

# Sidas stöd till Utan Gränser/SCCs insatser i Honduras efter orkanen Mitch

**Återuppbyggnad av ekonomi och produktion för familjer  
och ekonomiska föreningar inom den sociala sektorn i  
Honduras**

**Ingmar Armyr  
Mats Bartling**

**Avdelningen för Samverkan  
med Enskilda Organisationer  
och Humanitärt Bistånd**



# Sidas stöd till Utan Gränser/SCCs insatser i Honduras efter orkanen Mitch

**Återuppbyggnad av ekonomi och produktion för familjer och  
ekonomiska föreningar inom den sociala sektorn i Honduras**

**Ingmar Armyr  
Mats Bartling**

**Sida Evaluation 00/42**

**Avdelningen för Samverkan  
med Enskilda Organisationer  
och Humanitärt Bistånd**

This report is part of *Sida Evaluation*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, *Sida Studies in Evaluation*, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

Reports may be *ordered* from:

Infocenter, Sida  
S-105 25 Stockholm  
Telephone: (+46) (0)8 795 23 44  
Telefax: (+46) (0)8 760 58 95  
E-mail: [info@sida.se](mailto:info@sida.se),

Reports are also available to *download* at:

<http://www.sida.se/evaluation>

Authors: Ingmar Armyr, Mats Bartling.

The views and interpretations expressed in this report are the authors and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 00/42

Commissioned by Sida, Avdelningen för Samverkan med Enskilda Organisationer och Humanitärt Bistånd

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: 1998-006030

Date of Final Report: Mars 2000

Printed in Stockholm, Sweden 2001

ISBN 91-586-8895-1

ISSN 1401-0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm

Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

E-mail: [info@sida.se](mailto:info@sida.se). Homepage: <http://www.sida.se>

## Innehållsförteckning

	<u>Sid</u>
Sammanfattning	i - ii
1. Bakgrund	1
1.1 Situationen	1
1.2 Sidas stöd	1
1.3 SCC's insats	2
1.3.1 Ansökan	2
1.3.2 Utvärderingens syfte	2
1.3.3 SCC's arbete i Honduras samt generell inriktning	2
2. Metoder för utvärderingen	3
2.1 Huvudmottagare	3
2.2 Målgruppen	3
2.3 Begränsa antalet organisationer	4
2.4 Stickprov	4
2.5 Gemensamma besök med arbetsuppdelning	4
2.6 Diskussion	4
3. Utvärderingens resultat	5
3.1 Beredningsprocessen av den operativa planen	5
3.2 Betalningsrutiner och ekonomisk dokumentation	6
3.3 Målgruppsbestämning	9
3.4 Målgruppens deltagande	11
3.5 Fördelning av resurserna	12
3.6 Samarbetspartnerns rådgivningskapacitet	13
3.7 Långsiktigheten i stödet	14
3.8 Ekologiska aspekter	15
3.9 Psyko-social verksamhet	16
3.10 Upphandlingskapacitet och kompetens inom projektet	17
3.11 Beskrivning av de huvudsakliga besöksmålen	20
3.11.1 COAVAY	20
3.11.2 COOPACYL	21
3.11.3 Union y Lucha	23
3.11.4 La Sabana och Brisas del Ulúa	24
4. Slutsatser och rekommendationer	25
4.1 Slutsatser	25
4.1.1 Projektets styrka	25
4.1.2 Projektets svagheter	25
4.2 Rekommendationer	26
5. Lessons learned	27
Bilagor:	
I. Uppdragsbeskrivning	
II. Arbetsprogram i Honduras	
III. Karta utvisande resroute vid besöken	
IV. Förkortningar	



## **SAMMANFATTNING**

Efter den katastrof som orkanen Mitch åstadkom i Honduras i oktober 1988, där en stor mängd familjer lämnades bostadslösa, odlingsbar mark, vägar och broar, etc spolades bort, beviljade Sida i januari 1999 ett bistånd från det humanitära anslaget till Utan Gränser/SCC på totalt SEK 30 miljoner under perioden 1999 – 2000, varav SEK 18 miljoner för första året. Biståndet baserades på av SCC tillsammans med elva samarbetspartners inom Kooperationen i Honduras framtaget projektförslag under namnet PREFESS (Proyecto de Reconstrucción de las Economías Familiares y Empresas del Sector Social de Honduras). Stödet skulle riktas till medlemmar inom Kooperationen (i första hand 48 000 personer i 140 kooperativ) och skulle innehålla stöd till återuppbyggnad av bostäder, aktivering av jordbruket för ökad livsmedelssäkerhet, aktivering av småindustrier, återuppbyggnad av lokal och central infrastruktur inom Kooperationen samt psykosocialt motiveringsarbete som de viktigaste komponenterna.

SCC's avtal med Sida inkluderade en möjlighet för Sida att genomföra en revision på plats i Honduras. Föreliggande rapport är resultatet av en sådan revision, som på Sida's uppdrag genomfördes under perioden 7 – 18 februari 2000 i Honduras av Ingmar Armyr och Mats Bartling. Missionen besökte ett antal kooperativ/föreningar som ingått i stödet (se bilaga III), utvalda som stickprov i samarbete med SCC enligt missionens önskemål att nå familjer som fått del av de väsentliga komponenterna av stödet samt tillhörande minst tre olika kooperativa federationer. Utvärderingen inkluderade även omfattande intervjuer och genomgångar med respektive ansvarig för projektets genomförande och för den ekonomiska administrationen på SCC, samt på federationsnivå och berörda lokala myndigheter.

Arbetet mellan konsulterna delades, enligt uppdragsbeskrivningen, så att Ingmar Armyr hade huvudansvaret för utvärderingen av projektets design och relevans för den katastrofdrabbade målgruppen och långsiktig utveckling medan Mats Bartling hade huvudansvaret för granskningen av projektets genomförande, arbetssätt och kostnadseffektivitet. Arbetet bedrevs med stor öppenhet inom missionen. De slutsatser och rekommendationer som presenteras är ingående diskuterade inom missionen, vilken enat står bakom dem och har presenterats för SCC och dess samarbetspartners med en livlig och positiv diskussion som resultat.

### **Följande slutsatser om projektets styrka kan redovisas:**

1. Stödet har distribuerats ut till en mängd människor som drabbats av orkanen Mitch
2. Inga oegentligheter har hittats i projektet
3. Beslutsprocessen har varit öppen och involverat en mängd deltagare på flera nivåer
4. Det finns ett tydligt och kraftigt ledarskap inom projektet
5. Insatserna har i huvudsak genomförts enligt tidsplan och budgetens huvudlinjer
6. Det finns ett detaljerat utarbetat regelverk för upphandling och projektorganisation
7. Stödet har riktats till en produktiv grupp och därmed bör långsiktiga positiva effekter nås
8. Många hus byggda inom projektet bör kunna motstå en liknande händelse som Mitch

## **De viktigaste svagheterna i projektet är:**

1. För lite social hänsyn har tagits vid fördelningen av de tilldelade humanitära medlen
2. Det har förekommit olika nivå på stöd till personer som drabbats på likartat sätt
3. Flexibiliteten vid utnyttjandet av medlen har varit låg under genomförandefasen
4. De drabbade familjerna har inte genomgående varit delaktiga i planeringen av stödet
5. Bokföringen är komplicerad och svårgenomtränglig och ansvarsfrågan är oklar
6. Få samordnade upphandlingar har genomförts med motivet att sänka kostnaderna
7. Upphandlingsunderlagen har varit genomgående bristfälliga
8. Den tekniska rådgivningskompetensen på federationsnivå är svag
9. Den stödda jordbruksproduktionen är inte mindre sårbar efter stödet än tidigare

## **Följande huvudrekommendationer redovisas därför:**

1. Budgeten för projektets år 2 skall omarbetas utifrån bl a följande kriterier:
  - a. Viss del går till icke-organiserade drabbade familjer i projekts närhet, som lätt hade kunnat inkluderas i det humanitära stödet för år 1
  - b. En justering görs för de medlemmar som uppenbart missgynnats år 1
  - c. En omprövning görs avseende koop/föreningar och komponenter enligt aktuellt behov
  - d. Enhetliga kostnadsnivåer för olika typer av insatser skall gälla för alla federationer
2. Kapaciteten hos federationerna bör förstärkas år 2 inom följande kompetensområden: bokföring/administration, upphandling, jordbruksteknik och projektledning – för att:
  - a. kunna hantera datoriserad bokföring
  - b. öka flexibiliteten under projektets gång med bibehållen kontroll
  - c. underlätta samordnad upphandling och öka upphandlingskompetensen på lokal nivå
  - d. stärka målgruppens deltagande och kunskap om projektet
  - e. stödja ekonomiskt och ekologiskt hållbar produktion
3. Projektet bör tillse att bättre upphandlingsunderlag genomgående används vid inköpen
4. SCC, Tegucigalpa bör för sin bokföring omgående utnyttja ett adekvat bokföringsprogram
5. Viss del av det resterande projektstödet bör ej utbetalas innan tillfredsställande revisionsrapporter inkommit till Sida
6. Det bör finnas en större kontakt än för närvarande mellan projektet och Sida's representation i Honduras samt med andra biståndsgivare verksamma i Honduras

## 1. Bakgrund

### 1.1 Situationen

Att idag i Honduras nämna ordet "Mitch", mer än ett år efter orkanens framfart med kraftiga regn i oktober 1998, skapar fortfarande kraftiga reaktioner hos dem som drabbades. Minnen far förbi. Minnen från de dagar, då en stor del av de små tillgångarna för livets nödtorft försvann. Minnesbilderna har etsat sig fast, och fortfarande syns spår efter katastrofen.

