro och makrobegrepp har allt starkare betonats av såväl projekt som nationalekonomer. En realistisk makroevaluering är omöjlig utan kunskap om de mikroleveranser (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. SIDA:s 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.

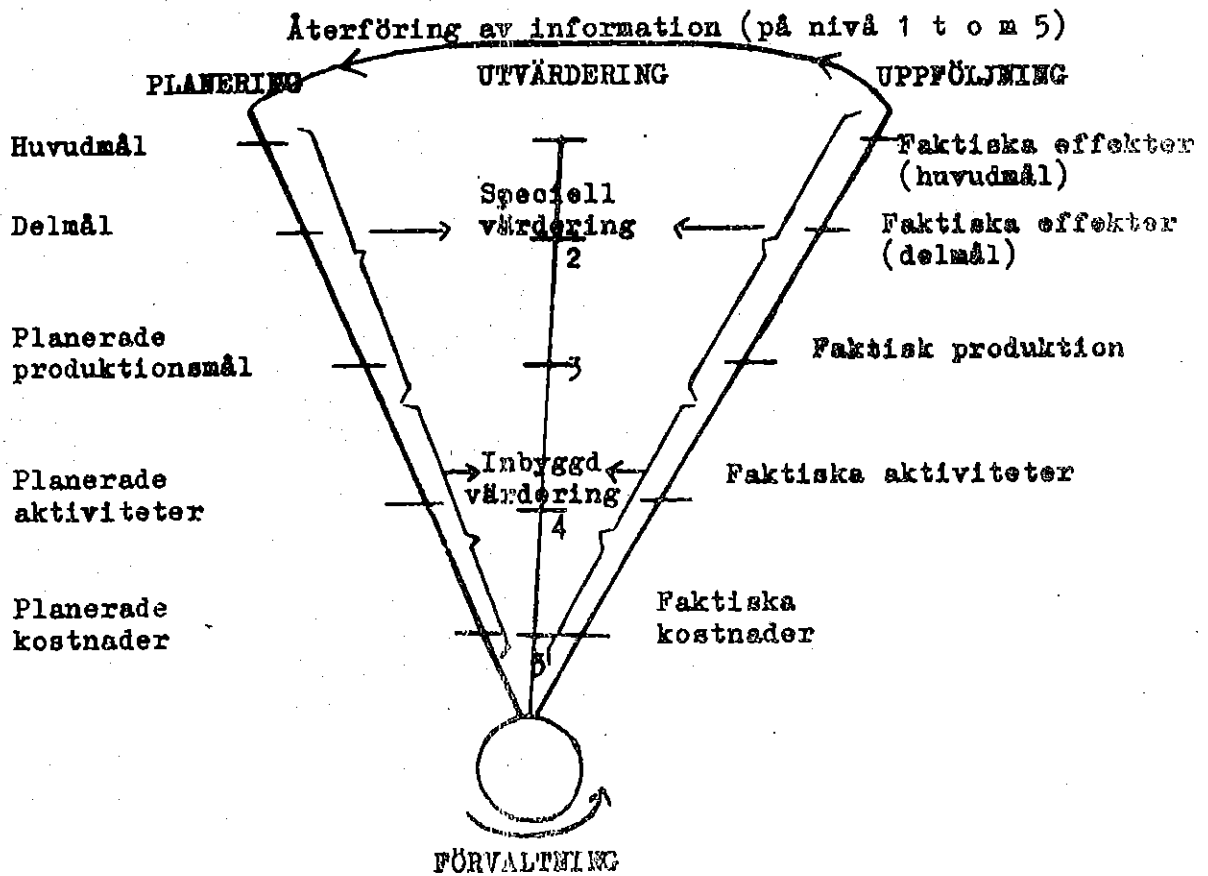
2. Systematisk resultatvärdering - begrepp och dokument

2.1 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 kan illustreras med följande skiss:



Faktum att momentet "agera" i bilden ovan resp "förvaltning" nedan grafiskt utgör förhållandevis små komponenter i bilderna får inte undanskyma att förvaltningen tidsmässigt oftast utgör det mest omfattande momentet i ett projekt/program.

Sambandet mellan planering - förvaltning - uppföljning kan beskrivas genom nedanstående "modell":



I bilaga 1 förklaras och exemplifieras begreppen huvudmål, delmål, produktionsmål, målhierarki, målsamband, målkonflikt, målgrupp, operationella mål och målanpassning.

I bilaga 2 förklaras och exemplifieras - med anknytning till den speciella respektive inbyggda värderingen - begreppen effektivitet respektive produktivitet.

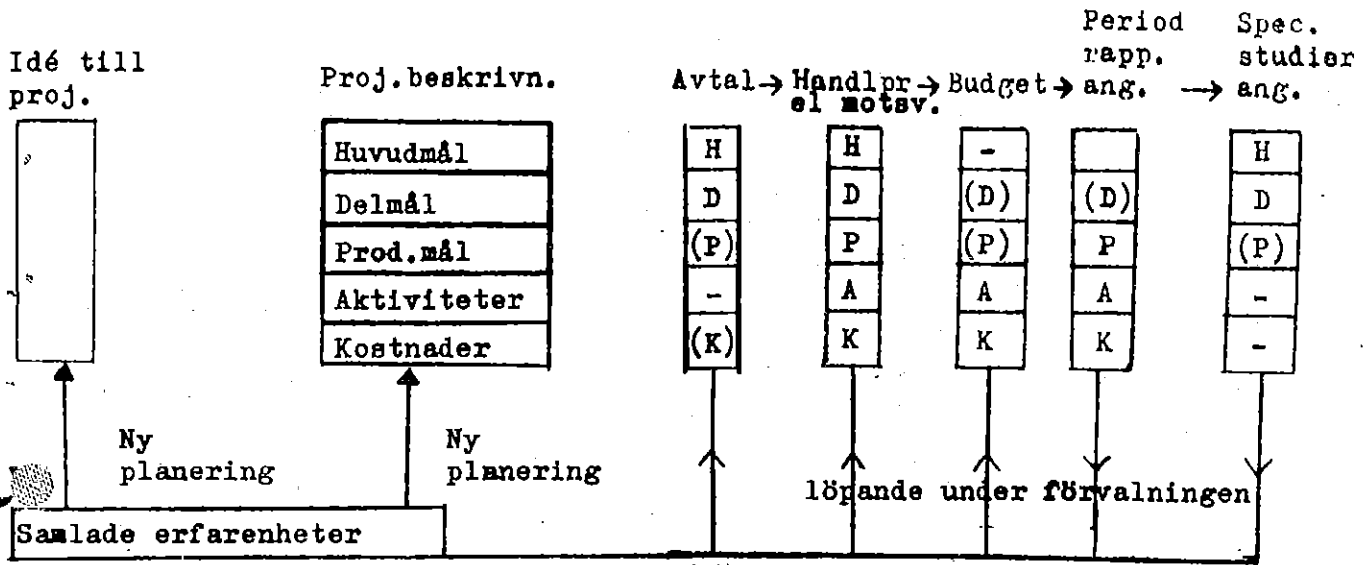
I bilaga 3 beskrivs och kommenteras ett praktiskt exempel - från det s k CADU-programmet i Etiopien - på systematisk resultatvärdering.

De dokument som - ur SIDA:s perspektiv - reglerar planering, förvaltning, uppföljning och utvärdering, kan starkt förenklat relateras till ovanstående "V-modell" på följande sätt:

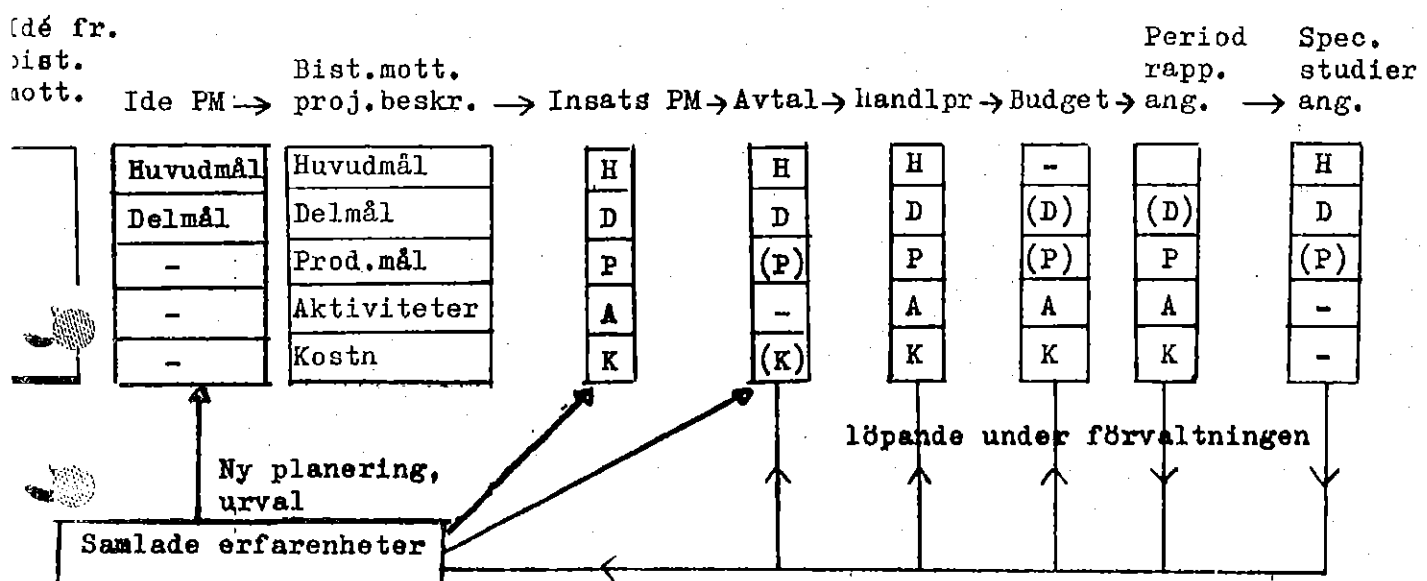
- Idébeskrivning (nivå 1-2 planering)
- Biståndsmottagarens projektbeskrivning (nivå 1-5 planering)
- Insatspromemorian (nivå 1-5 planering)
- Huvudavtal (nivå 1-2 ev 3 planering)
- Handlingsprogram (nivå 1-5 planering)
- Budget (nivå 3-5 planering och 5-3 uppföljning med viss strävan att även omfatta nivå 1 och 2)
- Periodiska rapporter (nivå 4-3 ev 2 uppföljning)
- Speciella studier (nivå 2-1 uppföljning/utvärdering)

Samband mellan planerings- och rapporteringsdokumenten ur mottagarlandets resp SIDA:s synpunkt, framgår av figuren på nästa sida.

Sambandet mellan basdokumenten ur u-landets perspektiv



Sambandet mellan basdokumenten ur SIDA:s perspektiv



Det faktum att samtliga dessa dokument idag normalt förekommer innebär emellertid inte att det vanligen finns ett fungerande system för uppföljning/urvärdering eftersom dokumenten ofta saknar väsentliga moment och ej är inbördes samordnade

3. Några principer för projektplanering

- 3.1 Mål och effektbeskrivningar är en förutsättning för en styrande planering d v s en planering som direkt relateras till eftersträfvade resultat och effekter. För att få till stånd en dylik verklighetsnära planering krävs att såväl biståndsmottagaren som biståndsgivaren är medveten om målens betydelse och det praktiska värdet av systematisk resultatvärdering. Kunskap om målformuleringsmetoder kan ofta vara av avgörande betydelse för att man skall kunna koppla samman politiskt angivna huvudmål med fackmässigt orienterade produktionsmål.

I bilaga 1 ges en kort handledning i vissa målformuleringsmetoder i samband med att vissa målbegrepp som målhierarki, målsamband och målkonflikt förklaras och exemplifieras.

I bilaga 2 behandlas - med utgångspunkt från projektets mål - identifiering, kvantifiering och värdering av positiva och negativa effekter med hjälp av vissa produktivitets- och effektivitetsresonemang.

3.2 Plan för resultatvärderingsarbetet

Planeringen av själva uppföljnings- och utvärderingsarbetet utgör en annan väsentlig del av den totala planeringen. Den Resultatvärderingsplan som bör ingå i alla projekt/programplaner bör omfatta:

- En redogörelse för den regelbundna rapporteringen (typer av rapporter som skall framställas, deras innehåll, periodisering, administration och delgivning).
- En plan för de speciella studier/värderingar som skall genomföras (inriktning, omfattning, administration och kostnader).

I bilaga 4 avsnitt A presenteras ett förslag till målbeskrivning för ett skolbyggnadsprogram omfattande en detaljerad målhierarki, en specificering av vissa positiva och negativa effekter samt kriterier och metoder för en bedömning av måluppfyllelse.

I bilaga 4 avsnitt B beskrivs ett förslag till resultatvärderingsplan för det skolbyggnadsprogram vars målbeskrivning presenterats i bilaga 4 avsnitt A.

4. Planeringens dokument

4.1 Biståndsmottagarens projektbeskrivning

4.1.1 Funktion - allmänt:

Biståndsmottagarens projektbeskrivning utgör slutpunkten på dennes projektplanering. Ansvar för att - med eller utan externt planeringsbistånd - utarbeta denna projektbeskrivning åvilar helt respektive u-landsmyndighet. Biståndsmottagarens projektbeskrivning utgör det för SIDA väsentligaste underlaget för beredning av biståndsinsatser.

4.1.2 Funktion i resultatvärderingsarbetet

Projektbeskrivningens precisering av mål, väntade effekter och ev förslag till uppföljning, utvärdering är givetvis en absolut nödvändig grund för att någon form av styrdokument för projektet skall kunna utformas.

4.1.3 Nuläge: Biståndsmottagarens projektbeskrivning är vanligen mycket ofullständig vad avser mål- effektbeskrivningar och planer för uppföljning/utvärdering.

4.1.4 Förslag

att bistånd till centrala och regionala planerings- och förvaltningsmyndigheter vad avser såväl utveckling av planerings- och beslutssystem som rutiner för uppföljning och utvärdering ges hög prioritet av SIDA

att utbildning av inhemska planerare/värderare inom den lokala förvaltningen ges en hög prioritet av SIDA. (Detta torde ej gälla länder som Indien och Pakistan som med rätta kan hävda att de snarare borde ge Sverige personellt bistånd på detta område)

att SIDA-F¹⁾ dels skall informera biståndsmottagaren om SIDAs önskemål avseende beslutsunderlag för biståndsinsatser dels - när så begärs - skall kunna biträda u-landets planerare med förslag avseende exempelvis rutiner för inbyggd och speciell värdering. (Planerare/värderare kommer under 1971/72 att anställas vid biståndskontoren i Zambia, Tanzania, Kenya och Indien), samt att SIDA-F klargör vilken typ av resurser som kan erhållas för att underlätta uppfyllandet av önskemålen,

att SIDA-S (Rekr i samarbete med resultatvärdering och budget) under 1971/72 gör en inventering av tillgången på planerare/evaluerare/budgettekniker - i första hand i Sverige - som är intresserade av u-landsuppdrag (jfr undersökningar om jägmästare/veterinärer) för att få en bild av vad SIDA kan erbjuda mottagarländerna.

1) SIDA-S står i denna text för SIDA-Sverige
SIDA-F står för SIDA-Fältet (d v s biståndskontor)

Kommentar till 4.1

Det är viktigt att inse att ju förr de under 4.1 föreslagna åtgärderna vidtas desto snarare kommer en hel del av de nedan föreslagna åtgärderna att bli överflödiga. I det ideala fallet kan t ex insatspromemorians omfattande avsnitt om Mål, Effekter, Resultat och Rapportering hämtas direkt från biståndsmottagarens projektbeskrivning.

4.2 Idé och insatspromemoria

4.2.1 Funktion - allmänt:

att tillförsäkra SIDAs direktion ett tillfredsställande och enhetligt beslutsunderlag för utvecklingssamarbete avseende projekt eller program.

4.2.2 Funktion i resultatvärderingsarbetet

De avsnitt i Insatspromemorian som är av speciell betydelse ur uppföljnings- och utvärderingssynpunkt är "Behov och mål", "Effektbeskrivning" och "Resultatvärdering".

Några kommentarer i anslutning till dessa avsnitt:

- SIDAs bearbetning av biståndsmottagarens målbeskrivning kan enbart vara av formell natur, inga "svenska" justeringar som ej accepterats av biståndsmottagaren kan inkluderas. Däremot både kan och bör det givetvis framgå exempelvis av idépromemorian om SIDA anser biståndsmottagarens mål ofullständiga eller otillfredsställande och därför önskar förorda vissa justeringar.

- Effektbeskrivningen skall omfatta både positiva och negativa effekter. De positiva effekterna härleds huvudsakligen ur målbeskrivningen. (Det är således inte projektet som en oberoende enhet som bedöms utan dess betydelse för att vissa fastställda mål skall uppnås).

- Resultatvärderingsplanen bör omfatta dels rutiner och innehåll avseende den periodiska rapporteringen dels inriktning och organisation av eventuella speciella värderingar.

