

MAG
Rapp. Övr.
9.713

SASDA

RAPP
Övr 9.713

Working Paper Nr. 14

Secretariat for Analysis of
Swedish Development Assistance

*Översyn av biståndssamarbete med
Nicaragua*

Underlagsrapport

Karin Metell
Stockholm, Juni 1994

Ska tillbaka
den 4/4
(tisd.)

U

Sekretariatet för analys av
utvecklingssamarbete

Secretariat for Analysis of Swedish
Development Assistance

Regeringen har tillsatt en kommitté med uppgift att analysera effekterna av och effektiviteten i det svenska biståndet. För att genomföra uppdraget inrättades den 1 mars 1993 ett sekretariat, SAU.

Sekretariatet, som har ett mandat fram till slutet av 1994, genomför policyanalyser och utvärderingar av det svenska biståndet, dess myndigheter och funktionsmekanismer. SAU:s arbete prioriterar globala studier på landnivå, sektoriella och ämnesinriktade analyser samt myndighetsspecifika utredningar som kan fungera som underlag för beslut om utformningen av det framtida svenska utvecklingssamarbetet. Bl.a. genomför SAU en utvärdering av Sveriges samarbete med Öst- och Centraleuropa.

SAU:s utgångspunkt för arbetet är att söka bättre förståelse av utvecklingsmekanismer i syfte att förstärka det svenska biståndets effekter och dess effektivitet mot bakgrund av de av riksdagen fastställda målen: resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet, demokratisk samhällsutveckling, framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön.

SAU:s analysarbete bedrivs av sekretariatets egen stab och genom studier som beställs av specialister inom de av kommittén prioriterade områdena.

SAU är underställt en kommitté, vars ordförande är generaldirektör Ingemar Mundebo.

Medarbetarna i SAU är följande:

Ambassadör Claes Sandgren, sekretariatschef
Tekn dr Olle Edqvist, sekreterare
Ekon lic Enrique Ganuza, sekreterare
Civ ing Per Johan Svenningsson, sekreterare
Kerstin Sandling, biträdande sekreterare

Postadress: Box 164 18
103 27 Stockholm

Besöksadress: Klarabergsgatan 23, 2tr
Stockholm

Telefon: 08 - 791 21 80
Telefax: 08 - 791 21 88

Innehållsförteckning:

Stockholms Universitet



30001 005303054

	<i>sid</i>
INLEDNING	
A Översikt av utvärderingar från SIDA	
B Översikt av utvärderingar från SAREC	
I. Utvärderingar av svenska biståndsinsatser	
- en genomgång av metod, iakttagelser och rekommendationer.	1
1. Skogssektorn	
2. Gruvsektorn	
3. Projektet UNAG/ECODEPA	
4. Energisektorn	
5. Övrigt	
Kort sammanfattning av utvärderingarna	
II. SIDA:s förslag till beslut inför regeringen	25
- en granskning av målformuleringar, avrapportering och beslut	
Hälsosektorn	
Skogssektorn	
Kooperation	
Gruvsektorn	
Energisektorn	
Övrigt	
III. Utvärderingar av projekt finansierade av SAREC	37
- en genomgång av metod, iakttagelser och rekommendationer.	
IV. Utvärderingar av biståndsinsatser från andra givare	45
- en översikt	

Inledning

Denna studie granskar de utvärderingar som gjorts av det svenska biståndet till Nicaragua. Den första delen tar upp av SIDA beställda projektutvärderingar inom sektorerna, skog, gruvor, kooperativ och energi. Vidare ingår en större utvärdering av importstöd samt en övergripande utvärdering av SIDA:s könsrollsarbete. En kortfattad sammanfattning ges av projektens framväxt och utveckling, främst baserad på hur de beskrivits av utvärderarna. Därefter granskas metod och resultat i de utvärderingar som används av SIDA i utvecklingssamarbetet med Nicaragua. Detta följs upp med en genomgång av SIDA:s skrivelser till regeringen och därtill relaterade insatspromemorior. I denna genomgång betonas särskilt de mål SIDA ställt upp för sitt arbete samt hur utvärderingar har rapporterats och använts av SIDA och regeringen.

I den tredje delen görs en liknande genomgång av utvärderingar beställda av SAREC. Någon uppföljning av beslutsprocessen gällande SAREC har inte gjorts i denna studie.

Slutligen ges en översikt av andra givares utvärderingar. Underlaget har endast varit de utvärderingar som efter förfrågan inkommit till Sekretariatet för Analys av Utvecklingssamarbete (SAU). Denna översikt kan därför inte betraktas som allomfattande. Flera av dessa utvärderingar har inkommit i redan sammanfattad form vilka finns att tillgå på SAU. Övriga utvärderingar har kort sammanfattats i den sista delen av denna rapport.

Denna studie har tjänat som underlag för den omfattande utvärdering av det bilaterala utvecklingssamarbetet med Nicaragua som beställts av SAU, (Behar och Lundahl). Bakgrundsstudien har endast baserats på skriftligt material, främst utvärderingar och insatspromemorior, och gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild av biståndet till Nicaragua. Jag är också medveten om att samtliga av de här granskade studierna inte kan bedömas som regelrätta utvärderingar, men har tagits i beaktande i den mån de ansetts betydande för den fortsatta inriktningen av samarbetet. Denna kvalitativa bedömning har även kompletterats av en schematisk granskning, gemensam för samtliga utvärderingar i de av SAU utvalda länderstudierna vilken kommer att sammanställas av sekretariatet.

A. *Översikt av utvärderingar från SIDA*

1. Skogssektorn

- 1986 Forestry under the gun. An Evaluation of Sida supported forestry development in Nicaragua. K Goppers m fl.
1992 Evaluation of the Swedish support to the forestry sector in Nicaragua 1982-1992. T Oksanen m fl

2. Gruvsektorn

- 1986 An evaluation of ore prospecting projects in Nicaragua. Final Report. SWECO. D Ingler m fl.
1988 Uppföljning av verksamheten vid gruvfälten i el Limón och la Libertad. Rapport II. Utvärdering av gruvfältet el Limón.
1992 Informe de la misión de evaluación final del proyecto componentes sociales del sector minero de Nicaragua. Rene Ramos Gross
1992 Evaluation of the Kitchen and Stove Project and the latrine Project.

3. Lantbrukskooperation

- 1986 Evaluacion del proyecto UNAG/ECODEPA/Centro Cooperativo Sueco. S de Vylder m fl.
1989 Evaluation SCCs support to UNAG/ECODEPA. Donald R. Jackson m fl.
1993 Apostando a la Comercializacion Cooperativa. ECODEPA y las tiendas campesinas en la Nicaragua de los noventa. E Lewin m fl.

4. Energi

- 1988 The Cotton Stalks Harvest. Evaluation prepared for SIDA. Carlos Claret
1990 Energy Cooperation with Nicaragua. Consultant services for hydropower projects.

5. Övrigt

- 1992 Macro-Economic Evaluation of Sweden's Import Support to Nicaragua. G Palma m fl.
1993 Estudio de la cooperacion de ASDI con Nicaragua en el sarea de la mujer, 1986-1992. B ostergaard Madsen

B. Översikt av utvärderingar från SAREC:

- 1992 Evaluation of SAREC's support to the Forestry and Agroforestry Research in Nicaragua. Per h Ståhl, INTERFOREST AB
- 1987 CIDCA Evaluation Report. Norman Long, Wagening Agricultural University.
- 1990 Evaluation and proposals for Research Cooperation between Sweden (Swedish University of Agricultural Science) and Nicaragua (Instituto Superior de Ciencias Agropecuarias) in Plant Husbandry. H Larsen Petersen, Copenhagen.
- 1994 Evaluation of the SAREC supported research project in geosciences in Nicaragua 1981-1993. G Gaal,
- 1994 Evaluation of the Nicaraguan-Swedish research cooperation under the agreement between National University of Engineering and SAREC. A Lieberknecht,

1. SKOGSSEKTORN

SIDAs stöd till skogssektorn var en naturlig följd när det bestämdes att biståndsanslagen till Nicaragua skulle öka. Både med tanke på Nicaraguas potential och Sveriges långa erfarenhet av skogsbruk. De explicita målen har skiftat över tiden men verksamheten kan sägas vila på fyra ben:

- 1) Planering och stöd till institutioner
- 2) Utveckling av skogens resurser (plantering, inventering m m)
- 3) Skogsindustriutveckling
- 4) Utbildning och träning

Dessa delar har ingått i sektorstödet sedan 1982 men den inbördes prioritet har ändrats över tiden.

En indelning av projektet efter dess huvudsakliga syfte kan ske enligt följande:

1982-1986 fokuserades på industriell rehabilitering, utvecklandet av en enkel databas för sektorn och utformningen av den sk Forestry Master Plan. Utbildning påbörjades och hjälpen utökades till skogsindustrin.

1986-1990 samverkade flera faktorer till en reorientering av biståndet mot snabbt inkomstbringande operationer.

1990-1992 var fokus inställt på att öka kapaciteten inom skogsmanagement, skogsbruk och institutionsstöd.

1.1 1986 Forestry under the gun. An Evaluation of SIDA supported forestry development in Nicaragua.

Syfte och Metod

Utvärderingen har till syfte att utvärdera vad projektet uppnått satt i relation till dess mål. Dessa mål bedöms också för att avgöra om de fortfarande är relevanta och möjliga att förverkliga. Slutligen vill man bedöma möjligheterna för en framgångsrik framtida utveckling, med tanke på omgivande faktorer och problem i landet.

Utvärderingen är alltså i hög grad framåtblickande. Det egentliga sektorstödet hade vid tidpunkten för utvärderingen pågått i fyra år. Detta anses med tanke på typen av verksamhet vara en mycket kort tid för att se synliga resultat av insatserna.

Bedömningen av skogssektorns lönsamhet görs genom en beräknad valutabalans där man prognosticerar framtida export och inhemsk konsumtion m fl variabler.

Iakttagelser

De mätbara insatserna inom skogssektorn fram till 1986 har varit begränsade. Däremot menas att programmet har inneburit en väsentlig positiv förändring i myndigheternas attityd till landets skogstillgångar och skapat en förståelse för

behovet att bevara och utveckla dessa. I argumenteringen framgår, att ett starkt vägande skäl att satsa på skogsindustri, är framtida möjligheter att på lång sikt få betydande exportinkomster. Ett beslut att minska sektorstödet till skog bör vara grundat på möjligheten för alternativa allokeringar av biståndet att ge högre valutainkomster på lång sikt. "Lönsamhetsbedömningen" görs explicit för att bedöma insatsens relevans som alternativ till andra potentiella biståndsinsatser. Förmågan att generera intäkter i utländsk valuta utgör alltså bedömningsmåttet. Man finner att de import-substituerande effekterna av skogsindustriell verksamhet tillsammans med beräknade framtida exportintäkterna, väl motiverar satsningar i skogssektorn med syfte att uppnå de långsiktiga tillväxt och oberoendemålen.

Det uttalade målet från 1982 talar endast om att stärka skogssektorn i Nicaragua genom allsidiga insatser i syfte att nå ekonomisk tillväxt. Utvärderarna menar att även självständighetsmålet för SIDA:s utvecklingssamarbete haft stor betydelse och omformulerar det långsiktiga syftet till "att öka den allmänna välfärden genom bättre nationell försörjning av skogsprodukter och genom ökade exportinkomster." Beräkningarna bygger på flera mycket osäkra antaganden om landets fortsatta situation, exportkapacitet, inhemsk konsumtion, externa effekter, m.m. Inga inhemska kostnader är inberäknade och man utgår alltså från att deras alternativkostnad är noll eller mycket låg i förhållande till andra exportgenererande verksamheter. Minusposter i valutabalansen är kostnader för import av insatsvaror och utrustning samt kostnader för externa konsulter både på projekt och regeringsnivå. En sk cost-benefit analys påbörjas men kan på grund av bristande data inte slutföras. I diskussionen kring denna tas många av de utelämnade faktorerna med och utvärderarnas slutsats är att resultaten av en sådan analys troligen skulle vara ännu bättre än vad den redovisade valutabalansen visar.

Ansatsen för att genomföra samarbetet har varit mycket bred och resulterat i fyra påbörjade projekt.

- 1) Ett trä teknologiskt laboratorium som står färdigutrustat men hittills utan vidare kontakter med träindustrin. Utvärderarna menar att det är ett väl genomfört, om än kostnadseffektivt, dyrt projekt. Dock tillskrivs det stor betydelse för Nicaraguas framtida träindustri
- 2) Utarbetandet av en National Development Forestry Plan som täcker in alla större aspekter rörande skogssektorn för de kommande 40 åren publicerades 1985. Arbetet har utförts i samarbete mellan den svenska konsulten och IRENA och CORFOP. Man anser att planen är professionellt utförd och kommer att få stort inflytande i en gemensam utformning av kommande samarbete i skogssektorn.
- 3) Stöd till industri och avverkning började redan 1980, mest i form av import av maskiner och utrustning. Flera förseningar av leveranser betyder att effekten på produktionen ännu inte kan mätas. Trots avsaknaden av data vågar utvärderarna sig på en gissning att importen av företrädesvis reservdelar har ökat produktionen med upp till 50 % på sågat timmer och plywood jämfört med en situation utan utländskt bistånd. Startandet av ett skogstekniskt institut i provisoriska lokaler och en färdigbyggd "saw-doctoring school" i Matagalpa är också produkter av biståndsfinansierade insatser. Utnyttjandet av den sistnämnda tycks ligga långt under förväntan vilket bör åtgärdas då behovet av träning och reparationer är mycket stort.

4) Skogsplantering poängteras både av utvärderarna och Utvecklingsplanen vara en av de viktigaste delarna i sektorprogrammet men även den svagaste i genomförande. Detta bör åtgärdas i förhandlingar med Nicaraguanska myndigheter i framtida diskussioner.

Rekommendationer

Inom projekt för rehabilitering och expansion av produktionskapaciteten bör störst finansiella satsningar göras inom en snar framtid. Det är viktigt att även inkludera den privata sektorn i detta arbete. De beräknade exportvolymerna bygger på en nödvändig växelkursjustering av den extremt övervärderade valutan. Det finns ett stort behov av nyplanteringar framförallt för att täcka behovet av hushållsved.

Uppföljningen av sektorprogrammet har skötts av SIDA:s jordbruksavdelning genom sk reviews, väl dokumenterade i Minutas de Acuerdo. Utvärderarna anser att denna funktion har skötts väl om än, med tanke på omfattningen av varje review, lite för ofta. Däremot saknas ett institutionaliserat system inom BK för att följa upp slutsatserna från genomgångarna. Man rekommenderar därför återkommande kvartalsmöten med de inblandade myndigheterna.

1.2 Evaluation of the Swedish Support to the Forestry Sector in Nicaragua 1982-1992.

Metod och syfte

Syftet med denna utvärdering är:

- Att bidra med en djupgående, mångsidig analys över verkningar och resultat av svenskt bistånd till skogssektorn.
- Att bidra till en faktabaserad diskussion inom SIDA och mellan Sverige och Nicaragua rörande en eventuell fortsättning på det svenska stödet till den nicaraguanska skogssektorn.

Utvärderingen presenterar mycket grundligt projektets och delinsatsernas mål såsom de formuleras av SIDA i insatspromemorior eller andra dokument. Därefter redogör man för utvecklingen inom sektorns fyra olika delprojekt. Utvärderingens resultat presenteras i relation till projektets relevans i ett större ekonomiskt sammanhang och till utvecklingsmålen och de operativa målen.

Administration och genomförande samt samspelet mellan de olika aktörerna, SIDA, konsulten och de nicaraguanska myndigheterna, analyseras framförallt med hjälp av intervjuer med de inblandade. Flera gränsöverskridande tema såsom könsrollfrågor, miljö och utbildning behandlas separat. Resultaten går där igenom i de respektive aktuella delinsatserna.

Iakttagelser

Policyplanering och institutionellt stöd:

Två övergripande utvecklingsstudier har genomförts i samarbete med nicaraguanska institutioner. Den första antogs aldrig av regeringen till skillnad från den senare s k Plan de Acción Forestal som lades fram 1992 och till största delen genomförts av nicaraguaner.

Institutionellt stöd har i egentlig mening endast getts de senaste åren till IRENAs två skogsenheter och enligt utvärderarna utan långsiktig inriktning.

Skogsinventering och plantering:

SIDA har finansierat både strategiska och operationella inventeringar. Utvärderarna menar att de strategiska har haft och kommer att ha stor betydelse. Inventeringskapaciteten hos IRENA är dock fortfarande låg. Skogsplanteringsprogrammen har inte varit lyckade främst beroende på avsaknad av lämpliga skogsarealer och oklara ägarförhållanden. The Farm Forestry Programme startade 1987 och är ett pilotprojekt i syfte att stödja den privata sektorns utnyttjande av skogsresurser. Syftet att involvera bondebefolkningen i skogsaktiviteter är högst relevant enligt utvärderingen, men projektet är helt beroende av extern finansiering och behöver uttalat stöd från regeringshåll angående fortsatt större ansvar för driften för att kunna leva kvar.

Utbildning:

Skogsutbildning bedrivs vid INTECFOR i Estelí. Utbildningen är mycket uppskattad och har väl fyllt behoven av personal i skogen. Skolan har flera brister och behöver fortsatt materiellt och institutionellt stöd. Speciellt viktig är en kontinuerlig lärarrekrytering och utbildning om skolan skall kunna ha en framtid utan svenskt stöd.

Industriellt stöd:

Skogsindustristödet har varit det mest kapitalkrävande. Utvärderarna menar att denna insats i relation till kostnader varit relativt misslyckad trots att man har lyckats hålla upp produktionen på en nivå som utan svenskt stöd inte skulle ha varit möjlig. En stor del av utrustningen som inköpts blev aldrig installerad och kapaciteten idag är låg. Orsakerna sägs bli vara ointresse från den nuvarande regeringens håll att fullfölja tidigare satsningar på industriell rehabilitering och uppbyggnad av en industrisektor.