Men mycket har också gjorts. På vissa områden där resurser funnits att restaurera syns inga spår alls efter ovädrets framfart. På flera exempelvis ekonomiskt viktiga transportvägar, kan en besökare idag inte på något sätt se hur situationen var för ett drygt ett år sedan. Ett oväder är ju ett exempel på naturens härjningar. Konsekvenserna av dessa härjningar är dock till mycket stor del betingat av sociala och ekonomiska faktorer i samhället. De fattiga drabbas hårdast genom att exempelvis bebo och odla den mest sårbara marken högst upp i sluttningar och närmast flodfårorna. Vid återuppbyggnaden märks också sårbarheten hos de svagaste grupperna. Värdefulla kontakter, tillgång till kapital och organisering mm är avgörande faktorer, där oftast de svagaste och mest utsatta kommer sist.

Statistiken för skadorna i Honduras efter Mitch visar exempelvis att man uppskattade antal döda till ca 6000, 2 miljoner (35%) av befolkningen tillfälligt evakuerad och 1,4 miljoner personer med bestående skador på hus, hem och tillgångar. I huvudsak drabbades de norra, centrala och södra delarna av landet. Mitch drabbade också ett stort antal av samhällets funktioner, exempelvis arbetstillfällen inom plantager, hopsättningsindustrier och jordbruk, liksom tillgången på rent vatten och hälsovård, kommunikationer och energitillgång. Uppgifter finns om 100.000 förstörda bostäder, förutom skolor och andra byggnader. Stora skador uppstod även på jordbruksproduktionen vilket gäller både odling för självhushåll såsom majs, bönor mm, liksom på exportproduktionen av exempelvis bananer, kaffe, palmolja och tropisk frukt.

### 1.2 Sidas stöd

Sida har utifrån den situation som Mitch förorsakade prioriterat återuppbyggnaden i Centralamerika och avsatt ca 1,4 miljarder SEK under tre år. Sidas prioriteringar och inriktning på stödet baseras på det som föreslås i regeringsskrivelsen som Sida lämnade till regeringen den 16 december 1998. Grundläggande generella principer och prioriteringar för Sidas stöd för respektive länder, föreslås i regeringsskrivelsen.

Sidas riktlinjer för stödet till Centralamerika sammanfattas bl.a genom följande utgångspunkter: långsiktighet, helhetsperspektiv och målgruppen i fokus; medvetenhet om samhällsprocesser och konfliktrisker; ett förebyggande perspektiv - ett landanpassat och decentraliserat arbetssätt. Stödet ska kombineras med ett aktivt svenskt agerande i frågor som berör miljö, att de fattigaste och mest marginaliserade grupperna får högsta prioritet samt vikten av god samhällsstyrning, decentralisering och folkligt deltagande. Insatserna ska bl.a. fokuseras på bostäder, småbönders situation, vatten hälsa och sanitet, miljö, att förebygga katastrofer och demokratisk utveckling.

### 1.3 SCC's insats

#### 1.3.1 Ansökan

Den nu för utvärderingen aktuella ansökan till Sida från Utan Gränser /Swedish Cooperative Centre (SCC) om humanitära medel inkom i december 1998 till Sida. Ansökan avser enbart stöd till Honduras, är på två år och sökt belopp uppgår till 31 920 000 SEK. Sida beviljade ansökan i januari 1999 med ett belopp på 30 000 000 SEK.

Insatsen som på spanska har beteckningen PREFESS (Programa de Reconstrucción de las Economías Familiares y Empresas del Sector Social de Honduras) specificerar 9 komponenter (insatsområden): aktivering av jordbruket för ökad livsmedelssäkerhet (självhushållning), småsaklig agro-industri (avsalugrödor såsom kaffe, palmolja etc), bostäder, lokal infrastruktur (vattenledningar, bevattningssystem etc), småföretagsverksamhet (sömnad, småbutiker, saltframställning etc), kooperativa föreningarnas infrastruktur (kontor etc), utbildning, undersökning och motiveringsarbete (bl.a psyko-social hälsa), lokal projektledning (förstärkt rådgivnings- och administrativ kapacitet inom kooperativen och inom SCC Honduras), samt administration SCC. Stödet gavs via 9 honduranska federationer av olika lokala kooperativ, förutom till ett institut knutet till den kooperativa rörelsen. Inom respektive federation gavs stödet vidare till de enskilda medlemskooperativen eller till föreningar anslutna till kooperativen.

Efter att Sida hade beviljat ansökan utarbetade SCC i Honduras en operativ plan för insatsen för 1999. Denna bygger helt på den inlämnade ansökan men preciserar med mycken detalj insatsens olika delar. Arbetssättet för utarbetandet av den operativa planen hade karaktär av en under ett par månader utdragen förhandlings- och konsultationsprocess där SCC därefter tar det slutgiltiga beslutet. Arbetssättet beskrivs ingående på särskild plats i rapporten. För år 2000 (dvs projektets år 2) utarbetas en ny operativ plan med ett liknande arbetssätt som det som användes vid utarbetandet av 1999 års plan.

#### 1.3.2 Utvärderingens syfte

I avtalet mellan Sida och SCC fastställs att SCC till Sida ska lämna en delrapport senast den 31 mars 2000 innan utbetalning kan ske av resterande medel som avser verksamheten år 2000. Inför SCCs kommande delrapport beslutade Sida att en extern utvärdering skall göras för att förmedla erfarenheter och ge en övergripande bild av projektets funktion, relevans och måluppfyllnad. Sida ansvarar för utvärderingen. Utvärderingen ska tjäna som gemensamt beslutsunderlag åt Sida och SCC inför återstoden av projektiden. Utvärderingens resultat skall också ställas till SCCs förfogande för bl.a fortsatt diskussion i fält (se bilaga 1, Uppdragsbeskrivning).

#### 1.3.3 SCCs arbete i Honduras samt generell inriktning

SCC har sedan början av 1990-talet stött verksamhet i Honduras med bl.a medel från Sidas folkrörelseanslag. Årsbudgeten har legat på ca 3-4 miljoner SEK. För närvarande pågår tre projekt som i huvudsak innebär stöd till kompetensförstärkning inom den kooperativa rörelsen i landet, inklusive ökad gender-medvetenhet och ekologisk odling. SCC har ett kontor i landet med en projektledare, en ekonomiansvarig och en sekreterare.

I och med att ansökan för PREFESS beviljades utökades SCCs kontor med en person samt finansierades några rådgivare och administrativ förstärkning med placering inom några av de stödda federationerna. Det kan konstateras att genom den nu aktuella insatsen ökade SCC Honduras årliga verksamhetsvolym med ca 8 gånger.

SCCs profil i landet innan den nu aktuella insatsen har varit att stärka de nationella kooperativa rörelserna. I avsaknad av en stark nationell samordning mellan de kooperativa rörelserna, har i vissa fall SCC tagit på sig den samordnande rollen. Detta har inte minst skett genom sin lokala samordnares ingående kunskap om den kooperativa rörelsen i landet. Denna person har också spelat en huvudroll i genomförandet av den nu aktuella insatsen, efter att denne frikopplades från den sedan tidigare pågående verksamheten finansierad bl.a över folkrörelseanslaget. Grunden till den nu stora utvidgningen har därför varit en ingående kunskap och nära kontakter inom den kooperativa rörelsen i landet, med ett tydligt fokus på kapacitetsuppbyggnad. Stöd till aktiviteter och organisationer utöver den kooperativa rörelsen har inte förekommit genom SCC i nämnvärd omfattning i Honduras.

