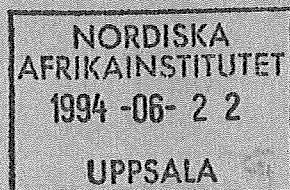


SASDA

Sekretariatet för Analys av
Utvecklingssamarbete

584
Working paper Nr. 1



*Översyn av biståndssamarbete med
Guinea-Bissau*

Underlagsrapport

Emma Öståker
Stockholm, Augusti 1993

S A U

**Sekretariatet för analys av
utvecklingssamarbete**

S A S D A

**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;
Ekonom lic Enrique Ganuza, sekreterare;
Civ ing Per Johan Svenningsson, sekreterare;
Kerstin Sandling, biträdande sekreterare.

Postadress: Box 164 18
 103 27 Stockholm

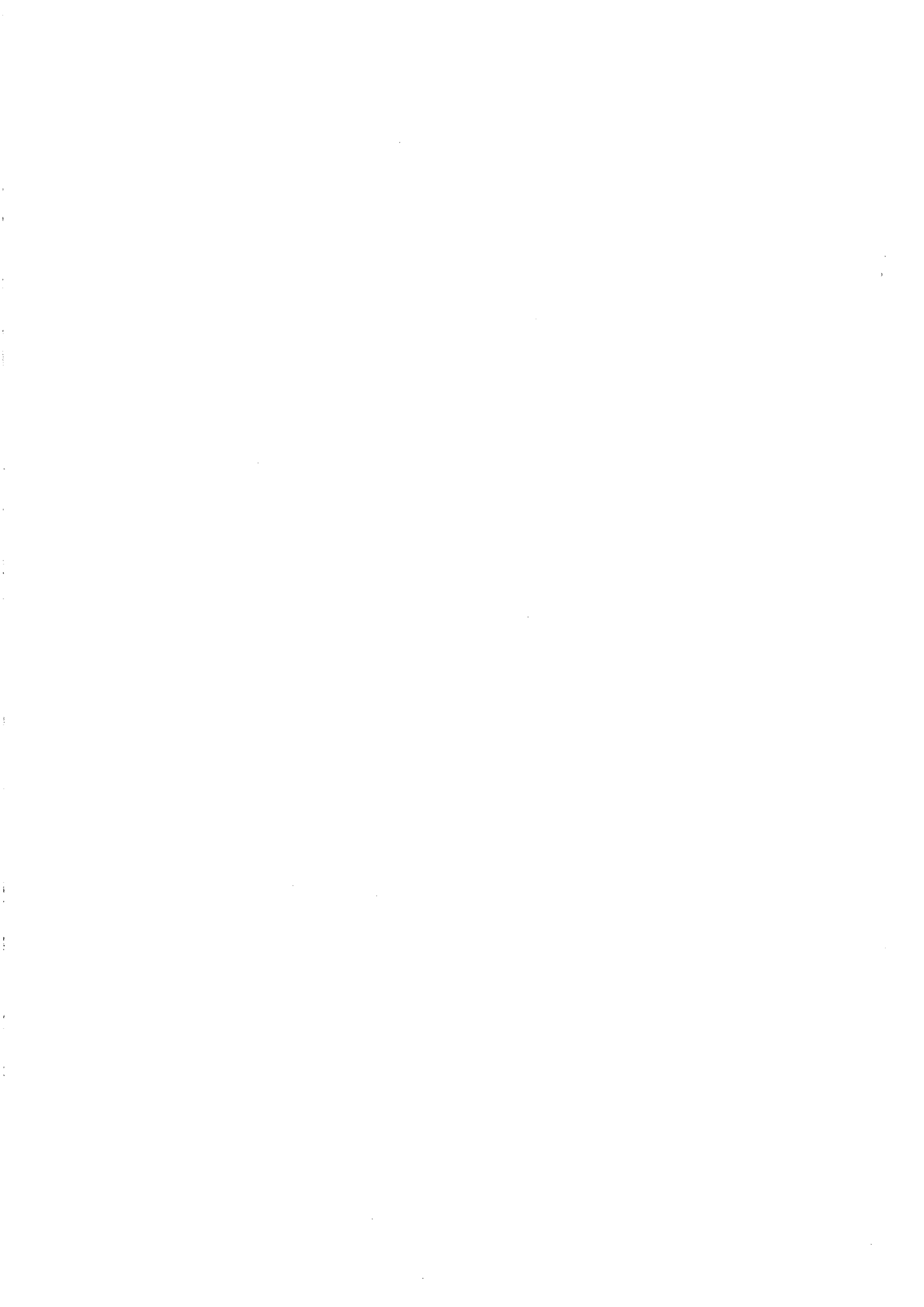
Besöksadress: Klarabergsgatan 23, 2tr
 Stockholm

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

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Information om SAU/SASDA

Översikt av utvärderingar	1
I. Utvärderingar av svenska biståndsinsatser - en genomgång av metoder, iakttagelser och rekommendationer.	2
II. SIDA:s förslag till beslut inför regeringen - en genomgång av målformuleringar, avrapporering och beslut.	29
III. Utvärderingar av biståndsinsatser från andra givare - en översikt av utvärderingar som inkommit till SAU under juli-augusti 1993.	42



I. UTVÄRDERINGAR AV SVENSKA BISTÅNDSINSATSER

Översikt av utvärderingar:

LANTBRUKSSEKTORN:

- *Mid-term Evaluation Report of Zone-1 Programme in Guinea-Bissau, 1986.
- *Extensive Rural Development. An evaluation of the Zone 1 Programme in Guinea-Bissau. SIDA Evaluation Report, 1987/1.
- *PDRI: PLAN-OP 87/89. Report of the Appraisal Mission, 1986.
- *Harvest Time? Technical Consultation on Production and Nutrition, 1987.
- *Evaluation of PDRI, Integrated Rural Development Programme, Zone 1, 1982-1992.

FISKESEKTORN:

- *A Socio-Economic Evaluation of "Projeto de Pesca Artesanal da Regiao de Bijagós", 1981.
- *SIDAs stöd till hantverksfisket i Guinea-Bissau. Rapport från årsgenomgången i november 1982.
- *Svenskt stöd till fiskesektorn i Guinea-Bissau. Rapport från årsgenomgång 1985.
- *Utvärdering av det svenska stödet till fiskesektorn i Guinea-Bissau, 1985.

INDUSTRISEKTORN:

- *C.M.V. (E.P.) En utvärdering av fordonsverkstaden i Bissau, 1985.

UNDERVISNINGSEKTORN:

- *Stöd till undervisningssektorn i Guinea-Bissau, Slutrapport, 1977.
- *Education in Guinea-Bissau 1978-81. The impact of Swedish assistance. An evaluation made jointly by the Ministry of National Education, Bissau and SIDA. September 1982.
- *Bistånd utvärderat. Utbildning i Guinea-Bissau. Nr:2/83 SIDA.
- *Assistencia à Educacao num Contexto de Reforma (Education assistance in a context of reform), 1990.

IMPORTSTÖD:

- *Macro-economic evaluation of SIDA import support to Guinea-Bissau, 1993.

ÖVRIGT:

- *Revision av verksamheten vid biståndskontoret i Guinea-Bissau. Riksrevisionsverket (RRV) 1988 och 1991.

I. UTVÄRDERINGAR AV SVENSKA BISTÅNDSINSATSER -en genomgång av metoder, iakttagelser och rekommendationer.

INLEDNING:

Inför genomgången av utvärderingar av svenska insatser till Guinea-Bissau har SIDA:s referensbibliotek för utvärderingsrapporter inventerats. Referensbiblioteket innehåller såväl utvärderingsrapporter som appraisals, sektorsgenomgångar och slutrapporter.

Följande översikt baseras på de studier som finns i SIDA:s referensbibliotek samt på några fristående utvärderingar däribland revisionsrapporter från RRV. SIDA:s referensbibliotek har studerats i sin helhet såväl som på hälsosektorn och en studie av entreprenadanbud inom industrisektorn.

I översikten nedan redovisas rapporterna sektorsvis. Inledningsvis beskrivs biståndsinsatserna i några korta ordalag och därefter följer de studier som inventerats. För varje rapport lämnas en kort bakgrund till studien och därefter studiens ansats dvs. de bedömningsmetoder och eventuella mätvariabler som använts.

Metoderna redovisas utifrån en genomgång av vilka frågor som ställs/besvaras i rapporten. Frågorna indelas i fyra grupper:

*planering; frågor om målsättning, målgrupp, planering och handlingsprogram.

*genomförande; frågor om insatserna når målgruppen, om verksamheten stämmer överens med vad som planerats/budgeterats.

*effekter; frågor om insatserna olika effekter och om målsättningen uppfyllts.

*effektivitet; frågor om insatserna kostnader i förhållande till dess nytta, samt huruvida resurserna används på ett effektivt sätt.

Det bör noteras att även om ambitionen finns att svara på frågorna råder det stora skillnader i hur utförliga/metodiska rapportförfattarna har varit i sina bedömningar och svar.

Efter en kort metodgenomgång återges de iakttagelser som rapportförfattarna gjort i samband med studien och slutligen redovisas de slutsatser som framkommer i rapporten.

Iakttagelser och rekommendationer i rapporterna redovisas översiktligt. På grund den komprimerade formen har i vissa fall längre intressanta resonemang kraftigt förkortats. Detaljeringsgraden vad gäller iakttagelser och rekommendationer varierar mellan, och även inom, rapporterna, delvis beroende på vilken ansats som antagits från början av studien, delvis beroende på att vissa företeelser är lättare att specificera än andra. I sammanfattningarna blandas i viss mån "stort och smått" som en följd av att rapporterna i varierande grad

redovisar generella alternativt specifika bedömningar. I vissa fall redovisas konkreta iakttagelser/rekommendationer i andra fall hänvisas till de områden där det i rapporten lämnas specifika iakttagelser/rekommendationer.

Det bör påpekas att rapporterna är mycket olika till sin karaktär, några är klart uttalade utvärderingar medan andra snarare fyller funktion som förstudier alternativt verksamhetsberättelser.

GENOMGÅNG AV UTVÄRDERINGAR:

LANTBRUKSSEKTORN

Bakgrund:

År 1977 genomfördes ett pilotprojekt för landsbygdsutveckling i Cacheu regionen med målsättningen att öka jordbruksproduktionen. Projektet finansierades delvis av den holländska regeringen. År 1981 omvandlades projektet till ett program för integrerad landsbygdsutveckling PDRI (Programa de Desinvolvimento Rural Integrado) med stöd från SIDA. Programmet fortsatte i stort sett med samma organisation, filosofi, målsättning och tillvägagångssätt som det holländska pilotprojektet. I samband med omvandlingen utvidgades programmet till att även inkludera Oio regionen.

Landsbygdsutvecklingsprogrammet har genomförts i en del av landet där man finner många etniska grupper med olika traditioner, religioner, språk och jordbrukssystem. PDRI är ett omfattande program med projekt som berör flera olika sektorer (jordbruk, hälsa, utbildning, infrastruktur) inom fem olika ministeriers verksamhetsområden. Under vissa perioder har PDRI innehållit 18 olika programdelar. SIDA och jordbruksministeriet är gemensamt ansvariga för programmet.

PDRI var i praktiken det första programmet som baserades på SIDA:s strategi för integrerad landsbygdsutveckling. Strategin gick i huvudsak ut på ett aktivt deltagande från lokalbefolkningens sida i planering och genomförande av olika verksamheter. Det långsiktiga målet var att höja levnadsnivån på landsbygden genom att stimulera till en allmän socio-ekonomisk utveckling inom området. Några viktiga delmål var att förbättra metoderna för jordbruksproduktionen och den fysiska infrastrukturen samt att satsa på hälsa och vuxenutbildning. Sedan 1990 pågår en omstrukturering av programmet mot ett mer renodlat jordbruksprojekt.

Utvärderingar:

*Mid-term Evaluation Report of Zone-1 Programme in Guinea-Bissau, 1986
och

*Extensive Rural Development. An evaluation of the Zone 1 Programme in Guinea-Bissau. SIDA Evaluation Report, 1987/1.

I samarbetsavtalet för åren 1984-1986 beslöts det att en utvärdering av programmet skulle genomföras under 1985. I utvärderingen som genomfördes enligt avtal ingick två besök till Guinea-Bissau. En preliminär rapport (Mid-term evaluation) presenterades före det andra fältbesöket och diskuterades på plats. Utvärderingen genomfördes sålunda i två etapper. Denna uppläggning fann utvärderingsgruppen vara ett lämpligt tillvägagångssätt som rekommenderades för framtida utvärderingar. Nedan följer en sammanfattning av den slutliga versionen d.v.s av SIDA Evaluation Report 1987/1.

Ansats:

Utvärderingen genomförs både på programnivå och på projektnivå. Utvärderingsgruppen har sökt finna slutsatser och rekommendationer som kan implementeras utan att ändra strategi eller program och därmed tas inte planering/målformulering upp för någon större diskussion. Utvärderingsgruppen säger sig använda traditionella metoder för "mid-term"- utvärderingar dvs effekt och effektivitetsbedömningar av programmet och dess olika delar.

På programnivå görs bedömningar av vad man i utvärderingsgruppen benämner programmets effekter och effektivitet. Utvärderingsgruppen söker uppskatta programmets effekter på resurstillväxt, social utjämning, speciella målgrupper, folkligt deltagande, ekologi samt val av teknologi.

Effektbedömningarna baseras till övervägande del på allmänna diskussioner om programmets genomförande och inriktning. Det finns få försök till kvantifiering av eventuella effekter. Vad gäller resurstillväxt har man dock sökt bedöma insatsernas effekt på den totala produktionen åren 1984 och 1985 genom att jämföra totalproduktionen i området före och efter insatsernas (förbättrat utsäde och gödningsmedel) införande.

Utvärderingens bedömning av programmets effektivitet är inriktad på utnyttjande av finansiella resurser, samordning av olika verksamheter, hantering av vissa nyckelfunktioner samt externt samarbete. Bedömningen baseras på jämförelser mellan den planerade/budgeterade storleken och fördelningen av olika resurser och det faktiska utfallet. Effektivitetsmätningen är därmed snarare en uppföljning av verksamhetens resursallokering än en inventering av programmets kostnader kontra dess resultat.

På projektnivå görs en analys av 11 olika projekt utifrån målsättning och prestationer. Inom exempelvis rådgivningsverksamheten jämförs kvantitativa delmål (såsom ett visst antal byar, familjer, byföreningar, utbildade rådgivare) i budgeten med det faktiska utfallet.

Utvärderingsgruppen påpekar att utvärderingen har vissa begränsningar till följd av brist på hårddata för olika verksamheter inom programmet. De flesta iakttagelserna och rekommendationerna baseras på kvalitativa, snarare än kvantitativa, bedömningar. Det noteras också att ett flertal verksamheter nyligen hade kommit igång vid utvärderingstillfället och att det var svårt (omöjligt) att bedöma effekterna.

Iakttagelser:

- Programmet hade haft liten inverkan på jordbruksproduktionen.
- Det uppvisades låg måluppfyllelse vad gäller infrastrukturens utveckling.
- Den materiella standarden var låg (även mätt i afrikanska mått).
- Det fanns inga indikatorer som visade på varken positiv eller negativ inverkan på inkomster, ägoförhållanden eller politiskt inflytande, dock visst positivt inflytande för kvinnor vad gäller deltagande i byangelägenheter.
- Programmet hade uppnått de kvantitativa målen för geografisk utbredning med god marginal dvs programmet har nått ut till fler byar och familjer än vad som var tänkt i planmålen.
- Ett flertal byföreningar hade bildats.
- Tillkomsten av grundläggande infrastruktur i byarna innebar att alla i området hade lika rätt och möjlighet att använda faciliteter såsom brunnar och hälsokliniker.
- Det noterades ingen betydande inverkan på ekologin.
- Den teknisk nivå inom programmet bedömdes vara adekvat.
- Programmets finansiella resurserna utnyttjades inte enligt planen för 1984; kreditprojektet slukade mer än som var planerat för den svenska insatsen medan projekt och konsultverksamhet inte utnyttjades fullt ut. Guinea-Bissaus finansiella resurser utnyttjades inte i den utsträckning som beräknats.
- I årsbudgetarna hade administration och krediter prioriterats framför rådgivnings- och projektverksamhet.
- Samordning och decentralisering av beslutsfattande hade förbättrats.
- Rekryteringen av utländsk personal fungerade dåligt.
- Det fanns flera svagheter i den administrativa verksamheten; bl.a. stereotypa räkenskapssystem, ingen budgetuppföljning, ingen plan för fungerande utvärderingsprogram samt bristande resurser för systematisk insamling och analys av datauppgifter.
- Det fanns brister i samarbetet mellan SIDA och programmet.
- Förhållandet mellan programmet och dess målgrupp tycktes vara bra.
- De 11 olika projekten placerades utifrån en sammanfattande bedömning på en tre-gradig skala; "bra, godkänt och ej godkänt". Endast 1 projekt (primärhälsovård) bedömdes vara "bra", 6 projekt (dragdjur, vuxenutbildning, hushållsvatten, rådgivning, krediter och landåtervinning) fick "godkänt" och 4 projekt (jordbruksförsök, djurhälsovård, byskogsbruk och utbildning) fick omdömet "ej godkänt".

Slutsatser och rekommendationer:

Allmänt sett bedömde utvärderingsgruppen att programmets grundläggande filosofi och strategi var adekvata och att de med vissa undantag tillämpades på ett godtagbart sätt. Utvärderingsgruppen bedömde programmets utveckling som acceptabel men med viss tvekan. Den främsta invändningen mot programmet var att den kvantitativa utvecklingen inte följdes av en motsvarande kvalitativ sådan.

I rapporten finns ett hundratal konkreta, operativt inriktade, rekommendationer för programmet och dess olika projekt. Bland de allmänna rekommendationerna kan man bl.a. notera följande ;

- Programmet bör inte utöka sin verksamhet till att omfatta fler geografiska områden.
- Utbildning av rådgivare bör förbättras och deras främsta uppgift bör vara att verka för tillkomsten av fungerande bysamanslutningar.
- Vissa organisationsförändringar bör beaktas såsom att upprätta en myndighet för infrastrukturfrågor, samt inrättande av nya konsulttjänster.
- Budgeten bör utvecklas till ett decentraliseringsinstrument.
- Den utländska rekryteringen till olika nyckelposter bör förbättras.
- Programmets administrativa system behöver utvecklas och förbättras samt i vissa fall förändras bl.a. vad gäller utvärdering och räkenskapssystem.
- Den interna samordningen i programmet bör förbättras.
- SIDAs administrativa resurser bör förstärkas i viss utsträckning.
- Det behövs klarare riktlinjer för ansvar och maktbefogenheter för de olika parterna i programmet.

Utvärderingsgruppen lämnade även några tumregler inför framtiden:

- de direkta administrativa kostnaderna bör hållas under 20 % av de totala budgetkostnaderna,
- kostnaderna för kreditprogrammet bör ligga runt 15% av de totala budgetkostnaderna och
- budgeten bör utökas för experimentverksamhet, vuxenutbildning, vattenutveckling och vägunderhåll.

*PDRI: PLAN-OP 87/89. Report of the Appraisal Mission, 1986.

År 1986 beslöt SIDA och Guinea-Bissau att förlänga PDRI i ytterligare tre år (perioden 1987-1989). I samband med att ett förslag till ny handlingsplan presenterades för SIDA gjordes en genomgång av programmet och planen för det fortsatta samarbetet. Syftet med genomgången var att lämna förslag till förändringar och tillägg i handlingsplanen samt lägga fram synpunkter på det fortsatta arbetet.

Rapporten baserades på förslagen i handlingsplanen PLAN OP 87-89, slutsatser från Mid-term Evaluation, sektorsrapporter, intervjuer med programmets personal samt direkta observationer i fält.

Ansats:

"Appraisal"-gruppen bedömde förslaget till handlingsplan (PLAN OP 1987-89) i ett längre utvecklingsperspektiv genom att söka identifiera de verksamheter som på ett tydligt sätt bidrar till måluppfyllelse dvs förbättrad levnadsstandard och högre realinkomst. Gruppen sökte också analysera möjligheterna för att öka jordbruksproduktionen och höja produktiviteten utan negativa sociala effekter. I rapporten redovisas dels observationer beträffande PDRI:s struktur och genomförande, dels specifika observationer om olika projekt.

I de allmänna observationerna av programmet och planen bedöms:

- Administration och organisation i förhållande till hur effektivt programmets resurser använts.
- Uppföljning och utvärdering
- Fördelningen av resurser, kostnader och budgetering

- SIDAs roll i programgenomförandet
- Programmets effekter och nya programaktiviteter

I projektbedömningen förs en diskussion om bl.a. val av teknologi, administration och organisation, kostnader och finansiering samt effekter i förhållande till kostnader.

Observationerna bildar snarare underlag för diskussioner om möjligheter och svagheter än faktiska bedömningar om utfall och resultat. I rapporten redovisas inget specifikt metodiskt förhållningssätt som utgångspunkt för bedömningarna.

Iakttagelser:

Bland gruppens allmänna iakttagelser av programmet noterades att:

- det rådde brist på incitament för landet bönder och att marknadssystemet var ineffektivt.
- det rådde brist på system för utvärdering och uppföljning.
- fördelningen av resurser mellan olika delar i programmet var rimlig men kreditdelen översteg den övre gräns som rekommenderats i en tidigare utvärdering av Evaluation Mission.
- programmet verksamhet troligtvis behövde inskränkas såvida inte SIDA var berett att öka programmets budgetram.
- SIDA finansierade praktiskt taget hela programmet.