Sammantaget menar utvärderarna att det var relevant att välja skogssektorn i det bilaterala utvecklingssamarbetet både med tanke på Nicaraguas potential och Sveriges erfarenheter. Utarbetandet av handlingsplaner och ett långsiktigt rehabiliteringsarbete samt utbildningsinsatser var också högst relevanta insatser medan den ändrade inriktningen från 1986 på kortsiktiga produktionsökningar var olycklig. Den senare betoningen på institutionellt stöd anses vara helt riktig även om program eller strategier i systematisk institutionsutveckling saknas.

Man anser också att mål på kort och lång sikt borde ha formulerats klarare och sedan använts i den policydialog med nicaraguanska myndigheter som är nödvändig för att få formella utfästelser och överenskommelser. Avsaknaden av sådan policy dialog på

hög nivå anses ha inneburit allvarliga svårigheter för genomförandet av nästan samtliga insatser. Ett besläktat problem rör samordningen av programmets olika delar där de nicaraguanska organisationer som fungerat som motpart ej de facto har något inflytande över framförallt budget allokeringen och formella utfästelser.

Detta leder till att framförallt två alternativ står till buds; att överge tanken på programbistånd och upprätthålla direkta relationer med respektive organisation/myndighet eller att etablera en hållbar långsiktig relation med de centrala ministerierna, framförallt finansministeriet.

2. GRUVSEKTORN

Gruvsektorn har erhållit svenskt stöd sedan 1981 då en gemensamt finansierad guldgruvspespektering inleddes i Nicaragua (Gruvområdena El Limón och La Libertad). Tidiga fynd under prospekteringen ledde till ett engagemang både i rehabilitering och utveckling av redan existerande gruvor. I detta arbete ingick även bildandet av ett centralt minerallaboratorium i Managua. Hjälpen kom senare, fr o m 1984, att utökas till att omfatta direkta investeringar och underhåll av den pågående produktionen. Detta innebär att det svenska samarbetet täckte hela gruvfältet från prospektering till gruvdrift inklusive utbildning av personal.

Syftet var till en början att säkra gruvdriften då kännedomen om tillgängliga guldreserver var för låg för att behålla produktionen samt att ta tillvara det yrkeskunnande som trots allt fanns kvar hos den personal stationerad vid de gruvor som fortfarande var i drift. Vidare att ge personalen vidareutbildning i driften och utvecklingen av gruvindustrin i landet. Landet hade dessutom ett stort behov av utländsk valuta varför intresset för guldbrytning var stort och angeläget.

Projektet har genomförts av Nicaraguas gruvministerium i nära samarbete med SGAB.

2.1 1986 An evaluation of ore prospecting projects in Nicaragua. Final Report,

Syfte och metod

Syftet med utvärderingen sägs vara att ge beslutsunderlag för de finansiellt ansvariga institutionerna samt att ge rekommendationer för åtgärder som kan leda till det för insatsen övergripande målet; en bärkraftig nicaraguansk prospekteringsorganisation. Man diskuterar även den önskvärda balansen mellan de i projektet ingående aktiviteterna prospektering och gruvdrift. I översynen av genomfört arbete tar man speciellt hänsyn till vilka faktorer som kan inverka på fortsatt prospektering. Någon metoddiskussion redovisas inte och det är svårt att bedöma de (som det tycks självklara) svar som ges på, av utredarna, ställda frågor.

Iakttagelser

Frågan om projektets relevans för landets utveckling tas upp och motiveras av utvärderarna, utifrån gruvnäringens potentiella möjligheter att fungera som en basindustri för fortsatt socio-ekonomisk utveckling av landet. Detta kan främst komma till stånd genom höjda inkomster av utländsk valuta från gullexport vilken kan användas vid en diversifiering av inhemsk industri.

Prospekteringen av näraliggande områden har enligt utvärderarna utförts mycket professionellt och anses vara mycket lyckad. Inga direkta kanaler finns uppbyggda för en effektiv kunskapsöverföring till den lokala arbetskraften, vilket är en brist. Vare sig INMINE, SGAB eller SIDA har presenterat en strategi för denna inom gruvnäringen oerhört viktiga aspekt. Avsaknaden av modern utrustning anses vara ett mindre problem än brist på kunnig personal, speciellt på högre nivåer.

Balansen mellan prospekteringsinsatser och löpande gruvdrift bör regleras dels genom att beakta finansieringen av det förstnämnda samt de möjligheter som föreligger att omsätta kunskaper om kända tillgångar till gruvdrift. Prospektering är en verksamhet som skall bedrivas löpande och bör finansieras av inkomster från verksamheten. Man påpekar dock att en prospekteringsinsats inte alltid kan betraktas som en vanlig vinstgivande investering då avkastningen är oerhört långsiktig. Om driften initialt är låg och inte kan bära dessa kostnader måste finansieringen bekostas av andra delar av ekonomin. I detta skede kan gåvobistånd vara en av möjligheterna. Några alternativa finansieringsformer av de svenska prospekteringsinsatserna diskuteras dock inte.

Kunskapsnivån inom företaget bör också noga tas i beaktande när balansen mellan prospektering och gruvdrift bestäms. Utvärderarna poängterar att prospektering i syfte att öka produktionskapaciteten inte bör genomföras innan man systematiskt har byggt upp och sett effekterna av kunskapsöverföring och erfarenheter.

Rekommendationer

Det finns enligt utvärderarna en stor risk med att avsluta det projekt som initierats i El Limón och La Libertad. Fortsatt prospektering och exploatering av kända tillgångar uppmuntras för att, om möjligt och med hänsyn tagen till ovan, kunna öka kapaciteten. Som främsta skäl för guldrproduktion anges ett ökat inflöde av utländsk valuta som kan användas i syfte att diversifiera den inhemska industrin. Vidare skulle en utveckling av programmet kunna innehålla viktig produktion av andra mineraler för en framtida lokal industriproduktion. Det uppförda laboratoriet behöver utvecklas för att kunna behandla andra mineraler och metaller. Man rekommenderar därför en förlängning av kontraktet utökat med en kemist från SGAB för analyser av andra metaller bl a. Man poängterar även vikten av att bibehålla upplärd lokal arbetskraft. Ett tillbakadragande av svensk personal vore oklokt, menar man, men ett gradvis ansvarsövertagande till lokalt anställda är önskvärt. Denna process är delvis redan påbörjad men fast anställd svensk personal behövs åtminstone under den kommande två-årsperioden.

2.2 1988, Uppföljning av verksamheten vid gruvfälten i El Limón och La Libertad. Rapport II. Utvärdering av gruvfältet El Limón.

Syfte och metod

Syftet är ordagrant formulerat som i den tidigare genomförda utvärderingen och ansatsen är i stort densamma. Studien bygger delvis på tidigare genomfört arbete utfört som konsultanställd rådgivare till SIDA och utvärderingen utgör en del av detta uppdrag. Det är alltså inte fråga om en oberoende enskild utvärderingsinsats. Man har använt sig av rapporter över prospekteringsinsatser genomförda av SGAB och INMINE samt en därpå baserad teknisk-ekonomisk studie av Talavera fyndigheten.

Relevansen av att biståndsfinansiera guldrproduktion diskuteras i relation till de övergripande biståndsmålet ekonomisk tillväxt och till alternativa potentiella biståndsinsatser.

Iakttagelser

Drygt 30 % av det svenska biståndet inom gruvsektorn går till gruvbrytning och anrikning av de båda gruvföretagen El Limón och La Libertad. Detta kan enligt utvärderarna anses som ett driftstöd. 24 % går till SGABs rådgivningsinsats. En uppskattning att ca 30-40 % av denna rådgivning är riktad till själva gruv- och anrikningsverksamheten betyder att ca 40 % av det totala svenska biståndet till gruvsektorn utgörs av driftstöd och drift rådgivning. Dessa beräkningar bekräftas av SGAB och INMINE. Den allra största delen av driftkostnaderna i utländsk valuta finansieras alltså av SIDA.

Behandlingen av det svenska biståndet i företagets räkenskaper har varit summarisk. Investeringsdelen av det svenska biståndet förs upp i balansräkningen som en ökning av de fasta tillgångarna. Värderingen sker till den officiella växelkursen vilket innebär en enorm undervärdering i förhållande till det verkliga värdet (jmf 70 Cdb / 8500 Cdb, 1988). Rent förbrukningsmaterial tycks inte bokföras på kostnadssidan liksom kostnaden för svensk rådgivningspersonal. Någon reglering av det svenska gåvobiståndet mellan gruvföretaget och staten sker inte heller. Konsekvenserna av detta förfaringsätt är naturligtvis att gruvledningens uppfattning om de totala kostnaderna blir ytterst diffus. I kombination med att intäktssidan inte har något att göra med de verkliga intäkterna av gullexporten ger detta en mycket skev bild av verksamheten utan några kommersiella principer.

Enligt dessa utvärderare är guldbrytning en utpräglat kommersiell verksamhet utan några egentliga sekundära utvecklingseffekter andra än att den förväntas ge ett nettotillskott av utländsk valuta till Nicaragua. Man betonar därför det betydelsefulla i att bedriva verksamheten enligt strikt företagsekonomiska principer. Detta synsätt får naturligtvis konsekvenser för den fortsatta driften både vad gäller finansieringsformer och driftledning. Man ser ingen anledning för SIDA att finansiera löpande driftskostnader eller gruvinvesteringar. Dessa bör vara kredit- eller självfinansierade. Vissa insatser i anslutning till projektet t ex en gruvskola och nödvändiga investeringar i förbättrad infrastruktur i gruvbyarna kan vara lämpade att finansiera med gåvobistånd.

Rekommendationer:

De av utvärderarna poängterade rekommendationerna rör förutom de tekniska insatserna inom El Limón-gruvorna främst två områden:

- 1) De enskilda guldproducerande enheterna bör ha dispositionsrätt över en större del av de US\$ intäkter som guldproduktionen genererar än vad som nu är fallet (25 %). Ett led i strävan att driva guldgruvorna enligt företagsekonomiska principer.
- 2) Beställningar och inköp för biståndsprojekten bör göras i samförstånd mellan konsulten och mottagaren. Dessa båda bör därför gemensamt gå igenom inköpsverksamheten och enas om ett förfaringssätt som tillgodoser båda parter berättigade krav på inflytande.

Dessa åtgärder utgör också en nödvändig förutsättning för att kunna avveckla gåvobiståndet till gruvnäringen och för att uppnå en långsiktig hållbar utveckling av gruvföretagen.

2.3 Informe de la misión de evaluación final del proyecto Componentes Sociales del Sector Minero de Nicaragua.

Syftet med detta projekt har enligt utvärderingen varit att förbättra levnadsförhållandena i de två gruvbyar som tidigare erhållit svenskt produktionsstöd. Vidare att stärka det civila samhället genom ett ökat inflytande av befolkningen i identifieringen av sina egna behov och i utformandet av projektet. Man avsåg även utveckla en modell som knyter ihop den internationella kooperativa rörelsen med myndigheter, enskilda organisationer och kommuner i syfte att stärka de sistnämndas kapacitet.

Syfte och Metod

Syftet med denna utvärdering är dels att utvärdera erfarenheter och resultat av detta pilotprojekt dels att utvärdera förutsättningarna för ett avslutande samt överförande av fodermedel till de inblandade byborna.

Tillvägagångssättet har varit att granska tillgängligt material samt intervjuer med inblandade grupper med tonvikt på den mottagande målgruppen i syfte att analysera resultaten i förhållande till de uppsatta målen. Slutsatserna har varit föremål för kommentarer från SIDA samt motparten i Nicaragua (INGIVEN och SIPP)

Den sistnämnda är en nicaraguansk enskild organisation.

Iakttagelser

Projektet har resulterat i 80 bostäder, konstruktion och uppförandet av en skola, viss kommunal infrastruktur, samt kapacitetsutveckling inom organisationen SIPP. Genom egna arbetsinsatser har målgruppen inkorporerats i projektets olika faser. Resultaten sägs uppfylla 94% av de uppsatta målen efter den ändrade projektinriktningen som ägde rum 1991. Denna procentsats har beräknats på andel av genomförda delinsatser i förhållande till de föreslagna i kvantitativa termer. Däremot tog insatserna oftast längre tid att genomföra än vad som förutsetts.

Förutom dessa synliga mål har projektet inneburit bildandet av en enskild organisation som tidigare ej funnits. Den kommunala administrationen har genom kreditfonderna fått kapacitet att hantera dessa. Utvärderarna anser att de har skött detta enligt föreskrifterna.

Rekommendationer

Dessa riktar sig främst till SIDA inför liknande projekt i framtiden

- * Projektet har visat på möjligheterna att i bilateralt utvecklingsarbete använda sig av en lokal organisation som genomförare. Erfarenheterna från detta arbete visar att en noggrann precision av aktörernas ansvarsområde är nödvändig.
- * Utarbetandet av dessa roller bör även följas av ett systematiskt informationsutbyte, i syfte att effektivisera insatsen.

2.4 Evaluation of the Kitchen and Stove Project and the latrine Project. Mina El Limón. Martina S Medina. 1992

Detta projekt är en delinsats av det ovan beskrivna programmet för förbättrade levnadsvillkor för befolkningen i gruvbyarna. Syftet med detta projekt var att uppföra sextio spisar och i anslutning till ett husbyggnadsprogram även konstruera 18 latriner i form av ett pilotprojekt för vidare spridning. Spisprojektet förbereddes i samarbete med Lund Centre for Habitat Studies som genomförde en separat förstudie till grund för spiskonstruktioner m.m. Enligt utvärderaren har dessa båda delinsatser omgärdats av problem och svårigheter varför man har beslutat att genomföra en separat utvärdering av projekten.

Syfte och Metod

Utvärderingens syfte är att:

- Finna anledningar till att spisar inte fungerar och bestämma omständigheter under vilka denna typ av projekt kan fungera.
- Bedöma resultatet av latrinprojektet och anledningarna till att det inte har haft någon spridning.

Utvärderingen är genomförd av en person som besvarar dessa frågor med hjälp av fältstudier, intervjuer med genomförare av projektet, gruppdiskussioner samt med hjälp av ett heltäckande frågeformulär. Det framgår av syftet att projektets tillkortakommanden var väl kända redan på förhand (alternativt att syftet bestämdes i efterhand). Utvärderaren ämnar också bedöma om insatserna motsvarar ett behov hos mottagarna och huruvida genomförande i val av material och dyl. var adekvat och kostnadseffektivt.

Skillnaden mellan de båda delinsatserna är klart redovisade. Målformuleringar var explicita och detaljerade i fråga om spisarna. Angående latrinerna redovisas inga kortsiktiga eller långsiktiga mål annat än att som pilotprojekt medverka till att användningen av latriner sprids. Det fanns även en utarbetad arbetsstrategi för

spisarna gällande utformning, material, aktörer och till viss del uppföljning. Någon liknande arbetsplan för latrinerna finns ej.

Iakttagelser

- * Användarna av spisarna identifierar flera fördelar främst mindre vedåtgång och mindre rök.
- * De flesta spisarna behöver repareras men brist på material förhindrar detta. Ingen har ansvaret för att avhjälpa detta.
- * Utbildning och handledning under uppförandets gång var mycket uppskattad.
- * Spisprojektet ses inte som en integrerad del av byutvecklingsprogrammet.

- * Latrinerna betraktas som ofrivilligt påtvingade mottagarna
- * Information, utbildning och kommunikation var mycket bristfällig. Detta har resulterat i felanvändning vilket fått till följd att missnöjet spritt sig. En utökning av antalet latriner har därmed förhindrats.

Sammanfattningsvis kan sägas att deltagande av målgruppen under projektets alla genomförandesteg är mycket viktig. En utarbetad strategi för kunskaps och ansvarsöverföring under och efter projektperioden skulle ha förbättrat resultatet av båda projekten. Detta är den största bristen då flera av projektets delmål gick ut på organisations och kunskapsöverföring. Det skulle också ha utarbetats någon sorts manual eller undervisningsmaterial om projektet förväntas få större spridning. Rekommendationerna för liknande projekt bygger i stort på detta resonemang.

3 LANTBRUKSKOOPERATION

Projektet ECODEPA och de kooperativt skötta bondeaffärerna (TC, las Tiendas Campesinas) startade 1984 i och med ett samarbete mellan UNAG, den bondefackliga rörelsen och SCC, the Swedish Cooperative Center. Målsättningen var att genom olika kooperativa insatser förbättra levnadsvillkoren för små och medelstora jordbrukare. Fr o m 1985 fick man katastrofbistånd från SIDA riktat främst till de områden som var värst drabbade av kriget (region V och VI). Där var bristen på konsumtions och insatsvaror värst och det främsta syftet med katastrofbiståndet var att genom ECODEPA köpa in och genom TC distribuera förnödenheter till landsbygdsbefolkningen. Främst insatsvaror till jordbruksproduktionen men även konsumtionsvaror. Man hoppades därmed kunna förhindra att bönder tvingades lämna sina gårdar på grund av kriget. Så småningom började man även att i liten skala köpa upp och lagra spannmål från sina medlemmar.

ECODEPA är organiserat på tre nivåer där de kooperativa bondeaffärerna, TC, utgör basen och företagen på resp departementsnivå den andra nivån. Centralt finns en styrelse som samordnar och leder en stor del av verksamheten. Under åren 1984-89 växte antalet TC till nära ett par hundra. Över hälften av dessa låg i områden påverkade av kriget och totalt täckte man då 82% av landets kommuner.