SCCs generella målsättning enligt "Lineamientos de cooperación para el desarrollo" innebär bl.a att man prioriterar stöd till kooperativt producerande organisationer och andra organiserade intressegrupper, samt stöd till NGO's med nära koppling till den kooperativa rörelsen som arbetar med informellt organiserade grupper. Detta innebär exempelvis att man inte arbetar med enstaka individer, lokala myndigheter eller enskilda producenter. SCC fokuserar sitt stöd på fattigdoms-bekämpning och ger prioritet till organisationer som ger stöd till samhällets mest utsatta sektorer, även om detta uttryckligen inte innebär ett stöd till de mest fattiga. Denna fokusering av målgrupp bör kunna ses som ett strategiskt och logiskt val utifrån SCCs målsättning. Denna målgrupp är dock inte alltid lika med målgruppsbestämningen vid humanitära insatser, där enbart den utsatta människans behov ska sättas i centrum. Detta kommer att diskuteras vidare längre fram i rapporten.

## 2. Metoder för utvärderingen

Uppdragsbeskrivningen uppfattades av utvärderarna som omfattande och vid. Detta innebar att vissa definitioner, avgränsningar och arbetsmetoder för utvärderingen var nödvändiga att klargöra direkt av utvärderarna, inom det som utvärderarna uppfattade som den i uppdragsbeskrivningen angivna ramen.

### 2.1 Huvudmottagare

Huvudmottagare för utvärderingen uppfattades som Sida-SEKA/Hum, och att uppdragsbeskrivningen därmed är skriven för att i huvudsak svara mot Sidas behov, och att förmedla information till Sida. Dessutom ska rapporten ställas till SCCs förfogande.

### 2.2 Målgruppen

Vad gäller definitionen av den direkta målgruppen för insatsen, uppfattades den som drabbade enskilda medlemmar i ett kooperativ eller till den kooperativa rörelsen närstående organisationer. Indirekt målgrupp är bl.a de enskilda medlemmarnas familjer. Målgruppens

kooperativa föreningar, och insatser för att stärka dessa, har setts som medel för att nå målgruppen.

## 2.3 Begränsa antalet organisationer

Med tanke på omfattningen av både antal samarbetsorganisationer inom insatsen och antalet frågeställningar i uppdragsbeskrivningen gjordes valet att begränsa antalet organisationer och i stället fördjupa besöken. Detta för att i möjligaste mån kunna penetrera så många frågeställningar som möjligt på ett någorlunda rimligt sätt, men på bekostnad av en svag representativitet genom det i antal besök begränsade urvalet.

## 2.4 Stickprov

Utvärderingen skulle ske genom besök i lokala kooperativ, utvalda genom stickprov i samråd med UG. För att uppfylla kravet på att vara stickprov bedömdes att utvärderarna bestämmer kriterierna för urvalet av samarbetsorganisationer, medan UG Honduras gjorde det definitiva urvalet utifrån dessa principer och logistiska hänsyn. Principerna för urvalet bestämdes gälla att täcka åtminstone ett kooperativ hos vardera tre olika federationer med olika inriktningar (sparkreditföreningar, självhushållsproduktion, agro-industri) bland de ingående federationerna (totalt tre djuplodande besök). Dessutom skulle besöken täcka husbyggnadskomponenten (pga dess relativa stora andel inköp och andel av budgeten), och den psyko-sociala verksamheten. Utifrån dessa av utvärderarna angivna kriterier gjordes programmet för besöken upp av SCC Honduras tillsammans med de stödda federationerna, kvällen innan denna fas av utvärderingen påbörjades. Förutom dessa djuplodande huvudbesök gjordes korta besök av mer ytlig karaktär som passade in under resan mellan dessa huvudbesök. Besöken omfattade 6 av fältbesökets 10 arbetsdagar ( se vidare bilaga 2, Program för besöket).

## 2.5 Gemensamma besök med arbetsuppdelning

Besöken genomfördes gemensamt mellan de två utvärderarna som arbetade dels separat utifrån respektive utvärderares arbetsområde och dels gemensamt i uppföljande samtal med målgruppen. Fasta prioriterade frågeområden fanns som underlag vid besöken från båda utvärderarna, vilka tillämpades med viss flexibilitet utifrån den givna situationen. Vad gäller studien av den administrativa och ekonomiska kontrollen inkl. kostnadseffektivitet skedde stickprov på plats utifrån befintlig dokumentation både vad gäller inköp och fördelning av bidrag. Vad gäller studien av insatsens upplägg och relevans inkl. urval av målgrupp och dess deltagande, skedde både öppna och delvis strukturerade intervjuer och besök på plats både tillsammans med och utan närvaro av projektpersonal.

## 2.6 Diskussion

Utvärderingen bör kunna anses uppfylla Sida önskan om att få ett underlag för beslut inför kommande medelsutbetalning, samt att detta underlag ställs till SCCs förfogande. Dock bör det vara rimligt att förvänta att värdet av utvärderingen för SCC för insatsens vidareutveckling och för den gemensamma kunskapsutvecklingen, kan vara mindre i detta fall

än om lärandeprocessen fått större utrymme i utvärderingen. Detta skulle ha kunnat ske om exempelvis seminarier eller diskussionsfora hade givits en större plats, liksom om processen för problemformuleringen för utvärderingen hade ägts till större del av de lokala samarbetsparterna. (Jmfr Sida UTV rapport 99/1, Are Evaluations Useful?)

Dessutom syns SCCs äganderoll över utvärderingen vara begränsad. Exempelvis visar samrådet mellan SCC och Sida avseende uppdragsbeskrivningen tecken på att inte ha varit fullt utvecklat. Bl.a nämns inte SCCs operativa plan, dvs själva insatsbeskrivningen som operativiserar den av Sida beviljade ansökan, i uppdragsbeskrivningens underlag för utvärderingen. Dessutom har SCC både från Honduras och dess regionkontor i Costa Rica först under utvärderingens avslutande fas fört fram ett flertal mycket relevanta frågeställningar som de själva brottas med i samband med insatsens genomförande.

### 3. Utvärderingens resultat

#### 3.1 Beredningsprocessen av den operativa planen

I början av november 1998 direkt efter Mitch-katastrofen påbörjades denna process på SCCs och de samarbetande federationernas initiativ. En katastrofgrupp bildades för att snabbt ta fram skadornas omfattning och behov hos de kooperativa föreningarna och söka hjälp för återuppbyggnad av Sida. Gruppen bestod av SCC och de federationer man samarbetat med tidigare.

Varje federation anmodade sina kooperativ att omgående komma in med en redovisning av skador och behov. De av kooperativen som svarat, fick sina behov analyserade och satta i prioriteringsordning.

SCC och federationerna samlades i den tekniska kommissionen där samtliga federationers inkomna svar från kooperativen presenterades och diskuterades. Därvid fastställdes de komponenter som skulle ingå i ett projektförslag samt de kriterier som skulle gälla vid urvalet av kooperativ och familjer. En preliminär lista över kooperativ, som skulle få del av stödet togs också fram. Kostnadsberäkningar för de olika typerna av insatser togs samtidigt fram i den tekniska kommissionen tillsammans med en tillsatt expertgrupp. Man visste vid det här tillfället, efter SCCs kontakter med Sida, att ett stöd om cirka USD 3 - 5 miljoner skulle kunna utgå.

Diskussioner fördes om även icke-kooperativa föreningar anslutna till en Kooperation skulle kunna inkluderas i stödet och beslutet blev att även de skulle ingå. Diskuterades även om icke-organiserade familjer i kooperativens närhet skulle få del av stödet, men beslutades att den gruppen ej ansågs kunna ingå i stödet.

Det framtagna projektförslaget presenterades av SCC för Sida i Stockholm och avtal om stöd från det humanitära anslaget på totalt SEK 30 miljoner för perioden 1999 – 2000 skrevs under i januari 1999. I mitten av februari började projektet organiseras och i mars installerades Hugo Reyes som projektkoordinator.

En ny lista över de kooperativ som skulle få del av stödet togs fram, då vissa på den ursprungliga listan redan hade fått stöd från annat håll. Samtidigt inrättades en lokal baskommission i alla dessa kooperativ som hade i uppgift att bereda insatsbehovet, utarbeta budget, organisera administrationen och hantera beslut i samband med genomförandet. Att

detta nya organ inrättades hade att göra med känd korruptionsbenägenhet, mm i de tidigare strukturerna.

