

Sammanfattning av

VAD STYR VALET AV PROJEKT I
U-LÄNDER

av

Lars-Erik Birgegård

1975 10 03

Resultatvärdering 21

"The Project Selection Process in Developing Countries".
A Study of the Public Investment Project Selection
Process in Kenya, Zambia and Tanzania. Utg. EFI, The
Economic Research Institute at the Stockholm School
Economics, Stockholm 1975. (307 p.)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sid

1	FÖRORD	1
2	SAMMANFATTNING	2
3	BAKGRUND	3
4	PROBLEMFORMULERING OCH SYFTE	3
5	UPPLÄGGNING	4
5.1	Urvalsprocessen	4
5.2	Länderval	4
5.3	Beslutspunkter	5
5.4	Datainsamling	5
6	DE VIKTIGASTE UNDERSÖKNINGSRESULTATEN	6
6.1	Alternativöverbäganden	6
6.2	Det sätt varpå biståndsfinansiärer förs in i urvalsprocessen	8
6.3	Den tidiga fasen och den teknik-orienterade litteraturen	8
6.4	Teknikanvändning i urvalsprocessen	9
6.5	Skillnader i urvalsprocessen för olika typer av projekt och för olika länder	12
7	NÅGRA NORMATIVA SLUTSATSER	13
7.1	Administratörer i u-länder	13
7.2	Biståndsgivare	14
7.3	Den teknik-orienterade litteraturen	14
8	EN TEKNIK FÖR DEN TIDIGA FASEN I URVALSPROCESSEN	15
8.1	Teknikens grundläggande steg	15
8.2	Steg 1: Identifiering av en försvarare	16
8.3	Steg 2: Identifiering av en utmanare	16
8.4	Steg 3: Alternativutformningar av försvararen och utmanaren	17
8.5	Risk	17
8.6	Steg 4: Analys av förutsättningar och målbidrag	17
8.7	Steg 5 och 6: Val mellan alternativen	18
8.8	Omfattning av analysen	18
8.9	Införandet av den föreslagna tekniken	19

Bilagor

1. The Basic Steps in the Approach to the Selection of Projects for Persuance in Maturation Processes
2. The Objective Contribution Matrix

1 FÖRORD

En bärande tanke i all ekonomisk litteratur är att samhällets knappa resurser skall användas så att de ger största möjliga bidrag till samhällsutvecklingen. Det innebär att ekonomerna rekommenderar beslutsfattarna att sovra mellan olika tänkbara projekt för att se vilket som bäst uppfyller samhällets mål.

I vilken utsträckning tillämpas då denna rekommendation i verkligheten? Är det så att beslutsfattarna sätter sig ner och väger olika projekts för- och nackdelar mot varandra för att slutligen fastna för det "bästa" ur samhällelig synvinkel? Eller styrs projektvalet av tillfälligheter, politiska löften gentemot vissa grupper eller av andra faktorer som inte bottnar i en allsidig ekonomisk prövning av projektens samhälleliga effektivitet?

Det är sådana frågor som denna avhandling söker besvara med utgångspunkt från urvalsförfarandet i jordbrukssektorn i länderna Kenya, Tanzania och Zambia. Författaren innehade under åren 1970-1972 en tjänst som planeringsekonom i Kenyas jordbruksdepartement. Som sådan fick han en god insyn i landets planeringsprocess. Större delen av undersökningen har av detta skäl baserats på förhållandena i Kenya.

Lennart Wohlgemuth

Urvalsprocessen för utvecklingsprojekt i u-länder har hittills uppmärksamats i relativt ringa utsträckning inom forskningen. Syftet med denna undersökning är dels att beskriva urvalsprocessen och dels att utarbeta ett förslag till förbättring av denna.

Urvalsprocessen studeras ur två synvinklar: förekomsten av alternativöversväganden samt teknikanvändning i olika stadier. Med teknik avses procedurer för att bedöma ett projekts konsekvenser.

En av de viktigaste slutsatserna av undersökningen är att sökandet efter alternativ är mycket begränsat på alla stadier av processen. Inga försök görs att jämföra ett visst problem med andra i syfte att göra en rangordning och välja det som skall ges högst prioritet. Endast en utformning av varje projekt utarbetas och analyseras. När ett problem har valts ut och ett projektförslag har formulerats görs påfallande få ändringar under processens gång och projektets huvuddrag behålls från projektformulerings- till genomförandefasen. Besluten är hela tiden av karaktären acceptera eller förkasta.

Då ett projekts huvuddrag bestäms redan på ett tidigt stadium, är den allra tidigaste fasen den viktigaste i hela urvalsprocessen. De beslut som fattas på detta stadium reducerar antalet möjliga alternativ och begränsar valfriheten i framtiden.

När en biståndsgivare visar intresse för ett specifikt projekt, minskar sannolikheten än mer att en omprövning av projektet eller dess utformning sker. Krafterna koncentreras på att tillfredsställa givarens krav på information istället för att göra en substantiell prövning av projektet. Tanzania utgör i viss mån ett undantag härvidlag.

En annan viktig slutsats är att ekonomiska överväganden är av begränsad betydelse vid beslutsfattandet. I den tidiga fasen, då de avgörande besluten fattas, dominerar verbala/kvalitativa tekniker, vilka har ett obetydligt inslag av kvantifieringar. Någon systematisk ekonomisk jämförelse mellan två projektförslag görs inte. Ekonomiska analysmetoder, såsom kostnadsintäktsanalys, användes först på ett sent stadium, då ett projekt ytterst sällan förkastas på ekonomiska grunder.

Internräntan används genomgående som lönsamhetskriterium. Användningen av detta kriterium försvåras i hög grad av problemen att bestämma en referensräntefot.

Slutligen framläggs ett förslag till teknik för beslutsfattande i den tidiga fasen av processen. För att förbättra urvalsförfarandet föreslås att minst två problem/projektförslag identifieras. Vart och ett av projektförslagen bör dessutom ha två alternativa utformningar. Alternativen provas systematiskt enligt i förväg uppgjorda kriterier. Därefter väljes det alternativ som befinnes mest ändamålsenligt.

Författaren arbetade 1970-72 som planeringsekonom vid jordbruksministeriet i Kenya och erfor då, att det sätt varpå litteraturen närmar sig problemen kring valet av utvecklingsprojekt inte föreföll särskilt anpassat efter problemen i verkligheten. I planeringslitteraturen dominerar en analys på nationell nivå. I den mån lägre nivåer diskuteras sker det vanligen på sektor-nivå. Man kan därför säga, att planeringslitteraturen sysslar med formulering av nationella utvecklingsstrategier.