I bilaga 5 återges de preliminära riktlinjerna för utarbetande av idé- och insatsPM vad avser avsnitten "Behov och mål", "Effektbeskrivning" samt "Resultatvärdering" och ett textförslag till metodhandboken för beredning - "Bedömning av projekts socio-ekonomiska aspekter".

4.2.3 Nuläge

Det är ännu för tidigt avge några omdömen om insatspromemoriornas standard i relation till de uppställda riktlinjerna.

4.2.4 Förslag

att SIDA-F bör vara "korresponderande medlem" i samtliga insatsgrupper för att aktivt kunna medverka i SIDA:s insatsberedning som förslagsställare, informatör och för kontakter med mottagarlandets myndigheter,

att SIDA-F (planerare/värderare) löpande inhämtar uppgifter om biståndsmottagarens planeringsmetoder och rutiner för att SIDA med utgångspunkt från denna verklighet skall kunna vidareutveckla och u-landscentrera insatsberedningen.

att SIDA-S (Ekonomiska sekretariatet: resultatvärdering) fr o m 1 september 1971 delges samtliga utkast till idé- och insatsPM för att - under en "inkörningsperiod" - kunna följa och ge service avseende de för många handläggare "nya" avsnitten, "Behov och mål", "Effektbeskrivning" och "Resultatvärdering".

5. Avtalsdokument

- 5.1 Avtalsdokumentens funktion i resultatvärderingsarbetet (huvudavtal och ev handlingsprogram) är bl a:

att fastställa målen för och omfattningen av ett projekt samt hur det skall förvaltas, följas upp och utvärderas.

- 5.2 Nuläge

- 5.2.1 Avtalsdokumentens målformuleringar

En kartläggning av avtalsdokumenterna för ett sextiototal projekt/program inom det bilaterala utvecklingssamarbetet visar bl a:

att någon klar strukturering av målen som anger deras inbördes förhållande vanligen inte finns. (Målen är "förklarande" eller "beskrivande" snarare än "styrande"). En successiv precisering av avtalsdokumentens målbeskrivning tycks dock ha ägt rum de senaste åren,

att huvud- och delmålen ofta är luddiga medan de fysiska produktionsmålen blir målbeskrivningens enda "styrande" inslag. (Något förenklat uttryckt kan detta innebära att man först planerar aktiviteterna som skall leda fram till ett preciserat produktionsresultat. Därefter glömmar man ibland att också skriva ut de högre mål som funnits implicita i planeringen. Ibland skriver man dit socioekonomiska mål som inte egentligen verkat styrande på planeringen. Ett tredje alternativ som förekommer är att man tillfogar i form markerade men i sak intetsägande mål).

att målbeskrivningarna i SIDA:s framställning till Kungl. Maj:t ofta förefaller vara fullständigare/utförligare än i huvudavtal och handlingsprogram. (Med tanke på att biståndsmottagaren och inte de svenska myndigheterna, formulerar målen för den verksamhet som ev skall stödjas med svenskt bistånd är det olyckligt om "svenska" tillägg görs som ej är accepterade av biståndsmottagaren).

- 5.2.2 Avtalsdokumentens riktlinjer för resultatvärderingsarbetet

De handlingsprogram som gäller projekt stödda med gävbistånd innehåller allt oftare en resultatvärderingsplan omfattande såväl rapportrutiner som speciella studier.

Avtalsdokumenten för kreditbiståndet är ofta specificerade när det gäller rapportering av fysisk produktion, anbudsanalyser, kontraktokument och tekniska frågor. Däremot är de vanligen mycket allmänt hållna vad avser annan typ av uppföljning och utvärdering.

- 5.2.3 Förslag

att SIDA inte föreslår att avtalsförhandlingar skall inledas förrän målen för projektet/programmet är preciserade och en plan avseende kostnads- och resultatuppföljningen föreligger,

att SIDA-S (juristenheten/ekonomiska sekretariatet) utarbetar förslag till disposition av "mål" och "resultatvärderingsplan" för olika avtalstyper,

att vid förhandlingar med biståndsmottagaren mål och resultatvärderingsfrågorna skall uppmärksammas och att ambitionsnivån i avtalsdokumenten bör vara densamma som angivits i biståndsmottagarens projektbeskrivning (insatspromemorian),

att Eksek och byrå 5 fr o m 1 september 1971 delges samtliga utkast till avtal och handlingsprogram för att kunna följa och ge service avseende resultatvärderings- och budgetaspekterna.

6. Budgetdokument

6.1 Funktion - allmänt

En budget kan definieras som en verksamhetsplan med kostnadsberäkning och genomlöper normalt tre faser:

- Planeringsfas - när budgeten utarbetas och fastställs
- Förvaltningsfas - när den budgeterade verksamheten utförs
- Uppföljningsfas - när den planerade budgeten jämförs med det verkliga budgetutfallet.

6.2 Funktion i resultatvärderingsarbetet

En modern budgetering innefattar i sig de väsentligaste delarna av planering/uppföljning av kostnader, aktiviteter och produktionsmål d v s blir basen för den s k inbyggda värderingen (Jfr programbudgettänkande).

6.3 Nuläge

Budgetarbetet avseende de projekt/program som stöds med kreditbistånd är helt delegerat till resp u-landsmyndighet. Kreditbiståndets överföring till biståndsmottagaren regleras efter vissa icke budgetårsbundna dragningsprinciper.

Budgetarbetet avseende gåvobiståndet (det s k fältverksamhetsanslaget) regleras av SIDA-S utfärdade budgetanvisningar som bl a starkt betonar sambandet mellan kostnader - aktiviteter - produktionsmål samt deras relation till del- och huvudmål. De budgetdokument som ur resultatvärderingssynpunkt speciellt bör uppmärksammas är "Work Programme" (som för varje aktivitet skall beskriva så långt möjligt de resultat som beräknas komma att uppstå) och "Goals and summary of production targets" (som bl a skall beskriva hur produktionsmålen förväntas påverka huvudmål och delmål samt hur måluppfyllelsen skall mätas/observeras).

Gapet mellan budgetanvisningarna och de i verkligheten utarbetade budgetarna är emellertid ännu mycket stort. Det samma gäller för Budgetuppföljningen (Budgetform 31) där budgetanvisningarna kräver en redovisning av de "icke monetära händelserna" mot bakgrund av de målsättningar som redovisats i Budget form 5 i den för året fastställda budgeten. Det torde vara speciellt motiverat understryka att ovan angivna budgetmallar för fältverksamhetsanslaget ej utgör en modell för respektive projekts budgeteringsrutiner och att produktionsresultaten skall relateras till projektets totalkostnader och ej till den svenska insatsen.

I bilaga 6 återges 1970 års budgetanvisningar avseende "Budgetsystemets uppbyggnad vid budgetering av projekt" samt riktlinjer för utarbetande av avsnittet "Goals and summary of production targets" (Budget form 5) samt exempel på dess tillämpning.

6.4

Förslag

att SIDA-S inom ramen för planeringsbiståndet speciellt beaktar behovet av fungerande budgetsystem för olika projekt/program baserade på ovanstående mål - medelresonemang,

att SIDA-F och S inom ramen för kreditförvaltningsarbetet i ökad omfattning söker bli löpande informerade om faktiska produktionsresultat via existerande budgetuppföljningar,

att SIDA-S (avd I/III) samt SIDA-F ägnar speciell uppmärksamhet åt budgetform 5 och 31 under budgetåret 1971/72 för att dessa dokument verkligen skall komma till sin rätt i det praktiska budgetarbetet,

att SIDA-F och S successivt skall bygga upp gemensamma rutiner avseende SIDA:s behandling och lagring av produktionsrapporteringen från projekt/program stödda med gåvo- respektive kreditbistånd (Förslag avseende dylik "intäktsredovisning" omfattande produktionsrapportering bör utarbetas av byrå 5/ekonomiska sekretariatet i nära samarbete med centrala arbetsgruppen för metodfrågor före 1 mars 1972).

7. Periodiska rapportdokument

7.1 Funktion allmänt:

att genom regelbunden information om verksamhetens faktiska kostnader, aktiviteter, produktion och (ev) uppfyllande av del- och huvudmål fungera som ett "management tool" för projektledningen och andra samordnande eller planerande myndigheter. (jfr 6.2. som ger en nästan identisk definition av modern budgeterings möjliga bidrag till resultatvärderingsarbetet).

7.2 Funktion i resultatvärderingsarbetet

Rapportsystemet bör vara så utformat att det ger relevant information till handläggarna inom den aktuella verksamheten samtidigt som det är inpassat i ett vidare rapportsystem i u-landet för uppföljning på sektor och nationell nivå. SIDA bör således ej söka påtvinga projekt/programledningen att avge speciella rapporter till biståndsmyndigheten utan bör i stället - när så är motiverat - söka bidra till att utveckla det rapportsystem som redan existerar.

Vad avser SIDA:s ambitionsnivå att ta del av, bearbeta, delge, lagra och utnyttja u-landets projekt/programrapporter är den delvis avhängig av typen av biståndsgivning. Vid icke projektbundet budgetstöd inriktas naturligen uppföljningen helt på ländervärderingar. För den projekt/programbundna verksamhet som erhåller bistånd bör SIDA:s uppmärksamhet riktas mot såväl länder/sektorvärderingar som projekt/programrapporter för att på basis av detta material dels få ett förbättrat beslutsunderlag för fortsatt biståndsgivning dels för att bättre kunna stödja u-landets planering och förvaltning.

I den mån SIDA:s funktion för insatsförvaltning - av kapacitetsskäl - tvingas begränsa den aktiva uppföljningen torde det vara rimligt att förutom länder- och sektorvärderingar (se vidare avsnitt 9) främst ägna uppmärksamhet åt projekt/program,

- som är av försökskaraktär
- som är speciellt riskfyllda
- som bedöms kunna ha negativa effekter
- som tillhör de personellt/finansiellt största projekten/programmen inom utvecklingsarbetet.

7.3 Nuläge

Respektive u-lands rapportrutiner har ej kartlagts av SIDA. En genomgång av den rapportering som delges SIDA från ett 60-tal program/projekt som stöds med svenskt bistånd visar

Vad avser projekt som erhåller gävobistånd, att avtal

om rapportering förekom i drygt hälften av fallen och att det inkom någon form av rapportering för ungefär 75 % av programmen.

Rapporteringens innehåll var vanligen koncentrerad till verksamhetens kostnader och aktiviteter. Vid knappt hälften av de studerade projekten förekom en produktionsrapportering som endast i ett fåtal fall var relaterad till verksamhetens huvudsyfte.

Rapporteringen från kurs- och stipendiatverksamheten föreföll vara väl genomförd både vad avser den löpande uppföljningen under kursen och värderingen av utbildningens "nytta" för deltagarna.

Rapporteringen från projekt/program som stöds med kreditbistånd tycks vanligen vara avtalsfäst, vilket dock ej innebär att SIDA erhåller en regelbunden rapportering från samtliga projekt/program. Rapporternas innehåll är genomgående av teknisk - administrativ natur. Enbart i 25 % av de studerade rapporterna fanns en löpande produktionsrapportering och inte i något fall har man i rapporterna systematiskt sökt relatera produktionsmålen till del- och huvudmålen.

Obs! Ovanstående iakttagelser bygger på ett begränsat och svårtolkat material. De kan därför endast utgöra "antydningar" som måste kompletteras med betydligt mer ingående och representativa analyser om en helt "sann" bild skall kunna ges.

SIDAS kapacitet att på ett meningsfullt sätt ta emot inkommande information i form av periodiska rapporter, reserapporter, brev m m är i dag en flaskhals för att kunna samordna och utnyttja de redan i dag inrapporterade "erfarenheterna". I många fall präglas den nuvarande situationen av ett överflöd av detaljinformation som uttryckt ur sitt sammanhang ej underlättar en effektiv resursöverföring och en översiktlig bedömning av verksamheten.

7.4

Förslag

att bistånd till centrala planerings- och förvaltningsmyndigheter vad avser systemutveckling av såväl kostnads- som aktivitets- och produktionsrapportering ges en hög prioritet inom ramen för SIDAS personella bistånd,

att SIDA inom ramen för insatsförvaltningen skall kunna stödja mottagarlandets uppföljningsarbete av resp projekt/program vad avser den periodiska rapporteringen. (Jfr olika typer av stöd till u-landets planeringsarbete).

8. Speciell projekt/programvärdering

8.1 Funktion i resultatvärderingsarbetet att söka relatera dels en viss samhällsinvesterings faktiska produktionsresultat till de del- och huvudmål som angivits i plandokumenten dels bedöma projektets relevans för det totala utvecklingsarbetet inom viss sektor, region eller nationellt program.

8.2 Metodproblemen vid speciell värdering

Någon generell värderingsmetod för alla typer av samhällsinvesteringar finns inte. På samma sätt som metoderna för bedömning under planeringsfasen skiftar beroende på verksamhetens mål, ämnesområde och tillgängliga resurser blir uppföljnings- och värderingsarbetet avhängigt av dessa faktorer. Det förefaller dock rimligt att antagna storheter i planeringsbedömningarna i stor utsträckning kan ersättas med faktiska resultat och effekter under förvaltningen och när en slutbedömning av projektet görs. Ofta föreligger emellertid stora svårigheter att relatera nedel till effekter samt kvantifiera och värdera de icke-ekonomiska nyttorna. Detta innebär att förhoppningar om snabba och entydiga svar avseende utvecklingsarbetets resultat och effekter ofta brutalt grusas av en svårgångad verklighet. Eftersom man sällan med tillfredsställelse tvingas konstatera vad man inte vet leder denna typ av "grusade förhoppningar" lätt till en negativ attityd till resultatvärderingsarbetet som sådant. I denna situation är det viktigt inse att valet står mellan att gissa vad man tror man vet och att observera verkligheten för att söka dra nytta av både vad man vet och inte vet.

8.3 Nuläge:

SIDA har i växande omfattning uppdragit åt utomstående expertgrupper att granska och värdera utvecklingsprojekt och därtill har vissa internationella evalueringsförsök omfattat program i vilka SIDA medverkat. De speciella värderingarna har så gott som genomgående varit inriktade på hela utvecklingsprojektets effekt. Diskussioner om svenskt stöd pågår, och ett visst samarbete har redan inletts, med forskningsinstitutioner i framförallt Tanzania och Kenya.

I bilaga 7 ges en utförlig beskrivning av de speciella värderingar som genomförts vid projekt/program som erhållit svenskt bistånd.

8.4 Förslag:

att SIDA ger hög prioritet åt programstöd till lokala forskningsinstitutioner inom såväl samhällsvetenskapliga som agrikulturella, medicinska och andra ämnesområden. Som exempel kan nämnas Economic Research Bureau (ERB) och Bureau of Resource Assessment and Land Use Planning (BRALUP) i Dar es Salaam liksom Institute for Development studies i Nairobi och Centre d'Etudes et de Recherches Economiques et Sociales (CERES) i Tunis. Speciella anslag för dessa ändamål bör finnas i SIDA:s budget.

Kommentar: Det vore olyckligt om dessa och liknande forskningsinstitutioner med mycket knappa resurser skulle styras av snävt projektinriktade forskningsanslag till just de program/projekt som händelsevis erhåller svenskt bistånd. Ett programstöd, baserat på resp instituts/lands prioriteter förordas därför att det också kan möjliggöra ett sektoriellt eller regionalt perspektiv på uppföljningsarbetet.

att SIDA-F dels löpande följer och tar del av de studier av uppföljnings/värderingskaraktär som utarbetas dels håller sig informerad om de behov och ev önskemål om svenskt personellt och/eller finansiellt bistånd, som framkommer på detta område. Speciellt bör uppmärksammas ev "request" att bidra till utbildning av inhemska personal till lokala forskningsinstitutioner som idag vanligen bemannas huvudsakligen av utländska experter.

