

Dokument nr. 3:10

(2000–2001)

**Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende
multi-bi tilskudd til utdanningstiltak i regi av
UNESCO og Verdensbanken**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:10 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende multi-bi tilskudd til utdanningstiltak i regi av UNESCO og Verdensbanken.

Riksrevisjonen, 5. juli 2001.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Utenriksdepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Utenriksdepartementets svar	5
6 Riksrevisjonens uttalelse	6
Vedlegg: Rapport	7

Utenriksdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende multi-bi tilskudd til utdanningstiltak i regi av UNESCO og Verdensbanken

1 INNLEDNING

Multilateral bistand utgjør nær 50 prosent av den totale norske bistanden. Den bevilges som generelle tilskudd til de internasjonale organisasjonene, og som multi-bi tilskudd til utvalgte prosjekter og programmer administrert av internasjonale organisasjoner. Multi-bi-midler forvaltes både av Utenriksdepartementet og NORAD, og for 1999 utgjorde den samlede norske multi-bi-støtten i underkant av 1,7 milliarder kroner. Et viktig mål med multi-bi-samarbeidet er at tilskuddene skal kanaliseres til prosjekter og programmer som bidrar til å nå resultater i tråd med norske bistandspolitiske hovedmål og prinsipper. Samarbeidet skal også bidra til å gi økt innsyn i de internasjonale organisasjonenes mål og prioriteringer og dermed påvirke disse i retning av norske mål og prioriteringer for bistanden. I Innst. S. nr. 120 (1997–98) til Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand via UNICEF (Dokument nr. 3:12 [1996–97]), peker kontroll- og konstitusjonskomiteen på at slike undersøkelser er nødvendige bidrag for å kontrollere at norske bistandspolitiske mål blir nådd.

Den undersøkelsen som foreligger nå, omfatter seks utdanningsprosjekter med støtte fra Utenriksdepartementets multi-bi-bevilgninger. Tre av de undersøkte prosjektene er i regi av Verdensbanken, og de øvrige tre er i regi av UNESCO. Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere resultatene av bistandsprosjektene, hvordan norske mål og prinsipper for bistanden er ivaretatt, og UD's rolle ved initiering, planlegging og oppfølging av prosjektene.

Norsk deltakelse i bilateralt og multilateralt bistandssamarbeid har felles overordnede målsettinger, prinsipper og prioriteringer, jf. St. meld. nr. 19 (1995–96) og Innst. S. nr. 229 (1995–96). Bistanden skal være fattigdomsorientert, virkningen skal være varig, og målgruppene jenter og kvinner skal prioriteres. Videre skal bistandssamarbeidet baseres på prinsippet om mottakeransvar. Dette innebærer at mottaker har ansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tiltakene. For å sikre varigheten av bistanden skal dessuten tiltak for kapasitets- og institusjonsutvikling vektlegges. Når det gjelder oppfølgingen av prosjektene, er det for vurdering av Uten-

riksdepartementets rolle tatt utgangspunkt i bevilgningsreglementets og økonomireglementets krav om resultatoppfølging og evaluering. I tillegg kommer føringer for kvalitetssikring av bistanden, jf. St. meld. nr. 19 (1995–96) og Innst. S. nr. 229 (1995–96), der betydningen av risikovurderinger, resultatoppfølging og uavhengig evaluering er vektlagt. For Verdensbanken og UNESCO foreligger det særskilte samarbeidsavtaler. I avtalene framgår det at de internasjonale organisasjonene, blant annet ved oversendelse av oppfølgings- og sluttrapporter, skal informere norske myndigheter om framdrift og resultater knyttet til norske bidrag.

Riksrevisjonens rapport følger som trykt vedlegg. Utenriksdepartementet har i brev av 25. april 2001 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten, og departementets merknader er nærmere behandlet i punkt 3. Rapportens revisjonskriterier og faktadel var tidligere forelagt departementet.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er basert på gjennomgang av skriftlig dokumentasjon fra prosjektene. Denne dokumentasjonen består hovedsakelig av planer, løpende rapporter, sluttrapporter og evalueringer foretatt som ledd i organisasjonenes og mottakerstatenes prosjektforvaltning. I tillegg kommer statistikk av relevans for prosjektene samt skriftlig dokumentasjon knyttet til Utenriksdepartementets rolle som tilskuddsforvalter. Videre er departementet, ved multilateral avdeling, intervjuet om forhold knyttet til prosjektene og tilskuddsforvaltningen. Det er også gjennomført prosjektbesøk i Laos og Niger. Det primære datagrunnlaget fra disse besøkene består av observasjoner fra befaringer av ulike prosjektaktiviteter. For øvrig er de seks undersøkte prosjektene ulike både hva angår økonomiske rammer, størrelse, fokus og kompleksitet. Tiltakene kan likevel inndeles i tre hovedkategorier. De tre Verdensbank-prosjektene, ett i Laos (EDP) og to i Niger (PEDP og BESP), er omfangsrike tiltak rettet mot å styrke ulike deler av grunnskolesektoren. Videre har de to UNESCO-prosjektene i Laos (Lao 11 og 12) enkelte

likhetstrekk. Begge er små prosjekter rettet mot alfabetisering og uformell opplæring. Det siste UNESCO-tiltaket, APPEAL, utgjør en egen kategori. APPEAL er et omfattende alfabetiseringsprogram rettet mot flere land i Asia og stillehavsregionen, inkludert Laos.

Norske mål og prinsipper for bistanden

Undersøkelsen viser at prosjektene i hovedsak er innrettet i tråd med norske mål og prinsipper for bistand. Prosjektene retter seg mot fattige stater, og innsatsen er rettet mot enten grunnutdanning (Verdensbank-prosjektene) eller alfabetisering/uformell opplæring (UNESCO-prosjektene). Begge disse områdene er prioritert i norsk utdanningsbistand. Der nest ligger mottakerstatenes planer og strategier til grunn for bistandstiltakene, samtidig som mottakerstatene bidrar med egne ressurser og har gjennomføringsansvaret for prosjektene. Dette korresponderer med prinsippene om mottakerorientering og mottakeransvar. Videre inneholder alle prosjektene aktiviteter rettet mot institusjons- og kapasitetsbygging i mottakerstatene, mens fire av seks prosjekter prioriterer jenter og kvinner som målgruppe.

Til tross for at prosjektene i stor grad er planlagt i tråd med norske bistandspolitiske mål og prinsipper, viser undersøkelsen svakheter i implementeringsfasen. Dette gjelder særlig for Verdensbank-prosjektene. Eksempelvis har det vært forsinkelser og justeringer av aktivitetsmål for tiltak rettet mot oppføring av skolebygg. Både i Laos og Niger har det dessuten vært svakheter og usikkerhet ved distribusjonen av lærebøker produsert i prosjektene. I undersøkelsen vurderes disse vanskelighetene å ha sammenheng med prosjektenes størrelse. Det er dermed grunn til å reise spørsmål ved dimensjoneringen av prosjektene i regi av Verdensbanken i forhold til mottakerstatenes kapasitet til å administrere og gjennomføre dem. Ett tilleggsmoment i Niger er dessuten at de to Verdensbank-prosjektene har grepet inn i spenningsfylte utdanningspolitiske spørsmål. Eksempelvis førte reduksjon av lærerlønninger og utdanningsstipender til motstand fra lærerorganisasjoner og studentorganisasjoner, noe som bidro til å forsinke gjennomføringen av prosjektene. Følgelig gir undersøkelsen grunn til å etterlyse større bevissthet rundt de utdanningspolitiske sidene ved denne typen bistandsprosjekter.

Videre gir undersøkelsen grunnlag for å sette spørsmålsteget ved om prosjektene vil føre til varige forbedringer i mottakerstatene. Vanskelighetene i gjennomføringen av Verdensbank-prosjektene reiser tvil om mottakerstatenes kapasitet til å videreføre og opprettholde tiltakene. Denne usikkerheten ble ved flere anledninger synliggjort under Riksrevisjonens prosjektbesøk. For eksempel viste besøk på skoler oppført i prosjektene i Niger at byggene og inventaret led under manglende vedlikehold. I tillegg kom-

mer at både Laos og Niger er stater preget av sviktende offentlig økonomi, lav budsjettmessig prioritering av utdanning og høy utenlandsgjeld. Også for de undersøkte UNESCO-prosjektene er spørsmålet om varighet usikkert. Flesteparten av de lokale opplæringsstusentrene opprettet gjennom Lao 11 er nå avhengig av ekstern støtte for å opprettholde driften. Denne underliggende sårbarheten kan også illustreres ved at virksomheten i Lao 12 lenge ble hemmet av at det ikke fantes offentlige midler til å reparere en ødelagt radiomast.

Undersøkelsen viser at både usikkerheten rundt mottakerstatens gjennomføringsevne og usikkerheten rundt bærekraft, er vurdert som risikoområder i prosjektplanene fra Verdensbanken. Planene for UNESCO-prosjektene inneholder ikke risikovurderinger, og det er derfor grunn til å reise spørsmål ved om analyse og vurderinger av risikoforhold tillegges tilstrekkelig vekt i prosjektforberedelsene til denne organisasjonen. Samtidig gir undersøkelsen grunn til å rette søkelyset mot enkelte sider ved Utenriksdepartementets saksbehandling ved godkjenningen av prosjektene. I beslutningsnotatene for godkjenning av UNESCO-prosjektene gjør departementet for eksempel ikke vurderinger av risiko, trass i at UNESCO selv heller ikke gjør slike vurderinger i prosjektplanene. Videre bærer både NORADs forhåndsuttalelser, og senere Utenriksdepartementets beslutningsnotater, preg av å fokusere på de utdanningsfaglige sidene ved prosjektforslagene, spesielt hva angår UNESCO-prosjektene. Siden det dreier seg om saksbehandling av utdanningsprosjekter, er dette et rimelig tyngdepunkt. Ikke desto mindre kan det være grunn til å etterlyse mer sektorovergripende vurderinger. I beslutningsnotatene for prosjektene i Laos nevnes det eksempelvis ikke at Laos i faglitteraturen beskrives det som et svært autokratisk regime som ikke tillater noen form for politisk opposisjon. Den tvungne migrasjonen som foregikk internt i landet, er heller ikke nevnt, et poeng med relevans for UNESCO-prosjektet Lao 11 og for sentrale norske bistandsprinsipper knyttet til menneskerettigheter og demokrati.

Resultater og oppfølging av prosjektene

For resultatoppnåelse i betydningen effekter gir undersøkelsen få tydelige svar. Dette henger sammen med at prosjektene i varierende grad er tilrettelagt for slik resultatvurdering. Undersøkelsen viser at ingen av UNESCO-prosjektene har effektmål. Følgelig må resultatvurderingene baseres på vurderinger av de ulike aktivitetene. Prosjektene i regi av Verdensbanken er generelt noe bedre tilrettelagt for resultatvurdering. For ett av de to prosjektene i Niger, BEBP, er det satt effektmål. Her indikerer dataene positive tendenser både når det gjelder skoledeltakelse, jenteandel og repetisjonsandel. Videre har kostnadsnivået per elev i grunnskolen blitt redusert

slik som forutsatt. For EDP i Laos er det ikke satt effektmål, men det kan likevel dokumenteres positive tendenser, eksempelvis ved at skoledeltakelsen har økt også her.

Undersøkelsen viser videre at det for samtlige prosjekter er utformet aktivitetsmål for tiltakene. Flesteparten av disse målene er nådd, selv om det særlig for Verdensbank-prosjektene har vært forsinkelser og nedjusteringer av enkelte aktivitetsmål underveis. Generelt synes det som om aktivitetene er relevante, ved at de enten direkte eller indirekte er rettet mot klare utdanningsbehov i landene.

Resultatene i forhold til aktivitetsmål, og der det finnes, effektmål, indikerer tilfredsstillende resultatoppnåelse i de undersøkte prosjektene. Likevel er det trekk ved enkeltaktiviteter, særlig for Verdensbank-prosjektene, som gir grunn til å reise spørsmål ved resultatene. Distribusjonen av lærebøker i disse prosjektene er kanskje det beste eksemplet på dette. Både i Niger og i Laos er det uklart om lærebøker fremskaffet i prosjektene har kommet fram til skolene i det volumet som var planlagt, og utdanningsmyndighetene i begge land antar at bokdekningsgraden er lavere enn forutsatt. Selv der bøkene har kommet fram, er det ikke gitt at disse tas i bruk i undervisningen på en måte som bidrar til et hevet læringsnivå. I begge land har aktiviteter rundt studier og opprettelse av systemer for oppfølging av læreprosesser blitt forsinket. Følgelig er det fortsatt uklart hvordan lærebøkene egentlig anvendes og fungerer i undervisningen. I undersøkelsen poengteres også det problematiske ved at prosjektene skal administreres parallelt med at utdanningsadministrasjonen skal gjennomføre en rekke tiltak for å styrke egne systemer og ferdigheter. Denne belastningen har kommet til syne ved at resultatene av tiltak for institusjons- og kapasitetsbygging ikke alltid er like vellykkede selv om aktivitetsmålene er nådd. For Verdensbank-prosjektet i Laos framgår det eksempelvis at ulike nyopprettede informasjonssystemer ikke lar seg integrere og bruke slik som forutsatt.

Undersøkelsen gir grunn til å anta at uklarhetene rundt resultatoppnåelsen kunne vært redusert dersom det i større grad hadde vært utformet effektmål for prosjektene. Dessuten ville større vektlegging av kvalitative resultatdata bidratt til større klarhet om resultatene. For APPEAL-prosjektet i regi av UNESCO synes det for eksempel å være behov for data som viser hva eventuelle virkninger i forhold til målgruppene består i. For Verdensbank-prosjektene i Niger og i Laos er det behov for data som kan belyse eventuelle endringer i undervisningssituasjonen på skolene. Særlig i Niger, der prosjektene også har fått konsekvenser for lærerstyrken, ville slike data vært av betydelig interesse for å belyse prosjektenes utfall.

Undersøkelsen viser også at resultatoppfølgingen, særlig i UNESCO-prosjektene, har et forbedringspotensiale. Framdriftsrapportene i disse pro-

sjektene gir kortfattede beskrivelser av aktivitetene og er dessuten lite problematiserende, noe Utenriksdepartementet har tatt opp i den løpende dialogen med organisasjonen. I undersøkelsen pekes det dessuten på svake sider knyttet til de to organisasjonenes evaluering av prosjektene. Verken for Verdensbanken eller UNESCO synes det som evalueringene i særlig grad supplerer den løpende resultatrapporteringen. Videre er evalueringene ledet av de involverte organisasjonene selv. Det er dermed ikke gjort reelle eksterne evalueringer av tiltakene. Riktignok har Norge som medlem sluttet seg til organisasjonenes etablerte ordninger blant annet for rapportering og evaluering. Like fullt er det grunn til å reise spørsmål ved om behovet for uavhengighet og kritisk distanse er sikret.

Når det gjelder Utenriksdepartementets oppfølging av prosjektene, viser undersøkelsen at departementet ikke gjør egne oppsummeringer av resultatene av prosjektene for å styrke læringseffekten. Videre synes departementet å ha vektlagt UNESCO-prosjektene mer enn Verdensbank-prosjektene. For prosjektene i regi av UNESCO er blant annet rapporter mottatt og prosjektsystemet oppdatert. I forhold til prosjektene i regi av Verdensbanken synes det som Utenriksdepartementets oppfølging særlig de senere årene har vært mindre systematisk. For eksempel finnes ikke framdriftsrapportene for de siste årene i departementets arkiv. Tatt i betraktning Verdensbank-prosjektens omfang og kompleksitet, samt problemene i gjennomføringsfasen, er det grunn til å sette spørsmålsteget ved om Utenriksdepartementet burde ha en bedre oppfølging av disse enn det undersøkelsen viser. Dessuten gir undersøkelsen grunn til å peke på at det fortsatt synes å være behov for at departementet følger opp de to organisasjonenes prosjektforvaltning. Dersom multi-bi-samarbeidet skal være arbeids- og kostnadsbesparende i forhold til bilateral bistand, er det viktig at Utenriksdepartementet i samarbeid med de internasjonale organisasjonene sikrer en tilfredsstillende planlegging, risiko-håndtering og kontroll.

3 UTENRIKSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Utenriksdepartementet har i brev av 25. april 2001 til Riksrevisjonen avgitt uttalelse til rapporten.

Utenriksdepartementet uttrykker i sine kommentarer at de finner Riksrevisjonens rapport grundig og relevant for deres videre arbeid. Departementet har likevel noen kommentarer til forhold som tas opp i undersøkelsen. Det blir understreket at et viktig formål med multi-bi-bistanden er å sikre innsyn i operasjonene til de multilaterale organisasjonene og å kunne påvirke organisasjonenes politikk. Dette gjøres blant annet ved at øremerkede og generelle midler sees i sammenheng, og at man benytter erfaringe-

ne fra prosjektarbeidet i organisasjonens styrende organer. Et sentralt poeng for Utenriksdepartementet er at multi-bi bistand skal innebære en arbeidsbesparelse i forhold til ordinær bilateral bistand. Følgelig er det den multilaterale organisasjonen som er ansvarlig for oppfølging og resultatet av bistandstilsket. Norge har som medlemsland sluttet seg til organisasjonens systemer for styring, rapportering, evaluering, kontroll og revisjon, og Norge prøver å medvirke til at disse ordningene skal være best mulig. Dette gjelder også spørsmålet om uavhengige/eksterne evalueringer.

Utenriksdepartementet påpeker at Norge er opp tatt av mottakerstatens gjennomføringskapasitet, og tar dette spørsmålet opp i de multilaterale organisasjonens styrende organer og på samrådsmøtene. Departementet sier seg enig i at størrelsen på Verdensbankens prosjekt i Niger kan ha blitt undervurdert som risikofaktor, og i at UNESCOs risikovurderinger er mangelfulle. Det siste har Utenriksdepartementet søkt å bidra til en bedring av i lengre tid. Departementet sier seg også helt enig i at sektorovergripende vurderinger av prosjekter er nødvendig, og dette er noe Utenriksdepartementet i større grad enn tidligere har tatt opp i organisasjonens styrende organer og i bilaterale møter. Saken om tvungen migrasjon i Laos ble tatt opp med UNESCO på samrådsmøter, og ble brukt for å ta opp UNESCOs holdning til disse spørsmålene på et mer generelt grunnlag, framhever Utenriksdepartementet.

Det blir framhevet i svaret fra Utenriksdepartementet at de til en viss grad har prioritert en tettere oppfølging av UNESCO enn av Verdensbanken. Dette skyldes den generelle tillit Verdensbanken nyter i forhold til UNESCO. Departementet er enig i at det bør legges vekt på mer kvalitative resultatdata, men påpeker samtidig at det for organisasjonene ikke alltid er enkelt å formulere etterprøvbare mål hva angår effekter og resultater. Departementet er også enig i at framdriftsrapportene fra UNESCO ikke er tilstrekkelig analytiske og innrettet mot resultatrapportering. Dette er noe departementet har tatt opp med organisasjonen. Videre sier Utenriksdepartementet seg enig med Riksrevisjon i at en sterkere vekt på resultatoppfølging i dialogen med organisasjonene kan styrke denne. Vedrørende undersøkelsens konstatering av at departementet ikke oppsummerer resultatene av prosjektene for å styrke egen læring, anfører Utenriksdepartementet at det har benyttet rapportene fra prosjektene som grunnlag for diskusjon på samrådsmøtene for å oppnå en lærings-effekt hos de multilaterale organisasjonene.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonens undersøkelse viser at prosjektplanene i hovedsak er innrettet i tråd med sentrale norske mål og prinsipper for bistanden. Videre er flestepar-

ten av aktivitetsmålene i prosjektene nådd, selv om enkelte av aktivitetsmålene for Verdensbank-prosjektene er nedjustert underveis. Riksrevisjonen konstaterer at midlene dermed brukes til det formålet de var planlagt for.

For Verdensbank-prosjektene viser undersøkelsen at det i gjennomføringsfasen har oppstått ulike problemer. Både i Laos og Niger har det for eksempel vært forsinkelser i prosjektgjennomføringen, nedjustering av aktivitetsmål for skolebygging og problemer med distribusjonen av lærebøker. I Niger ble dessuten problemene forsterket ved at prosjektene grep inn i spenningsfylte utdanningspolitiske spørsmål. Vanskelighetene i gjennomføringen av Verdensbank-prosjektene vurderes å ha sammenheng med at det er et misforhold mellom prosjektenes størrelse og de lokale myndighetenes kapasitet til å gjennomføre prosjektene. I tillegg gir undersøkelsen grunn til å anta at størrelsen på Verdensbank-prosjektene kan svekke muligheten for varige virkninger av tiltakene. Etter Riksrevisjonens vurdering taler dette for at Utenriksdepartementet burde involvert seg mer i planleggingen av Verdensbank-prosjektene enn det undersøkelsen viser. Riksrevisjonen merker seg for øvrig at for prosjektene i Niger er Utenriksdepartementet enig i at prosjektenes størrelse er problematisk, og at dette kan ha vært undervurdert som risikofaktor.

Også for de langt mindre omfattende UNESCO-prosjektene viser undersøkelsen at det er usikkerhet rundt spørsmålet om varige virkninger. Riksrevisjonen er innforstått med at det til bistandsprosjekter vil knytte seg en viss usikkerhet både til bærekraften og til andre spørsmål. For å sikre en best mulig håndtering av usikkerhetene må relevante risikovurderinger inngå i planleggingen av prosjektene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det en svakhet ved planene for de undersøkte UNESCO-prosjektene når disse ikke inneholder risikovurderinger. Riksrevisjonen har merket seg at departementet generelt har forsøkt å bidra til å bedre både organisasjonens systemer for prosjektplanlegging og oppfølging. I Innst. S. nr. 229 (1995–96) til St. meld. nr. 19 (1995–96) vektlegges behovet for økt kvalitets sikring av bistanden, og Riksrevisjonen vil peke på at Utenriksdepartementet bør sørge for at det er gjennomført kvalitets sikring og supplerende vurderinger dersom det er mangler ved prosjektdokumentasjonen.

Både for Verdensbank-prosjektene og for UNESCO-prosjektene viser undersøkelsen at evalueringene av prosjektene i liten grad supplerer den løpende resultatrapporteringen, for eksempel når det gjelder kvalitative data om virkningene av tiltakene. Videre er evalueringene ledet av de involverte organisasjonene selv, og det er ikke gjort reelt uavhengige og eksterne evalueringer av prosjektene. Riksrevisjonen er på det rene med at de internasjonale organisasjonene har sine egne ordninger for prosjektforvaltning som medlemslandene har sluttet seg til. Li-

ke fullt gir undersøkelsen grunn til å reise spørsmål ved om UNESCOs og Verdensbankens evalueringer gir et godt nok grunnlag for å vurdere prosjektenes resultater. I Innst. S. nr. 229 (1995–96) til St. meld. nr. 19 (1995–96) vektlegges behovet for kritiske og uavhengige evalueringer, og etter Riksrevisjonens vurdering ville slike evalueringer bidra til å sikre både den nødvendige kritiske distansen og mer utfyllende resultatinformasjon. Bedre kunnskap om prosjektene vil dessuten kunne bidra til å styrke grunnlaget for departementets arbeid med å påvirke de internasjonale organisasjonene, slik at deres bistandspolitikk samsvarer best mulig med norske bistandspolitiske føringer. Følgelig ser Riksrevisjonen behovet for at departementet bidrar til at de internasjonale organisasjonene initierer uavhengige evalueringer av tiltakene.

I beslutningsnotatene står de utdanningsfaglige sidene ved prosjektene i fokus, og det er lagt mindre vekt på å vurdere de politiske forholdene i landene. For eksempel er den tvungne migrasjonen som foregikk internt i Laos, ikke nevnt, et poeng med relevans for gjennomføringen av UNESCO-prosjektet Lao 11 og for sentrale norske bistandsprinsipper knyttet til menneskerettigheter og demokrati. Utenriksdepartementet kommenterer at de er enige i at dette er et viktig spørsmål, og at forholdet ble tatt opp på samrådsmøter med organisasjonen underveis i prosjektperioden. Riksrevisjonen er innforstått med at multi-bi-samarbeidet skal være arbeidsbesparende for giverlandet og bygge på tillit til organisasjonene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det likevel grunn til å peke på at departementet ved godkjenningen av prosjektene skal sikre at relevante bistandspolitiske hensyn inngår i plan- og beslutningsgrunnlaget.

5 UTENRIKSDEPARTEMENTETS SVAR

Bistandsministeren har i brev av 11. juni 2001 svart:

«Det vises til Riksrevisjonens brev av 28. mai.

Øremerkede bidrag gjennom multilaterale kanaler er en verdifull kanal for norsk utviklingssamarbeid. Departementet er opptatt av best mulig resultater av denne typen samarbeid. Den foreliggende forvaltningsrevisjon er et relevant og nyttig bidrag i arbeidet med å forbedre resultatene av de øremerkede midler. Man er for øvrig i ferd med å se på hvordan departementet kan gå over til færre og mer målrettede tiltak for å støtte prioriterte tema gjennom de multilaterale organisasjonene, og vil avsette kapasitet til dette.

Som tidligere påpekt er et hovedformål med multi-bi-samarbeidet å påvirke de multilaterale organisasjonenes politikk og prioriteringer. Gjennom bedre innsyn i organisasjonene på områder som risikovurderinger før prosjektet settes i gang, resultatrapportering underveis og evalueringer når prosjektet

er avsluttet ønsker en videre å bidra til at de blir enda bedre.

Den informasjon man får gjennom multi-bi arbeidet brukes i den løpende dialog mellom Utenriksdepartementet og organisasjonen. Innsikten fra samarbeidet gir også bakgrunn for Norges arbeid i organisasjonenes styrende organer. Slik tar Riksrevisjonens rapport opp problemstillinger som er nyttige for departementets videre arbeid.

Det er et prioriteringsspørsmål hvor mye vekt man skal legge på det enkelte prosjekt, i forhold til å utnytte innsikten fra prosjektarbeidet til å forbedre organisasjonens arbeid generelt. En grunn til at departementet har lagt størst vekt på det siste er at organisasjonene totalt sett forvalter svært store midler. Norges generelle bidrag bare til Verdensbanken er betydelig større enn summen av alle multi-bi tiltakene. Departementet vil også understreke at det er den multilaterale organisasjon som er ansvarlig for gjennomføringen av prosjektene.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet bidrar til at de internasjonale organisasjonene initierer uavhengige evalueringer. Departementet legger stor vekt på å forbedre de multilaterale organisasjonens evalueringer både av enkelttiltak og på høyere nivå. Organisasjonenes evalueringssystemer varierer noe, men et fellestrekk er at de har egne evalueringsenheter. Selv om disse enhetenes styrke kan variere noe har de en uavhengig status i forhold til de avdelinger som gjennomfører prosjektene. Spesielt Verdensbankens evalueringsenhet har en sterk og uavhengig rolle. Evalueringsenhetene hyrer opp uavhengige konsulenter, men i enkelte tilfelle kan fagavdelingene være med i evalueringsteamene. Organisasjonenes evalueringsspraksis er tema på samrådsmøtene med Verdensbanken og UNESCO og tas naturlig nok også opp i organisasjonenes styrende organer. Departementet har notert seg Riksrevisjonens anbefaling og vil, sammen med andre givere, fortsette arbeidet med å bedre organisasjonenes evalueringssystemer. Departementet vil i denne sammenheng også påpeke at FNs inspektørkorps (Joint Inspection Unit – JIU) har som mandat å medvirke til at organisasjonene i FN-systemet gjør best mulig bruk av sine ressurser. Rapportene fra FNs inspektørkorps behandles i organisasjonenes styrende organer samt i FNs Generalforsamling og omfatter organisasjonenes evalueringsspraksis.

Når de gjelder de programmer og prosjekter som man har sett på i forvaltningsrevisjonen merker departementet seg Riksrevisjonens uttalelse om at midlene brukes til det formål de var planlagt for. Videre at resultatene i forhold til aktivitetsmål og der det finnes, effektmål, indikerer tilfredsstillende resultater.

Departementet er enig i at man kan bli enda bedre til kritisk å vurdere organisasjonenes prosjektdokumenter for å se om disse inneholder de gode risikovurderinger, og om nødvendig få innhentet til-

leggsinformasjon og vurderinger. Likeledes er man enig i at man i vurderingen av fremtidige utdanningsprosjekter bør se enda nøyere på alle utviklingspolitiske aspekter, herunder spørsmål tilknyttet menneskerettigheter og demokrati i mottakerlandene. Departementet viser også til Riksrevisjonens merknad om at man har hatt en nyttig dialog med UNESCO om disse spørsmål på basis av det konkrete multi-bi prosjektet.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

På bakgrunn av departementets svar legger Riksrevisjonen til grunn at Utenriksdepartementet er enig i de funn og vurderinger som tas opp i saken, og at departementet vil bruke informasjonen fra Riksrevisjonens rapport til ytterligere å forbedre forvaltningen av midler bevilget til multilaterale organisasjoner og multi-bi bistand.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. juni 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Multi-bi tilskudd til utdanningstiltak i regi av UNESCO og Verdensbanken

Innhold

	Side
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	10
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Samarbeidsorganisasjoner og mottakerstater	10
1.4.1 Verdensbanken og UNESCO	10
1.4.2 Niger	11
1.4.3 Laos	11
2 Metode og gjennomføring	13
2.1 Metode	13
2.2 Gjennomføring	13
3 Revisjonskriterier	15
3.1 Innledning	15
3.2 Mål og prinsipper for norsk bistand	15
3.2.1 Overordnede mål og sentrale prinsipper	15
3.2.2 Mål og føringer for utdanningssektoren	16
3.2.3 Oppsummering	16
3.3 Prosjektens målsetninger	17
3.4 Tilskuddsforvaltning med fokus på resultatoppfølging og evaluering	17
4 Faktadel	18
4.1 Hovedtrekk	18
4.1.1 Prosjektvurdering, plangrunnlag og forhold til prioriterte bistandsmål	18
4.1.2 Gjennomføring, resultater og oppfølging	20
4.2 Enkeltprosjekter	23
4.2.1 Primary education development project (PEDP/Niger II)	23
4.2.2 Basic Education Sector Project (BESP/Niger III)	27
4.2.3 Opplæring av alfabetiseringspersonell under APPEAL	31
4.2.4 Educational Development Project (EDP)	35
4.2.5 Styrking av lese- og skrivekyndighet blant kvinner – Lao-11	41
4.2.6 Støtte til fjernundervisning (grunnutdanning) for fremme av bærekraftig utvikling på landsbygda i Sentral-Laos – Lao-12	44
5 Vurderinger	48
5.1 Innledning	48
5.2 Prosjektens innretning og gjennomføring i forhold til norske målsetninger og prinsipper for bistand	48
5.3 Resultatene av prosjektene	50
5.4 Oppfølgingen av prosjektene	51
Vedlegg	
Vedlegg 1: Reisebeskrivelse – prosjektbesøk i Niger 07.12.99–15.12.99	52
Vedlegg 2: Reisebeskrivelse – prosjektbesøk i Thailand og Laos 01.11.99–13.11.99	53
Vedlegg 3: Utviklingsindikatorer for Laos og Niger	55
Vedlegg 4: Relevant norsk bistand i tall (i tusen kroner)	57
Vedlegg 5: Samarbeid med UNESCO og Verdensbanken	58

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Bistand er en svært risikopreget virksomhet. Et bistandssamarbeid påvirkes av en rekke faktorer, slik som ustabile politiske forhold i mottakerstatene, dårlig eller manglende infrastruktur, mottakerstatens økonomiske sårbarhet og komplekse sosiokulturelle sammenhenger. Alle disse faktorene kan påvirke hvordan et enkelt prosjekt eller samarbeidet med en stat som helhet faller ut. Bistandsfeltet er også karakterisert ved at det stort sett fastsettes overordnede og uklare målsettinger, og at det leveres begrenset informasjon om oppnådde resultater. Den multilaterale bistanden kjennetegnes dessuten ved komplekse styringsstrukturer og ofte dårlige innsyns- og kontrollmuligheter for giverlandene. Behovet for mer fyllestgjørende resultatinformasjon på bistandsområdet var for øvrig ett av momentene som ble berørt i Bistandskommisjonens utredning («Norsk sør-politikk for en verden i endring», NOU 1995:5), og senere i St. meld. nr. 19 (1995–96).