De senaste åren har ett stort intresse ägnats åt att utveckla tekniker på projektnivå, t ex cost/benefit-analys¹⁾, för att bedöma konsekvenserna av utvecklingsprojekt. (Begreppet teknik används fortsättningsvis i denna betydelse.) Inte heller den teknikorienterade litteraturen föreföll emellertid helt tillräcklig. Det beror dels på att teknikerna ofta ställer ytterst stora krav på data, tid och analytiskt kunnande, dels på att de inte kan ge vägledning för hur ett projekt ska utvecklas från idé till färdigt förslag. Teknikerna kom till användning först när förslaget arbetats fram.

Författarens erfarenheter av ovanstående brister i planeringslitteraturen födde tanken på en empirisk och beskrivande studie. Det faktum att få, om ens några, likartade studier genomförts var en annan drivkraft bakom studien.

PROBLEMFOMULERING OCH SYFTE

Urvalsprocessen för utvecklingsprojekt kan studeras ur många synvinklar. I denna studie begränsas intresset till två huvudområden nämligen 1) vilken teknik som används i olika stadier av processen och 2) i vilken utsträckning alternativöverbäganden förekommer i dessa stadier. Studiens första syfte formuleras sålunda

att beskriva hur urvalet av utvecklingsprojekt sker inom jordbrukssektorn med tyngdpunkt på teknikanvändningen i relation till den normativa teknikorienterade litteraturen.

Studiens andra syfte baserades på iakttagelsen att beslutsfattandet i urvalsprocessen väl kunde beskrivas i de termer som används av den sk betendeskolan för beslutsfattande.²⁾ Dess företrädare hävdar bl a att beslutsfattaren tvingas i hög grad förenkla en komplicerad beslutssituation, t ex genom att välja en tillfredsställande lösning i stället för den bästa. För att överhuvudtaget kunna fatta beslut bryter beslutsfattaren ned problemen i delproblem. De delbeslut som därvid fattas sker inte alltid i harmoni med varandra eller är de bästa i förhållande till hela problemet.

1) En analysmetod som väger ett projekts samhällsekonomiska intäkter (nytta) mot dess kostnader.

2) Denna skola företrädades av författare som Simon, Cyert, March, Trow, Lindblom, Braybrooke, Bower, Soelberg.

Studiens andra syfte blev därför

att undersöka huruvida beslutsprocessen utmärktes av en förenkling genom att alternativöverbäganden begränsades.¹⁾

Eftersom den normativa litteraturen endast i liten omfattning ägnat intresse åt den fas av processen då ett projektförslag byggs upp, formulerades ett tredje syfte, nämligen

att undersöka och dra normativa slutsatser om möjligheter finns att förbättra beslutsfattandet, i synnerhet i den tidiga fasen av urvalsprocessen.

5 UPPLÄGGNING

5.1 Urvalsprocessen

Författaren ser projektvalet som en process längs en tidsaxel. I processen fattas inte endast ett beslut utan en lång rad beslut från det att en projektidé uppkommer till dess att man tar ställning till ett framarbetat projektförslag i en budgetbehandling. Denna definition av begreppet "urvalsprocess" används i föreliggande studie. Besluten är särskilt många i den del av processen, då ett förslag arbetas fram ur en idé, som här benämns projektformuleringsfasen. Projektformuleringen innebär, att beslutsfattarna löser delproblem som tillsammans ger den övergripande lösningen, projektet.

Denna urvalsprocess måste relateras till en organisationsstruktur för att kunna beskrivas meningsfullt. Ett betydande antal befattningshavare kommer att ta del i processen och projektförslaget ska passera många instanser i organisationen. Besluten påverkas dels av att dessa instanser spelar olika roller, dels av att de överbäganden som görs i processens olika faser kan tänkas variera.

Författaren kritiserar den existerande litteraturen för att i för liten omfattning ha tagit hänsyn till processens tidsdimension, som innebär att besluten fattas som delbeslut över tiden och för att ha underlåtit att relatera processen till en organisationsstruktur.

5.2 Länderval

Med hänsyn till författarens tidigare erfarenhet föreföll det naturligt att genomföra studien i Kenya. Värdet av undersökningen skulle emellertid öka väsentligt om den täckte flera länder och därför genomfördes två något mindre studier i jämförande syfte i Zambia och Tanzania.

1) I denna sammanfattning ägnas ett begränsat utrymme åt studien som ett bidrag till forskningen kring beslutsfattande i beteendeskolans tradition.

5.3

Beslutspunkter

För att kunna studera urvalsprocessen var det nödvändigt att definiera ett antal beslutspunkter, där väsentliga val i processen sker och att hänföra dessa beslutspunkter till den organisatoriska uppbyggnaden. Därigenom identifierades också de befattningshavare, som deltagit i besluten.

I Kenya definierades fem beslutspunkter. Den första låg i processens tidiga fas, då problemet som ska studeras väljs ut och då de väsentligaste dragen i det tilltänkta projektet specificeras. Den andra beslutspunkten avsåg jordbruksministeriets ställningstagande till ett projektförslag. Sedan jordbruksministeriet övervägt ett förslag, översänds det till finans/planeringsministeriet för vidare befordran till den eller de tänkta finansiärerna, förutsatt att biståndsfinansiering är aktuell. Flertalet projekt i Kenya var sådana. Den tredje beslutspunkten gällde överväganden i detta ministeriums "Planning Department". Den fjärde punkten avsåg det ställningstagande som görs i "Finance Department" innan ett projekt officiellt överlämnas till en finansiär. Den femte slutligen avsåg beslutsfattandet i samband med budgetbehandlingen av ett projekt, d v s den årliga budgetberedningen.

5.4

Datainsamling

Som grund för datainsamlingen formulerades 33 huvudfrågor. Till var och en av dessa formulerades oftast flera intervjufrågor. Frågorna avsåg i första hand att belysa alternativövervägandena och teknik-användningen i de fem beslutspunkterna. Dessutom formulerades ett antal huvudfrågor i syfte att belysa finansiärernas roll i urvalsprocessen.

Som redan antytts erhöles informationen i huvudsak genom intervjuer. För att höja kvaliteten i undersökningen anknöts flertalet av intervjufrågorna till specifika projekt. I Kenya undersöktes processen för fjorton projekt, vilket ungefär motsvarade antalet nya projekt under ett år. Studierna i Zambia och Tanzania hade lägre ambition, varför antalet projekt i dessa länder inskränktes till sammanlagt fem. Fler icke projektbundna frågor ställdes i dessa senare länder.