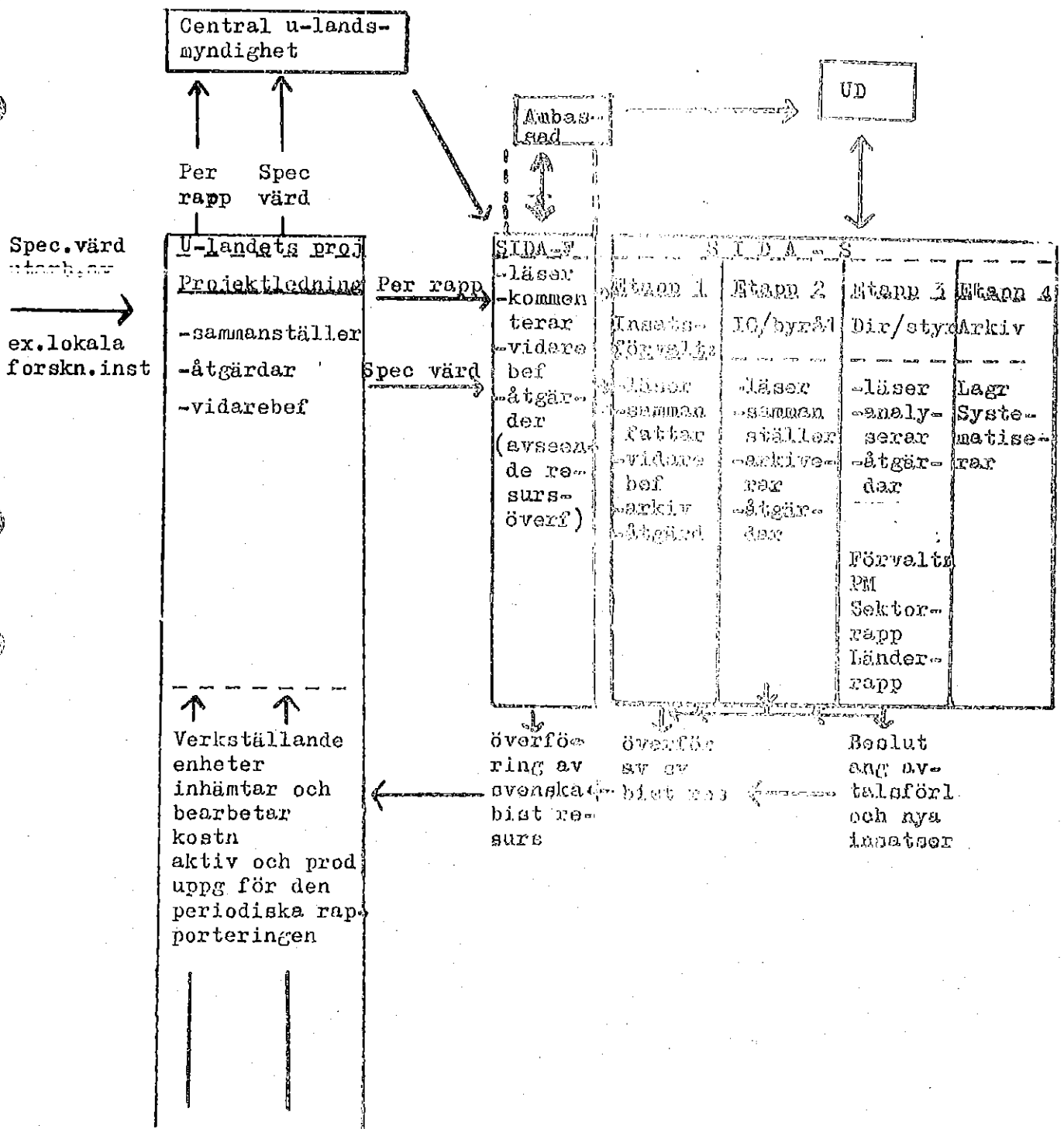
att SIDA-S (ekon.sekr) etablerar en rapportservice till olika intressenter inom SIDA för att underlätta bevakningen av intressanta forsknings och resultatvärderingsdokument.

att SIDA-S (ekon.sekr i samarbete med resp sektorenhet Avd I och II) på basis av bl a redan genomförda resultatvärderingar söker utarbeta vissa sammanfattande Metodrapporter avseende uppföljning och utvärdering av exempelvis yrkeskoleverksamhet, vattenförsörjningsprogram och regionala jordbruksprojekt.

9. FörvaltningsPM, Sektorrapporter, Länder- och Länderspecifika SIDA-dokument för uppföljning/värdering

9.1 Uppföljning och värdering av projekt/program etc, som tidigare påpekats, u-landets ansvar. SIDA varken kan eller bör söka bygga upp för SIDA och SIDA utövar vad avser utformningen av exempelvis bilateralavtägarens rapportrutiner. Däremot är det väsentligt att SIDA under löpande avtalsperiod aktivt tar del av sammanställningar och utnyttjar den information som kan erhållas genom de rapporter och speciella värderingar som enligt avtal skall utarbetas.

Arbetsflödet mellan resp u-land och SIDA och inom SIDA kan förslagsvis ske i enlighet med nedanstående skiss:



Nuläge

Informationsflödet i form av rapporter och värderingar har beskrivits i avsnitt 7.2.3. Höga utarbetad arbetsfördelning mellan SIDA-P och SIDA-S avseende rapportbearbetningarna (rapporter och värderingar) vilket gör exempelvis värderingarna till SIDA-S.

Mottagandet vid SIDA-S följer inte heller någon särskild rutin vad avser delgivning och ackytering. Sammanfattande rapporter om pågående eller avslutad verksamhet förekommer endast i undanta fall. Detta innebär att SIDA:s direktion och styrelse nämligen inte erhåller någon samlad information om de olika utvecklingsprojekt/program som stöds med svenskt blottad medel under årets löpande.

Förutsättningarna för att inom SIDA bygga upp - genom samordning och vidareutveckling av existerande dokument - ett rapportsystem är relativt goda. Utbyggnaden måste givetvis ske successivt i takt med förändringar av de personella och finansiella resurserna för uppföljningsarbetet. Att få ett flöde av information och rapporter som ingen annan läsa och bearbeta är givetvis både frustrerande och ett slöseri med resurser. Koncentrationerna på väsentligheter måste bli en ledstjärna när avgörande skall fattas vad som är "nice to know" respektive "necessary to know".

Möjligheterna att genomföra systemet beror, förutom på lämpliga metoder och tillräckliga resurser på intresset och motivationen hos SIDA:s handläggande personal och ledning.

Anser man förverkligandet av olika planer lika väsentligt som att formulera dessa planer är behovet av uppföljningsrutiner lika självklart som behovet av planeringsrutiner. Detta innebär att intresset kan koncentreras på "hur" snarare än "om" detta skall ske. Nästanstände förslag utgår från att de plandokument som idag utarbetas "matchas" med en uppföljningsrapport.

Förslag

att SIDA-P löpande kontrollerar att SIDA erhåller de rapporter och speciella värderingar som enligt avtal och handlingsprogram skall utarbetas,

att SIDA-P sammanfattar och kommenterar dessa rapporter och speciella värderingar för vidarebefordran till SIDA-S. Dessa kommentarer bör

- a) sammanfatta huvudpunkterna i rapporten
- b) förklara/diskutera av avvikelse från avtal/handlingsprogram
- c) relatera projekt/programverksamheten till ett vidare sektoriellt/nationellt perspektiv.
- d) ange vilka åtgärder som SIDA-P vidtagit med anledning av den erhållna informationen samt förklara av åtgärder som SIDA-S bör överväga.

att SIDA-F arkiverar inkommande projekt/programinformation enligt samma system som SIDA-S. Basen i detta system bör vara att idé och insats-PM, avtal/handlingsprogram, periodiska rapporter och speciella studier jämte kommentarer förvaras tillsammans i en speciell Projektpåse. Därigenom underlättas en löpande jämförelse mellan plan och faktiskt utfall,

att delgivningen av rapporterna (eller delar därav) inom SIDA sker för varje projekt enligt fasta rutiner preciserade av IG-förvaltning eller motsvarande. (IG bör besluta huruvida enskilda rapporter som är speciellt intressanta/alarmerande bör delges direktions/styrelse),

att SIDA-S vid förlängning av avtal och när en insats till ett visst projekt/program avslutas utarbetar en FörvaltningsPM som summerar upp de vunna erfarenheterna och i möjligaste mån relaterar de faktiska resultaten till planeringsdokument som InsatsPM, Avtal och Handlingsprogram.

att SIDA-S exempelvis vartannat år sammanställer en Sektorrapport på basis av den lagrade information som finns i form av rapporter, studier m m avseende stöd till ämnesområde. (Utbildning, industri etc). Denna sektorrapport utgör en uppföljning av sektorprogrammet. Sektorrapporterna skall, efter remiss till SIDA-F, delges direktions och styrelse.

att SIDA-F varje år på basis av den lagrade information som finns i de olika Projektpärmarna och övriga relevanta uppgifter utarbetar en länderrapport. Denna rapport är en uppföljning av resp länderprogram. SIDA-Fs länderrapporter skall efter diskussion och ev justeringar vid SIDA-S tillställas SIDA-S direktions och styrelse. Länderrapporten utgör naturligen en del av underlaget när länderprogrammen revideras och färdigställs således lämpligast i god tid före planeringsresan.

att vad avser personalbiståndet bör en fortsatt utbyggnad och systematisering av briefing-debriefing-verksamheten ske som engagerar såväl SIDA-F som S för att underlätta SIDA-S planering av denna biståndsform. Detta innebär dock ej några försök att bedöma viss persons insats, eller värdering av de projekt/program inom vilket han/hon varit verksam. Den sistnämnda bedömningen bör om möjligt ske på basis av de rapporter och ev speciella värderingar som utarbetas inom det verksamhetsområde/projekt som stöds med personalbistånd.

att SIDA-S (Centrala arbetsgruppen för metodfrågor) och LOSOs arbetsgrupper för ADB-rutiner speciellt uppmärksammar behovet av ett fungerande "centralt minne" för SIDA-S lagring av projekt och länderorienterad information som är av intresse vid avtalsförlängningar och/eller beslut om nya insatser.

att SIDA-S (ekon. sekretariatet) under 1972/73 gör en uppföljning av ovanstående programförslag för resultatvärderingsarbetet för att på basis av de vunna erfarenheterna kunna föreslå lämpliga revideringar och tillägg.

22.6.1971

10. Extern information

Den del av SIDA:s informationsverksamhet som inriktas på det bilaterala utvecklingsarbetet kommer, tack vare den ökade uppmärksamheten på uppföljningsfrågor, att få avsevärt förbättrade möjligheter att byggas ut till en kontinuerlig redovisning av samarbetets faktiska resultat och effekter.

Det är väsentligt att denna typ av verklighetsbeskrivningar i större utsträckning kan presenteras i lämplig form i SIDA:s informationsutbud.

En första förutsättning för att så skall kunna ske är att informationsenheten erhållit det material som är av direkt intresse för denna "Vad blir det för resultat?" information.

Nedanstående tabell illustrerar vilka av de ovan angivna resultatvärderingsdokumenten som rutinemässigt bör delges info och dess relation till info:s olika aktiviteter.

Info-aktivitet dokument typ	Info dokumenta- tionsarkiv	Info fakta- blad	Info Press	Info Rapport	Info verksam- hetsbe- rättelse	Info U-litt	Löpande intern verksamhets- rapportering	Info Övriga publika- tioner
projekt pärm	x	x					x	
förvaltn PM	x	x	x	x			x	
sektor- rapport	x				x		x	
länder- rapport	x	x			x		x	
speciell värdering (av bist)		x	x	x	(x)	x	x	(bibl/seroka u skrift)
speciell värdering (övrigt)				(x)	x	(x)	x	
rapport- service	x			x		x	x	

Förslag: att informationsbyrån löpande erhåller ovan angiven dokumentation från de operativa enheterna för att bli:

- Faktabladen skall kunna omfatta även projektens mål och bedömningar av faktiska resultat och effekter.
- Pressmeddelanden skall kunna utarbetas som redogör för vunna erfarenheter ex vid avtalsförhandlingar eller sammantfattar de positiva och negativa effekter som redovisas i exempelvis speciella värderingar av vissa utvecklingsprojekt.
- Tidningen - Rapport löpande skall kunna ge glimtar bl a under rubriken Nytt från SIDA avseende vad som faktiskt hänt vid projekt och program som erhållit stöd från SIDA.
- SIDA:s verksamhetsberättelse i realiteten skall kunna inriktas på vad som åstadkommit snarare än vad som planeras.
- U-litt även skall kunna redovisa speciella värderingar av intresse för en bredare allmänhet.
- Den löpande interna verksamhetsrapporteringen också skall omfatta notiser om vad som hänt sedan avtal undertecknats.
- Populariserade forskningsrapporter kring ex en viss verksamhets sociala och ekonomiska effekter skall kunna publiceras av SIDA (alt i samarbete med något bokförlag).

11. Personalutbildning

För att ovanstående program skall kunna utvecklas och förvaltas av SIDA:s personal krävs en förbättrad och kraftigt utbyggd personalutbildning avseende "Metoder och rutiner för planering och uppföljning". Denna utbildning inbegripes lämpligen med introduktionen av SIDA:s metodhandbok för beredning (71/72) och förvaltning (72/73).

Förslag: att PU hösten-71 skall anordna ett tvådagarsseminarium för SIDA:s direktion och övriga programchefar inriktat på metodhandboken och resultatvärderingsprogrammets introduktion och tillämpning inom det bilaterala utvecklingsarbetet.

att PU under 1971/72 skall anordna tre seminarier för handledare vid SIDA speciellt inriktade på den praktiska tillämpningen av metodhandboken - beredning och resultatvärderingsprogrammet (förslagsvis i december, februari och april)

att PU utarbetar ett kursmaterial för utbildning av SIDA-F:s personal i vissa metoder, rutiner och metoder för planering och uppföljning samt att SIDA-F:s "training officers" och "plannerare-evalueringare" ges möjlighet att delta i det ovan skisserade programmet för att sedan gemensamt kunna informera/utbilda SIDA-F:s personal förslagsvis i seminarieform med deltagande av intresserade planerare/förvaltare i den lokala förvaltningen.

att PU skulle biträda vid den 3-6 månader långa internutbildning som planerats för de personer som rekryterats till biståndskontoren som planerare/evaluerare.

att PU under 1971/72 skall genomföra en 1/2 dagskurs för samtliga SIDA-anställda som ger några av huvudprinciperna i beredning, förvaltning, uppföljning och utvärdering.

att PU under våren 1972 skall anordna en kurs på arbetstid avseende metoder för samhällsekonomiska bedömningar på projekt/programnivå (främst "cost-effectiveness" och "cost-benefit" analyser).

OBS: För att dessa kurser skall kunna genomföras krävs ett nära och aktivt samarbete med bl a metodgruppen, byrå 5, ekon.saker. samt viss personal inom Avd I och II.

Beskrivning och exemplifiering av olika målbegrepp

(G Dahlgren)

Begreppet målhierarki

Ett mål är en avsikt uttryckt i form av ett påstående som beskriver en avsedd förändring. Bakom varje mål kan oftast spåras ett längre bort liggande mål. Målen bildar på detta sätt en kedja där ett mål på en viss nivå är ett medel för att nå ett mål på nästa nivå. En beskrivning av en dylik mål-medelkedja utgår vanligen från ett eller flera huvudmål som för att kunna realiseras förutsätter att vissa delmål uppfylls. Dessa delmål uppnås i sin tur via vissa produktionsmål som utgör resultatet av olika aktiviteter. Denna nedbrytning och beskrivning av en mål-medelkedja utgör en målhierarki för verksamheten.

Utgångspunkten för denna beskrivning är givetvis de mål som exempelvis uttrycks i u-landets femårsplaner, sektorsprogram 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.

Exempel på en tänkbar målhierarki för ett skolbyggnadsprogram

Typfrågor

Vad syftar skolbyggnadsverksamheten till?

Svar: att genom förbättrad primärskoloutbildning för målgrupp 1 (elever huvudsakligen från jordbrukande familjer med låg levnadsstandard) bidra till en förbättrad levnadsstandard för i första hand målgrupp 1 och 2 (bef i omr A, B, C o s v).

Huvudmål

Hur skall det huvudmålet uppnås?

Förslag: 1) Öka andelen elever som erhåller primärskoloutbildning från nuvarande 11% till 15% av den aktuella årskullen under en femårsperiod.

2) Ökat lokalt engagemang i utvecklingsarbetet genom insamlingsaktioner.

Delmål

3) Bygga upp en helt inhemsk organisation för skolbyggnads till 1980.

För att huvudmålet skall nås krävs dessutom bl a
att skolorna bemannas med kvalificerade lärare
att undervisningen anpassas till lokala förhållanden
att skolorna utrustas med lämpligt undervisningsmaterial.

Dessa "delmål" kan ej relateras till skolbyggnadsprojektets produktionsresultat men måste givetvis beaktas innan så att man kan relatera de anknytna delmålen till huvudmålet.

Vad krävs för att skolbyggnadsprojektets delmål skall uppnås?

Svar: x nya klassrum under en femårsperiod
y aktiva skolkommittéer
utbildning av
z ingenjörer
z förmän och
z yrkesmän.

Produktionsmål

OBS! Begreppet produktionsmål innefattar både fysiska resultat (ex: antal hus byggda), institutionella resultat (antal etablerade regionkontor; antal fungerande skolkommittéer), som personliga resultat (uttryckt exempelvis i termer av ökad kunskap eller förändrade attityder).

Aktiviteter

Att bygga klassrum (planering, förvaltning av byggverksamheten)
att stimulera lokalt initiativ (ex. genom informationskampanjer)
att utbilda ingenjörer, förmän och yrkesmän (ex. genom kursar och "on-the-jobtraining").

Begreppet målsamband

När en målhierarki konstruerats bör man dels söka bedöma sambandet mellan de olika nivåerna dels sambanden 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 baseras på tidigare erfarenheter och fackmännens uppskattningar av medlens effekter.

Typfrågor

Samband mellan aktivitet och produktionsmål

- ger kurs x kunskap y och färdighet z till eleverna V
- resulterar byggaktiviteter A-Q i att R klassrum produceras per år i enlighet med given kvalitet, lokalisering och kostnad.
(d v s är kursinnehållet/byggnadsplanerna realistiska?)