Det er et mål at 50 prosent av bistanden skal kanaliseres multilateralt og 50 prosent bilateralt. Andelen av midler kanalisert via internasjonale organisasjoner (multilateral bistand) har i de senere år holdt seg stabilt mellom 40 og 50 prosent av den totale bistanden og utgjorde i 1999 4,5 milliarder kroner. Den multilaterale bistanden bevilges dels i form av generelle tilskudd til organisasjonenes virksomhet, dels i form av tilskudd til utvalgte prosjekter eller programmer. Den sistnevnte bistandsformen blir kalt multi-bi bistand, og den består av øremerket støtte til prosjekter administrert av multilaterale organisasjoner. Målet med multi-bi-samarbeidet kan grovt sett deles i to, jf. St.prp. nr. 1 (1997–98). Ett mål er at multi-bi tilskuddene skal kanaliseres til prosjekter og programmer som bidrar til å nå resultater i tråd med norske hovedmålsettinger med bistanden. Tilskuddene har imidlertid også en indirekte målsetting: Multi-bi-samarbeidet skal gi økt innsyn i de internasjonale organisasjonene og bidra til å påvirke organisasjonene i retning av det som er norske prioriteringer, hovedmål og prinsipper.¹

Policygrunnlaget og forvaltningsmessige føringer for multi-bi tilskudd til multilaterale organisasjoner framgår av stortingsmeldingene for bistanden, de

årlige budsjettproposisjonene og av strateginotater og særskilte rammeavtaler knyttet til hver av de multilaterale organisasjonene. For UNESCO stammer avtalen om forvaltningen av multi-bi tilskudd fra 1972. Det er videre laget et strategidokument for Utenriksdepartementets (UD) relasjon til UNESCO, som bygger på Jomtien-konferansen «Education for All» i 1990. Med Verdensbanken foreligger det avtaler fra 1986 og en fornyet avtale fra 1993. I forbindelse med fornyelsen ble det utformet et strategidokument for den ubundne samfinansieringen med Verdensbanken. For multi-bi-bevilgningen er det utarbeidet retningslinjer for tilskudd til henholdsvis FNs fond og programmer, særorganisasjoner og utviklingsbanker. Disse særskilte retningslinjene er en konkretisering av de overordnede retningslinjene for UD's tilskuddsforvaltning. Retningslinjene beskriver blant annet målsettinger, oppfølgingskriterier og føringer for tildeling og oppfølging av tilskudd.

Multilateral avdeling i UD har ansvar for forvaltning av midler kanalisert gjennom de multilaterale organisasjonene.² Midler kanalisert gjennom FN-organisasjonene og særorganisasjonene, herunder UNESCO, forvaltes av avdelingens FN-seksjon, mens midler kanalisert gjennom utviklingsbankene, inkludert Verdensbanken, forvaltes av Bankseksjonen. Prosjektporteføljene med UNESCO og Verdensbanken består i dag av henholdsvis 8 og 35–40 tiltak. Et felles trekk for multi-bi tilskuddene til UNESCO og Verdensbanken er at UD i de senere år har lagt mer vekt på å støtte større programmer og temasatsinger enn enkeltprosjekter.

Utdanning og andre sosialt innrettede bistandstiltak har i løpet av bistandsepoken fått en stadig mer sentral rolle.³ I det multilaterale systemet vektlegges grunnleggende sosiale tjenester med det formål å oppnå den nødvendige mobiliseringen av menneskelige ressurser i utviklingsprosessen. I norske offentlige dokumenter framholdes sosial utvikling som en forutsetning for fattigdomsbekjempelse og dermed som både et mål og et middel for utvikling. Utdanning anses for å være en av grunnpilarene for at et samfunn skal kunne utvikle seg, og er følgelig et satsningsområde for norsk bistand. Norge har spesielt ønsket å satse på grunnutdanning og utdanning

¹ I 1997 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av multi-bi samarbeidet med UNICEF. Ved behandlingen av rapporten ga Stortinget uttrykk for at Riksrevisjonen burde foreta regelmessige undersøkelser knyttet til de multilaterale organisasjonenes virksomhet (jf. Innst. S nr. 120 [1997–98]).

² UD forvalter ikke samtlige multi-bi midler. Multi-bi tilskudd til internasjonale organisasjoner tildeles også fra NORAD's budsjett.

³ Bistandsepoken strekker seg fra 1952 da Stortinget vedtok sin første bevilgning til Indiafondet og fram til i dag.

for kvinner og gjennom utdanningsbistand å bidra til en demokratisk utvikling i mottakerstatene.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

I rapporten undersøkes resultater og resultatoppfølging av multi-bi tilskudd til prosjekter innenfor utdanningssektoren. Dessuten vurderes gjennomføringen av prosjektene i forhold til norske mål og prinsipper for bistanden. Følgende problemstillinger er belyst i denne rapporten:

- I hvilken grad er innretningen og gjennomføringen av norskfinansierte multi-bi-prosjekter i samsvar med norske målsettinger og prinsipper for bistanden?
- Hva er resultatene av norskfinansierte multi-bi-prosjekter på utdanningssektoren?
- I hvilken grad er resultatoppfølging og evaluering vektlagt i prosjektene, og hva kjennetegner UDs tilskuddsforvaltning, særlig med henblikk på resultatoppfølging og evaluering av prosjektene?

1.3 AVGRENSNINGER

Problemstillingene innebærer flere avgrensninger: For det første er undersøkelsen avgrenset til multi-bi tilskudd og omfatter dermed ikke de generelle tilskuddene til internasjonale organisasjoner. Videre er rapporten avgrenset til tiltak på utdanningssektoren. Sammen med helsesektoren er dette et område som er prioritert i norsk bistand, jf. St. meld. nr. 19 (1995–96) og påfølgende Innst. S. nr. 229 (1995–96). Dernest er undersøkelsen rettet mot den ene av de to målsettingene med multi-bi-samarbeidet. Dette betyr fokus på resultater oppnådd gjennom konkrete prosjekter og ikke eventuelle indirekte virkninger i selve de internasjonale organisasjonene.

Av hensyn til gjennomførbarheten er det også gjort avgrensninger gjennom valg av organisasjoner og prosjekter. Undersøkelsen omfatter i alt seks multi-bi-prosjekter, tre av dem er i regi av UNESCO og tre i regi av Verdensbanken. I UDs budsjettproposisjoner (St.prp. nr. 1) for de senere år signaliseres det at samarbeidet med UNESCO har vært mindre effektivt enn ønskelig. Derfor er prosjekter fra denne organisasjonen inkludert i undersøkelsen. Dessuten henger valget av prosjekter i regi av Verdensbanken sammen med at denne organisasjonen i de senere år har vært den langt viktigste multilaterale samarbeidspartneren på utdanningssektoren.

Det er valgt prosjekter som enten er avsluttet, eller som har pågått en stund, da dette er mest hensiktsmessig for å se på resultater av prosjektene. I tillegg kommer hensyn knyttet til risiko og vesentlighet og til geografisk plassering av prosjektene. Undersøkelsen omfatter følgende prosjekter:

- Opplæring av alfabetiseringspersonell under AP-PEAL (Asia-Pacific Programme of Education for All) – Regionalt program/Asia- og Stillehavsregionen – UNESCO
- Styrking av lese- og skrivekyndighet blant kvinner (Laos) – UNESCO
- Støtte til fjernundervisning for fremme av bærekraftig utvikling på landsbygda i Sentral-Laos – UNESCO
- «Educational Development Project» (Laos) – Verdensbanken
- «Primary Education Development Project» (Niger) – Verdensbanken
- «Basic Education Sector Project (Niger) – Verdensbanken

Prosjektene er ulike når det gjelder både økonomiske rammer, størrelse, fokus og kompleksitet. Dette blir tydeliggjort gjennom beskrivelsen av de ulike tiltakene i kapittel 4. Grovt sett kan likevel tiltakene deles i tre hovedkategorier. De tre Verdensbank-prosjektene, ett i Laos og to i Niger, er omfattende sektorprogrammer rettet mot ulike deler av grunnskolesektoren. Videre har de to UNESCO-prosjektene i Laos enkelte likhetstrekk. Begge er relativt små prosjekter fokusert mot uformell opplæring.⁴ Det siste UNESCO-tiltaket, APPEAL, utgjør en egen kategori. APPEAL er et omfattende alfabetiseringsprogram rettet mot ikke bare ett, men en rekke land i Asia- og Stillehavsregionen.

1.4 SAMARBEIDSORGANISASJONER OG MOTTAKERSTATER

1.4.1 Verdensbanken og UNESCO

Verdensbank-gruppen består av fem nært tilknyttede institusjoner som yter lån og faglig assistanse til samarbeidsstater. I norsk bistandssammenheng omfatter samarbeidet vanligvis institusjonene International Development Association (IDA) og International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).

IDA ble etablert i 1960 og omfatter 160 medlemsland. Organisasjonen yter faglig assistanse og lån på gunstige vilkår til de fattigste landene. Både lån og faglig assistanse gis på grunnlag av bankens landstrategier for de ulike mottakerlandene. IBRD ble etablert i 1945 og har 181 medlemsland. Institusjonen yter lån og faglig assistanse til middelinntektsland og til kredittverdige fattige land. Verdensbanken er den tyngste multilaterale aktøren når det gjelder utviklingssamarbeid og er den største bidragsyteren også på utdanningssektoren. I 1999 var det

⁴ Uformell utdanning innebærer opplæringsaktiviteter av ulik art og varighet på siden av det formelle utdanningssystemet. Den uformelle opplæringen kan innbefatte alle aldersgrupper, og inkluderer ofte opparbeidelse av kunnskaper og ferdigheter knyttet til områder som helse, arbeidsliv og samfunnsliv.

norske generelle tilskuddet til Verdensbanken på 734,4 mill. kroner, mens multi-bi-samarbeidet med banken beløp seg til 324,4 mill. kroner.

UNESCO er FNs organisasjon for utdanning, kultur og vitenskap. Organisasjonen har 188 medlemmer, og Norge har vært medlem helt siden starten i 1946. UNESCOs øverste organ er Generalkonferansen, som blir avholdt annethvert år. Det viktigste innsatsområdet til UNESCO er utdanning (51 prosent av samlede aktiviteter), men organisasjonen har også betydelige programmer innenfor forskning, kultur og kommunikasjon. De nasjonale UNESCO-kommisjonene fungerer som bindeledd mellom organisasjonen og hvert enkelt medlemsland. Fra norsk side vektlegges det at UNESCO skal ha en normativ rolle innenfor sine særskilte kompetanseområder, og at organisasjonens prosjektaktiviteter ikke bør gå på bekostning av denne rollen. I bistandssamarbeidet med UNESCO prioriterer Norge utdanning, med hovedvekt på grunnutdanning og alfabetisering for jenter og kvinner. For 1999 fordelte de norske bistandsrelaterte bevilgningene til UNESCO (inkludert UNESCOs underorganer) seg på et generelt tilskudd på 31,3 mill. kroner og multi-bi tilskudd på 28,2 mill. kroner.

1.4.2 Niger

Niger er en republikk i Vest-Afrika og er et av verdens aller fattigste land. Folketallet i Niger er estimert til 10 millioner innbyggere i 1999, og ca. 80 prosent av dem bor på landsbygda. Stort sett lever de av landbruksvarer dyrket til eget bruk, men en rekke tørkekatastrofer har rammet landet. Om lag 70 prosent av landarealet er ørken eller semiørken, og virkelig fruktbare områder finnes kun i områdene nær elven Niger i vest og lengst i sørøst ved bredden til Tchadsjøen. De viktigste eksportvarene er uran, jordnøtter og kveg. Niger inngår i OECD/DACs kategori av de såkalt minst utviklede land, og Niger er svært avhengig av bistand fra andre land. Ifølge UNDPs Human Development Report for 1999 var Niger per 1997 det nest fattigste landet i verden (rangert som nr. 173 av 174 land).

Niger var en del av Fransk Vest-Afrika fram til landet ble en selvstendig republikk i 1960. Landet har i hele perioden vært ustabil politisk og har hatt en rekke forskjellige regjeringer og store utskiftninger blant statsrådene. Siden 1996 har det vært to voldelige maktovertakelser i Niger satt i scene av forskjellige fraksjoner innenfor de væpnede styrkene. Etter det siste kuppet i 1999 ble det utskrevet nyvalg og vedtatt en ny konstitusjon, og ved utløpet av 1999 ble det avholdt valg, og en sivil regjering overtok. Niger er videre plaget av utstrakt korrupsjon, og den politiske opposisjonen er utsatt for vold. Det har også vært flere parallelle væpnede oppstander mot sentralmakten de siste tiårene, men de fleste av dem er avsluttet gjennom signering av fredsavtaler mot slut-

ten av 1990-årene. Befolkningen er sammensatt av flere ulike etniske grupper, og størstedelen av landets befolkning er muslimer.

Tidlig i 1980-årene lanserte myndighetene i Niger i samarbeid med Verdensbanken et strukturtilpasningsprogram for nasjonaløkonomien, der siktemålene var å gjøre ressursbruken mer effektiv, styrke landets ressursbaser og bedre betalingsbalansen og de offentlige finansene. Som en del av dette generelle strukturtilpasningsprogrammet laget myndighetene også en strategi for utdanningssektoren. Denne strategien var todelt: For det første skulle den forhindre at landets begrensede økonomiske ressurser forårsaket ytterligere nedgang i skoledeltakelsen. For det andre skulle denne strategien bidra til å legge et grunnlag for en langsiktig utvikling av utdanningssektoren som var forenlig både med ressursituasjonen og med forholdene på arbeidsmarkedet.

Analfabetismen blant den voksne befolkningen er svært høy, ca. 86 prosent, og landet er et av de fem land i verden hvor mindre enn en tredjedel av barna har begynt på skolen. Det er store kjønnsforskjeller når det gjelder utdanning. Bare 9 prosent av kvinnene kan lese og skrive, og jentene utgjør bare 36 prosent av de barna som begynner på skolen.

1.4.3 Laos

Den Demokratiske Folkerepublikken Laos har 4,6 millioner innbygger (1998), og landet grenser i vest til Thailand og Burma, i nord til Kina, i øst og nordøst til Vietnam og i sør til Kambodsja. Navnet Laos har sin opprinnelse i thaifolket lao, som la under seg området på 1300-tallet. Etterkommerne etter laofolket utgjør i dag den største etniske gruppen i Laos, men det er også flere andre etniske grupper, blant annet med kinesisk avstamning. Flesteparten av innbyggerne bor langs Mekongelven, som er en viktig ferdselsåre. Laos har store skoger og er rikt på mineraler, men transportsystemet er dårlig utbygd, og jordbruk med dyrking av ris til eget forbruk er viktigste næringsvei. I likhet med Niger inngår også Laos i OECD/DACs kategori av de minst utviklede land. Ifølge UNDPs Human Development Report for 1999 var Laos per 1997 rangert som nummer 140 av 174 land.

Som følge av Geneve-avtalen fikk Laos full selvstendighet i 1954. Den kommunistiske Pathet Lao-bevegelsen overtok makten i 1975, og fram til slutten av 1980-årene var Laos et lukket land med et tradisjonelt kommunistisk sentralistisk og autoritært styresett. Åpningen av Laos for utenlandske investeringer og kontakt i midten av 1980-årene førte imidlertid ikke til noen demokratisering av landet og heller ikke til noen oppmykning av de autoritære sidene av regimet. Pathet Lao har beholdt makten fram til i dag og slår hardt ned på enhver form for politisk opposisjon. Dette systemet beskrives som et «post-sosialistisk» regime hvor det økonomiske systemet

er kapitalistisk, men hvor kontinuiteten på det sosiale og ikke minst det politiske området er sterk.

Interne stridigheter og amerikansk bombing under Vietnamkrigen har virket ødeleggende på landets økonomi, og Laos er avhengig av økonomisk bistand utenfra. I 1977 inngikk landet en 25-års vennskaps- og samarbeidsavtale med Vietnam. For å tilpasse landet til en mer åpen og konkurranseutsatt økonomi satte den laotiske regjeringen i verk betydelige økonomiske reformer i 1986 under navnet «New Economic Mechanism». Reformene førte til økonomisk framgang, men på grunn av den asiatiske økonomiske krisen har landet hatt store økonomiske problemer i de siste årene. Den økonomiske liberaliseringen har også gitt partikoryfeer muligheten til å berike seg selv gjennom privatiseringen av statens eiendommer og gjennom utstrakt korrupsjon. I forbindelse med reformprogrammet ble en rekke tiltak satt i verk for å stimulere den økonomiske veksten og effektivisere den offentlige ressursbruken. Poten-

sialet for fortsatt økonomisk vekst var imidlertid begrenset av en lavt utdannet arbeidsstokk og et generelt lavt utdanningsnivå i befolkningen. Følgelig ønsket myndighetene å fokusere på en styrking av utdanningssektoren.

Utdanningssektoren i Laos er preget av en rekke problemer. Det brukes lite penger på utdanning sammenlignet med andre land, kvaliteten på utdanningen er lav, mange elever slutter eller må ta skoletrinn om igjen, læreplaner og pensum er foreldet, få av elevene har lærebøker og annet materiell (som skrivemateriell), lærerutdanningen holder et lavt nivå, og mange skolebygg har forfalt. Videre er det behov for å styrke administrasjonen av utdanningssektoren, både med henblikk på kompetanse, statistikk og annen kunnskap om utdanningssektoren og personal- og økonomiforvaltning. Andelen av voksne som kan lese og skrive, er ca. 58 prosent, fordelt på 70 prosent blant menn og 44 prosent blant kvinner.

2 Metode og gjennomføring

2.1 METODE

Undersøkelsen baserer seg i stor grad på skriftlig dokumentasjon. Data om prosjektene er hentet fra løpende rapporter, sluttrapporter, prosjektgjennomgang og evalueringer foretatt som ledd i organisasjonenes og mottakerlandenes prosjektoppfølgning. I tillegg kommer eventuelle særskilte evalueringer⁵ og statistikk av relevans for prosjektene.⁶ Mye av dokumentasjonen er hentet fra UD's arkiver, mens noe kommer direkte fra organisasjonene eller fra mottakerstatene.

Dokumentasjon om UD's tilskuddsforvaltning er hentet fra ulike policydokumenter og retningslinjer knyttet til multi-bi-samarbeidet. Utover den foreliggende skriftlige dokumentasjonen er departementet, ved multilateral avdeling, intervjuet om spørsmål i forhold til prosjektene og tilskuddsforvaltningen. I tillegg til skriftlig dokumentasjon og intervjuer med UD er det gjennomført prosjektbesøk i Laos og Niger. Det primære datagrunnlaget fra prosjektbesøkene består av observasjoner fra befaringer av ulike prosjektsteder og prosjektaktiviteter. Videre ble det under besøkene avholdt flere møter for å belyse prosjektene.

Ett av siktemålene for rapporten har vært å undersøke prosjektenes resultater, og denne typen undersøkelser av bistandstiltak innebærer betydelige metodiske vanskeligheter. Dette henger sammen med flere forhold. Ett knytter seg til at bistandstiltak bidrar til unike utviklingsprosesser, der resultatene avhenger av flere aktører, slik som nasjonale myndigheter og andre donorer. Ofte er det derfor ikke mulig å påvise noen direkte sammenheng mellom de tiltakene som blir satt i verk, og de resultater som eventuelt oppnås. Dessuten kompliseres både kartlegging og analyse av at prosjektvirksomheten ofte foregår i kontekster som er ukjente og sammensatte og dermed vanskelige å fortolke. I tillegg kommer problemer knyttet til at bistandstiltakenes målsettinger kan være tvetydige og lite tilrettelagt for senere resultatanalyse.

Disse forholdene styrker behovet for god prosjektforståelse når en gjennomfører resultatorienterte undersøkelser av bistandstiltak. Det ble derfor vurdert som mest fruktbart å fokusere på et relativt

lite antall prosjekter. Videre er både prosjektene og kontekstene der de gjennomføres, i høy grad forskjellige, samtidig som mengden og kvaliteten av den tilgjengelige informasjonen har variert mellom prosjektene. Dette har ført til en forholdsvis lite strukturert tilnærming både ved gjennomgangen av den skriftlige dokumentasjonen og ved prosjektbesøkene.

I analysen av resultater på prosjektnivået er det tatt utgangspunkt i målsettinger og planer for de enkelte prosjektene. Foreliggende resultatinformasjon fra prosjektdokumentasjonen, supplert med annen dokumentasjon og data fra prosjektbesøkene, er siden sammenholdt med målsettingene. I undersøkelsen av resultater er det utvist forsiktighet når det gjelder bruk av overordnet statistikk, slik som nasjonal statistikk. Bruk av slik statistikk i relasjon til prosjektene innebærer høy grad av usikkerhet og åpner for feilvurderinger i forhold til sammenhengen mellom tiltak og virkning.

2.2 GJENNOMFØRING

I den første fasen av arbeidet ble relevante stortingsdokumenter på bistandsfeltet gjennomgått. Siktemålet var å klarlegge sentrale målsettinger og prinsipper, både for bistanden generelt og for multi-bi-samarbeidet og utdanningssektoren spesielt. Denne dokumentanalysen, sammen med gjennomgangen av styringsdokumenter fra UD, dannet bakgrunn for å utlede revisjonskriterier for analysen. Siden ble et utkast til revisjonskriterier forelagt UD, og departementets kommentarer ble diskutert i et eget møte med Riksrevisjonen.

Det ble senere avholdt møter med Christian Michelsens Institutt (CMI) i Bergen, Senter for Utviklingsstudier (SUS) ved Universitetet i Bergen og Lærerhøgskolens internasjonale senter (LINS) ved Høgskolen i Oslo. Målet med dette var å diskutere mulige faglige opplegg for undersøkelsen. På et tidlig tidspunkt ble det dessuten gjort forundersøkelser i UD's arkiver. Siktemålet var her både å få et bilde av hva som fantes av resultatinformasjon om multi-bi-prosjekter på utdanningssektoren, og samtidig undersøke hvilke prosjekter og organisasjoner som kunne være aktuelle for det videre arbeidet.

I Laos ble besøksprogrammet lagt opp av UNDP/UNESCO i samarbeid med laotiske myndigheter og Verdensbanken. En besøkte et utvalg prosjektsteder sammen med representanter for utdanningsmyndighetene i Laos. Besøksprogrammet om-

⁵ Fremgår av de enkelte prosjektbeskrivelsene i kap. 4.

⁶ Statistikk fra Verdensbanken, UNDP og UNESCO. I tillegg statistikk fra utdanningsmyndighetene i Laos og Niger. Generelt er det utvist forsiktighet ved bruk av statistikken, jf avsnitt 2.1.

fattet både befaringer ved forskjellige prosjektaktiviteter og – steder og møter med involverte målgrupper, prosjektansvarlige og mottakerlandets myndigheter og institusjoner. I forbindelse med besøket i Laos ble det også avholdt møter med UNESCOs regionkontor i Bangkok (PROAP) og med utdanningsmyndighetene i Thailand om APPEAL-programmet.

For prosjektbesøket til Niger ble besøksprogrammet lagt opp av myndighetene i landet. Også her bestod besøksprogrammet dels av befaringer, dels av møter med prosjektansvarlige og involverte institusjoner. Både befaringene og møtene ble gjennomført sammen med representanter fra myndighetene i Niger med ansvar for prosjektene. Besøket til Niger ble for øvrig noe hemmet på grunn av lærerstreik og stengte skoler.

På bakgrunn av erfaringene fra prosjektbesøkene

er det verdt å fremheve enkelte trekk. Besøksprogrammene både i Laos og Niger var relativt intensive, i den forstand at det var lagt vekt på å se mange steder og å møte mange aktører. Dette innebar at tiden ofte ble knapp, og at møtene fikk preg av å være bredt anlagte orienteringsmøter. Selv om disse møtene bidrog til utvidet forståelse og godt overblikk over prosjektene, var de noe mindre egnet for å høre nærmere om særskilte aspekter. Samtidig gav befaringer av diverse prosjektaktiviteter og prosjektsteder, med mulighet for å observere konkrete tiltak, mye illustrerende informasjon. Alt i alt har prosjektbesøkene supplert og tydeliggjort den skriftlige prosjektdokumentasjonen på en nyttig måte. For en nærmere redegjørelse for besøkte prosjektsteder og aktører og for oversikt over de ulike besøksprogrammene viser vi til vedleggene 1 og 2.

3 Revisjonskriterier

3.1 INNLEDNING

Revisjonskriteriene er hentet og utledet fra følgende kilder:

- Plandokumenter for de enkelte prosjektene og programmene
- Bevilgningsreglementet og Økonomireglementet for staten
- UD's overordnede retningslinjer for tilskuddsforvaltningen
- UD's retningslinjer for henholdsvis samfinansiering med utviklingsbankene og tilskudd til særorganisasjoner
- Relevante stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger og komitéinnstillinger
- UD's håndbok for evaluering av bistandstiltak
- NORAD's retningslinjer for støtte til utdanningssektoren
- Samarbeidsavtaler mellom Norge og UNESCO og mellom Norge og Verdensbanken

3.2 MÅL OG PRINSIPPER FOR NORSK BISTAND

3.2.1 Overordnede mål og sentrale prinsipper

Av St.meld. nr. 19 (1995–96), jf. Innst. S. nr. 229 (1995–96), framgår det at norsk deltakelse i bilateralt og multilateralt utviklingssamarbeid er basert på de samme overordnede målsettinger, prinsipper og prioriteringer. I St.meld. nr. 51 (1991–92) er den overordnede målsettingen for norsk bistand formulert slik: «Utviklingshjelpen skal bidra til varige forbedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingslandene, innen rammen av en bærekraftig utvikling.» Av stortingsmeldingen framgår det for øvrig at hovedmålsettingen og prinsippene er videreført fra tidligere meldinger, henholdsvis St.meld. nr. 36 (1984–85) og St.meld. nr. 34 (1986–87).

I neste stortingsmelding, St.meld. nr. 19 (1995–96), videreføres hovedmålsettingen i stort sett samme formulering. Ved den påfølgende komitébehandlingen, jf. Innst. S. nr. 229 (1995–96), vektlegger flertallet at bistandsarbeidet skal være fattigdomsorientert, og at virkningen av bistanden skal være varig. I sammenheng med å vektlegge at bistandstiltakene skal ha varige virkninger, har Stortinget fremhevet enkelte sentrale prinsipper for bistanden. Fra Stortingets

side har det særlig vært pekt på at prinsippene om mottakerorientering, mottakeransvar og institusjonsutvikling er av avgjørende betydning for bistandens bæreevne, jf. Innst. S. nr. 195 (1992–93) i forlengelsen av St.meld. nr. 51 (1991–92), og Innst. S. nr. 229 (1995–96) i forlengelsen av St.meld. nr. 19 (1995–96). Disse prinsippene henger nært sammen, i og med at tiltak for institusjonsutvikling ofte vil være en forutsetning for at bistandsmottakeren kan ivareta ansvaret for bistandstiltakene.

Mottakerorientering og mottakeransvar

I St.meld. nr. 51 (1991–92), jf. Innst. S. nr. 195 (1992–93), heter det følgende om mottakerorientering og mottakeransvar: «Mottakerlandets utviklingsplaner skal ligge til grunn for dialogen om valg og utforming av bistandstiltak. Det må være et langsiktig perspektiv og satses på å utvikle mottakerlandets og lokalbefolkningens egen evne til å gjennomføre og opprettholde utviklingstiltak.»

Videre pekes det i St.meld. nr. 19 (1995–96), jf. Innst. S. nr. 229 (1995–96), på flere poenger knyttet til prinsippet om mottakerstatenes ansvar:

- Tilpasse bistanden til lokale forutsetninger
- Stille krav om egeninnsats fra mottakeren
- Gi mottakeren ansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging
- Tilpasse bistanden til forutsetningene i hvert enkelt land og hver enkelt region
- Innrette bistandstiltak slik at de utgjør et supplement til den egeninnsatsen som kreves for å fremme en ønsket utvikling
- Klargjøre ansvars- og rolledelingen i samarbeidet

I UD's håndbok for evaluering og resultatvurdering av bistandstiltak angis ulike momenter knyttet til analyse av mottakerorientering og mottakeransvar. På bakgrunn av disse momentene kan en situasjon i tråd med prinsippet karakteriseres ved følgende trekk:

- Det er samsvar mellom giver og mottakerland med hensyn til prioriteringer.
- Tiltaket har støtte i mottakerlandets budsjetter, økonomiske politikk og sektorprioriteringer.
- Det er enighet om målsettinger.
- Det er støtte fra ansvarlige organisasjoner på ulike nivåer.

- Mottakerlandet bidrar med egne ressurser (økonomiske midler og personell).

Institusjonsutvikling

I St.meld. nr. 51 (1991–92) og i den senere komitébehandling, jf. Innst. S. nr. 195 (1992–93), tas det til orde for å legge økt vekt på kompetanse-, kapasitets- og institusjonsutvikling. Dette blir fulgt opp i St.meld. nr. 19 (1995–96), jf. Innst. S. nr. 229 (1995–96), hvor det framgår at «kompetanse og institusjonell kapasitet er grunnleggende forutsetninger for at utviklingslandene skal kunne ta ansvar for egen utvikling».

I UD's håndbok for evaluering og resultatvurdering av bistandstiltak blir det gjort rede for flere faktorer i forhold til institusjonelle aspekter. Viktige forutsetninger for varig institusjonsbygging er blant annet disse:

- Tiltaket bygger på eksisterende institusjoner og bidrar ikke til at det skapes parallelle institusjoner.
- Det er samsvar mellom investeringer og institusjonenes gjennomføringskapasitet.
- Institusjonsbyggingen tar utgangspunkt i de eksisterende forutsetninger i institusjonene, med sikte på varig utvikling i forhold til behov.

3.2.2 Mål og føringer for utdanningssektoren

Allerede i St.meld. nr. 36 (1984–85) gis det føringer for utdanningsbistand, og i St.meld. nr. 51 (1991–92) tydeliggjøres det enkelte retningslinjer for utdanningsbistanden:

- Legge økt vekt på støtte til grunnutdanning i utviklingslandene, framfor alt for jenter og kvinner
- Bidra til styrket videregående utdanning og fagutdanning tilpasset de lokale forholdene i utviklingslandene

I drøftingen knyttet til retningslinjene sies det videre i denne stortingsmeldingen at det er en sentral utfordring å bedre kvaliteten på undervisningen, som i mange tilfeller er dårlig tilpasset elevenes behov og forutsetninger. Det blir også pekt på det uheldige ved at mange land prioriterer høyere utdanning på bekostning av grunnskole, videregående skole og fagutdanning. Videre blir det vist til målene fra FNs verdenskonferanse om utdanning for alle, Jomtien, Thailand 1990: «Skaffe alle barn grunnskoleutdanning innen århundreskiftet, redusere analfabetismen blant voksne til det halve, fjerne de store ulikhetene i utdanning mellom kjønnene.» Ved komitébehandlingen, jf. Innst. S. nr. 195 (1992–93) sluttet flertallet seg til retningslinjene for bistand til utdanning. I innstillingen heter det at «det bør legges vekt på støtte

til grunnutdanning i form av grunnskole for barn og alfabetisering for voksne, fremfor alt kvinner».

I St.meld. nr. 19 (1995–96) videreføres prioriteringene av grunnutdanning for jenter og kvinner. Fokuset blir også rettet mot å styrke lærerutdanningen og mot å sette i verk tiltak for å øke innslaget av kvinnelige lærere. I Innst. S. nr. 229 (1995–96) understreker komiteen at bistanden til utdanning (og helse) må trappes opp. Av utdanningstiltak nevnes samarbeid som kan styrke det kvalitative innholdet i utdanning, læremidler og kvalifisering av lærere.