Ett försök till självfinansiering var den under slutet av åttiotalet inrättade Fondo de Desarrollo Cooperativo som skulle finansieras av överskottet från försäljningen.

Intäkterna uteblev och fonden har aldrig fungerat som det var tänkt. Försök att i kooperativa former ge sig in på exportmarknaden var inte heller framgångsrika innan den sk transitionsfasen 1990-93. Den främsta anledningen till svårigheterna att få igång hållbara inkomstalstrande projekt var problem med kapitalbildningen som endast lyckades hållas uppe med hjälp av återkommande biståndsinsatser inte bara från Sverige utan även från Holland, Norge, Storbritannien m fl. Orsakerna var flera t ex en lågprispolitik för försäljning, icke-indexerade krediter, en övervärderad växelkurs, investeringsfonder som ej utnyttjats effektivt tillsammans med bristande bokföring. ECODEPA har dock lyckats med betydande investeringar i infrastruktur på projektnivå som byggnader, lagerlokaler, fordon och annan utrustning. Framförallt regeringsskiftet 1990 gjorde det nödvändigt att omvärdera ECODEPAs och TCs kommersiella och kooperativa verksamhet. ECODEPA nationellt har drastiskt tvingats lägga om sin verksamhet från att först och främst ha fungerat som ensam leverantör till företagen på regionsnivå och lokala TC. Expansionen av verksamheten har skett på främst tre områden:

1) Kaffeexport, 2) uppköp och lagring av sesam samt 3) import och distribution av jordbrukskemikalier. Antalet produkter för försäljning reducerades kraftigt och man koncentrerade sig främst på rena insatsvaror och kemikalier för jordbruket. På samma sätt omvandlades TC till kooperativ på lokal nivå som var fria att köpa av vilken leverantör som helst (något som gjorts möjligt då bristen på varor idag ej längre är akut). Omstruktureringen av ECODEPA nationellt var omfattande och innebar en reduktion av personal och filialkontor. En mer restriktiv behandling av krediter, även till TC liksom en allmänt mer företagsekonomisk syn på ECODEPA och dess verksamhet inleddes.

Biståndet till ECODEPA har kanaliserats genom SCC men till allra största delen varit finansierat av SIDA. Efter en studie i maj 1991 (appraisal av Baumeister och de Vylder) minskade omfattningen av den svenska hjälpen. De uppskattar att företaget fram till 1989 gick med en förlust på ca 64% av givarinsatsen.

Andra specifika insatser har t ex varit "el programa de crédito", som är ett försök till ett mer formellt kreditprogram inom ECODEPA och som började fungera i juli 1992. SCC/SIDA har bidragit med 1.4 miljoner USD. Detta program innebär att TC kan få krediter för upp till motsvarande 10 000 Cordobas för löpande utgifter och/eller investeringar. Av de totala fonderna utbetalades endast en mindre del av de svenska och holländska fonderna. Till skillnad från tidigare år är kraven på dessa krediter relativt strikta t ex avseende det specifika projektets livsduglighet och återbetalningsmöjligheter. Att utbetalningarna har varit få kan bero på att andra givare ger bättre villkor till vissa av regionerna. Donationer till TC för sk "Miniproyectos" fortsatte i mindre omfattning 1990/91. Fonder som var avsedda för mindre gemensamma investeringar t ex för kollektiva majsquvarnar eller liknande.

"El programa de la mujer" har fonder reserverade för specifika projekt med syfte att höja det kvinnliga deltagandet i TC och på andra sätt tillgodose att även kvinnorna tar aktiv del och drar nytta av projektet. SCC avsatte ca 1.4 % av det totala anslaget till ECODEPA centralt för detta syfte. Ett kreditprogram med mjukare villkor har införts som speciellt skall rikta sig till kvinnor. Dock kvarstår tvivel från utvärderarna (1993) om detta program egentligen intresserar ledningen för ECODEPA eller endast är ett utfall för att tillgodose givarnas krav.

De främsta områdena för fortbildning och träning är idag
a) kooperativ organisation b) administration och bokföring

c) praktisk information t ex i användandet av agro-kemiska produkter. Finansieringen sker i sin helhet av utländska givare varav ca 90% från SCC.

3.1 1986 Evaluacion del proyecto UNAG/ECODEPA/Centro Cooperativo Sueco

UNAG/ECODEPA projektet utvärderades första gången redan 1986 efter drygt ett års verksamhet. Omfattningen på projektet i form av antalet TC var redan då i princip den samma som nämnts ovan.

I och med att ett avtal slöts med SIDA om katastrofhjälp specificerades målen till att gälla de bönder som drabbats värst av kriget. Syftet var att underlätta för dessa att stanna kvar på sina gårdar eller att göra det möjligt att flytta tillbaka för de som så önskade. Två delmål tillskrevs detta syfte 1985/86: 1) att främja freden och 2) att främja ökad produktion.

Syfte och metod

Graden av måluppfyllelse bestäms konsekvent, men mestadels utifrån kvalitativa bedömningar av projektet, baserade på intervjuer av målgrupp och inblandade aktörer samt projektbesök. Viss försäljnings- och medlemsstatistik används också i samma syfte. En problemdiskussion genomförs över vissa specifika insatser till viss del grundad på makroekonomiska förutsättningar för projektet.

Iakttagelser

Utvärderingsteamet konstaterar att projektet har haft en hög måluppfyllelse utan att kvantifiera denna med några variabler. Man pekar istället på att projektet uppfyller ett behov hos målgruppen då de insatser som gjorts för medlemskap i TC i några fall har varit relativt höga liksom det faktum att huvuddelen av TC ligger i avlägsna delar av landet. Detta är också en fördel i syftet att föra ut de kooperativa idéerna då denna verksamhetsform i många fall blir en första väg till ekonomisk integration och utveckling. Syftet att få bönderna att stanna kvar på landsbygden har även underlättats av UNAGs krav och regeringens genomförande av jordreformer liksom den nya prispolitik som karaktäriserat jordbrukspolitiken sedan 1985. ECODEPA har fungerat som ett distributionsnät som har underlättat för de mest utsatta regionerna att få tillgång till varor. Detta arbete sägs också syfta till att främja freden genom att undergräva den sociala bas som contras skulle kunna rekrytera ifrån.

Effekterna på jordbruksproduktionen anses ej vara mätbara men antas vara positiva. Den mängd jordbruksredskap som har sålts genom TC används som en indikation. Tidsvinsten genom att ha tillgång till varor i närheten av hemmet nämns i intervjuer som den viktigaste orsaken till ökad produktion. Försäljningen av konsumtionsvaror på landsbygden kan också fungera som incitament för en ökad produktion för avsalu av grödor. ECODEPAs roll inom uppköp och lagring av grödor var vid den här tiden relativt blygsam men borde enligt utvärderarna få större betydelse.

Antalet familjer som gynnats har inte heller kunnat fastslås men uppskattas i grova drag till 135 000. Vinsten för dessa är främst ökade produktionsmöjligheter, av orsaker som nämnts ovan, som i sin tur genererar högre intäkter. I några enstaka fall har överskotten från en TC gått till en kommunal angelägenhet som t ex nytt plåttak till en skola. En grupp som det påpekas ej gynnats specifikt av projektet är kvinnorna som är underrepresenterade inom alla nivåer inom ECODEPA.

Utvärderingsgruppen finner att TCs prispolitik liksom medlemsinsatserna borde justeras för att öka inkomsterna inom projektet. Detsamma gäller den interna krediten som, så som den sköts, missgynnar en långsiktig kapitalbildning inom företaget. Avsaknaden av ett bokföringssystem för finansiell kontroll är enligt utvärderarna den kanske allvarligaste bristen inom ECODEPA. Inte på någon nivå inom företaget existerar en tillförlitlig bokföring av räkenskaperna.

Vid UNAG arbetade två svenska konsulter redan innan projektet ECODEPA startade. Vid tiden för utvärderingen var fem svenskar anställda vid ECODEPA varav tre centralt och två på regional nivå. Dessa konsulter har haft stor och positiv betydelse för utvecklingen av projektet enligt utvärderarna.

Rekommendationer

Inriktningen av programmet är riktig med betoning på krigsregionerna. Försäljningen bör främst främja ökad produktion på bekostnad av konsumtionsvaror. Nivån på priserna bör höjas och varje enhet skall vara självfinansierande och täcka sina egna kostnader. Medlemsinsatser måste betonas och incitament finnas för medlemskap. Användandet av krediter bör successivt upphöra. ECODEPA måste omedelbart införa ett uniformellt bokförings- och redovisningssystem för alla nivåer inom företaget. Utvärderingen föreslår en mängd insatser för potentiella utländska givare för utvecklat och fortsatt stöd till UNAG/ECODEPA. Den aktuella formen av det svenska biståndet - personal- och importstöd- rekommenderas få fortsatt och utökat stöd.

3.2 Evaluation SCCs Support to UNAG/ECODEPA. 1989

Denna andra utvärdering av projektet UNAG/ECODEPA har lite andra förutsättningar än den första. Projektet finansieras inte längre enbart av SCC och katastrofbistånd utan ingår sedan 1987 i SIDA:s ordinarie landram.

Metod och syfte

Utvärderingens kärna av sex personer gör, för att bedöma effekterna av projektet, en grundlig genomgång av de förändrade makroekonomiska förutsättningarna för projektet. Därefter försöker man bestämma projektets effekter på nationell produktion och dess effekter för målgruppen.

Projektets effekter på nationell produktion kan ej ges någon kvantifierbart eller annan bestämning förutom de allmänna omdömen som ges av de intervjuade. Projektets effekter på målgruppen görs genom en socio-ekonomisk kartläggning av TC:s medlemmar, projektets täckningsgrad och en genomgång av distributionsmetoder och kanaler för demokratiskt deltagande. Det senare studeras med hjälp av en tidigare genomförd enkät.

Flera funktioner inom ECODEPA studeras mer ingående för eventuella rekommendationer. UNAGs roll analyseras i dess funktion som talesman för projektets målgrupp i termer av vad man uppnått inom olika sektorer. SCCs roll analyseras också som genomförare och uppföljare av projektet liksom som arbetsgivare för tekniska rådgivare. Man försöker här bestämma vilka insatser som har varit uppskattade av mottagarna och förfarandet vid uppföljning och beslutsprocesser.

Utvärderingen genomförs på begäran av SCC och SIDAs roll betraktas endast som finansiär.

Iakttagelser

Utvärderarna anser att projektet har lyckats att nå den utvalda målgruppen. Det har hög geografisk täckningsgrad, särskilt i de områden som har drabbats hårdast av kriget. En stor andel i förhållande till målgruppen uppskattas använda sig av projektets service. De allra flesta betraktas som små jordbrukare men med stora lokala variationer. Sortimentet och omsättningen i TC ökade under den aktuella perioden.

Medlemmarnas nytta består av:

- * ökat utbud av varor
- * tidsbesparing
- * korta krediter
- * subventionerade priser på en realistisk växelkurs
- * möjlighet till avsalu

Uppföljningen av projektet kan förbättras. Det finns även många brister i det demokratiska förfarandet vid val av representanter på olika nivåer. Utvärderarna anser ändå att stora framsteg gjorts i deltagande och medlemskontroll under projektets gång.

Avsaknad av juridisk status för ECODEPA är ett av de problem som försvårar rollfördelningen mellan UNAG och ECODEPA. Ifråga om lönsamhet finns många brister. Det står klart att ECODEPA inte skulle ha överlevt utan kraftiga utländska biståndsinsatser. Flera orsaker går att finna till detta. Till exempel kreditgivning utan ränta vid galopperande hyperinflation och försäljning av importerade varor till priser långt under det reella värdet i utländsk valuta. Utvärderarna vill delvis rättfärdiga kapitalförlusterna med de omständigheter under vilka hjälpen gavs de första åren, nämligen som katastrofbistånd i första hand ämnat att komma målgruppen tillgodo.

Utbildningsinsatsen har ej varit särskilt uppskattad av medlemmarna i TC. Den har administrerats av UNAG och ej fyllt förväntade behov hos mottagarna.

Det är svårt att avgöra hur stödet har stärkt UNAG i sin roll som talesman för målgruppen, eftersom dess funktion i mycket går in i det som ECODEPA utför. En strikt uppdelning av finansieringen mellan de respektive organen har inte heller gjorts. UNAG har istället använt sig av hela projektet för att stärka sin ställning bland medlemmarna. På en nationell politisk nivå har UNAG oomstridligen uppnått betydande framsteg, kanske främst för medlemmarna som producenter.

Rekommendationer

Utvärderingen gör en mängd rekommendationer vilka sammanfattningsvis går ut på återhållsamhet med nya aktiviteter och en konsolidering av de verksamheter som redan finns, liksom ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser, inklusive SCCs rådgivare.

- En decentralisering av beslut rekommenderas, så att varje nivå själv kan bestämma

vilka aktiviteter som bäst tjänar medlemmarnas intressen.

- Högre prioritet bör ges åt TCs funktion som uppköpare/distributör av lokalt producerade varor. Denna funktion bör i första hand inriktas på försäljning på lokal nivå, i andra hand organiserat nationellt inom ECODEPA eller andra företag och i tredje och sista hand för exportmarknaden.

- Man bör också behålla policyn att prioritera inhemsk produktion framför utländsk i

Iakttagelser

Denna fas har varit en övergångsperiod i den bemärkelse att ECODEPA har fått hjälp för att förbättra sin finansiella situation och att omstrukturera sin organisation. Förutom det övergripande målet formulerat ovan fanns mer specifikt uttalade mål som uttrycks som en önskan att bredda det demokratiska deltagandet på företagets alla nivåer, att möjliggöra för ECODEPA att bli finansiellt självförsörjande liksom att maximera "vinsten" (los beneficios) för medlemmarna. Underförstått låg alltså en önskan att ECODEPA efter omstruktureringsfasen ej längre skulle vara beroende av svenskt bistånd, åtminstone inte för de kommersiella aktiviteterna.

I utvärderingen fastslås att ECODEPA på relativt kort tid lyckats omstrukturera sina kommersiella aktiviteter. De nyvunna marknadsandelarna vad gäller kaffeexport och sesam liksom rollen som importör av kemikalier till jordbruket har gett organisationen en potential för att i framtiden stärka sin ställning som vinstdrivande företag. Fortfarande saknas dock en hel del innan företaget kan anses företagsekonomiskt sunt. Man har lyckats få ner kostnaderna genom personalnedskärningar och en minskning av antalet filialer samt utarbetandet och användande av ett redovisningssystem på samtliga nivåer. I fortsättningen anser utvärderarna att denna omstrukturering bör kunna genomföras utan svensk hjälp förutsatt att rätt beslut fattas internt. Bristen på krediter kommer att vara det svåraste problemet att övervinna, eftersom ECODEPAs kvot av inhemska krediter är nästan uttömd. Utvärderarna blev ändå förvånade över att upptäcka att svenska fonder som ej varit avsedda för importkrediter trots detta användes för just det ändamålet.

Situationen för TC är mycket olika beroende på resp affärs förmåga att anpassa sig till den nya marknadssituationen. Av de kvarvarande TC (110 st 1992) kommer samtliga att vara beroende av ECODEPAs program för Cooperative Services, dvs program för exempelvis utbildning, krediter och kvinnoinsatser. En bredare bas än de existerande TC kommer att behövas för att upprätthålla ett företag av ECODEPAs dimensioner. Detta skulle vara möjligt att uppnå genom en inkorporering av andra kooperativa organisationer. Detta är särskilt viktigt med tanke på att en fortsatt minskning av antalet TC är att vänta.

Rekommendationer

De nya funktioner på nya marknader som ECODEPA har tagit på sig är i högsta grad relevanta och nödvändiga för att få till stånd ett vinstgivande företag. Däremot anser man att distributionen av vanliga handelsvaror har förlorat sin sociala och ekonomiska betydelse. Denna aktivitet går dessutom med förlust och bör därför avslutas helt.

En av de viktigaste funktionerna för TC är att fungera som mellanhand för informella krediter framförallt genom att bevilja köp på kredit. Trots att detta innebär ett risktagande för kapitalbildningen inom ECODEPA rekommenderas inga speciella restriktioner i framtiden.

The Division of Cooperative Services kommer att behöva framtida bistånd för kreditprogrammet, utbildningsprogrammet liksom kvinnoprojektet.

4 *ENERGISEKTORN*

a) Småskalig vattenkraft

1983 engagerades SWECO som konsulter för en speciell enhet inom INE för småskalig vattenkraft. Man ville genom denna satsning minska Nicaraguas beroende av importerade oljeprodukter.

Arbetet inriktades till en början på förstudier i mer avlägsna delar av landet. Senare övergick arbetet till att gälla projekt invid Rio Viejo, som ansågs ligga geografiskt säkrare med tanke på krigssituationen.

Det långsiktiga målet gällde främst att arbeta upp en kapacitet inom INE för att kunna genomföra planering, förstudier och projektutformning självständigt. Man ville dessutom få igång nationell produktion av viktiga insatsvaror till de småskaliga vattenkraftverken.

De kortsiktiga operationella målen gällde uppförandet av fyra småskaliga vattenkraftverk, från förstudier till implementering samt att bedöma potentialen vid Rio Viejo.

Under projektets gång var utbildning av INEs personal en prioriterad insats.

4.1 *Energy Cooperation with Nicaragua. Consultant services for hydropower projects, 1990*

Syfte och Metod

Det av SWECO genomförda arbetet redovisas i detalj för varje delprojekt i kronologisk ordning. Studien är helt och hållet beskrivande. Något syfte med "utvärderingen" uttalas inte. Det framgår inte heller vem som författat rapporten men att döma av uppläggnings och innehållet är det med sannolikhet en sorts slutlig verksamhetsberättelse av SWECOs arbete genomförd av deras egna konsulter.