Samband mellan produktionsmål och delmål

- leder utexamination av V elever till ökad inhemsk bemanning av skolbyggnadsorganisationen? (d v s kan/får den nyutbildade personalen överta utländska experters arbetsuppgifter).
- innebär R nya klassrum att ytterligare R x 50 barn kan erhålla primärskoleutbildning (allt S ytterligare elever utexamineras per år sex år efter färdigställandet).
(d v s finns lärare, elever, material etc för utbildningen och hur många går igenom hela utbildningen och hur stort är bortfallet)?

Samband mellan mål och åtgärder

Vilket samband kan man se mellan en årlig utvärdering av primärskolelärover och föräldrabesvärden för målgrupp 1 och 2, (d v e lärare och elever som utvaljts som "bedömda" genom primärskoleutbildningsmålet?)

En bedömning av sambandet mellan mål på samma nivå syftar till att klargöra målkonflikter. När en målkonflikt identifierats och beskrivits bör förslag till åtgärd ges för att lösa konflikterna. Detta kan exempelvis ske genom att minimikrav uppställs för ett eller flera av målen eller förhållandet mellan målen regleras genom någon annan form av kompromisslösning.

Exempel 1: Delmålet att engagera lokalbefolkningen kan innebära fördröjalagar av byggnadsverksamheten och därmed av delmålet att vilket antal elever skall beredas plats i nya skolor.

Motåtgärd: Lokalbefolkningens engagemang koncentreras till insamlingsfasen medan själva byggnadsarbetet genomförs enligt stordriftsprinciper.

Exempel 2: En konflikt mellan optimal ekonomisk tillväxt och politisk motiverad fördelning föreligger i många utvecklingsprogram. Vid dylika målkonflikter måste målet formuleras så att avvägningen mellan målen blir explicit. Exempel: "Optimera den ekonomiska tillväxten i det aktuella området med begränsningen att målgrupp A (arrendatorer/lantarbetare) erhåller minst x% av inkomstökningen.

Begreppet målgrupp

En viktig och alltför ofta försummad del av målformuleringen utgörs beskrivningen av de aktuella målgrupperna. Med målgrupp avses då grupper av individer som kommer att påverkas (har påverkats) positivt eller negativt av den aktuella verksamheten. Indelningsgrunder vid identifikation av målgrupper härleds ur verksamhetens syfte och kan utgöras av levnadsstandard, inkomst, ålder eller kön. Ibland kan målgrupper på flera nivåer finnas t ex då man använder en viss grupp individer som innovationsspridare till en annan. Man kan då lämpligen kalla den målgrupp som mottar direkt träning eller information "den direkta målgruppen" och använda uttrycket "indirekta målgrupp" om de individer till vilka denna information vidarebefordras.

För utvecklingsprogram som exempelvis utgör ett direkt led i en social och ekonomisk utjämningspolitik är identifikationen av relevanta målgrupper en av de väsentligaste delarna i en operationell målformulering.

Exempel: Målgrupp 1 för primärskoleutbildning är barn i åldern 6-16 år som huvudsakligen (min x %) kommer från familjer i de traditionellt fattiga jordbruksområdena A, B, C etc. Andelen flickor skall ej understiga y % av totala elevantalet.

Det kan också vara motiverat, när så är möjligt, att också visa de olika målgruppernas uppfattning om den aktuella verksamhetens mål. En viss utbildningsverksamhets syfte kan exempelvis uppfattas mycket olika av elever, lärare, yrkesvärlden eller de politiska samhällsorganen.

Begreppet operationella mål

En operationell målformulering innebär att man kan mäta/bedöma graden av måluppfyllelse, d v s man har fastställt kriterier för måluppfyllelse. Målets tidsdimension utgör en viktig del av dess operationella formulering. Den process, den successiva måluppfyllelse, som leder fram till slutmålet kan också beskrivas genom att ett antal etappmål preciseras (exempelvis i handlings- och arbetsprogram).

Exempel: Delmålet att öka andelen elever som erhåller primärskoleutbildning från nuvarande 11% till 15% av den aktuella årskullen under en femårsperiod skall uppnås i enlighet med följande etappmål.

År 1: X tillskott av elever
År 2: Y tillskott av elever
År 3: Z tillskott av elever.

Vid en kvantitativ beskrivning av kriterier för måluppfyllelse är det speciellt väsentligt att de kvalitativa aspekterna beaktas. Detta kan ske genom en kvalitativ beskrivning av en kvantifierbar produktenhet.

Exempel: Kunskapsnivån (ex minimum för godkunt) specificeras för produktenheten "utexaminerade elever".

- kvaliteten/livslängden (minimikrav) beskrivs för produktenheten "byggda hus".

För att denna kvalitetsangivelse skall bli så klar som möjligt krävs ett enlydigt och konsekvent språkbruk. Detta är nödvändigt för att olika bedömare skall uppfatta de åsyftade målen på samma sätt. Vid formulering av exempelvis utbildningsmål bör man således så entydigt som möjligt söka beskriva de kunskaper och färdigheter som eleven skall ha efter avslutad utbildning.

Exempel på "luddigt" mål: Syftet med detta avsnitt är att läsaren skall förstå begreppet operationellt mål.

Exempel på enlydigt mål: Efter genomläsning av avsnitten om operationella mål skall läsaren kunna ge minst tre exempel på operationella mål.

Begreppet målanpassning

Under förvaltningsfasen söker man uppnå de under planeringsfasen fastställda målen. Lyckas man inte med detta är det inte målen man i första hand skall revidera utan metoderna/medlen att uppnå målet.

Det är emellertid rimligt att man placerat målen på en realistiskt hög nivå och/eller att oförutsedda förändringar i den yttre miljön motiverar en revision av målen. Motiven och omfattningen av denna s k målanpassning måste redovisas i detalj och "skrivas in" i de dokument som anger verksamhetens mål (avtal, handlingsprogram etc). När formuleringen av ex produktionsmål inte kan specificeras under planeringsfasen p g a bristande lokalkännedom kan en aktiv målprecisering ingå i förvaltningsarbetet som en del av den inbyggda värderingen. Detta innebär att speciellt mål på lägre nivå utformas mer i detalj allteftersom kunskaper och erfarenheter ökar. Denna detaljutformning måste givetvis vara i linje med under planeringsfasen fastställda huvudmål.

Beskrivning och exemplifiering av begreppen produktivitet och effektivitet

(G Dahlgren)

En bedömning av ett projekt/programms måluppfyllelse d v s nytta ger isolerat föga vägledning för planeraren/värderaren. Nyttan måste relateras till kostnaderna för att bli ett meningsfullt begrepp vid val, planering, förvaltning och utvärdering av en viss verksamhet.

De begrepp man då brukar tala om under planeringsfasen är:

Planerad produktivitet = $\frac{\text{Planerad produktion/produktionsmål}}{\text{beräknade direkta kostnader}}$ ¹⁾

Planerad effektivitet = $\frac{\text{Planerad nytta}^2}{\text{uppskattade totala kostnader}^3}$

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

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

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

För att kunna använda dessa begrepp måste man dels vara medveten om hur de är relaterade till varandrandra delar och möjligheter och begränsningar i den praktiska tillämpningen.

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

1) Termen "presentation" som ibland användes i produktivitetstesenomang (ex av RRV) är synonym med "kvantifierbar produktion".

2) Termen "nytta" är synonym med termen "positiva effekter".

3) De totala kostnaderna baseras på en stabiliserad kostnadsuppfattning medan de direkta kostnaderna enbart omfattar de kostnader som registreras i ett traditionellt kostnadsredovisningssystem på projekt/programnivå.

Exempel: För att med begränsade resurser uppnå de samhälleliga effekter som en viss expansion av primärskoleutbildningen antas ge (beräknad effektivitet) krävs att planerat skolbyggnade sker till 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 planerats (hög faktisk produktivitet), men p g a 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.

Produktivitetsbegreppet skiftar också mer mellan olika tidsperioder än effektivitetsbegreppet med dess långsiktiga förändringsperspektiv. Detta innebär att det ofta krävs en serie produktivitetssuppskattningar om bedömningen sker under löpande plan-period. En enstaka nu-lägesbeskrivning kan få samma karaktär som studentens rapport hem till föräldrarna när han sålt kursböckerna. "Jag kan redan leva på mina böcker".

Exempel: En sjukvårdsinstitution reducerar kostnaderna för en viss behandling utan reduktion av 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. Jfr den produktivitetsexperimentet som gav sin man 100 kyssar/minut (hög faktisk produktivitet) utan att beakta att en 60-sekunderskyss (obs kvalitetsskillnaden) skulle innebära ökade positiva effekter (hög faktisk effektivitet).

Den kanske största risken med produktivitets- 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 produktivitets- och effektivitetsbeskrivning.

Ett vanligt misstag är att nyttan ej härleds från icke operationella huvudmål utan automatiskt görs synonymt med ekonomisk tillväxt eller företagsekonomisk vinst.

Då dessa begrepp saknar för utvecklingen väsentliga kvalitets- och fördelningsaspekter är de sällan identiska med verksamhetens huvudmål. Huvudmålen kanske i stället uttryckts i termer av högre näringsstandard, bättre sjukvård, minskad ojämlikhet, fler arbetstillfällen, etc. Full kostnadstäckning och hög förräntning av investerade medel i traditionella banktermer är således endast lämpliga effektivitetskriterier om huvudmålet för utvecklingsarbetet anges som exempelvis hög förräntning. Att en traditionell beräkning av intäkter och kostnader liksom av en internränta baserad på marknadspriser är en värdefull - ofta nödvändig del av projektplanering/värdering (bl a för att bedöma behovet av finansiella resurser/subventioner) gör det desto väsentligare att denna finansiella kalkyl ej sammanblandas med exempelvis samhällseliga effektivitetsbedömningar.

Saknas operationella mål måste man antingen begränsa effektivitets- och/eller produktivitetsbedömningen till att söka identifiera och beskriva effekter och resultat eller försöka finna någon indikator som är korrelerad med måluppfyllelsen och som kan kvantifieras.

Såväl direkta som indirekta bedömningar av förändringar i målvariabelvärdena (definierat som kriterier för måluppfyllelse) måste kompletteras med en bedömning av hur stor del av förändringen som förorsakats av projektaktiviteten. Ex: Hur stor del av en viss produktionsökning av råg kan hänföras till användningen av det nya utsädet x, hur stor del beror på andra faktorer (bra väder, bättre plöjning etc). Denna typ av frågeställning kan i teorin besvaras genom en undersökningsmetod som brukar kallas "före- eftermätning med kontrollgrupp". Förändringsstudierna sker då dels inom det av projektet påverkade området dels i ett område som i princip är identiskt med projektområdet förutom just den projektaktivitet som studeras (bättre utsäde). Skillnaden mellan dessa båda grupper förändring av rågproduktionen utgör då det eftersökta målvariabelvärdet.

OBS: Denna experimentella uppläggning av förändringsstudien kan i verkligheten vara olämplig av psykologiska skäl. Exempel: En analfabetiseringskampanj bedrivs i område A. Område B utses till kontrollgrupp. Förändringar i läskunnigheten studeras via intervjuer i båda områdena. Befolkningen i B blir efter tredje intervjuen ilska. "Varför kommer ni och frågar om jag kan läsa i ett kör... Det är klart att grannbyn blir bättre - dom får ju gå på kurser... Det här är en förbannad sammansvärjning... Slutsats: Verkligheten är inget laboratorium.

1)

Internräntan är ett uttryck för investeringens procentuella avkastning

Aven om teorin om planering och utvärdering av alternativa lösningar och begreppen är relativt utvecklad saknas idag de kvantitativa 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 kan karakteriseras av:

- en stark betoning vad avser behovet av klara mål som speglar de värdeprioriteter (den politiska viljan) som skall styra verksamheten.

OBS: När planering och utvärdering inriktas på produktionsmål upplevs sällan bristen på huvudmål och delmål. De blir en "sambällstillsvärd 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 konsekvenser (nytta och kostnad) av en viss verksamhet.

OBS: Försök att identifiera konsekvenser, positiva och negativa, leder till en större medvetenhet om projektet/programmet som en del av ett system snarare än som isolerat objekt med "hyttan" härledd ur "räkenskapsböckerna".

- en okonventionell syn att relatera nytta till mål.

OBS: Genom att släppa kravet på att redovisa nyttan i "kronor" ökar möjligheterna till meningsfulla sociala kvantifieringar som kan relateras till kostnadssidan genom så k "cost-effectiveness" beräkningar (maximal nytta till viss kostnad eller minimal kostnad för viss nytta).

- ett naturligt sökande efter olika alternativa lösningar för att nå den fördelaktigaste relationen mellan nytta och kostnad.

OBS: Den alltför vanliga "strutspromemorian" d v s en projektbedömning som utgår från det man vill bevisa, måste ersättas av en aktiv alternativprövning innan man kan tala om de fördelaktigaste produktivitets- och effektivitetsuppskattningarna.

Oberoende av i vilken utsträckning effektivitets- och produktivitetsberäkningarna leder fram till numeriska beräkningar resp icke operationella beskrivningar utgör dock resonemang av ovanstående typ en vettig angreppsmetod för att sortera upp och analysera så väl planering- som utvärderingsfrågor av central betydelse när knappa resurser skall användas för att på bästa sätt uppnå vissa mål.

Viewpoints on the evaluation of the CADU project

Bo Wickström

1. The CADU system

CADU can be considered a system for development. A system is made up of components with interrelations. The system itself could be goal-directed (as in CADU's case to achieve development). Within the system there could also be separate goals for the components, which might be interconflicting and also be in conflict with the goal for the total system. The relation between components could be considered in causal terms: if a change in one component (goals, activities) leads to changes in another components (goals, activities - and even of course in psychological variables such as aspiration - satisfaction) there is a relationship between the components. The relationship may be more or less obvious the components themselves; if there is a high level of consciousness about the relations, a change in one component will not be undertaken unless changes in other components are predicted if the level is low no such consideration will be given.

† The system will be ~~defined~~ by its boundaries and a system can be delineated in many ways. If the system is not "global" one can discern an environment within which the system works and which influences and in some cases is influenced by the system.

The system can be considered from various altitudes or observation levels, which will determine the amount of detail to be observed. For example the CADU component can be observed in increasingly greater detail the more the perspective is narrowed. On a high altitude only a few components are discerned such as the major departments in CADU, on a lower level each department can be observed in greater detail.

In figure 1 below the main components of the CADU system are distinguished on a rather high level of observation. (The boxes represent components and the lines relationships).

Viewpoints on the evaluation of the CADU project
Bo Wickström

1. The CADU system

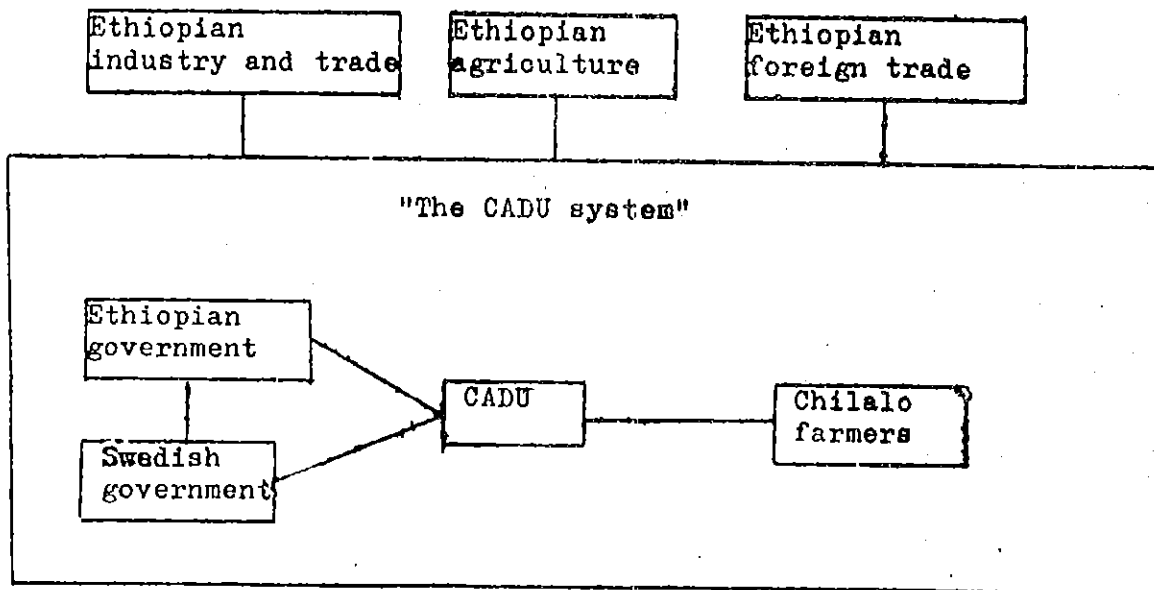
CADU can be considered a system for development. A system is made up of components with interrelations. The system itself could be goal-directed (as in CADU's case to achieve development). Within the system there could also be separate goals for the components, which might be interconflicting and also be in conflict with the goal for the total system. The relation between components could be considered in causal terms: if a change in one component (goals, activities) leads to changes in another components (goals, activities - and even of course in psychological variables such as aspiration - satisfaction) there is a relationship between the components. The relationship may be more or less obvious the components themselves; if there is a high level of consciousness about the relations, a change in one component will not be undertaken unless changes in other components are predicted if the level is low no such consideration will be given.