De utvalda kooperativen anmodades nu att inkomma till sina federationer med nya listor över behoven i enlighet inom de komponenter som beslutats skulle ingå i stödet. De nya inkomna listorna granskades av respektive federation, inklusive inspektion på plats för att fastställa de faktiska skadorna. En stödnivå för varje kooperativ beräknades enligt respektive federations standard för husbyggnation, stöd till majsproducerande familjer, mm. På så sätt tog varje federation fram en total lista över stödbehov för alla sina utvalda kooperativ inom de beslutade komponenterna.

Varje federation hade enskilt möte med SCC och överlämnade sitt beräknade totala behov. SCC beslutade med ledning av samtliga federationers presenterade totalbehov och tillgängliga medel inom respektive komponent - enligt avtalet med Sida - hur stödet skulle fördelas, dvs detaljbeloppen fastställdes inom den operativa planen.

Regionala möten anordnades slutligen där samtliga stödmottagande kooperativ inom alla federationer informerades om den operativa planens detaljerade innehåll och vilka krav som ställdes vid genomförandet angående upphandling, medelshantering, mm. Vissa justeringar av aktiviteter i planen gjordes inom respektive komponent i projektet om klara felaktigheter uppdagades av församlingarna.

Den ovan beskrivna berednings- och beslutsprocessen karakteriseras av stor öppenhet och att ambitionen har varit stor att involvera samtliga berörda i beredningen av stödet. Det har man också lyckats med ned till kooperativ/föreningsnivå. Däremot har det varierat huruvida de enskilda drabbade familjerna hållits informerade om projektets innehåll och fått en chans att säga sin mening om hur ett eventuellt stöd skall utnyttjas inom kooperativet/föreningen. I normalfallet tycks representanten för gruppen ha talat å dessa medlemmars vägnar utan att inhämta deras specifika önskemål. Återredovisning till medlemmarna hur diskussionerna gått och vilka beslut som fattats tycks ha varit sällsynt.

Vid de besökta kooperativen/föreningarna har enskilda familjer intervjuats och den vanliga bilden är att de hållits utanför beredningsprocessen och besluten om den slutliga fördelningen av stödet mellan medlemmarna. Ansvar för att hantera de här frågorna låg på de nyinrättade lokala baskommittéerna och gruppens representant. Det visar sig alltså att de vanligtvis inte varit kapabla att föra den demokratiska beslutsprocessen ända ut till de drabbade familjerna. Inte heller har federationerna eller SCC haft kapacitet att bevaka att detta genomfördes på den nivån.

Det faktiska genomförandet av den operativa planen har skett med minimal tidsspillan. Projektet har därför i stort sett kunnat hålla tidsplan och - pga den hårda styrningen från både federationerna och SCC - den fastställda budgeten.

### 3.2 Betalningsrutiner och ekonomisk dokumentation

Ett flertal aktörer är delaktiga i penningflödet och återredovisningen. När de beviljade medlen utbetalats till SCC, Stockholm överförs de successivt till SCCs USD-konto i Costa Rica, enligt det regionala kontorets behovsredovisning. Kontot används inte enbart för

PREFESS-projektet och inte heller enbart för SCCs aktiviteter i Honduras utan används för samtliga SCC's projekt i Latinamerika.

Medel överförs därefter till SCCs USD-konto i Banco Atlantida i Tegucigalpa på SCCs Tegucigalpa-kontors begäran. Varje sådan begäran anger ingående saldo på kontot för den redovisade perioden, genomförda och beräknade utbetalningar från kontot och utgående saldo för perioden. Dessutom anges ineliggande och beräknade utbetalningar per federation samt övriga beräknade kostnader för projektet för den kommande perioden (perioden kan vara 1 – 2 månader) vilket med hänsyn till utgående saldot bildar underlag för begäran om utbetalning från Costa Rica.

När medel skall utbetalas till de olika samarbetsparterna (federationerna, m fl) överförs det belopp i USD från ovan nämnda konto som motsvarar det av den individuella federationen efterfrågade beloppet i HNL till ett HNL-checkkonto i Banco Atlantida. Checken skrivs därefter ut av den ekonomiansvariga på SCC, Tegucigalpa och kvitteras av en ekonomiansvarig på federationen.

Samtliga federationer skall ha beloppen insatta på bankkonton, där uttag enligt instruktion från SCC endast får göras med check. Federationerna har dock olika sätt att hantera de utbetalda medlen. Som ett exempel kan FACACH nämnas, som har medlen insatta på en sparkasseräkning i sin egna bank, då man inte har checkräkning inom banken. Belopp överförs därför till ett checkkonto i annan bank varje gång en check skall skrivas ut. ACAN, som ett annat exempel, har fem olika bankkonton, varav ett är reserverat för PREFESS-projektet. Man använder samma checkhäfte för att ta ut belopp från alla konton och skriver då på checken vilket konto som uttaget skall ske från, vilket leder till att PREFESS-uttagen inte åtföljs av checknummer i obruten nummerordning.

De checkar som federationerna skriver ut gäller faktiska belopp för avtalade inköp, antingen hanterade på federationsnivå eller ute på kooperativen. De inköpsansvariga skall först redovisa med minst tre konkurrerande anbud att bästa pris erhållits, enligt instruktion från SCC. Normalt skrivs checkarna ut per kooperativ och kan täcka ett flertal redovisade inköp inom flera komponenter i projektet. Checken löses således in av de inköpsansvariga och kvitton på utbetalade belopp summerat till checkbeloppet återredovisas till de bokföringsansvariga på federationerna.

Ute på kooperativen finns vanligen kopior på verifikationerna och tillhörande konkurrerande anbud. På federationen samlas samtliga original som tillhör den utskrivna checken, vilken avser kostnader för ett visst kooperativ men täcker vanligtvis flera komponenter i projektet och identifieras med checknumret. Någon numrering av verifikationerna, eller angivande på dem vilket kooperativ som skall belastas, förekommer inte.

Samtliga verifikationer förvaras således på federationerna onummerade och endast identifierbara med tillhörande checks nummer, vilket för ACAN innebär en bruten nummerserie. För den geografiskt kunnige eller den som är väl insatt i projektet, kan kvittot ge vägledning med dess angivande av leverantörens hemvist, vilket kooperativ som köpt varan eller tjänsten. Dock förekommer det att vissa ingående kooperativ ligger nära varandra och att inköpen gjorts från längre håll, varför en utomstående inte har en rimlig möjlighet att säkert identifiera verifikationerna till rätt kooperativ.

När sedan federationerna skall återredovisa medelsanvändningen till SCC, vilket normalt sker månadsvis, bryts den bunt upp som består av checkkopian och de verifikationer med tillhörande anbud som checken täckt. Nu sorteras istället verifikationerna med vidhängande anbud efter komponenttillhörighet och summeras för den aktuella månaden att representera månadens redovisade komponentkostnad. De ursprungliga buntarna förvaras hos federationen i kopiaform enligt checknummer, medan originalen översändes till SCC i komponentsortering för att verifiera federationens månatliga redovisning av medelsförbrukning.

SCC förvarar de inkomna verifikationsoriginalen och vidhängande anbud i original i buntar enligt federationens redovisning, vilket gör det än svårare för en oinitierad att hitta rätt bland de onummerade verifikationerna. Tack vare koordinators goda kännedom om projektet och de olika komponentbelopp som varje kooperativ tilldelats, kan SCC ändå ta fram listor på varje kooperativs medelsförbrukning i relation till budget. Koordinators granskar således varje sådan medelsredovisning från federationerna i detalj innan den godkänns.

SCC, Tegucigalpa kan nu återredovisa förbrukade medel per komponent till SCC-kontoret i Costa Rica, vilket därefter kan återredovisa till SCC, Stockholm. Beloppen översätts, enligt uppgift, enligt gällande växelkurs vid transfereringstillfället.

Det här redovisade systemet med ett noggrant utarbetat regelverk för medelsutnyttjande och redovisning, är givetvis avsett att minimera risk för otillbörlig användning av projektmedel samt att underlätta en detaljerad redovisning av medelsutnyttjandet. Några oegentligheter har heller inte hittats i det material som missionen detaljgranskat. Emellertid har det saknats en tillräcklig ekonomisk vägledning från SCC hur de uppställda riktlinjerna skulle följas i praktiken. När det t ex, vid den första redovisningen av medel från federationerna, uppdagades att verifikationerna ej numrerats i löpande ordning borde detta ha rättats till omgående av den ekonomiansvariga på SCC.