NORAD har utarbeidet grunnleggende retningslinjer for støtte til utdanningssektoren. Retningslinjene tydeliggjør de overordnede retningslinjene som er lagt fram for og behandlet av Stortinget, jamfør gjennomgangen ovenfor. Følgende målformuleringer har relevans for denne undersøkelsen:

- Grunnleggende utdanning for kvinner og like muligheter for alle (til utdanning) skal prioriteres.
- Voksenopplæring og alfabetiseringsprogrammer samt yrkesrettet og teknisk opplæring skal støttes.
- Utdanningsbistand skal knyttes mot institusjonelle, kapasitetsbyggende tiltak, herunder oppfølgings- og veiledningssystemer på de forskjellige styringsnivåer.
- Kvaliteten på utdanningen skal bedres, med vekt på tiltak for lærere.

3.2.3 Oppsummering

På bakgrunn av denne gjennomgangen vil særlig følgende forhold bli vurdert, i forhold til at sentrale mål og prinsipper for norsk bistand på utdanningssektoren skal være ivarettatt:

- Tiltaket retter seg mot de fattigste befolkningsgrupper, kvinner og barn. Anvendt på landnivå betyr dette de såkalte lavinntektsland (minst utviklede land og andre lavinntektsland) ifølge OECD/DACs landliste.
- Grunnleggende utdanning for jenter og kvinner og like muligheter for alle skal prioriteres.
- Det kvalitative innholdet i utdanningen skal styrkes.
- Mottakerstatens utviklingsplaner (sektorplaner, budsjetter etc.) ligger til grunn for valg og utforming av bistandstiltak.
- Mottakerstaten er ansvarlig for planleggingen og gjennomføringen av tiltaket.
- Mottakerstaten bidrar med egne ressurser (økonomiske midler og personell) i tiltaket.
- Utdanningstiltak knyttes an mot institusjonelle, kapasitetsbyggende tiltak, herunder oppfølgings- og veiledningssystemer på de forskjellige styringsnivåer.

- Det er samsvar mellom investeringer og mottakerinstitusjonenes gjennomføringskapasitet.
- Tiltaket bidrar til varige forbedringer.

3.3 PROSJEKTENES MÅLSETTINGER

I UDs retningslinjer for henholdsvis samfinansiering med utviklingsbankene (inkludert Verdensbanken) og tilskudd til særorganisasjonene (inkludert UNE-SCO) heter det: «De prosjekter/programmer en støtter vil ha spesifiserte mål og delmål som skal nås, og spesifikasjon av innsatsfaktorer og aktiviteter som er nødvendige for å nå disse målene.» I undersøkelsen legges dermed hovedmålene og delmålene i prosjektplanene for det enkelte prosjektet og programmet til grunn for vurdering av resultater. Disse målsettingene framgår av prosjektbeskrivelsene i kapittel 4 i rapporten.

3.4 TILSKUDDSFORVALTNING MED FOKUS PÅ RESULTATOPPFØLGING OG EVALUERING

I St.meld. nr. 35 (1991–92) «Om statens forvaltnings- og personalpolitikk» ble mål- og resultatstyring foreslått styrket og videreutviklet som styringsform for forvaltningen. I den påfølgende komitébehandlingen, jf. Innst. S. nr. 63 (1992–93), ble det uttalt følgende: «Å måle forvaltningens evne til å komme fram til de resultater Stortinget forutsetter ved sine vedtak, er en av hovedhensiktene med det nye mål- og resultatstyringssystemet.» Prinsippet om mål og resultatstyring er senere konkretisert i det nye Økonomireglementet for staten med tilhørende funksjonelle krav. Dette reglementet trådte i kraft i 1997.

Om tilskuddsforvaltning heter det i økonomireglementets § 3.2: «For tilskuddsbevilgninger har departementet spesiell plikt til å formulere målsetting i tilknytning til bevilgningsforslag, til å påse at det blir utarbeidet oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og innhente rapport om resultatene i henhold til disse kriterier. Videre må tildelingsinstansen foreta oppfølging og

kontroll tilpasset den enkelte tilskuddsordning, jf. Bevilgningsreglementets §17.» I økonomireglementets § 3.3 framgår det videre at «departementet med mellomrom må gjennomføre evalueringer for å få informasjon om en oppnår de fastsatte målsettinger med en virksomhet eller en tilskuddsordning, med særlig vekt på de forutsatte samfunnsmessige virkninger».

Fokuset på resultatoppfølging og evaluering reflekteres i krav knyttet til kvalitetssikring av bistanden. Om initiering av bistandstiltak sies det i St.meld. nr. 19 (1995–96): «En bør klargjøre og vurdere den risiko som knytter seg til utviklingstiltak som følge av rammebetingelser som Norge ikke har kontroll eller innflytelse over.» Videre framgår det at «før et bistandstiltak iverksettes, må det vurderes om forutsetningene for at samarbeidet vil gi positive samfunnsmessige virkninger er til stede». Når det gjelder oppfølgingen av bistandstiltak, heter det blant annet: «Regjeringen legger opp til en bevisst bruk av evalueringer og systematisk resultatvurdering i arbeidet med kvalitetssikring.» I den senere komitébehandlingen av stortingsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 229 (1995–96), sluttet flertallet seg til en sterkere vektlegging av kvalitetssikring og evaluering av bistanden: «Flertallet mener evalueringssiden av bistanden må styrkes og at det må legges vekt på å styrke en kritisk og uavhengig evaluering.»

De internasjonale organisasjonene, inkludert UNESCO og Verdensbanken, har sine egne etablerte ordninger for styring, rapportering, evaluering, kontroll og revisjon. Disse ordningene har Norge sluttet seg til, dels gjennom å være medlem i organisasjonene, dels gjennom særskilte samarbeidsavtaler med hver enkelt organisasjon framlagt for og vedtatt av Stortinget. Både avtalen med UNESCO (jf. St.prp. nr. 32 (1971–72)) og avtalen med Verdensbanken (jf. St.prp. nr. 97 (1992–93)) inneholder bestemmelser om resultatoppfølging. I avtalene framgår det at organisasjonene, gjennom oversendelse av oppfølgings- og sluttrapporter, skal holde Norge informert om framdrift og resultater knyttet til norske bidrag. Representanter fra Norge skal videre inviteres til å delta i oppfølgingsbesøk til norskstøttede prosjekter og programmer.

4 Faktadel

4.1 HOVEDTREKK

I dette avsnittet presenteres noen hovedtrekk fra beskrivelsene av enkeltprosjektene i avsnitt 4.2. Framstillingen er todelt og oppsummerer prosjektene før og etter iverksettingen. Verdensbank-prosjektene og UNESCO-prosjektene blir vist hver for seg.

4.1.1 Prosjektvurdering, plangrunnlag og forhold til prioriterte bistandsmål

For prosjektvurderingen viser sammenstillingen av Verdensbank-prosjektene i tabell 4.1 at UD har benyttet enten NORAD/DUH⁷, ekstern konsulent eller begge deler som bidragsyter ved vurderingen av prosjektforslagene. I to av tre prosjekter begrenser UDs risikovurderinger seg til å gjengi Verdensbankens syn på risikofylte sider fra prosjektplanene.

Sammenstillingen viser videre at det er utarbeidet effektmål for ett av tre prosjekter, mens det gjen-

nomgående er fastsatt aktivitetsmål for alle sentrale aktiviteter. Disse er enten tydeliggjort i prosjektenes målstruktur eller framgår av plandokumentenes detaljerte framstillinger av de ulike prosjektkomponentene. Alle Verdensbank-prosjektene inneholder risikovurderinger. Et gjennomgående risikomoment her er mottakerstatenes kapasitet til å gjennomføre og opprettholde satsingene i prosjektene.

Oversikten over prosjektenes innretning i forhold til prioriterte mål for norsk bistand viser flere gjennomgående trekk. Blant annet er prosjektene rettet mot fattige land, fokuserer på grunnutdanning og inneholder aktivitetsmål for institusjonsutvikling. Når det gjelder mottakeransvaret, har mottakerstatene prosjekt- og gjennomføringsansvaret og skal bidra med personell og økonomiske midler. Kvinneorienteringen skiller seg ut ved at kun ett av tre prosjekter har tiltak særlig rettet mot kvinners grunnutdanning.

Tabell 4.1 Verdensbank-prosjektene før iverksetting

	Verdensbanken		
	PEDP/Niger II	BESP/Niger III	EDP-Laos
1 UDs prosjektvurdering			
– Er prosjektplanen forelagt NORAD?	Ja (fagkontor i DUH)	Nei	Ja
– Har UD gjort egne risikovurderinger?	Gjengitt Verdensbankens vurdering	Gjengitt Verdensbankens vurdering	Gjengitt konsulentens vurdering
– Har UD benyttet eksterne konsulenter?	Nei	Ja	Ja
2 Plangrunnlag			
– Er det utformet mål for aktiviteter?	Ja	Ja	Ja
– Er det utformet mål for effekter?	Nei, verken for kvantitative eller kvalitative forbedringer	Ja, for en av to prosjektkomponenter	Nei, verken for kvantitative eller kvalitative forbedringer
– Har Verdensbanken gjort risikovurderinger?	Ja	Ja	Ja

⁷ Departementet for utviklingshjelp (DUH). I perioden 1984 til 1990 var NORAD integrert i DUH som en del av departementet.

	Verdensbanken		
	PEDP/Niger II	BESP/Niger III	EDP-Laos
3 Prosjektene innretning i forhold til prioriterte bistandsmål			
– Hvilken utdanningstype/hvilket utdanningsnivå retter prosjektet seg mot?	Grunnutdanning	Grunnutdanning	Grunnutdanning
– Er prosjektet fattigdomsorientert?	Gjennom bistand til Niger som en av verdens fattigste stater	Gjennom bistand til Niger som en av verdens fattigste stater	Gjennom bistand til Laos som en av verdens fattigste stater
– Er mottakeransvar implementert?	Gjennom prosjekt- og gjennomføringsansvar; personell; Nigers bruk av egne ressurser	Gjennom prosjekt- og gjennomføringsansvar; personell; Nigers bruk av egne ressurser	Gjennom prosjekt- og gjennomføringsansvar; personell; Laos' bruk av egne ressurser
– Er prosjektet kvinneorientert?	Nei, ingen tiltak	Aktivitetsmål og effektmål	Nei, ingen tiltak
– Er institusjonsutvikling en del av prosjektet?	Planlagt tiltak med aktivitetsmål	Planlagt tiltak med aktivitetsmål	Planlagt tiltak med aktivitetsmål

For UDs prosjektvurdering viser tabell 4.2 over UNESCO-prosjektene at alle prosjektforslagene er forelagt NORAD/DUH for uttalelse, mens det ikke er benyttet eksterne konsulenter. Et gjennomgående trekk når det gjelder UDs vurdering av UNESCO-prosjektene, er dessuten at det mangler risikovurderinger.

Sammenstillingen viser videre at det ikke er utarbeidet effektmål for noen av prosjektene. For langt de fleste tiltakene er det imidlertid fastsatt aktivitetsmål. I planene framgår disse av beskrivelsene av de ulike aktivitetene. For øvrig mangler det risikovurderinger i alle prosjektplanene fra UNESCO.

Samtlige UNESCO-prosjekter er rettet mot ufor-

mell utdanning og inneholder aktivitetsmål for institusjonsutvikling. Videre viser prosjektene Lao 11 og Lao 12 samme mønster både ved at de er rettet mot Laos, en av verdens fattigste stater, ved at de har kvinner som en prioritert målgruppe, og ved at mottakerstaten Laos har prosjekt- og gjennomføringsansvaret. APPEAL skiller seg ut ved at prosjektet retter seg mot en rekke land, der hoveddelen tilhører gruppen med de aller fattigste landene. UNESCOs regionkontor har prosjektansvaret for APPEAL, men prosjektet inneholder tiltak som tar sikte på at deltakerlandene institusjonaliserer satsingene. Satsingen på kvinner som prioritert målgruppe ble først tydeliggjort i fase 2 av prosjektet.

Tabell 4.2 UNESCO-prosjektene før iverksetting

	UNESCO		
	Lao 11	Lao 12	Appeal
1 UDs prosjektvurdering			
– Er prosjektplanen forelagt NORAD?	Ja	Ja	Ja (fase 1, fagkontoret i DUH)
– Har UD gjort egne risikovurderinger?	Nei	Nei	Nei
– Har UD benyttet eksterne konsulenter?	Nei	Nei	Nei
2 Plangrunnlag			
– Er det utformet mål for aktiviteter?	Ja	Ja	Ja
– Er det utformet mål for effekter?	Nei, verken for kvantitative eller kvalitative forbedringer	Nei, verken for kvantitative eller kvalitative forbedringer	Nei, verken for kvantitative eller kvalitative forbedringer
– Har UNESCO gjort risikovurderinger?	Nei	Nei	Nei
3 Prosjektens innretning i forhold til prioriterte bistandsmål			
– Hvilken utdanningstype/hvilket utdanningsnivå retter prosjektet seg mot?	Uformell grunnutdanning	Uformell grunnutdanning – fjernundervisning	Alfabetisering/ uformell utdanning
– Er prosjektet fattigdomsorientert?	Gjennom bistand til Laos som en av verdens fattigste stater og gjennom konkrete tiltak i prosjektet	Gjennom bistand til Laos som en av verdens fattigste stater	Gjennom hovedvekt på de fattigste landene i regionen
– Er mottakeransvaret implementert?	Gjennom prosjekt- og gjennomføringsansvar; personell; Laos' bruk av egne ressurser. Samtidig; en NGO ⁸ forestår mye av adm. av prosjektet	Gjennom prosjekt- og gjennomføringsansvar; personell	Gjennom prosjektets formål og arbeidsmåte
– Er prosjektet kvinneorientert?	Aktivitetsmål og prioritert målgruppe	Aktivitetsmål og prioritert målgruppe	Aktivitetsmål og prioritert målgruppe f.o.m. fase 2
– Er institusjonsutvikling en del av prosjektet?	Planlagt tiltak med aktivitetsmål	Planlagt tiltak med aktivitetsmål	Planlagt tiltak med aktivitetsmål

4.1.2 Gjennomføring, resultater og oppfølging

Tabell 4.3 nedenfor viser forsinkelser ved gjennomføringen av alle de tre Verdensbankprosjektene. Iverksettingen av prosjektene er videre karakterisert ved at de fleste av de planlagte aktivitetene er gjennomført, men at enkelte aktivitetsmål har blitt ned-

justert underveis. Et fellestrekk er dessuten svakheter ved distribusjon av lærebøker fremskaffet i prosjektene. Spesielt prosjektene i Niger har vært preget av problemer, både i form av uro rundt iverksettingen av prosjektenes policytiltak (reduksjon av lønn og stipender) og en vanskelig økonomisk situasjon i landet.

Resultatene i forhold til effektmålene i Niger viser en positiv utvikling, blant annet når det gjelder skoletilbud og repetisjonsandel i grunnskolesektoren.

⁸ Non Governmental Organisation, som er det samme som frivillig organisasjon i norsk terminologi.

ren. For EDP i Laos mangler det effektmål i prosjektplanen, men data for grunnskolesektoren viser en positiv utvikling også her, for eksempel når det gjelder skoletilbudet. Verken for prosjektene i Niger eller Laos finnes det feltnære data om effekter i form av eventuelle kvalitative forbedringer i undervisningen.

Verdensbanken har rapportert som planlagt i prosjektene. Rapportene vektlegger beskrivelse av aktiviteter og synliggjør resultater i forhold til akti-

vitetsmål. Rapportene inneholder også beskrivelser av vanskeligheter som har oppstått underveis. UD har ikke tatt initiativ til evaluering av noen av prosjektene, men en konsulent deltok i en kombinert prosjektgjennomgang av PEDP og forhåndsvurdering av BESP i Niger i 1987. For alle prosjektene mangler det flere rapporter i UD's arkiv. Videre blir departementets prosjektsystem kun brukt til oppdatering av økonomisk informasjon og ikke resultatinformasjon.

Tabell 4.3. Verdensbank-prosjektene etter iverksetting

	Verdensbanken		
	PEDP/Niger II	BESP/Niger III	EDP – Laos
4 Gjennomføring og resultater			
– Er prosjektet forsinket?	Fullført i 1995/96, ca. ett år forsinket	Minst ett år forsinket	Minst ett år forsinket
– Har det vært særskilte problemer og endringer underveis?	Motstand i Niger mot policytiltak som var en del av prosjektet	Økonomiske vanskeligheter i Niger preger gjennomføringen	Stor endring av byggekomponenten underveis
– Er mål for aktiviteter nådd?	Flesteparten. Men nedjusteringer av enkelte tiltak samt svakheter, f.eks. når det gjelder bokdistribusjon og ved tiltak myntet på å styrke utd.adm.	Flesteparten, men nedjusteringer av bok- og byggetiltakene. Svakheter ved bokdistribusjon og vedlikehold av bygg	Flesteparten, men nedjustering av byggetiltakene. Svakheter både ved bokdistribusjonen og ved tiltak rettet mot institusjonsutv.
– Er mål for effekter nådd?	Mangler effektmål. Men bedring gjennom kostnadsreduksjoner og økt skoletilbud. Lite data om ev. kvalitative forbedringer	Positiv utvikling for effektmålene skoletilbud, jenteandel og repetisjonsandel. Lite data om ev. kvalitative forbedringer	Mangler effektmål. Generelle bedringer i utdanningssektoren, men mangler data om ev. kvalitative forbedringer
5 Resultatoppfølging og evaluering			
– Er det gitt resultatinformasjon underveis i prosjektperioden?	Stort sett rapportert som planlagt. Fokus på informasjon om aktiviteter	Rapportert som planlagt. Fokus på informasjon om aktiviteter	Rapportert som planlagt. Fokus på informasjon om aktiviteter
– Har UD tatt initiativ til evalueringer?	Nei, men tatt initiativ til prosjektbesøk av konsulent	Nei	Nei
– Har UD mottatt prosjektrapporter?	De siste rapportene mangler i UD's arkiv	Rapporter f.o.m. 1995 mangler i UD's arkiv	Rapporter f.o.m. 1997 mangler i UD's arkiv
– Har UD brukt prosjektsystemet Prowin?	Kun økonomisk informasjon	Kun økonomisk informasjon	Kun økonomisk informasjon

Tabell 4.4 for UNESCO-prosjektene viser at Lao 12 og APPEAL er forsinket, mens Lao 11 ble avsluttet i tråd med tidsplanen. I APPEAL er alle aktiviteter satt i gang eller gjennomført, og dette er i hovedsak tilfelle også for de to prosjektene i Laos. I Lao 11 og Lao 12 har det imidlertid vært vanskeligheter knyttet til enkeltaktiviteter. For Lao 11 har aktiviteter rettet mot salg av håndverksprodukter gått tregere enn planlagt, og et mikrokreditsystem opprettet i prosjektet har ikke fungert etter intensjonene. I Lao 12 har gjennomføringen av enkeltaktiviteter blitt

forsinket fordi diverse utstyr har vært ute av drift, i tillegg til at det har vært vanskeligheter ved pengeoverføringer fra UNESCO. På grunn av manglende effektmål og resultatdata er det videre for alle prosjektene uklart hvilke effekter prosjektene har skapt.

I alle prosjektene er det rapportert som planlagt ved at det er avlagt periodiske rapporter om framdriften. I samtlige prosjekter er resultatinformasjonen rettet mot å beskrive aktiviteter. Rapportene inneholder lite informasjon om problemer som har oppstått underveis. Som ledd i UD's oppfølging av

Tabell 4.4 UNESCO-prosjektene etter iverksetting

	UNESCO		
	Lao 11	Lao 12	Appeal
4 Gjennomføring og resultater			
– Er prosjektet forsinket?	Nei	Ca. ett år forsinket	Ca. 1/2 år forsinket
– Har det vært særskilte problemer og endringer underveis?	Mikrokreditsystemet har ikke fungert etter intensjonene	Forsinkelse pga. manglende pengeoverføringer	Dreining av fokus mot kvinner og mot satsing på lokalt nivå i landene
– Er mål for aktiviteter nådd?	Flesteparten, men manglende egeninntjening gjennom salg av egne produkter i opplæringsentrene	I hovedsak – noe av utstyret har vært ute av drift	Aktivitetmålene er nådd for alle fasene
– Er mål for effekter nådd?	Mangler effektmål. Heller ikke informasjon om endringer som kan relateres til prosjektets resultater	Mangler effektmål. En ønsker å kartlegge sosio-økonomiske effekter av tiltaket, men dette er ikke satt i verk	Mangler effektmål. Mangler systematisk resultatinformasjon om eventuelle forbedringer overfor målgrupper i deltakerlandene
5 Resultatoppfølging og evaluering			
– Er det gitt resultatinformasjon underveis i prosjektperioden?	Rapportert som planlagt. Aktivitetsrettet og lite problemorientert	Rapportert som planlagt. Aktivitetsrettet og lite problemorientert	Rapportert som planlagt, men oppsummerende og lite problematiserende
– Har UD tatt initiativ til evalueringer?	Nei – men UNESCOs evaluering er vurdert av ekstern konsulent	Nei	Ja, både for fase 1 og fasene 2 og 3. Evalueringer fokuserer mest på iverksetting
– Har UD mottatt prosjektrapporter?	Ja	Ja	Ja
– Har UD brukt prosjektsystemet Prowin?	Ja, både for resultatinformasjon og økonomisk informasjon	Ja, både for resultatinformasjon og økonomisk informasjon	Ja, både for resultatinformasjon og økonomisk informasjon

APPEAL er det tatt initiativ til to UNESCO-evalueringer med norsk deltakelse av ulike faser av prosjektet. Evalueringene fokuserer på iverksettingen av prosjektene og gir begrenset resultatinformasjon med henblikk på effekter. På samrådsmøter mellom UD og UNESCO har departementet problematisert organisasjonens rapporterings- og evalueringspraksis. Ellers er alle rapporter fra de tre prosjektene mottatt og lest av UD. Dessuten inneholder prosjekt-systemet både resultatinformasjon og økonomisk informasjon for alle prosjektene.

4.2 ENKELTPROSJEKTER

4.2.1 Primary education development project (PEDP/Niger II)

Land:	Niger
Samarbeidspartner:	Verdensbanken/IDA
Prosjektansvarlig:	Utdanningsdepartementet i Niger
Prosjektkostnader:	USD 26,2 millioner (norsk finansiering USD 4,7 millioner/NOK 35 millioner)
Periode:	1987–95 (ca. halvannet år forsinket)
Status:	Avsluttet

Innledning

Prosjektet Primary Education Development Project (PEDP) ble utformet for å sette i verk myndighetenes strategi for utdanningssektoren, blant annet knyttet til å hindre nedgang i skoledeltakelsen. Selv om prosjektet fokuserte på grunnskolen, var det også inkludert tiltak som berørte andre deler av utdanningssektoren. Et annet sentralt trekk var at prosjektet skulle bidra til at store bevilgninger til høyere utdanning ble redusert til fordel for grunnskolen.

UDs prosjektvurdering

På grunnlag av et prosjektforslag fra Verdensbanken ble multi-bi-prosjektet PEDP godkjent for støtte av UD i 1986. I departementets beslutningsnotat gjennomgås kort prosjektets målsettinger, og i vurderingen vektlegges både prosjektets satsing på primærutdanningssektoren og relevansen det har i forhold til departementets satsing i Sahel-regionen. I beslutningsnotatet er Verdensbankens risikovurderinger kort gjengitt. Departementet har ikke gjort ytterligere undersøkelser knyttet til risikomomenter ved prosjektet.

Prosjektforslaget ble også forelagt fagkontoret for utdanning i Departementet for utviklingshjelp (DUH). I fagkontorets notat ble det innledningsvis tatt forbehold om at kontorets uttalelse, på grunn av manglende kapasitet, begrenset seg til generelle kommentarer knyttet til det faglige innholdet i pro-

sjektet. Fagkontoret var positiv til den utdanningsfaglige profilen ved prosjektet, og poengterte særlig prosjektets vektlegging av kvalitativ heving av det faglige nivået i grunnskolen. Det ble samtidig understreket at en ikke hadde hatt anledning til å vurdere prosjektet opp mot de forutsetninger som etter fagkontorets syn må være til stede for å få til en slik kvalitativ heving.

Plangrunnlag

Prosjektplanen (Staff Appraisal Report – SAR) er et fyldig dokument som inneholder både en analyse av utdanningssektoren i Niger, beskrivelse av målsettinger og aktiviteter i prosjektet og en rekke punkter knyttet til implementeringen. Prosjektdokumentet inneholder videre flere vedlegg med en nærmere beskrivelse av de enkelte delene av prosjektet. Her inngår også tidsplaner for de ulike komponentene. Den planlagte prosjektperioden strakk seg fra 1987 til 1994. Ifølge prosjektplanen er det ved vurdering av prosjektperiodens lengde tatt høyde for Verdensbankens tidligere erfaring med IDA-finansierte prosjekter i Niger.

Av prosjektplanen framgår følgende målstruktur for PEDP:

- I Redusere løpende enhetskostnader per elev og forbedre kvaliteten og relevansen av grunnskolen
 - Restrukturere lærerstyrken ved å begrense behovet for å rekruttere høyt betalte lærere (instituteurs), forbedre kvaliteten på eksisterende lærerkrefter og forbedre kvaliteten på utdanningen av lavere betalte lærere (instituteurs adjoints)
 - Øke flernivåundervisning i rurale strøk og introdusere dobbeltskiftundervisning i 40 skoler i urbane strøk
 - Etablere nasjonal kapasitet til å utvikle, tilpasse, kjøpe inn og distribuere rundt én million lavkostnads lærebøker og lærerveiledninger
- II Redusere kapitalkostnadene per elev og øke grunnskoletilbudet
 - Utvikle lavkostnads byggeteknikker for barne-skolebygg og bygge 750 nye klasserom for på den måten å øke innrulleringen med 34 000 elever
 - Renovere og møblere 3000 allerede eksisterende klasserom
 - Fremme utviklingen av et vedlikeholdssystem med rot i lokalsamfunnene
- III Fremme en mer kostnadseffektiv ressursutnyttning i utdanningssektoren
 - Styrke utdanningsdepartementets evne til å administrere bruken av menneskelige, fysiske og finansielle ressurser både sentralt og lokalt i utdanningsforvaltningen

- Styrke planleggings- og oppfølgingskompetansen til departementets planleggingsdirektorat
- Etablere en enhet i Utdanningsdepartementet med ressurser og ferdigheter til å forberede og sette i verk utdanningsprosjekter

Hvilke komponenter som ble støttet av Norge, framgår av prosjektavtalen inngått mellom Niger og Verdensbanken/IDA på vegne av Norge. Den norske støtten var for det første myntet på å etablere en nasjonal kapasitet til å utvikle, tilpasse, kjøpe inn og distribuere rundt én million lavkostnads lærebøker og lærerveiledninger (prosjektkomponent I). For det andre skulle denne støtten brukes til å renovere og møblere 3000 allerede eksisterende klasserom (prosjektkomponent II). Av prosjektplanen og avtaleverket knyttet til prosjektet framgår det at både Nigers rapportering til Verdensbanken, Verdensbankens oppfølging i forhold til Niger og Verdensbankens rapportering til Norge er planlagt i tråd med Verdensbankens praksis og med rammeavtalen knyttet til multi-bi-samarbeidet, jamfør vedlegg 5.

I plandokumentet er det gitt detaljerte framstillinger av aktivitetene for de ulike prosjektkomponentene. For aktivitetene er det utformet aktivitetsmål som enten er tydeliggjort i målstrukturen, eller som inngår i beskrivelsene av de enkelte komponentene. I målstrukturen er det ikke tydeliggjort effektmål, verken for kvalitative eller kvantitative forbedringer. Deler av målstrukturen, slik som målsettingene om kostnadsreduksjoner og utviklingen av skoletilbudet, har imidlertid en beskaffenhet som legger til rette for å kartlegge effekter.

I prosjektplanen peker Verdensbanken på to risikoområder for prosjektet. For det første blir det gjort oppmerksom på at Utdanningsdepartementet i Niger har liten erfaring med å sette i verk IDA-finansierte prosjekter, i tillegg til at departementet ikke har ekspertise på å bygge den typen lavkostnads klasserom som er forutsatt i planen. For det andre blir det lagt vekt på at det knytter seg risiko til prosjektets føringer for lærerstyrken. Det er motstand mot å legge begrensninger på rekruttering av høytlønnede lærere (instituteurs) til grunnskolen, og dette gjør det usikkert om utgiftene til lærerlønninger kan reduseres slik det er forutsatt.

Den totale rammen for prosjektet er USD 26,2 millioner. Rammen består av følgende deler:

- IDA-kreditt på USD 18,4 millioner
- Tilskudd på USD 4,7 millioner (NOK 35 millioner) fra Norge
- Tilskudd på USD 1,7 millioner fra Tyskland, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
- Midler fra Niger på USD 1,5 millioner

De norske gavemidlene utgjør ca. 18 prosent av den totale rammen. Importandelen for prosjektet som helhet er anslått til ca. 58 prosent. For de to pro-

sjektkomponentene Norge støtter, er importandelen anslått til drøyt 80 prosent for lærebokdelen og i overkant av 60 prosent for den delen som går på renovasjon og møblering av klasserom. Verdensbankens bidrag, IDA-kreditten, blir gitt i tråd med standard IDA-vilkår. Ved prosjektstart hadde Niger mottatt i alt 29 IDA-kreditter, med et totalbeløp på USD 344,7 millioner.

I prosjektplanen er det gjort beregninger over hvilke innsparinger som vil følge av prosjektet. Innsparingene knytter seg i hovedsak til de betingelsene Verdensbanken har satt for kreditten. For det første skal Niger redusere stipendene til høyere utdanning med 3,7 prosent årlig over en treårsperiode. Dette vil legge til rette for overføring av midler fra høyere utdanning til grunnskolen. Videre er det satt et tak på 14 prosent på andelen høytlønnede lærere som skal kunne undervise i barneskolen.

Prosjektene innretning i forhold til prioriterte bistandsmål

Av prosjektdokumentet framgår det at Nigers plan for utdanningssektoren ligger til grunn for utformingen av prosjektet. Dette er i tråd med prinsippet om *mottakerorientering*. Samtidig har det vært en dialog mellom Niger og Verdensbanken knyttet til endringer på utdanningssektoren, og det er en nær sammenheng mellom landets planer for sektoren og utformingen av prosjektet. Prosjektet inkluderer dermed tiltak for policyendringer. For eksempel blir det gjennom prosjektet stilt konkrete krav til myndighetene i Niger om å redusere stipendene til universitetsstudentene.

Prosjektet blir satt i verk av Nigers utdanningsdepartement med underliggende direktorater, noe som korresponderer med prinsippet om *mottakeransvar*. For å sikre god koordinering med de ulike iverksettende enhetene og dessuten god kommunikasjon med Verdensbanken er det opprettet en egen prosjektenhet (Project Coordination Unit – PCU), direkte underlagt departementets ledelse. PCU er besatt med personell fra Niger. Under PCU er det etablert en egen enhet (Bureau of School Infrastructures and Equipment – BIES) med ansvar for å gjennomføre bygge- og renovasjonsarbeidene. For øvrig skal det i prosjektet gjøres bruk av tjenester på en rekke felter. Den planlagte eksterne, eller utenlandske, eksperthjelpen utgjør 28 årsverk i løpet av prosjektperioden.

Niger inngår i OECD/DACs kategori av de minst utviklede land, og dette er i tråd med prinsippet om *fattigdomsorientering*. Prosjektet skal bidra til å styrke grunnutdanningen i landet, både kvalitativt og kvantitativt, og faller dermed inn under norske prioriteringer for *type utdanningsssatsing*. I planen er det ikke utformet aktivitets- eller effektmål for styrking av *jenters grunnutdanning*, mens det for *institusjons- og kapasitetsbyggende tiltak* finnes aktivitets-

mål. Disse omfatter både styrking av utdanningsadministrasjonen generelt (administrasjon, planlegging osv. både sentralt og regionalt) og komponentene for tekstbøker og byggevirkosomhet. Når det gjelder tekstbøker, er imidlertid ambisjonen for institusjonsutvikling begrenset. I stedet for å utvikle alle tekstene fra bunnen av skal en for enkelte tekster basere seg på å tilpasse allerede eksisterende lærebøker fra naboland. Ifølge planen skal dessuten trykkingen av bøkene foregå utenlands.