The system will be defined by its boundaries and a system can be delineated in many ways. If the system is not "global" one can discern an environment within which the system works and which influences and in some cases is influenced by the system.

The system can be considered from various attitudes or observation levels, which will determine the amount of detail to be observed. For example the CADU component can be observed in increasingly greater detail the more the perspective is narrowed. On a high altitude only a few components are discerned such as the major departments in CADU, on a lower level each department can be observed in greater detail.

In figure 1 below the main components of the CADU system are distinguished on a rather high level of observation. (The boxes represent components and the lines relationships).

Figure 1. The CADU development system at level I



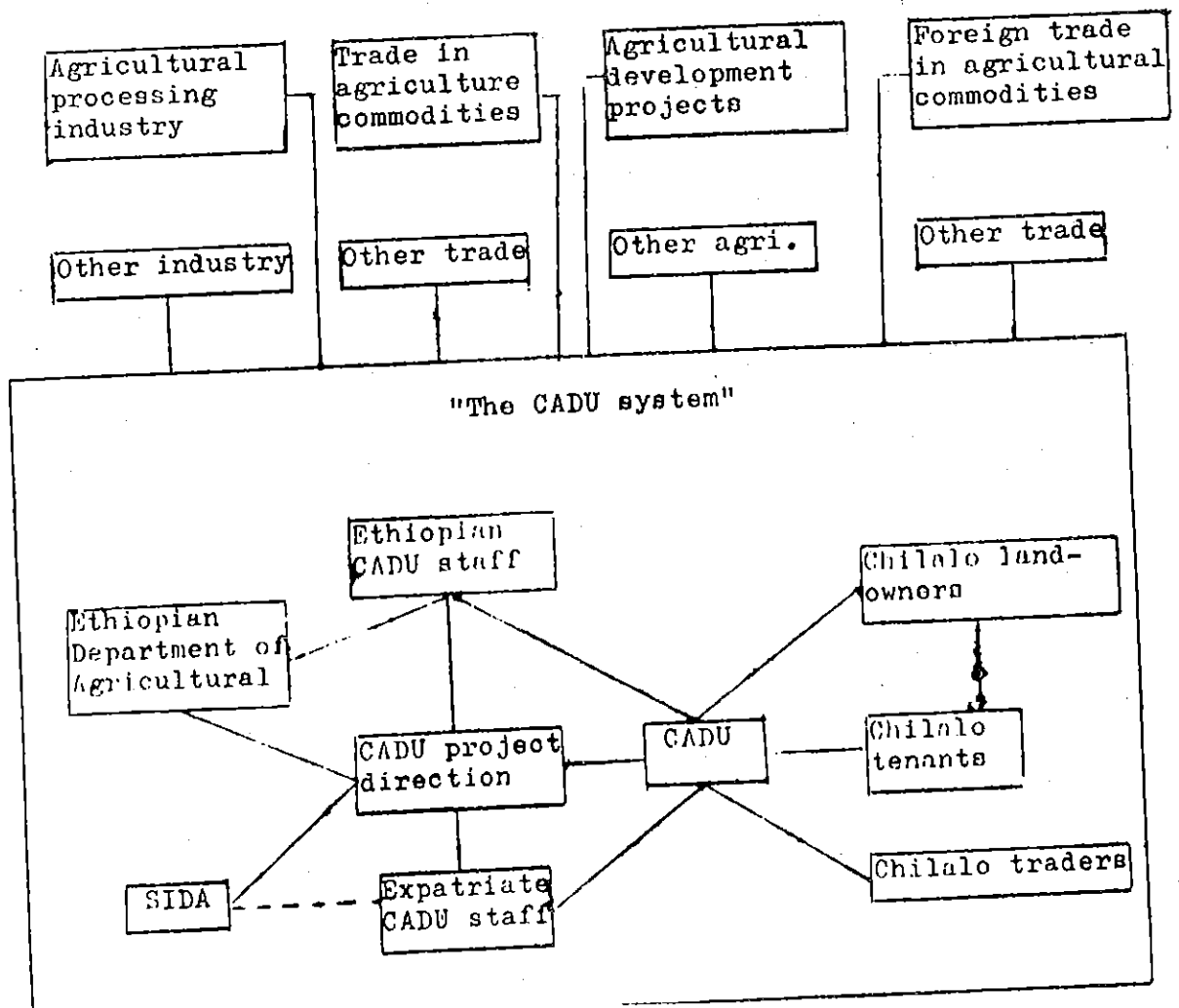
To be able to understand the system one should analyze the goals of the components, their activities and the relationships between the components. This will not be done here, as the intention of this paper is to create a framework for understanding the evaluation problem in CADU - not to undertake such an evaluation. One can however, assume that both the Ethiopian Government and the Swedish Government have the same goals of development, where there may be restrictions on the financial possibilities. There may also be differences in opinions about the extent and the pace of development - especially the social development. The activities of these two components consist in drawing up principles for goals and activities of CADU and in cooperation to supply funds. The CADU itself has by definition its main goals derived from the two components mentioned. The sub-goals, however, are probably formed by CADU. As time goes on and CADU matures it is quite conceivable that the main goals will be given even more attention by CADU. The activities of CADU, is of course the total programme package. The fourth component consists of the recipients and the participants in the development: 400,000 inhabitants of Chilalo forming 90,000 households, most of which obtain their living from farming. These households have their own goals and their own traditional activities forming their lives. The advent of CADU has lead to changes not only in activities but probably also in goals.

1.3

In the environment of the system can be distinguished Ethiopian industry and trade, Ethiopian agriculture and Ethiopian foreign trade. The environment influences the system but is also influenced by it and one of these influences - from the CADU system on Ethiopian agriculture - is expressly pronounced as a main goal of CADU (increase of methodological knowledge which should ultimately benefit total agricultural development).

In the discourse above the system was contemplated at a high level. In figure 2, the same system is looked at on a somewhat lower level (where however, not all conceivable components are discerned only the most important ones). Neither are all relationships worked out.

Figure 2. The CADU development system at level II

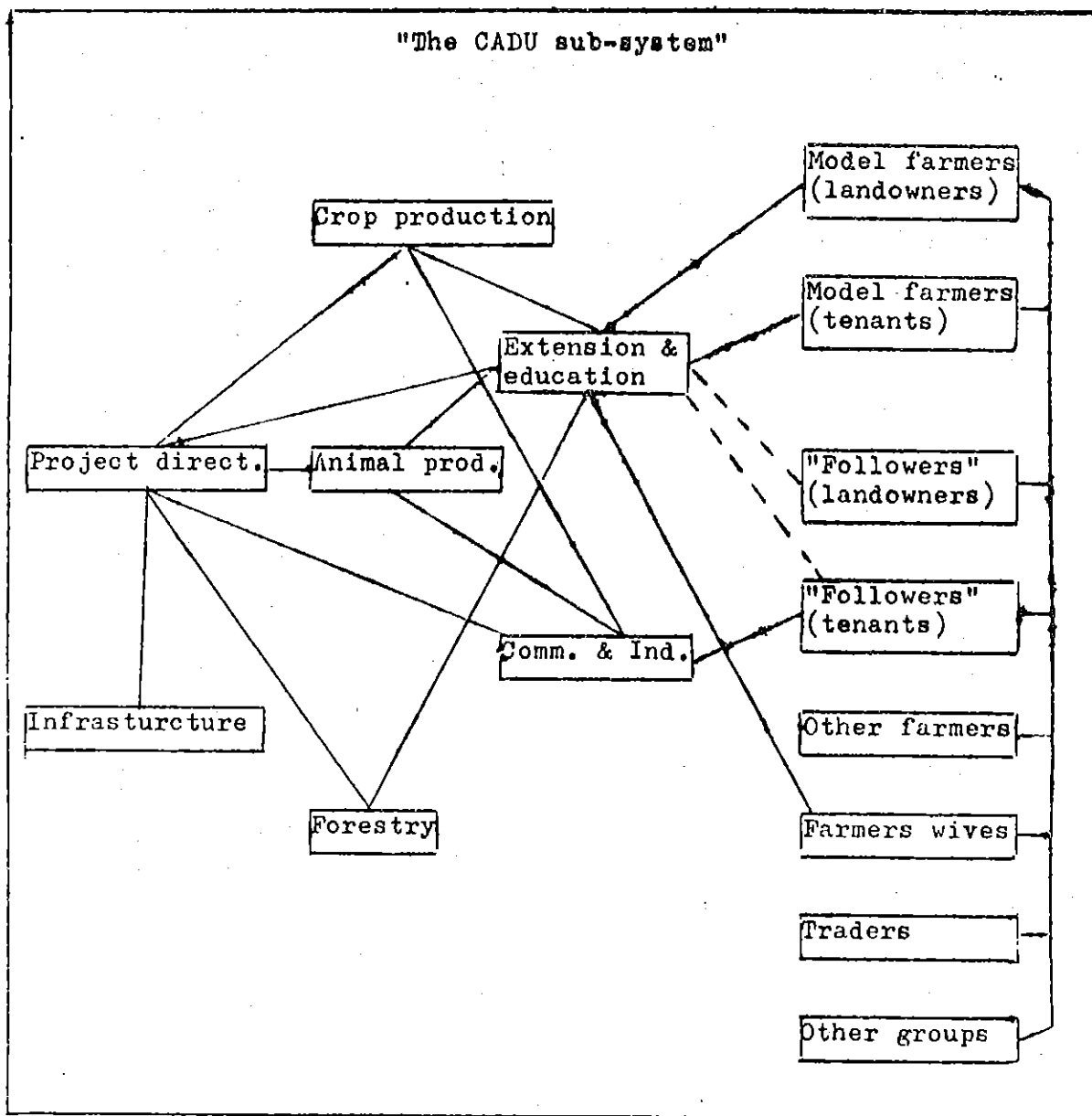


There are more components in this system than in the system on level II. The Ethiopian Government is represented by the Department of Agriculture, the Swedish Government by SIDA. In CADU the various types of staff and the programme package are distinguished. The Chilalo farmers are divided into land-owners, tenants and traders. The environment is also more detailed. For all the components thus described, can as before goals and activities be distinguished and the relations between them. The relations between the programme and the farmers is of course of paramount interest and it can be seen that the programme might very well change the relations between land-owners and tenants. In the same way the SIDA and the Department of Agriculture can influence the project direction and the staff, change the goals and activities.

In any study of a system it is important that both internal and external effects are defined. This can only be done if an analysis of the goals of the various components is undertaken and the possible goal conflicts stated. It can be understood from the figures shown, that there are also indirect relationships and that an activity can lead to external effects that are both positive and negative. What is internal and external will of course depend on the delineation of the system. Very often the system is divided into a subsystem, the evaluation of which only includes direct, internal effects. There is in such a case risk for neglect of both system indirect effects and all external effects.

A further analysis on even lower level of the CADU system is shown in figure 3. Here the main activities in the development program are stated and their interrelationships, together with the direct couplings to the farmer components. It can be understood from the figure that some activities have only indirect relations with the farmer components, through other activities components.

Figure 3. The CADU development system at level III (sub-system)



In the sub-system above there are more detailed components, each with its own goals, and activities. Only the main relationships have also here been marked out. It is obvious that changes in one components will lead to changes in another, directly or indirectly. If two components in relationship do not have the same goals there will probably be a conflict. It can also be seen that changes in relations between two components may have far-reaching effects.

In further analyses each main activity of CADU can be considered a sub-system, with its own goals and its own procedures. The further in detail the analysis is carried the greater is usually the risk that the over-all view of the whole system is lost. Such detailed studies will, however, have to be made if one completely wants to understand and evaluate the development system.

2. The evaluation problem

The purpose of a project evaluation can be said to investigate whether a system has moved towards the desired goals, and if this is not so undertake corrective action. The time-scope for evaluation can be either pre-project, where it usually is a question of choosing between alternate projects or sizes and compositions of one project; during project, where it is desired to change activities (or goals) continually for better goal attainment; or past-project, which is a final calculation of the degree of success of a project. A past-project evaluation can, of course, be considered pre-project for new undertakings depending on the lessons learnt.

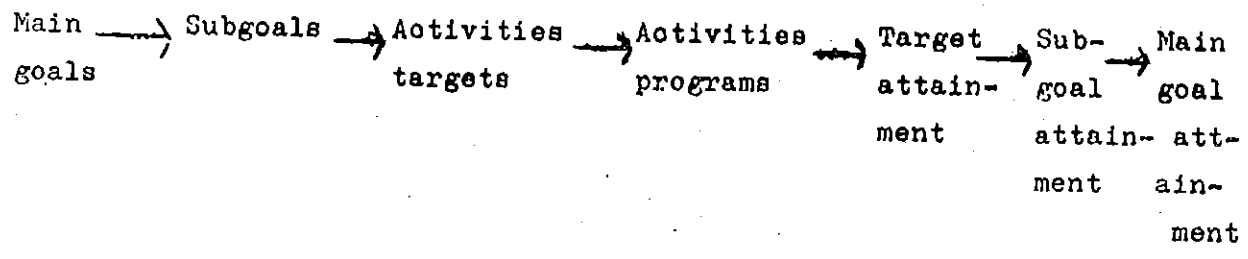
There are four requisites for a project evaluation: the system has to be known, the goals have to be stated explicitly, the goal attainment has to be measured and finally the goal attainment has to be attributed to the project and its different parts. The more ambitious approach, and one which is necessary for gradual adjustments of the project is to assess the relationship between different parts of the projects and goal attainment, i.e. to assess the effects of the project activities. In integrated projects this can be difficult and one has to be content with a "black-box" approach, where the inputs are measured and the outputs, but nothing is known about the way the inputs produced the outputs.

In the evaluation of effects of economic activities there are usually problems of externalities, multiplier effects, delayed effects etc. In integrated projects there will also be interaction and combination effects. All this means that a meaningful evaluation must start with a good knowledge of the system and its boundaries. It is then especially important to deduce the goal structures that exist.

It may be found that there are not only conflicting goals for the project (as set by a single component) but also goals that conflict with the interests of other components. These interests must be brought into the original goal strategy and included in the measurement.

To make the project workable, the main goals have to be decomposed with an increasing amount of specificity and detail. The activities will then be designed and implemented. In an after-measurement the goal attainment will be measured which starts with attainment of detailed, specific goals for each activity and finally builds up to the goals for the whole project, as is shown in the figure 4 below.

Figure 4. The goal - activities - goal-attainment sequence



It has to be borne in mind that the goals, sub-goals and targets do not necessary have to be fixed quantities. They can also be put more flexibly as maximization of minimization of certain variables, such as "maximization of benefits within a given cost frame" or "maximization of benefit surplus over cost with a cost maximum restriction". For the detailed activities programme it is, however, advisable to have short-term targets to be achieved as this will facilitate the establishment and control of work plans.

3. Construction of a "development model"

To be able to compose an optimal development program one should ideally have information about the functional relations between the input and output variables in question. This could be based upon a model on how to obtain development effects and how these will change when the program activities are rearranged or when the costs for any activity changes.

Ideally the model would show how various efforts, measured on a cost basis, would produce various benefits. Such a model does not exist and probably never will. It will, however, be possible as experience is gathered to construct partial models of the activities and sub-activities that go into the total program with regard to the effect variable. This implies that on-going programs can be made increasingly effective and new programs be planned with a higher degree of accuracy. A first basis for the construction of a rough development model would be to present the development problem in its system setting. After that, main activities and subactivities could be designed on the basis of earlier experience and against the stated goal structure. Through a system of evaluation information will be procured which will show the development of input-output relations and through a "gradual change policy", the inputs will be re-designed, the effects measured again and the model adjusted accordingly. The evaluation does not necessarily have to be in quantitative terms, it can often be suitable to estimate the success or failure of certain specific inputs, as a basis for future planning.

4. Construction of an evaluation and control model

The evaluation and control model will be founded on some type of development model, as was discussed above, but will itself also contribute to the refinement of this model. It is quite important that a good control system is constructed, as in other cases no control impulses will be issued and the development not move in the desired direction.