Förvarandet av originalverifikationerna hos SCC i en svåridentifierbar form vad gäller exakt kostnadstillhörighet inom projektet är ett annat exempel på brister hos SCCs ekonomienhet vad gäller framtagandet av ett adekvat redovisningssystem inom projektet. I och med att federationerna lämnat ifrån sig originalverifikationerna tycks man även ansett sig ha lämnat över huvudansvaret för federationens bokföring till SCC, vilket SCC med rätta avvisar. Federationerna har nämligen slutit avtal med SCC om PREFESS-projektet och iklätt sig ansvar att låta revidera sin bokföring vid årets slut och presentera rapporten senast i mars året därpå.

SCC-kontoret i Tegucigalpa har inte använt sig av datoriserad bokföring och heller inte påverkat federationerna i den riktningen. Hade datoriserad bokföring tillämpats hade med säkerhet mycket av de oklarheter vad gäller redovisningen av medlen, som nu iakttagits, kunnat undvikas. Vid missionens genomgång av den ekonomiska redovisningen på SCC-kontoret i Tegucigalpa kunde således inte en klar och entydig redovisning av budget och medelsanvändning per 1999-12-31 ges, trots att verksamheten nyligen reviderats för 1999 års verksamhet. Flera olika justeringar fick göras under de två veckor som utredningen pågick innan en relativt entydig redovisning kunde presenteras.

Det finns inga misstankar om tveksamheter i medelsutnyttjandet. Bokföringen visar dock inte klart och entydigt vilka kostnadsställen de olika beloppen skall hänföras till, liksom hur mycket av år 1:s beviljade medel som ännu inte utnyttjats och därmed finns tillgängliga inför

verksamheten år 2. Det saknas således en definitiv exakthet i den ekonomiska kontrollen, som borde kunna krävas, på SCCs Tegucigalpakontor.

SCCs verksamhet inom PREFESS-projektet har, som nämnts, reviderats för år 1999 (projektets år 1). PriceWaterhouse Coopers, Tegucigalpa som genomfört revisionen har kommunicerat rapporten med SCCs kontor både i Tegucigalpa och Costa Rica och fått deras godkännande av innehållet. Rapporten föreligger i konceptform och missionen har fått tillfälle att studera den.

Det visar sig att den ekonomiska redovisning som revisionen utgått ifrån delvis avviker från den redovisning som missionen erhållit, båda per 1999-12-31. Viss del av avvikelserna mellan missionens inhämtade siffermaterial och redovisningen i revisionsrapporten kan möjligen också belasta revisionens exakthet. Missionens medlem, som haft i uppgift att bl a granska projektet budget och ekonomiska redovisning överenskom med revisorsföretaget att de skulle ta en förnyad kontakt med SCC-kontoret och reda ut de oklarheter som uppkommit, för att kunna ta fram en definitiv och exakt ekonomisk redovisning för 1999.

Följande vitala data (belopp i HNL) har inhämtats av missionen att gälla per 1999-12-31:

Budget för år 1:	30 112 145 (SEK 18 miljoner)
Redovisade kostnader	-27 560 237
Kostnader att redovisa	-1 255 911
<hr/>	
Saldo	1 295 997
Ränta + växelkursvinst	
SCCs konto i Honduras	+28 352
<hr/>	
Tillgängligt saldo för år 2	1 324 349

Budget för år 1:	30 112 145
Överförda medel från Costa Rica	-28 968 959
<hr/>	
Saldo i Costa Rica att överföras till proj.	1 143 195
Saldo på SCCs konton i Honduras	+181 154
<hr/>	
Tillgängligt saldo för år 2	1 324 349

### 3.3 Målgruppsbestämning

Det är tydligt att projektets insatser har nått många människor. Utvärderingen har inte kunnat peka på fall där varor eller andra finansierade resurser blivit liggande i lager eller på annat sätt inte kommit ut till behövande människor. Stödet har varit spridd över landet, och nått även utanför de stora allfartsvägarna.

Målgruppen för insatsen anges i ansökan som "medlemmar i lokala kooperativ som drabbats av orkanen Mitch". Den direkta målgruppen anges uppgå till ca 48.000 personer varav ca 48% kvinnor och 52 % män. Ca 50% av målgruppen är mellan 16-39 år.

Vid en noggrann genomläsning av projektdokumentet, speciellt originalansökan på spanska, framstår denna målgruppsbestämning enligt ovan som tämligen klar. Dock är det värt att notera att i inledningarna av både SCCs sammanfattande version av ansökan på svenska (daterad 981203) och i Sidas bedömnings-PM, skrivs målet med insatsen som "att bidra till att familjer som drabbats av orkanen...". Dvs formuleringen av målgruppen är här betydligt vidare, än den längre fram i dokumentet mer precisa beskrivningen. Dvs "familjer som drabbats" är betydligt vidare än "medlemmar i lokala kooperativ som drabbats". I vilken mån dessa något olika formuleringar har påverkat bedömningen av ansökan är oklart, men det bör vara en viktig distinktion för bedömningen av insatsen, lika väl som att den är viktig för utvärderingens bedömning.

De kriterier som använts för urval av målgruppen framgår av originalansökan på spanska. Enbart de som uppfyller samtliga kriterier kan ingå i målgruppen, (vår övers):

- de familjer som avseende sina livsbetingelser, drabbats mest av orkanen
- de familjer som drabbats mest avseende bostad och försörjning
- de familjer som är medlemmar i kooperativ och till kooperativen anslutna föreningar, belägna i de regioner av landet som drabbats värst av orkanen.
- de kooperativ och anslutna föreningar som fick största skadorna på sina byggnader och sin produktionsapparat.

Dessa kriterier kom i praktiken att sammanfattas under följande punkter:

- mest drabbade
- värst ekonomisk situation
- kapacitet och villighet att bruka överlämnat stöd
- medlem i ett kooperativ, eller till kooperativen anslutna föreningar

I urvalet av de kooperativ och anslutna föreningar inom de aktuella federationerna som skulle kunna komma ifråga för stöd gällde följande kriterier, vilka inte uttryckligen framgår av ansökan:

- allvarligt skadad av orkanen
- svag ekonomisk situation
- den typ av aktivitet och stöd som behövs ryms inom de av projektet fastställda komponenterna (projektaktiviteterna)
- tillräckligt stark administrativ kapacitet för att genomföra projektet
- villighet att organisera en bäskommitté inom kooperativet som inkluderar representanter för mottagarna av stödet
- villighet att delta i regionala planeringsmöten och utbildningar

Det bör anses som mycket positivt och viktigt att tydliga och öppet angivna kriterier fastställts för urvalet av målgruppen. Under besöken och intervjuerna har framgått att personer på mer central nivå känt till dessa kriterier. Detta tyder på att en öppenhet funnits i urvalsprocessen. Dock har kunskapen om dessa kriterier på lokal nivå och bland mottagarna själva varit varierande från okunskap till viss kunskap.

Vid besök och intervjuer med målgruppen framgår dock att kriterierna om medlemskap skapat i vissa fall ett ur humanitär synvinkel besvärligt resultat. Två exempel kan anges.

\* I en by har samtliga de som tidigare bodde som grannar längs det som nu efter översvämningen är en floddal, fått bygga nya hus på ny mark längre från flodfåran. De tidigare grannarna är nu grannar också på det nya stället. En del av grannarna var medlemmar i en kvinnogrupp ansluten till en av de kooperativa federationerna, andra var inte medlemmar. De kvinnor som var medlemmar har fått ett mindre stöd för uppbyggnaden av sitt nya enkla hus. De som inte var medlemmar har inte fått något stöd och därför måste bygga upp ett hus enbart med egna medel, vilket har medfört att dessa nya hus är av sämre kvalité och skapar en sämre hälsostandard än övriga grannars (exempelvis lergolv i stället för cementplatta). De var grannar förut och de är grannar nu, de drabbades alla av floden, men livsbetingelserna vad avser bostad är olika idag pga stödets fördelning efter medlemskap.

\* Ett kooperativ förlorade bl.a. samtliga djur och fick vissa tak på husen skadade av regnen. Kooperativet har på sitt område sedan länge upplåtit sina gamla och uttjänta bostäder till folk som inte har någon annan bostad. Denna vällovliga gärning, samt att vissa av de där bosatta arbetar som lönearbetare på kooperativet, har under många år varit en naturlig ordning. I samband med orkanen blev kooperativet skadat och fick genom biståndet bl.a. stöd till inköp av några avelskor för att återigen successivt skapa en produktionsbas, och stöd till reparation av taken på sina bostäder. De som bodde i de upplåtna skjulen under minst sagt hälsovådliga förhållanden, har haft svårt att få dagslönearbeten efter Mitch pga den allmänna nedgången i produktionen både på kooperativet och på plantagerna i området. Dessa har dock inte inkluderats i stödet eftersom de inte är medlemmar i kooperativet. Detta trots att de bor på kooperativets mark, är grannar sedan länge och väl kända, bor i uttjänta bostäder, och drabbades av orkanen.