Resultater – aktivitetsmål

1 De mest sentrale aktivitetene under *prosjektkomponent I* har vært disse:

- Ved å korte ned på den tiden det tar å utdanne lærere, har lærerutdanningen blitt omstrukturert og effektivisert.
- Det ble organisert en omfattende kursvirkosomhet og oppgradering overfor lærere som var i arbeid. Dette ble gjort gjennom å desentralisere opplæringen. Over hele landet ble det etablert studiegrupper lokalt, og disse studiegruppene har blitt tilført ekstern veiledning. På denne måten har 420 ukvalifiserte lærere, 1757 lærere med lav utdanning og 1206 rektorer fått en oppgradering av kunnskapene på en rekke felter. Opprinnelig var det planlagt en mer sentralisert modell for denne opplæringen. Ved å velge den desentraliserte løsningen frigjorde en midler som isteden ble brukt til å bygge skoler.
- Det ble introdusert 680 dobbeltskiftklasser ved 40 skoler i rurale strøk. Dette er i tråd med det som var planlagt.
- Komponenter knyttet til lærebøker og lærerguider var lenge forsinket, og først etter fem år var de første bøkene klar for distribusjon. Totalt har en i prosjektet utviklet, klargjort, trykt og distribuert 30 titler. Selv om antallet titler ble lavere enn det som var forutsatt i planen (44), har en skaffet det planlagte volumet (drøyt 1 million bøker og guider). Ifølge sluttrapporten for prosjektet skal bokdekningsgraden ved prosjektslutt være én bok per to elever, slik som forutsatt i planen.

Det har vært enkelte problemer i forbindelse med gjennomføringen av prosjektkomponent I. Mot midten av prosjektperioden, parallelt med politisk ustabilitet i landet, motsatte lærerorganisasjonene seg både dobbeltskifttiltaket, reduksjonen i universitetsstipendene og begrensningene i andelen høyt lønnete lærere i grunnskolen. Denne uroen la seg først i 1993/94, og alle disse tre policytiltakene ble først satt i verk da. Når det gjelder forsinkelsene knyttet til tekstbøkkomponenten, viste det seg at det pedagogiske instituttet (INDRAP), med ansvar for denne prosjektkomponenten, hadde større behov for kompetanseheving enn forutsatt. De første årene måtte

følgelig brukes på å forberede instituttet på tekstbøkarbeidet. For øvrig framgår det av prosjektdokumentasjonen at det knytter seg usikkerhet til om distribusjonen av bøkene har fungert som forutsatt. Flere skoler hadde ikke mottatt tilstrekkelig antall bøker, og det har også vist seg at bøker som er produsert gjennom INDRAP, blir solgt på gaten. En planlagt studie om distribusjonsproblematikken ble ikke gjennomført.

Under Riksrevisjonens besøk i Niger var lærerne i streik, og det var derfor ikke mulig å besøke skoler som var i bruk. Streiken var utløst av at lærerne, sammen med en rekke andre offentlig tilsatte, øvde press for å få utbetalt lønningene sine. I møter med prosjektledelsen (PCU) og det pedagogiske instituttet (INDRAP) ble vanskeligheter i forbindelse med distribusjonen av lærebøker bekreftet. Det finnes ikke sikre tall for den reelle bokdekningsgraden. Når det gjelder spørsmålet om hvordan bøkene er tatt i bruk i undervisningen, ble det ikke gjort noen systematiske undersøkelser i løpet av prosjektperioden.

2 Resultatene av de mest sentrale aktivitetene under *prosjektkomponent II* har vært disse:

- Det ble bygd flere skoler enn planlagt. Mens målet var 750 nye klasserom, har en bygd og møblert drøyt 900.
- Rehabilitering av 1913 skolebygg. I planen var målet å renovere og møblere 3000 klasserom. Dette målet ble siden nedjustert til 2000, og resultatet ble altså 1913. Årsaken til dette avviket er at skolebyggene var i dårligere stand enn antatt, og det ble derfor dyrere å renovere dem enn forutsatt.
- Når det gjelder vedlikeholdsordningen for skolebyggene, ble det produsert og distribuert 2300 verktøysett med tilhørende bruksanvisninger. Dette er i tråd med planen. Det ble dessuten arrangert workshops for å trene lærerne i å bruke dem. Av prosjektdokumentasjonen framgår det likevel at en hadde vanskeligheter med å få skolene og lokalsamfunnene til å bruke verktøysettene. Oppfølgingen fra inspektoratene har ikke fungert tilfredsstillende, samtidig som lærerne ikke tok det ansvaret som var forutsatt.

Ved Riksrevisjonens besøk på både nybygde og renoverte skoler viste det seg at byggene hadde tydelige behov for vedlikehold. Dette gjaldt også skolemøblene. Det gikk fram at det var blitt gjort lite fra lærernes og lokalsamfunnenes side for å vedlikeholde byggene. Verktøykassene som var blitt skaffet til veie i prosjektet, var dessuten forsvunnet fra de besøkte skolene. I møte med departementsenheten som hadde ansvar for å bygge og renovere skoler (BIES), gikk det fram at det ikke har vært etablert noe system for oppfølging av hvorvidt skolebyggene blir vedlikeholdt.

3 Resultatene knyttet til de mest sentrale aktivitetene under *prosjektkomponent III* har vært disse:

- Tiltakene for å styrke utdanningsadministrasjonen ble forsinket. Datautstyr for personalforvaltning og økonomi/regnskap kom ikke på plass før i 1992, noe som kom av intern uenighet i Niger om fritak for skatt på prosjektutstyret. Ved prosjektslutt var alt utstyret på plass, men ikke operativt. Dette har også forsinket deler av den planlagte tekniske assistansen og gjennomføringen av kurs for de tilsatte i departementet og inspektoratene.
- Når det gjelder styrkingen av Planleggingsdirektoratet, er planen fulgt bedre opp. Denne enheten har fått på plass systemer for datainnhenting og analyse og gav fra og med tidlig i 1990-årene ut publikasjoner over utdanningsstatistikk. I tillegg til dette var det forutsatt i planen at enheten skulle utføre ulike studier av utdanningssektoren. På grunn av kapasitetsproblemer ble imidlertid dette ikke gjort i løpet av prosjektperioden.

Resultater – effektmål

Selv om målstrukturen ikke inneholder tydeliggjorte effektmål, finnes det informasjon som viser hvorvidt utviklingen har gått i riktig retning for hovedaspekter ved prosjektet.

1 Prosjektkomponent I gikk ut på å redusere løpende enhetskostnader per elev og forbedre kvaliteten på og relevansen av grunnskolen. For disse aspekter gir prosjektdokumentasjonen følgende bilde:

- Løpende driftskostnader per elev ble redusert fra USD 77 ved prosjektstart til USD 62 ved prosjektslutt.
- I prosjektdokumentasjonen legges det til grunn at kvaliteten på og relevansen av grunnskolen har økt, ved at 33 prosent av dem som fullfører grunnskolen, består eksamen ved prosjektslutt, mens dette tallet var 20 prosent ved prosjektstart.

PEDP har altså lyktes med å få ned enhetskostnadene per elev, samtidig som eksamensresultatene indikerer at kvaliteten på læringen har steget. Det er imidlertid ikke gjennomført en planlagt studie som skulle se nærmere på kvalitative aspekter ved læringsprosesser, interaksjon mellom lærer og elev osv.

2 Målet med prosjektkomponent II var å redusere kapitalkostnadene per elev og å øke grunnskoletilbudet. Prosjektdokumentasjonen gir følgende bilde av måloppnåelsen:

- Innrullingsraten for grunnskolen økte fra 25 prosent i 1985 til 30 prosent i 1994, trass i en be-

folkningsvekst på 15 prosent i samme periode. For øvrig ble skjevfordelingen mellom gutter og jenter ikke nevneverdig endret i løpet av prosjektperioden (jenteandelen økte fra 36 prosent til 37 prosent).

- Kostnadene for bygging av skolebygg ble halvert, og kapitalkostnadene per elev ble dermed betraktelig redusert.

3 Prosjektkomponent III innebar å fremme en mer kostnadseffektiv ressursutnytting i utdanningssektoren. Følgende informasjon gir et bilde av måloppnåelsen:

- Kostnadene for grunnskolen ble redusert, jamfør komponentene I og II ovenfor. Dessuten har grunnskolens andel av driftsutgiftsdelen av utdanningsbudsjettet økt i løpet av prosjektperioden. Mens denne andelen var 40 prosent i 1986, var den 45 prosent i 1994. Dette viser at grunnskolen ble opprioritert på bekostning av høyere utdanning, noe som var i tråd med prosjektets formål.
- Vurderinger fra prosjektdokumentasjonen med basis i aktivitetene under denne prosjektkomponenten gir et noe annet bilde. Både i sluttrapportene fra myndighetene i Niger og fra Verdensbanken heter det at aktivitetene knyttet til institusjonsutvikling og kapasitetsbygging av utdanningsadministrasjonen har vært den minst vellykkede delen av PEDP, jamfør forsinkelsene som er beskrevet tidligere.

I sluttrapporten ble prosjektets varighet vurdert som «sannsynlig». Denne vurderingen bygger blant annet på at grunnskolebudsjettet ble styrket på bekostning av høyere utdanning, og at ressursutnyttelsen ble effektivisert (lavere enhetskostnader). Videre blir det vist til at myndighetene etter hvert vedtok en ny plan, Emergency Education Rehabilitation Plan (EERP), for å videreføre satsingen på utdanningssektoren. Denne planen støttes av et nytt Verdensbank-prosjekt, BESP/Niger III (jamfør prosjektbeskrivelsen i avsnitt 4.2.2). Det er likevel flere indikasjoner på at landet har hatt problemer med å opprettholde forbedringer som har oppstått som følge av prosjektet. Ifølge planen skulle Niger dekke USD 1,5 millioner av prosjektkostnadene. Disse midlene kunne imidlertid landet ikke fremskaffe, og andelen ble isteden dekket av et tilskudd fra Nederland. På prosjektmøter under Riksrevisjonens besøk i Niger framgikk det dessuten at utdanningsmyndighetene over tid har hatt vanskeligheter med å skaffe midler til løpende driftsoppgaver. For eksempel har landet i mange år hatt problemer med å utbetale lønninger til offentlig ansatte i tide. Det har dermed ofte vært streiker i utdanningssektoren på grunn av lønnsproblematikken, jamfør også situasjonen ved Riksrevisjonens prosjektbesøk. Utdanningsbudsjettets andel

av totale offentlige utgifter var 15,5 prosent i 1990, 16,3 prosent i 1995 (da prosjektet ble avsluttet) og 12,2 prosent i 1998. Dette indikerer at myndighetenes prioritering av utdanningssektoren har avtatt mot slutten av 1990-årene.

Resultatoppfølging og evaluering

Verdensbankens oppfølging har bestått av prosjektgjennomganger (supervision missions) med deltakelse fra myndighetene i Niger. Med unntak av en kritisk periode i forbindelse med den politiske uroen (1990/91) har disse gjennomgangene funnet sted to ganger årlig. Rapportene fra prosjektgjennomgangene gir et overblikk over framdriften i prosjektet og over problemer som har oppstått underveis.

Det ble ikke laget noen midtveisgjennomgang (mid-term review) av prosjektet. Det henger dels sammen med uroen rundt de politiske forholdene, dels at en la ned mye arbeid i forberedelsene til et nytt prosjekt – BESP/Niger III. Det finnes imidlertid sluttrapper både fra myndighetene i Niger og fra Verdensbanken. Disse rapportene gir et relativt kortfattet bilde av oppnådde resultater i forhold til målene. Det er ikke gjort noen eksterne evalueringer av prosjektet. Enkelte planlagte studier som skulle utføres i løpet av prosjektperioden, ble dessuten utsatt. Følgelig etterlater sluttrapportene flere spørsmål, blant annet i forbindelse med bruken av bøkene i undervisningen. I det hele tatt finnes det lite data knyttet til kvalitative sider ved prosjektet.

Når det gjelder den norske deltakelsen i oppfølgingen av prosjektet, deltok det en norsk konsulent finansiert av UD på prosjektgjennomgangene i 1987 og 1988. Konsulenten vurderte iverksettingen av PEDP/Niger II så langt og dessuten planene og forberedelsene til BESP/Niger III. I sin rapport understreket den norske konsulent at Verdensbankens periodiske prosjektgjennomganger, og dermed også den norske konsulentens arbeid, i liten grad bar preg av evaluering, men mer av kontroll av om implementeringen foregikk etter plan- og avtaleverk. Det framgår videre av denne rapporten at eventuelle evalueringer bør omfatte skolenivået. Utover dette er det ikke dokumentert at det har vært noen annen norsk deltakelse. Departementet har ikke tatt initiativ til evalueringer i løpet av prosjektperioden. Videre manglet både de siste rapportene fra prosjektgjennomgangene og sluttrapporten i UDs arkiv. Verken framdriftsrapporter eller sluttrapport er registrert i departementets prosjektdatabase Prowin.

I løpet av prosjektperioden har UD gjennom samrådsmøter med Verdensbanken blitt informert om iverksettelsen av prosjektet. Informasjonen i referatene er kortfattet, og det framgår ikke hvorvidt UD har tatt opp særskilte spørsmål ved prosjektet med banken.

4.2.2 Basic Education Sector Project (BESP/Niger III)

Land:	Niger
Samarbeidspartner:	Verdensbanken/IDA
Prosjektansvarlig:	Utdanningsdepartementet i Niger
Prosjektkostnader:	USD 76 millioner (norsk støtte: NOK 35 millioner)
Periode:	1994 – 2000
Status:	Under gjennomføring (forsinket)

Innledning

I løpet av perioden da PEDP (Niger II) ble gjennomført, opplevde myndighetene stor motstand mot reformer knyttet til å overføre ressurser fra høyere utdanning til grunnutdanning. Følgelig var det først mot slutten av prosjektperioden at reformtiltakene ble gjennomført. På bakgrunn av problemene med å få gjennomført reformene utformet myndighetene i Niger en ny plan for utdanningssektoren – Emergency Education Rehabilitation Plan (EERP).

Gjennom EERP er myndighetenes siktemål å omforme utdanningssystemet i Niger fra et lite, elitistisk og dyrt system til et system med et mer relevant og likeverdig skoletilbud med vektlegging av grunnutdanningen. Det nye prosjektet (Basic Education Sector Project – BESP) støtter gjennomføringen av EERP og har målsettinger om å effektivisere bruken av ressurser i utdanningssystemet og samtidig øke skoledeltakelsen og bedre kvaliteten på grunnskoleundervisningen.

UDs prosjektvurdering

Prosjektet ble behandlet og godkjent for finansiering i UD i februar 1990. I UDs beslutningsdokument fra 1990 blir prosjektet presentert i lys av det pågående norskstøttede PEDP. Det blir vist til at implementeringen av PEDP har vært tilfredsstillende selv om framdriften har vært noe forsinket i forhold til planen. I vurderingen blir det blant annet pekt på at BESP støtter opp om den sosiale sektoren i forbindelse med den generelle strukturtilpasningsprosessen i landet. Videre blir prosjektets satsing på institusjonsbygging, kvinner og grunnskoleutdanning vektlagt. Et annet poeng som blir trukket fram, er at prosjektet inneholder en reformkomponent i kombinasjon med et økonomisk bidrag (quick disbursement budgetary element). Det blir understreket at dette økonomiske bidraget vil fungere som en indirekte gjeldslettelse for Niger, og at bidraget vil lette gjennomføringen av en del politisk sensitive reformer. Når det gjelder risiko for prosjektet, refererer departementet til Verdensbankens risikomomenter og -vurderinger fra prosjektplanen, jamfør avsnittet om plangrunnlaget nedenfor. Prosjektforslaget ble ikke forelagt NORAD for ny vurdering. I beslut-

ningsdokumentet blir det imidlertid vist til rapporten fra den norske konsulenten som har fulgt opp iverksettingen av PEDP og i tillegg sett på forberedelsene til BESP. I konsulentens rapport legges det til grunn at BESP er i tråd med både norske prinsipper og utdanningspolitikken i Niger.

På grunn av politisk ustabile forhold i Niger og protester fra studenter og lærernes fagforeninger på de reformer som ble foreslått, ble ikke prosjektet satt ut i livet før i 1994. Fra UDs side ble det ikke utformet noe nytt beslutningsdokument. I et kort notat fra 1994 ble imidlertid tilsagnet fra 1990 bekreftet, og beslutningsdokumentet fra samme år ble vedlagt.

Plangrunnlag

Som tidligere nevnt ble igangsettelsen av BESP utsett i flere år på grunn av politisk ustabile forhold i Niger. I forbindelse med igangsettelsen av prosjektet i 1994 laget Verdensbanken en ny prosjektplan. Planen tar utgangspunkt i gjennomganger av økonomien og utdanningssektoren i Niger. Videre beskrives de to hoveddelene av prosjektet med tilhørende mål og tiltak og dessuten ulike forhold knyttet til iverksetting. Prosjektdokumentet inneholder dessuten flere vedlegg, blant annet med en nærmere beskrivelse av de enkelte delene av prosjektet. Her inngår også tidsplaner for de ulike komponentene. Den planlagte prosjektperioden er fra 1994 til 2000.

Prosjektet BESP består av følgende to hoveddeler:

- Et *sektorreformprogram* i kombinasjon med en generell budsjettstøtte (USD 20 millioner). Støtten utbetales i to omganger avhengig av at myndighetene innfrir fastsatte reformkrav.
- Et *sektorinvesteringsprogram* med tiltak i forbindelse med skolebygging, skolebøker, styrking av utdanningsadministrasjonen osv.

1 Sektorreformprogrammet

Programmet har som formål å bidra til en mer effektiv ressursbruk innenfor utdanningssektoren. Utbetaling av budsjettstøtten avhenger av at Niger gjennomfører en rekke tiltak for å fremme en mer effektiv ressursbruk. Disse tiltakene inngår i prosjektplan og avtaleverk og er som følger:

- Øke de offentlige utgiftene til grunnskolen ved å
 - rekruttere 520 nye lærere hvert år, hvorav 15 prosent høytlønnede lærere (instituteurs) og 85 prosent med avkortet lærerutdanning og lavere lønn (instituteurs adjoints)
 - øke inntaket til lærerskolene med 720 studenter hvert år
 - øke budsjettet til grunntutdanningen med CFA franc 80 millioner per år
 - bygge 120 nye klasserom per år
- Etablere 690 klasser med dobbeltskiftundervisning i grunnskolen

- Restrukturere og konsolidere opplæringen av grunnskolelærere
- Konsolidere opplæringen av lærere i den videregående skolen
- Utnytte lærerne mer effektivt i den videregående skolen, blant annet ved flere undervisningstimer per lærer
- Begrense støtten (subsidiene) til elever i videregående og høyere utdanning ved å
 - redusere stipendier i høyere utdanning fra CFA franc 5,5 milliarder i 1994 til CFA franc 3,5 milliarder i 1999⁹
 - Fryse stipendier i videregående utdanning til CFA franc 1,6 milliarder

Iverksettingen av flere av disse tiltakene ble påbegynt i det forrige prosjektet (PEDP), men først mot slutten av prosjektperioden. I BESP både videreføres og forsterkes policytiltakene for utdanningssektoren, og det blir lagt til grunn at budsjettstøtten skal fungere som et incitament for gjennomføring av tiltakene.

2 Sektorinvesteringsprogrammet

Intensjonen med denne delen av prosjektet er dels å øke skoledeltakelsen, dels å høyne kvaliteten på grunntutdanningen. I tillegg skal sektorinvesteringsprogrammet styrke myndighetenes kapasitet til å planlegge og styre ressursbruken i sektoren. Programmet har følgende målstruktur:

- I Øke antall elever og bedre kvaliteten på grunnskolen
 - Bygge og møblere 1770 nye og rehabiliter 1500 klasserom
 - Utarbeide og sette i verk et program for å påskynde jenters utdanning. I programmet inngår blant annet opprettelse av en særskilt enhet underlagt departementet for fremme av jenters utdanning
 - Bedre kvaliteten på grunnskolelæreres opplæringsprogram gjennom å styrke lærerhøgskolene og nettverk for lærere
 - Utarbeide og distribuere ca. 1,6 millioner lærebøker, 1,2 millioner arbeidsbøker og 30 000 lærerveiledninger til grunnskolen. Det er fastsatt en rekke ulike mål for bokdekningsgraden for boktyper og klassenivåer. Den høyeste bokdekningsgraden gjelder lesebøker, og ved prosjektslutt skal hver elev på de seks laveste skoletrinnene ha sin egen lesebok
 - Støtte et kosttilskuddsprogram drevet av myndighetene i samarbeid med UNICEF

⁹ CFA (Communauté Financière Africaine) franc er myntenheten brukt i Niger og i flere andre Vest-Afrikanske land.

II Styrke ledelse og planlegging i utdanningssektoren

- Styrke myndighetenes kapasitet til planlegging, styring og evaluering av utdanningssektoren. Tiltakene retter seg både mot utstyrsanskaffelser og kompetanseheving
- Forbedre effektiviteten i desentralisert planlegging og styring av sektoren. Tiltakene retter seg her mot skoleinspektoratene (46) på fylkesnivå. Dels skal inspektoratene styrkes på bygg- og utstyrssiden, dels skal det gis opplæring i planlegging, statistikk osv.
- Forberede en utviklingsstrategi for høyere utdanning

Av prosjektavtalen inngått mellom Niger og Verdensbanken/IDA på vegne av Norge framgår det hvilke deler av prosjektet som støttes av Norge. Det er avsatt NOK 21 millioner til den generelle budsjettstøtten under sektorreformprogrammet. Når det gjelder sektorinvesteringsprogrammet, skal de resterende midlene (NOK 14 millioner) benyttes til lærebøker, jamfør komponent I. Av prosjektplanen og avtaleverket for prosjektet framgår det at både Nigers rapportering til Verdensbanken, Verdensbankens oppfølging i forhold til Niger og Verdensbankens rapportering til Norge er planlagt i tråd med Verdensbankens prosjektpraksis og med rammeavtalen for multi-bi-samarbeidet, jamfør vedlegg 5.

I planen er både tiltakene under sektorreformprogrammet og aktivitetene under sektorinvesteringsprogrammet detaljert framstilt. Aktivitetsmålene inngår enten i måloppsettene eller synliggjøres i beskrivelsene av aktivitetene. I et eget vedlegg i planen er det også laget et oppsett over planlagte aktivitetsmål under både sektorreformprogrammet og sektorinvesteringsprogrammet. For sektorinvesteringsprogrammet er det fastsatt effektmål. Disse knytter seg til den første komponenten og er som følger:

- Øke skoledeltakelsen fra 30 prosent til 35 prosent
- Øke andelen jenter i grunnutdanningen fra 36 prosent til 40 prosent
- Redusere antallet elever som må gå klassetrinn om igjen, fra 16 prosent til 10 prosent

En av aktivitetene går dessuten ut på å gjøre studier av eventuelle endringer i læringen på skolenivået. Et siktemål er å etablere et oppfølgingssystem for informasjon om forhold som elevprestasjoner, læringsmiljø, eventuelle spesielle behov ved enkelt-skoler osv. For komponent II om styrket ledelse og planlegging av sektoren er det for øvrig ikke fastsatt effektmål.

I prosjektplanen blir risiko diskutert både i forhold til innføringen av sensitive reformer og til de offentlige institusjonenes ferdigheter og kapasitet til

å sette i verk prosjektet. I og med at de viktigste reformene ble introdusert allerede i det foregående prosjektet, legger Verdensbanken til grunn at disse nå er modnet og internalisert blant involverte parter. Dernest vektlegges det at de økonomiske incentivene som inngår i prosjektet, vil bidra til at reformene gjennomføres i tråd med planen. Når det videre gjelder risikoen ved myndighetenes evne til å styre prosjektet, fokuserer banken på at prosjektet inneholder aktiviteter for å styrke utdanningsadministrasjonen i landet.

Den totale rammen for BESP er på USD 76 millioner, og av dem er USD 20 millioner myntet på budsjettstøtten knyttet til sektorreformprogrammet, mens USD 56 millioner inngår i sektorinvesteringsprogrammet. Midlene fra de ulike bidragsyterne fordeles slik:

- IDA-kreditt på USD 41,4 millioner
- tilskudd på USD 4,8 millioner (NOK 35 millioner) fra Norge
- tilskudd på USD 10,2 millioner fra Tyskland, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
- midler fra Niger på USD 19,6 millioner

Verdensbankens bidrag, IDA-kreditten, gis i tråd med standard IDA-vilkår. De norske gavemidlene utgjør ca. 6 prosent av den totale rammen. I prosjektplanen legges det opp til at trykking av lærebøker i hovedsak skal skje utenlands. Det innebærer at hoveddelen av de norske midlene vil gå til import.

Prosjektets innretning i forhold til prioriterte bistandsmål

Prosjektet BESP er nært knyttet til nigerske myndigheters plan for utdanningssektoren – Emergency Education Rehabilitation Plan (EERP), noe som korresponderer med prinsippet om *mottakerorientering*. EERP kom i stand på bakgrunn av motstanden, blant annet fra lærerorganisasjoner, mot gjennomføringen av reformene tidlig i 1990-årene, jamfør den tidligere beskrivelsen av PEDP i avsnitt 4.2.1. Støttet av Verdensbanken har myndighetene i Niger arbeidet for å skape konsensus rundt policyreformene.

Som i det forrige prosjektet er det utdanningsdepartementet i Niger som er ansvarlig for gjennomføringen av BESP, noe som er i tråd med prinsippet om *mottakeransvar*. Som en del av departementet er det opprettet en egen avdeling for gjennomføring og koordinering av donorfiserte prosjekter (Directorate of Education Projects) besatt med personell fra Niger. Avdelingen fungerer som en prosjektorganisasjon for iverksetting av utdanningsprosjekter. Departementets kontor for skolebygg og skoleutstyr er lagt inn under avdelingen. Videre er de enkelte øvrige departementsenheter ansvarlig for gjennomføringen av prosjektoppgaver på sine ansvarsområder. For øvrig inkluderer prosjektet bruk av eksperttjenester, blant annet til bygge- og lærebokaktivite-

tene. Tjenestebehovet er budsjettert til USD 1,8 millioner, der hoveddelen går til internasjonale eksperter.

Når det gjelder prioriteringene knyttet til *fattigdomsorientering, type utdanning og institusjons- og kapasitetsbygging* er prosjektet innrettet på samme måte som det forrige prosjektet PEDP, jamfør avsnitt 4.2.1. Tiltak orientert mot institusjons- og kapasitetsbygging viser seg særlig gjennom aktivitetsmål under komponent II i sektorinvesteringsprogrammet. Ellers skiller det nye prosjektet BESP seg ut ved vektlegging av *jenters grunnutdanning*. For den første komponenten i sektorinvesteringsprogrammet er det utformet både aktivitetsmål og effektmål i forhold til denne prioriterte gruppen.

Resultater – sektorreformprogrammet

I løpet av prosjektperioden har Niger satt i verk tiltakene på en måte som har vært tilfredsstillende for å utløse den generelle budsjettstøtten på USD 20 millioner. Tiltakene har vært satt ut i livet skrittvis, og utbetalingen av midlene har skjedd i to omganger. Stipendene til elever i videregående utdanning og studenter i høyere utdanning er henholdsvis fryst og redusert i henhold til planen. Videre er det satt i gang flere dobbeltskiftklasser enn planlagt (913 mot de planlagte 690), samtidig som tiltak knyttet til både lærerutdanningene og til mer effektiv bruk av lærere i den videregående skolen er gjennomført som forutsatt.

Likevel har det også vært vanskeligheter i forbindelse med enkelte tiltak. Selv om rekrutteringen av nye lærere fram til 1998 har blitt gjennomført i tråd med planen (prioritering av lavtlønnede lærere med laveste lærerutdanning), har den økonomiske situasjonen i landet siden forverret seg. Følgelig ble det besluttet å stanse rekrutteringen av ordinære lærere for isteden å satse på rekruttering av såkalte frivillige lærere. Disse er ansatt lokalt på toårskontrakter og har ikke rettigheter som sivile tjenestemenn. De frivillige lærerne mottar 50 prosent av ordinær betaling. Et annet tiltak som nigerske myndigheter ikke har gått i gang med i tråd med planen, er byggingen av 120 skolebygg årlig. Niger har forhandlet med andre donorer for å få satt dette tiltaket i verk. Trass i at sektorreformprogrammet i tråd med forutsetningene har ført til reduksjon av midler til høyere utdanning og en økning i grunnutdanningsbudsjettet, har det dermed likevel vært problemer med å få satt i gang enkelttiltak som innebærer offentlige utbetalinger. I Riksrevisjonens møter med Utdanningsdepartementet, prosjektledelsen og inspektorater og i samtaler med lærere ble det lagt vekt på at den økonomiske situasjonen i landet var svært vanskelig. På det tidspunktet prosjektbesøket fant sted, hadde det ikke blitt utbetalt lønninger til hoveddelen av de offentlig tilsatte på 11 måneder, og lærerne var følge- lig i streik, jamfør avsnitt 4.2.1.

Resultater – aktivitetsmålene i sektorinvesteringsprogrammet

De to mest sentrale aktivitetene under *komponent I* har vært byggekomponenten og lærebokkomponenten. Resultatene i forhold til aktivitetsmålene er slik:

- Når det gjelder skolebygging og rehabilitering av allerede eksisterende bygg, har det vært vesentlige forsinkelser. Ved midtveisevalueringen av prosjektet i 1998 var langt under halvparten av det planlagte volumet realisert. Det blir særlig vist til problemer med å få etablert kontrakter med lokale entreprenører og til vanskeligheter med å utbetale midler til entreprenørene. Siden har det gått bedre, og status ved årsskiftet 1999/2000 var drøyt 1000 fullførte nybygg og drøyt 1300 renoverte bygg. Målene for denne komponenten var 1770 nybygg og 1500 renoverte bygg innen prosjektperioden.
- Lærebokproduksjonen er også på etterskudd. Ved årsskiftet 1999/2000 var det kun skaffet til veie og distribuert 756 000 bøker, mens 554 000 arbeidsbøker var under produksjon. Målet for bokkomponenten var i sum i overkant av 2,8 millioner bøker. Bakgrunnen for forsinkelsen er at det nasjonale pedagogiske instituttet (INDRAP) har brukt lengre tid enn forutsatt blant annet på å forberede tekster og forberede kontrakter med utenlandske trykkerier. For øvrig var forsinkelser i INDRAP et problem også i det forrige prosjektet PEDP. På bakgrunn av forsinkelsene er det gjort en gjennomgang av INDRAP med sikte på å forbedre effektiviteten i institusjonen.

I Riksrevisjonens møter med prosjektledelsen og INDRAP ble bakgrunnen for forsinkelsene i bokkomponenten tydeliggjort. Arbeidet med å forberede tekster har tatt tid, blant annet fordi en har prøvd å trekke inn lærerorganisasjoner og andre involverte. Dessuten har INDRAP hatt behov for opplæring både i tekstforberedelser og i kontraktsforhandlinger med utgivere og trykkerier. Når det gjelder spørsmålet om bokdekningsgraden på skolene, mente INDRAP at denne fortsatt er under målsettingene. Dette framgår av en spørreskjemaundersøkelse som instituttet har gjennomført. En mangler imidlertid sikre tall og et permanent system for oversikt over bok-situasjonen. Det er satt i gang en studie for å få kunnskap om problemer knyttet til distribusjon og oppbevaring av bøker. INDRAP pekte i den sammenheng på at bøker i noen grad forsvinner og blir solgt på gaten. Dette ble observert under Riksrevisjonens besøk.