Som tidigare antytts var flertalet utvecklingsprojekt i Kenya delvis biståndsfinansierade. Studien kom därför att uteslutande omfatta sådana projekt och gör således inte anspråk på att vara relevant för alla projekt.

Vidare bör noteras, att endast urvalsprocessen i den centrala förvaltningen studerades. Projektplanering på regional och distriktsnivå, som är särskilt omfattande i Tanzania, täcks inte av studien.

6.1 Alternativöverväganden

Ett av studiens syften var att undersöka om en begränsning av alternativöverväganden utmärkte urvalsprocessen.

Då inte samtliga frågor belystes i alla de tre länderna anges inom parentes i varje rubrik vilka länder diskussionen i avsnittet avser (K = Kenya, Z = Zambia och T = Tanzania).

6.1.1 Alternativöverväganden vid problemvalet (K, Z, T)

Inga alternativ till ett visst problem övervägdes i något av länderna. Om otillräcklig majsproduktion var det man avsåg studera, identifierades inte andra problem som t ex otillräcklig köttproduktion, för att jämföra dem och välja ett av två eller flera problem.

Denna iakttagelse är intressant, därför att första valet i processen - valet av vilket problem man skall tackla - är det viktigaste. Det är då det avgörande beslutet tas för hur resurserna kommer att fördelas (se vidare avsnitt 4.3).

Ett u-land har inte råd att lösa varje problem som ter sig stora med förhållandena i de sk utvecklade länderna som måttstock. De måste jämföra de egna problemen med varandra för att kunna avgöra vilka som är stora och vilka som är små. Detta gjordes således inte i något av de tre länderna.

6.1.2 Alternativöverväganden när huvuddragen i ett projekt fastställdes (K)

Samtidigt som ett problem identifieras söker beslutsfattarna i grova drag beskriva hur en lösning kan se ut. De gör val som svarar på frågorna vad, hur, var och för vem, hur stort, genomfört av vem samt hur mycket pengar behövs och varifrån ska de tas. Dessa frågor representerar sex dimensioner av ett projekt och studien klargör i vilken utsträckning dessa dimensioner diskuteras i den första fasen av urvalsprocessen. För de fjorton projekten som undersöktes i Kenya kunde 84 dimensioner ha diskuterats (14 projekt x 6 dimensioner = 84). Endast 46 uppmärksammades i den första fasen. Beslut om vissa aspekter av projekten uppskötts således till ett senare skede i processen.

Av de 46 fallen rapporterades, att alternativ övervägts i 19 fall. Endast i 7 fall kunde intervju-personerna ange dessa.

6.1.3 Alternativa projektutformningar (K, Z, T)

En bärande tanke i den teknik-orienterade litteraturen är att beslutsfattarna prövar och väljer mellan alternativa projektutformningar. Undersökningen visade emellertid att två eller flera konkurrerande förslag praktiskt taget aldrig förekom. Projektförslagen innehöll ett alternativ som kunde accepteras eller förkastas.

6.1.4 Förändringar i ett projekts huvuddrag (K)

För de 14 projekten i Kenya studerades dels om den ekonomiska analysen medförde förändringar i projektens huvuddrag, dels om projekten genomgick förändringar om man tog hänsyn till hela projektformuleringsfasen.

I ett fall resulterade lönsamhetsberäkningen i en ändring av ett projekt, vars storlek ökades. I övriga fall gjordes inga ändringar.

När hela formuleringsfasen analyserades rapporterades ändringar men dessa var få. Totalt gjordes 17 ändringar i de 14 projekten.

6.1.5 Alternativöverväganden efter det att ett förslag utarbetats (K, Z, T)

När projektförslag utarbetades i jordbruksministerierna i de tre länderna, tog man först ställning till förslagen i dessa ministerier. I Kenya och Zambia sändes de därefter till finans/planeringsministeriet, i Tanzania till planeringsministeriet och därpå till finansministeriet, innan de formellt överlämnades till de tänkta finansiärerna.

När ett projekt hade nått förslagsstadiet och därmed var färdigt för presentation för finansiärerna lät man projektet passera de olika instanserna utan att avvakta andra projekt med vilka en jämförelse kunde ha gjorts. Att projekten behandlas ett och ett och att följaktligen besluten i punkterna 2, 3 och 4 var av karaktären acceptera eller förkasta var ett typiskt drag i urvalsprocessen.

6.1.6 Alternativöverväganden i budgetarbetet (K, Z, T)

I den mån man har en ekonomisk ram (budgetrestriktion) som framtvingar nedskärningar i ett budgetförslag, skulle man förvänta sig, att jämförelser med rangordning av projekt görs.

I inget av de tre länderna (dock med vissa undantag för Tanzania) gjordes en sådan rangordning mellan projekt som underlag för nedskärningar, trots att finansieringssvårigheter förelåg. Varje projekt bedömdes utifrån dess egna förtjänster och med utgångspunkt i en mer allmän uppfattning om de enskilda projektens prioritet.

I alla länderna försökte man undvika nedskärningar i de projekt som delvis var biståndsfinansierade.

6.1.7 Sammanfattning

Resultaten beträffande alternativöverväganden i urvalsprocessen kan sammanfattas i följande punkter:

- 1 Det framstår klart, att sökandet efter alternativ var mycket begränsat. Det är speciellt värt att notera,

att inga försök gjordes att uttryckligen jämföra ett visst problem man fäst uppmärksamheten på med något eller några andra i syfte att prioritera mellan dem.

- 2 Ett projekt behöll med påfallande få ändringar de huvuddrag man på ett tidigt stadium fastnat för. Alternativövervägandena vid valet av dessa drag var som framgår av 1) få.
- 3 Endast en utformning av varje projekt arbetades fram och analyserades.
- 4 I de olika beslutspunkterna, inklusive den i budgetarbetet, var besluten av karaktären acceptera eller förkasta och någon uttrycklig jämförelse med andra projekt eller rangordning av projekten gjordes inte.

6.2 Det sätt varpå biståndsfinansiärer förs in i urvalsprocessen (K, Z, T)

I alla tre länderna försökte jordbruksministerierna genom informella kontakter väcka biståndsgivares intresse för olika projektidéer. Det var normalt att en eller flera biståndsgivare uttalade sitt intresse att överväga finansiellt bistånd redan innan något projektförslag förelåg, dock utan att binda sig.