Det bör framhållas att kriteriet om medlemskap har en logisk och rationell grund sett ur ett organisatoriskt perspektiv, och mot bakgrund av att det här handlar om organisationer som alltid har fungerat utifrån medlemskap. Kooperativ arbetar för sina medlemmar och för att enskilda personer ska organisera sig i kooperativa produktiva former. Ett mottagande av biståndsmedel innebär också ett organisatoriskt ansvarstagande att kunna följa upp givna bidrag och kontrollera användningen. Dessutom har i ansökan till Sida tydligt framgått att medlemskap skulle vara ett urvalskriterium. Med detta sagt, är det dock viktigt att peka på vissa konsekvenser för de drabbade människorna av detta förhållande.

Den humanitära principen om att behovet är den avgörande grunden för stödet, oavsett social, etnisk eller annan tillhörighet, är ett givet faktum. Det är här tydligt att denna princip i detta fall krockar med medlemskriteriet i den nu aktuella insatsen. Samtidigt måste alltid ett urval ske eftersom behoven mångfaldigt överstiger resurserna. Det skulle vara en orimligt, och kanske också av många organisationer ett icke genomförbart krav, att alltid täcka in alla och samtliga i ett begränsat stöd. Dvs. ett pragmatiskt sysätt måste också användas. Dock, det skulle i de ovan nämnda fallen pga närheten till SCCs insatser inte ha varit speciellt svårt att i det humanitära stödet inkludera dessa drabbade personer som inte är medlemmar i kooperativet eller till kooperativen anslutna föreningen. Att skilja ut drabbade personer enbart på basis av medlemskap skapar i detta fall en ur humanitär synvinkel omöjlig situation.

### 3.4 Målgruppens deltagande

Projektets utformning har varit sådant att det har aktivt och strategiskt verkat för att målgruppen involveras i planering och i genomförande av insatsen. Ett omistligt krav för att

få del av stödet har varit att de ingående kooperativen bildat en baskommitté med representanter för de drabbade. Beslutsprocessen, som beskrivs ingående på annan plats i rapporten, har aktivt verkat för att underlaget till insatsens planering ska bygga på målgruppens deltagande.

Den traditionella strukturen i ett autoritärt latinamerikanskt samhälle och i en rörelse som traditionellt verkat från toppen och neråt, är att medlemmarna lyssnar på och följer uppifrån fattade beslut. Den av SCC nu utarbetade arbetsformen och strategin för denna insats, baseras däremot på medlemmarnas deltagande. Detta är i linje med den verksamhet med kapacitetsuppbyggnad som ingår i SCCs ordinarie långsiktiga utvecklingsstöd till den kooperativa rörelsen i landet.

Under besöken och intervjuerna har vi sett en varierande grad av genomslag av denna strategi. Exempelvis har vi dokumenterat en varierande grad av kunskap och information om vilket stöd och hur stödet givits till det egna kooperativet, liksom vilket stöd som givits till andra individuella medlemmar inom kooperativet. Detsamma gäller att kunskapen om vilka kriterier som använts för fördelningen av stödet har varit varierande från okunskap till viss kunskap på lokal nivå och bland mottagarna själva.

Det bör kunna bedömas att projektet utformning ger förutsättningar för ett aktivt deltagande från målgruppen. I praktiken verkar dock den mest aktiva deltagandeprocessen skett mellan representanter för resp lokalt kooperativ (ordförande eller repr från projektets baskommitté), federationsledare och anställda inom federationen, medan däremot ett svagare deltagande har funnits från det lokala kooperativets representanter och ner till målgruppen. Dvs. det nedersta segmentet i deltagandeprocessen verkar svagast och minst utvecklad. Detta är en i och för sig inte ovanlig situation under rådande förhållanden.

Då projektets utformning så tillåter, och med tanke på att projektet genomförs inom samma sfär som berör SCCs långsiktiga insatser på området, bör det finnas anledning att överväga om detta nedersta segment i projektorganisationen skulle kunna stärkas. Denna aspekt kan kräva en starkt kapacitet för lokal projektledning, vilket dock bör vara rimligt med tanke på önskan om att verka för ett ökat lokalt ansvarstagande och Sidas allmänna riktlinjer om långsiktighet och demokratiseringsfrämjande åtgärder. Ett utökat begränsat stöd på detta område skulle kunna nyttja och "växla ut" insatsens övriga komponenter till förmån för ett starkare lokalt deltagande och en starkare lokal organisering.

### 3.5 Fördelning av resurserna

Under punkten målgruppsbestämning ovan har redogjorts för projektets utarbetade kriterier för fördelningen av resurserna.

Som tidigare nämnts finns det många svårigheter med absolut rättvisa vid utdelande av gåvor. Det är en nära nog omöjlig uppgift och därför är det extra viktigt att minska uppenbara snedfördelningar.

Under utvärderingens gång har vi kunnat samtala med berörda personer om vissa snedfördelningar och kunnat identifiera dem på följande sätt. Vi har ringat in dessa skillnader på tre nivåer inom projektets målgrupp (tidigare i rapporten har redan nämnts skillnader pga medlemskap och icke medlemskap); a. uppenbara skillnader mellan enskilda mottagare inom

samma lokala kooperativ eller lokal förening ansluten till ett kooperativ, b. skillnader mellan nivåerna på stöd till enskilda kooperativ och dess medlemmar inom samma federation, samt c. skillnader mellan nivåer på stöd mellan olika federationer. Detta kan exemplifieras med följande:

a. I ett fall hade en förening av solidaritet med övriga som också drabbats av orkanen, delat ut det fastställda totala beviljade bidraget till fler än som från början var tänkt. Detta gjordes helt öppet och med projektledningens vetskap, och låg i linje med tanken på solidaritet mellan medlemmarna. Dock kan man vid en närmare noggrann granskning av dokumentationen hur detta stöd blev fördelat lokalt se följande: Medan alla medlemmarna genom denna fördelning fick en mindre del var och en när fler skulle dela på stödet, hade dock ordföranden för gruppen erhållit den ursprungliga summan. Denne hade därmed fått ett betydligt större stöd än andra i gruppen som hade delat sin del med andra drabbade. Anledningen sades vara ordförandens större behov, vilket dock under utvärderingen var svårt att bedöma rimligheten av. En välgrundad gissning är dock att kopplingen mellan resurstillgången och ordförandeskap har större förklaringshalt än resurstillgången och behov eftersom samtliga i föreningen har ytterst stora behov.

b. Ett kooperativ fick som stöd för återuppbyggnaden cementsten mm material för att med i huvudsak egen arbetskraft bygga upp helt nya bostäder av cement. Ett annat kooperativ som tillhörde samma federation och låg några kilometer längre bort och som hade drabbats på motsvarande sätt fick motsvarande stöd, dock på en något lägre nivå eftersom sex av medlemmarnas hus inte ansågs behöva repareras. Under projekttidens gång blev dock en mindre summa över på annat håll inom projektet. I det läget fick den först nämnda gruppen ytterligare material till att även bygga latriner med cementblock och inköp av vissa möbler, medan den andra gruppen inte fick något extra.

c. Varje federation av lokala kooperativ utarbetade riktlinjer för vilken kostnadsnivå som skulle kunna accepteras för återuppbyggnaden. Vid en närmare granskning av dessa nivåer visar det sig, att i fallet av husreparationer, dessa varierar mellan de olika federationerna. Riktlinjer för övriga områden har inte granskats. I en federation låg nivån på HNL 10.0000 i en annan federation på ca HNL 20.0000. I samtalen om detta under utvärderingens gång har vi inte fått någon kostnadsteknisk förklaring eller liknande för att detta skulle vara en genomgående rimlig och acceptabel skillnad.

Trots det tidigare sagda om omöjligheten att få en absolut likhet i fördelningen av stödet, finns det dock all anledning att nu med facit i hand, inför projektets år 2, granska den genomförda fördelningen under projektets år 1. Detta för att i möjligaste mån justera de mest uppenbara bristerna och kvarstående behoven.