Når det videre gjelder resultatene av de mest sentrale aktivitetene for *komponent II* (styrke ledelse og planlegging i utdanningssektoren), var bildet ved midtveisevalueringen preget av forsinkelser på flere fronter. Etter hvert har imidlertid hoveddelen av til-

takene blitt implementert, både de som retter seg mot kompetanseheving, og de som retter seg mot anskaffelse av utstyr. Det innebærer at også inspektoratene på regionalt nivå har blitt styrket utstys- og kompetansemessig. Videre foreligger det i tråd med planen et utkast til strategi for høyere utdanning. Arbeidet med å utrede spørsmål rundt kartlegging og oppfølging av både elevprestasjoner og situasjonen på skolenivå er startet opp, men har foreløpig ikke materialisert seg i noe permanent system.

Resultater – effektmålene i sektorinvesteringsprogrammet

Effektmålene i BESP omfatter skoledeltakelse, jenteandel og repetisjonsandel. Status per skoleåret 1998/99 var følgende:

- *Øke skoledeltakelsen fra 30 prosent til 35 prosent.* For skoleåret 1998/99 var skoledeltakelsen målt til 31,8 prosent. Det har imidlertid vært en betydelig økning i antallet elever som har begynt i 1. klasse fra og med skoleåret 1999/2000, særlig på grunn av introduksjonen av såkalte frivillige lærere, jamfør det som er sagt ovenfor.
- *Øke andelen jenter i grunnutdanningen fra 36 prosent til 40 prosent.* Den gjennomsnittlige jenteandelen for skoleåret 1998/99 var 39 prosent, mens den for det første klassesetningen var 40 prosent.
- *Redusere repetisjonsandelen fra 16 prosent til 10 prosent.* For skoleåret 1998/99 var andelen redusert til 13 prosent.

Resultatene viser at skoledeltakelsen er stigende, samtidig som jenteandelen er i ferd med å nå målet. For å styrke jenters utdanning i Niger ble det gjennom BESP etablert en egen organisatorisk enhet. I Riksrevisjonens møte med denne enheten ble det uttrykt tilfredshet med at den gjennomsnittlige jenteandelen stiger, og at en når det målet som er satt i prosjektet. Samtidig ble det pekt på at jenteandelene på landsbygda er langt lavere enn i sentrale strøk.

Videre viser repetisjonsandelen en synkende tendens, selv om det kan bli vanskelig å nå målet om 10 prosent i løpet av prosjektperioden. I prosjektet brukes redusert repetisjonsandel som en indikator på at kvaliteten i undervisningen øker. Det finnes imidlertid ikke ytterligere studier om situasjonen på skolenivået. Det finnes derfor lite kunnskap om hva en eventuell kvalitativ forbedring består i, for eksempel hvordan den arter seg i undervisningssituasjonen.

Resultatoppfølging og evaluering

Verdensbanken har fulgt opp prosjektet på halvårlig basis. Med utgangspunkt i rapporter fra Utdanningsdepartementet i Niger har banken gjennomgått prosjektet sammen med myndighetene og deretter laget sine rapporter. Rapportene fra Verdensbanken gir kunnskap om framdriften i prosjektet, både med

henblikk på reform- og investeringstiltakene. I tråd med Verdensbankens opplegg for prosjektoppfølgning ble det også i 1998 foretatt en midtveisgjennomgang (mid-term review) av prosjektet. Den ble gjennomført av myndighetene i Niger i samarbeid med Verdensbanken. UD har ikke tatt initiativ til uavhengig evaluering i løpet av prosjektperioden. Riksrevisjonen har ikke funnet at det er gjort andre eksterne evalueringer som kan belyse prosjektet.

Fra og med 1995 finnes det ikke framdriftsrapporter for BESP i UD's arkiver, og departementets prosjektdatabase Prowin inneholder kun økonomisk informasjon knyttet til prosjektet. UD har heller ikke foretatt prosjektbesøk til BESP. På samrådsmøte med Verdensbanken i 1996 har UD blitt informert om igangsettingen av prosjektet. Utover i prosjektperioden framgår det ikke av referatene hvorvidt departementet har blitt informert om prosjektet eller tatt opp særskilte spørsmål med banken.

4.2.3 Opplæring av alfabetiseringspersonell under APPEAL

Land:	Ulike land i Asia- og Stillehavsregionen
Samarbeidspartner:	UNESCO
Prosjektansvarlig:	UNESCOs regionale kontor for Asia- og Stillehavsregionen (PROAP)
Prosjektkostnader:	NOK 37,7 millioner (inkl. NOK 7 millioner fra UNESCO i fase 1)
Periode:	1989–2000 (tre faser)
Status:	Fase 3 under gjennomføring, de to første fasene avsluttet.

Innledning

Programmet Asia Pacific Programme of Education for All (APPEAL) ble lansert av UNESCO i 1987 som følge av anbefalinger fra en utdanningskonferanse blant regionens utdanningsministere i 1985. Bakgrunnen for initiativet var situasjonen knyttet til analfabetisme i regionen. I 1985 omfattet Asia- og Stillehavsregionen 63 prosent av verdens befolkning, samtidig som regionen hadde 75 prosent av alle analfabeter.

Hovedformålene med APPEAL var å bidra til å fjerne analfabetismen, tilby grunnutdanning for alle og fremme uformell utdanning og livslang læring for befolkningen i regionen innen 2000. Programmet ble særlig innrettet mot å alfabetisere befolkningsgrupper som har falt utenfor de regulære utdannings tilbudene. UNESCOs regionkontor, Principal Regional Office for Asia and the Pacific (PROAP), fikk ansvaret for å lede arbeidet med APPEAL. Programmet blir gjennomført i samarbeid med medlemslandene i regionen og finansiert gjennom ordinære UNESCO-bidrag, bidrag fra landene i regionen og særskilte prosjektmidler fra Japan og Norge.

Norge har støttet programmet siden 1989, og det norske bidraget finansierer aktiviteter knyttet til et eget prosjekt: «Opplæring av alfabetiseringspersonell under APPEAL». Prosjektet har gått over tre faser: fase 1 (1989–92), fase 2 (1992–96) og fase 3 (1997–2000). Fokuset for prosjektet er å utvikle undervisningsmaterieell for alfabetisering, utdanne alfabetiseringspersonell og bidra til institusjonsoppbygging i land i regionen.

UDs prosjektvurdering

På grunnlag av prosjektforslag fra UNESCO ble fase 1 av prosjektet godkjent av UD i 1988, fase 2 i 1990 og fase 3 i 1996. Alle prosjektforslagene er vurdert av NORAD.¹⁰ For fase 1 la UD i beslutningsnotatet vekt på at prosjektet er orientert mot de fattige landene i Asia. Det ble videre framhevet at prosjektet sikter på å nå fram med alfabetiseringsstilbud til de dårligst stilte, spesielt kvinner og barn. Det blir også vist til fagkontorets vurdering, der det blant annet ble pekt på at prosjektet tar sikte på å bygge opp nasjonal infrastruktur for alfabetiseringsarbeid. Ellers la fagkontoret vekt på at alfabetiseringsarbeidet er avhengig av støtte fra nasjonale myndigheter for å lykkes.

I departementets beslutningsnotat for fase 2 ble det vist til gode erfaringer fra gjennomføringen av den første fasen. Det framheves videre at prosjektet i fase 2 vil styrke innsatsen for kvinners alfabetisering og dessuten rette større innsats mot det nasjonale og det lokale nivået i landene enn i fase 1. NORAD stilte seg i sin vurdering fortsatt positiv til å støtte prosjektet, men ønsket en sterkere vektlegging av kvinnesatsingen.

Da støtte til fase 3 ble godkjent i 1996, hadde det etter initiativ fra departementet blitt gjennomført en evaluering av prosjektet med deltakelse fra NORAD. I UD's beslutningsnotat ble det tatt utgangspunkt i erfaringene fra evalueringen, der hovedkonklusjonen var at prosjektet på mange områder hadde vært vellykket og burde videreføres i en fase 3. I notatet legges det videre til grunn at prosjektdokumentet for fase 3 i stor grad bygger på anbefalingene i evalueringen, for eksempel ved at fase 3 er orientert mot opplæring av personell på nasjonalt og lokalt nivå. I sin vurdering av prosjektforslaget pekte NORAD på behovet for forpliktelse fra nasjonale myndigheter og på behovet for å tydeliggjøre satsingen på kvinner. Etter NORAD's vurdering burde dette påpekes overfor UNESCO. For øvrig framheves det som viktig at det i fase 3 skulle etableres et system for oppfølging og evaluering av alfabetiseringsarbeidet.

Risiko knyttet til prosjektet er ikke et tema i UD's

beslutningsnotater. Både departementet og NORAD har likevel problematisert enkelte sider, slik som mottakerlandenes forpliktelser i forhold til å videreføre satsingene i prosjektet.

Plangrunnlag

Prosjektplanene for de tre fasene inneholder i hovedsak målsettinger og aktiviteter for prosjektene. Prosjektdokumentet for fase 1 inneholder følgende målstruktur:

I Assistere medlemsland i å styrke nasjonal kompetanse og kapasitet til å utvikle opplæringsopplegg og opplæringsmaterieell for alfabetiseringspersonell

- Bistå medlemslandene med å utvikle behovsbasert og relevant lærematerieell for å bedre livskvaliteten og yrkeskunnskapene blant innbyggerne
- Bistå med å utvikle alfabetiseringspersonell og styrke opplæringsinstitusjoner eller organisasjoner på nasjonalt og lokalt nivå
- Gjennomføre regionale og subregionale opplæringskurs for å utvikle nøkkelpersonell til opplæringen i medlemslandene
- Utvikle opplæringsmaterieell og opplæringsmetoder som skal benyttes av nasjonale opplæringsinstitusjoner og organisasjoner
- Koordinere ovennevnte anstrengelser med parallell utvikling av universell grunnutdanning og uformell utdanning (continuing education)
- Styrke forbindelsen mellom nasjonale opplæringsprogram og utviklingsorienterte opplæringsprogrammer gjennomført av statene og frivillige organisasjoner (NGO)
- Etablere en regional koordinerende mekanisme for å oppnå en optimal utnyttelse av erfaringer og kunnskap som er oppnådd i henholdsvis alfabetiseringskurs, i universalisering av grunnutdanning og i videregående opplæring for yrkesfaglige og praktiske kunnskaper

De planlagte aktivitetene for *fase 1* var tredelt og rettet mot *institusjonsbygging, opplæring av nøkkelpersonell og utvikling av opplæringsmaterieell*. Institusjonsbyggingen siktet mot å etablere institusjoner og nasjonale planer for alfabetisering og å bidra til å knytte bånd mellom de nasjonale institusjonene i medlemslandene. Opplæringen av nøkkelpersonell var orientert mot kompetanseheving på alfabetiseringsspørsmål slik at nøkkelpersonellet kunne bidra til å lage nasjonale penser og planer for opplæring. Den siste hovedaktiviteten, utvikling av opplæringsmaterieell, siktet mot å lage alfabetiseringsmanualer som kunne tjene som basis for å utvikle alfabetiseringsmaterieell på nasjonalt nivå.

I likhet med fase 1 omhandlet også mål og aktiviteter for *fasene 2 og 3* områdene institusjonsbygging, opplæring av nøkkelpersonell og utvikling av opplæringsmaterieell. Planene signaliserer imidlertid

¹⁰ Prosjektforslaget for fase 1 ble vurdert av fagkontoret for utdanning i Departementet for Utviklingshjelp, jf. tidligere fotnote.

en dreining av fokus underveis i programmet. I fase 2 rettes fokus for opplæringen og utviklingen av materiell mot jenter og kvinner og mot temaer knyttet til funksjonelle lese- og skriveferdigheter. Videre skulle tiltak på nasjonalt nivå styrkes, samtidig som en skulle øke innsatsen mot de fattigste medlemslandene. I fase 3 videreføres fokuset i planen mot kvinner, mot funksjonelle lese- og skriveferdigheter og mot det nasjonale nivået. Dessuten inkluderer denne fasen en sterkere satsing på det lokale nivået i landene, ved at prosjektet vil stimulere til opprettelse av lokale opplæringscentre (community learning centers – CLC) i landene. Planen for fase 3 inneholder også en målsetting om en sterkere oppfølging og evaluering av aktivitetene i prosjektet.

I planene for alle de tre fasene er det satt aktivitetsmål for hoveddelen av tiltakene. Disse framgår ikke av målstrukturen, men av beskrivelsene av de enkelte aktivitetene. Planene inneholder ikke effektmål. Videre tematiserer ingen av prosjektplanene risikoområder for prosjektet.

Som nevnt innledningsvis er APPEAL en bred satsing med bidrag fra UNESCOs regulære budsjetter, bidrag fra landene i regionen og særskilte prosjektmidler fra Japan og Norge. Når det gjelder det norske prosjektet, «Opplæring av alfabetiseringspersonell under APPEAL», har Norge stått for all finansiering i fasene 2 og 3, mens fase 1 ble samfinansiert med UNESCO (NOK 7 millioner).

De norske bidragene utgjør til sammen NOK 30,7 millioner og fordeler seg slik på de tre fasene:

- Fase 1: NOK 5,5 millioner
- Fase 2: NOK 9,8 millioner
- Fase 3: NOK 15,4 millioner

Prosjektens innretning i forhold til prioriterte bistandsmål

Et grunnleggende prinsipp i prosjektet er at det er medlemslandene selv, det vil si mottakerlandene, som er ansvarlige både for å utarbeide policy og planer for alfabetisering og for å sette i verk alfabetiseringstiltak. Ved at det blir tilbudt opplæring til nøkkelpersonell, både rundt policy spørsmål og alfabetiseringsundervisning, er dermed prosjektet innrettet mot å stimulere til dette. I så måte er prosjektet innrettet i tråd med prinsippet om *mottakeransvar*. Samtidig er det ikke tydeliggjort særskilte krav eller forpliktelser for mottakerlandene for å kunne delta i prosjektet. Det tas imidlertid sikte på at deltakerne etablerer nasjonale koordinerende utvalg for APPEAL, lager alfabetiseringsplaner, setter ut i livet nasjonale og lokale tiltak osv. Alfabetiseringsarbeidet skal dessuten understøttes av UNESCOs dialog med myndighetene i medlemslandene. Prosjektet blir administrert av UNESCOs regionale kontor for Asia- og Stillehavsregionen (PROAP), hvor det er etablert en egen prosjektenhet for APPEAL-programmet. I fasene 2 og 3 av prosjektet har en norsk medarbeider arbeidet i denne prosjektenheten.

Prosjektet inneholder flere aktivitetsmål for tiltak rettet mot *institusjonsbygging og kompetanseheving*. For eksempel skal det arrangeres en rekke kurs, konferanser og studieturer for ulike typer nøkkelpersonell. Dessuten gir prosjektet støtte til opplæring, konferanser og forsøksprosjekter på nasjonalt nivå. Et siktemål er dessuten at alfabetisering blir institusjonalisert i deltakerlandenes politikk, planer, organisasjoner og materiell.

Alle medlemslandene i Asia- og Stillehavsregionen inngår i prosjektets nedslagsfelt. Følgelig inkluderes også land som ikke inngår i kategorien de aller fattigste landene, i dette nedslagsfeltet. Ideen er imidlertid at prosjektet skal bidra til erfaringsoverføring fra land som har kommet et stykke på vei når det gjelder alfabetiseringsarbeid. *Fattigdomsorienteringen* viser seg dessuten ved at hovedvekten av innsatsen skal rettes mot de fattigste landene.

Prosjektet er innrettet mot alfabetisering og faller slik sett inn under norske prioriteringer for *type utdanningssatsing*. *Kvinneorienteringen* i prosjektet har vært et tema for UD og NORAD underveis i prosjektperioden, jamfør ovenfor. I fase 2 finnes det aktivitetsmål for utarbeidelse av egne opplæringsmanualer for kvinners alfabetisering, og i planen for fase 3 er kvinner synliggjort som prioritert målgruppe i prosjektet.

Resultater – aktivitetsmål

I løpet av de tre fasene har det blitt gjennomført en rekke aktiviteter knyttet til den norskstøttede delen (opplæring av alfabetiseringspersonell under APPEAL). Av prosjektdokumentasjonen framgår det at alle planlagte aktiviteter har blitt gjennomført, og at aktivitetsmålene er nådd. I fortsettelsen gis et bilde av de mest sentrale aktivitetene hittil, ordnet etter tre hovedkategorier: opplæringsmateriell, opplæring og institusjonsbygging.

Opplæringsmateriell:

- Utarbeidelse av 12 opplæringshefter for alfabetiseringspersonell (APPEAL Materials for Literacy Personnel – ATLP). Med støtte fra APPEAL har materialet siden blitt oversatt og tilpasset i 11 land (Bangladesh, Kambodsja, Kina, Indonesia, Laos, Burma, Nepal, Pakistan, Filippinene, Thailand og Vietnam), der de er blitt brukt på nasjonale og lokale opplæringskurs.
- Utvikling av 8 opplæringshefter for personell som arbeider med uformell og yrkesrettet opplæring (APPEAL Training Materials for Continuing Education Personnel, ATLP-CE). Materialet har blitt oversatt og tilpasset i 14 land (Bangladesh, Bhutan, Kambodsja, Kina, India, Indonesia, Laos, Republikken Korea, Malaysia, Mongolia, Nepal, Filippinene, Thailand og Vietnam). Materialet er siden blitt brukt i nasjonale kurs og seminarer for opplæringspersonell.

- Utarbeidelse av diverse manualer, inkludert manualer for opplæring av lese- og skriveferdigheter tilpasset kvinner og minoritetsgrupper og manual for oppfølging og evaluering av alfabetiseringsprogrammer.

Opplæringsaktiviteter:

- Mer enn 500 personer involvert i alfabetiseringsopplæring fra medlemslandene har fått opplæring gjennom åtte subregionale og to regionale kurs. Tre regionale kurs og to subregionale kurs for opplæring av nøkkelpersonell knyttet til uformell og yrkesrettet opplæring har også blitt gjennomført.
- Som en oppfølging av opplæringsaktivitetene på regionalt nivå har prosjektet støttet nasjonale opplæringsaktiviteter. Gjennom rundt 50 nasjonale opplæringskurs har mer enn 2000 ledere og lærere fått opplæring i ATLP og ATLP-CE. Følgende 13 land har gjennomført nasjonale kurs: Afghanistan, Bangladesh, Kambodsja, Kina, India, Indonesia, Laos, Nepal, Pakistan, Filippinene, Sri Lanka, Thailand og Vietnam.
- I sammenheng med utarbeidelsen av manualer for opplæring av kvinner og etniske minoritetsgrupper har det blitt arrangert særskilte seminarer.

Institusjonsbygging:

- Det har blitt etablert et opplæringsnettverk for APPEAL-aktiviteter med oversikt over institusjoner og organisasjoner i medlemslandene som er involvert i arbeidet. Det er også etablert en opplærings- og ressursgruppe bestående av 10 ledende faglige institusjoner fra ulike land.
- Etter at APPEAL ble lansert, etablerte 19 medlemsland i regionen nasjonale koordinerende utvalg for APPEAL og lanserte programmet i form av nasjonale konferanser og seminarer.
- ATLP er oversatt og tilpasset i 11 land, mens ATLP-CE er oversatt og tilpasset i 14 land, jamfør ovenfor. Dessuten har deltakerne på seminarer laget utkast til nasjonale læreplaner for alfabetisering og uformell opplæring for sine respektive land. I flere land har dette resultert i at APPEAL har avleiret seg i nasjonal utdanningspolitikk.
- Utvalgte medlemsland har mottatt støtte til forskning og revisjon av egne opplæringsprogrammer for å gjøre disse mer funksjonelle og relevante for voksne elever.
- Prosjektet har gitt støtte til opprettelsen av lokale opplæringscentre (CLC) i 8 land.

Resultater – effektmål

Som nevnt tidligere er det ikke utformet effektmål for prosjektet, verken når det gjelder institusjonelle forbedringer i deltakerlandene eller målgruppene. I fase 3 er det laget en manual og arrangert seminarer

om oppfølging og evaluering av alfabetiseringsprogrammer. Verken for APPEAL samlet sett eller for den norskstøttede delen finnes det imidlertid noe system for informasjon om effekter. Det foreligger heller ingen systematisk informasjon om resultatene av særskilte satsinger, for eksempel satsingen på kvinners alfabetisering.

I prosjektdokumentasjonen blir virkningene beskrevet langs følgende dimensjoner:

- *Prosjektets katalyserende rolle.* Utarbeidelsen av ATLP- og ATLP-CE-materiellet har virket katalyserende ved at medlemsland har utviklet eget materiell på basis av APPEAL-materiell (ATLP: 11 land og ATLP-CE: 14 land). Jamfør landoversiktene under «Opplæringsmateriell» ovenfor.
- *En bredere forståelse av alfabetiseringspensum blant medlemslandene.* I tillegg til grunnopplæring tilbyr APPEAL-materiellet opplæring knyttet til helse, familieliv, miljø og inntektsskapende arbeid. Dette integrerte perspektivet har blitt akseptert av flere av medlemslandene, og nasjonale læreplaner har blitt utviklet langs disse linjene.
- *Kapasitetsutvikling på nasjonalt nivå.* Gjennom APPEAL har et stort antall nøkkelpersoner (500) fått opplæring i alfabetiseringsspørsmål. Dermed har landene blitt i stand til å arbeide videre med alfabetisering på egen hånd.
- *Kapasitetsutvikling på lokalt nivå.* Gjennom støtte til å opprette lokale opplæringscentre (CLC) har APPEAL gitt et bidrag når det gjelder alfabetisering på lokalt nivå i landene.

I løpet av prosjektperioden er det gjennomført to evalueringer knyttet til den norskstøttede delen av APPEAL (jamfør også avsnittet «resultatoppfølging og evaluering» nedenfor). Den første evalueringen, med deltakelse fra NORAD, fant sted i 1993 og fokuserte på fase 1 og starten på fase 2. Den andre evalueringen ble gjennomført i 1998 og omhandlet både de japanske og de norske prosjektkomponentene. En norsk forsker deltok i evalueringsteamet.

Ingen av evalueringene har sammenstilt målene i prosjektplanene og resultater framkommet av evalueringarbeidet på en eksplisitt måte. Selv om det i begge evalueringene ble konkludert med at prosjektet var relevant og nyttig, inneholdt begge rapportene flere problematiseringer rundt prosjektet. I den første evalueringen het det blant annet at prosjektet nådde nøkkelpersonell i landene, men at det også var viktig å nå ut til alfabetiseringsinstruktører på lokalplanet. Videre ble det pekt på at kvinnesatsingen burde bli tyngre. I den andre evalueringsrapporten fokuseres det også på problemene på lokalt nivå i landene. Selv om APPEAL har nådd nøkkelpersonell på nasjonalt nivå, har mangel på lærere og materiell på lokalt nivå gjort sitt til at opplæringen ut mot målgruppene blir hemmet. I rapporten ble det

derfor vektlagt at prosjektet må fokusere mer direkte på målgruppene. Når det gjelder prosjektets fokus på kvinners alfabetisering, mente teamet at APPEAL-materialet i større grad burde reflektere jenters og kvinners behov. Et annet poeng som ble trukket fram, var manglende koordinering mellom APPEAL-satsinger og andre UNESCO-prosjekter i delta-kerlandene.

I Riksrevisjonens møter med utdanningsdepartementene både i Thailand og Laos ble det gitt uttrykk for god nytte av APPEAL, både når det gjelder lærebøker, kurs, seminarer og nettverket som er etablert i prosjektet. Både i Laos og Thailand er det utarbeidet materiell for alfabetisering på basis av APPEAL-materialet. Dessuten er de nasjonale læreplanene influert av opplæringsperspektivene i APPEAL. Thailand har de siste årene gjort et stort arbeid når det gjelder alfabetisering, og i tillegg til institusjoner på nasjonalt og regionalt nivå er det opprettet over 10 000 lokale opplæringscentre (CLC). Også i Laos gav departementet uttrykk for at satsingen på uformell utdanning har vært betydelig de siste årene. Dette har resultert i opprettelsen av et nasjonalt senter for uformell utdanning og i regionale sentre for uformell utdanning. Dessuten er det opprettet i overkant av 170 CLC. APPEAL har vært én av flere bidragsytere i denne institusjonsbyggingen. I møter med Riksrevisjonen gav både departementet og sentrene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå uttrykk for at det var problemer med å skaffe midler til den løpende driften, og at dette har gjort det vanskelig å nå ut til målgruppene med alfabetiseringsarbeidet.

I Riksrevisjonens møter med PROAP og sekretariatet for APPEAL gikk det fram at disse er fornøyd både med satsingen som helhet og den norske støttede delen. I perioder har sekretariatet vært uten sekretariatsleder, og underveis har sekretariatet savnet mer personellressurser. Når det gjelder oppfølgingen av resultater av prosjektet, knytter den seg i hovedsak til aktivitetene som gjennomføres (utvikling av materiell og gjennomføring av kurs). Det viste seg for eksempel at alle kurs og seminarer blir evaluert av deltakerne, i tillegg til at land som søker om midler til særskilte tiltak, må rapportere om bruken av midlene tilbake til sekretariatet. Videre har oppfølging og evaluering av alfabetiseringstiltak vært et tema i prosjektet, og det er laget manualer og gjennomført seminarer om dette temaet. Det foreligger ikke noe samlet system eller noen samlet analyse over virkninger av prosjektet når det gjelder land og målgrupper i landene.

Resultatoppfølging og evaluering

Den løpende rapporteringen fra prosjektet til UD har bestått av halvårlige framdriftsrapporter og informasjon gjennom de halvårlige samrådsmøtene mellom UNESCO og departementet. Sentral informasjon er dessuten tatt inn i departementets prosjektoppfølgingsystem Prowin.

I framdriftsrapportene står det kortfattede oversikter over aktivitetene i periodene, mens det i liten grad blir rapportert om spørsmål eller eventuelle problemer som har oppstått underveis. På samrådsmøter har UD påpekt disse momentene, og framdriftsrapportene for de siste årene har blitt mer beskrivende og strukturerte. I tillegg til kvaliteten på framdriftsrapportene har UD også problematisert kvaliteten på prosjektforslagene og sammenhengen mellom APPEAL-satsinger og øvrige UNESCO-tiltak i regionen. Når det gjelder sammenhengen mellom de ulike UNESCO-satsingene, har UD ønsket en bedre gjennomtenkt strategi og koordinering og en bedre dialog mellom de ulike delene av organisasjonen.

Som nevnt tidligere ble det foretatt evalueringer av prosjektet i 1993 og 1998, begge ledet av UNESCO og med norsk deltakelse. I begge evalueringsrapportene tas det ulike forbehold. I den første evalueringsrapporten het det at teamets arbeid mer måtte ses på som en gjennomgang (review) enn en evaluering, og at en fullverdig evaluering ville krevd at en brukte eksterne konsulenter. Evalueringsarbeidet fra 1998 var mer omfattende enn ved den første evalueringen. Arbeidet omfattet en gjennomgang av prosjektaktiviteter, utarbeidet materiell og tidligere prosjektgjennomganger. Det ble også sendt ut spørreskjemaer til alle de nasjonale UNESCO-komiteene i alle deltakerland, innhentet særskilt informasjon om enkelte utvalgte tiltak støttet av APPEAL og foretatt feltbesøk til tre land (Kina, Vietnam og Nepal). I rapporten tas det forbehold om at en i liten grad fikk anledning til undersøkelser på lokalt nivå. I og med at prosjektet fortsatt var under gjennomføring, het det i rapporten at evalueringsarbeidet primært var lagt opp ut fra et iverksettingsperspektiv.

Ved utarbeidelsen av mandatet (Terms of Reference – TOR) for evalueringen fra 1998 ble et utkast forelagt for UD's Plan- og evalueringsenhet. Enheten mente at utkastet til mandat var generelt og dessuten omfattende i forhold til de ressurser som var planlagt for evalueringsarbeidet. Det ble videre pekt på at gjennomføring av evalueringen krevde gode framdriftsrapporter som underlagsmateriale. I det endelige mandatet ble problemstillingene noe mer tydeliggjort enn i det første utkastet.

4.2.4 Educational Development Project (EDP)

Land:	Laos
Samarbeidspartner:	Verdensbanken/IDA
Prosjektansvarlig:	Utdanningsdepartementet i Laos
Prosjektkostnader:	USD 37,5 millioner (norsk finansiering USD 3 millioner/ NOK 21 millioner)
Periode:	1994 – 99
Status:	Under avslutning (forsinket)

Innledning

I 1985, etter en periode med planøkonomi, initierte myndighetene i Laos et reformprogram med sikte på endringer i retning av markedsøkonomi. En rekke tiltak ble satt i verk for å stimulere den økonomiske veksten og effektivisere den offentlige ressursbruken. Potensialet for fortsatt økonomisk vekst var imidlertid begrenset av en lavt utdannet arbeidsstokk og et generelt lavt utdanningsnivå i befolkningen. Følgelig ønsket myndighetene å fokusere på en styrking av utdanningssektoren.

Den laotiske utdanningssektoren er preget av en rekke problemer: Det blir brukt lite penger på utdanning sammenlignet med andre land, kvaliteten på utdanningen er lav, mange elever slutter eller må ta skoletrinn om igjen, læreplaner og pensum er foreldet, få av elevene har lærebøker og annet materiell (papir og blyant), lærerutdanningen holder et lavt nivå, og mange skolebygg har forfalt. Videre er det behov for å styrke administrasjonen av utdanningssektoren, både med henblikk på kompetanse, statistikk og annen kunnskap om utdanningssektoren og personal- og økonomiforvaltning.

Educational Development Project (EDP) skulle gjennom en rekke aktiviteter bidra til å utbedre sentrale svakheter ved utdanningssektoren. Prosjektet har hatt som hovedformål å forbedre nivået på læring og undervisning i grunnskolen og første del av ungdomsskolen og å etablere institusjonelle rammer for langsiktig utvikling av utdanningssektoren.

UDs prosjektvurdering

På bakgrunn av et prosjektforslag fra Verdensbanken ble EDP godkjent for støtte av UD i 1993. Til grunn for beslutningen lå UDs gjennomgang av prosjektforslaget, NORADs gjennomgang og vurdering og en rapport fra 1992 av en norsk konsulent som var engasjert av UD for å gi en forhåndsvurdering av prosjektforslaget.

NORAD gjennomgikk og vurderte prosjektet allerede i 1991. På grunnlag av et foreløpig prosjektforslag fra Verdensbanken poengterte NORAD at prioriteringen av innsatsområdene i prosjektet syntes velfundert og riktig, og prosjektet ble anbefalt støttet. Det samme notatet inneholdt også et prosjektforslag (EQIP) fra Asiabanken om å styrke lærerutdanningen i Laos, og NORAD framhevet det positive i at disse to prosjektene kunne komplettere hverandre. Samtidig understreket en hvor viktig det er at iverksettelsen av disse to prosjektene blir samordnet, slik at det ikke oppstår koordineringsproblemer.

Den norske konsulenten fastslo i sin rapport at det var et klart behov for prosjektet, og at det hadde komponenter som svarte til de mest presserende problemene i utdanningssektoren. I rapporten blir det samtidig reist spørsmål ved enkelte sider ved prosjektet. Prosjektet er stort og dessuten bredt orientert, noe som kan innebære koordinerings-, kapasitets-

og evalueringsproblemer. Videre savnes en mer helhetlig satsing på institusjonsutvikling. I den forbindelse ble det pekt på at departementet gjennom prosjektet bør få tilført ressurser og kompetanse for å sikre at de investeringer som blir gjort, fører til kvalitative forbedringer på skolenivået.

I UDs beslutningsnotat gis det en kortfattet presentasjon av bakgrunnen for prosjektet og av prosjektinnholdet. I vurderingen vektlegger en blant annet at Laos er et av de fattigste land i Asia, og at prosjektet fokuserer på kvalitet og pedagogisk utvikling på grasrotnivå. Med referanse til NORADs uttalelse fremheves det videre at Norge ved å støtte både Asiabankens og Verdensbankens prosjekter kan medvirke til å sikre nødvendig koordinering. I notatet avgjøres ikke hvilke deler av prosjektet norske midler skal gå til, men at dette kan drøftes nærmere med Verdensbanken på grunnlag av konsulentrapporten. Det fokuseres i liten grad på risiko ved prosjektet, selv om konsulentens bekymring knyttet til kompetansen i det laotiske utdanningsdepartementet er gjengitt.