Slutsatser och rekommendationer:

Utifrån analys betonade gruppen vikten av att:

- införa incitament för bönder att öka produktionen.
- använda sig av konsultinsatser i framtiden.
- utarbete nya jordbruksmetoder.
- PDRI's institutionsbyggande roll inleds med viss delegering av projekt och verksamheter till nationella myndigheter.
- förbättra samordningen mellan programmets olika verksamheter.
- söka innovativa lösningar på organisations- och utvecklingsfrågor.
- fortsätta översynen av handlingsplanen.
- ett uppföljnings- och utvärderingssystem utarbetas.
- SIDA i större utsträckning söker knyta kostnader till resultat.

Utöver dessa allmänna rekommendationer för programmet i stort lämnar gruppen även ett flertal specifika rekommendationer för de olika projekten inom programmet.

*Harvest Time? Technical Consultation on Production and Nutrition, 1987

Före den årliga översynen 1987 beslöt SIDA att genomföra en fackmässig genomgång av PDRI-programmets jordbruksproduktions- och näringsaspekter.

Ansats:

Utgångspunkt för utvärderingen har varit de iakttagelser och rekommendationer som lämnats i tidigare genomförda utvärderingar, rapporter och handlingsprogram (dvs från Mid-term Evaluation Report, 1985; Plan of Operation, 1987-89 (PLAN OP); Appraisal Report om the PLAN OP; Halfyear Report for 1987).

Utvärderingsgruppen har gjort en översyn av de delar i PDRI-programmet som anknyter till produktion, konsumtion och näringstillförsel dvs främst jordbruks- och hälsosektorn samt sökt uppskatta programmets effekter på dessa områden. Utvärderingsgruppen har dessutom specialstuderat lantbruksrådgivning, jordbruksforskning, utbildning av rådgivare, planering och utvärdering, primärhälsovård samt ett antal specifika projekt.

Utvärderingsgruppen har inte funnit någon tillförlitlig metod för att fastslå PDRI-programmets effekter p.g.a. bristfällig statistik över jordbruksproduktionen, socioekonomiska förhållanden, hälsa och näringssituationen. Utvärderingens slutsatser är därför subjektiva och baseras på besök vid olika programverksamheter, diskussioner med tjänstemän på olika nivåer samt samtal och åsiktsutbyte med ett flertal byinvånare. Utvärderingen är huvudsakligen en verksamhetsuppföljning av programmets genomförande och utveckling med utgångspunkt från tidigare genomförda studier.

Programmets effektiviteten bedöms inte men utvärderingsgruppen har, med hjälp av cost-benefit analys av tillgängliga uppgifter om produktion och konsumtion, uppskattat den produktionstillväxt inom jordbrukssektorn (ca. 5%) som krävs för att täcka programmets kostnader. Denna variabel återfinns dock inte i den allmänna bedömningen.

Iakttagelser:

Utvärderingsgruppen har utifrån gjorda iakttagelser fått ett intryck av en positiv produktionsutveckling, varierande kosthållning och ingen akut undernäring i området. (De noterar dock att den till synes positiva utvecklingen kan bero på bättre väderförhållanden.)

-Levnadsstandarderna bedömdes ha höjts i byarna som ett resultat av programmets olika verksamheter på bynivå t.ex. inrättande av hälsocentra, latriner och brunnar. Utvärderingsgruppen kunde dock inte uppskatta standardhöjningens omfattning.

-Det konstaterades att jordbruksstatistik kunde bli tillgängligt inom en snar framtid men att det endast fanns begränsade resurser att tillgå.

Inom de specialstuderade områdena noterade utvärderingsgruppen att

-Programmet hade anammat tidigare givna rekommendationer angående effektivisering och koncentration av insatserna inom lantbruksrådgivning.

-Det fanns en oklarhet i handlingsplanen om vad som, inom jordbrukssektorn, skulle anses vara forskning.

-Det fanns olika uppfattningar om kvalitén på utbildningen för rådgivare. Gruppen hade svårt att uppskatta konsulternas utbildningsnivå och deras prestationer. Det allmänna intrycket var att kunskapsnivån var tämligen hög.

-Handlingsplanen hade följt tidigare rekommendationer om kreditnivån.

-Inom ramen för projektet hade ett brett spektrum av planerade verksamheter blivit genomförda på primärhälsoområdet. Utvärderingsgruppen fann inga relevanta datauppgifter att tillgå för mer specifika bedömningar.

Slutsatser och rekommendationer:

Utvärderingsgruppens allmänna bedömning var att programmet precis hade kommit igång. PDRI hade hittills varit mer involverat i att bygga upp grundläggande infrastruktur och att organisera administrationen och i mindre utsträckning engagerats i själva driften av programmets olika delar. Utvärderingsgruppen bedömde att det behövdes tid att befästa den uppbyggda strukturen för att därefter koncentrera verksamheten på målgruppen i syfte att uppfylla programmets målsättning.

I utvärderingen lämnades ett antal konkreta rekommendationer för de specialstuderade områdena t.ex. att rådgivningsverksamheten behövde inrikta mer uppmärksamhet på att förbättra kontakterna med målgruppen samt att man eventuellt borde minska verksamhetens omfattning i syfte att förstärka kvalitén, att forskningsprojektet borde integreras bättre i programmet som helhet och att kreditsystemet borde vara flexiblere i förhållande till den ekonomiska utvecklingen i landet.

Utvärderingsgruppen efterlyste ett aktivt deltagande från SIDA i arbetet med att utarbeta ett system för insamlande och analys av statistiska uppgifter. De föreslog också en översyn av kostnaderna för olika områden samt en översyn av ansvarsförhållandena inom programmet.

*Evaluation of PDRI, Integrated Rural Development Programme, Zone 1, 1982-1992.

År 1992 genomfördes en oberoende utvärdering av PDRI på uppdrag av SIDA och det guineanska jordbruksministeriet. Utvärderingens syfte var framförallt att kontrollera programmets totala effekter och dess kostnadseffektivitet samt att i viss mån undersöka programmets kontakter med målgruppen och den lokala administrationen.

I utvärderingen använde gruppen både kvantitativa uppgifter från olika räkenskaper, budgetar, årsrapporter och annan statistik, samt kvalitativa bedömningar baserade på ett antal fältbesök på bynivå. Slutsatserna baseras sålunda på tolkning av fakta och intryck från besök i byarna.

Ansats:

I utvärderingen har programmets planering, genomförande, effekter och effektivitet bedömts. Utvärderingsgruppen för en diskussion kring programmets formulerade mål, målgruppen samt programmets struktur. Det lämnas en allmän beskrivning av utvecklingen inom olika sektorer och av programmets genomförande.

För att uppskatta programmets effekter på landsbygdsbefolkningens levnadsstandard har utvärderingsgruppen sökt bedöma effekterna på delmål dvs huruvida vuxenutbildningen, hälsovården, produktionen och

infrastrukturen blivit såsom planerat. Huvudsakligen görs effektbedömningen med hjälp av jämförelser mellan enskilda biståndsinsatser och uppskattade resultat. Det redovisas ingen tydlig korrelation mellan kvantitativa insatser och effekter.

Programmets effektivitet bedöms genom en schablonartad uppskattning av kostnader (för infrastruktur, investeringar/utrustning, teknisk assistans och driftskostnader) och nytta under perioden 1982-1992.

Iakttagelser:

- Målet för PDRI var alltför vagt och knappast operationaliserbart. "Att förhöja landsbygdsbefolkningens levnadsstandard" är en process och inte ett lämpligt mål för ett biståndsprogram. Bistånd skall ses som ett temporärt arrangemang för att förstärka landets möjligheter att fortsätta med utvecklande verksamheter även då programmet avslutats.
- Allmänt sett har ambitionerna varit höga vilket har medfört att alltför många verksamheter av tvivelaktigt värde har inlemmats i programmet.
- PDRI's lednings och organisationsstruktur lider av att avservärt "demokratiunderskott". Programmets målgrupp har ringa inflytande i planerings- och beslutsförfarandet.
- PDRI's allmänna effekter var av ringa betydelse. Om man beaktar externa faktorer såsom ekonomiska, politiska och sociala förhållanden i landet så tycktes PDRI ha varit en från början omöjlig satsning.
- Kostnadseffektiviteten har varit katastrofalt låg. En alldeles för stor del av biståndsmedlen har satsats på centret för administration och koordination i Bula samt på fordon, maskiner och teknisk assistens vilket medfört stora utgifter.

Slutsatser och rekommendationer:

Utifrån de iakttagelser som utvärderingsgruppen gjort bedömde de att PDRI formellt borde avslutas. SIDA har förbundit sig att finansiera programmet till slutet av 1994. Utvärderingsgruppen föreslog att ett nytt projekt med nya mål och ny inriktning utarbetas för perioden som följer efter 1994.

- Programmets mål bör ändras. Programmet bör inriktas mot institutionsbyggande med det övergripande målet att förstärka jordbruksministeriets regionala organisation så att den tillhandahåller ändamålsenlig rådgivning i syfte att öka produktionen och produktivitet inom jordbrukssektorn
- Programmets inriktning bör ändras från den "integrerade" ansatsen till en koncentration på jordbruksfrågor dvs. att ett antal olika verksamheter avslutas.
- Budgetramen bör anpassas så att man tar hänsyn till ändamålsenlighet och effektivitet vad gäller utgifterna för rådgivningsverksamhet.
- Målgruppen bör engageras så att samarbetet vid planering och genomförande av projekten förbättras

Utvärderingsgruppen lämnade ett förslag till nytt projekt (SECO) vars målsättning skulle vara att förstärka rådgivningsverksamheten i regionerna Cacheu och Oio under en period på fyra år.

FISKESEKTORN

Bakgrund:

Det svenska stödet till utvecklingen av hantverksfisket i Guinea-Bissau inleddes år 1977. Verksamheten kom igång i slutet av 1979. När projektet startade fanns två huvudmål; att öka produktionen av fisk samt att öka sysselsättningen inom fiskenäringen. Efter några år förändrades målsättningen för projektet till att öka levnadsstandarden för befolkningen i Bijagós-området och att öka tillgång på fiskprotein i landet.

Delmålen under projektets historia har varierat och omfattat utveckling av båttyper och fångstmetoder, förbättrad distribution av fisk, stärkande av fiskeridistributionen, båtbyggeri, samt planerade insatser för risodling, hälsovård, kommunikationer och utbildning.

Under 1984 omorganiserades programmet och delades upp i två delar. En kommersiell del för uppköp och distribution av fångsterna och en icke kommersiell del för utvecklingsaktiviteter i syft att öka fångsterna och förbättra de sociala och ekonomiska förhållandena för fiskarbefolkningen.

Utvärderingar:

*A Socio-Economic Evaluation of "Projeto de Pesca Artesanal da Regiao de Bijagós", 1981.

Ansats:

Utvärderingen använder sig av de utgångspunkter för socioekonomisk utvärdering som omnämns i rapporten "Social and Economic Change among the Bijagó" från 1980. Bland annat studeras integrationen mellan projektet och den lokala sociala organisationen, inkomstfördelning och användning av de pengar som projektet bidrar med, heltidsfiskets inverkan på andra verksamheter och dess sociala konsekvenser samt möjligheter att integrera kvinnor i projektet.

Utvärderingen är därmed huvudsakligen inriktad på projektets genomförande samt dess effekter på den socioekonomiska strukturen.

De socioekonomiska effekterna bedöms på basis av vad inkomsterna används till, fisketillgången i byarna, ägoförhållandena av produktionsmedel samt förhållandet mellan fiske och andra aktiviteter. Effektbedömningen har formen av en lägesbeskrivning, bedömningen lider brist på kvantifierade mätningar och jämförelser.

I utvärderingen påpekas att projektet endast varit igång i ett och ett halvt år vid tiden för utvärderingen och att slutsatser och rekommendationer i huvudsak baseras på iakttagelser och bedömningar av tendenser.

Iakttagelser:

-I utvärderingen noterades att det rådde svaga förbindelser mellan de projektansvariga och lokalbefolkningen. Målgruppen var i mycket liten grad involverad i planering och utförande av projektet.

- Lokala ledare hade begränsat inflytande över projektets resurser huvudsakligen pga. att redskap och liknande fördelades för privat ägo och därmed relaterade fiskarna till projektet som enskilda individer.
- Det märktes ingen tydlig negativ inverkan på andra verksamheter såsom jordbruk bland annat pga. att befolkningen på Bijagós-öarna huvudsakligen var bönder.
- Fiskefångsternas storlek varierade mycket mellan olika fiskare. Det noterades att det inte var de som fått full utrustning genom projektet som var de mest effektiva.
- Projektet hade inte medfört ökad tillgång på fisk i byarna.

Slutsatser och rekommendationer:

Målet att höja levnadsstandarden kan inte uppnås endast genom ökad fiskeproduktion utan kräver även andra aktiviteter såsom jordbruk, hälsa, utbildning, hantverk, småskalig industri och kommunikation. Projektet är därför en del i landsbygdsutvecklingen och kräver integration av andra sektorer.

I utvärderingen lämnas förslag till åtgärder för att förbättra projektet bl.a.

- att projektet bör omorganiseras så att det relateras till bynivå istället för individnivå i syfte att gagna samhället snarare än individen.
- att man bör söka integrera kvinnor i projektet genom att integrera verksamheter som anknyter till kvinnors traditionella uppgifter.
- att nya båtar bör byggas och gamla båtar förbättras.

*SIDAs stöd till hantverksfisket i Guinea-Bissau. Rapport från årsgenomgången i november 1982.

I enlighet med artikel V i samarbetsavtalet mellan Sverige och Guinea-Bissau gjorde en svensk-guineansk delegation en årlig genomgång av fiskestödet 1982.

Ansats:

Rapporten är en verksamhetsuppföljning av programmets socioekonomiska aspekter; teknik och produktion; hantering, förädling, distribution och försäljning; den kommersiella delen av projektet samt personal och utbildning. Delegationens årsgenomgång är huvudsakligen koncentrerad på genomförandet d.v.s. huruvida den faktiska verksamheten följer handlingsplanen för 1981-83. I genomgången görs även en summarisk bedömning av projektets kostnads-täckning och socioekonomiska konsekvenser.

Iakttagelser:

I början av programmet uppstod flera förseningar föranledda av svårigheter att rekrytera utländsk expertis, bristande lokal administrativ kapacitet och personalbrist, byggnads- och upphandlingsfördröjningar, driftsstörningar, brist på rutiner för medelsförvaltning liksom administrativa och organisatoriska problem hemmahörande i den guineanska förvaltningen. Bortsett från förseningar bedömde delegationen att verksamheten fortgick planenligt utan några större problem.

- Det noterades att tillgången på fiskeprotein hade ökat.
- Under uppbyggnadsskedet hade redovisningen varit dålig vilket försvårade

bedömningen av den kommersiella delens kostnadstäckning. Det bedömdes dock att myndigheternas prissättning på fisk var för låg för att klara kostnadstäckning.

-De försök som hade gjorts för att integrera programmets aktiviteter med andra insatser för landsbygdsutveckling (i syfte att höja levnadsstandarden för fiskarbefolkningen) hade inte medfört några direkta resultat.

Rekommendationer:

Delegationen lämnade flera operativt inriktade rekommendationer för att förbättra programmets fortsatta verksamhet. Nedan följer några åtgärdsförslag:

- Det bör anställas konsulter för organisering och administration inom projektet samt en socialantropolog (socioekonom) för kontinuerlig utvärdering.
- Bearbetningsmetoder bör utvecklas.
- Förbättra och ev. skaffa nya transportbåtar.
- Fiskeprojektets område bör utökas geografiskt.
- Fortsatt prov- och försöksfiske, samt fortsatt utveckling av båtar.
- Revision av kompetenta revisorer.
- Fortsatt stöd till utbildningsinsatser.
- Upprättande av ett dokumentationscenter inom projektet.
- Åtgärder för att distribuera fisk till landsbygden bör prioriteras.

*Svenskt stöd till fiskesektorn i Guinea-Bissau. Rapport från årsgenomgång 1985.

I december 1983 undertecknades ett nytt avtal mellan Sverige och Guinea-Bissau om fortsatt stöd under 1984-1986 till fiskesektorn. 1985 gjordes en årsgenomgång i syfte att skaffa fram information om verksamheten under det första året av det nya avtalet.

Ansats:

Årsrapporten är i huvudsak inriktad på att beskriva projektets verksamhet under 1984, att analysera förutsättningarna för den kommersiella och icke-kommersiella verksamheten samt att lämna förslag till adekvata åtgärder för att komma till rätta med brister av främst ekonomisk och teknisk natur.

Rapportförfattarna påpekar att det inte finns någon ambition i årsgenomgången att försöka åstadkomma förändringar i programmets inriktning. Diskussioner förs inom handlingsprogrammets givna ramar och bedömningar baseras huvudsakligen på jämförelser mellan handlingsplanen för 1984 och den aktuella verksamheten. I analysen av de kommersiella aktiviteterna och dess lönsamheten för småfiskare görs bedömningar med hjälp av jämviktsberäkningar utifrån uppskattade kostnader och intäkter. I analysen av förutsättningarna för den fortsatta verksamheten förs en diskussion om strategier för att nå den för verksamheten uppsatta målsättningen.

Iakttagelser:

- Under 1984 har programmets administration förbättrats.
- Genom tillförsel av fiskeutrustning och förbättrade kommunikationer ledde det svenskstödda projektet till en stark ökning av fiskeaktiviteten i projektområdet.
- Genom uppdelning av programmet i en kommersiell och en icke-kommersiell

verksamhet har förutsättningar skapats för ett effektivare utvecklingssamarbete. För den kommersiella delen utgör ekonomin det största problemet då den förda prispolitiken inte ger skälig kostnadstäckning.

Slutsatser och rekommendationer.

I årsrapporten gjordes bedömningen att förutsättningarna inte var särskilt goda för att programmet (med bibehållen inriktning och uppläggning) skulle leda fram till de uppsatta målen. Det noterades bl.a. att det med rådande prisstruktur och omfattning på fiskeförsäljningen skulle vara svårt att uppnå lönsamhet i verksamheten. Programmet bedömdes inte svara tillräckligt mot den specifika sociala och ekonomiska situationen bland öbefolkningen.

Det påpekades i årsrapporten att programmet på ett mer aktivt sätt borde inleda en dialog och ett direkt samarbete med lokalbefolkningen på bynivå. Då det i årsrapporten inte fanns någon ambition att försöka förändra programmets inriktning lämnades endast operativt inriktade rekommendationer om hur programmet kunde förbättra budgetering, redovisning, inköp och sjötransporter samt främja den socioekonomiska utvecklingsverksamheten.

*Utvärdering av det svenska stödet till fiskesektorn i Guinea-Bissau, 1985

I enlighet med samarbetsavtalet för perioden 1984-1986 gjordes en utvärdering av programmet 1985 i syfte att utvärdera om stödet uppnått sina mål samt ge underlag för programmets fortsatta inriktning. Under våren 1985 beslutade SIDA:s ledning att det svenska stödet borde fasas ut på medellång sikt. Utvärderingen baseras huvudsakligen på fältbesök.

Ansats:

Utvärderingsgruppen har bedömt programmets planering, genomförande, effekter och effektivitet.

Utvärderingsgruppen för en diskussion om huruvida målsättning och projektutformning är realistisk och relevant. Verksamheten bedöms i stort, val och anpassning av teknik etc. studeras liksom aktiviteter i relation till uppgjorda planer.

Utvärderingsgruppen har sökt uppskatta både direkta och indirekta effekter på produktion, utbildning, sysselsättning, inkomstfördelning, transport och kommunikation, bevarande av hantverksfisket och sociala aspekter. I huvudsak använder sig gruppen av s.k. kvalitativa bedömningar men vad gäller produktion och sysselsättning görs vissa kvantitativa uppskattningar och jämförelser. Erhållen fiskeproduktion sätts i relation till mål och till övrig organiserad försäljning och det görs en jämförelse mellan antalet heltids-sysselsatta med fiske före och efter det att projektet inleddes.

Utvärderingsgruppen gör en analys av projektets företagsekonomiska och samhällsekonomiska kostnader samt diskuterar huruvida projektet kunde gett bättre resultat, samt om det går att effektivisera.

Iakttagelser:

-Det noterades att projektets målsättning inte var tillräckligt klar från början utan utformades efter hand. Målen varierade under projektets historia, ambitionerna har varit höga och målsättningarna många. Kopplingen mellan projektmål å ena sidan och aktiviteter å andra sidan har varit svag. SIDA:s och Guinea-Bissau:s uppfattning om målen har skilt sig åt. Det konstaterades dock att målsättningarna hade anpassats efter gjorda erfarenheter så att de blivit mer realistiska.

-Redovisningsmetoderna vad gäller projektets utgifter m.m. var undermåliga fram till 1985 då granskningen genomfördes. Det konstaterades att projektets kommersiella del hade gått med förlust sedan starten men att det fanns förutsättningar för att det skall kunna bli företagsekonomiskt lönsamt.

-Delar av projektet användes för privata ändamål eller rekvirerades av staten.

-Projektet hade en dominerande roll beträffande uppköp och marknadsföring av fisk, detta monopol gynnade främst stadsbefolkningen.

-Projektets utvecklingseffekter hade fram till 1985 varit begränsade och den grupp som främst gynnats av projektet var de traditionella fiskarna i området.

-Det noterades att produktionen varit betydligt lägre än vad som angivits i målsättningen men att projektet, i jämförelse med övrig organiserad försäljning av fisk, hade spelat en viktig roll.

-Det noterades tecken på ett mer professionellt och rationellt tänkande bland fiskarna i sin yrkesutövning.

-Antalet personer med fiske som huvudsysselsättning hade ökat, det var dock inte klart om det också innebar en nettoökning av sysselsättningen.

-Projektet tenderade att koncentrera fördelarna på ett relativt litet antal människor.

-Projektet hade spelat en viktig roll för transporter mellan skärgården och fastlandet.

-Projektet hade bidragit till att skapa förutsättningar för en utveckling av hantverksfisket.