Projektidéerna presenterades ofta för biståndsgivarna på ett mycket tidigt stadium. Då förelåg endast ofullständig information om projekten och någon egentlig analys av dem hade ännu inte gjorts. En sådan tidig presentation kan vara olycklig. Det intresse biståndsgivaren visar gör att mottagarlandet - på goda grunder - antar, att chanserna är stora att erhålla finansiellt stöd för den presenterade projektidén. Utrymmet för en omprövning av projektidén och/eller dess huvuddrag minskar därmed och krafterna koncentreras i stället på att formulera projektbeskrivningen så att den tillgodoser biståndsgivarens informationskrav. Både biståndsgivaren och u-landet blir på detta sätt tidigt bundna till ett projekt, trots att den formella handlingsfriheten kvarstår.

En annan konsekvens av den tidiga presentationen var att betydelsen hos de beslutspunkter som inföll efter det att ett förslag arbetats fram minskade. Med undantag för Tanzania, där "The Economic Committee of the Cabinet" gjorde en substantiell granskning av projektförslagen, framstod det klart, att analysen av förslagen ofta blev ytlig, därför att en finansiär redan väntade på dem. "Det är inte mycket vi kan göra" uttryckte man i finans/planeringsministeriet i Kenya.

6.3 Den tidiga fasen och den teknik-orienterade litteraturen

En av de mest påtagliga slutsatserna av studien är att den allra tidigaste fasen är den viktigaste. Som framgått leder en rad faktorer till att de beslutspunkter, där projektförslagen övervägs får minskad vikt, vilket ökar betydelsen av den tidiga fasen.

Minskningen av alternativen i denna fas ger den, bortsett från andra förhållanden, en stor betydelse.

Den teknik-orienterade litteraturen speglar inte denna slutsats om den tidiga fasens betydelse. Litteraturen har inte tillräckligt beaktat de olika fasernas relativa betydelse. De ekonomiska analysmetoder som föreslås i litteraturen kan endast användas på ett mycket sent stadium i projektformuleringsfasen. Något tillspetsat är de viktiga besluten då redan fattade. Som senare diskuteras spelar den ekonomiska analysen dessutom en begränsad roll i beslutsfattandet på förslagsstadiet.

6.4 Teknikanvändning i urvalsprocessen

Det bör upprepas att begreppet "teknik" används i betydelsen procedur för att bedöma ett projekts konsekvenser. Nedan redovisas de viktigaste resultaten beträffande teknikanvändningen.

6.4.1 Teknikanvändning i den tidiga fasen (K)

När en projektidé börjar diskuteras och när samtidigt vissa av dess huvuddrag väljs, dominerar verbala/kvalitativa tekniker. Med detta menas, att man huvudsakligen diskuterar en idé och att diskussionen har ett begränsat inslag av kvantifieringar.

6.4.2 Ekonomiska tekniker (K, Z, T)

I den teknik-orienterade litteraturen dominerar olika former av cost/benefit-analys. Det är den metod för konsekvensbedömning i planeringsskedet av utvecklingsprojekt som är vanligast. Många biståndsgivare, med Världsbanken i spetsen, använder denna metod. Biståndsgivarnas inflytande över teknikanvändningen är också påfallande stor.

Således försökte man i de tre studerade länderna att använda cost/benefit-analys vari bl a ingick beräkningar av nuvärden av framtida betalningar. Sådana beräkningar föreföll t o m ha en vidare användning i dessa u-landsadministrationer än stora industriföretag i den industrialiserade världen.

6.4.3 I vilket skede används cost/benefit-analys (K, Z, T)

I den teknikorienterade litteraturen förutsätts att cost/benefit-analys tillämpas för att klargöra vilken av flera utformningar av ett projekt man ska föredra. Att så inte sker har redan framgått. Endast ett alternativ analyseras och den ekonomiska analysen är vanligen det sista steget i formuleringsprocessen.

6.4.4 Lönsamhetskriterium (K, Z, T)

Av många tänkbara lönsamhetskriterier användes i de tre länderna genomgående internräntan. Detta är något överraskande med nänsyn till den kritik detta kriterium

är föremål för i litteraturen. Där förespråkas nettovärdet som ett bättre kriterium.

Världsbankens betydelse för valet av internräntan som kriterium är otvetydig. Banken har gjort internräntan till "sitt" kriterium.

6.4.5 Referensräntefoten (K)

För att kunna använda internräntan som lönsamhetskriterium krävs bl a att man bestämt en referensräntefot med vilken den förra jämförs. I annat fall kan man inte säga, om internräntan för ett projekt är tillräckligt hög.

I Kenya undersöktes huruvida någon sådan referensräntefot bestämts. Så var inte fallet. Många intervjupersoner refererade till vad de trodde att Världsbanken krävde.

En slutsats av detta är att det blir svårt att säga, om ett projekt är tillräckligt lönsamt (när man inte vet med vad internräntan skall jämföras). Om man är ovillig att stoppa ett projekt, därför att det saknas andra vettiga projekt - vilket är vanligt - eller därför att man talat sig varm för projektet gentemot en tänkt finansiär är det möjligt att granskningen ur lönsamhetssynpunkt på detta sätt blir mindre sträng.

6.4.6 Projektberedarnas kunskaper i cost/benefit-analys (K)

I Kenya undersöktes vilka kunskaper utländska experter involverade i urvalsprocessen hade rörande elementära begrepp i investeringsteori och cost/benefit-analys. Resultatet var nedslående. Som grupp betraktad skulle experterna inte ha klarat en tentamen på grundkursnivå vid ett universitet. Speciellt anmärkningsvärt var det, att kunskapen om internräntemetoden - och dess tillförlitlighet - var mycket dålig.

Några mera vittgående slutsatser beträffande experternas allmänna kompetens skall dock inte dras. De var inte rekryterade med krav att besitta den undersökta specialkompetensen och de hade en lång rad andra uppgifter för vars lämplighet de inte undersöktes.

6.4.7 Användning av skuggpriser (K, Z, T)

Knappast någon författare i den teknik-orienterade litteraturen underlåter att rekommendera användningen av s k skuggpriser för att korrigera marknadspriser, som inte speglar verkliga knappheter. Övervärderade valutor och illa fungerande inhemska varu- och kapitalmarknader anföras ofta som skäl för sådana korrigeringar i u-länder.