Plangrunnlag

Prosjektplanen (Staff Appraisal Report – SAR) er et omfattende dokument med beskrivelser av utdanningssektoren i Laos og selve prosjektet med målsettinger og aktiviteter, i tillegg til ulike temaer i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet. Videre inneholder plandokumentet en rekke vedlegg der ulike aspekter ved både utdanningssektoren i Laos og prosjektet (økonomi, tidsplaner, organisering, utbetalingsplan, oppfølging osv.) er nærmere beskrevet.

EDP består av fire hovedkomponenter, og i planen blir prosjektets målstruktur presentert slik:

- I Å forbedre nivået på læring og undervisning i barne- og første del av ungdomsskolen gjennom
 - utvikling av pensum og læremidler
 - forsyning (publisering, trykking og distribusjon) av læremidler
 - opplæring av lærere og pedagogisk støtte til lærere
 - pilotforsøk med nettverk av grunnskoler
 - studie rundt opplæring av etniske minoriteter

- II Å utvikle bærekraftige mekanismer for bygging og forbedring av skolelokaler ved å støtte lokalsamfunn i bygging og vedlikehold av skoler og å utvikle kapasiteten hos sentrale og lokale myndigheter til å planlegge, administrere og gjennomføre programmer for bygging av skoler. De konkrete tiltakene er
 - bygging av 390 skolebygg
 - opprettelse av enheter for assistanse ved bygging av skoler i 6 provinser
 - styrking av departementsenheten for bygging av skoler

III Å høyne effektiviteten i tildeling og bruk av ressurser gjennom

- etablering av system for datainnhenting, data-analyse og bruk av statistikk
- utføring av studier for å vurdere og evaluere resultater på utdanningssektoren (Assessment of Educational Outcomes – AEO)

IV Å bidra til større effektivitet i levering av utdanningstjenester gjennom

- styrking av kapasiteten i departementet når det gjelder økonomistyring og personalledelse
- utarbeiding av planer for administrative endringer og for program for kompetanseheving i departementet
- vurdering og evaluering av lokal skoleadministrasjon og administrasjon av skoler og kompetanseheving på disse nivåene
- prosjektstøtte til styring og gjennomføring av EDP

Det er inngått en egen avtale mellom Laos og Verdensbanken for forvaltningen av det norske bidraget. I denne avtalen er bruken av det norske bidraget tydeliggjort. Det framgår der at norske midler skal gå til delaktiviteten «forsyning (publisering, trykking og distribusjon) av læremidler» prosjekt-komponent I. Av prosjektplanen og avtaleverket for prosjektet framgår det at både Laos' rapportering til Verdensbanken, Verdensbankens oppfølging av prosjektet og Verdensbankens rapportering til Norge er planlagt i tråd med Verdensbankens praksis og med rammeavtalen knyttet til multi-bi-samarbeidet. Jamfør vedlegg 5.

Plandokumentet gir en utførlig framstilling av alle aktiviteter under hver prosjekt-komponent. For aktivitetene er det utformet aktivitetsmål. Disse framgår enten av målstrukturen eller av beskrivelsene av prosjekt-komponentene. Det er ikke tydeliggjort effektmål for prosjektet, verken for kvalitative eller kvantitative forbedringer, selv om plandokumentet inneholder ulike prognoser for kvantitative mål for utviklingen i sektoren. I plandokumentet framgår det videre at en vil utarbeide resultatindikatorer ved den første prosjektgjennomgangen.

I plandokumentet trekker en fram ulike forhold som innebærer risiko ved EDP. Ett aspekt som blir vektlagt, er at prosjektet er komplekst, at det inkluderer en rekke aktører på ulike forvaltningsnivåer, og at koordineringen av et så vidt omfattende prosjekt stiller store krav til prosjektstyring og prosjekt-administrasjon. Det blir i den sammenheng slått fast at laotiske myndigheter har liten erfaring med å sette vidt store prosjekter ut i livet. Videre understreker en risikoen i forbindelse med at for små ressurser blir bevilget til utdanningssektoren, trass i at myndighetene har erklært at sektoren skal prioriteres.

De totale kostnadene for prosjektet utgjør ca. USD 37,5 millioner. Denne totale rammen består av følgende elementer:

- IDA-kreditt på USD 19 millioner
- tilskudd fra Sveits, Swiss Development Cooperation (SDC), på USD 9,8 millioner
- midler fra Laos på USD 5,7 millioner
- tilskudd fra Norge på NOK 21 millioner (etter daværende kurs – USD 3 millioner)

Den norske bidraget er minst og utgjør ca. 8 prosent av den totale rammen. Importandelen av den totale rammen er i planen anslått til ca. 64 prosent. For det norske bidraget vil importandelen være opp mot 90 prosent. Verdensbankens bidrag, IDA-kreditten, blir gitt i tråd med standard IDA-vilkår. Ved innledningen til prosjektet har IDA/Verdensbanken totalt gitt kreditter til Laos som beløper seg til USD 316 millioner. Dette inkluderer et strukturtilpasningslån gitt i 1991, med sikte på å styrke landets offentlige finanser og administrasjon.

Prosjektene innretning i forhold til prioriterte bistandsmål

EDP tar utgangspunkt i laotiske myndigheters strategi for utdanningssektoren, «Education sector strategy to year 2000», og er i den forstand *mottakerorientert*. Strategien til de laotiske myndighetene inneholder to hovedmålsettinger: Det ene hovedmålet er å forbedre kvaliteten på utdanningen, mens det andre er å forbedre effektiviteten når det gjelder planlegging og styring på utdanningssektoren. Både EDP, EQIP (Asiabankens prosjekt) og en satsing rettet mot utdanning av etniske minoriteter i regi av UNICEF inngår som virkemidler for å oppfylle disse målsettingene. I tillegg kommer ulike tiltak i regi av laotiske myndigheter blant annet rettet mot å forbedre tjenestevilkårene for lærere (herunder heving av lønnen), øke antall elever per lærer og sette i verk dobbeltskift- og flernivåundervisning. I et brev fra den laotiske utdanningsministeren til Verdensbanken/IDA, som var vedlagt plandokumentet, beskrives disse policyendringene. Selv om policyendringene ikke er innarbeidet som egne tiltak i EDP, later det likevel til at disse inngår som premisser for samarbeidet mellom Laos og Verdensbanken.

Utdanningsdepartementet i Laos med underliggende enheter står for gjennomføringen av prosjektet, og en egen prosjektgruppe, Project Support Unit (PSU), er etablert i departementet. Denne enheten er besatt med laotisk personell og tar seg av administrasjon og styring av prosjektet. Enheten skal også sikre en effektiv implementering av prosjektet i forhold til ulike involverte departementsavdelinger og øvrige enheter. Dette er i tråd med prinsippet om *mottakeransvar*. I tillegg til PSU er det også opprettet ulike arbeidsgrupper for de forskjellige prosjekt-komponentene. Arbeidsgruppene skal sørge for ko-

ordinering av ulike aktiviteter innenfor hver prosjektkomponent. For tekstbokkomponenten (støttet av Norge) er det for eksempel opprettet en egen enhet Instructional Materials Unit (IMU). For øvrig har PSU også ansvaret for implementeringen av EQIP (Asiabanken), som er et norskstøttet prosjekt rettet mot styrking av lærerutdanningen.

Prosjektet er søkt *fattigdomsorientert* ved at Laos inngår i OECD/DACs kategori av de minst utviklede land. Dessuten retter EDP seg mot utdanningssektoren over hele landet. I og med at prosjektet fokuserer på å styrke grunnutdanningen, både kvalitativt og kvantitativt, faller det videre inn under norske prioriteringer for *type utdanningssatsing*. EDP har ikke aktivitets- eller effektmål for å styrke *jenters grunntutdanning*. Prosjektet inneholder imidlertid flere aktivitetsmål knyttet til *institusjons- og kapasitetsbyggende tiltak*, et annet prioritert norsk mål. For eksempel rommer prosjektet flere tiltak rettet mot kompetanseheving, både sentralt og lokalt i utdanningsadministrasjonen og for tekstbøker og byggevirksomhet. Samtidig omfatter prosjektet en utstrakt bruk av ekspertise i løpet av prosjektperioden, og i alt skal det brukes 1100 månedesverk fra ulike lokale og utenlandske eksperter. Fordelingen av månedesverkene mellom lokale og utenlandske spesialister framgår ikke av prosjektplanen, men i alt skal det brukes USD 3,9 millioner på utenlandske eksperter og USD 0,6 millioner på lokale eksperter. Når det gjelder tekstbokkomponenten, er det dessuten lagt opp til at mesteparten av trykkingen av bøker skal skje utenlands. Institusjonsutviklingen er her knyttet til styrking av det pedagogiske instituttet (The Research Institute for Educational Sciences – RIES) i forbindelse med å utvikle og klargjøre læreboktekster.

Resultater – aktivitetsmål

1 Aktiviteter under prosjektkomponent I: De mest sentrale aktivitetene under denne komponenten omfatter utvikling av pensum og læremidler, trykking og distribusjon av læremidler og opplæring av og pedagogisk støtte til lærere.

- Når det gjelder *utvikling av pensum og læremidler*, er aktivitetsmålet nådd, og det er utarbeidet 27 forskjellige lærebøker og 35 forskjellige lærerguider. Testing av utkast til bøker har vært foretatt i mindre grad enn planlagt, og bøkene har blitt ferdigutviklet av det pedagogiske instituttet RIES raskere enn det som var forutsatt. Underveis i prosjektet har en erfart at manglende testing har gått ut over kvaliteten og relevansen på innholdet i bøkene. En annen erfaring er dessuten at lærere skulle ha vært trukket mer inn i utviklingen av tekstene. I forlengelsen av dette ble det i 1999 opprettet et «Textbook expert panel» som gjennomgår bøkene med sikte på forbedringer. Aktiviteten knyttet til utvikling av andre læremidler er forsinket i forhold til planen. RIES

har etter hvert utviklet «pakker» (tavler, kart, oppslagsbøker osv.) med støttmateriell. Det er videre utarbeidet guider for hvordan skolene selv skal kunne framskaffe lavkostnads støttmateriell lokalt. Materiellet er imidlertid ikke distribuert til skolene. Når det gjelder tiltak myntet på å styrke det pedagogiske instituttet RIES, er de planlagte aktivitetene gjennomført. Instituttbygningen er renovert, en har fått på plass diverse utstyr, de ansatte har fått opplæring, og en har mottatt teknisk assistanse fra eksperter utenfra. Disse aktivitetene har bidratt til at RIES har ferdigstilt og klargjort manuskripter for trykking.

- Under aktiviteten *trykking og distribusjon av læremidler*, har det blitt trykt opp ca. 3,5 millioner bøker, og hoveddelen av dem er finansiert av det norske tilskuddet. Dette omfanget er i tråd med planen, og bøkene er videre trykt raskere enn planlagt. Det har imidlertid vært problemer i forbindelse med distribusjonen av bøker. En undersøkelse i prosjektet viser at 2/3 av skolene ikke har mottatt tilstrekkelig antall bøker. Mangelen er størst ved skoler på landsbygda. Det har også vist seg at lærerskolene ikke har mottatt nok bøker. Distribusjonsproblemene og det at levetiden for bøkene har vist seg å være lavere enn forutsatt, har gjort det nødvendig med en mer omfangsrik gjenoptrykking av bøker enn planlagt. Departementsenheten (Instructional Materials Unit – IMU) med ansvar for trykking og distribusjon av bøker er etablert og bemannet etter planen. Medarbeiderne har fått opplæring, og enheten har mottatt teknisk assistanse utenfra. En sentral oppgave for enheten skulle være å utvikle en database knyttet til læremidler. Denne databasen skulle gi styringsinformasjon om behov, produksjon og distribusjon. Etableringen av denne databasen har tatt lengre tid enn forutsatt, og det gjenstår stadig å forbedre systemet slik at det kan gi sikker informasjon om boksituasjonen på skolene. IMU har også blitt forsinket når det gjelder å forsyne skolene med støttmateriell og grunnleggende skolemateriell.

- Når det gjelder aktivitetene rundt *opplæring av lærere og pedagogisk støtte til lærere*, er de planlagte tiltakene satt i verk. Det planlagte antallet pedagogiske rådgivere er ansatt og gitt opplæring (384 rådgivere for grunnskolen og 144 rådgivere for ungdomsskolen), og en intern evaluering viser at ordningen er hilst velkommen av skolene. I prosjektet rapporteres det likevel om variable faglige kvalifikasjoner hos rådgiverne, og at de har for liten tid per skole i forhold til behovet for veiledning. Videre er det gjennomført orienteringskurs for lærere i forbindelse med innføringen av det nye pensumet (20 000 i barneskolen og 5 000 i ungdomsskolen). En viktig erfaring herfra har vært at resultatene av orienteringskursene ikke står i forhold til kostnadene.

Dette henger sammen med at det har det vært for lite tid tilgjengelig for hvert fag, og kursene har dermed bare gitt en overflatisk innføring i nytt pensum, ny pedagogikk og nye lærebøker. Det har ført til spørsmål om lærerne underviser på en måte som gjør at bøkene tas i bruk av elevene. Gjennom denne erfaringen har en dessuten erkjent behovet for et institusjonalisert etterutdanningsopplegg for lærere. I en studie som er gjennomført for å utrede dette spørsmålet, erkjennes det at ulike etterutdanningstiltak hittil har vært lite koordinert. Dette korresponderer med én av erfaringene fra midtveisgjennomgangen av EDP. Her ble det etterlyst at orienteringskursene for lærere i EDP integreres med etterutdanningsaktiviteter i regi av Asiabankens prosjekt myntet på støtte av lærerutdanningen i Laos (EQIP). Gjennom EQIP, med deltakelse både fra lærerhøyskolene i Laos, UNICEF og ulike frivillige organisasjoner, har det vært arrangert en rekke workshops for etterutdanning av lærere.

I Riksrevisjons møter med det pedagogiske instituttet (RIES) og tekstbokenheten i departementet (IMU) ble det bekreftet at testingen av lærebøkene ikke ble utført i den utstrekning som opprinnelig var planlagt. Det ble dessuten vist til at flere lærere mener at det nye pensumet er for teoretisk. Dette vil en se på i neste omgang, og det skal nå gjøres et stort arbeid for å gjennomgå de nye tekstene med sikte på forbedringer. Videre ble usikkerheten knyttet til distribusjon av lærebøker bekreftet. En egen studie av distribusjonsspørsmålet skal gjennomføres, slik at problemer og løsninger kan tydeliggjøres før EDP II settes i gang. Dessuten var RIES og IMU opptatt av organiseringen av boktrykkingen. I det inneværende prosjektet har trykkingen primært foregått i Thailand. I og med at trykkeriet i Laos har gamle maskiner og stort behov for modernisering, har det ikke vært mulig å konkurrere om oppdragene. Gjennom EDP II planlegger en å styrke den nasjonale trykkerivirksomheten slik at bøker kan trykkes også i Laos. Riksrevisjonens besøk på to barneskoler og to lærerhøyskoler kan oppsummeres ved følgende punkter:

- På de to barneskolene vi besøkte, hadde den ene både mottatt for få lærebøker og lærerguider, mens den andre hadde tilstrekkelig med lærebøker, men for få lærerguider.
- Lærerne på begge barneskolene hadde vært på læreropplæringskurs, og begge skolene hadde hatt besøk av pedagogiske rådgivere. På begge skolene var det enighet om at det er behov for mer etterutdanning og veiledning i forbindelse med de nye lærebøkene.
- På begge barneskolene var det stor mangel på andre læremidler, og i begge tilfellene var det barnas foreldre som måtte betale for slikt materiell.

- Vi fikk i liten grad anledning til å se på hvordan bøkene ble brukt i undervisningen på barneskolene.
- Begge lærerhøyskolene hadde fått eksemplarer av grunnskolebøkene til sine biblioteker. På den ene lærerhøyskolen hadde elevene ikke mottatt egne eksemplarer, mens de på den andre høyskolen hadde fått enkelte egne eksemplarer, men ikke i alle fag. Synspunktene varierte på om bøkene er for teoretiske eller ikke.

På oppdrag fra Asiabanken har et kanadisk forskerteam laget en omfattende rapport om utdanningssektoren i Laos. Rapporten gir et bredt bilde av både satsinger og tilstanden i utdanningssektoren. Et sikttemål med rapporten er dessuten å belyse ulike policyvalg som de laotiske myndighetene står overfor med henblikk på videre sektorplanlegging. Av særlig relevans for den første prosjektkomponenten er rapportens gjennomgang av tilstanden når det gjelder lærebøker og undervisning:

- Distribusjonen av lærebøker både til barneskolene og til nedre trinn av ungdomsskolene har vært mangelfull. Problemene er størst på landsbygda. Videre har ikke lærerstudentene ved lærerhøyskolene fått egne eksemplarer av de nye bøkene og guidene.
- Lærebøkene, der de har kommet fram til skolene, er i for liten grad tatt i bruk. Forskerteamets erfaring er at undervisningsmetoden ofte innebærer at lærerne leser opp fra bøkene, mens elevene hører på og gjentar eller skriver det læreren sier. Teamet reiser spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å trykke opp flere bøker før en sikrer at lærerne underviser i tråd med den nye læreplanen.
- De nye lærebøkene er lite pedagogiske, for eksempel i den forstand at bøkene inneholder mye tekst og lite bilder. Dessuten er det et stort behov for arbeidshefter slik at elevene blir aktivisert i forhold til de nye lærebøkene.
- Undervisningen lider under mangelen på andre læremidler, slik som tavler, plansjer, papir og blyanter.
- Lærerorienteringskursene og ordningen med de pedagogiske rådgiverne har ikke vært tilstrekkelig for å sikre at lærerne underviser i tråd med ny læreplan og nye lærebøker. Det er et stort behov for etterutdanning av lærere. Prosjektene EDP og EQIP har vært for lite koordinert i forhold til denne oppgaven.

2 *Aktiviteter under prosjektkomponentene II, III og IV:* I løpet av prosjektperioden ble komponentene «Sektorplanlegging, oppfølging og evaluering» (III) og «Administrasjon og ledelse innen utdanningssektoren» (IV) slått sammen til én komponent – «Utdanningsadministrasjon og informasjonssystemer». I fortsettelsen vises resultater i forhold til aktivitets-

mål for denne komponenten og for komponenten som omhandler bygging av skoler (II).

For *infrastruktur knyttet til skoler* var det planlagt at det skulle bygges 390 barneskoler og 34 ungdomsskoler. I tillegg skulle et uspesifisert antall administrative bygninger på ulike forvaltningsnivåer rehabiliteres. Når det gjelder barne- og ungdomsskoler, hadde en per høsten 1997 bare bygd 37 barneskoler og 10 ungdomsskoler. Videre hadde enhetsprisene for disse byggene vært høyere enn planlagt. Som følge av dette ble den opprinnelige planen revurdert. De opprinnelige målene ble nedjustert, samtidig som en større del av administrasjonen av byggeprosjektet ble delegert til provinsnivået. Dette bidro til å lette arbeidsbyrden for departementsenheten med ansvar for byggeprosjektene, samtidig som den nye organiseringen åpnet for større fleksibilitet og bedre oppfølging av byggearbeidene. Den nye arbeidsplanen for infrastruktur inneholder flere trinn, og i alt skal det bygges 271 barneskoler og 31 ungdomsskoler.

Alle de planlagte aktivitetene angående *informasjonssystemer og utdanningsadministrasjon* er satt i gang. Departementsenheten med ansvar for statistikk har etablert et utdanningsinformasjonssystem (Educational Management Information System – EMIS) og har blitt satt i stand til å produsere utdanningsstatistikk. I tillegg er det arbeidet med å etablere databaser for andre aktiviteter, slik som skolebygging og læremidler. Når det gjelder aktiviteten knyttet til å studere og følge resultater i utdanningssektoren (Assessment of Educational Outcomes – AEO), har det vært forsinkelser. Jamfør nærmere redegjørelse nedenfor. Av aktiviteter knyttet til utdanningsadministrasjon kan nevnes opplæring av departementets ansatte (personalforvaltning, ledelse, statistikk, innkjøp osv.), opplæring av rektorer og provins- og distriktpersonell innenfor administrative ferdigheter (i alt 3500 personer), utvikling av personalsystemer, forbedring av regnskapssystemer og prosjektstøtte og -administrasjon i forbindelse med de ulike aktivitetene i EDP. Trass i at det er arbeidet med alle de planlagte aktivitetene knyttet til informasjonssystemer og utdanningsadministrasjon, er det en erkjennelse i prosjektet at mye gjenstår. Det har vist seg at informasjonssystemene i liten grad lar seg integrere, og at de ulike systemene først og fremst eger seg for dokumentasjonsformål og i mindre grad for beslutnings- og styringsformål. Videre er det fortsatt behov for å styrke administrative ferdigheter, både i departementet og i den lokale utdanningsforvaltningen. Det har også vist seg at arbeidspresset i departementet har vært stort, noe som har ført til forsinkelser for flere av aktivitetene. Disse forsinkelsene må en se i sammenheng med sviktende koordinasjon mellom ulike departementsavdelinger. Midtveis i prosjektperioden ble det derfor etablert en egen avdeling (Department of Planning and Cooperation – DPC), for å styrke både intern

samhandling i departementet og ekstern koordinering overfor ulike samarbeidspartnere og givere.

Resultater – effektmål

Som det framgikk av beskrivelsen av plangrunnlaget, er det ikke utformet effektmål for EDP. Det ble heller ikke utarbeidet resultatindikatorer for prosjektet, slik det var forutsatt i planen, blant annet fordi det viste seg problematisk å framskaffe relevante og pålitelige grunnlagsdata. Som en del av prosjektet skulle en utvikle et verktøy for å kartlegge og vurdere endringer i kvaliteten på utdanningen (AEO). Et slikt verktøy kunne ha gitt resultatinformasjon om effekter av den norske støtten (prosjektkomponent I). Utformingen av AEO ble etterlyst i midtveisgjennomgangen sommeren 1997. I løpet av 1998 ble det laget en plan for dette arbeidet, og et team med fagpersoner fra Australia ble siden engasjert for å utvikle og sette i verk AEO. Det har vist seg at dette er en tidkrevende aktivitet. Selv om flere momenter taler for svakheter i tilknytning til bruken av skolebøkene, jamfør beskrivelsen av resultater i forhold til aktivitetsmålene ovenfor, foreligger det dermed ikke systematiske data om EDP har bidratt til å øke kvaliteten på læringen.

I myndighetenes strategiske plan for utdanningssektoren er det satt målsettinger for antall innrullerte elever, andelen elever som fullfører skolen, og andelen elever som tar ett eller flere klassetrinn om igjen. I studien i regi av Asiabanken (Hickling, 1999) over tilstanden på utdanningssektoren i Laos står det tall til og med skoleåret 1997. Det framgår av rapporten at utviklingen basert på kvantitative mål har gått i riktig retning. For eksempel har antall innrullerte elever økt (fra 560 000 i 1990 til 786 000 i 1997), og dette er i tråd med målsettingen. For andelen som må ta skoletrinn om igjen, er målet en reduksjon fra 30 prosent repetisjonsandel i 1990 til 14 prosent i 2000 (gjennomsnitt for alle klassetrinnene). Tall fra rapporten viser at denne andelen per 1997 hadde sunket til 24 prosent. Denne reduksjonen i repetisjonsandelen antyder at kvaliteten på læringen og undervisningen har økt. Om dette henger sammen med EDP, er det imidlertid problematisk å si noe sikkert om. Dersom vi bare ser på tall for det første klassetrinnet, det trinnet der de nye bøkene fra EDP har vært i bruk i lengst tid, viser det seg at repetisjonsandelen bare har sunket fra 40 prosent i 1990 til drøyt 37 prosent i 1997.

I Riksrevisjonens møter med prosjektstøtteenheten for EDP (Project Support Unit – PSU) og departementsavdelingen med ansvar for planlegging og bistandssamarbeid (Department of Planning and Cooperation – DPC) ble det gitt uttrykk for at prosjektet har vært relevant for å styrke landets grunnutdanning. EDP har blant annet medvirket til at skoletilbudet har økt. Videre har det vært en viss bedring med hensyn til reduksjon av andelen som slutter i

skolen og repetisjonsandelen, selv om det også blir nevnt at det statistiske grunnlaget for å kartlegge dette kan bli bedre og mer presist. Det ble bekreftet at koordineringen mellom EDP og EQIP (Asiabanken) har vært for svak, og at dette henger sammen med at det har vært vanskelig for PSU å koordinere bidragene fra de ulike departementsavdelingene. Men gjennom opprettelsen av DPC har koordineringen blitt bedret. For øvrig ble det uttrykt at et nytt prosjekt støttet av Verdensbanken, EDP II, vil videreføre og forbedre innsatsen fra det første prosjektet både når det gjelder lærebøker, skolebygg, informasjonssystemer og utdanningsadministrasjon.

Resultatoppfølging og evaluering

Verdensbankens fortløpende oppfølging av prosjektet har vært at en to ganger i året har gjennomgått de ulike komponentene i prosjektet. Slike gjennomganger er foretatt på grunnlag av halvårsrapporter forbedret av laotiske myndigheter. Både representanter fra Laos, Verdensbanken og SDC har deltatt i dette arbeidet. I etterkant er det laget en rapport, som gir et utførlig bilde av implementering av aktiviteter og av problemer knyttet til de ulike komponentene. I tillegg kommer Verdensbankens midtveisgjennomgang, samtidig som en fra sveitsisk side har evaluert prosjektet underveis i prosjektperioden. Etter at prosjektet er avsluttet, skal både laotiske myndigheter og Verdensbanken lage en endelig evaluering av EDP. Utover denne typen rapporter er det på enkelte områder satt i gang utredninger underveis i prosjektperioden. En svakhet er likevel at slike studier i noen tilfeller blir satt i gang noe sent i forhold til muligheten for å utbedre problemene. Jamfør for eksempel studien om distribusjonsproblematikken.

Gjennom den løpende oppfølgingen har en hatt oversikt over både aktiviteter og ulike problemer som har oppstått underveis. Erfaringer en har gjort i løpet av prosjektperioden, har dessuten fått konsekvenser i prosjektet. På basis av midtveisevalueringen til Verdensbanken og den sveitsiske evalueringen ble for eksempel byggekomponenten omorganisert. For oppfølging av resultater i betydningen effekter er imidlertid bildet uklart, jamfør tidligere redegjørelse.

Bortsett fra ved oppstarten av EDP og deltakelse fra UD ved en prosjektgjennomgang i 1995 har det ikke vært norsk deltakelse ved senere gjennomganger av prosjektet. Norge skal jevnlig motta rapportene fra de halvårlige gjennomgangene. Fra og med 1997 finnes det ikke slike rapporter i UD's arkiver. Fortløpende framdriftsrapporter er dermed ikke registrert i prosjektdatabasen Prowin. En annen mulighet for oppfølging fra norsk side er samrådsmøtene mellom Norge og Verdensbanken. Med unntak av oppstarten av EDP i 1993 kan Riksrevisjonen på grunnlag av referater fra samrådsmøtene ikke se at prosjektet har vært gjenstand for diskusjon mellom

Verdensbanken og UD. Fra norsk side har det ikke vært tatt initiativ til uavhengig evaluering gjennom prosjektperioden.

4.2.5 Styrking av lese- og skrivekyndighet blant kvinner – Lao-11

Land:	Laos
Samarbeidspartner:	UNESCO
Prosjektansvarlig:	Utdanningsdepartementet i Laos
Prosjektkostnader:	NOK 9,3 millioner, fordelt på 7 millioner fra Norge og 2,3 millioner fra laotiske myndigheter
Periode:	1993–97
Status:	Avsluttet

Bakgrunn og UD's prosjektvurdering

Myndighetene i Laos vedtok i 1990 en handlingsplan for utdanning fram til 2000. I denne planen omtales utviklingen av uformell utdanning for svakstilte befolkningsgrupper og etniske minoriteter. Lao-11 ble utarbeidet av UNESCO i samarbeid med laotiske myndigheter og inngår som en komponent i denne planen.

Prosjektet ble godkjent for støtte av Utenriksdepartementet i 1993 og ble avsluttet i 1997. Beslutningen om støtte ble fattet på bakgrunn av prosjektdokument fra UNESCO og faglige vurderinger innhentet fra NORAD. Tiltaket er en videreføring av et pilotprosjekt Norge støttet i perioden 1989–91. I saksbehandlingen foretar ikke UD en vurdering av prosjektet opp mot andre hovedmål og prinsipper for norsk bistand enn prinsippet om kvinnerettet bistand og bistand til grunnutdanning. Det er med andre ord utelukkende en sektorspesifikk vurdering av prosjektet. Den politiske situasjonen i Laos og regimets karakter blir heller ikke inkludert som en del av beslutningsgrunnlaget til UD. Blant annet blir prosjektet ikke vurdert opp mot den tvungne migrasjonen som foregikk i Laos. Jamfør prosjektets primære målsetning om å bedre integrere alle etniske grupper i det sosiale liv.

UD vurderte heller ikke eventuelle risikofaktorer som er knyttet til prosjektet, og som kunne gjøre dette prosjektet mindre bærekraftig enn antatt i UNESCO's dokumentasjon. En av målgruppene for prosjektet var Hmong-folket. Denne nordlig baserte folkegruppen – som er av kinesisk avstamning – har siden det nåværende regimet overtok, vært involvert i væpnet motstand mot sentralmakten, og store grupper lever som flykninger utenfor Laos. I tillegg var det en sentralt sanksjonert organisasjon – National Union of Lao Women – som var en av hovedsamarbeidspartnerne i prosjektet. Prosjektet ble utelukkende underlagt en utdanningsfaglig vurdering i NORAD, og UD foretok aldri en politisk mer overordnet vurdering av prosjektet.

Plangrunnlag

Prosjektets mål er hensiktsorientert, og de er lite målbare. Det er imidlertid angitt såkalte umiddelbare mål, og de er i hovedsak aktivitetsrettet. Under de enkelte umiddelbare målene er det angitt spesifikke aktiviteter – kurs, materiellproduksjon – med spesifisering av det antallet som en forventer realisert. Det er imidlertid ingen direkte sammenheng mellom prosjektmålene og aktivitetene. Risiko og forutsetninger for en vellykket gjennomføring er ikke behandlet i prosjektdokumentet. I prosjektplanen er det ingen beskrivelse av hva som er UNESCOs faglige bidrag til prosjektet, og hvordan dette prosjektet inngår som en del av UNESCOs ordinære virksomhet. Det er ikke spesifisert hva overhead til UNESCO dekker.

Prosjektet har som hovedformål å gi kvinner fra etniske minoriteter opplæring i lese- og skriveferdigheter og i grunnleggende yrkesferdigheter (søm og veving).

Prosjektets mål har vært å

- integrere bedre alle etniske grupper i det sosiale liv
- bedre forholdene for mødre og barn
- introdusere de grunnleggende elementene i markedsøkonomi for landsbykvinnene
- bidra til å minske analfabetgapet mellom menn og kvinner
- bedre effektiviteten i alfabetiseringsprogrammet og redusere frafallet
- forberede masseutbredelse av dette materialet for svakstilte grupper og etniske minoriteter

Prosjektets hovedaktiviteter har vært

- etablering av lokale opplæringscentre
- opplæring av lærere/instruktører og administrativt personell
- utvikling av læremetoder og læremateriell for alfabetiseringstiltak
- etablering av mikrokreditsystem («revolving fund»)
- deltakelse i eksisterende kvinneprogrammer
- deltakelse i utviklingen av pensum og opplegg for den uformelle utdanningen

Aktivitetene i prosjektet ble spesifisert ytterligere i prosjektplanen, og det ble også satt opp aktivitetsmål for de aller fleste tiltakene. Det er imidlertid ikke satt opp mål for effekter av de aktivitetene som er satt i gang. Det framgår også av prosjektplanen at UNESCO ikke har gjennomført noen risikoanalyse for prosjektet med sikte på å vurdere hvilke problemer prosjektet kunne komme ut for.