-Landets myndigheter hade i ökad grad uppmärksammat hantverksfiskets betydelse för landets utveckling.

-Projektet hade varit förhållandevis kostnadskrävande. Om projektet hade startats under mer företagsmässiga former skulle det troligen ha lett till ett bättre resultat.

Slutsatser och rekommendationer:

Efter åtta års intensivt arbete fanns ett fungerande projekt. Hantverksfisket hade återupprättats och kunde utvecklas. Utvärderingsgruppen menade att det var angeläget för landet att denna utvecklingsprocess kunde fortgå, och att projektet fyllde en viktig funktion som regelbunden fiskeleverantör. Möjligheterna att få bättre resultat i förhållande till kostnader berodde till största delen på om förändringar i landets ekonomiska politik fullföljdes.

Utvärderingsgruppen menade att en utfasning av stödet vore olyckligt. Om Guinea-Bissau skulle ha en framtid var det nödvändigt med balans i ekonomin. Fiskeprojektet kunde bli ett exempel på hur stor betydelse fungerande marknader har för ett lands utveckling.

I utvärderingen lämnas ett flertal operativt inriktade rekommendationer bl.a. att

- accelerera projektutvecklingen genom att fiskarna förses med både konsumtions- och insatsvaror.
- inrätta nya SIDA-tjänster.
- genomföra investeringar.
- integrera befolkningen i projektet på ett mer påtagligt sätt.
- prioritera utbildning av fiskare.
- eventuellt överlåta ansvaret för olika verksamheter på ett privatföretag i syfte att uppnå större kostnadseffektivitet.

INDUSTRISEKTORN:

Bakgrund:

Sveriges stöd till industrisektorn i Guinea-Bissau inleddes 1975/76. Det svenskstödda industriprogrammet omfattade bl.a. en mekanisk verkstad, C.M.V., vars uppgift var att marknadsföra fordonsunderhåll. Den svenska insatsen inleddes år 1979 med att bygga upp och utrusta verkstaden som kom i drift år 1981.

C.M.V. skulle reparera och underhålla fordon (i första hand Volvo och Berliet lastvagnar) samt ansvara för försäljning av fordon och reservdelar. Det operativa målet med C.M.V. var att reducera Guinea-Bissaus valutakostnader för den nationella fordonsflottan genom underhålla och reparationer med företagsekonomisk lönsamhet.

Utvärdering:

*C.M.V. (E.P.) En utvärdering av fordonsverkstaden i Bissau.

Fordonsverkstaden C.M.V. har allmänt betraktats som ett problembarn i biståndet till Guinea-Bissau och i korrespondensen om projektet förekommer många negativa omdömen.

Vid årsskiftet 1984/85 gjordes en utvärdering på SIDA:s uppdrag av det svenska stödet till den mekaniska verkstaden C.M.V. Utvärderingen baserades på tillgänglig dokumentation, intervjuer och fältbesök.

Ansats:

Utvärderingen söker beslysa projektets planering, genomförande, effekter och effektivitet.

Utvärderingsgruppen gör en uppskattning av projektets genomförande utifrån kvalitativa bedömningar och jämförelser med planerade/ budgeterade och verkliga aktiviteter. Gruppen belyser bl.a. projektets kapacitetsutnyttjande, valet av maskiner och utrustning, produktivitet, kvalitet, leveranssäkerhet, styrning och ansvarsfördelning.

I syfte att bedöma projektets effekter och effektivitet jämförde utvärderingsgruppen projektets resultat med de uppsatta målen samt analyserade om resultaten var rimliga i förhållande till de kostnader projektet medförde för Guinea-Bissau och SIDA. Till sin hjälp använde gruppen företagsekonomiska och samhällsekonomiska kalkyler.

Iakttagelser:

-Det noterades att planeringen lidit brist på helhetsperspektiv vilket försenade och fördröjde projektet. Det hade varit brister i rådgivningen och rent allmänt hade SIDA:s roll varit svag under hela projektet.

-Verkstaden hade överkapacitet på lång sikt och det saknades en plan för hur kapaciteten skulle utnyttjas.

-Produktiviteten och kvaliteten var låg.

-Personalen var utbildad men behövde kompletterande utbildning.

-Ansvarsfördelningen under planering och drift var till viss del oklar.

-C.M.V.s redovisning och ekonomiska uppföljning var dåligt organiserad.

Existerande datauppgifter byggde i hög grad på uppskattningar. Det rådde oklarheter om företagets tillgångar och finansiering. En kalkyl för 1981-1988 visade på ett negativt cash-flow om kostnaderna för det tekniska biståndet skulle belasta företaget och om biståndet skulle betraktas som en gåva var lönsamheten i praktiken noll.

-Utifrån en analys byggd på antaganden noterades en mycket hög samhällsekonomisk lönsamhet med en imponerande valutaeffekt. Utöver förlängd fordonslivslängd bedömdes C.M.V. ha ytterligare positiva samhällsekonomiska effekter som inte kunde kvantifieras i kalkylen exempelvis utbildning av personal vid andra verkstäder.

-Det saknades statistik över de märken och fordonstyper som fått underhåll vid verkstaden och därmed kunde man inte bedöma om verksamhetens inriktning följde de uppsatta målen.

Slutsatser och rekommendationer:

Måluppfyllelsen bedömdes vara hög när det gällde det samhällsekonomiska målet, det tycktes dock vara svårt att nå företagsekonomisk lönsamhet vid rådande förutsättningar (huvudskälet var felaktig prissättning).

Eftersom verksamheten hade god samhällsekonomisk avkastning och såg ut att kunna nå företagsekonomisk lönsamhet när det tekniska biståndet avvecklades ansåg utvärderarna att det var viktigt att SIDA fortsatte med sitt stöd till C.M.V. Tekniskt bistånd borde fortgå i samma omfattning som under perioden 1985-1987 och därefter reduceras.

Utvärderingsgruppen lämnade flera konkreta förslag på hur verksamhetens administrativa styrning, produktivitet och kvalitet kunde förbättras. Bl.a. rekommenderade gruppen att en intern ledningsgrupp inrättades för löpande uppföljning och diskussion av driften, att styrsystemen för uppföljning av försäljning, produktion och produktivitet utvecklades och att en bolagsstyrelse inrättades.

Utvärderingsgruppen betonade vikten av att söka öka motivationen hos verkstadspersonalen, att förbättra besiktningen av utförda arbeten och kontakten

med kunder samt att höja priserna i takt med att kvalitet och leveranstider förbättras. Kvaliteten inom det tekniska biståndet skulle kunna förbättras genom någon form av resultatrelaterad ersättning till konsulter. Det poängterades att SIDA borde uppmärksamma reservdelsimporten och, om C.M.V. inte fick valuta, inkludera reservdelar i importstödet.

UNDERVISNINGSSSEKTORN:

Bakgrund:

År 1978 inleddes det svenska sektorstödet till Guinea-Bissaus undervisningssektor. Modellen med sektorstöd förutsätter att parterna är överens om de allmänna principerna som ska gälla för utvecklingen inom en viss sektor. Sektorstödsformen innebär att mottagarlandet har större ansvar för detaljplaneringen och genomförandet av de olika programmen jämfört med mera detaljerade avtal om stöd till enskilda projekt.

Målen för det svenska sektorstödet utformades med utgångspunkt från Guinea-Bissaus utbildningspolitiska riktlinjer och de svenska biståndspolitiska målen. I det första sektorstödsavtalet var målsättningen

- att ge alla barn tillgång till utbildning
- alfabetisering
- att höja den vetenskapliga nivån i undervisningen
- att införa produktivt arbete i skolorna
- ideologisk fostran i skolorna.

1987 omorienterades sektorstödet till ett projektstöd vars övergripande syfte var att få till stånd en kvalitetsförbättring inom primärskolan så att den bättre motsvarade behoven.

Utvärderingar:

*Stöd till undervisningssektorn i Guinea-Bissau, Slutrapport, 1977

Guinea-Bissau begärde i april 1976 svenskt stöd till utbildningssektorn för budgetåret 1976/77 samt aviserade avsikten att även under kommande år avsätta en del av det svenska stödet till undervisningssektorn. I oktober samma år genomförde SIDA en kartläggning av undervisningssektorn i Guinea-Bissau där man bl.a. sökte analysera planer och behov inom sektorn samt identifiera områden som kunde visa sig lämpliga för svenskt bistånd.

I början av 1977 beslöt undervisningsbyrån att en särskild utbildningsgrupp skulle sändas ut till Guinea-Bissau för en närmare utredning och preliminär överenskommelse med utbildningskommisariatet om sektorstödet inriktning, omfattning och kostnadsfördelning över en femårsperiod.

Ansats:

Utbildningsgruppen informerade sig allmänt om utbildningssektorn i Guinea-Bissau. De aktuella samt övergripande målen för den guineanska utbildnings-

politiken diskuterades med representanter på plats. Behovet av insatser bedömdes utifrån iakttagelser och diskussioner med olika guineanska representanter. Utbildningsgruppens uppgift var inte att diskutera eller att sätta upp mål för de svenska insatserna. Det svenska sektorstödet skulle främja den allmänna utvecklingen samt stödja de guineanska utbildningsmålen.

Slutsatser och rekommendationer:

Under diskussioner mellan utbildningsgruppen och arbetsgruppen inom utbildningskommisariatet framkom det att det förutom huvudområdena för bistånd dvs. skolbyggnader och läromedel även fanns andra behovsområden såsom stödmateriel, personal för alfabetisering och utvecklingsarbete.

Utbildningsgruppen rekommenderade att sektorstödet skulle inriktas på

- organisatorisk utveckling på skolbyggnadsområdet med högsta prioritet för byggande av skolor för åk 5-6
- framställning och produktion av tryckta läromedel och inredning av skolor. Ett ramanslag för förbrukningsmateriel samt finansiering av viss specialutrustning.
- stöd till alfabetisering i form av stödmateriel och löner till regionala koordinatörer.
- utveckling av utbildningsväsendet med hjälp av både praktiskt och ekonomiskt stöd.

Det betonades att undervisningen även skulle förstärkas kvalitativt i samband med att den kvantitativa utbildningen fick stöd.

*Education in Guinea-Bissau 1978-81. The impact of Swedish assistance. An evaluation made jointly by the Ministry of National Education, Bissau and SIDA. September 1982

*Bistånd utvärderat. Utbildning i Guinea-Bissau. Nr:2/83 SIDA
(sammanfattning av utvärderingen ovan)

År 1982 genomfördes en utvärdering av undervisningssektorn i Guinea-Bissau och det svenska sektorstödet. Syftet med studien var att ge en bild av utvecklingen inom sektorn och av det svenska biståndet. Utvärderingen skulle också tjäna som underlag för beslut om framtida stöd till sektorn.

Studien genomfördes med hjälp av officiell statistik, genom besök på skolor i olika delar av landet och diskussioner med utbildningsadministratörer och lärare på undervisningsministerierna och i regionerna. I utvärderingsgruppen ingick representanter för SIDA och undervisningsministeriet i Bissau.

Ansats:

Utvärderingsgruppen konstaterade att den traditionella utvärderingsmodellen för projektstöd (dvs. då man undersöker i vilken utsträckning de resurser som Sverige ställt till förfogande bidragit till måluppfyllelse) inte var användbar eftersom den bygger på tanken att det är möjligt att isolera och urskilja effekterna av det svenska bidraget från alla andra faktorer som påverkar ett lands skolväsende.

Sektorstöd integreras i de nationella utvecklingsplanerna vilket gör det svårt att urskilja de svenskfinansierade insatserna, och därmed också att utvärdera dem. Utvärderingsgruppen fann det mycket svårt att hitta klara och mätbara indikatorer för att bedöma utbildningen men gjorde en ansats till att försöka finna variabler.

Utvärderingsgruppen gjorde en bedömning av genomförande och effekter; dels en bedömning av den allmänna utvecklingen samt förändringar över tiden inom undervisningssektorn med utgångspunkt från de fem mål som legat till grund för samarbetet inom utbildningssektorn, dels en beskrivning av utvecklingen (framförallt av olika insatser i kvantitativa termer) inom de delsektorer som erhållit en betydande del av det svenska biståndet.

De fem målen sammanfattades till två huvudrubriker; "jämlighet i utbildningen" och "undervisningens kvalitet".

"Jämligheten i utbildningen" belystes genom att undersöka andelen barn (mellan 7-14 år) i skolan, antal vuxenelever, fördelningen av utbildningsresurser samt vilka barn som fortsätter i högre årskurser och var. I bedömningarna beaktades socio-demografiska baserade på ålder, kön, region och stad/landsbygd.

"Undervisningens kvalitet" belystes genom att undersöka undervisningens relevans i förhållande till lokala villkor och behov, andel kvalificerade lärare samt bortfallsfrekvensen i skolorna.

Iakttagelser:

De svenska insatserna:

- Det svenska stödet till skolbyggnadssektorn hade använts på ett positivt sätt. Flera skolor hade byggts i landets landsbygdsområden.
- Skolböcker och undervisningsplaner finns utarbetade framförallt för de lägre årskurserna.
- Tillgången på läromateriel hade ökat. Sverige har bidragit till en betydande förbättring av materielltillgången.
- Svenskt stöd till vidareutbildning av lärare hade varit av stor vikt.

Allmänt inom sektorn:

- Över hälften av alla barn gick inte i skolan. Statistik över den undersökta perioden visade på ett minskat skoldeltagande. Minskningen varierade mellan olika regioner.
- Det noterades stora skillnader i tillgången mellan olika regioner, mellan könen och mellan stad och landsbygd.
- Antalet vuxna som påbörjade utbildning sjönk betydligt under perioden. (Eventuellt skulle man kunna invända att behovet hade minskat men med tanke på att läskunnigheten var 5 % vid självständigheten berodde minskningen snarare på ett minskat deltagande.)
- Investeringsbudgeten satsades till stor del på landsbygden. Av driftsbudgeten användes en förhållandevis stor del till högre undervisning, dvs för barn i städerna, huvudsakligen pojkar.
- Antalet elever i årskurserna 4, 5 och 6 hade ökat under perioden (men bortfallet var fortfarande stort och endast ett fåtal fortsatte högre grundläggande

undervisning). Flickorna tenderade att studera vidare i sin hemregion medan pojkarna föredrog att flytta till städerna.

-Läroplanen var mycket teoretiskt inriktad och alltför komprimerad.

Undervisningen var på portugisiska vilket endast talas av en liten del av befolkningen. Läroplanen anknöt i liten utsträckning till barnens verklighet.

Utvärderingsgruppen noterade att det förelåg en konflikt mellan de byäldstes kunskapsförmedling och den "moderna" skolan samt mellan nyttan av skolundervisning och produktivt arbete.

-Lärarnas utbildningsnivå hade förbättrats under perioden men den var fortfarande mycket otillfredsställande.

-Bortfallsfrekvensen i skolan var mycket hög, drygt hälften av barnen som skrivs in i första klass fortsätter inte året ut.

Slutsatser och rekommendationer:

Utvärderingsgruppen konstaterade att det svenska stödet användes på ett tillfredsställande sätt. De menade dock att det fanns två hinder i arbetet med ett effektivt utnyttjande av biståndet, dels brister i planeringsarbetet, dels problem i kommunikationen mellan olika ministerier samt mellan utbildningsministeriet och regional/ sektoriell administration.

Utvärderarna påpekade att utbildningen i ett land måste ske med utgångspunkt från landets speciella förutsättningar. För Guinea-Bissaus är den odlingsbara jorden den absolut viktigaste tillgången varifrån den största delen av befolkningen tjänar sitt uppehälle. Utvärderingsgruppen understryker att skolans verksamhet måste inriktas på att söka bidra till att människorna på landsbygden kan leva ett bättre liv.

Utvärderingsgruppen rekommenderade att det svenska stödet till Guinea-Bissaus undervisningssektor skulle koncentreras på delsektorerna; primärskola, alfabetisering samt utbildning för vuxna i praktiska ämnen. Mer specifikt bedömde de att insatserna borde inriktas på:

- att förbättra undervisningskvalitén dvs. anpassa undervisningen till lokala förutsättningar och behov, utbilda och vidareutbilda lärare och instruktörer samt stimulera kvalificerade lärare att arbeta på landsbygden
- att ge stöd till byggnation och underhåll av skolor och lärarbostäder.
- att ge stöd till basutrustning och
- att ge fortsatt assistens till utbildningsadministrationen.

Det noterades i slutet av rapportsammanfattningen (Nr: 2/83 SIDA) att SIDA, inför avtalet 1983-85, tagit fasta på rapportens rekommendationer så till vida att stödet till skolbyggnader tonades ned till förmån för personalbistånd till lärarfortbildning, läromedelsframställning och utbildningsadministration.

*Assistencia à Educacao num Contexto de Reforma (Education assistance in a context of reform), 1990.

1990 gjordes en utvärdering av det svenska stödet till undervisningssektorn under perioden 1988-1990. Stödinsatserna under perioden kanaliserades huvudsakligen till INDE (Institutiet för utbildningsutveckling) och till ett

nationellt tryckeri. Studien genomfördes av en grupp konsulter från Guinea-Bissau och Sverige. I studien ingick bl.a. fältbesök och intervjuer.

Ansats:

Syftet med utvärderingen var att analysera och bedöma resultatet av de svenska insatserna i relation till uppsatta mål samt att granska de allmänna förhållandena för stödinsatser till utbildningssektorn. (Eftersom utvärderingen är på portugisiska lämnas här ingen utförligare redovisning av metodologin.)

Iakttagelser:

- Det noterades att SIDA:s val av "viktiga insatser" hade haft begränsad effekt eftersom andra delkomponenter hade förbisetts bl.a. som en följd av bristande analys på planeringsstadiet. I produktionen/distributionen av böcker bistod inte SIDA med stöd till alla delkomponenterna i kedjan, såsom produktion av manuskript, och därmed fick insatserna begränsad effekt.
- Forskningen hade nyligen kommit igång och dittills producerat en antal studier med begränsat inflytande på landets utbildningspolicy.
- Byggnations- och upprustningsprogrammet för skolor hade inte fullföljts. Endast fyra av planerade tretton skolor stod färdiga.
- Rådgivningsverksamheten hade endast en begränsad strukturell inverkan på produktion/distribution av böcker och på det allmänna reformarbetet. En viktig orsak till detta var bl.a. bristen på permanenta motparter till följd av hög personalomsättning.
- Stödet till INDE skulle främja utvecklingen av den planerade utbildningsreformen. Det konstaterades att det var för tidigt att dra några slutsatser men att målsättningen troligen varit alltför ambitiös med tanke på att stödinsatserna huvudsakligen inriktats på bokproduktion. Allmänt sett bedömdes stödet till INDE som mindre lyckat.

Slutsatser och rekommendationer:

Utvärderarna konstaterade att det svenska stödet till undervisningssektorn inte hade lyckats bli så strategiskt som det var tänkt. Det märktes inga tydliga kvalitetsförbättringar, antalet barn hade inte ökat i någon större utsträckning och ojämlikheter mellan kön och regioner kvarstod.

Utvärderingsgruppen efterlyste en djupare analys utifrån målgruppens synvinkel. Analysen skulle inbegripa vikten av skolböcker i relation till andra behov liksom skolans potentiella roll i det guineanska samhället.

IMPORTSTÖD:

Bakgrund:

Sedan 1969 då det svenska stödet till PAIGC inleddes fram till 1975/76 bidrog Sverige med stöd för olika varuleveranser. De avsåg i första hand utrustning till undervisnings- och hälsosektorn. I det första samarbetsprogrammet efter självständigheten avsattes medel för allmänt importstöd. Det byggde i hög grad vidare på det dittillsvarande stödet till varuleveranser. Guinea-Bissau har fått importstöd via den s.k. landramen. Importstödet storlek specificeras i separata bilaterala avtal (vanligtvis för en 2-års-period i taget) men ytterligare medel kan

användas till importstöd om SIDA och Guinea-Bissau gemensamt beslutar att omfördela medel från andra delar inom landramen. Den första landramen bestod nästan uteslutande av importstöd men under årens lopp har sektor- och projektstöd fått en mer framträdande roll. I slutet av 1980-talet uppgick importstödet till ca 15 % av det totala stödet via landramen.

Sedan år 1987 har förutom importstöd även betalningsbalansstöd utgått till Guinea-Bissau via landramen.

Det huvudsakliga målet för svenskt bistånd till Guinea-Bissau har under senare år varit att främja ekonomisk tillväxt. Import- och betalningsbalansstöd har på ett väsentligt sätt ansetts bidra till ekonomisk tillväxt. Alltsedan år 1987 då regeringen i Guinea-Bissau lanserade sitt strukturanpassningsprogram har SIDA:s stödåtgärder även varit avsedda att stödja programmet.

Importstödet är bl.a. ämnat att dämpa bristen på valuta; öka tillgången på importvaror; främja tillkomsten av motvärdesfonder, tullsats i lokal valuta, utvecklingen av privata handelssystem och förbättrad produktionskapacitet.

Utvärdering:

*Macro-economic evaluation of SIDA import support to Guinea-Bissau, 1993.

År 1991 beslöt den svenska riksdagen att minska landramsstödet till Guinea-Bissau samtidigt som man beslöt att importstödet skulle öka i absoluta termer och därmed som andel av det svenska biståndet. Med anledning av den planerade utökningen av importstödet inför 1992-93 genomfördes en utvärdering i syfte att bedöma stödets effekter dvs. huruvida man uppnått uppställda mål eller ej. Studien skulle också lämna förslag på en lämplig utökning av stödet.

Ansats:

I utvärderingen bedöms insatsernas genomförande och effekter utifrån det administrativa förfarings sättet och fördelningen av importstödet. Utvärderingen är främst inriktad på att bedöma importstödet's makroekonomiska effekter under perioden 1987-91.