Iakttagelser

Arbetsbeskrivningen för konsulten har reviderades flera gånger under arbetets gång. T. ex. reserverades en andel av de svenska fonderna för reservdelsinköp exklusivt för INE. I början av 1989 avstannade projektet då Nicaragua, på grund av den extremt svåra finansiella situationen, såg sig tvingade att avsluta alla investeringsprojekt. Detta och många andra komplikationer ledde till förseningar av projekten. Ett Addendum 2 sattes upp i december 1989 för att formellt täcka de större inköpen gjorda av SWECO. Ännu ett tillägg (27 mars 1990) summerade och täckte allt arbete och ytterligare utgifter för att slutföra arbetet.

En feasibility studie över Rio Viejo Upper lades fram 1986 och visade att Paso Mariano och Los Calpules var ganska passande platser. En sk Appraisal liksom en genomgång av konsekvenserna för miljön av de planerade projekten i Rio Viejo Upper presenterades också under 1987. Efter flera genomförda studier av tänkbara projekt i Rio Viejo Lower övergavs dessa, för framtiden mindre intressanta projekt.

Det främsta resultatet av insatserna är att Nicaragua nu förfogar över två moderna vattenkraftverk i bruk. Omvandlat innebär detta, enligt författarna och under väl specificerade antaganden, en 11 %- resp 23 %-ig årlig återbetalning av investerat utländskt kapital under en 30-års period. Utvärderarna pekar dessutom på en mängd positiva externa effekter av projekten.

En slutsats som dras av samarbetet med Nicaragua på energiområdet är att det är mycket viktigt att från början av projektet säkerställa att en realistisk budget har gjorts upp för alla tänkbara aktiviteter och att lokala fonder är oåterkalleligt tillskrivna projektet ifråga. De två projekten som, trots alla svårigheter, har färdigställts har även inneburit mycket träning och nya yrkeskunskaper för den inblandade inhemska arbetskraften. Det är därför av största betydelse att dessa bibehålls i tjänst hos INE. Man rekommenderar också en noggrannare uppföljning och återkommande fortbildning av ny personal.

Sammanfattningsvis påpekas också att Nicaragua har en stor potential för vattenkraft som är ett viktigt substitut för importerad energi. Med tanke på det begränsade utbudet av inhemska resurser och erfaren personal verkar det lämpligt att INE koncentrerar sina insatser på större projekt och att samarbetet med utländska rådgivare fortsätter ett par år. Små vattenkraft bör helst skötas regionalt och koncentreras på platser där det finns ett starkt lokalt stöd för de planerade projekten.

b) Bomullsbrickettering

SIDA och SAREC stöder sedan 1982 ett program vid INE (instituto Nicaraguense de Energía) som syftar till att utveckla bricketteringsteknik av råmaterial från bomullsstjälkar som skall kunna användas som alternativ energikälla. Ansvarig för genomförandet har varit Beijerinstitutet. 1984 anlätades ytterligare en konsult för utarbetandet av två nya typer av skördemaskiner för bomullsstjälkarna.

4.2 *The Cotton Stalks Harvest, C Claret 1990*

Syfte och Metod

Utvärderaren presenterar tre snarlika syften med denna tekniska utvärdering:

- Att bedöma existerande metoder och utrustnings lämplighet.
- Ge förslag på andra försöks- och utvecklingsmetoder.
- Utvärdera och föreslå andra skördesystem.

Utvärderingen har en utpräglad teknisk karaktär. Vissa organisatoriska frågor rörande genomförande tas upp men större delen behandlar hur maskinerna har fungerat eller inte fungerat.

Arbetet har utförts på fältet under skördeperioden. Vissa praktiska tester ligger till grund för rekommendationer.

Iakttagelser

Slutsatsen är att den utarbetade maskinen för uppsamling av stjälkar inte är lämplig för den i nicaragua rådande jordbrukstekniska nivån. Mer konventionella maskiner metoder för skörd och uppsamling skulle ha genomförts på ett långt tidigare stadium. Kapaciteten av odlad bomull/ha har också visat sig vara för låg för den utarbetade maskinen. En alternativ metod utarbetad av utvärderingskonsulten redovisas och kostnadsberäknas.

Det betonas även att arbetet med utveckling av maskiner måste ske på plats och med personal speciellt tillsatt för projektet. Prototyputveckling har tidigare skett vid tester under skörd en gång om året för vidare utveckling i Sverige vilket har varit mycket tidskrävande. INE sägs ha visat stort intresse för projektet. Man har tillhandahållit välutbildad, om än inte specialiserad personal, samt tilldelat projektet relativt mycket resurser.

Genomförandekonsultens arbete utvärderas inte explicit. Man får därför ingen uppfattning om varför metoder och maskiner som ej visat sig lämpliga har utvecklats och under vilka förutsättningar projektet förbereddes och genomfördes.

Rekommendationer

Utvärderaren ger en mängd tekniska rekommendationer dels för fortsatt arbete. På projektnivå bör insatsen genomföras som en sammanhållen försöksverksamhet i projektform. Detta kräver att man från svensk sida definierar och avgränsar projektet från övrig verksamhet. Speciella bomullsodlingar bör uppföras för en mer permanent försöksverksamhet. Tekniska rådgivare specialiserade på jordbruksmaskiner måste anställas på mer långsiktig grund.

5 ÖVRIGT

5.1 1992 Macro-Economic Evaluation of Sweden's Import support to Nicaragua. G Palma m fl

Bakgrund, Syfte och Metod

Enligt Palmas definition av svenskt bistånd i Nicaragua ges en övervägande del av detta (ca 81 % under åren 1983/84 -89/90) som sk ekonomiskt bistånd inom sektorerna, energy, forestry, mining, agriculture, importstöd och betalningsbalansstöd. Resten, dvs bistånd som ej syftar till ett ge ekonomisk tillväxt spenderas i hälsoprojekt, kulturbistånd, kvinnobistånd eller liknande.

Det finns ett teoretiskt resonemang för en allokering av bistånd i olika former av importstöd. Argumentet är att ekonomin hindras av bristen på utländsk valuta. en bindande restriktion för tillväxten. Orsakerna går att finna i flera externa och interna faktorer. Under dessa premisser menar Palma att importstöd är en högst relevant

form. Det är heller inte märkligt att andelen bistånd som ges som importstöd under åttiotalet var växande. I snitt motsvarade denna form ca 30 procent av de totala allokeringarna.

Importstöd har dock visat sig ha fler problem i praktiken än i teorin som har inneburit svårigheter vid utformning och genomförande. Palma lägger stor vikt vid att analysera dessa frågor. För att besvara frågan om I S varit effektivt, måste man, menar han, utreda effekterna dels av den utländska valuta som bidragit till någon verksamhet men kanske framförallt allokeringen av de sk counterpart funds (motvärdes betalning) som genererats av det svenska biståndet. Palma gör en tam ansats till en sådan uppföljning men har svårt att fullfölja utvärderingen vad gäller motvärdes betalningar

De svenska fonderna allokeras idag genom FOPEX och FAIM samt för import till INE, ENABUS och Hälsoministeriet.

Iakttagelser

Skillnaderna och problem mellan de olika kanalerna för I S:

FOPEX (Fondo de Promoción de Exportaciones) startade 1987 och har som uppgift att stödja icke traditionell export. I urvalet för krediter ser man mest på möjligheter till framtida inkomster i utländsk valuta och hur produktionen kompletterar annan export. Lånen betalas tillbaka i utländsk valuta och genererar därför inga counterpart funds i vanlig mening. FOPEX administreras av FNI och får pengar även från UNCDF och NORAD.

FAIM, the Import Support Fund for Manufacturing Industry handhas också av FNI. Dess syfte är att låna tillverkningsindustrin utländsk valuta för produktion till den inhemska marknaden. Dessa lån betalas tillbaka i Cordobas men till ett aktuellt värde ekvivalent i US\$. Rent praktiskt kanaliseras dessa pengar oftast inte genom FNI utan genom flera alternativa mellanhänder t ex BANIC eller BND.

Kriterierna för att få tillgång till FAIMs fonder är antingen:

- i) att producera insatsvaror till exportinriktad verksamhet eller
 - ii) att producera importsbaserade konsumtionsvaror
- samt att ha ett bärkraftigt projekt liksom att vara ett ekonomiskt väl fungerande företag.

Anledningen till att FAIM har en relativt högre återbetalningsgrad beror enligt Palma på högre krav på säkerhet, liksom att allokeringen sker med hjälp av finansiella mellanhänder.

Det största problemet med FAIMs fonder verkar vara den låga kommission som tilldelas t ex BANIC. Detta innebär att de väljer att i första hand hänvisa sina kunder till andra fonder och i sista hand, underförstått produktion förknippad med höga risker som har svårt att få alternativa finansieringsformer, hänvisas till FAIM. Detta diskriminerar även mindre transaktioner till mindre företag.

Resterande del av de svenska I S fonderna, drygt en fjärdedel, fördelas inom sektorerna för transport hälsa och energi. Allokeringen sker genom Ministry of

External Cooperation efter prioriteringslistor över önskad import till insatsvaror från respektive sektor. Slutligen krävs ett godkännande av BK i Managua. Problemet med detta förfaringssätt är bristande registrering av de importerade varornas dels hos sektorerna men även i nationalräkenskaperna. Trots att denna praxis strider mot nicaraguanska bestämmelser försvaras den av den mottagande enheten då den sägs förhindra minskade anslag från finansministeriets sida som en följd av det riktade importstödet.

Import support till energisektorn, synonymt med INE, är enligt gängse bedömningar en mycket lyckad del av det svenska I S programmet i bemärkelsen att en mycket stor andel (ca 98 %) av de allokerade fonderna har använts! Proceduren går till så att FNI ger INE nödvändiga medel så att de kan köpa US\$ som Sverige bistått Centralbanken med. När lånen betalas tillbaka ska dessa ge upphov till counterpart funds men hittills har lånen alltid blivit avskrivna.

Transportsektorn har fått importstöd för att köpa in bussar till det statliga bussföretaget ENABUS. Dessa lån har resulterat i 36 nya bussar men kommer inte heller att betalas tillbaka. Verksamheten är fortfarande kraftigt subventionerad.

Inom hälsosektorn distribueras importstödet till COFARME, ett halvstatligt företag, som med hjälp av stödet köper in mediciner och råvaror för lokal produktion av mediciner. Problemet med bristande bokföring av importstödet är allvarligast inom denna sektor som ju varit föremål för betydande nedskärningar. Palma misstänker dock att denna brist snarast är förknippad med olika former av korruption än en altruistisk önskan att spå på hälsobudgeten utöver de allokeringar som görs genom finansministeriet centralt.

Palma påbörjar sedan ett resonemang om de av importstödet genererade counterpart funds och effekten av dessa när och om de ursprungliga lånen betalas tillbaka. Hans ansats är att se vilken typ av verksamhet, privat eller offentlig, produktions- eller social verksamhet, stora eller små företag osv, som subventioneras av regeringens handhavande av krediter och counterpart funds. Utifrån denna uppdelning menar utvärderaren att en makroekonomisk bedömning av effekterna av importstöd skulle kunna göras men analysen avstannar på detta skede.

Rekommendationer:

-Efter en genomgång av det ekonomiska läget i Nicaragua dras slutsatsen att underskott i betalningsbalansen inte längre innebär någon bindande restriktion för Nicaraguas fortsatta ekonomiska tillväxt. Alltså bör importstöd och andra former av betalningsbalansstöd inte ha samma prioritet för svenskt bistånd som tidigare.

-Som en följd av importliberaliseringar menar Palma också att tillverkningsindustrin ej bör ha samma prioritet för svenskt bistånd som tidigare.

-De som drabbats av nedskärningar inom den sociala sektorn innebär ett angeläget mål för internationell hjälp kanske främst genom NGOs eller decentraliserade organisationer.

-En ökning av projektstödet i en stabil, ej så dynamisk, ekonomisk miljö bör också övervägas.

- IS bör, om SIDA vill prioritera detta, kunna ges på längre sikt än vad som nu är fallet och till mer långsiktiga investeringar.

- I S till den producerande sektorn bör inriktas på små och medelstora företag

- I S till statliga företag föremål för privatisering är en form av subvention av den privata sektorn som ej kan rättfärdigas.

- Högre krav på säkerhet för utlåning i syfte att höja återbetalningsgraden.

-Publiciteten angående fonderna måste förbättras liksom delar av den pappersexercis som försenar och försvårar kreditgivning.

- Svenskt importstöd får inte ges till den offentliga sektorn utan krav på en korrekt bokföring av insatserna.

-SIDA bör inta en mer aktiv roll i fråga om användandet av counterpart funds i enlighet med sina utvecklingsmål.

-Ett område för svensk "technical assistance" skulle kunna vara att utarbeta rutiner för nationalräkenskaper och bokföring inom den offentliga sektorn.

5.2 Estudio de la cooperacion de ASDI con Nicaragua en el area de la mujer 1986-1992

Utvärderingen analyserar SIDA:s samarbete med Nicaragua 1986-1992 ur ett gender perspektiv. 1987 utarbetades en handlingsplan för ett kvinnoinriktat bistånd i Nicaragua, (författad av samma konsult som till denna utvärdering, min anm.) i syfte att inarbeta förslag i samtliga bilaterala sektoravtal fr o m 1988/89. Planen innehöll förslag för stöd inom gruv-, skogs-, och energisektorn samt till programmet för de kooperativa bondeaffärerna liksom för SAREC samarbetet, kulturinsatser, importstöd och exportpromotion. Det klart uttalade syftet var att integrera finansieringen för dessa förslag i respektive sektoravta. Dock inrättas en speciell anslagspost på 2 miljoner kronor per år från och med 1988 inom programbiståndet. Planen innehöll även förslag på direkta insatser utanför landramen.

Syfte och Metod

Syftet med utvärderingen är att bidra till SIDA:s genderstrategiska arbete i Latinamerika. Utvärderingen redogör för SIDA:s insatser inom detta område för två specifika program. Det bilaterala stödet inom landramen samt direkt stöd till olika enskilda och regeringsanknutna organisationer. Syftet är också att redogöra för och utvärdera de metoder som använts inom sektorstödet samt för de arbetsmetoder som utarbetats genom det direkta stödet.

Det bilaterala stödet sammanfattas relativt kortfattat sektorsvis ur en genderaspekt. Ett mer ingående exempel på en s k integrerad strategi ges genom att belysa skogssektorn där man aktivt använt två olika inriktningar sedan 1988.

Det direkta stödet har omfattat ca 58 projekt i ett 30-tal olika organisationer. Sju av

dessa har valts ut för att belysa representativa typer av stöd och organisationer.

Metodiskt försöker utvärderingen analysera vilka aspekter och roller som identifierats vid planeringen av insatsen. Därefter analyseras, om möjligt, vilka effekter och vad som uppnåtts.

Utvärderingen påpekar svårigheter att sammanställa data över vilka aktiviteter som genomförts, vad pengar har använts till och vilka resultat som uppnåtts. En systematisk sammanställning för det bilaterala stödet har endast gjorts över skogssektorn. man säger sig därför inte kunna dra fullständiga slutsatser om effekter av det svenska biståndet på kvinnors ställning i Nicaragua.

Iakttagelser

SIDAs strategi att integrera kvinnor i de produktiva sektorerna sammanfaller i stort med den sandinidiska regeringens syn som fokuseras kvinnans roll som producent i den hårt ansträngda nicaraguanska ekonomin. Detta underlättar integrationen av kvinnan och underminerar motståndet mot kvinnor i traditionellt mansdominerade sektorer.

Det bilaterala kvinnoprogrammet innehöll teorin ett strategiskt genderperspektiv men handlade i praktiken om praktiska behov, fattigdomsbekämpande och effektiviserande åtgärder. Utvecklingen har dock gått mot en större medvetenhet inom vissa sektorer. Skogssektorn belyser denna utveckling väl. Initiellt kanaliserades stödet till specifika projekt för kvinnor, separerade från programstödet. Initiativet togs utifrån med liten eller ingen medverkan från nicaraguanska motparter eller de svenska genomförandekonsulterna. Även i de fall där man lyckats möta kvinnors praktiska/ekonomiska behov i t.ex. inkomstgenererande projekt hotas dessa av att inte vara bärkraftiga så länge de inte är integrerade. Det har visat sig att kvinnor varit de mest utsatta som en följd av ekonomiska nedskärningar då effektivitetssynen på genderfrågor tar överhanden. Utvärderaren pekar på en viktig brytpunkt 1990 för SIDAs genderstrategiska ansats. En process av nationalisering har därefter i högre grad lyckats driva fram institutionella åtaganden inom programmet. PMDF, Programa Mujer y Desarrollo Forestal fungerar som ett lyckat exempel på en strategi där både de praktiska och mer politiska målen har samarbetat och som ifrågasätter en förenklad gendersyn, den att bara integrera kvinnor i projekten. Den kräver istället en fundamental omorganisation och en delvis ny syn på kvinnan i familjen och arbetslivet.

Det direkta stödet har främst riktat sig till organisationer och projekt inom hälsa och det juridiska området. utvärderaren anser det svårt att dra generella slutsatser av det lilla urval som gjorts i studien. Stödet har i stort fungerat kapacitets- och institutionsuppbyggande. det har även underlättat samarbetet att många av de enskilda organisationerna, till skillnad från de statliga samarbetsorganen, redan befinner sig i ett gender relaterat arbete och som därför inte måste initieras utifrån.

Rekommendationer

Genderfrågor måste integreras i en institutionell ram och på en nivå med tillgång till finansiering som en del av det bilaterala programmet. Detta innebär också att ansvaret för genomförandet måste ligga hos respektive samarbetspartner och inte hos SIDA.

SIDAs metoder och genderstrategi bör spridas även till de svenska konsulterna och personal på sektorbyråerna.