### 3.6 Samarbetspartnernas rådgivningskapacitet

SCCs projektledning har byggt på en speciell kompetens genom den egna anställda personalen i landet. Det finns all anledning att notera att denna projektledning genom sin långa erfarenhet och sitt handfasta ledarskap verkar ha haft rimlig insikt och kontroll över insatsen.

Den stora plötsliga biståndsökning som den nu aktuella insatsen inneburit vad gäller behoven av SCCs kapacitet och de samverkande federationernas kapacitet, har mötts av SCC med en

medveten kapacitetsförstärkning. I några av federationerna finansierar projektet en person för teknisk rådgivning. Dessutom finns i några fall en ekonomisk-administrativ förstärkning finansierad med projektmedel. Denna kapacitetsförstärkning bör anses som en väl vald nödvändighet från SCCs sida, för att rimligen kunna genomföra projektet.

I och med att en hel del extra resurser tillförs de lokala kooperativen under en begränsad tid, är det oerhört viktigt att kapaciteten att strategiskt använda dessa gåvor på ett klokt sätt, är väl utvecklad. Uppgiften är inte att enbart förmedla bidrag, utan att nyttja bidraget på ett framsynt sätt i det lokala sammanhanget. Projektets design bör i dagens läge ge utrymme för detta. För att kunna växla ut maximalt av insatsens gåvodel för långsiktiga effekter krävs en god och kraftig rådgivningskapacitet. Det gäller exempelvis val av grödor, gödning, bekämpningsmedel och annan uppföljning av jordbruksproduktionen, deltagandeprocessen för ett starkare organiserat och deltagande lokalsamhälle, nya grupper som inkluderas i stödet, och konstruktioner av byggnader inklusive dränering som nyttjar maximalt de tillkomna resurserna etc.

Under utvärderingens gång kunde identifieras ett antal situationer som med viss ytterligare rådgivning skulle kunna ha ökat värdet på utfallet av det givna bidraget. Det handlar alltså inte om dåligt utförd rådgivning, utan om icke existerande eller icke tillräckliga resurser för rådgivning. Detta konstaterande bör för de indragna i projektet inte vara en överraskning, utan en egen upplevd verklighet.

Med hänsyn till andra punkter som tas upp i utvärderingen, exempelvis den ekonomisk-administrativa hanteringen, ekologisk hållbarhet, upphandlingsfrågor, målgruppens deltagande och fördelningen av givna bidrag ter det sig rimligt att samarbetsparternas rådgivningskapacitet förstärks. I vissa fall bör det finnas anledning att rättfärdiga en viss höjd andel av projektmedlen för detta syfte. Detta ska inte ska blandas samman med insatsens administrationskostnader. Det bör också finnas anledning att med vissa av de i projektet ingående federationernas styrelser föra allvarliga samtal om en ökad nivå på federationernas egeninsats för administration och rådgivning för att bistå sina medlemmar i samband med projektet.

### 3.7 Långsiktigheten i stödet

Det finns i grundkonceptet för den nu aktuella insatsen ett tydligt drag av långsiktighet. Detta drag framstår genom fokuseringen av stödet till produktiva grupper som med ett startkapital kan starta om sin produktion, eller med det givna stödet kan växla över till nya och mer lönsamma produktionsformer. Detta bör även inkludera delar av bostadsstödet som ger en tryggare bas för verksamheten, och en bättre trovärdighet för kooperativet i samband med förhandlingar om långsiktiga åtaganden gentemot leverantörer och kreditinstitut.

Några av svagheterna och diskussionsfrågorna utifrån detta faktum kan vara intressanta att belysa något. Det normala verksamheten för en federation av kooperativa föreningar och företag är byggd på affärsöverenskommelser. Det normala är krediter till produktiv verksamhet, utbildning och rådgivning för ökad produktion och inkomster. Däremot är verksamheten inte uppbyggd för att förmedla gåvor. Systemet är så att säga inte uppbyggt för att ge bort, utan för att tjäna pengar. Detta bör i och för sig inte förhindra denna möjlighet i extrema fall, men det bör anses som en tydlig komplikation vilket exempelvis visar sig i att man inte har tillräckligt utvecklad rådgivningskapacitet och uppföljning i fält, och i

projektmiljön ett svagt utvecklat "community based" -perspektiv som går utöver medlemskapet.

Utmaningen bör därför ligga i att kunna hitta en bra kombination mellan att starta upp aktiviteter som kan generera inkomster och att ge bidrag i form av gåvor till detta. En känd inte alltid så lätt kombination. En grundregel i biståndsfinansierad och även annan låneverksamhet, är ju att tydligt skilja kreditverksamheten från rådgivningen till kredittagarna. Denna grundregel bör rimligen även kunna gälla det humanitära biståndet i kombination med kommersiell producerande verksamhet. Därmed bör man kunna fokusera även behovet av en bra utvecklad rådgivningskapacitet och stark lokal närvaro, som även kan gå utöver gruppen kooperativa medlemmar.

En annan intressant punkt i insatsen utifrån ett långsiktigt perspektiv är kopplingen till kontexten utanför Mitch direkta effekter, vilken är nästan osynligt i projektbeskrivningen. Exempelvis har en aktiv dialog om tydliga förslag mellan samlivsorganisationerna på lokal nivå med lokala myndigheter inte kunnat identifieras under utvärderingen. Detta gäller även analysen av insatsen som sådan. Dvs det finns inte mycket i analysen som binder samman den långsiktiga situationen för berörd befolkning och projektet på ett strategiskt och medvetet sätt, mer än att det är ett stöd till produktiv och rimligtvis på sikt självbärande verksamhet. Insatsen beskrivs i stället mer i direkt behovsrelaterad termer. Frågor om den höga allmänna räntenivån i landet är exempelvis en faktor som starkt påverkar hela den kooperativa verksamhetens avkastningskrav och framtidsutsikter, liksom effekterna av den skeva jordfördelningen i landet. Enbart dessa två faktorer torde kunna förklara en stor del av de svaga förutsättningar som många småproducenter har för att kunna klara av en ny Mitch, om den skulle komma.

På central nivå finns dock vissa kontaktytor mellan den kooperativa rörelsen som sådan och andra grupper inom det civila samhället. Dessa kontakter verkar dock inte relateras direkt till projektets verksamhet, utan enbart som en del av en vidare men ytterst viktig referens.

Kombinationen av stöd till potentiellt produktiva och självbärande grupper, och stöd till den mest utsatta kräver en noggrann behandling. I många konkreta fall kan denna kombination te sig som motsägelsefull. Den mest utsatta anses troligen ha svagaste förutsättningarna att bli självbärande. Detta koncept kan i ett stöd som det nu aktuella humanitära stödet genom lokala kooperativ, bli en begränsande faktor. Det som är avgörande är dock på vilket sätt man gör det man gör. Att ge ett stöd till dessa mest utsatta via ett kreditinstitut som kräver ett eget sparande, medför ett långsiktigt behov att stärka sparandeförmågan innan detta kreditinstitut kan bli en lämplig aktör för att främja en långsiktig utveckling hos denna målgrupp. Kanske är denna aktivitet av att stärka sparandeförmågan hos icke medlemmar det långsiktiga stöd som ska bakas in i ett humanitärt bistånd med långsiktiga effekter. För andra grupper kan andra metoder identifieras. Ett grundkoncept för ett humanitärt bistånd med långsiktiga effekter måste vara att även den svagaste har potentiella möjligheter, som ska identifieras och utvecklas.

### 3.8 Ekologiska aspekter

De insatser som genomförts under projektets år 1 har varit av akut karaktär. Det har mycket handlat om att ge människor tak över huvudet och att få dem att snarast kunna försörja sig

igen genom att komma igång igen med sin produktion. Därmed har den ekologiska uthålligheten i produktionen kommit att spela en mer undanskymd roll.

Odlingarna sker på samma sätt som tidigare, dvs på motsvarande marker och med samma typ av gröda som odlas och skördas enligt gammal tradition. Skulle en liknande katastrof som Mitch på nytt inträffa, kommer inte den nu stödda produktionen att klara sig bättre än förra gången. Dessutom används kemiska bekämpningsmedel som av hälso- och miljöskäl är förbjudna i Sverige, t ex Gramoxone, Atrazin och fenoxisyremedlet 2,4D. Det finns därför anledning för projektet att inför år 2 undersöka hur de honduranska myndigheterna ser på detta problem och om mindre giftiga lämpligare ersättningsmedel istället kan användas.