Importstödet's effekter bedöms utifrån dess kvantitativa och kvalitativa inverkan på

- Betalningsbalansen; det svenska importstödet jämförs med totalt betalningsbalansstöd och som andel av total import, och det görs en genomgång av vilka varor som inköpts.
- Budgeten; inrättande och användning av motvärdesfonder samt en uppskattning av landets inkomster från tullar och varuskatter.
- Intern handel; en bedömning av huruvida den kommersiella sektorn främjats eller ej.
- Jordbrukssektorn; bedömning om huruvida "rätt" varor har införskaffats och om de nått fram till målgruppen.

SIDAs importstöd jämförs genomgående med andra biståndsprogram för att uppskatta de relativa effekterna dem emellan.

Iakttagelser:

Fram till tidpunkten för utvärderingen var SIDAs importstöd relativt obetydligt i jämförelse med det totala betalningsbalans- och importstödet och hade därmed inte på egen hand haft några avgörande makroekonomiska effekter. I samband med indragningen av betalningsbalansstöd (1992) från andra biståndsgivare har det svenska stödet blivit en viktig tillgång på utländsk valuta.

- I utvärderingen noterades bristande samordning mellan SIDA och den guineanska regeringen.
- Importstödet bedömdes ha haft en positiv inverkan på den makroekonomiska utvecklingen speciellt beträffande intern handel och jordbrukssektorn.
- Importstödet bedömdes ha bidragit till en snabb tillväxt av det officiella handelssystemet och ökad gränshandel; det hade dock föga bidragit till att främja konkurrensen inom handelssystemet.
- Importstödet hade inriktats mot jordbrukssektorn och bidragit till en positiv utveckling vad gällde import, prisstabilitet och jordbruksproduktion.

Tillsammans med annat importstöd bedömdes det svenska stödet ha bidragit till att förbättra den guineanska regeringens makroekonomiska politik med bl.a. liberalare regler för import och fördelning av utländsk valuta, minskad gränsmuggling, förbättrad användning av motvärdesfonder och förbättrat tullsystem.

Slutsatser och rekommendationer:

I utvärderingen noterades att givet den akuta bristen på utländsk valuta, som kan förväntas i ett kort och medellångt perspektiv, är importstöd en mycket lämplig biståndsform. SIDA bör inte tveka med att fortsätta importstödet till Guinea-Bissau (åtminstone fram till slutet av 1990-talet). Importstödet bedömdes uppfylla/ha potential att uppfylla SIDAs alla målsättningar med bistånd. Importstödet bör hållas kvar på samma nivå som 1992-93, som andel av landramen räknat.

I ett längre perspektiv bör dock SIDA inrikta sig på att ett framgångsrikt anpassningsprogram medför en minskning av importstödet mot slutet av 1990-talet.

I utvärderingen lämnas ett flertal specifika rekommendationer i syfte att förbättra importstödet ändamålsenlighet och måluppfyllelse; förslag för att förbättra kontroll av och förhandlingar om stödet (fördelning och val av varor samt motvärdesfondernas användning)

Bland rekommendationerna framkommer att man även fortsättningsvis bör inrikta stödet på jordbrukssektorn och företrädesvis i samråd med den guineanska regeringens planläggning av biståndsfinansierade importvaror till sektorn. Importstödet bör balanseras med annat bistånd och man bör söka koordinera insatserna med andra biståndsprogram samt assistera den guineanska regeringen med råd både vad gäller den allmänna

makroekonomiska politiken (bistå i förstärkning av reformarbetet av budget- och investeringsprogram) och strukturanpassningsprogrammets utformning. I utvärderingen betonas att Sverige bör profilerar sig mer i policydiskussioner med Guinea-Bissau för att motverka inflytande från andra biståndsgivare.

ÖVRIGT:

*Revision av verksamheten vid biståndskontoret i Guinea-Bissau. Riksrevisionsverket (RRV) 1988 och 1991.

RRV har gjort två genomgångar av verksamheten vid SIDA:s biståndskontor i Guinea-Bissau. Dessa genomfördes 1988 och 1991. Revisionen baserades på besök vid biståndskontorer med genomgång av dels interna rutiner såsom administration, kassa, inköp, redovisning, utbetalningar et.c. dels genomgång och bedömning av några specifika insatser.

Iakttagelser och rekommendationer 1988:

Vid genomgången av de interna ekonomi-administrativa rutinerna framkom vissa brister. RRV lämnade konkreta rekommendationer för att komma till rätta med dem.

PDRI:

Revisionsgenomgången visade på stora svagheter i administration och redovisning.

RRV konstaterade att det inom konsultverksamheten fanns vissa oklarheter beträffande ansvarsfrågorna, att det rådde viss likviditetsbrist i projektet, att det inte fanns föreskrifter om redovisning och revision i samarbetsavtalen samt att Guinea-Bissau inte uppfyllde sin andel i avtalet.

RRV uppmanade SIDA att rätta till problemen samt lämnade några konkreta rekommendationer.

Fiskeprojektet:

RRV noterade brister i redovisnings- och revisionsförfarandet och att projektet hade brottats med stora likviditetsproblem. En stor del av de importerade insats- och matvarorna nådde inte fram till målgruppen. Det konstaterades ett stort svinn i projektet.

RRV bedömde att projektets överlevnad var starkt hotat under de rådande förhållandena och rekommenderade SIDA att göra en genomgång av de ekonomi-administrativa rutinerna i projektet samt att införa rutiner för revision av projektet. SIDA uppmanades att sätta större press på den guineanska regeringen så att priset på fisk höjdes till en rimlig nivå samt att verka för att missförhållandena beträffande försäljning av insatsvaror och olika typer av svinn eliminerades.

Iakttagelser och rekommendationer 1991:

Utifrån en genomgång av personal, dokumentation, kassa månadsjournaler, service till biståndspersonal m.m. lämnade RRV ett flertal konkreta rekommendationer.

RRV noterade att biståndskontoret hade väl fungerande rutiner för finansiell insatsuppföljning men att planeringssystemet inte var komplett uppdaterat. RRV rekommenderade bättre rutiner samt att en utveckling av planeringssystemen skulle prioriteras.

Vid en genomgång av Guinea-Bissaus budget- och redovisningssystem samt av finansiering av lokalkostnader framkom att det fanns ett generellt problem med att få landet att uppfylla villkoren i insatsavtalet beträffande finansieringen av lokalkostnader. RRV noterade också att motvärdesfonderna inte användes så som det var tänkt; de användes för driftskostnader i stället för utvecklingsmål. RRV rekommenderade en ökad revision av biståndsprojekten samt betonade att man borde försöka underlätta en integrering av biståndsprojekten i statsbudgeten. Det gällande systemet där motvärdesfonder kunde användas för finansiering av driftskostnader borde avvecklas.

PDRI:

RRV noterade att programmet stramats upp betydligt sedan besöket 1988. Den pågående strukturförändringen av PDRI till ett mer renodlat jordbruksstöd bedömdes vara positiv och det noterades att omstruktureringen borde medföra ett effektivare utnyttjande av biståndmedel samt skapa större förutsättningar för en högre grad av måluppfyllelse än vad man tidigare uppnått. RRV uppmanade biståndskontoret att fortsätta med att finansiera och genomföra årliga revisioner av PDRI.

Industrisektorn:

RRV noterade att de gällande reglerna för motvärdesfonder innebar att statliga företag subventionerades eftersom de inte behövde betala motvärde för utbildning och teknisk assistens. Stödet motverkade därmed struktur- och anpassningsprogrammet och utvecklingen av privat företagsamhet.

RRV uppmanade SIDA att överväga en förändring av formerna för stödet till företagen (statliga) så att dessa inte subventionerades. RRV föreslog vidare att utvärderingen av industristödet och revisionsinsatserna påskyndas samt att erfarenheterna från revision och utvärdering ligger till grund vid beredning av en ny fas av stödet.

Varubistånd och betalningsstöd:

RRV noterade att formerna för varubistånd inte fungerade tillfredsställande eftersom varorna fick ligga kvar i hamnen för länge.

SIDA uppmanades att söka utveckla rutiner så att hårdvalutan allokeras direkt till företagen/importörerna vilket brukar vara en normal rutin för varubistånd till andra länder. Målsättningen med varubiståndet "att främja den ekonomiska utvecklingen i Guinea-Bissau samt att förstärka dess strukturanpassningsprogram" borde då ha större förutsättning att uppfyllas.

Hantverksfiske:

Vid RRVs besök 1988 konstaterades behov av revision av projekt eftersom internkontrollen var svag och gjorda investeringar inte hade bokförts. RRV konstaterade att dessa problem kvarstod 1991.

RRV noterade att skärgårdsfiskarna genom införande av ett kreditsystem hade fått tillgång till redskap och utrustning via projektets försorg men systemet fungerade inte helt enligt intentionerna; utbetalningar hade inte fullgjorts i tid.

RRV betonade att ytterligare ansträngningar skulle göras för att driva in utestående skulder och att problemen skulle tas upp vid kommande sektorsgenomgång och avtalsförhandlingar.

SAMMANFATTANDE KOMMENTARER:

Efter en genomgång av befintliga utvärderingar/rapporter kan man först och främst konstatera att det råder stora skillnader beträffande ambitionsnivå, metodisk diskussion och tillvägagångssätt.

Rapporternas skiftande natur är delvis en följd av att mycket olika insatser studeras; allt ifrån specifika projekt och integrerade program till allmänt sektorstöd och importstöd. Studierna har också varierande syfte och olika utgångspunkter.

En allmän tendens bland rapporterna är att det stora flertalet, i enlighet med terms of reference, snarare är inriktade på att återföra erfarenheter än att kontrollera och ifrågasätta insatsernas varande och mål.

Utifrån en genomgång av utvärderingarnas syfte och metoder konstateras att det i huvudsak är insatsernas genomförande och effekter som bedöms i rapporterna medan planerings- och effektivitetsfrågor ägnas mindre uppmärksamhet.

Av totalt 16 inventerade rapporter var det endast 3 som beaktade såväl planerings- och genomförandefrågor som effekter och effektivitet. I övrigt beaktades de fyra aspekterna planering, genomförande, effekter och effektivitet i rapporterna enligt följande något schematiska översikt:

Planering: 7 st

Genomförande: 15 st

Effekter: 13 st

Effektivitet: 5 st

Det bör noteras att översikten ovan inte tar hänsyn till studiernas kvalitativa aspekter utan endast är ett försök till att systematiskt redovisa vilka frågor som behandlas i de utvärderingar och rapporter som inventerats.

Planeringsaspekter tas upp i 7 rapporter men av dessa är det endast i 3 fall som målen diskuteras i någon större utsträckning.

Verksamhetens utveckling och insatsernas genomförande studeras och redovisas i så gott som alla rapporterna.

Effektbedömningarna är ofta baserade på s.k. kvalitativa uppskattningar. Det råder en allmän brist på kvantitativa redovisningar av effekter i rapporterna.

Frånvaron av kvantitativa bedömningar kan dels förklaras av bristande tillgång på statistiskt material inom flera projekt och program, dels förklaras av metodiska svårigheter att mäta effekter exempelvis då målet med en insats är "att förbättra levnadsstandarden".

Effektivitetsmätningarna är få till antalet och i flera fall kvalitativt bristfälliga. Dåliga ekonomi-administrativa rutiner och växelkursförändringar medför svårigheter när det gäller att bedöma kostnadseffektivitet över tiden. Det är dessutom näst intill omöjligt att uppskatta icke-mätbara nyttor, såsom förbättrad levnadsstandard och höjd utbildningsnivå, som kan resultera från olika insatser.

De uppskattningarna som gjorts är tämligen schablonmässiga och är snarare en utgångspunkt för diskussion än en redovisning av faktiska effektivitet.

Det är svårt att dra några generella slutsatser utifrån det som framkommer i rapporterna. Det tycks dock allmänt sett vara en stor efterfrågan på förbättringar beträffande uppföljning och kontroll inom projekten och programmen. Vikten av förbättrade metoder för insamling och analys av statistik betonas i flera rapporter exempelvis olika i utvärderingar av landsbygdsutvecklingsprogrammet.

Rekommendationerna i rapporterna är, som tidigare påpekats, av mycket varierande karaktär. I flera rapporter återkommer dock rekommendationer angående förbättringar av projektets/programmets integration med målgruppen, fortsatta satsningar på konsulter och utbildning av rådgivare samt förbättrad administration och samordning inom projekten/programmen.

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

Kort historisk genomgång av det svenska stödet till Guinea-Bissau:

Sverige är Guinea-Bissaus äldsta och en av dess största samarbetspartners. Det svenska biståndet till Guinea-Bissau inleddes under befrielsekampen 1969 i form av stöd till befrielse rörelsen PAIGC. Biståndet avsåg i första hand utrustning till undervisnings- och hälsosektorn samt förnödenheter såsom tyger, redskap och livsmedel.

I och med att Guinea-Bissau blev självständigt år 1974 så öppnades möjligheter för ett närmare samarbete. I budgetpropositionen för 1975/76 föreslogs att Guinea-Bissau skulle bli ett sk programland för svenskt bistånd. Det av riksdagen antagna förslaget motiverades med att "Det är naturligt att Sverige nu utvidgar sitt stöd till Guinea-Bissau för att bidra till en konsolidering och utveckling av det samhälle som PAIGC under befrielse-kampen började bygga".

I SIDA:s förslag till beslut om årsavtal för Guinea-Bissau (juni 1975) noterades det att den guineanska regeringen inte hade utarbetat utvecklingsplaner som kunde ligga till grund för en långsiktig utformning av det svenska biståndet. Förslaget till bistånd skulle därmed ses som en interimistisk fortsättning på det tidigare biståndet. I förslaget till beslut nämns inga specifika mål med insatserna.

År 1976 inleddes ett reguljärt samarbete mellan Sverige och Guinea-Bissau i form av importstöd och stöd till utrustningsdominerade projekt (småindustri-utveckling) inom ramen för de guineanska utvecklingsplanerna. Det svenska stödprogrammet omfattade därmed dels insatser av den typ som lämnades före självständigheten, dels komponenter som i enlighet med landets planer kunde komma att utvecklas till mer långsiktiga insatser. I samband med att det reguljära samarbetet inleddes upprättades ett biståndskontor i Bissau.

I och med samarbetsavtalet för 1976/77 fick det svenska biståndet delvis en ny inriktning som en följd av de guineanska myndigheternas önskemål om att samarbetet med insatser till olika sektorer i större utsträckning än tidigare skulle beredas av SIDA. De svenska biståndsinsatserna motiverades med att de bistod till utvecklingen inom olika sektorer samt de av Guinea-Bissau uppsatta utvecklingsmålen.

På initiativ av Guinea-Bissau inledde Sverige under andra halvan av 70-talet ett flertal riktade insatser i form av projektstöd till fiskesektorn, industri-sektorn, energi- och telesektorn, samt stöd till ett livsmedels-laboratorium och en personal- och konsultfond. I samband med omorienteringen av biståndet från importstöd till projektstöd krävdes mer av SIDA och av den svenska resursbasen i form av ett ökat personalbistånd. (I anslutning till detta kan det vara intressant att notera att SIDA i förslag om bistånd i juni 1975 rekommenderade att man från svensk sida pga. språkfrågan skulle undvika ett personalkrävande bistånd.)

Inriktningen i det svenska samarbetsprogrammet med Guinea-Bissau ändrade gradvis karaktär i slutet av 70-talet. Från att i huvudsak ha varit ett stöd till aktiviteter inom infrastruktur och varuförsörjning koncentrerades stödinsatser till att "förbättra levnadsförhållandena för landsbygds- invånarna". Stöd till landsbygdsutveckling inkluderades i det långsiktiga biståndet till Guinea-Bissau medan stödet till energi- och telesektorn minskades och det framfördes förslag på att avsluta stödinsatserna. Biståndet till industriprojekten fortsatte men med målsättningen att det finansiella bidraget successivt skulle minskas. I mitten av 80-talet beslutades det att inga nya industriprojekt skulle inledas samt att en konkret plan för utfasning av stödet skulle utarbetas.

Koncentrationssträvandena fortsatte under senare delen av 80-talet och det framkom förslag på att avsluta olika insatser såsom stödet till hantverks-fisket på medellång sikt samt att stödet till hälsolaboratoriet. Stödet till telesektorn avslutades och det beslutades att inga nya insatser skulle ingå i landramsbiståndet. I slutet av 1980-talet skedde en gradvis kursomläggning av industristödet från projektstöd till stöd för att förbättra de allmänna villkoren. Inom utbildningssektorn ändrades stödet till ett mer riktat projektstöd.

I SIDAs förslag till beslut i slutet av 80-talet betonades att det svenska stödet skall bidra till ekonomisk och social utveckling med inriktning på landsbygdens behov samt att stödet skall anpassas till Guinea-Bissaus stabiliseringsprogram. Det påpekades att biståndet allmänt skall inriktas på att förbättra de grundläggande förutsättningarna för utveckling dvs. uppbyggnad av kunskap, kompetenta institutioner och företag, infrastruktur, en fungerande förvaltning samt ett system för styrning och kontroll av projekt. Från SIDAs håll betonades att projekt- och programbistånd bättre än tidigare skall anpassas till biståndets miljö. Målen för biståndet skall göras mer realistiska, verksamheten skall förenklas, ansvarsförhållanden skall förtydligas och kostnadsmedvetandet skall förstärkas.

Inför samarbetsavtalet för perioden 1992-93 betonades att stödet i ökad utsträckning skall gå till kompetensutveckling och institutionsuppbyggande inom tillväxtfrämjande verksamhet och sociala sektorer. Det påpekades också att ökad tonvikt i biståndssamarbetet skall läggas vid uppföljning av den ekonomiska politiken och de makroekonomiska effekterna av det svenska stödet. Det noterades att mänskliga rättighets- och demokratiaspekter bör framhävas i dialogen med Guinea-Bissau.

EN SEKTORSVIS GENOMGÅNG AV MÅLFORMULERINGAR

Följande iakttagelser baseras på en genomgång av SIDAs förslag till beslut inför regeringen under perioden 1975-1991 samt de till förslagen bifogade insatspromemoriorna. De svenska insatserna redovisas kortfattat sektorsvis. För varje sektor lämnas en beskrivning av målformuleringarnas utveckling över tiden, kommentarer till målformuleringarna samt en redogörelse av avrapportering av resultat.

Det bör noteras att översikten inte gör anspråk på att vara en heltäckande inventering av alla de målformuleringar som anförts för svenska

biståndsinsatser till Guinea-Bissau under perioden. Genomgången har koncentrerats till de formuleringar som redovisas i samband med förslag till beslut och har därmed inte tagit hänsyn till sådana målformuleringar som eventuellt återfinns i olika handlingsplaner. I översikten redovisas inte alla specifika målformuleringar för olika (del-) projekt, exempelvis redogörs inte för alla projektstöden inom industrisektorn även om målformuleringar i vissa fall finns medtagna i de inventerade dokumenten.

LANDSBYGDSUTVECKLING:

Det svenska stödet till landsbygdsutveckling i Guinea-Bissau inleddes på initiativ av den guineanska regeringen. Fr.o.m. budgetåret 1979/80 inkluderades stöd till landsbygdsutveckling i det långsiktiga biståndet till Guinea-Bissau. I SIDA:s förslag till beslut framfördes att syftet med insatsen skulle vara "att bidra till förbättrade levnadsförhållanden för eftersatta grupper".

Under 1980-81 omorienterades det svenska stödet mot landsbygdsutveckling och en större insats för integrerad landsbygdsutveckling planerades. Insatsens huvudmål var "att förbättra levnadsvillkoren för befolkningen i det aktuella området, zon 1". Levnadsstandarden skulle höjas genom att förbättra landsbygdsbefolkningens näringsstandard, utbildningsnivå och hälsa samt den fysiska infrastrukturen på landsbygden. Insatsen berörde därmed flera olika ministeriers verksamhetsområden.

Målen för programmet formulerades av den guineanska interministeriella kommittén. I SIDA:s förslag till beslut påpekades det att programmets syn på landsbygdsutveckling i viktiga avseenden sammanföll med SIDA:s. Det noterades att landsbygdsutvecklingsprogrammet skulle vara ett sätt att uppnå de svenska biståndsmålen.

Inom landsbygdsutvecklingsprogrammet ingick ett flertal olika delprojekt och under programmets gång utökades insatserna till att inkludera allt fler områden i syfte att bidra till det övergripande målet.

Huvudmålet, "att höja levnadsnivån för landsbygdsbefolkningen", kvarstod fram till 1989 då ännu ett mål inkluderades i handlingsprogrammet. Det nya målet var "att på medellång och lång sikt göra denna utveckling bärkraftig genom miljöbevarande åtgärder".

Kommentarer:

Huvudmålet för PDRI har varit mycket vagt under hela perioden. Att höja levnadsstandarden för befolkningen på landsbygden är ett mycket ambitiöst och oprecist mål. Det är svårt att mäta effekter och bedöma måluppfyllelse med ett sådant övergripande mål som att höja levnadsstandarden. När har man nått målet? och Hur ser det egentligen ut?

"Att höja levnadsstandarden är en process och inte ett lämpligt mål för ett biståndsprogram" som det så riktigt påpekas i en utvärdering av landsbygdsutvecklingsprogrammet. Målsättningen är snarare en antydning om vilken inriktning bistånd skall ha i allmänhet än ett användbart verktyg för att styra

och följa upp insatserna inom ett visst område.

Under programmets förberedande fas fanns intentioner att utveckla metoder för att utvärdera programmet bl.a. planerade man att utarbeta två typer av projektutvärdering; dels processutvärdering för att återföra erfarenheter till programmet, dels resultatutvärdering för att mäta effekter. Det framkommer dock inte vad som hände med dessa intentioner, huruvida man försökte eller inte, men att döma av olika rapporteringar i insatspromemorior och utvärderingar har man varken funnit några tillförlitliga metoder för att utvärdera programmet eller utarbetat något system för datainsamling och analys.