Kontrollen över mål och medel måste förbättras. Man bör systematisera information över projekt och organisationer som får stöd samt klarare följa upp de resultat som uppnåtts.

Det direkta stödet bör fortsätta stärka kvinnors strategiska position genom utvalda organisationer. Stödet bör även etableras bättre för att uppnå en mer jämlik fördelning av pengarna. SIDA bör fortsätta koordinera sina insatser med de nordiska givarna och även samarbeta med andra givare.

Kort sammanfattning av utvärderingarna

Med denna genomgång har jag försökt ge en bild av dels projekten såsom de beskrivits av utvärderarna samt en kort sammanfattning och analys av utvärderingsarbetet. De flesta större insatser är om nämnade. Jag försöker nedan sammanfatta de punkter som flera av utvärderarna återkommer till eller poängterar speciellt:

- * Behovet av väl specificerade målformuleringar för projektet och dess olika delinsatser poängteras. Om dessa vore klart uttalade kunde granskningen av måluppfyllelse/resultat kanske bli något bättre i utvärderingarna sedan.
- * Vikten av att upprätthålla en dialog med berörda myndigheter, på hög nivå, angående projektmål, lokala bidrag och genomförande.
- * Frånvaron av eller brister i den företagsekonomiska redovisningen hos de företag eller organisationer som gynnas av SIDA.
- * Brist på statistik för att kunna kvantifiera några måluppfyllande variabler.
- * Avsaknad av en beslutsfattande instans som på en nivå nära projekten följer upp och implementerar de rekommendationer som framkommit under arbetets gång och efter tidigare utvärderingar.

II. SIDA:s FÖRSLAG TILL BESLUT INFÖR REGERINGEN - en granskning av målformuleringar, avrapportering och beslut

Nedan redovisas en kort översikt över framväxten av det svenska biståndet till Nicaragua i de olika sektorerna, samt de biståndspolitiska målen generellt i korthet och mer ingående sektorsvis så som de framställs av SIDA i skrivelser till regeringen och i relaterade insatspromemorior. Det finns två primära syften bakom denna genomgång av SIDA:s beslutsunderlag och regeringsskivelser. Dels att dokumentera hur genomförda utvärderingar har använts av SIDA och i vilken utsträckning de har lett till beslut samt att lyfta fram de bedömningar och hänsyn som gjorts vid beslut om insatser. Målformuleringar av den nicaraguanska regeringen i de aktuella sektorerna tas också med i den utsträckning de har redovisats av SIDA.

Det bör påpekas att denna granskning inte är heltäckande. Flera av de mindre insatserna för kulturbistånd eller kvinnoprojekt liksom senare ej sektorspecifika multilaterala projekt redovisas inte.

Kort historik över biståndet till Nicaragua

Biståndet till Nicaragua har utvecklats och förändrats över tiden från katastrofbistånd i inbördeskrigets slutskede till projektstöd inriktat på ekonomisk tillväxt i de produktiva sektorerna. Importstöd har förekommit som en viktig komponent men i olika former. Under senare delen av åttiotalet när bristen på utländsk valuta blev alltmer akut och i samband med att stabiliserings- och reformprogram antogs av den nicaraguanska regeringen har importstödet till icke-projekt relaterade ändamål fått större betydelse.

I början reglerades biståndet i ettårsavtal och planeringen byggde vid denna tid på att biståndet efter en femårsperiod (från 1984/85) skulle övergå till samarbete i andra former. Denna målsättning ändrades i och med regeringspropositionen 1981/82:100 som föreslog att utvecklingssamarbetet skulle följa de principer som gäller för programländer. 1982/83 undertecknades det första tvåårsavtalet och i januari 1984 öppnades ett biståndskontor i Managua.

Målsättningen för det svenska biståndet till Nicaragua har också varierat över tiden och uttalats från sektor till sektor. Generellt kan sägas att inriktningen på det biståndspolitiska målet ekonomisk tillväxt har varit dominerande, främst genom argumentation för ökade exportintäkter i de sk produktiva sektorerna skog och gruvor.

I samband med det första reguljära tvåårsavtalet beskrivs målen för det totala biståndet:

"Ekonomisk tillväxt och oberoende är biståndspolitiska mål med särskild betydelse för biståndet till Nicaragua...

...Regeringens målsättning att omfördela inkomster till den fattiga majoriteten av befolkningen kan svårigen uppfyllas om inte den ekonomiska tillväxten ökar och därmed resurser skapas för att förbättra befolkningsmajoritetens levnadsvillkor.

Det finns anledning att ge tillväxtmålet en framskjuten plats i biståndet till Nicaragua. Därigenom stöds den sociala och ekonomiska utjämningen.

Svenskt bistånd kan stödja strävandena till oberoende genom att svenska resurser bidrar till att minska beroendet av Förenta Staterna när det gäller tillgång till teknologi, reservdelar och insatsvaror till industrin.

Stöd till ekonomisk tillväxt är av betydelse för Nicaraguas oberoende även med tanke på landets stora utlandsskuld."

Hälsosektorn

1979/80 inleddes det sk återuppbyggnadsbiståndet till Nicaragua. Det inriktades på brådskande importbehov och angelägen återuppbyggnad efter kriget. Den övervägande delen gick till hälsosektorn i form av finansiella bidrag till Nicaraguas regering för import av t ex medicin och utrustning.

De övergripande målen för hälso- och sjukvård i Nicaragua var då att förbättra vården på landsbygden samt att få igång förebyggande hälsovård.

Det svenska biståndet koncentrerades till insatser vid uppförandet av två sjukhus och bidrag till ett av UNICEF genomfört program för malariakontroll. Betoningen på en sjukhusbaserad kurativ hälsovård strider egentligen mot SIDA:s policy.¹ Biståndet motiveras med att primärhälsovården i Nicaragua är väl fungerande samt beroende av högre nivåer för utbildning och remittering. Dock finns befogade farhågor att driftskostnaderna för de tekniskt avancerade sjukhusen kommer att bli för höga och ta resurser i anspråk från förebyggande hälsovård. Biståndet till hälsosektorn avslutades i och med färdigställandet av de två sjukhusen.

Inga utvärderingar har genomförts av stödet till hälsosektorn.

Skogssektorn

Skogssektorn var också en av de verksamheter som finansierades av det tidiga återuppbyggnadsbiståndet i form av importstöd. Samarbetet med Sverige utvecklades tidigt efter de prioriteringar som Nicaraguas regering framhållit. Det svenska biståndet syftade till att förbättra planeringsunderlaget för de nicaraguanska myndigheterna genom inventering av befintliga skogstillgångar, samtidigt som bidrag till utrustning och utbildning skall medverka till ökad produktion och därigenom större exportinkomster.²

Målen för de olika skogsinsatserna är till en början oklart formulerade. Det övergripande målet är att rehabilitera skogssektorn för att:

- tillgodose landets omedelbara grundbehov av vedbränsle, virke och skivprodukter.
- ge möjlighet till ett återupptagande av exporten av trävaror.

För åren 1984-86 uttalas även operativa mål (se IPM 1984-03-14) som alla är kvantifierade och mätbara. Dessa insatser syftar till "resurstillväxt och produk-

¹ IPM 1982-09-06

² Sektor och insatsredogörelse 1981-08-10

tionstillväxt men leder i förlängningen även mycket klart till att öka Nicaraguas oberoende genom de exportinkomster en utbyggd skogsnäring kan ge." Utvärderingen som gjordes 1985 kommenteras i följande års insatspromemoria. Måluppfyllelsen inom vissa områden konstateras vara låg men kan härledas till de begränsningar som kriget och den därav följande ekonomiska krisen inneburit samt vissa organisatoriska svårigheter. Trots detta anses tillfredställande förutsättningar för ett fortsatt samarbete inom skogssektorn föreligga. Rapporten delar i alla stycken lantbruksbyråns bedömningar vilken är att det inte råder någon tvekan om insatsens livsduglighet.

En betoning på produktionsinriktad verksamhet följer under andra hälften av åttiotalet där ca 1/3 av pengarna uttryckligen avsätts för insatser med resultat för produktion på kort sikt.³ Detta var en större andel än vad nicaraguanska myndigheter begärt. Ett problem tycks vara att man från Sveriges sida saknar fasta policybeslut från Nicaragua rörande skogssektorn och dess framtida roll. Svårigheter att få fram medel till lokala kostnader härrörs till Nicaraguas tveksamhet till skogen som en nationell resurs.⁴ Detta står i bjärt kontrast till den omtalade entusiasm med vilken Nicaragua prioriterade och betonade skogsinsatser i början av återuppbyggnaden.

En viss tveksamhet till projektets inriktning kan skönjas från SIDA:s håll då man endast planerar för en ettårig överbyggande insats i syfte att skapa utrymme för en mer djupgående beredning till ett långsiktigt fortsatt stöd baserat på ett treårsavtal. Denna överbyggnad förlängs i omgångar. Orsaken sägs vara Nicaraguas oförmåga att formulera flera viktiga delar i sin treårsframställan. Bl a saknas en analys över skogsprogrammets inriktning och omfattning i relation till landets ekonomiska situation och behov. man vill dessutom ha en problemanalys för varje huvudkomponent, mätbara mål samt en detaljerad budget för det första året.⁵ Denna inställning kan härledas till de institutionella mål som formulerades redan 1988 och lades till de tidigare: "Att bidra till uppbyggnaden av funktionella institutioner och en rationell utvecklingspolitik för ett rationellt och uthålligt skogsbruk".⁶ Även delmålen formuleras klart detta år i insatspromemorian. Det är inga direkt operationella mål men med en noggrann uppföljning av projektets framsteg skulle några av dem kunna kvantifieras.

Det fortsatta stödet till skogssektorn hänger under flera år i luften utan att en formell överenskommelse om inriktningen det fortsatta stödet avtalas.

Utvärderingen som gjordes i fjol (1993) har ännu ej resulterat i officiella policybeslut i skrivelser till regeringen. Denna uttalar inte heller explicit några rekommendationer för biståndets framtida inriktning och omfattning till skogssektorn. SIDA har deklarerat att stödet till skogssektorn efter utvärderingen, och med tanke på de nya ekonomiska förutsättningarna, skall omprövas i likhet med så många av de övriga projektinsatserna.

3 IPM 1986/87-87/88

4 IPM 1988/89-89/90

5 IPM 1989-04-28

6 IPM 1988-03-10

Gruvsektorn

Stödet till gruvsektorn initierades också tidigt efter Nicaraguas förslag och till viss del som en fortsättning på det forskningsstöd SAREC inlett 1980/81. Det nicaraguanska förslaget var relativt omfattande och innehöll bl a långtidsanställda rådgivare inom mineralmyndigheten.

SIDA betonar att det avtalade svenska engagemanget bör vara "av relativt kortsiktig karaktär"⁷ men ses som början på ett långsiktigt samarbete med utländska institutioner, inte nödvändigtvis med SIDA:s finansiella och administrativa medverkan. Syftet med den insats Nicaragua framställde var: "Att öka exporten av mineraler och förbättra kvalitén på de mineraler som exporteras." ⁸ och senare: "Att på kort sikt säkra den nuvarande mineralproduktionen i landet samt ge underlag för kapacitetshöjande åtgärder under de närmaste åren."⁹

Osäkerheten om utfallet av mineralprospekteringen var av naturliga skäl mycket stort och planeringen av de svenska insatserna var trevande. En förskjutning av inriktningen äger rum då prospekteringen anses lyckad. En satsning på ökad produktion motiveras av biståndsmålen ekonomisk tillväxt och oberoende. Detta kan göras utifrån ett fortsatt förtroende för den nicaraguanska regeringens politik. Målsättningen för denna verksamhet kan bli mer långsiktig, bl a specificeras flera delmål eller snarare specificerade delinsatser angående prospektering och gruvdrift. Framtiden för samarbetet är dock mycket osäkert. Det råder t ex delade meningar om möjligheterna att få alternativa finansiärer för gruvsektorn och Nicaragua binder höga förväntningar till fortsatt investeringsstöd från SIDA.

SIDA slår fast att det långsiktiga syftet med insatsen är att utveckla en lönsam gruvdrift.¹⁰ Man slår fast att insatsen varit lönsam utifrån det faktum att produktionen vid gruvorna inte kunnat hållas igång utan det svenska samarbetet. Att mer exakt beräkna lönsamheten anses inte möjligt p g a den komplicerade växelkurssituationen som råder i landet.¹¹

Den under hösten 1985 genomförda utvärderingen, som behandlade prospekteringsarbetet i El Limón och La Libertad gruvorna rapporteras bekräfta att samarbetet varit gynnsamt. Rekommendationer angående förbättrad kunskapsöverföring vad gäller projektstyrning rapporteras också i skrivelser till regeringen det följande året. Ett fortsatt engagemang i rehabilitering och drift av gruvor motiveras av den ekonomiska krisen. För att förhindra att biståndsberoendet permanentas anses det nödvändigt med en del organisatoriska förändringar som gör det möjligt för gruvbolagen att behålla en del av valutan från guldförsäljningen. Beslut om detta bör

7 IPM 1981-08-05

8 IPM 1981-08-05

9 IPM 1982-09-06

10 IPM 1986/87-87/88

11 ibid

diskuteras i avtalsförhandlingar med Nicaragua. Trots detta resonemang anslås för 1986/87-87/88 en stor del av programbudgeten till insatsvaror/reservdelar vilket betecknas som "tveksamt" men "som en rimlig anpassning till den rådande situationen i landet".

En avfasning av stödet nämns första gången i insatspromemoria 1989/90 där ett fortsatt treårsavtal är ämnat att inleda en sådan. Insatsen skall även uppmärksamma kunskapsöverförande i större utsträckning samt sociala komponenter för att förbättra levnadsförhållandena för gruvarbetarna. Avvecklingen beräknas ske under fem år och redan efter ett år bör INMINE inleda samarbete med utländskt gruvkunnande i kommersiella former. Det påpekas att en viktig förutsättning för detta var ombildandet av INMINE till gruvkoncern, som ges rätt att själv disponera 75% av inkomsterna i utländsk valuta. Vidare har viktiga justeringar gjorts i landets växelkurspolitik. Det svenska stödet under en avvecklande femårsperiod skall inriktas på att:

- 1) finansiera investeringar och personalstöd. Alla driftskostnader skall täckas med egna medel.
- 2) systematisera kunskapsöverföringen inom alla områden där personalstöd ges.
- 3) vidta åtgärder för att höja levnadsstandarden för befolkningen i gruvområdet.
- 4) slutföra och medverka till upprätthållande av påbörjade projekt vid El Limón och La Libertad.

För första gången redovisas 1989 också en relativt omfattande diskussion om de ekonomiska aspekterna av gruvverksamheten både på företagsekonomisk nivå och samhällsekonomiskt. (Man redovisar här inte explicit till den genomförda utvärderingen som ju ifrågasatte verksamheten på dessa grunder.)

Företagsekonomiskt går verksamheten med stora förluster bl a förklarar av den växelkurspolitik som rått för exportindustrin. Ansatsen till en samhällsekonomisk bedömning grundar sig på en av SIDA beräknad valutabalans för projektet. Även denna pekar på en oacceptabelt låg nivå. Med detaljerade antaganden är relationen, i bästa fall, nära 1:1. Valutabalansen i gruvsektorn är vid en jämförelse bättre än i de flesta övriga sektorer. Gruvdriften är därför "visserligen olönsam men dock långt mindre olönsam än flertalet andra verksamheter i Nicaragua."

Motiven för fortsatta insatser är att prospektering och kunskapsinriktade konsultinsatser ger avkastning på längre sikt. Det skulle dock ej vara möjligt att ens långsiktigt inkludera dessa kostnader i driften av gruvorna. Dessa relativt dyra konsultinsatser får alltså ses som en gåva till sektorn som kommer att möjliggöra för Nicaraguas gruvindustri att stå på egna ben och under en lång period ge ett positivt bidrag till ekonomin.¹²

¹² IPM 1989-05-12

Energisektorn

Samarbetet med energisektorn i Nicaragua har pågått sedan 1981 och är idag en av de sektorer som kan räkna med fortsatt stöd. Insatserna har bestått av två färdiga minivattenkraftverk, ett avslutat projekt för brickettproduktion av bomullsbuskar samt en omfattande upprustning av oljekraftverket Planta Nicaragua som svarar för 1/3 av landets elförsörjning.

Begäran om svenskt stöd för minivattenkraftverk lades fram 1981 och ingick som en del av ett centralamerikanskt program, stött av FN och OPEC, för att utveckla inhemska energikällor.

Minivattenkraftverken var avsedda att ligga i mindre samhällen på landsbygden. Syftet var att förbättra utnyttjandet av lokala resurser såsom den mindre industrin, höja levnadsstandarden för befolkningen och därigenom hejda inflyttningen till städerna.

En svensk konsult (VBB) fick i uppdrag att bereda insatsen. Denna process försenades och förslag till beslut formulerades i insatspromemoria 1982-09-01. Motiven för att bygga minivattenkraftverk istället för de större kraftverk som beredningen visat skulle bli billigast var att små kraftverk som försörjer lokala industrier kan ge ökad produktion och inkomster och därmed förbättra levnadsstandarden för landsbygdsbefolkningen. Studien visade också att man i mindre vattenkraftverk skulle kunna producera billigare energi än i dieseldrivna kraftstationer. Tanken var att en del av insatsutrustningen skulle kunna produceras lokalt vilket förväntades skapa sysselsättning på landsbygden. Detta sågs också som en delinsats som bidrar till uppfyllandet av de svenska biståndsmålen. Vidare poängteras att Sverige besitter stora kunskaper på området.