Skuggpriser används mellertid endast undantagsvis. Skälen härför var många. Svårigheter att bestämma dem, deras subjektiva karaktär och möjligheten till missbruk angavs vara några av de "praktiska" skälen.

Av de teoretiska skälen som angavs kan nämnas att staten ändå måste betala marknadspriser vid projektgenomföringen och att analysen därför bör göras i marknadspriser. Ett problem som borde studeras närmare ur teoretisk synvinkel är när slutsatserna om ett projekts lönsamhet blir motstridiga beroende på om marknadspriser eller skuggpriser använts i analysen.

6.4.8 Betydelsen av lönsamhetsbedömningen (K)

Beslutsfattarna ansåg det vara viktigt att lönsamheten för ett projekt nådde en viss miniminivå. Därefter trädde andra synpunkter i förgrunden. I den meningen tillskrev man lönsamhetsbedömningen stor betydelse. Som ovan nämnts försvårades emellertid bedömningen av det faktum, att man inte hade någon klar uppfattning av vilken referensräntefot man skulle använda.

6.4.9 Ekonomiska tekniker i budgetberedningen (K, Z, T)

Trots att flertalet projekt analyserades med hjälp av någon form av samhällskostnadskalkyler, användes resultaten vare sig till att avgöra ett enskilt projekts önskvärdhet i samband med budgetberedningen eller till att rangordna projekt. I och med att ett projekt tidigare i processen accepterats som ekonomiskt försvarbart diskuterades inte lönsamheten i budgetarbetet utan andra synpunkter tog överhanden.

Denna iakttagelse står i strid med en bärande tanke i den del av den teknik-orienterade litteraturen som behandlar budgetberedningen, vilken innebär att rangordning av projekt med hjälp av ett lönsamhetskriterium skall ge ledning för budgetnedskärningar.

6.4.10 Andra tekniker (K, Z, T)

Möjligen kunde andra tekniker som poängsystem, konsekvensprofiler etc ha använts i olika stadier av urvalsprocessen, men i inget av de tre länderna var detta fallet.

6.4.11 Sammanfattande synpunkter på teknikanvändningen

Flera biståndsgivare med Världsbanken i spetsen har anammat cost/benefit-analys som den lämpligaste metoden för att innan genomförandet bestämma önskvärdheten av utvecklingsprojekt. U-länderna är starkt influerade av detta och gör stora ansträngningar för att tillämpa metoden.

Samhällskostnadskalkylerna var emellertid ofta starkt förenklade. Kunskaper som är nödvändiga för en framgångsrik användning av cost/benefit-analys var otillräckliga och bristerna både i kalkylerna och i uttolkningen av kalkylresultaten måste ha varit stora. Vidare kan noteras, att skuggpriser sällan användes trots att många marknadspriser otvivelaktigt illa speglade verkliga knapphetsförhållanden (t ex valutor och oskolad arbetskraft). Lönsamhetsuppskattningarna gjordes utan analys av osäkerhet och risk, vilket mot bakgrund av många gånger svagt underbyggda marknadsbedömningar, tekniska koefficienter etc måste anses som otillfredsställande.

Den ekonomiska analysen föreföll ha en begränsad betydelse i urvalsprocessen. Den användes inte för att välja de problem krafterna sattes in på att lösa och inte för att välja projektens utformning. Inte heller kom dess resultat till användning i budgetarbetet. Dess betydelse låg i att avgöra, om ett projekt skulle accepteras eller förkastas. Även här begränsades emellertid betydelsen starkt av att man inte visste tröskelvärdet (referensräntefoten) för det valda lönsamhetskriteriet och av att man nästan alltid ansåg, att projekten (utan ändringar) hade en tillräckligt hög lönsamhet.

6.5 Skillnader i urvalsprocessen för olika typer av projekt och för olika länder

Undersökningen täcker endast projekt som innehåller biståndsfinansiering även om många av de belysta frågeställningarna är gemensamma för sådana och rent lokalfinansierade projekt. I studien har en analys gjorts av huruvida urvalsprocessen i några avseenden skiljer sig för stora och små projekt samt för nya projekt och fortsättningsprojekt.

Sökandet efter alternativ var mer omfattande för stora projekt och nya projekt än för små och fortsättningsprojekt. Några skillnader i teknikanvändningen noterades ej.

Trots påtagliga skillnader i ekonomiska, politiska, administrativa och andra förhållanden i de tre undersökta länderna var likheterna i de aspekter av urvalsprocessen som studerats mycket stora. Den enda mer anmärkningsvärda skillnaden var att man i Tanzania normalt involverade politiker på högsta nivå i urvalsprocessen, innan ett projekt presenterades för en möjlig finansiär. Någon motsvarighet fanns inte i Kenya eller i Zambia.

De stora likheterna leder till slutsatsen, att undersökningsresultaten kan tänkas ha en mer allmän giltighet för u-länder.

7

NÅGRA NORMATIVA SLUTSATSER

Av undersökningsresultaten drar författaren ett antal slutsatser som berör administratörer i u-länder, biståndsgivare och författare till den teknik-orienterade litteraturen.

7.1 Administratörer i u-länder

7.1.1 Betydelsen av den tidiga fasen

Avsevärt mera uppmärksamhet bör ägnas den tidiga fasen i urvalsprocessen. Fler alternativ bör provas i detta skede och prövningen bör göras på ett förutbestämt sätt, d v s en metod bör styra analysen. Det är väsentligt att en projektidé provas kritiskt på detta tidiga stadium. Ju längre den nått i formuleringsfasen, desto mindre blir sannolikheten för att den stoppas eller ändras. Därtill har alltför många "bundit sig" för den.

7.1.2 Biståndsgivarens påverkan på urvalsprocessen

Som nämnts ovan (6.2) leder ett positivt intresse från biståndsgivare för en projektidé till att båda parter medvetet eller omedvetet binder sig för idén. Den verkliga handlingsfriheten kvarstår inte längre. Dessutom koncentreras mottagarlandets ansträngningar på att presentera ett givaranpassat dokument snarare än att genomföra en verklig prövning av projektidén.

Landprogrammeringstekniken ger u-länderna en ökad frihet att själva bestämma resursfördelningen på projektnivå. Den bör således öka möjligheterna för u-landet att uppskjuta presentation av projektidéer för biståndsgivarna till ett senare skede i planeringen.