I de insatspromemorior som bifogas till SIDAs förslag på insatser lämnas redogörelser av programmet främst i form av verksamhets- och insatsuppföljning. I redogörelserna hänvisas till de bedömningar som framkommit i olika utvärderingar av programmet bl.a. att programmet trots organisatoriska och administrativa problem bidragit till påtagliga resultat inom hälsovård och utbildning samt att flera byföreningar bildats. Det noteras att den grundläggande strategin varit riktig men att svårigheter föreligger beträffande evaluering av effekter. Det påpekas att tidigare brister och problem inom programmet successivt bearbetats och delvis lösts.

FISKESEKTORN:

I Guinea-Bissaus utvecklingsmålsättning ingick uppbyggnad av en egen fiskenäring. 1976 inkom myndigheterna i Guinea-Bissau med en framställning om svenskt stöd till fiskesektorn. I SIDAs förslag om stöd framfördes att målsättningen med insatsen skulle vara

- att öka fiskeproduktionen för inhemsk konsumtion och export
- att öka sysselsättningen inom fiskenäringen
- att minska beroendet av utländskt engagemang inom fiskesektorn
- att minska riskerna för överexploatering

Det framfördes också ett antal delmål för insatsen;

- att utveckla kust och flodfisket
- att skapa möjligheter för inhemsk tillverkning av lämpliga båttyper
- att ordna med undervisning i navigation
- att förbättra distributionen inom landet och skapa förädlingsmöjligheter för export av fisk
- att undersöka förekomsterna av fisk

Under programdiskussionerna kom parterna överens om att det svenska stödet skulle inriktas på kust- och flodfiske. Huvudmålsättningen för de svenska insatserna skulle vara

- att öka sysselsättningen inom fiskenäringen
- att öka produktionen av fisk för att i första hand täcka det inhemska behovet och i andra hand för export

och delmålen skulle vara;

- att utveckla det traditionella fisket och bygga upp en fiskerinäring baserad på inhemska resurser

- att förbättra distributionen av fisk inom landet samt skapa möjligheter för export av fisk
- att utveckla båttyper och fångstmetoder lämpade för Guinea-Bissaus fiskevatten

I förslag till beslut för perioden 1978-79 framfördes utöver huvud- och delmål även specifika produktionsmål för insatsen;

- att utveckla fisket från husbehov till fiske för avsalu
- att öka produktionen med 2000 ton årligen

I början av 80-talet ändrades huvudmålsättningen för stödet till fiskesektorn och i förslag till beslut 1983 finner man att huvudmålen fortsättningsvis skulle vara;

- att bidra till ökad levnadsstandard bland befolkningen i regionen och
- att bidra till ökad tillgång på fisk i landet

Huvudmålsättningen kvarstod medan nya produktionsmål infördes. I slutet av 80-talet var produktionsmålet fram till 1991 att det skulle finnas 100 aktiva hantverksfiskelag.

År 1989 tillkom ett nytt mål för insatserna till fiskesektorn;

- att bidra till kunskapsuppbyggnad såväl bland fiskarbefolkningen som på hantverksfiskemyndigheten (PESCARTE).

I samband med förslag om att utveckla fiskestödet på medellång sikt utökades målsättningen återigen (1991) med ännu ett mål;

- att bidra till förbättrat resursutnyttjande och effektivare förvaltning inom sektorn.

Kommentarer:

Målformuleringarna för stödet till fiskesektorn har varit många och enligt vad som framkommit ovan har målen ändrats och omformulerats ett flertal gånger på alla nivåer. Huvudmål, delmål och produktionsmål har bytts ut, förändrats och modifierats över tiden.

Förändringen av huvudmålet i början av 80-talet visade på en viljeinriktning, en ökad ambition med projektet, men det bör noteras att det är betydligt svårare att mäta ökad levnadsstandard än ökad sysselsättning. Mål-formuleringarna för stödet till fiskesektorn har utvecklas åt olika håll på olika nivåer; det har tillkommit fler specifika produktionsmål samtidigt som huvudmålet delvis blivit vagare och svårare att mäta.

I avrapporteringar i insatspromemorior hänvisar man till olika utvärderingar för att beskriva genomförande och resultat. Det noteras bl.a. att produktionsmålet för 1979 inte uppfylldes till följd av förseningar i projektets inledningsskede. Det påpekas dock att produktionen förbättrats. Det rapporteras vidare att de kommersiella målen ej uppnåtts samt att kapacitetsutnyttjandet i projektet låg på en 50-procentig nivå.

Efter det att huvudmålet förändrats till att inkludera höjd levnadsstandard påpekas i avrapporteringar att den målsättningen är mycket svår att mäta men att indikatorer visat på förbättringar inom hälsa och kommunikationer.

Det konstateras att tillgången på fisk är betydligt lättare att mäta och projektets produktion mäts i relation till den totala produktionen.

Det påpekas att projektet haft initialsvårigheter men att "den svenska insatsen har haft väsentlig betydelse för utvecklingen av det småskaliga fisket" och att den tjänat som modell för andra insatser i landet. Det konstateras även att fångsterna ökat de senaste 10 åren mycket tack vare det svenska biståndet. I samband med detta bör man notera att det i tidigare avrapporteringar påpekats att fiskeproduktionen inte ökade i början av projektperioden p.g.a. låga fiskepriser och att produktionsökningen inleddes i samband med att försäljningspriserna på fisk höjdes i mitten av 80-talet.

INDUSTRISEKTORN:

I Guinea-Bissaus preliminära utvecklingsplaner fanns förslag att bygga ut småindustrin för förädling och tillverkning av varor. 1975 lämnade Guinea-Bissau en lista på olika industribranscher för vars etablering man sökte svenskt stöd. Sverige inledde ett industristödsamarbete med Guinea-Bissau och flera småindustriprojekt inleddes under den första avtalsperioden 1976-1980.

Målet med småindustriutvecklingen var att stödja landets utveckling och utnyttjande av naturresurser.

Programmet förändrades en hel del från ursprungsplanerna, vissa projekt lades ned och andra tillkom. (Svenska insatser till småindustrisektorn i Guinea-Bissau har under olika tidpunkter utgått till möbelsnickeri, honung- och vaxprojekt, sågverk, tegelbruk, serviceverkstad, mekanisk verkstad, hantverk på landsbygden, upprustning av reparationsvarv och gjuteri samt till att förstärka generaldirektoratet för industri.)

Inför den andra avtalsperioden påpekades det att Guinea-Bissau hade få fungerande projekt och att den viktigaste uppgiften för industristödet var att se till att de projekt som SIDA gav stöd till fungerade.

I förslag till beslut framfördes att fortsatt stöd skulle utgå till pågående projekt. Det övergripande och långsiktiga målet med insatsen var

- att bidra till att skapa en för landet nödvändig basindustri
- att främja sysselsättningen
- att ta tillvara inhemska råvaror
- att öka exportinkomsterna

Det kortsiktiga målet var

- att möjliggöra att driften kan sättas igång i pågående projekt och säkerställa driften i de industrier som redan kommit igång dvs förbättra utnyttjandet av redan gjorda investeringar. Detta kortsiktiga mål poängterades i de fortsatta framställningarna om stöd till sektorn.

Under andra halvan av 80-talet framfördes även specifika mål för olika industrier för perioden fram till 1988 bl.a. försäljnings- och produktionsmål.

From. andra halvan av 1980-talet minskade stödet till industrisektorn och i vissa fall upphörde det helt. I förslag till beslut påpekades att målsättningen för det fortsatta stödet var att ändamålsenliga styr- och kontrollmekanismer skulle införas vid företagen samt att kostnadseffektiva former för biståndet skall utarbetas.

I och med att den gradvisa kursomläggningen av industristödet inleddes minskade projektstödet till enskilda industrier till förmån för ökad satsning på åtgärder för att förbättra de allmänna villkoren.

Inför samarbetet 1990-91 påpekades det att stödet skall anpassas till strukturanpassningsprogrammet och den nya ekonomiska politiken samt att det skall inriktas mot generellt stöd till den industriella miljön. Stöd skall utbetalas till en industriell fond och företagsledarutbildning.

I förslag till beslut noteras att industrisamarbetet skall syfta till

- ekonomisk tillväxt,
- jämvikt i handelsbalansen,
- att försäkra anskaffning av faktorer som är vitala för utvecklingen,
- och förbättrad finansiell och administrativ ledning av företagen.

Kommentarer:

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det svenska stödet till industrisektorn huvudsakligen har genomgått tre faser; uppbyggnad/investering i olika småprojekt, sedan konsolidering av de svenskfinansierade företagen, och därefter successiv avveckling av projektinsatserna till förmån för generellt stöd till den industriella miljön.

Målsättningarna har förändrats i samma takt som de olika "faserna" avlöst varandra; först allmänt utvecklingsstöd och sedan konkreta projektinsatser med specifika målsättningar med anknytning till de övergripande målen för industrisektorn såsom ökad sysselsättning och ökade exportinkomster. Därefter blev huvudmålsättningen att konsolidera företagen och i samband med att projektinsatserna avslutades har målsättningen varit att främja den allmänna industriella miljön. Eventuellt kan det bli svårare att mäta effekter av insatserna med den nya målsättningen. Det går dock att finna mätvariabler såsom antalet utbildade företagsledare, användning och utveckling av den industriella fonden m.m.

I tidiga rapporter av de svenska insatserna hänvisas till utvärderingar där det konstaterades att projekten försenats och att kostnadsramarna spräckts, men att de ändå bedömdes ha positiva effekter och att de på sikt skulle fylla viktiga behov. Det påpekades att investeringarna fått stor uppmärksamhet men att driften inte analyserats i tillräcklig utsträckning.

I avrapporteringar i samband med förslag till beslut redovisas även verksamheten och resultaten inom olika projekt. Det konstateras att företagen inte kan överleva av egen kraft, att ett fåtal är lönsamma, att produktion och kapacitetsutnyttjandet är lågt men att det är högre än i de flesta andra företag i sektorn. Det noteras också att kunskapsöverföringen fungerar bra.

INFRASTRUKTUR

Energi:

1978 inleddes det svenska stödet till energisektorn i Guinea-Bissau efter en hemställan om femårigt sektorstöd. Stödinsatserna baserades på en av den guineanska regeringen utarbetad femårsplan med huvudsaklig inriktning på upprustning av energiförsörjningen på landsbygden

Det svenska stödet utgick i huvudsak i form av leveranser och installationer för att genomföra de konkreta åtgärder som planerats från guineansk sida. Efter att investeringsprogrammet slutförts fortsatte visst stöd för drift.

Telekommunikationer:

1978 inleddes det svenska stödet till telesektorn på initiativ från Guinea-Bissau. Syftet med insatsen var att rusta upp och bygga ut telenätet i Bissau och till regionshuvudstäderna med utrustning från Sverige.

Efter halva tiden var utbyggnadsprogrammet i fas med planerna. I samband med att det svenska stödet avslutades 1981 lämnade Guinea-Bissau en ny framställan om finansiellt stöd till programmet för underhåll av det automatiska telesystem som installerats.

I förslag till ny insats från Sveriges sida var målsättningen -att under två och ett halvt år säkerställa drift och underhåll av systemet samt utbilda drifts- och underhållspersonal.

I förslag till fortsatt stöd till telesektorn 1983 var målsättningen -att skapa ett stamnät för telekommunikationerna i Guinea-Bissau och därmed underlätta kontakten mellan den centrala och regionala förvaltningen samt de kommersiella kontakterna mellan olika delar i landet.

I fortsatta förslag till stöd framhölls vikten av att vidmakthålla gjorda investeringar samt genom utbildning och kunskapsöverföring öka teleadministrationens administrativa och tekniska kompetens.

Kommentarer:

Det svenska stödet till energi och telesektorn kan sammanfattas med två ord utbyggnad och drift. Målsättningen var först att bistå med stöd till investeringar och därefter att försäkra sig om fungerande drift.

I avrapporteringar noteras att utbyggnaden i huvudsak gått i fas med vad som planerats och att stödet (investeringarna) antas ha positiva effekter. För telestödet noterades att insatserna genomförts med små förseningar och begränsade kostnadsökningar. Det konstaterades dock att när systemet skulle tas i drift hade elnätet inte byggts ut som planerat och att det därmed var nödvändigt att utrusta telestationerna med dieselmotorer. I avrapporteringar påpekas att investeringarna uppmärksammas men att driften inte analyserats i full utsträckning.

I andra avrapporteringar konstateras att telesystemet "fungerar för det mesta dygnet runt". Utifrån bedömningarna i en utvärdering påpekas att stödet varit till stor nytta men att måluppfyllelsen beträffande planering och kunskapsöverföring varit bristfällig.

UTBILDNINGSSSEKTORN

"När Guinea-Bissau blev självständigt och programland för svenskt bistånd var det naturligt att fortsätta samarbetet inom undervisningssektorn"

1977 undertecknades ett avtal om stöd till undervisningssektorn för perioden 1978-82. Syftet med insatsen var att stödja Guinea-Bissaus mål för sektorn. Det svenska stödet skulle inriktas på inre kvalitativ uppbyggnad av undervisningssystemet. Det första året planerades tre komponenter ingå i sektorstödet; skolbyggnadsprogram, inredning och läromedel samt stöd till vuxenundervisningen. Medlen utnyttjades ej som planerat pga. principdiskussioner inom det guineanska undervisningsministeriet och därmed koncentrerades det svenska stödet på reparationer och nybyggnad av primärskolor, lärarfortbildning och lokalt anpassade undervisningsformer.

1981 presenterade det guineanska undervisningsministeriet ett förslag till nytt skolsystem. Reformförslaget bedömdes ligga i linje med de svenska biståndspolitiska målen och SIDA:s syn på prioriteringar. I SIDA:s förslag till fortsatt stöd poängterades vikten av att genom sektorstöd stödja de krafter som arbetade för att skolan skulle få en utjämnande och demokratiserande effekt samt nå ut till landets alla delar. I förslag till stöd framfördes att stödet skulle medverka till:

- att förbättra läromedelssituationen
- att producera fler läroböcker och skrivböcker i landet

1987 lämnade SIDA förslag till projektstöd och därmed skedde en viss omorientering från det tidigare sektorstödet. Det svenska stödet skulle främja genomförandet av en reform av grundskolan enligt den guineanska strategin för undervisningssektorn. Det noterades att projektets mål sammanföll med målen för Guinea-Bissaus eget strategiförslag för undervisningssektorn. Det övergripande syftet med projektstödet var att få tillstånd en kvalitetsförbättring inom den sexåriga skolan så att den bättre skulle motsvara landets behov.

I SIDA:s förslag till beslut framfördes en genomarbetad målformulering för insatsen där projektets långsiktiga huvudmål var:

- att bidra till att landet får ett grundskolesystem som är bättre anpassat till förhållandena i Guinea-Bissau, både på nationell och lokal nivå.
- att höja effektiviteten i undervisningen så att (så småningom) alla barn i skolåldern kan tillgodogöra sig den.
- att verka för alla barns lika möjligheter till inträde i skolan, med särskilt beaktande av skillnader i kultur, samhällsklass och kön.
- att stimulera till en demokratisering av undervisningen vad gäller innehåll och metoder, bidra till att en tolerant attityd skapas i syfte att stärka de demokratiska värderingarna i samhället.

- att skapa förutsättningar för utvecklingen av en litterat miljö.
- att utnyttja landets egna resurser för att göra skolväsendet mindre beroende av utlandet.

Produktionsmålen för den svenska insatsen var under de första tre åren:

- att förse Guinea-Bissaus alla grundskolbarn med läse- och räkneböcker, skrivböcker, blyertspennor, suddgummin, pennvässare och linjaler.
- att stödja pågående reformarbete av lärarutbildningen genom en personalinsats och genom inköp och leverans av visst undervisningsmaterial till lärarskolorna i Bissau och Bolma samt experimentcentret i Cufar.
- att stödja det pedagogiska forskningsarbetet genom att utbilda 5-6 guineaner så att de självständigt kan genomföra fältundersökningar.
- att bygga till och reparerar 13 skolor i Cacheuregionen.
- att verka för en effektiv samordning och kontroll av den svenska insatsen samt mellan olika givare.

I 1991 års förslag till fortsatt stöd till undervisningssektorn lämnades specifika mål för den kommande femårsperioden:

- att antalet barn som avslutar klass fyra skall höjas från nuvarande ca. 10 % av de som börjar primärskolan till 20 % vid avtalsperiodens slut.
- att minst 70 % av skolbarnen skall ha böcker i matematik, portugisiska och orienteringsämnen.

Kommentarer:

Det svenska stödet till utbildningssektorn har genomgått en förändring från sektorstöd inriktat på vissa delområden till ett mer riktat projektstöd med målformuleringar på olika nivåer, både övergripande långsiktiga mål och mycket specifika produktionsmål.

En utvärdering av sektorn från 1982 visade på nedslående rapporter om ineffektivitet och höga bortfall. En slutsats var att man inte kunde fortsätta med kravlöst sektorstöd av importstödskarakter. 1985 efterlystes en aktiv insats från svensk sida och som framgår ovan bidrar Sverige sedan 1988 med ett mer riktat stöd.

I avrapporteringar och utvärderingar påpekas att det är svårt att mäta resultat inom utbildningssektorn eftersom huvudsyftet är att påverka kvalitet och attityder vilket är ett långsiktigt arbete. Det finns dock flera möjligheter att utifrån allmänna bedömningar av sektorns utveckling söka uppskatta förändringar och effekter.

HÄLSOSEKTORN:

Efter en förfrågan från Guinea-Bissau 1978 inleddes det svenska stödet till ett laboratorium för folkhälsa. Huvudmålsättningen med laboratoriet var enligt arbetsplanen:

- att medverka i upprättandet av en nationell kartläggning av de stora folksjukdomarna
- att utbilda kadrer inom verksamhetsområdet
- att ansvara för ändamålsenlig drift vid landsbygdens hälsocenterlaboratorier

samt administrera dessas personal och materialförsörjning
 -att bedriva klinisk serologisk diagnos
 -att bedriva parasitologisk diagnos
 -att bedriva laboratediagnostik av lepra och tuberculos

Det framkom sedermera i en uppföljning av insatserna att arbetsprogrammet var alltför tekniskt avancerat på flera punkter. Verksamheten modifierades och anpassades därmed till mer omedelbara behov och kom att inriktas på epidemiologisk verksamhet, utbildning, bakteriologisk och parasitologiska undersökningar.

I rapporter i slutet av 80-talet strax innan stödet till laboratoriet avvecklades framkom att verksamheten fungerade väl.

IMPORTSTÖD

I det första samarbetsprogrammet 1975/76 avsattes medel för allmänt importstöd till Guinea-Bissau. Det byggde i hög grad vidare på stödet till varuleveranser som utgått sedan 1969.

Målet med insatsen var att stödja Guinea-Bissaus egen upphandling på den internationella marknaden.

I mitten av 80-talet betonades att importstödet skulle stödja ekonomisk tillväxt i Guinea-Bissau. Det poängterades att stödet borde utformas som stöd till det guineanska stabiliseringsprogrammet för ekonomisk och social utveckling vars syfte var att öka livsmedelsproduktionen och varudistributionen samt höja kapacitetsutvecklingen i näringslivet.

Målsättningen för de svenska insatserna var att valda varor skulle stimulera denna politik genom att tjäna som incitamentsvaror för ökad produktion eller som insatsvaror i produktionen.

Det viktigaste målet med importstödet har även fortsättningsvis varit att bidra till ökad tillväxt inom den guineanska ekonomin och förstärka dess ekonomiska stabiliseringsprogram

Kommentarer:

Målsättningen har i princip varit densamma under hela perioden. I början låg dock tonvikten mer konkret på stöd till upphandling på den internationella marknaden medan insatserna syfte under senare år främst har varit att bidra till ekonomisk tillväxt samt att stödja landets stabiliseringsprogram.

Till följd av gjorda bedömningar som redovisades i en insatspromemoria koncentrerades stödinsatserna i slutet på 70-talet.

I uppföljning av insatserna i början av 80-talet noterades det en tendens till att använda stödet för att finansiera insatser som inte var genomtänkta, det påpekades dock att stödet bidragit till att viktiga funktioner kunnat hållas igång bl.a. via tillförsel av viktiga varor.

I slutet av 80-talet noterades att det var svårt att säkerställa att varorna nådde till målgruppen för stödet.

PERSONAL- OCH KONSULTFOND:

Stödet till en personal- och konsultfond utgjorde under många år en del av de svenska insatserna till Guinea-Bissau.

Målet med fonden var att underlätta för Guinea-Bissau att skaffa erfoderligt kunnande som inte fanns inom landet och som inte tillhandahölls av andra biståndsfinansierade program.

I SIDA:s förslag till beslut redovisades regelbundet vad fondens medel hade använts till bl.a. hur många anställda vars löner betalades av fonden. Det noterades att antalet anställda ökade kontinuerligt och att de fördelades på olika myndigheter.

SAMMANFATTANDE KOMMENTARER:

Först och främst bör det noteras att regeringen fattat beslut i huvudsaklig överensstämmelse med SIDA:s förslag. De ekonomiska ramarna för, liksom fördelningen mellan, olika insatser har godkänts och det förekommer inga utförliga diskussioner om insatsernas målsättning. I regeringsbesluten bemyndigas SIDA bl.a. att, sedan överenskommelse om avtal undertecknats, besluta om de biståndsinsatser som finns upptagna i samarbetsavtalet och att överenskomma med Guinea-Bissau om eventuella omfördelningar av resurser mellan olika insatser.