Den svenska insatsen innebar till en början omfattande förstudier, lönsamhetsstudier och konstruktionsritningar för energisektorn på kort och lång sikt samt rådgivning, importstöd och utbildning. Satsningen på ett långsiktigt samarbete föregicks av mycket tvekan och en lång trevande försöksperiod. Det gjordes även en avvägning mellan fortsatt förvaltningsbistånd och ett engagemang inom energisektorn.¹³ INE, den nicaraguanska energimyndigheten lade 1984 fram ett program för svensk delfinansiering omfattande planering, feasibilitystudier och konstruktionsarbeten för 20 mindre vattenkraftverk. Under de två första åren, 1984/85-85/86, av detta projekt begärde man svenskt stöd för ungefär en tredjedel av de totala kostnaderna. En utvärdering som gjordes 1985 omnämns i insatspromemoria (1886-03-01) som beslutsunderlag för kompletterande studier och förslag till fortsatt samarbete. Förslaget innebär att det svenska stödet till fortsatta studier begränsas och att samarbetet istället inriktas mot byggande av några av de anläggningar som projekterats.

Hanteringen och briketteringen av bomullsbuskar, ett projekt som hittills beretts av Beijerinstitutet och fått anslag utanför landramen, inkorporerades fr o m 1986/87 på Nicaraguas begäran i landramen. SIDA avråder härmed från andra fortsatta studier inom bioenergiområdet i samarbetet med INE för att inte splittra de begränsade lokala resurserna.

Till de landsbygdsutvecklande målen för energisamarbetet tillförs även obero-

¹³ IPM 1984/85-85/86

demålet för de pågående insatserna. Bristen på hårdvaluta är en viktig orsak till att Nicaragua prioriterar inhemska energikällor. Samtidigt poängterar man att samtliga av de föreslagna insatserna visar på god lönsamhet. De är konkreta och tros i huvudsak kunna färdigställas under avtalsperioden 1986/87-87/88.

Övriga långsiktiga mål för energisamarbetet är att:

- minska behovet brännved och därmed mildra de negativa miljöeffekterna.
- öka Nicaraguas kapacitet att planera och genomföra dessa typer av projekt.

De pågående projekten inom vattenkraftprogrammet blev mycket försenade. Det sägs bero på långa förhandlingar i samband med konsultupphandlingen, nedskärningar i den nationella investeringsbudgeten fr o m 1987, samt säkerhetsaspekter p g a kriget. SIDA anser inte att detta principiellt föranleder en annorlunda lönsamhetsbedömning än vid tidpunkten för beslutet (1986) men man är medveten om att projektet har dragit på sig en rad ökande kostnader.¹⁴

Utöver ovan nämnda projekt togs 1988 beslut om rehabilitering av ett större oljekraftverk (Planta Nicaragua). Syftet med denna satsning uttalas inte explicit i insatspromemorian annat än i generella termer som "en gradvis anpassning av biståndet för att stödja regeringens ekonomiska politik...Resultaten på kort sikt i form av bibehållen produktion och ökat nettoinflöde av utländsk valuta ges därvid största vikt."

Utvecklingen av projektet med bomullsbricketterna rapporteras hela tiden tillfredställande ända tills en snabb teknisk utvärdering genomfördes 1988 som starkt ifrågasatte inriktningen på dittillsvarande försöksverksamhet. En ny konsult¹⁵ fick uppdraget att tillsammans med INE färdigställa projektet.

Den sektorgenomgång som redovisades 1988 drog slutsatsen att Nicaragua bör satsa på en utbyggnad av vatten- och geotermisk kraft. Minivattenkraftprogrammet borde fasas ut och renoveringen av oljekraftverket hållas på en så blygsam nivå som möjligt. Det faktiska resultatet blev en gradvis nedtrappning av alla pågående engagemang inom sektorn med totalt mycket låg måluppfyllelse speciellt i samarbete med minivattenkraftverken. Undantag är rehabiliteringen av Planta Nicaragua som gavs fortsatt hög prioritet av båda parter. För den nära framtiden planeras omfattande investeringar i en större vattenkraftanläggning.

¹⁴ IPM 1988/89-89/90

¹⁵ Samma konsult som tidigare utvärderat projektet

Projektet UNAG/ECODEPA

Första gången insatsen till stöd för den nicaraguanska bondeorganisationen UNAG nämns är i 1986 års insatspromemoria. Insatsen avser import och distribution av för landsbygdsbefolkningen nödvändiga varor. Finansieringen sker utanför landramen genom SCC och benämns såsom en katastrofförebyggande insats. Stödet inleddes i denna form 1985 och sägs förebygga en ökad inflyttning till städer och flyktingläger, med därmed minskad livsmedelsproduktion som följd. Genom att stärka en från regeringen fristående, kooperativ organisation vill man dessutom bidra till att stärka de pluralistiska krafterna i samhället. SIDA:s invändning mot det av SCC anförda insatsförslaget är att projektansökan avser katastrofbiståndsmedel. Man anser att detta är olyckligt då det rör sig om inledningen till ett långsiktigt uppbyggande av en helt ny verksamhet. Man önskar därför integrera projektet inom landramen. På detta sätt kan man också tvinga fram ett önskvärt ställningstagande till insatsen från de ansvariga nicaraguanska myndigheterna. Under en övergångsperiod finansieras insatsen med en kombination av olika anslagsposter. Projektet benämns senare som en specialform av varubistånd.¹⁶

Utvärderingen som genomfördes 1986 beaktas i skrivelse till regeringen 1988/89-89/90. Projektets dubbla syfte som nämnts ovan betonas från svensk sida och liksom utvärderingen menar man att projektet har tjänat sitt syfte väl. Här nämns även möjligheten att på längre sikt få till stånd en utfasning av det utländska stödet till verksamheten. Utvecklingen av pris- och investeringspolitiken inom projektet bör ägnas särskild uppmärksamhet.

Det med SCC inledda treårsavtalet har till syfte att bygga upp en kooperativ organisation, ECODEPA, för försäljning av insats- och konsumtionsvaror till små och mellanstora bönder. Dessutom tillkommer funktionen av uppköp och lagerhållning av medlemmarnas producerade varor. Insatsen har kompletterats med ett särskilt stöd till UNAG i syfte att stärka den bondefackliga rörelsen.

Utvärderingen från hösten 1989 pekar på att rollfördelningen mellan de olika aktörerna inte är helt klar vare sig på svensk eller nicaraguansk sida. Motsättningar råder mellan SCC/SIDA å ena sidan och ett "politiserat" UNAG å andra sidan. Den viktigaste rörelsen är kravet på en självständig ställning för ECODEPA vilket UNAG motsätter. I regeringsskrivelsen påpekas att detta kan komma att äventyra projektets framtid. Rekommendationerna om en kapitalisering av insatt importstöd betonas så att ECODEPA kan konsolideras som företag. Efter samtal med den nya regeringen i Nicaragua har SIDA fått bekräftat att man vill prioritera fortsatt bistånd för uppbyggnaden av en politiskt oberoende kooperativ rörelse.

Det framkommer också meningsskiljaktigheter mellan SCC och SIDA om karaktären på projektet och rollfördelningen mellan de båda organisationerna. Detta påverkar framförallt synen på vilket inflytande nicaraguanska myndigheter bör ha.

Målgrupp och mål specificerades i enlighet med de rekommendationer som framkommit i utvärderingen; Den primära målgruppen är bondefamiljen i småbrukarhushåll, i denna bör kvinnorna prioriteras särskilt. Den sekundära målgruppen är medelstora jordbruksproducenter. Uppföljning av projektet bör bevaka att den avsedda balansen mellan grupperna inte förändras.

¹⁶ IPM 1989/90

De övergripande målen för insatsen är såsom tidigare formulerats. I målformuleringen poängteras att servicen skall ges på konkurrensmässiga villkor. SIDA ställer också mycket strikta krav för fortsatt stöd främst av organisatorisk och lönsamhetsart. Det betonas att det är viktigt att skilja utvecklingsinriktat stöd från den företagsekonomiska delen av projektet och ej tillåta subvention av den senare som hittills skett. Beredningen av en andra fas tog lång tid och man fick flera gånger besluta om överbyggande insatser. Vid övervägande om fortsatt stöd anförs jordbrukets centrala roll i en reaktivering av ekonomin, betonat av Världsbanken. Det är därför angeläget att även i fortsättningen lämna stöd till små och medelstora bönder.

Det är svårt att följa de beslut som tas angående nya insatser genom insatspromemorior. Det verkar som en förlängning av befintliga avtal pågick samtidigt som en omfattande omstrukturering äger rum i enlighet med de krav som SIDA m fl ställt. I samband med insatsens avslutande 30 juni 1993 sammanfattas resultatet av stödet till landsbygdskooperationen/ECODEPA:

- Ett effektivt katastrofstöd under 1980-talet
- En lantbrukskooperativ organisation med självständig juridisk status och utbildad personal och med en struktur av lokalavdelningar via vilka medlemmarnas intressen, bl a som producenter, kan tillvaratas.

En utvärdering i samarbete med holländska och norska givare lades fram i början av 1993. Det hänvisas ej till denna utvärdering i skrivelsen till regeringen som utgör ett beslutsunderlag för avslutningen av projektet. En eventuell fortsättning av de delar som rekommenderas fortsatt stöd i utvärderingen berörs inte heller.

Varubistånd/Importstöd

Det svenska biståndet till Nicaragua utgick i sin helhet som varubistånd 1980/81 och 1981/82. I detta ingick som beskrivits tidigare upphandling av varor till specifika sektorer men också vissa konsulttjänster. Varubiståndskomponenten utgick sedan och ersattes av ändamålsinriktat projektbistånd, i första hand till de sektorer som tidigare erhållit varubistånd.

Importstödet återinfördes 1985/86 som ett svar på den stegrade ekonomiska krisen. Det skulle tjäna som ett flexibelt instrument att användas med kort varsel för produktiva insatser. Till en början är hela importstödet bundet till inköp i Sverige, vilket motiveras med att konkurrenskraftiga varor kan tillhandahållas av Sverige i de aktuella sektorerna.

Importstödet sägs syfta till att uppfylla åtminstone tre av de biståndspolitiska målen: "Rätt utnyttjat kan ett importstöd som direkt syftar till att avhjälpa den allvarligaste bristen i dagens Nicaragua, bristen på konvertibel valuta, utgöra ett verksamt stöd åt både tillväxt och oberoendemålet. Om importstödet inriktas på insatsvaror som kan generera exportintäkter, eller minska importbehovet, kan de indirekta effekterna på valutasituationen bli betydligt större än själva importstödsbeloppet...Använt för att kompensera verkningarna av USAs handelsblockad kan det ses som ett stöd till oberoendemålet. Hotet mot Nicaraguas ekonomiska och politiska oberoende är även ett hot mot en demokratisk utveckling...Rätt använt kan importstöd vara ett stöd åt demokratimålet i utvecklingssamarbetet."

Allokeringen av importstödet skedde till en början genom en tentativ "önskelista" från Nicaraguas regering med utrymme för förändringar och improvisationer. Allokeringen beslutades sektorsvis och gick i början främst till den kemiska industrin, konstgödsel och till transportsektorn. Svårigheterna med att konkret formulera sina önskemål berodde på dålig kunskap om den svenska marknaden. Något som snabbt avhjälpes av ett besök från SIDA:s inköpsbyrå.

Från svensk sida fanns starka önskemål om att avsätta en post under året 1986/87-87/88 för inköp av insatsvaror till småbönder inom ramen för SCC projektet. Nicaragua gick "i princip" med på detta men föredrog att inte specificera denna post som återfinns under rubriken "oförutsett". Ett nytt inslag infördes 1987/88 i form av en roterande fond (FOPEX) under handelsministeriet avsedd för stöd till den exporterande industrin. Systemet utarbetades av en svensk konsult efter ett liknande system i Tanzania.

Beredningen av varubiståndet hade hittills varit mycket knapp och ingenting nämns om inriktningen på de sektorer Nicaragua specificerat eller några sekundära makroekonomiska effekter av allokeringsförfarandet. 1988 föreslås att varubiståndet skall bli föremål för en mer noggrann beredning med tanke på att den framtida betydelsen av importstöd förväntas öka. Framförallt innebär detta att berörda fackministerier mer än tidigare bör dras in i planeringsprocessen. SIDA föreslår även att sektorstöd som ej använts för det ursprungliga ändamålet bör kunna överföras till varubistånd.¹⁷ Inga direkta förändringar införs i överenskommelsen med den nytillträdde nicaraguanska regeringen. Importstöd fortsätter att vara den enskilt viktigaste biståndsposten i syfte att förbättra betalningsbalansen. Man förutser dock inrikespolitiska förändringar och eventuella förändringar i det internationella (läs amerikanska) biståndsflödet genom att minska varubiståndet för att ge utrymme för insatser inom sociala sektorer fr o m 1991/92, det andra året med den nya regeringen.¹⁸

Resultatet av en utvärdering genomförd 1990 pekade på allvarliga brister i det administrativa fördelningssystem som använts vid kreditgivning. Nicaraguas regering bedömer att ett nytt system inte kan tas i bruk omedelbart p g a den situation landet befinner sig i. Oavsett fördelningssystem på kort sikt menar SIDA att det svenska varubiståndet skall vara riktat till samma sektorer som tidigare. Man betonar även från svensk sida, betydelsen av att mottagaren i ett nytt utformat system erlagger motvärde ekvivalent till erhållen utländsk valuta. Man avser även att verka för att administrationen av varubiståndet på sikt decentraliseras till det nicaraguanska banksystemet.

En tidigare miniutvärdering av de Vylder föreslår att endast en tentativ fördelning mellan de olika fördelningsorganen skall göras för maximal flexibilitet och en hälsosam konkurrens emellan. Då målsättningen med importstödet sägs vara att stödja Nicaraguas ansträngningar till anpassning, reform och tillväxt såsom de beskrivs av Nicaraguas strukturanpassningsprogram från 1989, kan resultatet mätas i hur väl man lyckats leva upp till de målsättningar man haft. Denna uppföljning görs

¹⁷ IPM 1988-04-08 samt IPM 1989-05-06

¹⁸ I själva verket höjdes andelen varubistånd på bekostnad av sektorstöd och med hjälp av ökad landram för 1991/92.

regelbundet av IMF och WB. SIDA menar att dessa rapporter redovisar ett gott resultat.

En av SIDA beställd utvärdering av de makroekonomiska effekterna av importstödet genomfördes under våren 1992. Denna rapport kommenteras kritiskt och med knapphet. Den kritik som anses befogad rör redovisningen av användandet av motvärdet som är dålig. I övrigt kritiseras studien för brister och feltolkningar av data.

En andra studie med syfte att presentera ett, i Nicaragua, politiskt väl förankrat förslag till flexibilisering av former och inriktning av det svenska stödet har också genomförts. Resultatet sammanfattas som ett stöd med två baskomponenter:

- 1) finansiering av krediter till produktion, främst exportproduktion.
- 2) finansiering av prioriterade regeringsprogram, vars syfte är att minska de sociala effekterna av stabiliseringsprogrammen.

Sammanfattning av regeringsskrivelser

Det övergripande målen för biståndsinsatser till Nicaragua har varit ekonomisk tillväxt och oberoende. Som motiv för enskilda sektorstöd har även demokratimålet fått en framskjuten plats.

Generella mål beskrevs utförligt i inledningsskedet och har under tiden inte ifrågasatts eller ändrats genomgripande, men däremot ofta använts och hänvisats till för de olika insatserna. De i samband med regeringsskiftets allt tydligare förändringarna av svenska satsningarna har inte heller föranlett en tydlig omvärdering av de övergripande målen trots att förändringar i biståndssammansättningen borde ha krävt en sådan omformulering.

Sektorspecifika mål omformuleras däremot ständigt. Det är inte alltid redovisat vad dessa bygger på men i några fall hänvisas till Nicaraguas önskemål vid insatsframställan från regeringen.

Operationella mål uttalas sporadiskt för de olika insatserna. Detta kan bero på att det övergripande ansvaret för dessa ligger hos den nicaraguanska motparten och inte alltid varit klart formulerade. Då insatspromemorior till stor del används som underlag för uppföljning och utvärderingar bör det påpekas att det är en stor brist, något som även ofta beklagats vid projektutvärderingar.

Utvärderingar som genomförts används i stor utsträckning av SIDA vid bedömningar av fortsatt stöd. I vilken utsträckning de används vid beslut är svårt att precisera. Oftast finns en samsyn mellan utvärderingen och de tidigare projektdokumenterna. Ovan refereras till nio utvärderingar. Vad som kan betraktas som en regelrätt, oberoende utvärdering är inte heller en helt enkel definitionsfråga. Det bör påpekas att de av nicaraguaner genomförda utvärderingarna inom sociala sektorer i gruvprojektet inte har kommenterats trots att de är utförda på beställning av SIDA. Dessa är genomförda ex-post, vilket naturligtvis inte motiverar att de förbises. Ett mindre antal andra dokument hänvisas till i begränsad omfattning (div sektorgenomgångar och andra av SIDA beställda arbeten).

Avsaknaden av Appraisals som beslutsunderlag är tydlig. Endast i ett (1) fall hänvisas till en formellt genomförd appraisal som underlag för beslut.

III. Utvärderingar av projekt finansierade av SAREC

SAREC har finansierat forskningsinsatser i Nicaragua sedan 1981. Det har gällt stöd till fristående forskningsprojekt men även i samarbete med de av SIDA finansierade projekten. Endast en liten andel av de av SAREC finansierade projekten har varit föremål för utvärderingar. Nedan görs en kortfattad bedömning av dessa. SARECs egna dokument gällande beslut, underlag för projektstöd och dylikt har inte granskats i samband med denna genomgång.