7.1.3 Tekniker

Bristen på tekniker för en djupare analys av projektidéerna på det tidiga stadiet i urvalsprocessen har redan påtalats. Det kanske inte är u-landsadministratörernas sak att utveckla lämpliga tekniker, men de har en viktig uppgift i att öka trycket på forskare, konsulter och andra för att dessa i högre grad ska ägna den tidiga fasen uppmärksamhet.

Kring användningen av cost/benefit-analys kan ett antal kommentarer göras. För det första torde mycket stå att vinna i att i rekrytering och utbildning ta hänsyn till de specialkunskaper som erfordras för att kunna genomföra samhällskostnadskalkyler. Mera sällan innehar en "planning economist" dessa kunskaper.

Innan avsevärda förbättringar genomförts i dessa kalkyler, torde det vara på sin plats att mera kritiskt ifrågasätta värdet av den information de ger.

En tämligen enkel och angelägen åtgärd för att förbättra kalkylerna vore att introducera en känslighetsanalys, för att ta hänsyn till osäkerhet.

7.2 Biståndsgivare

7.2.1 Den tidiga kontakten med projekten

Utöver de synpunkter som redan presenterats beträffande den tidiga kontakten med projekten bör ytterligare en anföras.

Den risk för en för tidig fastslåsning av en projektidé som ligger i att biståndsgivaren visar sitt intresse för idén bör kunna undvikas om biståndsgivaren frågar mer snarare än mindre när projektidéer presenteras. Givaren bör begära en klarare redovisning av varför just det projektet valts, varför det utformats som det gjorts och begära en redovisning av med vad det jämförts. Detta innebär inte, att biståndsgivaren vet svaren bättre, utan frågorna ska ställas därför att projektidéerna ofta presenteras utan egentlig analys. Dessa frågor skulle då kunna generera en för u-landet önskvärd analys och framtvinga alternativa överväganden.

7.2.2 Tekniker för projektbedömning

Biståndsgivarnas inflytande på teknikanvändningen vid projektbedömning inom u-landsadministrationerna är uppenbar. Det är troligt att detta förhållande kommer att bestå. Därför är det väsentligt, att vederbörlig hänsyn tas till u-ländernas möjligheter att tillämpa de tekniker biståndsgivarna föredrar. Det är farligt lätt för givarna att anställa "teoretiker", som är väl förtrogna med de akademiska landvinningarna och ständigt reviderar projektbedömningen i riktning mot ökad förfining och komplexitet. Detta ställer (som denna studie visat) krav på u-länderna, som kan vara svåra att leva upp till.

7.2.3 Tekniskt bistånd

Kunskaperna i de tekniker som kommer till användning vid projektbedömning föreföll klart otillräckliga i de undersökta länderna. Inom detta verksamhetsområde kunde därför personalbiståndsinsatser övervägas.

7.3 Den teknik-orienterade litteraturen

Författaren hävdar, att den teknik-orienterade litteraturen hittills väsentligen inriktats på att presentera cost/benefit-analys som det lämpligaste sättet att göra konsekvensbedömningar av utvecklingsprojekt. Detta innebär, att intresset koncentrerats till den sena delen av projektformuleringsfasen. Den

ekonomiska analysen görs, när ett projekt i detalj har bestämts i fysiska, organisatoriska och andra avseenden. Det finns därför anledning att ifrågasätta det ensidiga intresse som ägnats cost/benefit-analysen. Betydande ansträngningar borde göras för att utveckla tekniker, som kunde hjälpa beslutsfattarna med de val som träffas i den tidiga fasen. Ett förslag till en sådan teknik utvecklas också av författaren.

En påtaglig svaghet i litteraturen är, att den i alltför begränsad utsträckning ser projektformuleringen och urvalet som en process över tiden inrymmande en lång rad beslut. Inte heller tar den hänsyn till de konsekvenser biståndsfinansiering har för processen och det faktum att processen försiggår i en organisationsstruktur. Detta har bl a inneburit att den tidiga fasen försummats.

Författaren menar också, att man i den teknik-orienterade litteraturen tar otillräcklig hänsyn till de begränsningar av olika slag, som kan försvåra eller omöjliggöra införandet av de föreslagna teknikerna. Om dessa av praktikerna upplevs som alltför sofistikerade, alltför tidskrävande, alltför datakrävande etc så ökar deras motvilja att ens pröva dem. Den alltmer förfinade cost/benefit-analysen lider av dessa svagheter.

8

EN TEKNIK FÖR DEN TIDIGA FASEN I URVALSPROCESSEN

Mot bakgrund av slutsatsen om den tidiga fasens betydelse bör nya tekniker utvecklas i syfte att förbättra beslutsfattandet i denna fas. Författaren utvecklar ett förslag till en sådan teknik, som kortfattat presenteras här.

Tekniken utformas så att den väntas leda till

att analysen av projekttiderna fördjupas i den tidiga fasen

att de dimensioner i vilka projekttiderna analyseras förutbestäms

att alternativövertvägandena ökar

Vidare tas hänsyn till de begränsningar, som kan tänkas föreligga där tekniken ska användas så att den verkligen går att tillämpa.

8.1

Teknikens grundläggande steg

Tekniken är uppbyggd i följande sex steg

- 1 Identifiera ett problem/tillfälle av hög prioritet och kalla detta försvararen.
- 2 Identifiera en utmanare till försvararen.

- 3 Identifiera alternativa projektutformningar för försvararen respektive utmanaren.
- 4 Analysera de tekniska, administrativa och sociala förutsättningarna, marknadsutsikterna och målbidragen för de olika projektutformningarna.
- 5 Jämför och välj den bästa utformningen för försvararen respektive utmanaren.
- 6 Jämför det kvarvarande alternativet för försvararen med det kvarvarande alternativet för utmanaren och träffa ett slutligt val.

Stegen framgår också av figuren i bilaga 1

Nedan kommenteras i korthet innebörden i dessa sex steg.

8.2

Steg 1: Identifiering av en försvarare

En försvarare identifieras antingen utanför den ansvariga projektplaneringsenheten och presenteras för denna, eller också inom enheten. Det förre fallet är vanligt och är därför betydelsefullt.

I det senare fallet får planeringsenheten med utgångspunkt i en mer eller mindre väl formulerad utvecklingsstrategi för sektorn ifråga söka ett problem/tillfälle av hög prioritet. Personer med olika erfarenhet och som representerar olika specialiteter liksom beslutsfattare på hög nivå bör delta i de diskussioner, som leder till att en försvarare väljs.