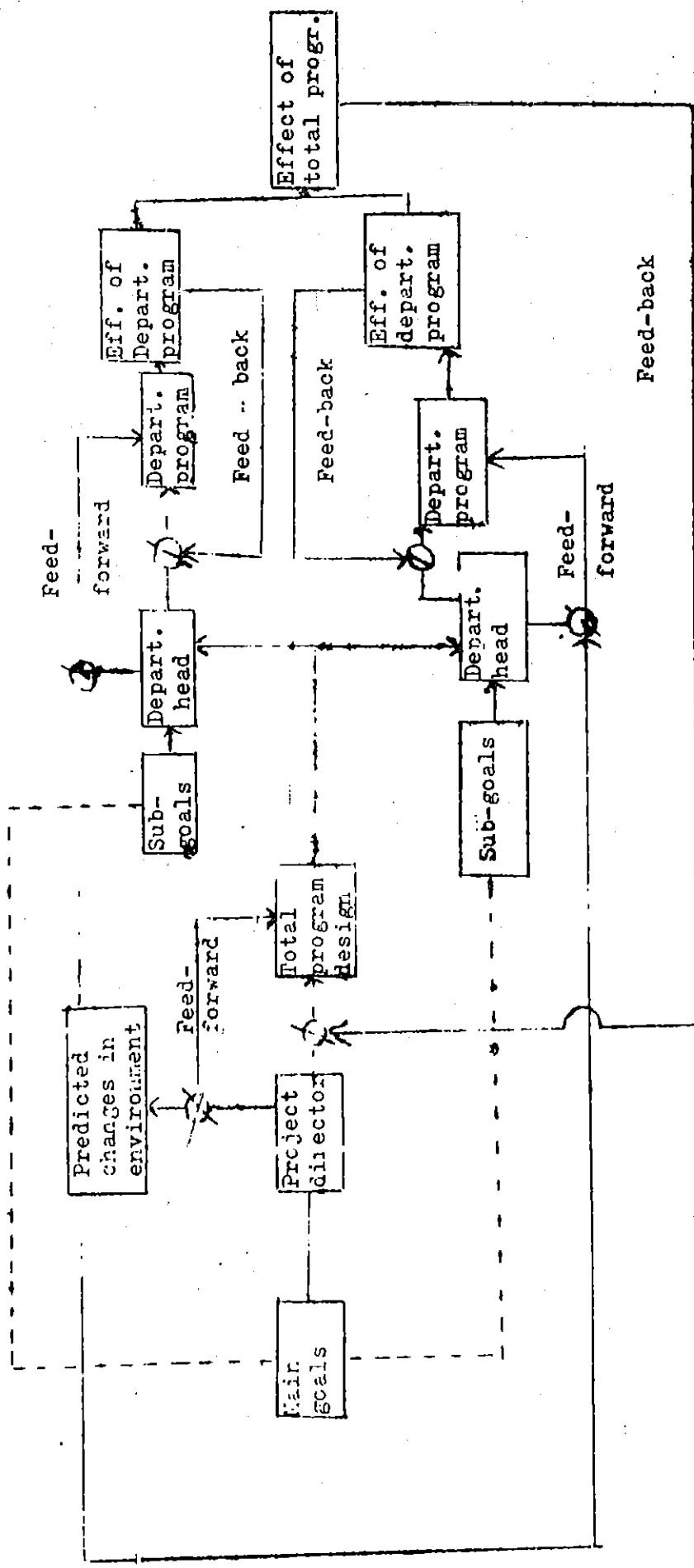
Figure 5 shows the principles for an evaluation and control program, under the assumption that the system is not goal-changing and that there is one program, broken down into two main activities. A project director is responsible for the total program design, guided by the main goals, two department heads are responsible for individual program designs, guided by sub-goals and the general principles in the total program. The evaluation and control consists of predicting future changes in the environment and changing the program accordingly ("feed-forward control") and in measuring obtained effects for adjustment of the program ("feed-back control").

The further down on activities level (detailed activities) the control is undertaken, the more automatic it can be. On a high project level, implying planning to total program, the feed-back and feed-forward control will to a larger degree be a complicated process based on qualitative estimates.

5. Construction of a measurement model

In the evaluation work a total measurement model should be constructed which should show the extent of measurement, the time for measurement and the desired measures. There will be need for different types of relations in the different evaluation tasks. The measures to be used will vary much, depending on the type of goal variable. For economic variables it is often easy to obtain quantitative measures whereas for other variables the measures may be of a qualitative type. It is also easier to use quantitative measures (in the form of input-output ratios) the further down on activity level the evaluation is performed. Many of these measures will only show the technical efficiency of the activity and not its goal-achievement.

Figure 5. Evaluation and control model

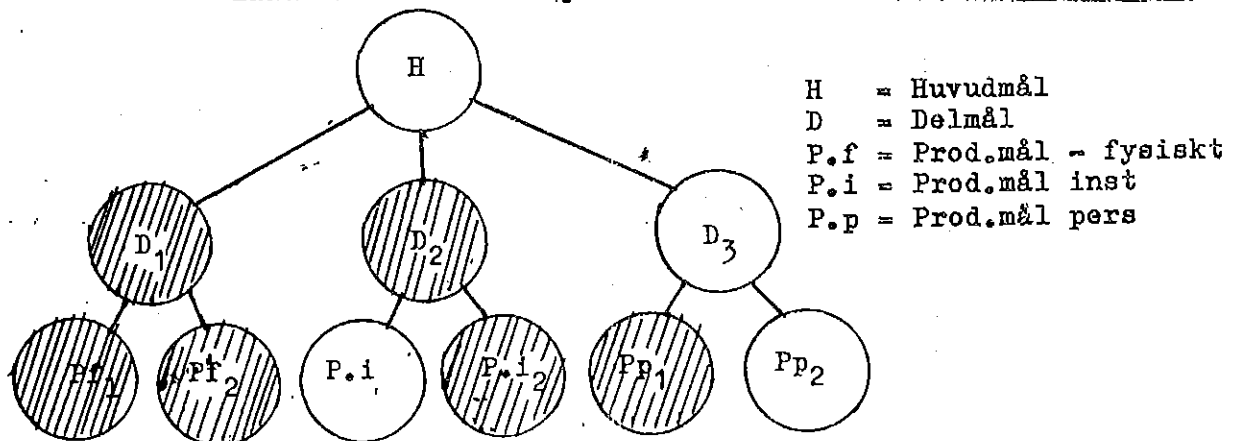


Control

A. Plan för resultatvärderingsarbetet

Planeringen av själva uppföljnings- och utvärderingsarbetet utgör en väsentlig del av den totala planeringen. Detta arbete bör resultera i en väl preciserad resultatvärderingsplan omfattande dels en redogörelse avseende den regelbundna rapporteringen (innehåll, periodisering, organisation och delgivning) dels en beskrivning av de eventuellt speciella värderingar som planeras (inriktning, omfattning, organisation och finansiering). Dessutom skall det av resultatvärderingsplanen framgå om behov föreligger att insamla basdata (base-lines) för projektets start och om så är fallet hur detta arbete skall organiseras och finansieras.

Utarbetandet av en resultatvärderingsplan skall i första hand baseras på, centrala u-landsmyndigheters och projektledningens behov av information om verksamhetens resultat och effekter för en målinriktad och effektiv förvaltning. Utgångspunkten för detta arbete är ovan nämnda mål och effektbeskrivning, som kompletteras med kriterier och metoder för en bedömning av måluppfyllelsen. På detta sätt kan de speciellt inträffanta, kritiska punkterna för en uppföljning/utvärdering identifieras. Detta kan illustreras med följande enkla skiss:



De skuggade cirklarna representerar de olika mål för vilka en uppföljning bör ske. (Att utgå från en total uppföljning av samtliga mål är oftast orealistiskt bl a på grund av kostnadsskäl). Nästa steg i utarbetandet av resultatvärderingsplanen är att bedöma vilka förutsättningar det finns (metodologiskt - administrativt) att genomföra detta uppföljningsarbete. Den resultatvärderingsplan som därefter kan göras upp kan exempelvis

Målbeskrivning och resultatvärderingsplan för ett skolbyggnadsprogram

A. Målbeskrivning

MÅLHIERARKI

EFFEKTBESKRIVNING

KRITERIER/METODER FÖR EN BEDÖMNING AV MÅLUPPFYLLELSE

Huvudmål

Att kvantitativt öka och kvalitativt förbättra primärskoleutbildningen för målgrupp 1 (se nedanstående beskr) och därigenom främja den socio-ekonomiska utvecklingen för framför allt målgrupp 1 och 2.

Jämlikhetsnytta: Ökade utbildnings- och anställningsmöjligheter för den jordbrukande och fattiga delen av befolkningen företrädesvis inom jordbrukssektorn.

Stickprov avseende faktiska målgrupper vilkas barn "sitter i skolorna".

Målgrupp 1: Barn i åldern 6-16 år huvudsakligen från jordbrukande familjer med låg levnadsstandard (i jfr med inhemsk över- och medelklass).

Ekonomisk nytta: Högre levnadsstandard för i första hand den aktuella målgruppen. Ökad ekonomisk produktivitet genom högre kvalitet och ökade sysselsättningsmöjligheter.

Stickprovsstudie avseende sysselsättning efter utbildning, (ev komplettering med sociologisk/ekonomisk studie av "utbildningsnyttan" i ett traditionellt jordbruk).

Målgrupp 2: Landsbygdsbefolkningen som huvudsakligen utgörs av personer med låg levnadsstandard och traditionella arbetsuppgifter inom naturhushållning eller småjordbruk.

Social nytta: Större mobilitet och engagemang för social och ekonomisk utveckling. Ökad tro att sociala och ekonomiska reformer kan uppnås genom egna åtgärder.

Socialantropologisk studie av skolkomiteernas funktion före, under och efter ett skolbygge (jfr grupp skolbyggen genomfört utan läkal medverkan).

Politisk nytta: Betydelsen av läs- och skrivkunnighet för uppnående av nationell enhet ex genom ett gemensamt språk. Genom utbildning av den fattigaste befolkningen ökar missnöjdheten med det traditionella systemet och trycket på de styrande för sociala reformer ökas.

Negativ effekt: Risk för kraftig urbanisering.

Stickprov bland arbetslösa ungdomar i storstadsområden (shanty towns) för att få en bild av urbaniseringseffekt.

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.

Antal barn i primärskolor jämfört med totala antalet barn i en årskull. Skolornas lokalisering. Stickprov på elevernas sociala miljö.

2. Att efter fem år ha skapat en organisation inom undervisningsministeriet med en kapacitet att bygga 1 000 klassrum/år enligt uppgjorda kvalitetskrav.

Organisationens uppbyggnad. Andelen svenskar/inhemsk personal i beslutande resp verkställande funktioner. Studie av adm kostn. Ev organisation.

MÅLHIERARKI

EFFEKTBSKRIVNING

KRITERIER/METODER FÖR EN BEDÖMNING AV MÅLUPPFYLLELSE

3. Att genom ändamålsenliga skollokaler öka kvaliteten på undervisningen (bl a genom underlättad lärarkrytering och bättre undervisningsmiljö) och därigenom också reducera bortfallsfrekvensen med 30 % under femårsperioden.

4. Att förbättra hygien och därmed elevernas hälsotillstånd genom att förse skolorna med latrin och där så är ekonomiskt möjligt (max x kr/elev) med vattenförsörjning.

5. Att stimulera och mobilisera lokalbefolkningens engagemang i utvecklingsarbetet genom bildandet av lokala skolkommitteer och anordnande av insamlingsaktioner.

6. Att föra en aktiv sysselsättningspolitik och därigenom skapa arbetstillfällen för lokalbefolkningen dels i anknytning till pågående skolbygge dels genom de ökade anställningsmöjligheter som kunskaper från skolbyggnadsverksamhet kan ge.

7. Att utbilda inhemsk personal på alla nivåer inom programmet i byggnadsteknik och administration för att successivt (se utbildningsplan) afrikanisera verksamheten.

Produktionsmål

1. Att under en femårsperiod bygga och utrusta totalt max 6 000 klassrum till i arbetsprogram specificerad kvalitet och kostnad med tillhörande administrationslokaler och sanitära anordningar, varav högst 2 000 klassrum skall vara ersättningsklassrum (änk delmål 1, 3, 4 och 6).

2. Att utbilda ca 100 dagarbetare om året till yrkesarbetare samt ca 20 yrkesarbetare om året till förmän... (änk delmål 2, 6 och 7).

3. Att insamlade medel utgör minst y kr (änk delmål 5).

Aktiviteter

Att organisera byggnadsarbetet så att produktionsmål 1 uppnås.

Att organisera utbildningsverksamheten så att produktionsmål 2 uppnås.

Att organisera insamlingsaktionerna så att produktionsmål 3 uppnås.

Bortfallsfrekvensens storlek, (Stickprov).

Statistik över frånvarofrekvens som orsakas av sjukdomar. (Stickprov).

Storleken av insamlade medel satt i förhållande till invånarantal och ekonomiska resurser. Antal bildade och aktiva skolkommitteer. Stickprov vad händer med skolan när skolan är färdig.

Antal lokalt engagerade dagarbetare och andra personer i anslutning till skolbygget (t ex muläsnägare). Ev storleken av den ekonomiska ersättningen till by för varor och tjänster.

Antal och specifikation av arbetare och andra personer som fått träning och utbildning och därigenom befordrats.

Antal byggda skolor samt kostnaderna för dessa. Antal ersättningsklassrum i förhållande till det totala antalet nybyggda klassrum.

Antal deltagare i olika kurser, stipendieprogram o dyl.

B. Förslag till resultatvärderingsplan för skolbyggnadsprogram

Uppföljningens inriktning

Uppföljningen skall omfatta följande mål:

Huvudmål: - studie avseende faktisk målgrupp...

Motivering: Projektets inriktning på den fattigare delen av befolkningen.....

Huvudmål: - studie av skolkommittéernas funktion

Motivering: Underlag för utredning angående finansieringsformer för skolbyggnadsverksamhet (insamlingar eller skatt).

Delmål: Studier av bortfallsfrekvensens storlek.

Motivering: Nuvarande höga bortfall utgör ett av de allvarligaste hindren för ett fungerande primärskolesystem.

Uppföljningen kommer ej att omfatta följande mål:

Huvudmål: Undervisningens betydelse för social och ekonomisk utveckling och utjämning.

Motivering: Metodproblem, kostnadshänsyn.

Huvudmål: Sysselsättning efter utbildning.....

Motivering: Saknas administrativa resurser för fältstudier av detta slag inom undervisningsministeriet och universitet. En lämplig kontraktsuppgift för utländsk forskare under förutsättning att undervisningsministeriet/universitetet tillhandahåller inhemska assistenter.

Negativ effekt: Ej önskvärd urbanisering...

Motivering: Se ovan ang sysselsättning efter utbildning

Delmål

.
.

.

Skolbyggnadsprogrammets rapporter skall utgöras av sammanfattande årsrapporter och finansiella kvartalsrapporter, som skall vara färdigställda och delgivna undervisningsministeriet och SIDA (endast årsrapporten) senast 1 mån efter avslutat budgetår (respektive kvartal).

Årsrapporten skall omfatta:

1. Uppföljning av produktionsmål 1 (prod av klassrum - se hierarkin) genom att ange:

- a) antal färdigställda klassrumsenheter enligt fastställd standard med angivelse betr antalet ersättningsklassrum och nyproducerade klassrum. Ev avvikelser från denna standard skall anges.
- b) antal klassrumsenheter i produktion resp planeringsstadiet med angivelse av antalet ersättnings- resp nyproducerade klassrum.
- c) lokalisering av skolorna med om möjligt referens till elevunderlagets socio-ekonomiska karaktär.
- d) genomsnittligt antal anställda (fast resp tillfälligt) vid olika typer av skolkonstruktioner.
- e) antal och typ av färdigställda, under produktion och planerade vattenförsörjningsanläggningar med angivelse av lokalisering och utnyttjanderätt (endast för skolans elever eller för hela samhället).
- f) analys av kostnadsutvecklingen baserad på kvartalsrapporterna omfattande ex kvadratmeterskostnaden för klassrum vid olika lokalisering/byggnadstyp.
- g) antal klassrum ur föregående års produktion som ej bemannats med kvalificerade lärare. Ungefärligt antal barn i dessa skolor.

2. Uppföljning av produktionsmål 2 (utbildad lokal personal) genom att ange:

- a) antal personer som godkänts/underkänts vid de i utbildningsprogrammet angivna kurserna. Dessa uppgifter bör kompletteras med ev bortfall.
- b) antal och typ av befordring inom projektet speciellt vad avser lokal personal som övertar utländsk personals funktioner.

3. Uppföljning av produktionsmål 3 (aktiverad lokalbef.) genom insamlingar m m genom att ange:

- a) antal lokala skolkommittéer som aktivt deltagit i planeringsarbetet (ex genom insamlingar) och byggnadsverksamheten (ex genom arbetskraft).
- b) storleken på de lokalt insamlade medlen.

Varje uppföljning enligt ovan av faktiskt utfall skall i möjligaste mån relateras till planerat utfall och ev avvikelser kommenteras.

Förutom dessa kvantifierade beskrivningar bör rapporten innehålla en beskrivning av resursbasen för verksamheten (har experter rekryterats i tid, inbetalningar skett plan enligt), samt en redogörelse för väsentliga frågor avseende genomförandet av de olika aktiviteterna (vilka bottle-necks finns, hur kan de avhjälpas).

Från undervisningsministeriet skall dessutom rapporteras utvecklingen avseende frågor av direkt betydelse för skolbyggnadsverksamheten såsom:

- lärarutbildning och bortfall ur lärarkåren.
- reformer avseende utbildningsinnehåll (som ex kan påverka skolbyggnationen - demonstrationsträdgårdar, praktiksalar).
- anslag för drifts- och underhållskostnader för primärskoleväsendet.
- skattereformer som ex påverkar lokala insamlingsaktiviteter.