CIDCA Evaluation Report

by Norman Long Wagening Agricultural University, 1987

CIDCA (Centro de Investigaciones y Documentación de la Costa Atlántica) erhåller sedan 1982 forskningsstöd från SAREC. Efter fyra års institutionellt stöd beslutas om en oberoende utvärdering av CIDCAs forskningsarbete. Syftet med CIDCAs forskning är bl a att analysera och försöka förklara de socio-ekonomiska strukturer specifika för Atlankusten som kan användas vid identifieringen av projekt för kustbefolkningens behov och för att integrera denna i den revolutionära processen.

Syfte

Syftet med utvärderingen var att bedöma kvalitén på arbetet och hur det har medverkan till att utveckla teorier och allmän forskningsmetodik. Dessutom granska specifika insatsers relevans i ljuset av Nicaraguas regionala och nationella utvecklingssträvanden.

Iakttagelser

Tre forskningscenter har etablerats och fyra områden för forskning har specificerats under arbetes gång. Dessa områden är historia, ekonomi, sociala och politiska aspekter samt semiotik. Utvärderaren väljer att beskriva arbetet utifrån de tre forskningsstationernas olika inriktning.

Bluefieldkontoret har byggt upp en ansenlig regional databank innehållande alltifrån konsumentprisindex och lokal jordbruksproduktion till regional elförbrukning. Man arbetar även med regeringsstödda projekt i form av utvärderingsarbete. Bl a en lönsamhetsbedömning av ett statligt sockerraffinaderi. Ett område under utveckling är en pågående insats för att lära upp lekmän för kontinuerlig datainsamling. I syfte att underlätta autonomiseringsprocessen på atlantkusten har kontoret genomfört åsiktsundersökningar. De tre första forskningsområdena anses täckas in av arbeten både på grundnivå samt av tillämpad forskning. Endast ett mindre arbete i semiotik har utförts av en lingvist om Rama språket.

Puerto Cabeza kontoret har en inriktning mot språk och lingvistik delvis beroende på närheten till det, i förhållande till centralmakten, konflikttrabbade området La Mosquitia. Man arbetar t ex med utformandet av tvåspråkigt skolmaterial. Kontoret har haft en del samarbetsproblem med myndigheterna. En stor andel av personalen har lämnat sina arbeten. Undersökningar av liknande typ som genomförts i Bluefields har inte gett så goda resultat. Utvärderaren menar att bristande metodiska kunskaper är orsaken.

Managua kontoret koordinerar aktiviteterna mellan de lokala och autonoma kontoren vid kusten och mellan de utländska givarna som till stor del finansierar verksamheten. Förutom ordinarie personal finns här även en grupp som arbetar med radiosändningar på miskito och suma språken. Här bedrivs också egen forskning av företrädesvis mer historisk/teoretisk karaktär.

De områden som CIDCAs leddning pekar på som givande för fortsatt forskning är:

- 1) småskaliga produktionsmöjligheter i kustområdena
- 2) atlantkustens specifika utåtriktade kontaktnätverk och institutionernas funktion att bevara dessa och därmed följande värderingar.
- 3) Förhållandet mellan marknadsorienterad produktion och ägande och andra kommunala former i atlantkustsamhällena.

Rekommendationer

Utvärderaren menar att arbetets största brister ligger i:

- avsaknaden av ett systematiskt metodologiskt arbetssätt
- för få forskare på högre nivå av nicaraguanskt ursprung
- för lite publikationer och dokumentation av verksamheten
- en för "traditionell" inriktning på vissa delar av forskningen

SAREC kan delta genom att stärka nätverk med andra forskare utomlands som man till viss del har gjort under projektets gång t ex genom olika slags utbyten. Han rekommenderar även anställning av ett antal personer för att förbättra delar av forskningen och utöka den skriftliga produktionen.

Evaluation and proposals for Research Cooperation between Sweden (Swedish University of Agricultural Science) and Nicaragua (Instituto Superior de Ciencias Agropecuarias) in Plant Husbandry.
H Larsen Petersen, Copenhagen April 1990.

SAREC har sedan 1981 finansierat ett forskningsprojekt mellan Nicaragua och Sveriges lantbruksuniversitet. Samarbetspartner i Nicaragua är sedan 1986 Instituto Superior de Ciencias Agropecuarias. (ISCA)
Forskningen avser spannmål, främst baslivsmedel i en vid mening. Programmet är inriktat på att höja forskar- och lärarkompetensen och bedrivs sedan 1987/88 genom ett formellt utbildningsprogram.
Lärare och forskare har också genom programmet fått möjlighet att bedriva post-graduate studier vid lantbruksuniversitetet i Sverige i samband med forskningsarbete utfört i Nicaragua. Möjligheter finns även att kunna delta i internationellt samarbete, seminarier o dyl.

Syfte och metod

Utvärderingen skall bedöma resultat, relevans och kvalitet på genomförda forskningsaktiviteter och ge rekommendationer för fortsatt arbete.
Studien bygger främst på de frågeformulär som studenter, lärare och skolläda fick fylla i och därefter genomförda personliga intervjuer i anslutning till formuläret.
Korta besök gjordes vid forskningsodlingarna.

Iakttagelser

Samarbetet med Sverige är väldigt uppskattat av ISCA i Managua. Forskningen anses vara relevant för nicaraguanskt jordbruk och för tropiskt jordbruk i allmänhet. En fördel anses vara att det experimentella arbetet i examensarbetet utförs i Nicaragua. Resultaten har presenterats i skrifter, vid seminarier, föreläsningar och vid enstaka tillfällen vid möten med jordbrukare. Det finns dock ingen välorganiserad rådgivning till jordbrukare vilket fördröjer den praktiska användningen av forskningsresultaten.

Lantbruksuniversitetet har hittills ansvarat för forskningen och framställningen av resultat men utvärderaren menar att ISCA kommer att kunna ta över den rollen och även genomdriva egna forskningsprojekt.
Informationsutbytet mellan de båda inblandade parterna ISCA och LU anses kunna förbättras betydligt genom ansträngningar från de svenska och nicaraguanska koordinatörerna samt i möten med samtliga inblandade.
På forskningsodlingarna, som endast delvis lämpar sig för sitt syfte, saknas en del materiell utrustning.

Rekommendationer

- En förlängning av studietiden från fyra till sex månader i Sverige för M.Sc. programmet.
- Ökat informationsutbyte mellan alla parter inklusive andra utländska givare.
- Genom att köpa ny utrustning till fältarbetena skulle kostnadseffektiviteten och nivån på forskningen höjas.

Flera förslag på utökad verksamhet ges också:

- Möjlighet till Ph.D studier
- Inrättandet av en fond för internationellt utbyte, deltagande i kongresser m.m.
- Nyinsköpande av land bättre lämpade för försöksodlingar.

Evaluation of SAREC's support to the Forestry and Agroforestry Research in Nicaragua.

Per h Ståhl, INTERFOREST AB, Dec 1992

Projektet ingår som en del av ett femårsprogram mot ökenspridning och skogsavverkning som den svenska regeringen lade fram 1986.
Flera institutioner i Nicaragua och en, belägen i Costa Rica har erhållit pengar i syfte att stärka forskningskapaciteten i landet och att på sikt kunna integrera projektet i det bilaterala utvecklingsarbetet.

Metod och Syfte

Syftet med utvärderingen presenteras i ljuset av den ovan nämnda målformuleringen och tillsammans med en uppdragsbeskrivning för utvärderingen. Utvärderaren försöker besvara frågan: Hur har projektets inriktning och verksamhet lyckats bidra till ett stärkande (eller upprättande) av en forskningskapacitet i Nicaragua.

Tre delinsatser analyseras för att belysa detta:

- 1) forskarutbildningen på master och doktorand nivå
- 2) förmågan att identifiera och definiera forskningsproblem och förmågan att planera och genomföra projektet.
- 3) Uppbyggnad av laboratorium och bibliotek.

Institutionernas roller, forskningens relevans, kunskapsöverföring och möjligheter till samarbete med SIDA stödda projekt behandlas också.

Iakttagelser

De institutioner som studeras är CATIE (Centro Agronomico Tropical de Investigación y Enseñanza), skogs och miljömyndigheten IRENA samt två olika universitetsinstitutioner inom UNA och UCA och där genomförda specifika projekt. CATIE har även fungerat som projektledare och samordnare och har bistått med utbildning för nicaraguaner på högre nivåer. I genomgången beskrivs de rådande forskningsinsatserna överväldigande positivt i termer av relevans för landets skogsnäring och till projektets övergripande syfte.

Forskningen som bedrivs vid CATIE i Costa Rica håller hög internationell standard. Stödet från SAREC har också hjälpt CATIE med finansieringen av två laboratorier. Planeringen av de nicaraguanska projekten var alldeles för optimistisk vad gäller befintlig forskningskapacitet. En stor del av studierna hittills har utförts av nicaraguanska studenter som del av examensarbete på grund eller masternivå. Institutionerna har också delvis överlappat varandra vid val av ämnesområde så att mer än en forskningsenhet har bedrivit i princip samma forskning.

Kapacitetshöjande åtgärder och kapacitetsuppbyggnad som ju var en viktig aspekt av stödet har främst skett genom utbildning av nicaraguanska studenter på masternivå vid CATIE. Deras resultat redovisas av utvärderingen liksom även andra, av nicaraguaner, genomförda avhandlingar eller andra arbeten inom samarbetet.

Ett stort antal universitetsstuderande vid UNA och UCA har varit involverade i forskningsarbete finansierat av SAREC.

Flera kurser och seminarier har också genomförts för projektets anställda i kapacitetshöjande syfte.

Forskningskapaciteten har också höjts genom materiella insatser. SAREC stödet har använts till byggandet av två mindre fältforskningsstationer, upprättandet av ett datacenter vid UNA och förbättrad datautrustning vid samtliga institutioner samt inköp av fordon, båtar, radioutrustning m.m.

Rekommendationer

CATIEs roll som samordnare och administratör beskrivs som problematisk varför man bör skilja på stödet till de två länderna och samtidigt inrätta en styrelse som skall fungera som nationell samordnare och se till att informationsutbytet och samarbetet mellan de två länderna fortsätter.

- * En mindre del av stödet borde avsättas för nicaraguansk forskning på doktornivå, särskilt med tanke på egen undervisning och kvalitén på forskningen i framtiden.
- * Utvärderaren menar att annan forskning än rent naturvetenskaplig bör uppmuntras.
- * Stöd till utåtriktad verksamhet, publikationer, kurser för praktisk tillämpning etc. bör ingå.
- * Varje enhet bör inrikta sig på den forskning man har bäst kompetens för, oavsett var i landet forskningen bedrivs.
- * SAREC bör finansiera böcker och vetenskapliga tidskrifter till institutionernas bibliotek.
- * SIDA eller SAREC bör ta första steget i en samordning med andra givare som också stöder forskning vid de aktuella institutionerna.

Evaluation of the Nicaraguan-Swedish research cooperation under the agreement between National University of Engineering and SAREC.

A Lieberknecht, January 1994

Detta SAREC projekt som inleddes 1986 har genomförts som ett forskningssamarbete mellan Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm och dess nicaraguanska motsvarighet, UNI. SARECs mål är att skapa och stärka nationell forskningskapacitet och att stödja forskning med hög relevans till Nicaraguas utveckling

Syfte och Metod

Utvärderingen har inget klart uttalat syfte annat än att beskriva det hittills genomförda arbetet i förhållande till de av SAREC generellt uppsatta målen. Projektet består av tre huvuddelar, torkning, krisallisering och processering. Den vetenskapliga kvalitén både vad det gäller mänsklig och fysiska förbättringar inom de tre områdena beskrivs. Forskningen bedöms även utifrån dess relevans för landets ekonomiska utveckling. Den *nuvarande* statusen vad gäller forskningskapacitet är väl dokumenterad. Utvärderingen visar dock inte det totala antalet personer som har genomgått utbildning inom projektet. Resultatet mäts i form av "antal vetenskapliga bidrag" samt internationella presentationer i två av de tre vetenskapliga områdena.

Iakttagelser

Projektet anses vara helt i linje med SARECs uppsatta generella mål.

Korskningskapaciteten har genomgått uppseendeväckande förbättringar både vad gäller mänskliga resurser och fysiska. Utvärderaren finner att de vetenskapliga arbeten som genomförts inom projektet har bidragit vetenskapligt både nationellt och internationellt vilket även understryks av publikationer i internationella tidskrifter. Det konkreta resultatet har varit två publikationer och deltagande i tre internationella kongresser. Tre nicaraguanska studenter har erhållit licenciatexamen i Sverige.

Projektet är relevant både i förhållande till den existerande nivån på forskningen och till landets allmänna utveckling. Större delen av projektets aktiviteter och resultat har gjorts inom områden som kan användas inom agro-industriella metoder vilket anses gynna den viktigaste näringsgrenen i landet.

Projektet har mvidare medverkat till att etablera grundutbildningen vid UNI. Framtida utbildning och forskningsområden har planerats i samarbete mellan UNI och KTH. Utvärderaren menar även att initiativet till och nya forskningsinsatser ofta tas av den nicaraguanska motparten. Investeringar i förbättrad utrustning har underhållits väl och även tjänat som incitament för studenter och forskare. Utvärderaren påpekar att samarbetet mellan de svenska och nicaraguanska motparterna har fungerat tillfredställande.

Rekommendationer

Utvärderaren anser att behov av fortsatt stöd föreligger för att konsolidera vad som uppnåtts. Flera åtgärder som en planerad Masters utbildning, flera nya forskningsområden och materiella investeringar är redan långtgående planerade. Utvärderaren rekommenderar fortsatt samarbete under en sexårs period. Gemensamma ansträngningar borde göras för att förbättra förutsättningarna för

import av utrustning.

Rekommendationer ges också angående möjliga framtida forskningsinriktningar inom alla de tre forskningsområdena. Stödet bör om möjligt inkludera fortsatt utbildning av samtliga licenciater till doktorsnivå. Detta är särskilt viktigt för att försäkra sig om kvaliteten på Masters utbildningen. Sådana åtgärder förväntas leda till en inom kort oberoende fakultet både vad gäller forskning och undervisning på en internationell nivå.

Evaluation of the SAREC supported research project in geosciences in Nicaragua 1981-1993. G Gaal, February 1994

SAREC stöd till geovetenskaplig forskning startade som en del av biståndssamarbetet mellan SIDA och INMINE, vilket hade som huvudsyfte att öka Nicaraguas mineralresurser och att utveckla gruvnäringen. Mellan 1981 och 1991, stödde SAREC forskningskomponenten i detta program. I en andra fas (från 1992) har arbetet genomförts i samarbete mellan Luleås Tekniska Högskola och UNAN/Managua, Nicaraguas nationella Universitet.

Syfte och Metod

Utvärderingen granskar båda faserna av SAREC stödda aktiviteter. Projektresultat redovisas av utvärderaren genom all skriftlig produktion, deltagande i SAREC finansierad utbildning samt i mottagen utrustning. Projektet relevans bedöms i förhållande till landets vetenskapliga och ekonomiska utveckling samt i vilken grad det har bidragit till stärkt forskningskapacitet.

Iakttagelser

Utvärderaren gör en klar skillnad mellan mineralprospektering och generell geovetenskaplig forskning. Projektet har i sin andra fas ändrat inriktning från forskning om prospekterings- och brytningsmetoder mot en tydligare inriktning på geofysik. INMINE sägs ha visat ytterst lite intresse för forskningsinsatser under den första fasen. Arbetet har därför dominerats av svenska experter. Ett laboratorium etablerades och forskare och gruvingenjörer fick utbildning i Sverige vilket resulterat i två avlagda doktorsexamen och tre licenciat examen. Under den andra fasen har ansvaret för forskning till större och ökande del legat hos nicaraguaner. Vid tiden för utvärderingen höll fyra nicaraguaner på med "post-graduate" studier.

Utvärderaren finner att den skriftliga produktionen håller en hög vetenskaplig standard. Han noterar en förändring från intern rapportering mot fler vetenskapliga publikationer. Inrättandet av CIGEO inom Universitetet har varit av central betydelse både för undervisning och geovetenskaplig forskning. Nicaragua har också tack vare projektet utvecklat moderna metoder för prospektering och gruvdrift. Projektet har bidragit till landets ekonomiska utveckling genom att säkra framtida gruvbrytning samt att tillföra geologisk kunskap om terrängen i landet vilket anses speciellt betydelsefullt för landets framtida utveckling. Att utbildningen var förlagd till Sverige anses nödvändigt då ingen högre utbildning inom geovetenskap fanns tillgänglig inom landet.

Av de fem personer som erhållit utbildning är det bara två som innehar positioner där de kan använda sin kompetens. I syfte att behålla erhållen forskningskapacitet har inrättandet av CIGEO varit oerhört betydelsefullt. Man har däremot inte försäkrat sig om att kunna behålla utbildad personal med hänsyn tagen till det låga löneläget för forskare.

Rekommendationer

Utvärderaren finner att forskningscentert är i stort behov av fortsatt stöd för att finansiera fortsatt forskning, ytterligare utbildningsinsatser och för att underlätta internationellt utbyte. Nya forskningsområden utmanar samtidigt som möjligheterna inom landet för finansiellt stöd är väldigt begränsat.

Forskningsstödet bör inrikta sig på miljöanknutna studier och mineralresursbedömningar men bör inte syssla med geologisk kartläggning vilket är en uppgift för en nationellt tillsatt undersökning.

KOMMENTAR TILL SARECs UTVÄRDERINGAR

Ovanstående fem utvärderingar utgör ett för litet underlag för att generellt kunna säga något om SARECs utvärderingsfunktion. Gemensamma drag hos dessa synes dock vara att insatsen som skall utvärderas inte är avgränsad i form av ett projekt. Det resulterar lätt i en subjektiv bedömning om vilka delar av arbetet som skall lyftas fram. Det är därför ännu viktigare att klart formulera vad målet med det svenska stödet är. Utan att känna till SARECs egna projekt dokument kan det sägas att utvärderarna inte har använt sig av dessa i någon större omfattning.