Prosjektets innretning i forhold til prioriterte bistandsmål

Prosjektet har sitt utgangspunkt i laotiske myndigheters strategi for utdanningssektoren og er derfor mot-

takerorientert. Når det gjelder prinsippet om mottakeransvar, har prosjektet faglig og administrativt vært ledet fra UNESCOs hovedkontor i Paris, og det laotiske utdanningsdepartementet ved *Avdelingen for uformell opplæring* har vært nasjonalt ansvarlig for gjennomføringen av prosjektet. En fransk ikke-statlig organisasjon (NGO), *Écoles Sans Frontières* (Skoler uten grenser), har hatt et faglig pedagogisk veiledningsansvar overfor myndighetene i Laos og har også stått for vesentlige deler av administrasjonen av prosjektet. Den lokale representanten for UNESCO har også bistått myndighetene i oppfølgingen av prosjektet, og en norsk juniorekspert har vært tilknyttet prosjektet som prosjektleder.

På provinsnivå ble det etablert en koordineringskomité og en administrativ komité med basis i den eksisterende lokale eller regionale utdanningsadministrasjonen. På lokalt nivå (distrikt eller landsby) var landsbyens ledelse, kvinneunion og ungdomsunion involvert i gjennomføringen av prosjektet. Myndigheter sentralt og lokalt har bidratt med egne ressurser særlig i form av logistikk og personell, og ordinære lærere som arbeider i opplæringssettene, har vært ansatt og betalt av departementet. Utdanningsdepartementet har imidlertid bidratt med mindre personell enn det som var forutsatt i prosjektplanen. Prosjektansvarlig avdeling i Utdanningsdepartementet har i tillegg til dette prosjektet også hatt ansvar for en rekke andre bistandsprosjekter. I perioden fra 1990 har avdelingen administrert til sammen 16 prosjekter for i alt USD 8,3 millioner. Dette har gjort at den administrative kapasiteten der har vært sprenget. Framdriften i prosjektet har vært noe lavere enn planlagt, særlig i innledningen på grunn av forsinkelser i pengeoverføringene til prosjektet fra UNESCOs side.

Prosjektet var fattigdomsorientert ved at Laos er rangert som et av verdens fattigste land. Det ble også satt i verk tiltak i prosjektet slik at fattige elever skulle kunne ha mulighet til å delta i utdanningstiltakene. Prosjektet var også rettet mot grunnutdanning, som er et prioritert mål for norsk bistand til utdanning, og prosjektet var kvinnerettet gjennom at aktivitetene var forbeholdt kvinner, og at en ønsket å sikre at en andel av undervisningspersonalet var kvinner. Prosjektet har også institusjons- og kapasitetsbyggende tiltak ved at det for eksempel ble satt opp aktivitetsmål for videreutdanning av lærere og etablering av lokale utdanningscentre.

Resultater – aktivitetsmål

De viktigste resultatene fra prosjektet har vært disse:

- 2014 kvinner har fått opplæring i grunnleggende lese- og skriveferdigheter og har bestått en kunnskapstest. 3100 kvinner har deltatt i yrkesrettet opplæring. Det var planlagt at 3240 kvinner skulle delta både i opplæring i lese- og skriveferdigheter og i yrkesrettet opplæring.

- Majoriteten (66 prosent) av deltakerne tilhører minoritetsgruppene. Minoritetsspråk har ikke vært benyttet i undervisningen. På grunn av språkproblemer har opplæringen tatt mer tid enn planlagt. Frafallet har vært 12 prosent, som er mindre enn antatt (30 prosent). Mange kvinner har avbrutt opplæringen på grunn av mangel på mat.
- Det er produsert en rekke artikler for salg og eget bruk. Kvaliteten på arbeidene har imidlertid gjennomgående ikke vært høy nok til at de kunne selges.
- Enkelte deltakende minoritetsgrupper har andre tradisjoner for håndarbeid enn det som det har vært undervist i. Det har vært utvist liten fleksibilitet i tilpasning av prosjektet til lokale tradisjoner.
- Sentrene har ikke maktet å skaffe seg egne inntekter gjennom risproduksjon osv.

Deltakerne har etter avsluttet opplæring fått tilbud om et lån (USD 65) for å finansiere kjøp av nødvendig utstyr for inntektsskapende virksomhet. Lånene har i mange tilfeller ikke blitt betalt tilbake, og prosjektene har bare i få tilfeller vært levedyktige. Manglende kompetanse hos de prosjektansvarlige når det gjelder etablering og bruk av kredittfond, angis å være en av grunnene til den manglende suksessen i denne delen av prosjektet. Under Riksrevisjonens stedsbesøk kom det fram at deltakerne i prosjektet i få tilfeller har klart å etablere inntektsgivende virksomhet. Videre ble det hevdet at produksjonen av håndverksarbeid har hatt for lav kvalitet og i de fleste tilfeller vært nytt til eget bruk. Et annet problem ved mikrokredittprogrammet var at lånebeløpene var for små, og etter hvert har en del av midlene til mikrokredittprogrammet blitt brukt til å drive senteret.

Det er produsert og distribuert en egen avis fra prosjektet for å sørge for at deltakerne skal ha tilgang på lesestoff slik at de kan holde alfabetiseringen ved like. Overfor Riksrevisjonen ble det imidlertid påpekt fra deltakerne og landsbyene at det hadde vært distribuert for lite lesestoff (aviser) til deltakerne og landsbyboerne for øvrig. I tillegg til avisene har opplæringssentrene fått tildelt et lite bibliotek med nyttige bøker. Et annet problem som ble nevnt overfor Riksrevisjonen, var at deltakere fra minoritetsgruppene som ikke kunne lao på forhånd, måtte lære dette i løpet av kurset.

Alle deltakerne i den grunnleggende opplæringen har vært kvinner. Av de 88 lærerne som har vært rekruttert, har 63 prosent vært kvinner. Av frivillige gruppeledere og instruktører har ca. 20 prosent vært kvinner, og i de administrative komiteene har også ca. 20 prosent vært kvinner. Andelen kvinner har vært lavere enn de mål om kvinne-deltakelse som var satt i prosjektplanen. I samtaler med Riksrevisjonen ble det fra enkelte sentre hevdet at flere kvinner had-

de avbrutt kursene på grunn av mangel på mat. Et betydelig antall lærere, instruktører og administrativt personell har fått opplæring (blant annet har tre personer fått finansiert utdanning på mastergradsnivå), og undervisningsmaterieell er utarbeidet. Det er etablert en basis for framtidig materieellproduksjon og avisproduksjon. I møter med myndighetene og sentrene for uformell opplæring ble det bekreftet at prosjektet har benyttet diverse opplæringsmaterieell og opplæringstiltak i regi av det norskfinansierte APPEAL-programmet ved UNESCO-kontoret i Bangkok.

Prosjektet har direkte bidratt til etablering av 23 lokale opplæringssentre i åtte forskjellige provinser. Under stedsbesøket kom det fram at i 1999 var 19 av de opprinnelige 23 sentrene fortsatt i drift. Myndighetene bidrar med personell, mens andre donorer er inne i flere sentre med ekstern finansiering. Gjennom de forskjellige prosjektene innenfor uformell utdanning er det etablert en fullstendig offentlig struktur for uformell opplæring i landet. Dette består av en egen avdeling i Utdanningsdepartementet, og det regionale (provinser og distrikter) administrative apparatet er styrket for å kunne håndtere uformelle opplæringstiltak. Videre er det etablert et nasjonalt og to regionale sentre for uformell opplæring og alfabetiseringstiltak. De lokale opplæringssentrene forventes å leve videre gjennom lokal finansiering, men denne antakelsen er ikke understøttet av annen informasjon. Overfor Riksrevisjonen ble det fra myndighetenes side framhevet at prosjektet har vært en viktig bidragsyter til at landet har fått etablert en struktur (organisasjon og personell) for uformell opplæring. Totalt er det nå i alt etablert 176 Community Learning Centres (CLC) i landet. De aller fleste er drevet med støtte fra eksterne donorer.

Resultater – effektmål

Som nevnt ovenfor er det ikke satt opp effektmål for dette prosjektet, noe som vanskeliggjør en vurdering av hvorvidt de overordnede målene med bistandstiltaket er tilfredsstillende. Det ble imidlertid under Riksrevisjonens stedsbesøk hevdet fra deltakende kvinner, representanter for landsbyene og utdanningsmyndighetene at de har hatt god nytte av prosjektet, og at det har vært relevant i forhold til deres behov.

Resultatoppfølging og evaluering

Løpende rapportering: Myndighetene i Laos har utarbeidet regelmessige årsrapporter som beskriver gjennomføringen av prosjektet. Innholdet i rapportene er aktivitetsrettet og lite problemorientert, og det går ikke klart fram hvordan prosjektledelsen tar tak i og gjør noe med de forholdene som blir trukket fram som problematiske. De nye aktivitetsplanene som utformes på bakgrunn av tidligere rapportering, reflekterer ikke problemene med gjennomføringen av

den forrige. Årsrapportene bærer også preg av å være «klipp og lim»-produkter og er preget av gjentakelser.

UNESCO har utarbeidet halvårlige implementasjonsrapporter som ble oversendt Norge. Rapportene er svært knappe og lite informative, og vurderinger knyttet til forutsetninger, risiko og bærekraft er ikke behandlet. Utenriksdepartementet har tatt opp den mangelfulle kvaliteten på disse rapportene på samrådsmøtene med UNESCO. Det er angitt i prosjektdokumentet at det skal etableres et oppfølgings-system med indikatorer, men dette er ikke gjennomført. Det er fra Utenriksdepartementets side ikke utarbeidet noen egen sluttrapport eller annen oppsummering av prosjektet og hva det har bidratt til.

Evaluering: Det er foretatt midtveis- og sluttevaluering. Evalueringene er gjennomført av en konsulent utvalgt av UNESCO. Den samme konsulenten har gjennomført begge evalueringene. Konsulenten har i tillegg vært involvert i planleggingsfasen av tilsvarende UNESCO-prosjekter i regionen. Det har ikke vært norsk deltakelse i evalueringene.

Evalueringsrapportene inneholder en beskrivelse og vurdering av de aktivitetene som er gjennomført, og vurderinger av sentrale institusjoner (opplærings-sentrene og departementet), men det er ikke foretatt noen eksplisitt vurdering av prosjektmålene, og det kommer ikke klart fram hvilke resultater som er oppnådd i forhold til målene. Når det gjelder midtveisevalueringen, formidlet NORAD/UD kritiske kommentarer vedrørende oppdragsbeskrivelsen til UNESCO, men det ble ikke tatt hensyn til dem da evalueringsarbeidet på dette tidspunkt allerede var i gang. Oppdragsbeskrivelsen for sluttevalueringen ble ikke forelagt Utenriksdepartementet på forhånd. Oppdragsbeskrivelsen går heller ikke fram av selve evalueringsrapporten.

Begge evalueringsrapportene forholder seg bare til prosjektet og tematiserer ikke dette prosjektet som virkemiddel i UNESCOs og andre internasjonale organisasjoners arbeid for tilsvarende formål. Sluttrapporten er vurdert av en ekstern konsulent på vegne av UD. Etter konsulentens mening er rapporten skrevet med det formål å framheve de positive sidene ved prosjektet. Dette framgår også gjennom en sammenligning av sluttevalueringen med de foregående årsrapportene. Disse dokumentene viser at problemer som det har blitt fokusert på, ikke gjenspeiler seg i sluttevalueringen. Det som ellers preger rapportene, er at de er bygd opp gjennom en utpreget bruk av gjentakelser og kopiering fra forutgående rapporter.

En norsk utdanningsekspert fra NOVA¹¹ deltok på et seminar om uformell utdanning i Laos i 1996. I seminarrapporten blir det pekt på at det i Laos foregikk tvungen migrasjon, og at dette gjorde at pro-

sjektet kunne settes i sammenheng med ønsket myndighetene i Laos hadde om å bedre den sentrale kontrollen med minoritetene gjennom en sentralisering av dem. Denne informasjonen ble fulgt opp to ganger overfor UNESCO, men det er ikke registrert noen tilbakemelding fra UNESCO. Spørsmålet ble heller ikke fulgt opp senere ifølge den informasjonen Riksrevisjonen har gjennomgått.

Norge har i flere sammenhenger tatt opp kritiske forhold ved prosjektet med UNESCO. For eksempel tok Norge opp spørsmålet om koordinering med andre internasjonale organisasjoner på samrådsmøtet i oktober 1996 og bad om at rapporteringen inneholdt kommentarer om dette. Det framgår imidlertid ikke av senere rapporter at dette er tatt hensyn til. Hovedfokuset på samrådsmøtene med UNESCO var imidlertid ikke på enkeltprosjektene – disse ble summarisk oppsummert. Fra UD's side konsentrerte en seg – slik det framgår av forberedende notater og referat – mer om systemsidene ved UNESCOs arbeid.

4.2.6 Støtte til fjernundervisning (grunnutdanning) for fremme av bærekraftig utvikling på landsbygda i Sentral-Laos – Lao-12

Land:	Laos
Samarbeidspartner:	UNESCO
Prosjektansvarlig:	Utdanningsdepartementet i Laos
Prosjektkostnader:	NOK 11,9 millioner og er fullfinansiert av Norge. Myndighetene i Laos stiller ressurser til rådighet i form av lokaler og personell (ikke budsjettet)
Periode:	1997–2000
Status:	Under gjennomføring

Bakgrunn og UD's prosjektvurdering

Prosjektet ble godkjent for støtte av Utenriksdepartementet i juni 1996. Beslutningen ble fattet på bakgrunn av prosjektdokument fra UNESCO og faglige vurderinger innhentet fra NORAD. I likhet med Lao-11 vurderes ikke andre forhold enn de sektorspesifikke i UD's beslutningsnotat. Politiske forhold og andre sentrale mål for norsk bistand tas ikke opp til vurdering av UD. I perioden forut for prosjektet – 1991–95 – mottok Laos USD 2,4 millioner i bistand til prosjekter innenfor uformell utdanning.

Prosjektet er basert på erfaringer blant annet fra det norskfinansierte UNESCO-prosjektet «Styrking av lese- og skrivekyndighet blant kvinner» (Lao-11) og lignende UNESCO-prosjekter i Kina og Mongolia. Prosjektet bygger også på anbefalinger fra en forstudie som ble utarbeidet for prosjektet. Det går imidlertid ikke klart fram av dokumentasjonene om dette er et prosjekt etterspurt av mottakeren, eller om det er et donorinitiert prosjekt.

¹¹ NOVA – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Plangrunnlag

Det ble i 1995 utarbeidet en forundersøkelse som prosjektet bygger på. Prosjektplanen er konsistent og oversiktlig med henblikk til mål og gjennomføring. Det er angitt langsiktig utviklingsmål og såkalte umiddelbare mål med spesifisering av aktiviteter og aktivitetsmål. Det er ikke utarbeidet effektmål for prosjektet. Rutiner og opplegg for rapportering og evaluering er angitt, men kostnadene forbundet med evalueringene er ikke inkludert i prosjektbudsjettet. Det mangler en mer eksplisitt behandling av forutsetninger, risiko og bærekraft. Det framgår av planen at oppfølgingsindikatorer skal utarbeides. Sosio-kulturelle forhold og kjønn nevnes bare unntaksvis i prosjektgrunnlaget. Hovedmålene for prosjektet har vært å forbedre grunnutdanningen særlig for kvinner og etniske minoriteter og bidra til en bærekraftig utvikling på landsbygda sentralt i Laos.

Prosjektets umiddelbare mål har vært å

- etablere et system for fjernundervisning gjennom opplæring av regionalt personell og oppgradering av utstyr
- utvikle læremateriell og programmer og teste disse i et begrenset område
- tilby uformell grunnutdanning til funksjonelle analfabeter blant kvinner (15–40 år) og andre familiemedlemmer og etniske minoriteter i tre provinser gjennom program for fjernundervisning

Prosjektets aktiviteter har vært

- opplæring av personell
- produksjon av læremateriell (radioprogrammer, kassettbånd, aviser og annet skriftlig materiale)
- formidling av lærestoffet

Prosjektets innretning i forhold til prioriterte bistandsmål

Prosjektet er utformet ut fra de planene laotiske myndigheter har for utdanningssektoren og er derfor innrettet i henhold til prinsippet om mottakerorientering. Når det gjelder prinsippet om mottakeransvar, er Utdanningsdepartementet ved *Avdelingen for uformell opplæring* prosjektansvarlig. Personell fra Departementet for informasjon og kultur er også knyttet til prosjektet. Gjennomføringen av prosjektet er delegert til provinsnivå, og det er etablert et hovedsenter for uformell fjernundervisning i Savannakhet og ressursentre i to andre provinser (Bolikhamaxay og Khammouane). Sentrene er ansvarlig for aktiviteter på lokalt nivå innenfor sine regioner. Det framkommer av dokumentasjonen at en av grunnene til den desentraliserte organisasjonsformen i prosjektet er manglende ressurser i *Avdelingen for uformell opplæring*. Den laotiske regjeringen stiller ressurser til rådighet, både lokaler, utstyr og personell. Det er gitt overslag over disse ressursene i form

av antall personer osv., men kostnadene er ikke tallfestet og trukket inn i prosjektbudsjettet.

Prosjektet er fattigdomsorientert ved at Laos er rangert som et av verdens fattigste land. Prosjektet er også rettet mot grunnutdanning, som er et prioritert mål for norsk bistand til utdanning. Prosjektet er også rettet mot kvinner fra etniske minoriteter i overensstemmelse med norske prinsipper. Prosjektet har også institusjons- og kapasitetsbyggende tiltak, da prosjektet sikter mot å bygge ut kapasitet og institusjonelle strukturer innenfor langdistanse uformell grunnutdanning.

Resultater – aktivitetsmål

Prosjektet er ennå ikke ferdigstilt, og dette er derfor basert på resultatene slik de framkommer i løpende rapporter og i midtveisevaluering. Rapportene og evalueringen behandler i hovedsak resultater av de aktiviteter som er satt i gang i første fase av prosjektet. Opplysningene må derfor vurderes med det forbehold at prosjektet ennå ikke er ferdig. Det framkommer av den norske ekspertens sluttrapport at de umiddelbare målene i prosjektet har blitt nådd. Under Riksrevisjonens besøk i Laos kom det imidlertid fram at det er et uavklart målgruppefokus for prosjektet. Deltakerne omfatter både analfabeter og personer som kan lese og skrive, og både menn og kvinner.

Til sammen arbeider det mer enn 100 personer i prosjektet med en direkte deltakergruppe på 1000 personer. Det gir forholdet 1 ansatt per 10 deltakere. Det er imidlertid et potensial for direkte eller indirekte å nå opptil 110 000 i de landsbyene som deltar i prosjektet. Prosjektet har hatt en forsinket start (1/2 år) på grunn av sen overføring av midler. Forsinkelsen har ført til en forskjøvet gjennomføring, og sluttdataen har blitt endret til 2001. Forsinkelsen har ikke hatt vesentlig betydning for gjennomføringen av aktivitetene, som i hovedsak har foregått i henhold til planen. Det framgår at koordinering med andre utviklingsaktører i utdanningssektoren i Laos har vært begrenset.

I dokumentasjonen blir det pekt på at det har vært manglende horisontal integrering mellom sentrene og manglende vertikal integrering mellom nivåene i prosjektet. I midtveisevalueringen blir det understreket at organiseringen og styringen av prosjektet hindrer bærekraften i prosjektet, fordi det i liten grad skaper lokalt ansvar på grunn av rollen til hovedsenteret og de to ressursentrene. I årsrapporten for 1998 blir det også pekt på at en dette året valgte ut for mange nye landsbyer til å delta i prosjektet, noe som førte til mangel på lærere i mange landsbyer. Den økonomiske situasjonen i Laos har også vært svært vanskelig etter Asia-krisen i 1998. Manglende midler til lønninger og generelt små ressurser setter bærekraften i prosjektet i fare. I forbindelse med Riksrevisjonens besøk i Laos kom det

fram at prosjektet er gått inn i 2. fase, og at prosjektets nedslagsfelt er utvidet: 55 nye landsbyer er tatt med, og i alt tar en sikte på at prosjektet vil nå ca. 220 000 landsbyboere. Det viste seg også at det er svært lange avstander fra de regionale prosjektsentrene til mange av deltakerlandsbyene.

I midtveisevalueringen blir det pekt på at det har vært stort fravær blant deltakerne fra alle de forskjellige gruppene. Landsbyboerne har imidlertid utvist stor oppfinnsomhet og fleksibilitet når det gjelder å legge til rette for læring i sine hjemmemiljø. NOVA innvender i forhold til Lao-11 at bærekraften i alfabetiseringen står i fare på grunn av mangelen på tilgjengelig lesestoff. Denne innvendingen gjelder også for Lao-12. Ifølge NOVA er det problematisk å basere seg på bruk av massekommunikasjonsmidler som aviser ettersom dette kan oppleves som sensitivt og uønsket av regjeringen i Laos på et senere tidspunkt.

Utover dette har de viktigste resultatene vært:

Å etablere et system for fjernundervisning gjennom opplæring av regionalt personell og oppgradering av utstyr:

- Opplæringen har vært effektiv i forhold til å bygge opp en kompetent menneskelig ressursbase som er i stand til å gjennomføre og videreutvikle opplegg for grunnutdanning ved hjelp av fjernundervisning. Opplæringen innenfor avisproduksjon bør forbedres, og det er nødvendig med forbedringer i administrasjon og koordinering mellom enhetene.
- 1 av de 20 deltakende omreisende lærere har vært kvinner, 30 prosent av dem har vært fra etniske minoriteter.
- 52 prosent av frivillige gruppeledere i landsbyene har vært kvinner, og 60 prosent har vært fra etniske minoriteter. Gjennomsnittlig skolegang for gruppelederne er 4 år.
- I årsrapporten for 1998 kommer det fram at det er manglende kompetanse blant mange av lærerne. Det er også påpekt overfor Riksrevisjonen at frivillige gruppeledere selv har lite utdanning, og at instruksjonen i sin form ofte er repetitiv og lite deltakerorientert.
- Under Riksrevisjonens besøk fremkom det at budsjettposten for stipendiater er økt betydelig. Det fremkommer ikke av dokumentasjonen at det er satt krav til mottakere av stipend om binding.

Å utvikle læremateriell og programmer og teste disse i et begrenset område:

- Det er utviklet læreprogrammer av god kvalitet som er testet overfor brukerne, og som blir distribuert til deltakerne i form av kassettbånd og ved radioutsendinger. Lærematerialet er begrenset og tilpasset analfabeter og funksjonelle anal-

fabeter. Det omfatter ennå ikke praktiske utviklingsspørsmål for dem som kan lese og skrive.

- Det tar 8 uker å produsere landsbyavisa «Ban Hao», og 3000 kopier blir produsert og distribuert hver måned. Deltakerne uttaler til Riksrevisjonen at de mottar for få eksemplarer av avisen.
- Det viste seg under Riksrevisjonens besøk i Laos at radioen i Khammouane har vært ute av drift siden juli 1999.

Å tilby uformell grunnutdanning til funksjonelle analfabeter blant kvinner (15–40 år) og andre familiemedlemmer og etniske minoriteter i tre provinser gjennom program for fjernundervisning:

- I alt har 967 deltakere fra 50 landsbyer deltatt i opplæringen. 77 prosent har vært kvinner, 89 prosent har vært analfabeter, og 84 prosent var fra etniske minoritetsgrupper. Rundt 85 prosent av deltakerne har bestått en alfabetiseringstest. Omtrent 50 000 personer har hatt tilgang til radioprogrammene som sendes som 30 minutters programmer fire ganger per uke. Det framgår ikke hvor mange som faktisk lytter til programmet.
- Alle deltakende landsbyer er blitt utstyrt med et mobilt bibliotek på 136 bøker og magasiner.
- I årsrapporten for 1999 kommer det fram at hygien er blitt forbedret i de landsbyene som deltar i prosjektet.

Resultater – effektmål

Som anført ovenfor er det ikke satt opp effektmål for dette prosjektet, noe som vanskeliggjør en vurdering av hvorvidt de overordnede målene med bistandstiltaket er tilfredsstillende. Riksrevisjonens møter med prosjektpersonell på forskjellige nivåer etterlater imidlertid et inntrykk av entusiasme og stor tro på prosjektet. Fra deltakerne blir det formidlet at prosjektet er nyttig. Det er under utarbeidelse en basis for oppfølging av prosjektets virkninger som er basert på sosioøkonomisk kartlegging av deltakende landsbyer. Det kan kanskje gi bedre indikasjoner på effekter av tiltaket.

Resultatoppfølging og evaluering

Løpende rapportering:

- Myndighetene i Laos har utarbeidet regelmessige årsrapporter som beskriver gjennomføringen av prosjektet. Innholdet er aktivitetsrettet og lite problemorientert.
- UNESCO har utarbeidet halvårlige implementeringsrapporter som er oversendt Norge. Rapportene er svært knappe og lite informative. Skifte av prosjektansvarlig i UNESCO har ført til mer innholdsrike rapporter.
- Det framgår av planen at oppfølgingsindikatorer skal utarbeides, men dette er ennå ikke gjort.

- Prosjektstyringssystemet Prowin er blitt holdt oppdatert gjennom hele prosjektperioden.

Prosjektet kom for sent i gang på grunn av problemer med overføringer av midler fra UNESCO i Paris til prosjektet i Laos. Ifølge UDs påtegninger på saksdokumentene ble dette tatt opp flere ganger av UD overfor UNESCO. Dette forholdet ble senere brakt i orden. Når det gjelder UDs øvrige kommunikasjon med UNESCO, er de kommentarene som kommer fram under Lao-11, også gyldige for Lao-12 (jamfør avsnitt 4.2.5).

Evaluering: Det har vært foretatt en midtveiseevaluering av prosjektet. Evalueringen er gjennomført av en konsulent utvalgt av UNESCO. Den samme konsulenten har også foretatt evalueringene i tilknytning til Lao-11-prosjektet, og vedkommende har i tillegg vært involvert i planleggingen av Lao-12. Det har ikke vært norsk deltakelse i evalueringen, og det framgår ikke av dokumentasjonen om Norge i det hele tatt har vært involvert eller konsultert i forbindelse med evalueringen.

5 Vurderinger

5.1 INNLEDNING

Multi-bi bistand innebærer en arbeidsdeling ved at de internasjonale organisasjonene har det operative prosjektansvaret, mens givernes rolle knytter seg til vurdering og oppfølging av støtteverdige prosjekter. Tilliten givne har til organisasjonene, vil ventelig influere på deres forhåndsvurdering og oppfølging av prosjektene. Undersøkelsen viser at UD i større grad har fokusert på oppfølging av UNESCO-prosjektene enn på Verdensbank-prosjektene. Denne vektleggingen har bakgrunn i at departementet over tid har stilt seg kritisk til UNESCOs effektivitet i prosjektsammenheng, samtidig som UNESCOs løpende resultatrapportering har vært mangelfull. Undersøkelsen viser at Verdensbank-prosjektene er mer omfangsrike og later til å støte på flere vanskeligheter i gjennomføringsfasen. Det er derfor grunn til å stille spørsmålet om UD også burde ha en bedre oppfølging av disse prosjektene enn det undersøkelsen viser.

Undersøkelsen viser at planene for prosjektene i stor grad er i tråd med norske mål, prioriteringer og prinsipper for norsk bistand. Resultatoppnåelsen i prosjektene viser videre at de fleste av aktivitetsmålene er nådd, selv om enkelte av aktivitetsmålene i Verdensbank-prosjektene er nedjustert underveis. Dette tyder på at midlene brukes til det formålet de var planlagt for. Samtidig viser undersøkelsen, særlig for UNESCO-prosjektene, at det i liten grad er mulig å måle effekter eller virkninger av tiltakene. Følgelig kan det oppstå uklarheter rundt resultatene. Formålet med multi-bi-samarbeidet er også å øve påtrykk på de internasjonale organisasjonene for å fremme norske bistandsmål og bistandsprinsipper. Det er derfor viktig med kunnskap om hvordan multi-bi-prosjektene fungerer, og hva som oppnås gjennom dem. Det synes rimelig å anta at en sterkere vektlegging av resultatoppfølging fra UD side ville styrke denne typen kunnskap og dermed sikre norske myndigheters grunnlag for å øve innflytelse på de internasjonale organisasjonene.

Selv om undersøkelsen til dels viser god resultatoppnåelse, er likevel flere av resultatene preget av usikkerhet. Det er grunn til å anta at bedre tilrettelegging av prosjektene for resultatoppfølging, mer vekt på resultatinformasjon rundt kvalitative forhold og større vekt på uavhengige evalueringer ville redusere denne uklarheten. Det er derfor fortsatt et behov for at UD følger opp prosjektforvaltningen i de to internasjonale organisasjonene. Dersom multi-bi bistandsformen skal være arbeids- og kostnadsbespa-

rende i forhold til den bilaterale bistanden, er det viktig at UD i samarbeid med de internasjonale organisasjonene sikrer at planleggingen av prosjektene, risikohåndteringen og kontrollen med dem er tilfredsstillende.

Undersøkelsen synliggjør dessuten problemene ved varigheten av tiltakene og for Verdensbank-prosjektene også omfanget i forhold til gjennomføringskapasiteten hos mottakerstatene. Disse temaene er kompliserte og representerer en iboende usikkerhet i bistandsvirksomhet. Det er likevel rimelig å anta at større vekt på risikoanalyse og risikovurderinger kan være et virkemiddel for å kunne håndtere disse forholdene på en bedre måte. I forlengelsen av dette kan det være grunn til å peke på behovet for at UD, med sikte på forbedring av organisasjonenes risikohåndtering, sikrer seg kjennskap til de internasjonale organisasjonenes systemer og prosedyrer for risikoanalyse og risikovurderinger.

5.2 PROSJEKTENES INNRETNING OG GJENNOMFØRING I FORHOLD TIL NORSKE MÅLSETTINGER OG PRINSIPPER FOR BISTAND

Prosjektene er innrettet i forhold til prinsippet om fattigdomsorientering. Videre er prosjektene rettet mot prioriterte utdanningstyper, ved at det blir satset enten på grunnutdanning (Verdensbank-prosjektene) eller på uformell opplæring og alfabetisering (UNESCO-prosjektene). Når det gjelder prioriteringen av jenter og kvinner, er fire av de seks prosjektene av en karakter der enten særskilte tiltak eller hele prosjektet er rettet mot disse gruppene. Unntakene er Verdensbank-prosjektene EDP i Laos og det første av de to prosjektene i Niger, PEDP.

Prosjektplanene viser at samtlige prosjekter er innrettet i tråd med prinsippene om mottakerorientering, mottakeransvar og institusjonsutvikling: Mottakerstatenes planer og strategier ligger til grunn for bistandstiltakene. Mottakerstatene bidrar også med egne ressurser og har gjennomføringsansvaret, samtidig som prosjektene inneholder tiltak for institusjons- og kapasitetsbygging. Trass i at prosjektene er planlagt og initiert på denne måten, viser undersøkelsen av Verdensbank-prosjektene at det i iverksettelsesfasen oppstår ulike problemer som henger sammen med myndighetenes evne og kapasitet til å gjennomføre prosjektene. Dette dreier seg blant annet om at byggekomponenter er forsinket, og at aktivitetsmål blir nedjustert. Både i Laos og Niger var

det svakheter ved distribusjonen av lærebøkene, og i Niger har det dessuten oppstått forsinkelser i bokproduksjonen. Dertil har det vært svakheter ved tiltak i utdanningsadministrasjonen, blant annet ved at aktiviteter som er knyttet til oppfølgingsystemer i utdanningssektoren, blir gjennomført senere enn forutsatt. Problemene fra gjennomføringen av prosjektene påvirker dels resultatene av prosjektene. En vurderer det slik at vanskelighetene har sammenheng med størrelsen på prosjektene. Verdensbankprosjektene er alle tunge og vidtfavnende prosjekter med komponenter både for produksjon og distribusjon av lærebøker, for bygging av skoler og for styrking av utdanningsadministrasjonen i mottakerstatene. Det er grunn til å reise spørsmålet om dimensjoneringen av prosjektene i regi av Verdensbanken står i forhold til mottakerstatenes kapasitet til å administrere og gjennomføre prosjektene. For øvrig var dette ett av usikkerhetsmomentene som inngikk i Verdensbankens risikovurderinger av prosjektene. Ut fra vanskelighetene i gjennomføringsfasen er det grunn til å spørre om dimensjoneringen av prosjektene er undervurdert som risikofaktor.