8.3

Steg 2: Identifiering av en utmanare

En utmanare har tre uppgifter. För det första erbjuder den ett alternativ om försvararen befinns vara svag. Denna uppgift är viktig, då det kan vara svårt att stoppa även ett mindre bra projekt, när bristen på projekt är stor. För det andra blir utmanaren en måttstock med vilken försvararen jämförs. För det tredje innebär utmanaren, att sökandet efter alternativ vidgas.

Utmanaren identifieras genom att det eller de huvudmål försvararen bidrar till klarläggs, och man frågar sig på vilka andra sätt detta/dessa mål kan nås.¹⁾ Utifrån dessa andra sätt väljs det projektförslag som förefaller mest lovande till utmanare.

1) Man bör skilja mellan två målnivåer. "The national objective level" är den högre nivån, där ett projekts huvudmål återfinns. Det är på denna nivå alternativa projekt identifieras. Alternativ genererade på den lägre målnivån, "the commodity objective level" ger upphov till alternativa utformningar av ett och samma projekt.

8.4 Steg 3: Alternativutformningar av försvararen och utmanaren

När väl två konkurrerande projekt, som ger bidrag till samma huvudmål valts, identifieras för vart och ett av projekten två konkurrerande utformningar som sedan ska jämföras.

Om ambitionsnivån stannar vid försvararen och en utmanare samt två utformningar av varje, får man fyra alternativ som ska analyseras. Hur den analysen ska genomföras framgår av steg 4.

8.5 Risk

Viktigt i analysen i steg 4 är att klarlägga i vilka avseenden det föreligger risk för att projektet misslyckas. Om ett projekt förutsätter förändringar i ekonomiska, sociala, kulturella eller andra förhållanden utsätts projektet för större risk att misslyckas än om det kan genomföras utan förändringar.¹⁾ (Ny teknologi, förändrade köpvanor, omfördelning av arbetsuppgifter i familjen, ändrade föreställningar om tabun etc.)

8.6 Steg 4: Analys av förutsättningar och målbidrag

8.6.1 Tekniska förutsättningar

Alternativens tekniska förutsättningar granskas. Beroende på projektens art kan en lång rad olika förhållanden komma att belysas. Resultatet av analysen blir ett kvalitativt omdöme om den tekniska sundheten i vart och ett av alternativen och en riskanalys av ovan antytt slag.

8.6.2 Administrativa förutsättningar

Alla i projekialternativen inblandade gruppers administrativa kapacitet klarläggs, vartill en riskanalys tillkommer, t ex om denna kapacitet måste höjas.

8.6.3 Sociala förutsättningar

Speciellt intresse bör ägnas åt projekialternativens sociala förutsättningar. Särskilt angeläget förefaller detta vid formuleringen av jordbruksprojekt, då landsbygdsbefolkningen är mer traditionellt orienterad än andra grupper. Konsekvenserna av en olämplig projektutformning kan där vara mera förödande för projektet och/eller den sociala och kulturella ordning det stör. På de förväntade positiva och negativa konsekvenser i den socio-ekonomiska miljön bör noteras för vart och ett av alternativen och dessutom bör en riskanalys göras.

¹⁾ Sådana förändringar kan givetvis vara både nödvändiga och önskvärda och utgöra en del av de mål man vill nå.

8.6.4 Marknadsutsikter

I den mån projektet ger upphov till varor eller tjänster, som skall marknadsföras bör marknadsutsikterna uppskattas efter en tre-gradig skala - osäkra, acceptabla eller goda. Därtill bör noteras vilka sociala grupper som kan förväntas uppträda som konsumenterna. Slutligen bör andelen exportförsäljning uppskattas.

För projekt där varorna/tjänsterna inte marknadsföras bör mottagargrupperna identifieras.

8.6.5 Målbidrag

Med hjälp av en målbidragsmatris noteras för vart och ett av alternativen förväntade målbidrag, såväl positiva som negativa, med angivande av bidragets omfattning som litet, medium eller stort. Till detta kommer möjligheten att målbidraget är obefintligt, vilket i så fall noteras. Ett plus- eller minustecken anger bidragets art. (Målmatriken återges i bilaga 2)

I målmatriken återfinns det eller de huvudmål och de mål på lägre nivå (commodity objectives) som tidigare identifierats. I den mån som alla projekt regelmässigt granskas i förhållande till vissa mål - t ex förmåga att ge upphov till utländsk valuta och arbetstillfällen - kan dessa före analysen specificeras i matriken. Vilka mål, som förutom de nu nämnda skall föras in i matriken beror av det enskilda projektalternativets art och ges som svar på frågan om vilka konsekvenserna av alternativet förväntas bli.

8.7 Steg 5 och 6: Val mellan alternativen

Analysen i steg 4 ger det underlag med hjälp av vilket valen i steg 5 och 6 görs. Först väljs den bästa utformningen av försvararen respektive utmanaren. Därefter jämförs dessa två alternativ, försvararen och utmanaren, och det bästa av dessa blir det slutliga valet.

8.8 Omfattning av analysen

Det kan tyckas, att den föreslagna analysen är mycket ambitiös och det kan den också bli, även om den knappast behöver bli det. Avsikten är inte, att den ska ersätta själva projektformuleringen. Den bör ge en första tämligen grov uppfattning av de olika alternativens starka och svaga sidor.

Några entydiga anvisningar för hur djupt denna första analys ska föras kan inte ges. Förutom av den mycket allmänna synpunkten ovan blir den beroende av den tillgängliga planeringskapaciteten, datatillgången, projektens art och storlek etc. Av vikt är det emellertid att de olika dimensionerna i steg 4 bibehålls.

En viktig egenskap hos den föreslagna tekniken, som påtagligt underlättar dess införande, är att den kan introduceras steg för steg.