I flera av utvärderingarna nämns inte någon gång mål eller syfte med forskningssamarbete annat än att den skall höja institutionernas forskningskompetens. Detta gör det svårt att värdera vad de olika aktiviteterna utvärderas emot. Ofta återfinns flera av dokumenten i appendix utan kommentarer från utvärderarna. Så t ex är det svårt att veta vad som avses med relevant forskning eller om antalet avlagda M.Sc examen står i proportion till programmets omfattning eller ambitionsnivå. Redovisning av projektets finansiella omfattning är ofta mycket bristfällig.

Bistånd i form av forskningsstöd är till sin natur en verksamhet som är svårare att kortsiktigt bedöma kvantitativt. Stödet ges också ofta som ett stöd till en institution snarare än till enskilda forskare eller forskningsinsatser. Ett sätt att bedöma stödets fortsatta relevans skulle därför kunna vara att utifrån "projektidentifieringen" d v s urvalsörfarandet när man beslutade att stödja just denna institution dokumenterar det som bidragit till bedömningen. Utvärderaren kan då bedöma om forskningsinriktningen kan anses oförändrad och om framsteg har gjorts i relation till de egenskaper som vid urvalet ansågs relevanta.

Ett område som berörts men med olika utgångspunkter av utvärderarna är "sustainability". Det kan gälla den fortsatta undervisningen och behovet av väl utbildade lärare eller möjligheterna att behålla utbildad personal vid rådande lönesättning. Rekommendationerna från detta resonemang blir i samtliga fall att fortsatt stöd är nödvändigt dock utan vidhängande rekommendationer till SAREC att få bindande utfästelser från ansvariga myndigheter för den fortsatta verksamheten.

IV. An overview of evaluations commissioned by other bilateral and multilateral donors in Nicaragua

An overview of all agencies reporting to SASDA. Some of the evaluations listed were only provided as abstracts. The full reports that has been provided will be briefly summarized below.

Bilateral Donors

Denmark

- * March 1986. Mid-term Evaluation of the national Forest Seed Programme in Nicaragua. Report prepared by a DANIDA mission
- * August 1985. Evaluation of WUS Health Project in Nicaragua. Report to DANIDA.

Finland

- * February 1994 Strengthening the partnership. Evaluation of the Finnish NGO Support programme. Country Case Study. Nicaragua

Germany

- * August 1992. Hauptbericht über die Evaluierung des vom DED unterstützten Projekts am Instituto Politécnico Ernst Thälmann (IPET) in Jinotepe.

Norway

- * October 1993. Landstrategi. Norsk bistandssamarbeid med Nicaragua. Utrikesdepartementet

United States

- * August 1992. Aid to Nicaragua. U.S. Assistance Supports Economic and Social Development.

DAC Abstract:

ITALY:

October 1988. Report of JSNP (Joint WHO/UNICEF nutrition programme) Mid-term review

UNITED STATES:

1989. Project Assistance Completion Report: relief and development project
November 1991. Employment generation. Mid-term report. Project

CANADA:

March 1990. Momotombo II Project. Geothermal power plant. Completion report. Project.

UNDP:

1986. Analisis y Perspectivas de Desarrollo, (services to the agricultural sector). Completion report.
1989. Fortalecimiento de los Aspectos Operativos de Planificación y Presupuesto, (development and planning services). Completion report.
1989. Apoyo al Proceso Inversionista Agropecuaria y Agroindustrial, (services to the agricultural sector). Mid-term report.
1991. Sistema de Generación y Difusión para el Agricola En Nicaragua, (services to the agricultural sector). Mid-term report.

DIRECTORATE FOR DEVELOPMENT COOPERATION AND HUMANITARIAN AID:

1986. Desarrollo rural integrado en América Latina. Un estudio comparativo de 12 proyectos de desarrollo rural.
1988. Mission d'évaluation: Programme de fourniture potable aux communes rurales de la Région I.
1988. Evaluation externe du Programme de développement rural intégré à Chinandega Norte.
1989. Querschnittanalyse Wasser 89 - Analyse eau 89. (Bangladesh, Mozambique, Lesotho, Nicaragua, Nepal)

Multilateral Donors

Inter-American Development Bank

- * November 1984. Project Performance Review 17/84. Programa de pequenos Proyectos.
- * November 1984. Project Performance Review 16/84. Local Road Construction and Maintenance Program.

UNICEF

- * A Summary of Overall Performance of Development Projects in Nicaragua.

The World Bank

Abstracts on completion and audit reports. (Oct 29 1993)

- * January 1990. Preinvestment fund project. Completion report. OED rating: satisfactory
- * November 1988. Water supply and sanitation project; Rural sanitation project, Third Managua water supply project, Managua water supply engineering project. Completion report. OED rating: satisfactory
- * November 1988. Municipal development project. Completion report. OED rating: satisfactory
- * June 1986. Ninth power project. Completion report. OED rating: satisfactory

- * May 1986. Earthquake and urban reconstruction projects; Earthquake reconstruction project, Urban reconstruction project. Audit report. OED rating: satisfactory
- * June 1984. Audit report. Earthquake reconstruction project. OED rating: satisfactory. Eighth power project, OED rating unsatisfactory
- * December 1983. Agricultural and industrial rehabilitation project. Audit report. OED rating: satisfactory
- * December 1983. Second education project. Completion report. OED rating: satisfactory
- * September 1980. Agricultural credit project. Audit report. OED rating: satisfactory
- * June 1981. Education project. Audit report. OED rating: satisfactory

Summary of evaluations on development assistance to Nicaragua

DANIDA

Mid-term Evaluation of the national Forest Seed Programme in Nicaragua. 1986

In order to protect forest reserves DANIDA supported a system for provision of seed for necessary planting and replanting in Nicaragua. Commercial exploitation of pine seeds was also intended. The report presents objectives of the project. Project planning is presented in a detailed and informative way. All steps taken in project preparation and objectives both from DANIDA and counterpart IRENA before approval of financing were agreed are carefully examined. An executive plan was prepared during the first three months of the project. The evaluation team therefore concludes that a solid background was established before DANIDA approval of the project.

Achievements

- Two regional seed stores, out of planned three, have been erected.
- Out of 10 vehicles purchased, six were operational at the time for the evaluation.
- Production targets have only been met with 72% for broadleaved- and 33% for pine seed.

The project has been affected by Contra activity and lack of available manpower. Some of the activities that was prepared for in the Executive Plan e.g. research programme, could never be carried through in a systematic way. Due to an overvalued exchange rate, funds have been spent in Denmark although goods were available in Nicaragua. This has probably resulted in excessive project costs.

Recommendations

Budgetary and cost control should be improved.

A possible expansion of the project is recommended as new possibilities for making the Seed bank a highly commercial enterprise have emerged.

The Mission believes that good possibilities prevail for the project to become self-sustainable. They do, however, recommend a prolongation of the project for another three year.

The evaluators conclude that the achievements of the project is satisfactory. This is mostly attributed to the extensive planning efforts which were carried out before the project was started up.

Evaluation of WUS Health Project in Nicaragua. 1985

The project is an integrated part of the Nicaraguan National Health Plan, with the objectives of extending health services to remote rural areas. The programme also includes preventive medical work, training of health brigadists and traditional birth attendants

and participation in a preventive campaign among the rural population.

No explicit method or purpose of the evaluation is presented. The mission undertook field visits and interviews. Conclusions are drawn upon achievements of objectives, performance and impact of project in the studied area with very few quantitative data.

Main findings are that the project has achieved "a good share" of its objectives. Further, the plan of operation is stated to have been implemented as fore-seen in the project document.

Training programmes have been started up in both of the concerned areas although it is better working in one of them due to better functioning of local organisations that are responsible for recruiting volunteers for the training program. Number of brigadists trained is quantified. The training of brigadists has also lead to strengthening of women participation in the rural health system. Informal training as informative talks by the danish staff is also an important part of preventive medical work mostly concerning women.

Training of birth attendants is assessed in the report as successful. As it is described, training seems to be rather informal. Some material incentives in form of medical products are provided after the education program. Number of birth attendants is also given but no relation to intentional objectives are stated.

Health facilities have been established in remote areas and thereby reached the poorer part of the population. The budgeted funds and disbursements are shown in relative detail and excesses are explained. However there is no related cost-efficiency discussion in the report.

The Mission recommends that the project will be given some more time to consolidate, including prolonged use of expatriate doctors and nurses. It is also recommended that experience gained are used in applying the project in another area. Medical staff is expected to be withdrawn continuously within the coming three-year period.

FINNIDA

Strengthening the partnership. Evaluation of the Finnish NGO Support programme. Country Case Study. Nicaragua

This report constitute one of four country case study inputs into the evaluation of FINNIDA's NGO support programme. The evaluation covers eight projects of five Finnish NGOs (FNGO) in Nicaragua. The report is relatively extensive and covers a variety of issues. This brief presentation will shortly describe the contents and summarize the findings of the performed evaluations of FNGO projects.

The work has been carried out through field visits and interviews with main FNGO actors as well as with ministries responsible for the project concerned.

The Finnish initiative is also placed in the context of similar initiatives from other donors in Nicaragua. The role of the Finnish government in relation to FNGO is also

analyzed and a comparison to other Nordic countries is performed.

The FNGOs selected in the study are reported to be representative for the diversity of Finnish NGOs. Their work involves a range of areas such as education and health, community development, housing, small town infrastructure and institutional support. The performance of the projects are analyzed in terms of project planning, impact and costs, sustainability, project focus, gender sensitivity, methodological approach, capacity building and monitoring, evaluation and feedback. Informative statistical data on all types of NGOs, both international and Nicaraguan are presented in Appendix.

General Findings on FNGO

Project preparation. The project proposals has either been worked out by the FSLN government as project proposals for FINNIDA who later involved an implementing FNGO. Alternative ways have been learning by doing and lessons have been incorporated into the following year's proposal to FINNIDA. Formal pre-project work appeared only in three of the projects.

Impact. In two cases project impact is stated negative. Impact is local and has not influenced national policies. Target groups are often found among the poorest sectors.

Sustainability. Initially sustainability was expected to come from government support. FNGO project have in this sense experienced an abrupt change. Most projects especially in the social sectors do not build in questions of sustainability into the project. This issue must receive greater attention.

Cost-effectiveness. In two projects benefits do not justify the costs. In smaller projects cost-effectiveness is more apparent, largely because support was carefully targeted. Mechanism to synthesise the experience between actors involved should be worked out in order to increase cost-efficiency

FNGOs have most definitely targeted the poorest sectors of Nicaraguan society and are more successful in this than the bilateral programme.

FNGO projects have also been gender sensitive.

FNGO have always worked with local counterparts. Hence, participatory processes are approached at an institutional level but not always on a grass-root level. FNGOs are also supporting gap filling projects that ideally should be governmental responsibility.

Capacity building of local counterparts have been made possible only through financial support. Only in one case a local NGO was created with a genuine possibility of being financial sustainable. On grass-root level capacity building has been much more successful and should be subject to further documentation.

The weakest area of FNGO is monitoring, evaluating and communication of experience. Monitoring has to a very large extent depended on local counterparts.

The conclusion of this report is that institutional learning and improved communication between all different institutions involved in social and economic

development in Nicaragua should be stressed as a priority challenge for future FNGOs

US.AID

Aid to Nicaragua. U.S. Assistance Supports Economic and Social Development. 1992

This is a report that is said to examine the effectiveness of almost 500 Million US\$ of economic support to the new government after 1990.

The assistance program was designed to:

- (1) help meet Nicaragua's foreign exchange and import needs
- (2) encourage the Nicaraguan government to undertake economic reforms.
- (3) address immediate social concerns and longer term developmental needs
- (4) support the effort of the UN and the OAS to repatriate and resettle former Nicaraguan Resistance members and their dependents.

Cash grants given as balance of payment support and to help clear arrears with international financial institutions has provided the government with sufficient financial support to begin stabilizing the economy. This is also said to be helped by AID's continuing dialogue with all parts involved.

Macro-economic behaviour is analyzed in order to assess the effects of U.S. assistance as it has been disbursed on such economic conditions. Current inflation rates and exchange rates are used as positive indicators on the effectiveness of these cash grants.

USAID wanted to demonstrate quick visible support of the new government and accordingly allocated two-thirds of first year's project assistance for nine "immediate impact" projects. This included provision of schoolbooks, procurement of medicine, support to community hospitals etc. Quantitative and qualitative objectives were set up for each project but there has been low priority on evaluation of the project effectiveness and impact. This is stated as a weakness of AID project assistance. Only one project has been evaluated and two have been extended without evaluation. This mission review also stated that two of the projects were only partially meeting its objectives why secondary objectives had to be emphasized in order to justify a prolongation of the projects. Most of AID's "immediate impact" projects were also substantially delayed. This is explained by the reluctance of the Nicaraguan government in meeting the agreed conditions.

The long term projects were initiated later and it was at the time for the evaluation too early to assess their effectiveness and impact.

USAID also supported resettlement efforts of former Contras. The program was designed by OAS. Resettlement took longer and was more expensive than expected because of severe delays of demobilization, failure of the government to provide land

and a huge increase of the expected program beneficiaries.

The most important recommendations directs the USAID mission in Nicaragua to make timely evaluations of projects and to complete them before projects are extended.

One matter of concern are interests earned by U.S. funds that was not disbursed on time. This has considerably increased the amount of money for Nicaragua, something that is not acceptable in the Mission's point of view.

The AID Mission in Nicaragua has also been enabled to comment on main findings and recommendations. These comments are presented separately in Appendix and discussed in the published report.

Unresolved claims of U.S. citizens are pointed out by the mission as a potential block to continued U.S. assistance.

INTER AMERICAN DEVELOPMENT BANK

Project Performance Review 16/84. Local Road Construction and Maintenance Program. 1984.

This programme was initiated by a loan from IDB approved in 1976 financing a local road constructing programme. The principal objective of the program was to "facilitate permanent communication among various regions of the country dedicated to agricultural exploitation". This means to:

- improve transportation of agricultural products.
- reduce cost of transportation.
- incorp new areas of agricultural production, thus indresing the national product.
- generate employment and income to the producers.

The original programme envisioned the construction or improvement of ten local roads of approx. 300 km.

The contract was revised in 1979 where the local funds were decreased and subsequently two of the constructions of the original plan were excluded.

This report presents project implementation from preparation to execution with both financial and institutional aspects.

The review is based on project documents from the bank and evaluation reports from the Nicaragan counterpart. An on-site review of three of the projects was also made by the Mission. They are also evaluating the work on the Project Completion Report (an IDB document) that is stated to have been properly performed.

Conclusions

- * Seven out of eight projects have been completed and are in service. The remainder has been completed to approx. 50 per cent and is presently being constructed by local and Dutch resources.
- * Total length of performed roads are 93% of originally planned.
- * Final costs of bank funding were less than planned and part of the loan was cancelled.
- * The final construction costs of the four new roads all exceeded original estimate with between 72-120 percent. Two out of three roads improved experienced a

reduction in costs of between 3-11 percent.

Excessive costs are explained by price increase, higher administrative costs due to prolonged construction periods and a devaluation of domestic currency in 1979.

- * All projects were delayed between 4 and 12 months explained by incomplete working and partly due to lack of foreign exchange an the civil war situation.
- * The state of maintenance of roads visited were found acceptable and roads were in satisfactory condition.
- * Absence of efforts on part of Nicaragua to comply with the contracted ex-post evaluation is the most negative aspect of the programme

The evaluation team summarizes that "considering the unstable civil situation, the obtained results can only be described as more than satisfactory."

Evaluation of impact and effects on the above stated objectives has not been undertaken. General statements on socio-economic observations are made but no systematic effort has been made on collection of data. This should have been the responsibility of the Borrower. The mission therefore regrets that no reliable information on the impact of the program can be given. Disappointingly no signs on programme induced complementary investment in the area are shown.

Project Performance Review 17/84. Programa de pequenos Proyectos. 1984

Since 1979 the IDB has supported ten small-scale projects initiated under a process of project implementation of three years. The general criteria for selection of support was activities sustaining low-income population groups with little experience of credit from conventional sources. Most of the projects chosen are found in the agricultural sector. Number of beneficiaries and approved amounts to each project are accounted for. Real interest rates are not quantified but are estimated to have been negative during program execution.

The task of this evaluation was to assess the present situation of the program of small-scale projects aiming at an over-all evaluation of the whole programme. The mission concentrates on a sample of three projects and on different operational problems of administration.

There is also one chapter of economic characters of the country that is said to have influenced on the development of small-scale activity.

The three selected project for IDB credits are:

- a cooperative of coffee producers
- a cooperative of cotton producers
- a handicraft centre

This abstract will only summarize over-all findings although project specific evaluations are presented in the review.

Contents of evaluations are:

- * Criteria for beneficiary selection
- * Objectives of projects and operational targets.
- * The implementor described in terms of number employed and functions performed.
- * Financial aspects as interest rates, operational costs and costs for technical

assistance.

* Number of beneficiaries

* Measurable increase in production and or income of beneficiary families.

Some qualitative assessments are made but not always consistent with the stated objectives. Recuperation of funds until date is only made for one of the projects.

Conclusions

The projects are concluded to have suffered from many of the general economic problems of the country. That is lack of manpower and lack of raw material and capital goods.

The overall results of the analyzed projects are satisfactory.

Selection of projects have been more specific than normal routines. Credit regulations are determined for each project.

It has not been possible to give enough administrative supervision as the amount of projects involved required more resources than available for this matter.

It is recommended that small-scale projects should function, as they have been in Nicaragua, in accordance with the overall sectoral development of the country.

Data collection should be integrated as a condition for credits in order to facilitate evaluation of project impact.