Målformuleringarna för olika insatser följer ingen gemensam trend utan utvecklingen skiftar mellan insatserna, mellan sektorstöd, programstöd och projektstöd. Det är därmed inte rådligt att göra generella uttalanden om målformuleringarnas förändring över tiden. Allmänt sett kan det dock konstateras att insatserna formellt initierats av Guinea-Bissau samt att det i initialskedet huvudsakligen var de guineanska utvecklingsmålen som sattes upp för olika insatser. Det svenska stödet skulle stödja de guineanska målsättningarna för olika sektorer. Det betonades dock att målsättningarna stämde väl överens med SIDA:s mål för olika verksamheter.

Under årens lopp har de flesta, dock inte alla, mål förändrats och modifierats, nya mål har tillkommit och andra har försvunnit. Specifika produktionsmål har införts för ett flertal insatser samtidigt som det finns en tendens att öka ambitionsnivån och inrikta insatserna på mer övergripande och generella mål. Utvecklingen skiljer sig dock mellan olika insatser; det övergripande målet för landsbygdsutvecklingsprogrammet har i princip legat fast under hela perioden medan fiskestödet har karaktäriserats av många mål på olika nivåer och flertaliga målförändringar. Industristödet har under de senaste åren utvecklats från projektstöd till allmänt stöd med övergripande mål medan utbildningsstödet snarare utvecklats från allmänt stöd till riktat stöd med en utförligare målformulering.

Resultaten av olika insatser redovisas i de insatspromemorior som bifogas till förslagen inför regeringen. (Regeringen får även annan information i form av kvartalsrapporter, sektorsgenomgångar etc., dessa har inte inventerats.) I promemoriorna lämnas dels insats- och verksamhetsredogörelser, dels hänvisningar till de bedömningar och slutsatser som gjorts i olika utvärderingar. Rekommendationerna tenderar att vara operativt inriktade och därmed påverkar de inte alltid målformuleringarna i sig utan snarare handlingsplanernas utformning (något som inte studerats i denna översikt). Det är svårt att fastslå klara samband mellan allmänna rekommendationer och de insatser som planeras men det finns en tendens att förändringarna följer de rekommendationer som lämnas i avrapporteringarna som exempel kan nämnas minskningen och omorienteringen av industristödet och den ändrade inriktning i utbildningsstödet. Det bör dock noteras att det inte är säkert att utvärderingarnas rekommendationer initierat förändringarna utan att de eventuellt används i promemoriorna för att legitimera redan planerade förändringar.

Beträffande de allmänna riktlinjerna för svenska biståndsinsatser till Guinea-Bissau återfinner man i de senaste årens förslag till beslut flera av de rekommendationer som framkommit i olika utvärderingar bl.a behovet av klarare och mer realistiska mål, bättre anpassning av insatserna till biståndets miljö, utveckling av system för styrning och kontroll samt klarare ansvarsförhållanden.

III.

UTVÄRDERINGAR AV BISTÅNDSINSATSER FRÅN ANDRA GIVARE -en översikt av utvärderingar som inkommit till SAU under juli-augusti 1993.

Översikt:

**Europeiska Gemenskapen- EG-kommissionen*: två utvärderingar se nedan.

**Frankrike*: en utvärdering, se nedan.

**Holland*: ett flertal utvärderingar se nedan.

**Italien*: ej svarat.

**Japan*: ej svarat.

**Canada*: har inga egna utvärderingar av utvecklingssamarbete i Guinea-Bissau. CIDA i Kanada sköter DACs register över gjorda utvärderingar och hänvisar till en lista med sammanfattningar av ett antal utvärderingar, se nedan.

**Portugal*: håller på att ändra sitt utvärderingssystem enligt DACs principer och planerar att ha genomfört ett antal utvärderingar enligt de nya principerna inom två till tre år. (bifogade inga gamla utvärderingar)

**Schweiz*: har inte gjort några utvärderingar i Guinea-Bissau.

**Storbritannien*: har inte gjort några utvärderingar i Guinea-Bissau.

**UNDP*: hänvisar till representanten i Guinea-Bissau för eventuell beställning av studier som genomförts inom olika områden, se nedan.

**USA*: bifogade utskrifter från USAIDs databas med erfarenheter från olika program och projekt, se nedan.

**Världsbanken*: bifogade korta sammanfattningar av ett antal utvärderingar, se nedan.

**Österrike*: har ännu inte utvärderat sina biståndsinsatser i Guinea-Bissau.

Sammanfattningar och hänvisningar:

EG-kommissionen:

Guinée-Bissau, Evaluation de deux projets (1985):

"Santé de base et volet agricole à Canhabaque"

Utvärdering av hälso- och jordbruksprojekt som inleddes 1979. Projektets övergripande syfte var att förbättra levnadsförhållandena och höja det lokala deltagandet i planering och genomförande av vissa till projektet knutna verksamheter såsom utbyggnad av ett minimum av infrastruktur i form av förbättrad vattentillgång. Projektet bedömdes vara framgångsrikt och i utvärderingen rekommenderades fortsatt utveckling och utvidgning av projektet.

"Ecole professionnelle dans la province de Quinara"

Utvärdering av stöd till byggande av en yrkesskola (1983-85) som uppfördes med hjälp av lokalt deltagande. Syftet med skolan var att främja utvecklingen på landsbygden. Utvärderingen är en genomgång av skolans tillkomst samt en diskussion kring skolans framtid och inriktning.

Evaluation des programmes generaux et sectoriels d'importation finances par les Communauté Européennes, 1992.

En effektutvärdering av två importstödsprogram: PGI och PII.

PGI är ett allmänt betalningsbalansstöd som inleddes 1989 för att stimulera handeln inom den privata sektorn i Guinea-Bissaus.

PII är ett importstöd-program för oljeprodukter som inleddes 1988. Programmet finansieras av Italien men administreras av EG.

Det noterades att PGI haft betydande effekter, bl.a. hade underskottet i betalningsbalansen minskat. Stödet hade bidragit till att få igång handeln i den privata sektorn i de urbana områdena. Inrättandet av motvärdesfonder hade fungerat bra.

PII bedömdes ha haft positiv inverkan på oljeimporten, inrättandet av motvärdesfonder var dock inte helt tillfredsställande.

Utvärderingsgruppen rekommenderade ett utökat antal stödprogram för import till Guinea-Bissau och påpekade att de nuvarande programmen kunde förbättras bl.a. genom striktare urvalet av importatörer samt genom att upprätthålla den negativa listan och behålla konsultinsatserna.

Frankrike:

Les coopératives d'anciens combattants de Guinée-Bissau.

I slutet på 70-talet upprättades ett sekretariat för att bistå krigsveteraner med socialt stöd och utbildning och 1982 inleddes ett "anpassnings- och utbildningsprojekt för krigsveteraner". I syfte att inlemma veteranerna i produktiv verksamhet startades ett antal kooperativa produktionsföretag. Alltsedan kooperativens tillkomst har Frankrike bistått med stöd till projektet.

År 1992 genomfördes en utvärdering av projektets mikro- och makroekonomiska effekter samt dess sociala och regionala inverkan. Utvärderingens allmänna omdöme var att projektet varit välinitierat och att det genomförts på ett kompetent sätt. Projektet hade stimulerat tillkomsten av nya verksamheter och det hade medfört positiva effekter på hantverk, småindustri och manufaktur, i mindre utsträckning på jordbruket. Utbildningsåtgärderna hade varit välanpassade och antalet arbetstillfällen hade ökat. De kooperativa företagen hade haft en tämligen dynamisk utveckling och projektet bedömdes ha haft en positiv inverkan på det sociala klimatet.

I utvärderingen rekommenderas olika åtgärder för att bl.a. förstärka de kooperativens ekonomiska status och dess administrativa kapacitet.

Holland:

Mission d'évaluation Guinée-Bissau - Pays-Bas, Royal Tropical Institute (1988)

Sedan 1984 stöder Holland ett guineanskt primärvårdsprogram. Vid en utvärdering 1986 bedömdes projektet ha goda möjligheter att, fram till år 2000, kunna nå målet "hälsa för alla". Utifrån denna bedömning beslutades det om fortsatt stöd fram till 1988 då Guinea-Bissau och Holland gemensamt genomförde en utvärdering av programmet. Utvärderingen inriktades på att beskriva hälsosituationen och bedöma det holländska inflytandet på programmet.

Utvärderingen noterade att den holländska insatsen hade varit betydande och att den bidragit till att nå uppsatta mål på nationell nivå. Hälsö-nätverket hade utvidgats, det folkliga deltagandet hade förbättrats och vårdpersonal hade utbildats. Det noterades att mortaliteten hade minskat.

Utvärderarna rekommenderade att Guinea-Bissau och Holland fortsatte med sina stödinsatser till primärvårdsprogrammet.

Guine Bissau Settlement Upgrading Project (1990)

1985 inledde Holland ett bebyggelseförbättringsprojekt i Bissau. Projektet skulle undersöka möjligheterna att bedriva bebyggelseförbättring inom den nationella bostadspolitiken. Projektet som syftade till att allmänt utveckla bebyggelseförbättringsprogrammet koncentrerades tidigt på att förbättra de fysiska aspekterna.

1990 genomfördes en utvärdering av projektets genomförande och resultat. Det noterades att projektet hade bidragit till förbättrade förhållanden i de urbana områdena och att det utgjorde en god bas för fortsatt arbete. Under projektets försöksperiod hade man uppnått tillräckligt med resultat för att motivera en långsiktig utvecklingsplan i syfte att genomföra liknande förbättringar i andra delar av Bissau. Projektet bedömdes ha goda möjligheter att bli en viktig del i landets bostadspolitik.

Utvärderarna rekommenderade ett flertal förbättringar inom kommunikationer, dokumentation, information och utbildning.

GSB/85WO2 - Improved Artisanal Fish Smoking (1990)

1987 inleddes ett två-årigt projekt för att förbättra fiskerökeriverksamheten. Projektet utgjorde en del i ett större UNDP-projekt vars syfte var att främja en integrerad landsbygdsutveckling i Guinea-Bissau. Fiskerökeri-verksamheten syftade till att öka och förbättra matproduktionen genom tekniskt bistånd, att förbättra inkomstnivån för kvinnor på landsbygden och att stimulera till organisationssamarbete inom fiskerökerinäringen.

1988 gjordes en utvärdering av det stora UNDP-projektet; "Rapport d'évaluation projet de developpement rural integre des iles Bijagós"

I utvärderingen noterades brister i utformningen av projektet och dåliga lösningar på kommunikations- och transport problem. Kontrollsystemet för utvärdering var dåligt och det rådde brist på personalresurser. Produktionen var begränsad utom i delprojektet "fiskerökeriverksamheten" där man var på god väg att nå målsättningen.

1989 gjordes en verksamhetsgenomgång av rökeriprojektets prestationer och problem.

Projet Agro-Pastoril, Bafata/Gabu (1992)

1982 inledde Kanada och Holland ett projekt i syfte att undersöka orsakerna till skogsbränder samt möjligheterna att förhindra och klara av problemet. 1984 övertog Holland hela projektet och utvidgade verksamheten. Det långsiktiga målet var att minska och stoppa miljöförstöringen på landbygden. Projektets kortsiktiga mål var bl.a. att förhindra uppkomst av bränder, skydda jordbruksmark och odlingsbar jord, undersöka möjligheterna för fruktträdplantering i byarna samt genomföra ett antal studier. När projektet var inne i sin slutfas 1992 gjordes en utvärdering av vad som uppnåtts samt en bedömning av projektets framtid.

Projektets verksamhet fick ett positivt omdöme; brandskyddsverksamheterna hade fungerat väl, trädplantering hade påbörjats och rådgivnings-verksamheten verkade lovande. Utvärderingens slutsats är att fortsatt stöd till projektet bör utgå. Bland rekommendationerna för verksamheten finns bl.a. fokusering på ökat självstyre på bynivå, fortsatt rådgivningsverksamhet, utökad antal byar i projektet samt satsning på institutionsbyggande, och forskning.

Le Projet Transport de Riz a Tombali

Projektet inleddes 1976/77. Den ursprungliga målsättningen var att utveckla infrastrukturen för att skapa ett transportsystem och en organisation för distribution av ris inom landet. Från 1987, 88, 89 konstaterades att projektet p.g.a. olika tekniska, finansiella och ekonomiska orsaker aldrig skulle komma att nå den ursprungliga målsättningen. 1992 beslutade Guinea-Bissau och Holland gemensamt att avsluta projektet. 1992 gjordes en sammanfattning av utvecklingen innan projektet avslutades helt och hållet.

Pode-se criar empesarios? Projeto BLOFIB-Holding (1993)

endast på holländska/portugisiska

Onderhoud rurale Drinkwatervoorziening (1993)
endast på holländska

Canada:

I den bifogade listan över utvärderingar från DAC-registret kan eventuellt följande utvärdering vara av intresse för vidare studier;
"Ländliche Regionalentwicklung Quinara, Guinea-Bissau", 1989
-en tysk utvärdering av ett landsbygdsutvecklingsprojekt i Quinara-regionen. Utvärderingen behandlar projektets första orienteringsfas bl.a. bedöms projektets målsättning samt dess tekniska och ekonomiska genomförbarhet. Det framkommer att målsättningen "att höja befolkningens levnadsstandard" är alltför ambitiös men med utgångspunkt från lovande pilot-insatser rekommenderar utvärderarna att projekt genomförs med vissa modifikationer. (Projektets målsättning och inriktning tycks likna PDRI).

UNDP:

I den bifogade listan över studier som genomförts inom olika områden kan det eventuellt vara intressant att titta närmare på en studie om stöd till reformprogrammet inom utbildningssektorn:
GBS/86/004-1 "Appui à la Reforme des Programmes de l'Enseignement de Base et à la Gestion du System Educatif"

USAID:

I de bifogade datalistorna över planeringsdokument, rapporter, utvärderingar och förstudier fanns några utvärderingar som skulle kunna vara av intresse;

6570006 *"Small scale fisheries"*, 1983; utvärdering av ett projekt som syftar till att utveckla den småskaliga fiskeindustrin samt förbättra planeringskapaciteten hos fiskerimyndigheten. Det konstateras att projektet trots förseningar hade medfört vissa framsteg såsom ökade fiskefångster, man hade dock haft vissa problem med den guineanska fiskerimyndigheten som en följd av förseningar med "counterparts". I utvärderingen påpekar man angående projektverksamhet i Guinea-Bissau vikten av att i förväg försäkra sig om lämpliga konsultinsatser, att avsätta tillräckligt med kapital för att inte äventyra implementeringen, att utarbeta och hålla fast vid en realistisk målsättning samt att från början förvissa sig om "counterparts".

6570010 *South coast agricultural development project, 1988 och 1990*. Utvärdering av institutionellt stöd till Department of Hydrology and Soil's arbete med att förbättra vattenhushållningen i den södra delen av landet.

1988 konstateras brister i genomförandet samt att man ej nått den uppsatta målsättningen. Det påpekas att genomförandeplaner måste vara realistiska och att dessa behöver revideras med jämna mellanrum.

1990 noteras att projektet ej varit anpassat till Guinea-Bissaus behov och att projektet försenats, medfört höga kostnader samt haft dålig samordning med

andra givare. I utvärderingen poängteras vikten av att handlings- och tillsynsplaner är realistiska samt att hänsyn måste tagas till driftskostnader i ett längre perspektiv då det gäller projekt som inbegriper kostsam infrastruktur.

Dessutom fanns det utvärderingar av risodlingsprojekt, av forskning och utveckling av resistent groddor samt av specifika utbildningsinsatser.

Världsbanken:

I en bifogad översikt med korta sammanfattningar av ett antal genomförda studier fanns följande utvärderade insatser;

Reconstruction and first structural adjustment credits (1992)

- Reconstruction import credit 1 (RIC 1) 1984-89
- Reconstruction import credit 2 (RIC 2) 1986-89
- First structural adjustment credit (SAC) 1987-90

RIC 1 och 2 syftade till att finansiera viktiga importvaror till nyckelsektorer, såsom jordbruk och energi, och stödjade det återhämtningsprogram som lanserades av den guineanska regeringen 1983.

SAC syftade till att bl.a. stimulera jordbruksproduktionen, öppna ekonomin för marknadskrafter, effektivisera den offentliga sektorn, reformera den finansiella sektorn samt mobilisera ytterligare externa resurser som stöd till det guineanska anpassningsprogrammet.

OED (Operations Development Department) bedömde att insatserna varit otillfredsställande. RIC 1 och 2 hade lidit av allvarligt förseningar och felaktigheter vad gällde valet av varor vilket i sin underminerat dess syfte. SAC hade inte förbättrat den ekonomiska situationen. Det var ett komplext utformat projekt, dåligt definierat och med ofullständiga lånevillkor.

Utifrån gjorda erfarenheter påpekades det bl.a. att lånevillkoren skulle ha inskränkts betydligt för att bättre motsvara låntagarnas kapacitet och förpliktelser, att man borde försäkrat sig om att mer importprodukter kommit den privata marknaden tillgodo, att komplexa och klart definierade villkor förutsatte förbättringar vad gällde räkenskaper och systematisk datauppföljning, att det behövdes mer stöd till det guineanska planeringssystemet och till regeringens implementering av reformprogrammet, att större hänsyn till prioriteringar borde tas vid framtida policybaserade lån.

I slutrapporten (PCR) som bifogades till utvärderingen gjorde the Country Operations Division of the Western Africa Department bedömningen att kreditinsatserna hade genomförts på ett tillfredsställande sätt. Det noterades att RIC 1 och 2 i huvudsak uppfyllt målet att bidra till ökad varutillgång och att den guineanska regeringen gjort framsteg inom den finansiella sektorn under den SAC-perioden.

First Road Project (1986)

Stödinsatser för att i huvudsak förbättra vägsystemet i landet. OED's omdöme av insatsen var "tillfredsställande".

Second Roads Project (1991)

Fortsatt stöd till att förbättra vägnätet och ge institutionellt stöd.

OED's omdöme av insatsen var "tillfredsställande".

Utvärderingen noterade att de brister som förekommit tidigare hade åtgärdats. Projektet hade nästan 100 procentig uppfyllelse vad gällde utbyggnad och upprustning av vägsystemet, dock hade inte de institutionella målen för stödet uppfyllts i samma utsträckning. Det påpekades att fortsatt stöd från IDA (International Development Association) och andra biståndsgivare skulle behövas under ett antal år för att underhålla vägnätet.

Petroleum exploration promotion project (1989)

Insatser för att främja fortsatt oljeborrningsverksamhet i Guinea-Bissau i syfte att utveckla inhemska resurser och minska oljeimporten.

Projektet rönne svagt intresse från oljeindustrin men bidrog till att en grupp oljebolag slöt ett kontrakt med Guinea-Bissau.

OED's omdöme av insatsen var "tillfredsställande".

Utifrån gjorda erfarenheter påpekades bl.a. vikten av att försäkra sig om att det som finansieras av andra biståndsgivare i ett projekt inte är av avgörande betydelse för projektets fortlevnad ifall det skulle föreligga risk för betalningsinställning.

Second petroleum exploration promotion project (1992)

Fortsatt stöd till oljeprojektet.

PCR's (Program Completion Report) omdöme av insatsen var "tillfredsställande".

Bissau Port Project (1991)

Stödinsats i syfte att förbättra MTT's (Ministry och Transport and Tourism) kapacitet, öka hamnverksamhetens effektivitet, försäkra fortsatt hamntrafik i Bissau och öka effektiviteten i flodtrafiken.

Projektet fullföljdes men med förseningar. OED's omdöme av insatsen var "tillfredsställande".

Utifrån gjorda erfarenheter påpekades bl.a. vikten av att förbättra varuleveranserna i liknande framtida projekt, att man på planeringsstadiet försäkras sig om att det som finansieras av andra biståndsgivare inte är av avgörande betydelse ifall det skulle föreligga risk för kredit-
alt.betalningsinställning. Det noterades också att det inte är effektivt att anställa många enskilda experter för fackkunskap i enskilda områden samt att man vid utbildning av lokal personal utomlands ser till att utbilda fler än vad som behövs för att försäkra sig om att det blir några kvar.

II. SIDA:s FÖRSLAG TILL BESLUT INFÖR REGERINGEN

-en granskning av målformuleringar, avrapportering och beslut.

Kort historisk genomgång av det svenska stödet till Guinea-Bissau:

Sverige är Guinea-Bissaus äldsta och en av dess största samarbetspartners. Det svenska biståndet till Guinea-Bissau inleddes under befrielsekampen 1969 i form av stöd till befrielseörelsen PAIGC. Biståndet avsåg i första hand utrustning till undervisnings- och hälsosektorn samt förnödenheter såsom tyger, redskap och livsmedel.

I och med att Guinea-Bissau blev självständigt år 1974 så öppnades möjligheter för ett närmare samarbete. I budgetpropositionen för 1975/76 föreslogs att Guinea-Bissau skulle bli ett sk programland för svenskt bistånd. Det av riksdagen antagna förslaget motiverades med att "Det är naturligt att Sverige nu utvidgar sitt stöd till Guinea-Bissau för att bidra till en konsolidering och utveckling av det samhälle som PAIGC under befrielse-kampen började bygga".

I SIDA:s förslag till beslut om årsavtal för Guinea-Bissau (juni 1975) noterades det att den guineanska regeringen inte hade utarbetat utvecklingsplaner som kunde ligga till grund för en långsiktig utformning av det svenska biståndet. Förslaget till bistånd skulle därmed ses som en interimistisk fortsättning på det tidigare biståndet. I förslaget till beslut nämns inga specifika mål med insatserna.

År 1976 inleddes ett reguljärt samarbete mellan Sverige och Guinea-Bissau i form av importstöd och stöd till utrustningsdominerade projekt (småindustri-utveckling) inom ramen för de guineanska utvecklingsplanerna. Det svenska stödprogrammet omfattade därmed dels insatser av den typ som lämnades före självständigheten, dels komponenter som i enlighet med landets planer kunde komma att utvecklas till mer långsiktiga insatser. I samband med att det reguljära samarbetet inleddes upprättades ett biståndskontor i Bissau.