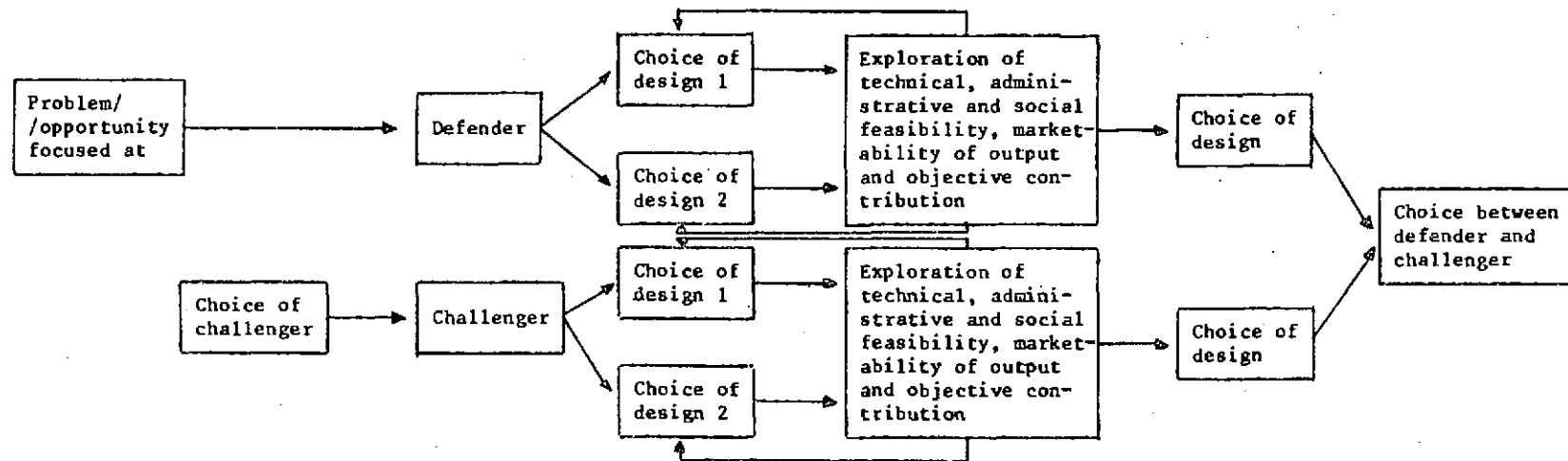
I ett första skede är det lämpligt att nöja sig med att på ett enda alternativ genomföra analysen i steg 4 (förutsättningar och målbidrag). Detta innebär för de tre studerade länderna, att steg 4 införs för att formalisera övervägandena i den tidiga fasen utan andra ändringar i processen.

I nästa skede bör med hänsyn till betydelsen av det första valet i urvalsprocessen en utmanare introduceras. Fortfarande analyseras bara en utformning av de två projekten.

När denna förändring är etablerad introduceras alternativa projektutformningar.

Flexibiliteten i tekniken bör utnyttjas och beskrivningen ovan ska inte uppfattas som den enda möjliga ordningsföljden. Tekniken bör också användas med flexibilitet visavi enskilda projekt. Det kan mycket väl tänkas, att det t ex på grund av redan fattade beslut är helt meningslöst att föra tanken på en utmanare på tal.

The Basic Steps in the Approach to the Selection of Projects for Persuance
in Maturation Processes



The Objective Contribution Matrix

In the objective contribution matrix objectives (O_i) are entered in columns and alternatives (Y_j) in rows. In each resulting cell ($O_i Y_j$) objective contribution from alternative (Y_j) to objective (O_i) is found. The lay-out of the matrix is shown below.

Alternative $Y_j (j=1...n)$	Objective $O_i (i=1...n)$				
	O_1	O_2	O_3		O_n
Y_1					
Y_2					
:					
Y_n					

Normally three matrixes will be used in the analysis. In the first matrix objective contributions from the alternative design of the defender are entered, and in the second the contributions from the alternative designs of the challenger are recorded. It is convenient to use two matrixes as O_i is likely to differ for the defender and the challenger. In both matrixes the national objective (or possibly the objective set) to which the defender primarily contributes will be found. The commodity level objective in the two matrixes will be different, however.

The third matrix is simply a summary in which the preferred design of the defender and the challenger are entered.

In the matrixes the prime objectives at the national and the commodity levels, which were the basis for the identification of challengers and designs, will be pre-specified. Other objectives at the national level, which are attached a high weight and against which projects usually are scrutinized should also be pre-specified. Which these objectives are has to be determined in a particular context, but for the sake of exemplification employment generation and foreign exchange earnings/savings are objectives that may belong to that set.

Space should be left in the matrix for objectives that are not pre-specified. Although these objectives may be attached less weight, it is possible that there are so remarkable differences between alternatives in these objective dimensions that they will affect the outcome of a comparison. Which these other objectives are will be revealed as an answer to the question, what positive and negative consequences of a project there are.

Objective contribution can be both positive and negative, and it is equally important to take note of the negative contributions. Mechanization may contribute positively to a production or growth objective, but the contribution to an employment objective may be negative.

- 11 Aktionsevaluering - en alternativ evalueringsmetod inom småindustriprogrammet i Kenya. Förf.: Hans Kristensen, Institutet för Utvecklingsforskning i Köpenhamn (1975 03 04)
- 12 Konflikter inom landsbygdsutvecklingen i Etiopien - sammanfattning av Ethiopia Political Contradiction in Agricultural Development. Förf.: Michael Ståhl, 1974 (1975 03 04)
- 13 Tanzanias bank för landsbygdsutveckling - en nordisk utvärdering i sammanfattning, november 1974. (1975 03 04). Förf.: K E Svendsen, H Westman, R Sörum, L Wohlgemuth
- 14 Arbetsintensiva metoder inom vägbyggnadsverksamhet. Sammanfattning av forskningsprojektet "Study of the substitution of labour and equipment in civil construction" utfört inom Världsbanken (1974 04 05)
- 15 När elektriciteten kom till byn - sammanfattning av en studie om landsbygdselektrifiering i Kenya. Förf.: Anders Hjort. ("Socio-economic effects of rural electrification in Kenya" - Department of Social Anthropology, University of Stockholm, 1974) (1975 06 15)
- 16 Vart tar alla studenter vägen? - sammanfattning av en studie rörande zambiska sekundärskoleelevers arbetsmarknadssituation efter avslutad utbildning. Tracer Project Group, University of Lusaka, Zambia
- 17 En sammanfattning av Tanzanias utvecklingspolitik - mål och resultat 1967-74. Förf.: Reginald Green (1975 07 24)
- 18 En sammanfattning av WHAT NOW för en alternativ utveckling. Sammandrag av The 1975 Dag Hammarskjöld Report on Development and International Cooperation. (1975 08 04)
- 19 Den växande fattigdomen i Indien - skiss till en analys av Indiens utvecklingspolitik. Förf.: Göran Djurfeldt och Staffan Lindberg (1975 08 28)
- 20 Seger över smittkopporna eller vi kan - bara vi vill. En sammanfattning om mänsklighetens kamp mot smittkopporna (1975 09 17)
- 21 Sammanfattning av VAD STYR VALET AV PROJEKT I U-LÄNDER. Förf.: Lars-Erik Birgegård (1975 10 03)