Kvartalsrapporter skall omfatta:

- a)
- b)
- c)

Slutrapport omfattande den aktuella avtalsperioden skall dessutom avges senast 6 månader före avtalsperiodens utgång och disponeras på samma sätt som årsrapporterna för att på ett översiktligt sätt kunna jämföras med handlingsprogrammet. (Instruktioner för rapportering inklusive behandling av inkommande rapporter kommer att behandlas i SIDA:s planerade metodhandbok för förvaltning).

Speciella studier/värderingar skall göras avseende:

- a) Faktiska målgrupper.....(inriktn. omfattande administrativa kostnader)
- b) Skolkommittéernas funktion före, under och efter ett skolbygge.....(inr. omf. adm. kostn.)
- c) Bortfallsfrekvensens storlek.....(inr.omf.adm.kostn.)
- d) Sambandet mellan transportkostnader - byggnadsmaterial.....(inr.omf.adm.kostn.)

Relationer mellan rapporternas och de speciella värderingarnas innehåll och verksamhetens mål framgår av "Målbeskrivning för ett utbyggnadsprogram".

Organisation/resursbehov för datainsamling, bearbetning och rapportering

För planering och genomförande av datainsamling och övrig information samt bearbetning och rapportering krävs:

1 heltidsanställd ekonom/statistiker

1 halvtidsanställd tekniker

1 sekreterare

Viss tillfällig personal ex sommarlediga studenter som tillsammans med region- och distriktschefer insamlar vissa basdata. I övrigt förutsätts projektpersonalen att via uppgjorda rapportrutiner ge den information som krävs.

Denna fasta personal skall utgöra en grupp inom enheten för planering och uppföljning. Utbildning av lokal personal för dessa funktioner är givetvis väsentlig om tjänsterna inledningsvis måste besättas med utländsk personal.

(Se även avsnitten...organisation och...kostnader).

Har projektet positiva/negativa sysselsättningseffekter?
(vid arbetslöshet respektive brist på arbetskraft)

Är projektets genomförande en förutsättning för att andra projekt med direkt anknytning till huvudmålet ska kunna förverkligas? (ex infrastrukturella investeringar i vägar, kraftverk?).

Medverkar projektets genomförande till att skapa positivare attityder och kunskaper för fortsatt samhällsbyggande (investeringar i individer genom information och utbildning).

Finns något eller några alternativa sätt att uppnå projektets mål? Har alternativens potentiella effekter (positiva och negativa) analyserats? Vilket resultat har denna analys givit?

4.8. Resultatvärdering

Resultatvärderingen bör omfatta:

a) en löyande sk inbyggd värdering som i första hand är inriktad på en uppföljning av projektets aktiviteter, produktion/resultat och direkta kostnader. Den inbyggda värderingen - som är anknuten till budget och rapportrutiner - utgör basen för produktivetsberäkningar.

b) en eller flera speciella värderingar som söker fastställa i vilken utsträckning eftersträfvade positiva effekter åstadkomits - huvud och delmål uppfyllts - och negativa effekter existerat. Dessa speciella värderingar - som kan utföras ex lokala forskningsinstitutioner - utgör ofta försök till effektivitetsbedömningar.

Beskrivningen av den planerade resultatvärderingen bör i första hand omfatta värderingsarbetets inriktning - vilka resultat/effekter skall speciellt studeras - ambitionsnivå, organisation och administration.

För närmare information hänvisas till metodhandbokens redogörelse beträffande grundläggande begrepp (kap.2.), särskilt avsnitt 2.3. om resultatvärdering.

Följande frågor bör beaktas i samband med resultatvärdering:

- 1 För vilka av de i avsnitt 4.2. angivna del- och huvudmålen skall man söka - respektive inte söka - göra en bedömning av måluppfyllelsen? Vilken institution (expertgrupp) skall genomföra arbetet? Under vilken tidsperiod? Krävs insamling av basdata innan verksamheten igångsätts?
- 2 Krävs några speciella studier för att undersöka projektets potentiella negativa effekter? Vilka? Hur skall de organiseras?
- 3 Kan ovan angivna värderingsarbete samordnas med andra planerade eller pågående studier som berör samma problemområde? Vilka?
- 4 Hur är den inbyggda värderingen organiserad vadavser ex datainsamling och rapportrutiner? Vilka faktiska produktionsresultat skall inkluderas i den löpande rapporteringen? Vilka skall följas upp på annat sätt? Hur?

Förslag till avsnitt i Metodhandbok-beredning avseende Bedömning av projektets socio-ekonomiska aspekter.

C. 4.2.1. Inledning

En analys av ett projekts socio-ekonomiska effekter skall ha som syfte att i möjligaste mån söka ge underlag för en bedömning om ett visst projekt bidrar till ekonomisk och social utveckling i mottagarlandet och om det är lämpat för svenskt stöd med hänsyn till de vägledande principerna för svenskt bistånd. Insatsgruppen bör vid bedömningen av projektet söka få svar på följande frågor:

- 1) Föreligger en nära överenskommelse mellan ett eller flera av de nationella huvudmålen och/eller de mål som uppsatts för en viss utvecklingssektor i mottagarlandets utvecklingsplan å ena sidan och projektets huvudmål å den andra?
- 2) Har projektet väl definierade delmål och produktionsmål? Kommer dessa att sammantagna bidra till att huvudmålet uppnås? Har alternativ beaktats? Har en riskbedömning av olika alternativ skett? Har målgruppen för projektet identifierats? Har man tagit vederbörlig hänsyn till de politiska faktorer som kan påverka projektet?
- 3) Föreligger konflikter mellan olika mål på samma nivå eller mellan olika nivåer som kan allvarligt försämra möjligheterna att uppnå huvudmål?
- 4) Strider de ekonomiska och sociala förändringar som eftersträvas genom projektet med de förhärskande värderingarna inom den miljö i vilken projektet skall genomföras?
- 5) Är projektet berättigat, d v s väger dess positiva effekter tyngre än de potentiellt negativa effekterna och står den positiva nettoeffekten i rimlig relation till projektets kostnader? Har projektalternativ som ger en bättre relation beaktats?

4.2.2. Besdokument

Bedömningen bör ske med utgångspunkt från bl a följande basdokument vilka sannolika är till stöd för insatsgruppen när det gäller att sätta in projektet i dessa rätta sammanhang.

- a) Mottagarlandets utvecklingsplan;
- b) Inom mottagarlandet genomförd undersökning över den aktuella sektorn;
- c) Sektoranalyser utarbetade inom internationella organ;

- d) Länder- och sektoranalyser utarbetade inom SIDA
 - e) Mottagarlandets analyser av planutfall för tidigare utvecklingsplaner;
 - f) Resultatvärderingar avliknande projekt;
- Landets utvecklingsplan ger i allmänhet svar på bl a följande tre frågor:

- a) Vilka är de nationella huvudmålen;
- b) Vilka är målen för den speciella sektor till vilken det projektet tillhör;
- c) Ges sektorn en ökande eller minskande roll inom den totala utvecklingsplanen d v s är sektorns prioritet växande eller ej.

De länder- och sektoranalyser som utförs av internationella organ och SIDA innehåller bl a en analys av planmålens realism mot bakgrund av den hittillsvarande utvecklingen och av den politiska, sociala och ekonomiska strukturen inom mottagarlandet samt gör en bedömning av mottagarlandets möjligheter och vilja att uppfylla de olika planmålen. Vid målkonflikter (t ex maximering av BNP-ökningen kontra maximering av sysselsättningen) innehåller länder- och sektoranalysen ofta en bedömning av vilken kompromisslösning mellan de olika planmålen som kan förväntas.

Projektets huvudmål

Huvudmålet för större investeringsprojekt finns ofta angivna i utvecklingsplanens sektordel. Ex: av ett mottagarlands utvecklingsplan kan framgå att huvudmålet för utbyggnaden av landsbygdens vattenförsörjning är att förbättra levnadsvillkoren för innevånarna på landsbygden genom att kvantitativt öka tillgången på hushållsvatten inom nära avstånd från bostäderna samt att förbättra vattenkvaliteten.

I andra fall är projektet av en sådan karaktär och omfattning att dess huvudmål inte kan utläsas ur utvecklingsplanen. Man kan här ofta ur de dokument som upprättats i samband med mottagarlandets ursprungliga projektformulering utläsa vilket som är projektets huvudsyfte. Som en viktig del i projektbedömningen ingår härvid att från auktoritativt håll inom mottagarlandets planerings-, finans- och fackministerier få bekräftelse om att insatsgruppen har riktigt förstått huvudmålet precis formulering och innebörd. En sådan diskussion bör insatsgruppen föra så tidigt som möjligt under beredningskedet.

Insatsgruppen bör inte ifrågasätta lämpligheten av att ett visst huvudmål för ett projekt uppställts. Man bör dock söka utreda vilket målsambandet är mellan detta mål och de överordnade sektormålen och nationella målen samt relatera huvudmålet till policymålen för svenskt bistånd. Genom att i samtal med mottagarlandets planerings-, finans- och fackministerier ställa frågor om målsambandet kan dessa komma

till klarhet om att projektets huvudmål givits en vidare definition än man egentligen avsett eller, motsatt, att man alltför snävt begränsat projektets syften. Frågorna gör också att insatsgruppen får kännedom om olikheter i bedömningar föreligger mellan olika delar av mottagarlandets förvaltning. Om så är fallet, är det lämpligt att insatsgruppen i samband med granskningen av projektet söker konfrontera mot varandra representanter för de olika uppfattningarna vid samma bord.

I samband med diskussionen med mottagarlandets representanter om projektets syften bör insatsgruppen få fram relevanta uppgifter och synpunkter som belyser i vilken utsträckning målgruppen (alternativt målgrupperna) för projektet efterfrågar projektets tjänster/produkter. För vissa projekt föreligger ingen efterfrågan i utgångsläget - projektets mål kan då vara att skapa en sådan efterfrågan. Ex: målet för ett nutritionsprojekt kan vara att skapa efterfrågan på proteinrik barnmat. Andra projekt bygger på att en efterfrågan redan föreligger. Ex: För att expansionen av ett garveri skall vara berättigat krävs att det föreligger en efterfrågan av garvat läder inom skoindustrin. För ytterligare andra projekt gäller att man dels tillfredsställer en befintlig efterfrågan från målgruppen dels skapar en efterfrågan. Vid efterfrågebedömningen bör man om möjligt söka gå djupare än generella uttalanden som "människorna på landsbygden efterfrågar givetvis bättre vatten inom nära avstånd" eller "ehuru nu ingen uttalad efterfrågan på förbättrad vattenförsörjning i byn finns registrerad är vi säkra på att när en anläggning utbyggs kommer den att utnyttjas till sin fulla kapacitet".

Vid bedömningen av efterfrågan är det oftare av värde att söka klargöra hur den kanaliseras till den centrala beslutsnivån. En successiv prioritering mellan projekt inom olika sektorer eller inom samma sektor kan t ex ha ägt rum på olika planerings- och beslutsnivåer i mottagarlandet (t ex inom bykommittéer, kommunalfullmäktige, länsstyrelse). Genom att söka få en uppfattning om de argument som förts fram för ett visst valt projekt framför dess alternativ, kan insatsgruppen få en uppfattning om styrkan och inriktningen av efterfrågan på ett viss projekts produkter/tjänster.

Delmål och produktionsmål

Ett huvudmål kan ibland uppnås genom olika alternativa tillvägagångssätt d v s genom att olika kombinationer av delmål uppställs. Insatsgruppen bör härvid försöka klargöra orsakerna till att ett visst handlingsalternativ valts medan andra förkastats. Om inte skälet för förkastandet är uppenbart (t ex att kostnaderna för det förkastade alternativet avsevärt överstiger det valda eller att risken för att misslyckande är större för det förra

alternativet) eller ett realistiskt alternativ inte har varit föremål för en utredning, bör insatsgruppen tillse att en utredning företas innan ett handlingsalternativ väljes. Härvid bör en beräkning av de olika alternativens "effektivitet" om möjligt genomföras (se avsnitt 2.2 - begreppet produktivitet och effektivitet). Ex: för att nå huvudmålet i vattenförsörjningsexemplet ovan kan ett alternativt delmål vara att söka mobilisera lokalbefolkningen till self-help-insatser. Detta kan förväntas leda till en beräknad positiv effekt genom att målgruppen blir mer engagerad i vad som byggs och därigenom kan förväntas i framtiden underhålla anläggningen bättre men å andra sidan kan kostnaden öka kraftigt genom att en riktig produktionsplanering inte kan äga rum (erfarenhetsmässigt låter kanske inte lokalbefolkningen sig mobiliseras vid rätt tidpunkt på rätt plats med riktig utrustning). En effektivitetsbedömning kan ge vid handen att värdet av den positiva effekt som beräknas uppkomma genom att delmålet "mobilisering av lokalbefolkning" uppsätts inte enligt mottagarlandets bedömning motiverar de ökade kostnaderna, och att därför "effektiviteten" hos alternativet att bygga med betald arbetskraft motiverar att detta alternativ väljs.

Liksom ett huvudmål kan uppnås genom olika kombinationer av delmål kan olika kombinationer av produktionsmål tänkas vilka sammantaget leder till att delmålen uppfylls. Eventuella utredningar härom bör studeras och bedömas. Alternativen kan här t ex vara olika tekniska lösningar varvid ett alternativ är mer kapitalintensivt än ett annat, som kräver mer arbetskraft m m. En redogörelse för den metodik som bör utnyttjas - produktivitetsberäkningen - har lämnats i avsnitt 2.2 ovan.

För vissa typer av projekt - byggande av sjukhus, vägprojekt, vattenförsörjningsprojekt etc - finns förutsättningar att beräkna enhetskostnader - kostnaden per bädd, kostnaden per byggd väg-km, kostnaden per liter vatten - som kan användas som jämförelse mellan olika alternativ eller vid bedömningen av ett nytt projektförslag.

Effektbedömning

Den mest centrala delen av projektbedömningen i vad avser de sociala och ekonomiska aspekterna är analysen av eftersträfvade positiva och potentiellt negativa effekter av projektets genomförande, och dessa effekters relation till projektets kostnader.

De positiva effekter (benefits) som skall medtagas i bedömningen av ett projekt baseras på projektets mål. Nyttan utgörs då av projektets bidrag till att uppfylla dessa mål. (Det är således inte projektet som en oberoende enhet som bedöms utan dess betydelse för att vissa fastställda

mål skall uppnås). Nyttobegreppet skall därför alltid vara relaterat till på förhand bestämda eftersträlvade effekter och kan uttryckas i termer som:

konsumtionsnytta - ex högre nutritionsstandard, bättre kläder, bostäder;

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

ekonomisk tillväxtnytta - relaterat till produktions- och inkomstberäkningar, d v s värdet av de varor och tjänster, som framställts respektive summan av exempelvis löner och företagarinkomster;

företagsekonomisk nytta - baserad exempelvis på en lönsamhetsberäkning (internränta);

betalningsbalansnytta - ökade exportintäkter/minskade importbehov;

sysselsättningsnytta - ökat antal arbetstillfällen för arbetslösa/undersysselsatta;

positiva bieffekter - positiva effekter som ej kan relateras till projektets mål bör också inkluderas som ett komplement till den projektinriktade effektbedömningen;

negativa effekter - (sociala kostnader) skall beskrivas oberoende av målsättningarna och kan t ex göras av
- ökad arbetslöshet och minskade inkomster (t ex när kapitalintensiva metoder ersätter arbetsintensiva)

- försämrad hälsostandard (t ex när bilharzia sprids genom nybyggt irrigationsnät)

- lägre nutritionsstandard (kan t ex förekomma vid övergång från natura- till penninghushållning)

- miljöförstöring (t ex genom industrialisering)

- ökad misär i storstäderna (t ex genom projekt som påskyndar en icke önskvärd urbanisering).

En beskrivning av positiva och negativa effekter - i kvantitativa och kvalitativa termer - bör inkludera en tidsbestämning (från, när och hur länge) och en rangordning (i enlighet med ev målprioriteringar).