I och med samarbetsavtalet för 1976/77 fick det svenska biståndet delvis en ny inriktning som en följd av de guineanska myndigheternas önskemål om att samarbetet med insatser till olika sektorer i större utsträckning än tidigare skulle beredas av SIDA. De svenska biståndsinsatserna motiverades med att de bistod till utvecklingen inom olika sektorer samt de av Guinea-Bissau uppsatta utvecklingsmålen.

På initiativ av Guinea-Bissau inledde Sverige under andra halvan av 70-talet ett flertal riktade insatser i form av projektstöd till fiskesektorn, industri-sektorn, energi- och telesektorn, samt stöd till ett livsmedels-laboratorium och en personal- och konsultfond. I samband med omorienteringen av biståndet från importstöd till projektstöd krävdes mer av SIDA och av den svenska resursbasen i form av ett ökat personalbistånd. (I anslutning till detta kan det vara intressant att notera att SIDA i förslag om bistånd i juni 1975 rekommenderade att man från svensk sida p.g.a. språkfrågan skulle undvika ett personalkrävande bistånd.)

Inriktningen i det svenska samarbetsprogrammet med Guinea-Bissau ändrade gradvis karaktär i slutet av 70-talet. Från att i huvudsak ha varit ett stöd till aktiviteter inom infrastruktur och varuförsörjning koncentrerades stödinsatser till att "förbättra levnadsförhållandena för landsbygds-invånarna". Stöd till landsbygdsutveckling inkluderades i det långsiktiga biståndet till Guinea-Bissau medan stödet till energi- och telesektorn minskades och det framfördes förslag på att avsluta stödinsatserna. Biståndet till industriprojekten fortsatte men med målsättningen att det finansiella bidraget successivt skulle minskas. I mitten av 80-talet beslutades det att inga nya industriprojekt skulle inledas samt att en konkret plan för utfasning av stödet skulle utarbetas.

Koncentrationssträvandena fortsatte under senare delen av 80-talet och det framkom förslag på att avsluta olika insatser såsom stödet till hantverks-fisket på medellång sikt samt att stödet till hälsolaboratoriet. Stödet till telesektorn avslutades och det beslutades att inga nya insatser skulle ingå i landramsbiståndet. I slutet av 1980-talet skedde en gradvis kursomläggning av industristödet från projektstöd till stöd för att förbättra de allmänna villkoren. Inom utbildningssektorn ändrades stödet till ett mer riktat projektstöd.

I SIDAs förslag till beslut i slutet av 80-talet betonades att det svenska stödet skall bidra till ekonomisk och social utveckling med inriktning på landsbygdens behov samt att stödet skall anpassas till Guinea-Bissaus stabiliseringsprogram. Det påpekades att biståndet allmänt skall inriktas på att förbättra de grundläggande förutsättningarna för utveckling dvs uppbyggnad av kunskap, kompetenta institutioner och företag, infrastruktur, en fungerande förvaltning samt ett system för styrning och kontroll av projekt. Från SIDAs håll betonades att projekt- och programbistånd bättre än tidigare skall anpassas till biståndets miljö. Målen för biståndet skall göras mer realistiska, verksamheten skall förenklas, ansvarsförhållanden skall förtydligas och kostnadsmedvetandet skall förstärkas.

Inför samarbetsavtalet för perioden 1992-93 betonades att stödet i ökad utsträckning skall gå till kompetensutveckling och institutionsuppbyggande inom tillväxtfrämjande verksamhet och sociala sektorer. Det påpekades också att ökad tonvikt i biståndssamarbetet skall läggas vid uppföljning av den ekonomiska politiken och de makroekonomiska effekterna av det svenska stödet. Det noterades att mänskliga rättighets- och demokratiaspekter bör framhållas i dialogen med Guinea-Bissau.

EN SEKTORSVIS GENOMGÅNG AV MÅLFÖRMULERINGAR

Följande iakttagelser baseras på en genomgång av SIDAs förslag till beslut inför regeringen under perioden 1975-1991 samt de till förslagen bifogade insatspromemoriorna. De svenska insatserna redovisas kortfattat sektorsvis. För varje sektor lämnas en beskrivning av målformuleringarnas utveckling över tiden, kommentarer till målformuleringarna samt en redogörelse av avrapportering av resultat.

Det bör noteras att översikten inte gör anspråk på att vara en heltäckande inventering av alla de målformuleringar som anförts för svenska biståndsinsatser till Guinea-Bissau under perioden. Genomgången har koncentrerats till de formuleringar som redovisas i samband med förslag till beslut och har därmed inte tagit hänsyn till sådana målformuleringar som eventuellt återfinns i olika handlingsplaner. I översikten redovisas inte alla specifika målformuleringar för olika (del-) projekt, exempelvis redogörs inte för alla projektstöden inom industrisektorn även om målformuleringar i vissa fall finns medtagna i de inventerade dokumenten.

LANDSBYGDSUTVECKLING:

Det svenska stödet till landsbygdsutveckling i Guinea-Bissau inleddes på initiativ av den guineanska regeringen. Fr.o.m. budgetåret 1979/80 inkluderades stöd till landsbygdsutveckling i det långsiktiga biståndet till Guinea-Bissau. I SIDAs förslag till beslut framfördes att syftet med insatsen skulle vara "att bidra till förbättrade levnadsförhållanden för eftersatta grupper".

Under 1980-81 omorienterades det svenska stödet mot landsbygdsutveckling och en större insats för integrerad landsbygdsutveckling planerades. Insatsens huvudmål var "att förbättra levnadsvillkoren för befolkningen i det aktuella området, zon 1". Levnadsstandarden skulle höjas genom att förbättra landsbygdsbefolkningens näringsstandard, utbildningsnivå och hälsa samt den fysiska infrastrukturen på landsbygden. Insatsen berörde därmed flera olika ministeriers verksamhetsområden.

Målen för programmet formulerades av den guineanska interministeriella kommittén. I SIDAs förslag till beslut påpekades det att programmets syn på landsbygdsutveckling i viktiga avseenden sammanföll med SIDAs. Det noterades att landsbygdsutvecklingsprogrammet skulle vara ett sätt att uppnå de svenska biståndsmålen.

Inom landsbygdsutvecklingsprogrammet ingick ett flertal olika delprojekt och under programmets gång utökades insatserna till att inkludera allt fler områden i syfte att bidra till det övergripande målet.

Huvudmålet, "att höja levnadsnivån för landsbygdsbefolkningen", kvarstod fram till 1989 då ännu ett mål inkluderades i handlingsprogrammet. Det nya målet var "att på medellång och lång sikt göra denna utveckling bärkraftig genom miljöbevarande åtgärder".

Kommentarer:

Huvudmålet för PDRI har varit mycket vagt under hela perioden. Att höja levnadsstandarden för befolkningen på landsbygden är ett mycket ambitiöst och oprecist mål. Det är svårt att mäta effekter och bedöma måluppfyllelse med ett sådant övergripande mål som att höja levnadsstandarden. När har man nått målet? och Hur ser det egentligen ut?

"Att höja levnadsstandarden är en process och inte ett lämpligt mål för ett biståndsprogram" som det så riktigt påpekas i en utvärdering av landsbygds-

utvecklingsprogrammet. Målsättningen är snarare en antydan om vilken inriktning bistånd skall ha i allmänhet än ett användbart verktyg för att styra och följa upp insatserna inom ett visst område.

Under programmets förberedande fas fanns intentioner att utveckla metoder för att utvärdera programmet bl.a. planerade man att utarbeta två typer av projektutvärdering; dels processutvärdering för att återföra erfarenheter till programmet, dels resultatutvärdering för att mäta effekter. Det framkommer dock inte vad som hände med dessa intentioner, huruvida man försökte eller inte, men att döma av olika rapporteringar i insatspromemorior och utvärderingar har man varken funnit några tillförlitliga metoder för att utvärdera programmet eller utarbetat något system för datainsamling och analys.

I de insatspromemorior som bifogas till SIDA:s förslag på insatser lämnas redogörelser av programmet främst i form av verksamhets- och insatsuppföljning. I redogörelserna hänvisas till de bedömningar som framkommit i olika utvärderingar av programmet bl.a. att programmet trots organisatoriska och administrativa problem bidragit till påtagliga resultat inom hälsovård och utbildning samt att flera byföreningar bildats. Det noteras att den grundläggande strategin varit riktig men att svårigheter föreligger beträffande evaluering av effekter. Det påpekas att tidigare brister och problem inom programmet successivt bearbetats och delvis lösts.

FISKESEKTORN:

I Guinea-Bissaus utvecklingsmålsättning ingick uppbyggnad av en egen fiskenäring. 1976 inkom myndigheterna i Guinea-Bissau med en framställning om svenskt stöd till fiskesektorn. I SIDA:s förslag om stöd framfördes att målsättningen med insatsen skulle vara

- att öka fiskeproduktionen för inhemsk konsumtion och export
 - att öka sysselsättningen inom fiskenäringen
 - att minska beroendet av utländskt engagemang inom fiskesektorn
 - att minska riskerna för överexploatering
- det framfördes också ett antal delmål för insatsen;
- att utveckla kust och flodfisket
 - att skapa möjligheter för inhemsk tillverkning av lämpliga båttyper
 - att ordna med undervisning i navigation
 - att förbättra distributionen inom landet och skapa förädlingsmöjligheter för export av fisk
 - att undersöka förekomsterna av fisk

Under programdiskussionerna kom parterna överens om att det svenska stödet skulle inriktas på kust- och flodfiske. Huvudmålsättningen för de svenska insatserna skulle vara

- att öka sysselsättningen inom fiskenäringen
- att öka produktionen av fisk för att i första hand täcka det inhemska behovet och i andra hand för export

och delmålen skulle vara;

- att utveckla det traditionella fisket och bygga upp en fiskerinäring baserad på inhemska resurser
- att förbättra distributionen av fisk inom landet samt skapa möjligheter för export av fisk
- att utveckla båttyper och fångstmetoder lämpade för Guinea-Bissaus fiskevatten

I förslag till beslut för perioden 1978-79 framfördes utöver huvud- och delmål även specifika produktionsmål för insatsen;

- att utveckla fisket från husbehov till fiske för avsalu
- att öka produktionen med 2000 ton årligen

I början av 80-talet ändrades huvudmålsättningen för stödet till fiskesektorn och i förslag till beslut 1983 finner man att huvudmålet fortsättningsvis skulle vara;

- att bidra till ökad levnadsstandard bland befolkningen i regionen och
- att bidra till ökad tillgång på fisk i landet

Huvudmålsättningen kvarstod medan nya produktionsmål infördes. I slutet av 80-talet var produktionsmålet fram till 1991 att det skulle finnas 100 aktiva hantverksfiskelag.

År 1989 tillkom ett nytt mål för insatserna till fiskesektorn;

- att bidra till kunskapsuppbyggnad såväl bland fiskarbefolkningen som på hantverksfiskemyndigheten (PESCARTE).

I samband med förslag om att avveckla fiskestödet på medellång sikt utökades målsättningen återigen (1991) med ännu ett mål;

- att bidra till förbättrat resursutnyttjande och effektivare förvaltning inom sektorn.

Kommentarer:

Målformuleringarna för stödet till fiskesektorn har varit många och enligt vad som framkommit ovan har målen ändrats och omformulerats ett flertal gånger på alla nivåer. Huvudmål, delmål och produktionsmål har bytts ut, förändrats och modifierats över tiden.

Förändringen av huvudmålet i början av 80-talet visade på en viljeinriktning, en ökad ambition med projektet, men det bör noteras att det är betydligt svårare att mäta ökad levnadsstandard än ökad sysselsättning. Mål-formuleringarna för stödet till fiskesektorn har utvecklats åt olika håll på olika nivåer; det har tillkommit fler specifika produktionsmål samtidigt som huvudmålet delvis blivit vagare och svårare att mäta.

I avrapporteringar i insatspromemorior hänvisar man till olika utvärderingar för att beskriva genomförande och resultat. Det noteras bl.a. att produktionsmålet för 1979 inte uppfylldes till följd av förseningar i projektets inledningsskede. Det påpekas dock att produktionen förbättrats. Det rapporteras vidare att de kommersiella målen ej uppnåtts samt att kapacitetsutnyttjandet i projektet låg på en 50-procentig nivå.

Efter det att huvudmålet förändrats till att inkludera höjd levnadsstandard påpekas i avrapporteringar att den målsättningen är mycket svår att mäta men att indikatorer visat på förbättringar inom hälsa och kommunikationer. Det konstateras att tillgången på fisk är betydligt lättare att mäta och projektets produktion mäts i relation till den totala produktionen.

Det påpekas att projektet haft initialsvårigheter men att "den svenska insatsen har haft väsentlig betydelse för utvecklingen av det småskaliga fisket" och att den tjänat som modell för andra insatser i landet. Det konstateras även att fångsterna ökat de senaste 10 åren mycket tack vare det svenska biståndet. I samband med detta bör man notera att det i tidigare avrapporteringar påpekats att fiskeproduktionen inte ökade i början av projektperioden p.g.a. låga fiskepriser och att produktionsökningen inleddes i samband med att försäljningspriserna på fisk höjdes i mitten av 80-talet.

INDUSTRISEKTORN:

I Guinea-Bissaus preliminära utvecklingsplaner fanns förslag att bygga ut småindustrin för förädling och tillverkning av varor. 1975 lämnade Guinea-Bissau en lista på olika industribranscher för vars etablering man sökte svenskt stöd. Sverige inledde ett industristödsamarbete med Guinea-Bissau och flera småindustriprojekt inleddes under den första avtalsperioden 1976-1980.

Målet med småindustriutvecklingen var att stödja landets utveckling och utnyttjande av naturresurser.

Programmet förändrades en hel del från ursprungsplanerna, vissa projekt lades ned och andra tillkom. (Svenska insatser till småindustrisektorn i Guinea-Bissau har under olika tidpunkter utgått till möbelsnickeri, honung- och vaxprojekt, sågverk, tegelbruk, serviceverkstad, mekanisk verkstad, hantverk på landsbygden, upprustning av reparationsvarv och gjuteri samt till att förstärka generaldirektoratet för industri.)

Inför den andra avtalsperioden påpekades det att Guinea-Bissau hade få fungerande projekt och att den viktigaste uppgiften för industristödet var att se till att de projekt som SIDA gav stöd till fungerade.

I förslag till beslut framfördes att fortsatt stöd skulle utgå till pågående projekt. Det övergripande och långsiktiga målet med insatsen var

- att bidra till att skapa en för landet nödvändig basindustri
- att främja sysselsättningen
- att ta tillvara inhemska råvaror
- att öka exportinkomsterna

Det kortsiktiga målet var

- att möjliggöra att driften kan sättas igång i pågående projekt och säkerställa driften i de industrier som redan kommit igång dvs förbättra utnyttjandet av redan gjorda investeringar. Detta kortsiktiga mål poängterades i de fortsatta framställningarna om stöd till sektorn.

Under andra halvan av 80-talet framfördes även specifika mål för olika industrier för perioden fram till 1988 bl.a. försäljnings- och produktionsmål.

Fr.o.m. andra halvan av 1980-talet minskade stödet till industrisektorn och i vissa fall upphörde det helt. I förslag till beslut påpekades att målsättningen för det fortsatta stödet var att ändamålsenliga styr- och kontrollmekanismer skulle införas vid företagen samt att kostnadseffektiva former för biståndet skall utarbetas.

I och med att den gradvisa kursomläggningen av industristödet inleddes minskade projektstödet till enskilda industrier till förmån för ökad satsning på åtgärder för att förbättra de allmänna villkoren.

Inför samarbetet 1990-91 påpekades det att stödet skall anpassas till strukturanpassningsprogrammet och den nya ekonomiska politiken samt att det skall inriktas mot generellt stöd till den industriella miljön. Stöd skall utbetalas till en industriell fond och företagsledarutbildning.

I förslag till beslut noteras att industrisamarbetet skall syfta till
 -ekonomisk tillväxt,
 -jämvikt i handelsbalansen,

-att försäkra anskaffning av faktorer som är vitala för utvecklingen,
 -och förbättrad finansiell och administrativ ledning av företagen.

Kommentarer:

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det svenska stödet till industrisektorn huvudsakligen har genomgått tre faser; uppbyggnad/investering i olika småprojekt, sedan konsolidering av de svenskfinansierade företagen, och därefter successiv avveckling av projektinsatserna till förmån för generellt stöd till den industriella miljön.

Målsättningarna har förändrats i samma takt som de olika "faserna" avlöst varandra; först allmänt utvecklingsstöd och sedan konkreta projektinsatser med specifika målsättningar med anknytning till de övergripande målen för industrisektorn såsom ökad sysselsättning och ökade exportinkomster. Därefter blev huvudmålsättningen att konsolidera företagen och i samband med att projektinsatserna avslutades har målsättningen varit att främja den allmänna industriella miljön. Eventuellt kan det bli svårare att mäta effekter av insatserna med den nya målsättningen. Det går dock att finna mätvariabler såsom antalet utbildade företagsledare, användning och utveckling av den industriella fonden m.m.

I tidiga rapporter av de svenska insatserna hänvisas till utvärderingar där det konstaterades att projekten försenats och att kostnadsramarna spräckts, men att de ändå bedömdes ha positiva effekter och att de på sikt skulle fylla viktiga behov. Det påpekades att investeringarna fått stor uppmärksamhet men att driften inte analyserats i tillräcklig utsträckning.

I avrapporteringar i samband med förslag till beslut redovisas även verksamheten och resultaten inom olika projekt. Det konstateras att företagen inte kan överleva av egen kraft, att ett fåtal är lönsamma, att produktion och kapacitetsutnyttjandet är lågt men att det är högre än i de flesta andra företag i sektorn. Det noteras också att kunskapsöverföringen fungerar bra.

INFRASTRUKTUR

Energi:

1978 inleddes det svenska stödet till energisektorn i Guinea-Bissau efter en hemställan om femårigt sektorstöd. Stödinsatserna baserades på en av den guineanska regeringen utarbetad femårsplan med huvudsaklig inriktning på upprustning av energiförsörjningen på landsbygden

Det svenska stödet utgick i huvudsak i form av leveranser och installationer för att genomföra de konkreta åtgärder som planerats från guineansk sida. Efter att investeringsprogrammet slutförts fortsatte visst stöd för drift.

Telekommunikationer:

1978 inleddes det svenska stödet till telesektorn på initiativ från Guinea-Bissau. Syftet med insatsen var att rusta upp och bygga ut telenätet i Bissau och till regionshuvudstäderna med utrustning från Sverige.

Efter halva tiden var utbyggnadsprogrammet i fas med planerna. I samband med att det svenska stödet avslutades 1981 lämnade Guinea-Bissau en ny framställan om finansiellt stöd till programmet för underhåll av det automatiska telesystem som installerats.

I förslag till ny insats från Sveriges sida var målsättningen -att under två och ett halvt år säkerställa drift och underhåll av systemet samt utbilda drifts- och underhållspersonal.

I förslag till fortsatt stöd till telesektorn 1983 var målsättningen -att skapa ett stamnät för telekommunikationerna i Guinea-Bissau och därmed underlätta kontakten mellan den centrala och regionala förvaltningen samt de kommersiella kontakterna mellan olika delar i landet.

I fortsatta förslag till stöd framhölls vikten av att vidmakthålla gjorda investeringar samt genom utbildning och kunskapsöverföring öka teledministrations administrativa och tekniska kompetens.

Kommentarer:

Det svenska stödet till energi och telesektorn kan sammanfattas med två ord utbyggnad och drift. Målsättningen var först att bistå med stöd till investeringar och därefter att försäkra sig om fungerande drift.

I avrapporteringar noteras att utbyggnaden i huvudsak gått i fas med vad som planerats och att stödet (investeringarna) antas ha positiva effekter. För telestödet noterades att insatserna genomförts med små förseningar och

begränsade kostnadsökningar. Det konstaterades dock att när systemet skulle tas i drift hade elnätet inte byggts ut som planerat och att det därmed var nödvändigt att utrusta telestationerna med dieselmotorer. I avrapporteringar påpekas att investeringarna uppmärksammats men att driften inte analyserats i full utsträckning.

I andra avrapporteringar konstateras att telesystemet "fungerar för det mesta dygnet runt". Utifrån bedömningarna i en utvärdering påpekas att stödet varit till stor nytta men att måluppfyllelsen beträffande planering och kunskapsöverföring varit bristfällig.

UTBILDNINGSSEKTORN

"När Guinea-Bissau blev självständigt och programland för svenskt bistånd var det naturligt att fortsätta samarbetet inom undervisningssektorn"

1977 undertecknades ett avtal om stöd till undervisningssektorn för perioden 1978-82. Syftet med insatsen var att stödja Guinea-Bissaus mål för sektorn. Det svenska stödet skulle inriktas på inre kvalitativ uppbyggnad av undervisningssystemet. Det första året planerades tre komponenter ingå i sektorstödet; skolbyggnadsprogram, inredning och läromedel samt stöd till vuxenundervisningen. Medlen utnyttjades ej som planerat p.g.a. principdiskussioner inom det guineanska undervisningsministeriet och därmed koncentrerades det svenska stödet på reparationer och nybyggnad av primärskolor, lärarfortbildning och lokalt anpassade undervisningsformer.

1981 presenterade det guineanska undervisningsministeriet ett förslag till nytt skolsystem. Reformförslaget bedömdes ligga i linje med de svenska biståndspolitiska målen och SIDAs syn på prioriteringar. I SIDAs förslag till fortsatt stöd poängterades vikten av att genom sektorstöd stödja de krafter som arbetade för att skolan skulle få en utjämnande och demokratiserande effekt samt nå ut till landets alla delar. I förslag till stöd framfördes att stödet skulle medverka till

- att förbättra läromedelssituationen
- att producera fler läroböcker och skrivböcker i landet

1987 lämnade SIDA förslag till projektstöd och därmed skedde en viss omorientering från det tidigare sektorstödet. Det svenska stödet skulle främja genomförandet av en reform av grundskolan enligt den guineanska strategin för undervisningssektorn. Det noterades att projektets mål sammanföll med målen för Guinea-Bissaus eget strategiförslag för undervisningssektorn. Det övergripande syftet med projektstödet var att få tillstånd en kvalitetsförbättring inom den sexåriga skolan så att den bättre skulle motsvara landets behov.