Problematikken rundt størrelsen på prosjektene i forhold til mottakerstatenes gjennomføringskapasitet ser ut til å være noe tydeligere for de to Verdensbankprosjektene i Niger enn for det ene i Laos. Dette henger dels sammen med at vanskelighetene i gjennomføringsfasen her har vært mest markerte. Samtidig må en også se prosjektene i Niger i et videre perspektiv, ved at disse tydeligst har grepet inn i spenningsfylte utdanningspolitiske spørsmål, noe som har fått konsekvenser for implementeringen av prosjektene. Tiltak rettet mot avkorting av lærerutdanningen i kombinasjon med lavere lærerlønn og dessuten reduksjon av studentstipender førte til både stor motstand fra lærerorganisasjoner og studenter og forsinkelser i det første prosjektet PEDP. For å bidra til å sikre implementeringen av reformene inkluderte det påfølgende prosjektet BESP en generell budsjettstøtte på USD 20 millioner. Reformene ble siden innført, samtidig som utdanningssektoren de siste årene har vært hemmet av en rekke lærerstreiker. Det ville være nødvendig med inngående kunnskap om samfunnsforholdene i Niger for å vurdere sammenhengen mellom policyreformene og de ulike konsekvensene for ulike aktører i utdanningssektoren. Uansett gir undersøkelsen grunn til å etterlyse større bevissthet rundt de utdanningspolitiske aspektene ved denne typen bistandsprosjekter.

Det er vanskelig å vurdere om bistandstiltak fører til varige forbedringer i mottakerlandene. I tillegg bør dette spørsmålet helst ses i et langsiktig perspektiv. Som antydnet ovenfor kan uansett vanskeligheter i gjennomføringen av de store Verdensbankprosjektene reise tvil om mottakerstatene har kapasitet til å videreføre tiltakene. Dette blir dels understøttet av svakheter ved resultatene av tiltak for institusjons- og kapasitetsbygging, dels av sviktende of-

fentlig økonomi, lav prioritering av utdanning og høy utenlandsgjeld i Laos og Niger. Disse problemene ble synliggjort ved flere anledninger under Riksrevisjonens prosjektbesøk. For eksempel viste besøk på skoler som var oppført i prosjektene i Niger, at byggene og inventaret led under manglende vedlikehold. Selv om de undersøkte prosjektene i regi av UNESCO er av et mindre omfang enn Verdensbankprosjektene, er varighet et vanskelig punkt også her. I Lao-12 ble prosjektvirksomheten lenge hemmet av at det ikke fantes offentlige midler til å reparere en ødelagt radiomast. Denne sårbarheten gjelder også Lao-11, som ble avsluttet i 1997. For de lokale opplæringscentrene (CLC) som er opprettet gjennom Lao-11, virker det som om de fleste nå er avhengig av støtte fra eksterne donorer for å opprettholde driften. For APPEAL, som retter seg mot en rekke land i Asia- og Stillehavsregionen, er det ikke stilt noen form for krav til deltakerlandene når det gjelder den nasjonale oppfølgingen av opplæringstiltakene. I et land som Laos, ett av deltakerlandene i APPEAL, er det dermed mye som taler for at videreføringen i for stor grad vil være avhengig av støtte fra eksterne donorer.

Trass i uklarethetene rundt eventuelle varige virkninger kan det hevdes at bistand alltid vil innebære et innslag av usikkerhet, kanskje særlig når det gjelder mottakerstatenes videreføring av tiltakene. Dette reiser spørsmålet om i hvilken grad de internasjonale organisasjonene gjør risikovurderinger av bistandstiltakene. I prosjektplanene fra Verdensbanken er usikkerheten rundt mottakerstatens gjennomførings- evne og usikkerheten ved bærekraft vurdert som risikoområder, mens UNESCO ikke har tydeliggjort risikovurderinger i sine prosjektplaner. Tatt i betraktning problemene knyttet til gjennomføringen og tvilen rundt varigheten gir undersøkelsen grunn til å reise spørsmålet om analyser og vurderinger av risikoforhold blir tillagt tilstrekkelig vekt i prosjektforberedelsene til disse organisasjonene.

Undersøkelsen gir også grunn til å rette søkelyset mot enkelte sider ved departementets saksbehandling ved godkjenningen av prosjektene. For eksempel gjennomfører ikke UD skriftlige risikovurderinger av UNESCO-prosjektene, trass i at denne organisasjonen selv ikke har gjort slike vurderinger i sine prosjektplaner. For Verdensbankprosjektene gjør departementet slike vurderinger, selv om disse primært ser ut til å være en gjentakelse av Verdensbankens risikovurderinger. I tillegg kan det også på mer generell basis være grunn til å stille spørsmål ved departementets saksbehandling av prosjektforslagene. Selv om forslagene i hovedregelen blir forelagt NORAD for uttalelse, er direktoratet primært opptatt av de utdanningsfaglige sidene ved prosjektene. Departementets beslutningsnotater er også preget av dette, særlig for behandlingen av UNESCO-prosjektene. I og med at det dreier seg om saksbehandling av utdanningsprosjekter er dette et rimelig tyngde-

punkt. Likevel kan det være grunn til å etterlyse mer sektorovergrepene vurderinger. I beslutningsnotatene for prosjektene i Laos nevnes det for eksempel ikke at Laos i faglitteraturen blir beskrevet som et svært autokratisk regime, som ikke tillater noen form for politisk opposisjon. Den tvungne migrasjonen som foregikk internt i Laos, er heller ikke nevnt, et poeng med relevans for UNESCO-prosjektet Lao-11 og for sentrale norske bistandsprinsipper knyttet til menneskerettigheter og demokrati.

5.3 RESULTATENE AV PROSJEKTENE

Undersøkelsen viser at det for samtlige prosjekter er utformet aktivitetsmål for tiltakene. De fleste av disse målene er nådd, selv om det særlig for Verdensbank-prosjektene har vært forsinkelser og nedjusteringer av enkelte aktivitetsmål underveis. Aktivitetene i de seks prosjektene spenner vidt og inkluderer en rekke ulike tiltak, blant annet framskaffelse av ulike typer materiell (skolebøker, skolepult, kursmateriell, kontormateriell, radiostasjoner osv.) og gjennomføring av ulike typer opplæring (for alfabetiseringspersonell, lærere, landsbybeboere, administrativt personell osv.). Generelt synes det som om aktivitetene er relevante i den forstand at de enten direkte eller indirekte er fokusert mot tydelige utdanningsbehov.

Undersøkelsen viser dernest at ingen av UNESCO-prosjektene er godt tilrettelagt for oppfølging av effekter av prosjektene. Prosjektene i regi av Verdensbanken er noe bedre tilrettelagt for dette, spesielt prosjektene i Niger. For BESE er det satt effektmål. Her viser dataene positive tendenser både når det gjelder skoledeltakelse, jenteandel og repetisjonsandel, selv om det bortsett fra økningen av jenteandelen er uklart om de fastsatte effektmålene kommer til å bli nådd fullt ut. Dessuten har kostnadsnivået per elev blitt redusert slik som forutsatt. For EDP i Laos er det ikke utformet effektmål, men det kan likevel dokumenteres at skoledeltakelsen har økt også her, noe som blant annet tyder på at skolebygging gir de tilsiktede virkninger.

Trass i at resultater i forhold til både aktivitetsmål og effektmål, der det finnes, antyder tilfredsstillende resultatoppnåelse, er det likevel trekk ved enkeltaktiviteter som gir grunn til å reise spørsmål ved resultatene. Distribusjonen av lærebøker i prosjektene i regi av Verdensbanken er kanskje det beste eksempelet på dette. Både i Niger og i Laos er det uklart om lærebøker som er framskaffet i prosjektene, har kommet fram til skolene i det volumet som var planlagt. Det finnes ikke sikre tall om bokdekningsgraden, men ifølge utdanningsmyndighetene i begge land antar de at den er under det som var forutsatt. Det er videre usikkert om læringen på skolene har blitt styrket. Selv om bøkene har kommet fram,

er det ikke gitt at de blir tatt i bruk i undervisningen på en måte som bidrar til et hevet læringsnivå. Både i Niger og Laos har aktiviteter rundt studier og systemer for oppfølging av læringsprosessene blitt forsinket. Følgelig er det fortsatt uklart hvordan lærebøkene egentlig blir brukt og fungerer i undervisningen.

Svakheter og uklarheter knyttet til enkeltkomponenter kan ha ulike og sammensatte årsaker. Det at mikrokreditsystemet i UNESCO-prosjektet Lao-11 ikke fungerte etter forutsetningene, kan for eksempel ha helt andre årsaker enn dem som gjør seg gjeldende ved sviktende vedlikehold av skolebygg i Niger. For Verdensbank-prosjektene er det tidligere antydning at det kan være et misforhold mellom størrelsen på prosjektene og gjennomføringskapasiteten hos mottakerstatene. Det later til at prosjektadministrasjonene både i Niger og i Laos har opplevd et stort arbeidspress når prosjektene skulle settes ut i livet, samtidig som det har vært vanskelig å koordinere innsatsen fra de ulike involverte departementetsavdelingene. Dessuten skal prosjektene administreres parallelt med at utdanningsadministrasjonen skal gjennomføre ulike tiltak med sikte på å styrke egne systemer og ferdigheter. Denne belastningen har for eksempel kommet til syne gjennom at resultatene for tiltak for institusjons- og kapasitetsbygging ikke alltid er like vellykkede selv om aktivitetsmålene er nådd. For EDP i Laos framgår det for eksempel at ulike nyopprettede informasjonssystemer for utdanningssektoren ikke lar seg integrere og brukes som forutsatt.

Resultatene når det gjelder aktivitetsmål i prosjektene, indikerer tilfredsstillende resultatoppnåelse. Dette gjelder videre resultater i forbindelse med effektmålene i BESE, i tillegg til at det kan dokumenteres kvantitative forbedringer i forhold til enkelte hovedmål også i de to øvrige Verdensbank-prosjektene. Særlig for Verdensbank-prosjektene er det samtidig problemer ved gjennomføringen av enkeltkomponenter. Dette bidrar til å skape tvil og uklarheter rundt resultatene. Dessuten må resultatvurderingene spesielt i UNESCO-prosjektene, men også i relativt stor grad i Verdensbank-prosjektene, baseres på vurderinger av de ulike aktivitetene. Uklarhetene rundt resultatene kunne trolig ha vært redusert dersom målene for prosjektene i større grad hadde vært tilrettelagt for oppfølging og resultatanalyse. I tillegg avdekker undersøkelsen behov for mer fokus på kvalitative resultatdata. For APPEAL-programmet finnes det for eksempel ikke data som viser hva eventuelle virkninger i forhold til målgruppene består i. Og verken for Verdensbank-prosjektene i Niger eller i Laos finnes det data om eventuelle endringer i undervisningssituasjonen. Særlig i Niger, der prosjektene også har fått konsekvenser for lærerstyrken, ville slike data vært av betydelig interesse for å belyse utfallet av prosjektene.

5.4 OPPFØLGINGEN AV PROSJEKTENE

Undersøkelsen viser at resultatoppfølgingen, særlig i UNESCO-prosjektene, har et forbedringspotensial. Framdriftsrapportene i disse prosjektene bærer preg av å være kortfattede om aktivitetene og dessuten lite problematiserende. Dette er også tatt opp av UD i den løpende dialogen med UNESCO. Verdensbankens framdriftsrapporter gir fyldigere bilder både av aktiviteter og av vanskeligheter underveis i prosjektperioden, noe som gir et bedre grunnlag for UDs oppfølging. Når det gjelder resultatinformasjon i forbindelse med hovedmålene, er det imidlertid svakheter ved rapporteringen fra begge de to organisasjonene, selv om tilretteleggingen og oppfølgingen av UNESCO-prosjektene er mest problematisk. Jamfør det som er sagt ovenfor.

Undersøkelsen peker også på svake sider knyttet til de to organisasjonenes evaluering av prosjektene. Verdensbanken gjennomfører evalueringer, eller gjennomganger, av prosjektene både midtveis og ved prosjektslutt. Det virker likevel som om verken midtveisevalueringene eller sluttrapporten for det avsluttede prosjektet PEDP i særlig grad supplerer den løpende resultatrapporteringen når det gjelder resultatinformasjon om hovedmålene for prosjektene. Dette gjelder også for evalueringene av UNESCO-prosjektene, og kvaliteten på evalueringene er et poeng som er tatt opp av departementet overfor denne organisasjonen. For øvrig blir det i undersøkelsen pekt på at evalueringene er ledet av de involverte internasjonale organisasjonene selv, og at det

dermed ikke synes å være gjort reelt eksterne evalueringer av prosjektene. Selv om evaluering også knytter an til spørsmål om ressurser, kan dette gi grunn til å sette spørsmålsteget ved om behovet for kritisk distanse er sikret, et aspekt ved evaluering av bistand vektlagt fra Stortingets side. Jamfør Innst. S. nr. 229 (1995–96).

For UDs oppfølging av prosjektene viser undersøkelsen at departementet ser ut til å ha vektlagt oppfølgingen av UNESCO-prosjektene mer enn Verdensbank-prosjektene. Når det gjelder de førstnevnte prosjektene, er rapporter mottatt, og prosjekt-systemet er oppdatert, samtidig som departementet har tatt opp behovet for styrket resultatrapportering og evaluering i samrådsmøter med UNESCO. I tillegg har UD i samarbeid med UNESCO tatt initiativ til to evalueringer av APPEAL, begge med norsk deltakelse. Når det gjelder Verdensbank-prosjektene, synes det som om UDs oppfølging særlig de siste årene har vært lite systematisk. Framdriftsrapporter for de siste årene later ikke til å være mottatt, og de finnes ikke i departementets arkiv. I samrådsmøtene med Verdensbanken ser det videre ut til å ha vært lite informasjonsutveksling rundt de undersøkte prosjektene. Et fellestrekk for oppfølgingen av både UNESCO- og Verdensbank-prosjektene er dessuten at det ved avslutningen av prosjektene ikke blir laget oppsummeringer av resultatene og gjennomføringen, noe som synes å svekke mulighetene for å lære av erfaringene fra de ulike prosjektene.

Vedlegg 1:

Reisebeskrivelse – prosjektbesøk i Niger 07.12.99 – 15.12.99

Direktør for Direktoratet for utdanningsprosjekter, Dr. Amadou Goumandakoye, var koordinator for prosjektbesøket og deltok på møter og befaringer underveis. I løpet av besøket ble det avholdt møter med en rekke enheter i Utdanningsdepartementet, inkludert Direktoratet for utdanningsprosjekter (prosjektkoordineringsenheten), administrasjonsavdelingen, grunnutdanningsavdelingen, plan- og statistikk-enheten, bygningsenheten og det pedagogiske instituttet (INDRAP). I tillegg ble det avholdt møter med

UNICEF, den nasjonale komiteen for fremme av utdanning for kvinner, Verdensbanken og Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Videre ble det foretatt besøk og samtaler ved utdanningsinspektoratene i to distrikter (Say og Dosso) og befaring av drøyt 20 skolebygg på fire steder (Finaré, Say, Kollo og Bangwi) fordelt på to distrikter (Say og Niamey). I Dosso besøkte vi også prefekten, fylkesadministrasjonen og lærerhøyskolen.

Kronologisk reisebeskrivelse:

Dato	Møter/befaringer
07.12.	<ul style="list-style-type: none"> – Prosjektkoordineringsenheten inkl. bygningsenheten – Administrasjonsavdelingen i Utdanningsdepartementet
08.12.	<ul style="list-style-type: none"> – Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Statistikk-enheten i Utdanningsdepartementet – Statistikk-enheten i Utdanningsdepartementet – Viseutdanningsministeren i Utdanningsdepartementet – Grunnutdanningsavdelingen i Utdanningsdepartementet – Den nasjonale komiteen for fremme av utdanning for kvinner
09.12.	<p>Møter og befaring av skolebygg i distriktet Say:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Befaring av skolebygg og møbler i landsbyen Finaré – Møte med streikende lærere i landsbyen Gankibassarou – Befaring av skolebygg og møbler ved skole i Say – Møte og befaring ved utdanningsinspektoratet i Say
10.12.	<p>Møter og befaring i fylket Dosso:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Møte med prefekten i Dosso og fylkesadministrasjonen i Dosso – Møte og befaring ved lærerhøyskolen – Møte og befaring ved utdanningsinspektoratet i Dosso
13.12.	<ul style="list-style-type: none"> – Verdensbankens Task Manager for prosjektene i Niger – Felles møte med Verdensbanken, prosjektkoordineringsenheten og ulike avdelinger i Utdanningsdepartementet – UNICEF-kontoret for Niger – Verdensbank-kontoret for Niger
14.12.	<p>Møter og befaring av skolebygg i nærområdet rundt Niamey:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Befaring av skolebygg og møbler i Kollo – Befaring av skolebygg og møbler i Bangwi – Møte og befaring ved det pedagogiske instituttet (INDRAP) med ansvar for lærebøker
15.12.	<ul style="list-style-type: none"> – Oppsummeringsmøte med Direktoratet for utdanningsprosjekter

Vedlegg 2:

Reisebeskrivelse – prosjektbesøk i Thailand og Laos 01.11.99 – 13.11.99

Ved besøket i Thailand ble opplegget koordinert av utdanningsspesialist i APPEAL Jørn Middelborg ved UNESCOs Principal Regional Office for Asia and the Pacific (PROAP). I løpet av besøket ble det avholdt møter med programadministrasjonen for APPEAL, ledelsen og administrasjonen ved PROAP og avdelingen for uformell utdanning i Utdanningsdepartementet i Thailand.

Når det gjelder besøket i Laos, var opplegget orientert både mot de to UNESCO-prosjektene (LAO-11 og 12) og Verdensbankens grunnutdanningsprosjekt (EDP). Besøksprogrammet ble lagt opp av UNDP og UNESCO i samarbeid med laotiske myndigheter og Verdensbanken. Ansvarlig for besøket og for møtene og befaringen underveis var Sengthong Nolintha, direktør for avdelingen for uformell utdanning i Utdanningsdepartementet.

Møter og befaringer knyttet til Verdensbank-prosjektet EDP, omfattet relevante enheter i Utdan-

ningsdepartementet (avdelingen for planlegging og utviklingssamarbeid, prosjektkoordineringsenheten, læremiddelenheten, det pedagogiske instituttet (NRIES) og senter for lærerutdanning). I tillegg var det møte med Verdensbanken og besøk ved to barneskoler (Vientiane og Savannakhet) og to lærerhøyskoler (Bankeun og Savannakhet).

Når det gjelder UNESCO-prosjektene, ble det for Lao-11 avholdt møter med Utdanningsdepartementets avdeling for uformell utdanning, det nasjonale senteret for uformell opplæring (Vientiane) og et regionalt senter for uformell opplæring (Luangprabang). I tillegg besøkte vi tre lokale opplæringscentre (CLC) i henholdsvis Keokou, Bankeun og Luangprabang. Når det gjaldt til Lao-12, besøkte vi hovedsenteret for uformell fjernundervisning i Savannakhet, to regionale ressurscentre i provinsene Bolikhamaxay og Khammouane og fem ulike prosjektlandsbyer i Khamkeut og Savannakhet.

Kronologisk reisebeskrivelse:

Dato	Møter/befaringer
01.11.	– Programadministrasjonen for APPEAL, ved UNESCOs regionkontor for Asia- og Stillehavregionen i Bangkok (PROAP) – Diverse møter med ledelse og administrasjon for PROAP
02.11.	– Diverse møter med medarbeidere ved programadministrasjonen for APPEAL – Avdelingen for uformell utdanning i Utdanningsdepartementet i Thailand (deltakerland i APPEAL)
03.11.	– Avreise Bangkok, ankomst Vientiane/Laos – Ledelsen for UNDP-kontoret for Laos, ansvarlig for koordinering av den multilaterale bistanden på landnivå – Avdelingen for uformell utdanning i Utdanningsdepartementet – Viseutdanningsministeren i Utdanningsdepartementet
04.11.	– Møte og befaring ved Keokou community learning center (CLC) – Møte og befaring ved lærerhøyskolen i Bankeun – Møte og befaring ved Bankeun CLC – Middag med Utdanningsdepartementet
05.11.	– Møte og befaring ved det nasjonale senteret for uformell utdanning – Fly til Luangprabang – Møte og befaring ved det regionale senteret for uformell utdanning i Luangprabang.
06.11.	– Besøk til prosjektlandsby/CLC i Luangprabang
07.11.	– Retur med fly til Vientiane

Dato	Møter/befaringer
08.11.	<ul style="list-style-type: none">– Utdanningsdepartementets avdeling for planlegging og utviklingssamarbeid– Prosjektstøtteenheten for Verdensbank-prosjektet EDP– Verdensbankens landkontor samt Task Manager for EDP
09.11.	<ul style="list-style-type: none">– Møte og befaring ved det pedagogiske instituttet med ansvar for lærebøker (NRIES)– Møte med Utdanningsdepartementets læremiddelenhet– Møte og befaring ved grunnskole i Vientiane– Møte ved Distance Education Center i Bolikhamxay– Biltur til Khamkeut
10.11.	<ul style="list-style-type: none">– Møter og befaring ved tre prosjektlandsbyer i Khamkeut– Biltur til Khammouane
11.11.	<ul style="list-style-type: none">– Møte og befaring ved Distance Education Center i Khammouane– Møte og befaring ved radiostudio for produksjon av læremidler i Khammouane– Biltur til Savannakhet
12.11.	<ul style="list-style-type: none">– Møter og befaring ved to prosjektlandsbyer– Møte og befaring ved lærerhøyskolen i Savannakhet– Møte og befaring ved grunnskole i Savannakhet
13.11.	<ul style="list-style-type: none">– Møte og befaring ved Distance Education Center i Savannakhet– Oppsummeringsmøte med direktøren for avdelingen for uformell utdanning i Utdanningsdepartementet

Vedlegg 3:

Utviklingsindikatorer for Laos og Niger

Laos:

Sentrale utviklingsindikatorer:¹²

Forventet levealder:	52,3 år
Andel voksne som kan lese og skrive:	ca. 58 prosent (menn 70 prosent og kvinner 44 prosent)
BNP per capita:	400 USD
Utenlandsgjeld:	2,3 milliarder USD
Mottatt bistand per år:	341 millioner USD

Sentrale økonomiske forholdstall:^{13, 14}

	1994	1995	1996	1997	1998
Vekst i bruttonasjonalprodukt (i %)	8,1	7,0	6,8	6,9	4,0
Utenlandsgjeld i % av bruttonasjonalinntekt	38,2	37,7	43,5	55,9	87,6
Gjeldsbetjeningsgrad	3,3	5,7	5,3	8,9	8,4
Utdanningsbudsjettet i % av statsbudsjettet	9,6	13,9	12,8	15,8	13,3
Utdanningsbudsjettet i % av bruttonasjonalprodukt	2,2	3,4	2,7	2,9	2,1

Utdanningsbudsjettet fordelt i prosent:¹⁵

	Budsjettår				
	1993–94	1994–95	1995–96	1996–97	1997–98
Løpende kostnader	63,3	53,5	59,6	55,2	55,8
Investeringer	36,7	46,5	40,4	44,8	44,2
Nasjonal andel av investeringer	31,3	20,2	25,7	22,3	21,0
Internasjonal andel av investeringer	68,7	79,8	74,3	77,7	79,0

Niger:

Sentrale utviklingsindikatorer:¹⁶

Forventet levealder:	48,5 år
Andel voksne som kan lese og skrive:	ca. 14 prosent (menn 21 prosent og kvinner 7 prosent)
BNP per capita:	200 USD
Utenlandsgjeld:	1,6 milliarder USD
Mottatt bistand per år:	341 millioner USD

¹² UNDP (1999) *Human Development Report* (tallene er for året 1997).

¹³ IMF Staff Country Report No.3, Jan. 2000.

¹⁴ Hickling/Asian Development Bank (1999) *TA No 3014-LAO*.

¹⁵ Hickling/Asian Development Bank (1999) *TA No 3014-LAO*.

¹⁶ UNDP (1999) *Human Development Report* (tallene er for året 1997).

*Sentrale økonomiske forholdstall:*¹⁷

	1994	1995	1996	1997	1998
Vekst i bruttonasjonalprodukt (i %)	–	–	–	3,3	8,4
Utenlandsgjeld i % av bruttonasjonalinntekt	–	–	–	88,7	81,2
Gjeldsbetjeningsgrad	–	–	–	31,5	33,3
Utdanningsbudsjettet i % av statsbudsjettet ¹⁸	14,6	16,4	15,2	12,8	12,3

*Sentrale tall fra utdanningsbudsjettet for 1998:*¹⁹

I 1998 utgjorde *driftsutgiftene* 83 prosent av utdanningsbudsjettet, mens *investeringer* utgjorde 17 prosent. Niger stod for 17 prosent av investeringene,

mens internasjonale donorer stod for de resterende 83 prosent. Den internasjonale bistanden var fordelt med 35 prosent som *gavebistand* og 65 prosent som *lånefinansiert bistand*.

¹⁷ Verdensbanken, 22.02.99.

¹⁸ Ministère de l'Éducation Nationale *Annuaire des Statistiques Scolaires 1998–99*

¹⁹ Ministère de l'Éducation Nationale (1999) *Revue de Dépenses Publiques 1998*.

Vedlegg 4:

Relevant norsk bistand i tall (i tusen kroner)

Bistandsform	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ²⁰
Total bistand	7 203 300	8 032 500	7 923 600	8 492 100	9 261 200	10 018 800	10 786 529 ²¹
Multilateral bistand – total	3 181 400	3 282 800	3 388 200	3 649 600	4 076 500	4 342 400	4 528 233
Multilateral bistand – multi-bi	207 100	1 102 400	1 250 900	1 281 100	1 316 500	1 540 900	1 696 671
Verdensbanken – tilskudd ²²	540 000	543 000	544 200	501 000	405 325	361 465	734 381
Verdensbanken – multi-bi	52 187	489 948	268 738	252 074	228 190	247 557	324 381
UNESCO – generelt tilskudd	7 500	5 500	5 000	23 000	15 130	20 900	31 326
UNESCO – multi-bi	5 219	17 738	4 538	15 025	15 431	28 229	28 177
Utdanningsbistand ²³ .	299 900	351 000	379 000	489 000	572 000	752 000	692 000
Niger – total	4 547	11 460	24 404	4 010	13 270	5 335	13 063
Niger – multi-bi	0	7 000	21 000	0	7 000	– ²⁴	0
Laos – total	18 544	39 284	26 244	27 107	38 037	53 960	51 121
Laos – multi-bi	9 042	4 600	10 629	8 977	9 456	16 824 ²⁵	24 649

²⁰ Hentet fra St. prp. nr. 1 (2000–2001) og NORADs årsmelding for 1999.

²¹ Dette er total ODA-godkjent bistand. Ytterligere 305 260 000 kroner er kategorisert som bistand i St. prp. nr. 1 (2000–01).

²² Totaltallene for Verdensbanken står oppført som IDA i tabellene. I tallene for 1997 er dette en totalsum basert på 341 525 000 kroner ført som generelle tilskudd under IDA og 63 800 000 kroner som generelt bidrag til Verdensbanken. Dette er det eneste året hvor generelt bidrag er ført opp under Verdensbank-rubrikken.

²³ Tallene for 1998 stemmer ikke lenger overens med tallene for de foregående årene i NORADs årsrapporter. Dette skyldes etter all sannsynlighet at man i 1998 kun inkluderte tallene NORAD hadde ansvar for og derfor utelot multi-bi støtte. Dette gjenspeiles også i de tall som er oppgitt for Laos i NORADs årsrapport, og de som er oppgitt av UD i sin bistandspolitiske beretning.

²⁴ Ikke oppgitt. I UD's beretning er Niger havnet i gruppen «andre land» fordi bevilgningen er så liten. Det er derfor ikke mulig basert på disse tallene å fastslå multi-bi andelen.

²⁵ Utrechnet basert på totalsummen oppgitt av UD på 53 960 000 kroner fratrukket bistanden gjennom NORAD på 37 136 000 kroner.

Vedlegg 5:

Samarbeid med UNESCO og Verdensbanken

UNESCO

Norge inngikk rammeavtale om multi-bi-prosjekter og -programmer («Funds-in-trust»-samarbeid) med UNESCO i 1972. Rammeavtalen regulerer forberedelse, gjennomføring og avslutning av slike prosjekter og programmer. Normal framgangsmåte ved godkjenning av prosjekter er at UNESCO i samarbeid med mottakerlandet utarbeider prosjektforslag med budsjett, som så blir lagt fram for norske myndigheter for godkjenning. På bakgrunn av den godkjente (undertegnede) prosjektplan avtales en framdriftsplan (Plan of Operations) med mottakerlandet. Denne planen stipulerer mottakerlandets eventuelle bidrag til prosjektet og inneholder ellers en rekke standard reguleringer som vedrører UNESCOs status i tilknytning til gjennomføringen av prosjektet. På grunnlag av avtalt framdriftsplan med budsjett overføres de nødvendige tilskudd fra Utenriksdepartementet til UNESCO.

UNESCO utarbeider halvårslige framdriftsrapporter («Implementation reports») og i tillegg budsjettrapporter som oversendes Utenriksdepartementet. Etter prosjektavslutning skal UNESCO oversende en avslutningsrapport til Norge. Det går også fram av rammeavtalen at norske myndigheter skal ha tilgang til all relevant dokumentasjon vedrørende prosjektet og skal ha mulighet for inspeksjon av prosjektaktiviteter. Videre skal Norge kunne sende representanter som deltakere i felles oppfølgings- og evalueringsaktiviteter. Det blir avholdt to møter årlig (samrådsmøter) mellom UNESCO og Norge for oppfølgingen av det bilaterale bistandssamarbeidet.

Verdensbanken

Det ble laget en rammeavtale med Verdensbanken/IDA i 1986 som regulerer multi-bi-samarbeidet. Avtalen ble fornyet i 1993. I forbindelse med de enkelte prosjektene inngår UD særskilte avtaler med banken. Disse avtalene tar utgangspunkt i den avtalen som Verdensbanken/IDA inngår med mottakerlandet; Development Credit Agreement. Det inngås for det første en avtale, Norwegian Grant Agreement, mellom mottakerlandet og Verdensbanken/IDA som administrator av det norske tilskuddet. Videre inngås det en avtale, Norwegian Grant Administration Agreement, mellom Verdensbanken/IDA og Utenriksdepartementet vedrørende Verdensbanken/IDAs administrasjon av det norske tilskuddet. Avtalene regulerer forhold som ansvarsfordeling, økonomiforvaltning, revisjon, rapportering og innkjøpsbestemmelser. Sammen med de endelige prosjektplanene som utarbeides for hvert prosjekt (Staff Appraisal Report – SAR), utgjør avtalene grunnlaget for prosjektforvaltningen.

Verdensbankens prosjektoppfølging består av at det to ganger i året gjennomføres «project performance reviews/supervision missions», med deltakelse fra mottakerlandet. Videre skal det halvveis i prosjektperioden gjøres en midtveisgjennomgang (mid-term review), og ved prosjektslutt skal det lages en sluttrapport.

Når det gjelder resultatrapportering knyttet til norske multi-bi tilskudd, fastsettes det i avtalene mellom UD og Verdensbanken/IDA at Verdensbanken skal oversende alle relevante framdriftsrapporter knyttet til prosjektet. Sammen med avsluttende regnskapsinformasjon om det norske tilskuddet skal Norge dessuten motta sluttrapport for bruken av midlene. I tillegg har UD samrådsmøter med Verdensbanken to ganger i året.