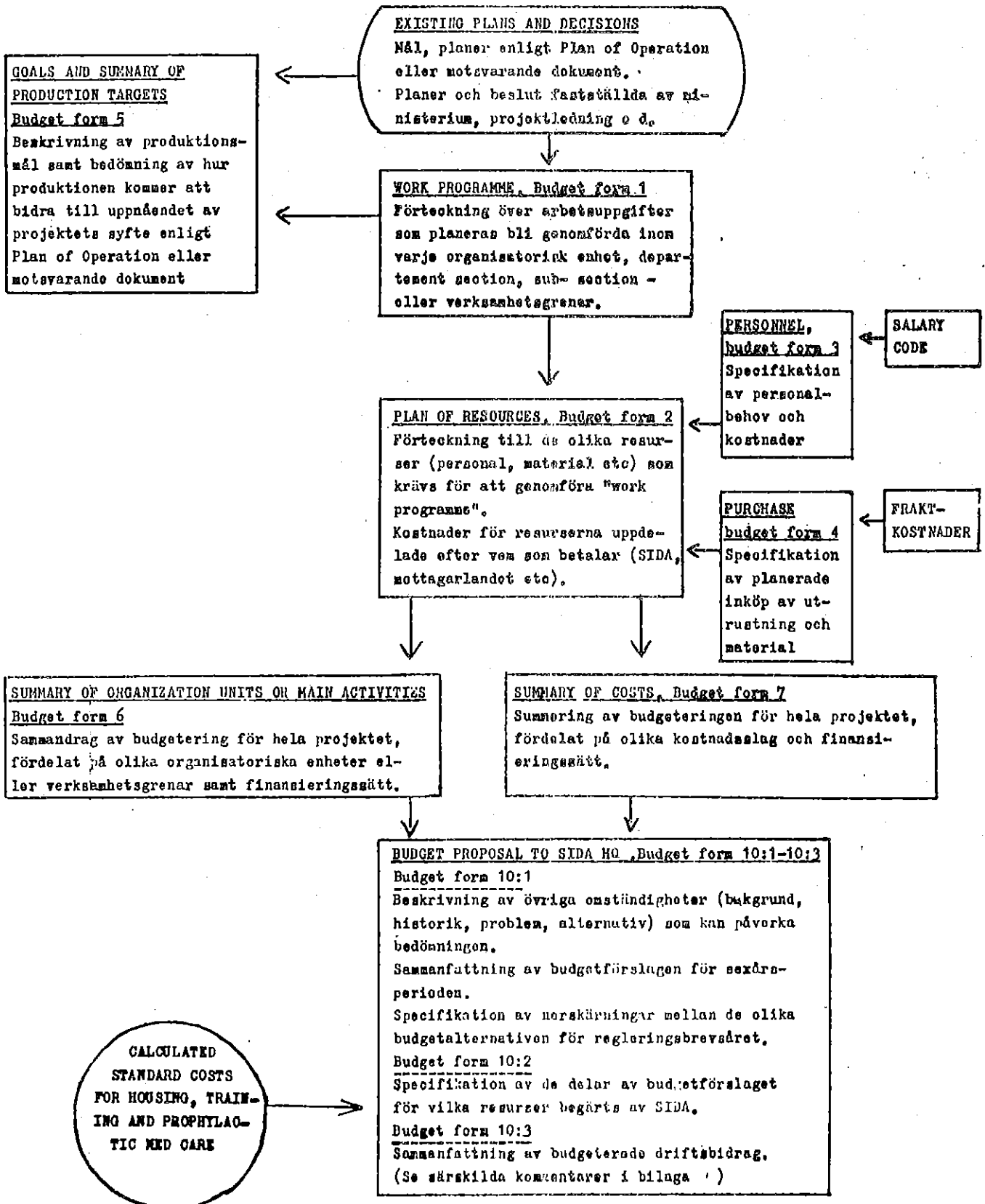
Det är ofta mycket svårt att analysera ett utvecklingsprojekts effekter. Nyttoresonemang av den typ som här beskrivs ger inga entydiga svar när vi saknar kunskap om orsak och verkan, spridningseffekter m m. Däremot utgör de ett sätt att tänka som ofta leder till att man ställer väsentliga frågor och söker tillfredsställande svar.

20

Insatsgruppen bör ägna ett speciellt intresse åt de negativa effekterna. De bör bli föremål för en ingående diskussion med mottagarlandets plan- och fackministerier i syfte att dels göra dessa medvetna om vilka de tänkbara negativa effekterna är och ta reda på hur effekterna bedöms av ministerierna dels att i samarbete med dessa söka finna metoder att minimera de negativa effekterna.

Vid bedömningen av de sociala och ekonomiska faktorerna bör inte bara de olika berörda ministeriernas åsikter inhämtas. Andra biståndsgivare bör kontaktas, för att bli a få del av erfarenheter av liknande projekt, liksom fakulteterna för ekonomiska, sociala och statsvetenskapliga frågor inom mottagarlandets universitet. Inom dessa senare har i många fall utredningar av socio-ekonomisk karaktär genomförts vilka har nära anknytning till projektet. De regionala och lokala myndigheternas inställning till projektets positiva och negativa aspekter är också av stort värde vid bedömningen därav.

BUDGETSYSTEMETS UPPBYGGNAD VID BUDGETERING AV PROJEKT (2.3.1.)



GOALS AND SUMMARY OF PRODUCTION TARGETS, Budget form 5

Även denna blankett följer den uppdelning projektet gjort för beskrivningen av Work Programme och resursberäkningarna. Blanketten består av två kolumner:

Kolumn 1	Production targets
" 2	The impact of production targets on goals and objectives stated in Plan of Operation or equivalent.

Kolumn 1
Production targets

Här införs de beräknade produktionsresultaten för olika aktiviteter i Work Programme och efter samma uppställning.

Kolumn 2
The estimated impact of production targets on goals and objectives stated in Plan of Operation or equivalent

I anvisningarna till Budget form 1 omnämns behovet och önskemålet av att i möjligaste mån försöka kvantifiera och precisera resultatet av arbetsuppgifterna/aktiviteterna. Dessa preciseringar kan både vara kvantitativa och kvalitativa.

Dessa direkta produktionsresultat måste dock i sin tur ställas mot det yttersta syftet med projektet-huvudmålet.

I kolumnen skall projektets huvudmål samt delmål enligt Plan of Operation, avtal eller motsvarande dokument anges.

För varje produktionsmål, som finns angivet i kolumn 1, skall följande uppgifter lämnas:

- beskrivning av hur produktionsresultaten förväntas påverka huvudmål och delmål samt graden av påverkan
- synpunkter på hur detta mäts/observeras eller hur det skulle kunna mätas/observeras
- synpunkter på de negativa resultat produktionsmålen kan medföra.

1 Huvudmål

Vad är projektets huvudsyfte? Vilken prioritet ges detta huvudsyfte i mottagarlandets långtidsplaner? Vilka människor berörs positivt och negativt av projektet? Vilka karakteristika har dessa "målgrupper" med avseende på t ex ålder, inkomst, utbildning, yrke, bosättningsort etc? Vad skall projektets genomförande tillföra dem?

2 Delmål

Vilka förändringar krävs och när måste de ha skett för att projektets huvudmål skall kunna förverkligas? Hur kan dessa förändringar uttryckas i mätbara delmål? Hur skall måluppfyllelsen för delmålen mätas/beskrivas?

3 Produktionsmål

Vilka är projektets olika produkter? Dessa produktionsmål (resultat) kan beskrivas kvalitativt/kvantitativt enligt den indelning som finns nämnd i anvisningarna till blankett 1.

Exempel på produktionsmål.

- A Administrativa resultat
- Genomförd undersökning
 - Utförda organisationsstudier
 - Genomförda organisationsförsändringar
 - Upprättandet av nya administrativa funktioner
- B Personliga resultat
- Ökad kunskap om en viss metod eller teknik, mätt som deltagarantal vid kurser, möten, föreläsningar o d
 - Ökat användande av viss metod/teknik
 - Rekrytering till mer kvalificerade tjänster. Ex dagarbetare som avancerat till fast anställda, arbetare till förmän osv.
- C Fysiska resultat
- Antal byggda vägkilometer
 - Antal borrhade meter, producerade liter vatten per timmer, konsumerad kvantitet vatten, vattenkvalitet.

Country	Ethiopia	Sector	EDU
Project	ESPC/FMPD		

Prepared by project	
Date	Signature
Approved by DAO	
Date	Signature

1 Production targets

2 Estimated impact of production targets on goals and objectives stated in Plan of Operation or equivalent

Goals and objectives stated in Plan of Operation:

Objective: The objective of the project is to contribute to the improvement of children's health condition in Ethiopia. (not stated but implied in Plan of Operation)

- Goal 1: To provide Ethiopia with an increased number of doctors and nurses well-trained in the problem of Ethiopian Child Health as stated in Plan of Operation, § 1
- Goal 2: To create adequate facilities at the ESPC/FMPD for curative, preventive and social pediatric services as well as for pediatric research work as stated in Plan of Operation, § 2

Estimated impact of production targets:

- 1.1-1.4 To improve and rationalize the project administration including technical maintenance, to avoid that the increasing administrative work will increase to more than 15 percent of the running costs of the hospital
- 2.1.1-2.1.2 To complete clinical training for 18 students
- 1.1-1.4 In improving the administrative work there will be greater possibilities and resources to fulfill the objective of the project
- 2.1.1-2.1.2 9 of the graduates will probably start working at the clinic. The employment situation for the rest is unknown but we intend to follow-up their situation after six months (Goal 1)

Prepared by project	
Date	Signature
Approved by DAO	
Date	Signature

Country	Sector	
Ethiopia	EDU	
Project	ESPC/EMED	
1 Production targets		
2 Estimated impact of production targets on goals and objectives stated in Plan of Operation or equivalent		
2.1.3-2.1.4 To continue clinical training for 26 students	2.1.3-2.1.4	These students etc
2.1.5 To give internship training to 20 students	2.1.5	They will etc
2.2.1 To continue specialist training of 10 physicians	2.2.1	These etc
2.2.2 A post-graduate course in Child Health will be given for 15 physicians and Health Officers	2.2.2	The course will increase the knowledge of Child Health among the medical professionals as stated in 2.2.2 Plan of Operation. However, the participants last year turned out to come exclusively from Addis Ababa. This year special efforts will be made to select countryside participants. (Goal 1)
2.2.3 To give physicians high quality post-graduate training	2.2.3	These etc
2.3 To teach 50 nurses in pediatrics	2.3	The increased knowledge in pediatrics among the nurses will according to several physicians relieve the physicians considerably in their duties. (Goal 1)
2.4 To improve the professional skill of the staff	2.4	This etc
2.5 To create a pediatric library	2.5	The library etc
2.6 To support different programmes	2.6	This etc
2.7 To give service	2.7	This etc

S I D A

Speciella värderingar av utvecklingsprojekt/program stödda av svenska biståndsinsatser

SIDA har i växande omfattning uppdragit åt utomstående expertgrupper att granska och värdera utvecklingsprojekt i vilka svenska biståndsinsatser utnyttjats.

Förutom dessa av SIDA initierade projektvärderingar har vissa internationella evalueringeförsök omfattat program i vilka SIDA medverkat med personellt, finansiellt- eller varu-bistånd.

Dessa speciella värderingar har, med ett undantag (Resultatbedömningen av fredskårsinsatserna) varit inriktade på utvecklingsprojektets effekt snarare än en isolering av den svenska biståndsinsatsens effekt.

Genomförandet av dessa projektvärderingar har vanligen anförtratts svenska fackmän utanför SIDA men utländska specialister t ex från OECD och respektive mottagarland har också engagerats för dessa uppdrag.

Syftet för huvuddelen av de speciella värderingarna har varit att söka klarlägga/beskriva projektets resultat (effekter) i relation till uppsatta mål samt att belysa institutionella eller andra hinder som påverkar måluppfyllelsen. I anslutning till dessa undersökningar belyses ofta de administrativa aspekterna av verksamheten omfattande mottagarlandets och SIDA:s planering, beredning och förvaltning av verksamheten.

Metoderna för att genomföra de speciella projekt och insatsovärderingarna har givetvis valts beroende på den speciella projektvärderingens syfte.

Den vanligaste uppläggningsen har varit att en expertgrupp studerat projektverksamheten under 2-5 veckor och samlat in de för undersökningen relevanta basmaterialet genom:

- samtal med inhemska och svensk personal samt vissa nyckelpersoner i mottagarlandets förvaltning etc.

- strukturerade intervjuer med eller utan frågeformulär.

- direkta observationer av aktiviteter och av de fysiska förutsättningarna för verksamheten.

- studier och analys av arbetsprogram, rapporter, insamlade data om resultatet m m.

- vetenskapligt genomförda fältundersökningar (har främst gällt datainsamling m m för familjeplaneringsprojekten).

Följande sammanfattning kan ges avseende de speciella värderingar som genomförts eller planeras inom det bilaterala utvecklingsarbetet.

GÅVOBISTÅND

Inom undervisningsprogrammet

Någon form av speciell värdering har genomförts beträffande:

- Byggnadstekniskt institut i Etiopien
- Kenya Science Teachers College
- Yrkerskolor i Pakistan
- Kibaha Education Centre, Tanzania
- Nordiskt kooperationsprojekt, Kenya
- Personalbiståndet (främst bitr experter och fredshämsdeltagare)
- Kurs och stipendiatverksamheten (regelbunden utvärdering)

Dessutom planeras såväl inbyggd som speciell värdering för

- Korrespondensinstitut i Tanzania
- Tabora Secretarial College, Tanzania

Kommentarer: Huvuddelen av de projektvärderingar som genomförts inom undervisningssektionen har i någon form relaterats till verksamhetens del och huvudmål. I vissa fall har dock studierna varit begränsade till en aspekt varför en breddning - projektet i sitt vidare sammanhang - vore av speciellt intresse. Bland de program för vilka inga speciella värderingar genomförts märks främst skolbyggnadsprogram i Etiopien, (diskussioner pågår om en sektorinriktad uppföljning) pappersgåva till Pakistan, fiskeskola i Tunisien och ett antal multi-bi-projekt i Tanzania och Tunisien.

Inom familjeplaneringsprogrammet

Speciella värderingar har genomförts med anknytning till fyra programmen i Indien, Pakistan och Ceylon. Dessa studier, som i vissa fall genomförts av någon internationell organisation, har dels varit inriktade på det nationella perspektivet (Indien, Pakistan) dels på projekt/bynivå (Ceylon). Huvuddelen av dessa studier initierades och genomfördes i början eller mitten på sextiotalet. Det kan därför vara motiverat att inför 70-talets expanderande verksamhet söka systematisera, intensifiera och följa upp dessa studier. De gäller ju ett ämnesområde som i hög grad präglas av en löpande problemlösnings- och experimentverksamhet inte minst vad avser sociala hinder och effekter.

Inom programmet för landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning

Följande speciella värderingar har genomförts:

- Det regionala utvecklingsprogrammet i Etiopien (CADU) som förutom ett väl utbyggt system för inbyggd värdering (som också omfattar vad som vanligen karaktäriseras som speciell värdering) har värderats av utomstående experter. CADU's evalueringsenhet skall enligt planerna integreras med Extension and Implementation Department vid det etiopiska jord-

bruksministeriet, vilket innebär att denna enhets uppföljningsarbete får nationell karaktär.

- Nutritionsverksamheten i Etiopien har också studerats ingående både vad avser vissa lokala förändringsstudier och mer medicinskt inriktade studier relaterade till farakningsverksamhetens del och huvudmål. En sammanfattande värdering planeras.

Uppföljningar/värderingar har dessutom företagits för ett AI-projekt i Kenya och är under planering, för integrerade landsbygdsutvecklingsprojekt i Afghanistan och Kenya.

Bland de program vid vilka det ej genomförts någon form av speciell värdering märks handelsgödsel till Indien och Pakistan samt vissa multiåriga stödda program.

KREDITBISTÅND

Endast ett försök till speciell värdering (vattenförsörjning, Tanzania) har hittills genomförts inom detta mycket stora program som omfattar ämnesområden som landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning, (fiske, jordbruk, vatten, vägar) kraftverk, industri och turism, vatten och avloppsprojekt i stadsbebyggelse, spannmålslagring och kommunikationer.

Delvis förklaras detta faktum av att drygt hälften av samtliga projekt/program utgörs av samfinansieringar med ICRD/IDA som i mycket begränsad omfattning ägnat uppmärksamhet åt socio-ekonomiska uppföljningsstudier. Dessutom har vissa krediter karaktären av ett allmänt budgetstöd varför det - ur SIDA-S perspektiv - ej går att som för projekt/programstöd relatera en plan till faktiskt utfall annat än i utbetalningstermer och allmänna ländervärderingar.

Behovet för en utbyggd och systematisk uppföljning är dock givetvis av samma karaktär på projekt/programnivå oberoende av om verksamheten stöds med kredit eller gåvobistånd (eller inget bistånd alls). De diskussioner som f n pågår med vissa lokala forskningsinstitutioner i Tanzania, Kenya och Indien om samarbete avseende vissa studier kan därför bli av stor betydelse för en utveckling av uppföljnings- och värderingsarbetet även vad avser de projekt/program som idag stöds med kreditbistånd.

Country	Sector
Ethiopia	EDU
Project	
ESPC/FMBD	
Prepared by project	Signature
Date	
Approved by DAO	Signature
Date	

1	Production targets	
2	Estimated impact of production targets on goals and objectives stated in Plan of Operation or equivalent	
3.1	<p>To provide medical care of high quality to approximately 100 000 sick children a year.</p> <p>To provide hospital care for 1 800 patients</p> <p>Installing new x-ray equipment</p> <p>Introduce new methods</p> <p>Finalize drug list</p>	<p>The curative work obviously contributes to the objectives stated above. A small survey is being undertaken in cooperation with sociology department to find out the general background of the patients. The prevailing impression is that the overwhelming part of the patients comes from slum areas. However, several private physicians who previously treated children at lower rates now send them to the clinic. This could be regarded as a negative result. (Goal 2)</p>
3.2	To prevent diseases, construct a new house, test a new manual	The aim is etc
3.3	To provide social assistance and increase knowledge on socio-economic factors	These studies etc
4	Finalize certain studies and initiate others	These studies etc