I SIDAs förslag till beslut framfördes en genomarbetad målformulering för insatsen där projektets långsiktiga huvudmål var:

- att bidra till att landet får ett grundskolesystem som är bättre anpassat till förhållandena i Guinea-Bissau, både på nationell och lokal nivå.
- att höja effektiviteten i undervisningen så att (så småningom) alla barn i skolåldern kan tillgodogöra sig den.

- att verka för alla barns lika möjligheter till inträde i skolan, med särskilt beaktande av skillnader i kultur, samhällsklass och kön.
- att stimulera till en demokratisering av undervisningen vad gäller innehåll och metoder, bidra till att en tolerant attityd skapas i syfte att stärka de demokratiska värderingarna i samhället.
- att skapa förutsättningar för utvecklingen av en litterat miljö.
- att utnyttja landets egna resurser för att göra skolväsendet mindre beroende av utlandet.

Produktionsmålen för den svenska insatsen var under de första tre åren:

- att förse Guinea-Bissaus alla grundskolbarn med läse- och räkneböcker, skrivböcker, blyertspennor, suddgummin, pennvässare och linjaler.
- att stödja pågående reformarbete av lärarutbildningen genom en personalinsats och genom inköp och leverans av visst undervisningsmaterial till lärarskolorna i Bissau och Bolma samt experimentcentret i Cufar.
- att stödja det pedagogiska forskningsarbetet genom att utbilda 5-6 guineaner så att de självständigt kan genomföra fältundersökningar.
- att bygga till och reparerar 13 skolor i Cacheuregionen.
- att verka för en effektiv samordning och kontroll av den svenska insatsen samt mellan olika givare.

I 1991-års förslag till fortsatt stöd till undervisningssektorn lämnades specifika mål för den kommande femårsperioden:

- att antalet barn som avslutar klass fyra skall höjas från nuvarande ca. 10 % av de som börjar primärskolan till 20 % vid avtalsperiodens slut.
- att minst 70 % av skolbarnen skall ha böcker i matematik, portugisiska och orienteringsämnen.

Kommentarer:

Det svenska stödet till utbildningssektorn har genomgått en förändring från sektorstöd inriktat på vissa delområden till ett mer riktat projektstöd med målformuleringar på olika nivåer, både övergripande långsiktiga mål och mycket specifika produktionsmål.

En utvärdering av sektorn från 1982 visade på nedslående rapporter om ineffektivitet och höga bortfall. En slutsats var att man inte kunde fortsätta med kravlöst sektorstöd av importstödskarakter. 1985 efterlystes en aktiv insats från svensk sida och som framgår ovan bidrar Sverige sedan 1988 med ett mer riktat stöd.

I avrapporteringar och utvärderingar påpekas att det är svårt att mäta resultat inom utbildningssektorn eftersom huvudsyftet är att påverka kvalitet och attityder vilket är ett långsiktigt arbete. Det finns dock flera möjligheter att utifrån allmänna bedömningar av sektorns utveckling söka uppskatta förändringar och effekter.

HÄLSOSEKTORN:

Efter en förfrågan från Guinea-Bissau 1978 inleddes det svenska stödet till ett laboratorium för folkhälsa. Huvudmålsättningen med laboratoriet var enligt arbetsplanen:

- att medverka i upprättandet av en nationell kartläggning av de stora folksjukdomarna
- att utbilda kadrer inom verksamhetsområdet
- att ansvara för ändamålsenlig drift vid landsbygdens hälsocenterlaboratorier samt administrera dessas personal och materialförsörjning
- att bedriva klinisk serologisk diagnos
- att bedriva parasitologisk diagnos
- att bedriva laboratediagnostik av lepra och tuberculos

Det framkom sedermera i en uppföljning av insatserna att arbetsprogrammet var alltför tekniskt avancerat på flera punkter. Verksamheten modifierades och anpassades därmed till mer omedelbara behov och kom att inriktas på epidemiologisk verksamhet, utbildning, bakteriologisk och parasitologiska undersökningar.

I rapporter i slutet av 80-talet strax innan stödet till laboratoriet avvecklades framkom att verksamheten fungerade väl.

IMPORTSTÖD

I det första samarbetsprogrammet 1975/76 avsattes medel för allmänt importstöd till Guinea-Bissau. Det byggde i hög grad vidare på stödet till varuleveranser som utgått sedan 1969.

Målet med insatsen var att stödja Guinea-Bissaus egen upphandling på den internationella marknaden.

I mitten av 80-talet betonades att importstödet skulle stödja ekonomisk tillväxt i Guinea-Bissau. Det poängterades att stödet borde utformas som stöd till det guineanska stabiliseringsprogrammet för ekonomisk och social utveckling vars syfte var att öka livsmedelsproduktionen och varudistributionen samt höja kapacitetsutvecklingen i näringslivet.

Målsättningen för de svenska insatserna var att valda varor skulle stimulera denna politik genom att tjäna som incitamentsvaror för ökad produktion eller som insatsvaror i produktionen.

Det viktigaste målet med importstödet har även fortsättningsvis varit att bidra till ökad tillväxt inom den guineanska ekonomin och förstärka dess ekonomiska stabiliseringsprogram

Kommentarer:

Målsättningen har i princip varit densamma under hela perioden. I början låg dock tonvikten mer konkret på stöd till upphandling på den internationella marknaden medan insatserna syfte under senare år främst har varit att bidra till

ekonomisk tillväxt samt att stödja landets stabiliseringsprogram.

Till följd av gjorda bedömningar som redovisades i en insatspromemoria koncentrerades stödinsatserna i slutet på 70-talet.

I uppföljning av insatserna i början av 80-talet noterades det en tendens till att använda stödet för att finansiera insatser som inte var genomtänkta, det påpekades dock att stödet bidragit till att viktiga funktioner kunnat hållas igång bl.a. via tillförsel av viktiga varor.

I slutet av 80-talet noterades att det var svårt att säkerställa att varorna nådde till målgruppen för stödet.

PERSONAL- OCH KONSULTFOND:

Stödet till en personal- och konsultfond utgjorde under många år en del av de svenska insatserna till Guinea-Bissau.

Målet med fonden var att underlätta för Guinea-Bissau att skaffa erfoderligt kunnande som inte fanns inom landet och som inte tillhandahölls av andra biståndsfinansierade program.

I SIDA:s förslag till beslut redovisades regelbundet vad fondens medel hade använts till bl.a. hur många anställda vars löner betalades av fonden. Det noterades att antalet anställda ökade kontinuerligt och att de fördelades på olika myndigheter.

SAMMANFATTANDE KOMMENTARER:

Först och främst bör det noteras att regeringen fattat beslut i huvudsaklig överensstämmelse med SIDA:s förslag. De ekonomiska ramarna för, liksom fördelningen mellan, olika insatser har godkänts och det förekommer inga utförliga diskussioner om insatsernas målsättning. I regeringsbesluten bemyndigas SIDA bl.a. att, sedan överenskommelse om avtal undertecknats, besluta om de biståndsinsatser som finns upptagna i samarbetsavtalet och att överenskomma med Guinea-Bissau om eventuella omfördelningar av resurser mellan olika insatser.

Målformuleringarna för olika insatser följer ingen gemensam trend utan utvecklingen skiftar mellan insatserna, mellan sektorstöd, programstöd och projektstöd. Det är därmed inte rådligt att göra generella uttalanden om målformuleringarnas förändring över tiden. Allmänt sett kan det dock konstateras att insatserna formellt initierats av Guinea-Bissau samt att det i initialskedet huvudsakligen var de guineanska utvecklingsmålen som sattes upp för olika insatser. Det svenska stödet skulle stödja de guineanska målsättningarna för olika sektorer. Det betonades dock att målsättningarna stämde väl överens med SIDA:s mål för olika verksamheter.

Under årens lopp har de flesta, dock inte alla, mål förändrats och modifierats, nya mål har tillkommit och andra har försvunnit. Specifika produktionsmål har

införts för ett flertal insatser samtidigt som det finns en tendens att öka ambitionsnivån och inrikta insatserna på mer övergripande och generella mål. Utvecklingen skiljer sig dock mellan olika insatser; det övergripande målet för landsbygdsutvecklingsprogrammet har i princip legat fast under hela perioden medan fiskestödet har karaktäriserats av många mål på olika nivåer och flertaliga målförändringar. Industristödet har under de senaste åren utvecklats från projektstöd till allmänt stöd med övergripande mål medan utbildningsstödet snarare utvecklats från allmänt stöd till riktat stöd med en utförligare målformulering.

Resultaten av olika insatser redovisas i de insatspromemorior som bifogas till förslagen inför regeringen. (Regeringen får även annan information i form av kvartalsrapporter, sektorsgenomgångar et.c., dessa har inte inventerats.) I promemoriorna lämnas dels insats- och verksamhetsredogörelser, dels hänvisningar till de bedömningar och slutsatser som gjorts i olika utvärderingar. Rekommendationerna tenderar att vara operativt inriktade och därmed påverkar de inte alltid målformuleringarna i sig utan snarare handlingsplanernas utformning (något som inte studerats i denna översikt). Det är svårt att fastslå klara samband mellan allmänna rekommendationer och de insatser som planeras men det finns en tendens att förändringarna följer de rekommendationer som lämnas i avrapporteringarna som exempel kan nämnas minskningen och omorienteringen av industristödet och den ändrade inriktning i utbildningsstödet. Det bör dock noteras att det inte är säkert att utvärderingarnas rekommendationer initierat förändringarna utan att de eventuellt används i promemoriorna för att legitimera redan planerade förändringar.

Beträffande de allmänna riktlinjerna för svenska biståndsinsatser till Guinea-Bissau återfinns man i de senaste årens förslag till beslut flera av de rekommendationer som framkommit i olika utvärderingar bl.a behovet av klarare och mer realistiska mål, bättre anpassning av insatserna till biståndets miljö, utveckling av system för styrning och kontroll samt klarare ansvarsförhållanden.

III.

UTVÄRDERINGAR AV BISTÅNDSINSATSER FRÅN ANDRA GIVARE
 -en översikt av utvärderingar som inkommit till SAU under juli-augusti 1993.

Översikt:

**Europeiska Gemenskapen- EG-kommissionen:* två utvärderingar se nedan.

**Frankrike:* en utvärdering, se nedan.

**Holland:* ett flertal utvärderingar se nedan.

**Italien:* ej svarat.

**Japan:* ej svarat.

**Kanada:* har inga egna utvärderingar av utvecklingssamarbete i Guinea-Bissau. CIDA i Kanada sköter DACs register över gjorda utvärderingar och hänvisar till en lista med sammanfattningar av ett antal utvärderingar, se nedan.

**Portugal:* håller på att ändra sitt utvärderingssystem enligt DACs principer och planerar att ha genomfört ett antal utvärderingar enligt de nya principerna inom två till tre år. (bifogade inga gamla utvärderingar)

**Schweiz:* har inte gjort några utvärderingar i Guinea-Bissau.

**Storbritannien:* har inte gjort några utvärderingar i Guinea-Bissau.

**UNDP:* hänvisar till representanten i Guinea-Bissau för eventuell beställning av studier som genomförts inom olika områden, se nedan.

**USA:* bifogade utskrifter från USAIDs databas med erfarenheter från olika program och projekt, se nedan.

**Världsbanken:* bifogade korta sammanfattningar av ett antal utvärderingar, se nedan.

**Österrike:* har ännu inte utvärderat sina biståndsinsatser i Guinea-Bissau.

Sammanfattningar och hänvisningar:

EG-kommissionen:

Guinée-Bissau, Evaluation de deux projets (1985):

"Santé de base et volet agricole à Canhabaque"

Utvärdering av hälso- och jordbruksprojekt som inleddes 1979. Projektets övergripande syfte var att förbättra levnadsförhållandena och höja det lokala deltagandet i planering och genomförande av vissa till projektet knutna verksamheter såsom utbyggnad av ett minimum av infrastruktur i form av

förbättrad vattentillgång. Projektet bedömdes vara framgångsrikt och i utvärderingen rekommenderades fortsatt utveckling och utvidgning av projektet.

"Ecole professionnelle dans la province de Quinara"

Utvärdering av stöd till byggande av en yrkesskola (1983-85) som uppfördes med hjälp av lokalt deltagande. Syftet med skolan var att främja utvecklingen på landsbygden. Utvärderingen är en genomgång av skolans tillkomst samt en diskussion kring skolans framtid och inriktning.

Evaluation des programmes generaux et sectoriels d'importation financés par les Communauté Européennes, 1992.

En effektutvärdering av två importstödsprogram: PGI och PII.

PGI är ett allmänt betalningsbalansstöd som inleddes 1989 för att stimulera handeln inom den privata sektorn i Guinea-Bissaus.

PII är ett importstöd-program för oljeprodukter som inleddes 1988. Programmet finansieras av Italien men administreras av EG.

Det noterades att PGI haft betydande effekter, bl.a. hade underskottet i betalningsbalansen minskat. Stödet hade bidragit till att få igång handeln i den privata sektorn i de urbana områdena. Inrättandet av motvärdesfonder hade fungerat bra.

PII bedömdes ha haft positiv inverkan på oljeimporten, inrättandet av motvärdesfonder var dock inte helt tillfredsställande.

Utvärderingsgruppen rekommenderade ett utökat antal stödprogram för import till Guinea-Bissau och påpekade att de nuvarande programmen kunde förbättras bl.a. genom striktare urvalet av importatörer samt genom att upprätthålla den negativa listan och behålla konsultinsatserna.

Frankrike:

Les coopératives d'anciens combattants de Guinée-Bissau.

I slutet på 70-talet upprättades ett sekretariat för att bistå krigsveteraner med socialt stöd och utbildning och 1982 inleddes ett "anpassnings- och utbildningsprojekt för krigsveteraner". I syfte att inlemma veteranerna i produktiv verksamhet startades ett antal kooperativa produktionsföretag. Alltsedan kooperativens tillkomst har Frankrike bistått med stöd till projektet.

År 1992 genomfördes en utvärdering av projektets mikro- och makroekonomiska effekter samt dess sociala och regionala inverkan. Utvärderingens allmänna omdöme var att projektet varit välinitierat och att det genomförts på ett kompetent sätt. Projektet hade stimulerat tillkomsten av nya verksamheter och det hade medfört positiva effekter på hantverk, småindustri och manufaktur, i mindre utsträckning på jordbruket. Utbildningsåtgärderna hade varit välanpassade och antalet arbetstillfällen hade ökat. De kooperativa företagen hade haft en tämligen dynamisk utveckling och projektet bedömdes ha haft en positiv inverkan på det sociala klimatet.

I utvärderingen rekommenderas olika åtgärder för att bl.a. förstärka de kooperativens ekonomiska status och dess administrativa kapacitet.

UNDP:

I den bifogade listan över studier som genomförts inom olika områden kan det eventuellt vara intressant att titta närmare på en studie om stöd till reformprogrammet inom utbildningssektorn:

GBS/86/004-1 "*Appui à la Reforme des Programmes de l'Enseignement de Base et à la Gestion du System Educatif*"

USAID:

I de bifogade datalistorna över planeringsdokument, rapporter, utvärderingar och förstudier fanns några utvärderingar som skulle kunna vara av intresse;

6570006 "*Small scale fisheries*", 1983; utvärdering av ett projekt som syftar till att utveckla den småskaliga fiskeindustrin samt förbättra planeringskapaciteten hos fiskerimyndigheten. Det konstateras att projektet trots förseningar hade medfört vissa framsteg såsom ökade fiskefångster, man hade dock haft vissa problem med den guineanska fiskerimyndigheten som en följd av förseningar med "counterparts". I utvärderingen påpekar man angående projektverksamhet i Guinea-Bissau vikten av att i förväg försäkra sig om lämpliga konsultinsatser, att avsätta tillräckligt med kapital för att inte äventyra implementeringen, att utarbeta och hålla fast vid en realistisk målsättning samt att från början förvissa sig om "counterparts".

6570010 *South coast agricultural development project, 1988 och 1990*. Utvärdering av institutionellt stöd till Department of Hydrology and Soil's arbete med att förbättra vattenhushållningen i den södra delen av landet.

1988 konstateras brister i genomförandet samt att man ej nått den uppsatta målsättningen. Det påpekas att genomförandepplaner måste vara realistiska och att dessa behöver revideras med jämna mellanrum.

1990 noteras att projektet ej varit anpassat till Guinea-Bissaus behov och att projektet försenats, medfört höga kostnader samt haft dålig samordning med andra givare. I utvärderingen poängteras vikten av att handligs- och tillsynsplaner är realistiska samt att hänsyn måste tagas till driftskostnader i ett längre perspektiv då det gäller projekt som inbegriper kostsam infrastruktur.

Dessutom fanns det utvärderingar av risodlingsprojekt, av forskning och utveckling av resistent groddor samt av specifika utbildningsinsatser.

Världsbanken:

I en bifogad översikt med korta sammanfattningar av ett antal genomförda studier fanns följande utvärderade insatser;

Reconstruction and first structural adjustment credits (1992)

- Reconstruction import credit 1 (RIC 1) 1984-89
- Reconstruction import credit 2 (RIC 2) 1986-89
- First structural adjustment credit (SAC) 1987-90

RIC 1 och 2 syftade till att finansiera viktiga importvaror till nyckelsektorer, såsom jordbruk och energi, och stödjade det återhämtningsprogram som lanserades av den guineanska regeringen 1983.

SAC syftade till att bl.a. stimulera jordbruksproduktionen, öppna ekonomin för

marknadskrafter, effektivisera den offentliga sektorn, reformera den finansiella sektorn samt mobilisera ytterligare externa resurser som stöd till det guineanska anpassningsprogrammet.

OED (Operations Development Department) bedömde att insatserna varit otillfredsställande. RIC 1 och 2 hade lidit av allvarligt förseningar och felaktigheter vad gällde valet av varor vilket i sin tur underminerat dess syfte. SAC hade inte förbättrat den ekonomiska situationen. Det var ett komplext utformat projekt, dåligt definierat och med ofullständiga lånevillkor.

Utifrån gjorda erfarenheter påpekades det bl.a. att lånevillkoren skulle ha inskränkts betydligt för att bättre motsvara låntagarnas kapacitet och förpliktelser, att man borde försäkrat sig om att mer importprodukter kommit den privata marknaden tillgodo, att komplexa och klart definierade villkor förutsatte förbättringar vad gällde räkenskaper och systematisk datauppföljning, att det behövdes mer stöd till det guineanska planeringssystemet och till regeringens implementering av reformprogrammet, att större hänsyn till prioriteringar borde tas vid framtida policybaserade lån.

I slutrapporten (PCR) som bifogades till utvärderingen gjorde the Country Operations Division of the Western Africa Department bedömningen att kreditinsatserna hade genomförts på ett tillfredsställande sätt. Det noterades att RIC 1 och 2 i huvudsak uppfyllt målet att bidra till ökad varutillgång och att den guineanska regeringen gjort framsteg inom den finansiella sektorn under den SAC-perioden.

First Road Project (1986)

Stödinsatser för att i huvudsak förbättra vägsystemet i landet. OED's omdöme av insatsen var "tillfredsställande".

Second Roads Project (1991)

Fortsatt stöd till att förbättra vägnätet och ge institutionellt stöd.

OED's omdöme av insatsen var "tillfredsställande".

Utvärderingen noterade att de brister som förekommit tidigare hade åtgärdats. Projektet hade nästan 100 procentig uppfyllelse vad gällde utbyggnad och utrustning av vägsystemet, dock hade inte de institutionella målen för stödet uppfyllts i samma utsträckning. Det påpekades att fortsatt stöd från IDA (International Development Association) och andra biståndsgivare skulle behövas under ett antal år för att underhålla vägnätet.

Petroleum exploration promotion project (1989)

Insatser för att främja fortsatt oljeborrningsverksamhet i Guinea-Bissau i syfte att utveckla inhemska resurser och minska oljeimporten.

Projektet rönt svagt intresse från oljeindustrin men bidrog till att en grupp oljebolag slöt ett kontrakt med Guinea-Bissau.

OED's omdöme av insatsen var "tillfredsställande".

Utifrån gjorda erfarenheter påpekades bl.a. vikten av att försäkra sig om att det som finansieras av andra biståndsgivare i ett projekt inte är av avgörande

betydelse för projektets fortlevnad ifall det skulle föreligga risk för betalningsinställning.

Second petroleum exploration promotion project (1992)

Fortsatt stöd till oljeprojektet.

PCR's (Program Completion Report) omdöme av insatsen var "tillfredsställande".

Bissau Port Project (1991)

Stödinsats i syfte att förbättra MTT's (Ministry och Transport and Tourism) kapacitet, öka hamnverksamhetens effektivitet, försäkra fortsatt hamntrafik i Bissau och öka effektiviteten i flodtrafiken.

Projektet fullföljdes men med förseningar. OED's omdöme av insatsen var "tillfredsställande".

Utifrån gjorda erfarenheter påpekades bl.a. vikten av att förbättra varuleveranserna i liknande framtida projekt, att man på planeringsstadiet försäkras sig om att det som finansieras av andra biståndsgivare inte är av avgörande betydelse ifall det skulle föreligga risk för kredit-
alt.betalningsinställning. Det noterades också att det inte är effektivt att anställa många enskilda experter för fackkunskap i enskilda områden samt att man vid utbildning av lokal personal utomlands ser till att utbilda fler än vad som behövs för att försäkra sig om att det blir några kvar.