Bla av ekologiska skäl finns det också anledning att fråga sig om man inte vid husbyggnation bör välja lokalt producerat taktegel med lera som råvara istället för tunn galvaniserad plåt, som inom några få år rostar och ger ifrån sig zink, mm kemikalier till omgivningen. Än en gång måste man dock, när detta påpekas, komma ihåg att det här har handlat om att snabbt lösa akuta problem för hårt drabbade familjer. De här aspekterna kan det däremot vara viktigt att väga in inför projektets år 2.

### 3.9 Psyko-social verksamhet

Under utvärderingens besök hos medlemmarna i de lokala kooperativen och föreningarna fanns inte möjlighet att studera den psyko-social verksamheten i fält eftersom denna inte pågick under besöket. I samtalen med de drabbade framstod det dock ganska klart att detta behov är relevant och fortsatt aktuellt. Mycket av bearbetningen av intrycken och den upplevda chocken av effekterna av orkanens framfart verkar, från uppgifter från de intervjuade, ske främst genom samtal människor emellan i det vardagliga mötet. Dessutom kan en utomstående betraktare även notera att själva återuppbyggnaden i sig, att starta upp sitt liv igen, är en grundläggande del i den psyko-sociala bearbetningen.

Den av projektet genomförda psyko-sociala verksamheten kunde endast studeras genom intervju med de ansvariga för verksamheten. Det verkar finnas en gemensam uppfattning hos projektledning och genomförare, att verksamheten behöver arbetas om och förstärkas inför projektets år 2. Den uppfattning som skymtar fram i intervjuerna verkar tyda på att man under första året bland annat genom slogans, stickers och radiosända kampanjer velat muntra upp folk att ganska ytligt "komma igen" och börja på nytt. De kurser som genomförts och de kontaktpersoner som utbildats, har därefter givits svagt stöd i sina uppgifter i sina respektive kooperativ och föreningar.

I den centralamerikanska regionen finns, dessvärre, från tidigare års erfarenheter av inbördeskrig, konflikter och flyktingkatastrofer en hel del värdefull erfarenhet av en djupgående psyko-social verksamhet med ett samhällsperspektiv. Denna verksamhet går ofta under beteckningen "salud mental", mental hälsa. Honduras tillhör troligen de länder i Centralamerika som tidigare minst har upplevt behovet att utveckla denna typ av erfarenhet, vilket gör att det vore lämpligt att projektet söker det stöd man behöver i andra länder i regionen för en fördjupad strategi och verksamhet på detta område. Närheten mellan länderna i regionen gör att detta inte bör vara en svår och kostnadskrävande uppgift. Några kriterier som kan nämnas för den kommande verksamheten bör vara att dels ha ett samhällsperspektiv och som inte är kliniskt behandlande med fokus på individnivå, dels bör de personer som eventuellt ska utbildas och fungera som kontaktpersoner i de olika kooperativen och

föreningarna fungera i par eller mindre grupper för att stödja varandra, och dels bör samverkan med andra organisationer och även lokala institutioner nyttjas, exempelvis skolor och hälsostationer.

### 3.10 Upphandlingskapacitet och kompetens inom projektet

För att göra en bedömning av detta var målsättningen följande. Missionens ambition var att besöksmålen skulle väljas på ett sådant sätt att de mest väsentliga komponenterna i projektet skulle finnas representerade samt att åtminstone tre av samarbetsparternas kooperativ/föreningar blev besökta. När väl besöksmålen var fastställda, skulle utifrån en verifikationslista över samtliga verifikationer tillhörande besöksmålen ett antal verifikationer tas fram ur SCCs verifikationspärmar för vart och ett av besöksmålen. De inköp som verifikationerna representerade skulle sedan granskas från behovsidentifieringsstadiet till kontroll på plats att varan/tjänsten hade materialiserats och att kostnaden och resultatet var godtagbart och enligt målgruppens ursprungliga behov.

Det visade sig emellertid att verifikationerna inte numrerats och därför fanns heller ingen verifikationslista hos SCC. Verifikationerna i original var förvarade i pärmar för respektive samarbetspartner enligt deras återredovisning av förbrukade medel i en sådan ordning att vare sig missionen eller den ekonomiansvariga på SCC kunde finna eftersökta verifikationer till besöksmålen. Då man på federationerna förvarade verifikationskopior enligt utbetalning per kooperativ och då det även fanns verifikationskopior ute vid de flesta kooperativen, kunde trots allt ett stort antal verifikationskopior granskas, men först i samband med besöken.

Den typ av frågeställningar som missionen önskade få svar på var följande:

1. När, hur och av vem identifierades insatsbehovet
2. Hur var beslutsgången med datum
3. Vilket specificerat underlag finns för upphandlingen
4. Vem ansvarade för upphandlingen
5. Vilka leverantörer kontaktades och hur kontaktades de
6. Finns en utvärdering av inkomna anbud och hur detaljerad är den
7. Finns en köpehandling som anger leveransort och datum, kvalitet, emballage, garantiåtagande, bötesklausul för sen leverans av vara/tjänst, slutinspektion av utförd tjänst innan slutbetalning, etc
8. När och hur skedde leveransen
9. Hur genomfördes betalningen
10. När och hur distribuerades varorna ut till målgruppen
11. Levererades den vara som beställts. Om inte vilka åtgärder har vidtagits
12. När användes varorna/tjänsterna av målgruppen
13. Är målgruppen nöjd med levererade varor/tjänster
14. Är målgruppen nöjd med insatsen totalt sett – täcker den de viktigaste behoven (verifieras av missionen)

Ovanstående lista skulle kunna ställas upp för vilken biståndsinsats som helst i världen och måste givetvis anpassas till realiteterna i det enskilda fallet. En viktig grundförutsättning inför denna granskning är att ytterst lite av samordnad upphandling har skett inom projektet, istället har de olika kooperativen/föreningarna eller federationen för deras räkning köpt in de varor

och tjänster som varje kooperativ/förening skulle införskaffa för att genomföra insatserna enligt den operativa planen.

Punkterna 1 –2 besvaras på annan plats i rapporten, där beredningsprocessen av den operativa planen och målgruppens deltagande diskuteras.

#### Punkt 3 – upphandlingsunderlag:

Genomgående saknas upphandlingsunderlag mer än den operativa planen, som t ex anger hur många hus som skall byggas till vilken kostnad eller hur många manzanas majs som skall sås till en bestämd kostnad. Ett flertal anbud har granskats men inget anbudsunderlag har kunnat presenteras för missionen. Sannolikt har anbudsförfrågan i de flesta fall överlämnats muntligen till leverantörerna. Det saknas alltså dokument som anger exakt vad som efterfrågats i form av kvalitet, leveransort och datum, etc. Därmed har inköparen försatt sig i ett underläge gentemot leverantören, eftersom han eller hon t ex inte kan reklamera en levererad vara/tjänst av undermålig kvalitet med hänvisning till upphandlingsunderlaget. Det blir även svårt att utvärdera inkomna anbud om de inte med säkerhet uppfyller de kvalitetskrav som ändå måste finnas, leveranstiderna varierar liksom leveransort, etc.

Ett entreprenadkontrakt för restaurering av bostäder fanns vid kooperativet Unión y Lucha. Det hade tillhandahållits av federationen FECORAH som kooperativet tillhör. Det var detaljrikt och relativt heltäckande, inklusive den period under vilket arbetet skulle utföras. Dock saknades en klausul om bötesbelopp per vecka vid försening av arbetet liksom att arbetet som helhet skulle genomgå en slutlig inspektion som godkänts av beställaren, innan slutbetalning kunde utgå.

#### Punkt 4 – upphandlingsansvarig:

Normalt har den ekonomiansvarige på respektive kooperativ/förening eller den ekonomiansvarige på federationsnivå varit upphandlingsansvarig. Vad gäller den besökta föreningen AMCY och andra medlemmar i kooperativet COOPACYL i Yoro, har en tjänsteman i kooperativet, som är en lokal föreningsbank, ansvarat för upphandlingarna. Det här är en verksamhet som normalt ligger utanför bankens verksamhet, men av humanitära skäl har man åtagit sig att ombesörja inköpen och avtala med leverantörerna om leverans till målgrupperna. COOPACYL har liksom samtliga inköpsansvariga inom projektet erhållit detaljerade instruktioner från sin federation, i detta fall från FACACH. Dessa instruktioner har i sin tur distribuerats ut till federationerna av SCC.

#### Punkt 5 – leverantörskontakter:

I de flesta fall har enbart lokala leverantörer, i kooperativets/federationens närhet, kontaktats. Det förekommer dock att även regionala leverantörer kontaktats, t ex har utsädes- och gödningsleverantörer i San Pedro Sula kontaktats av kooperativ i Yoro. Det beror sannolikt på att tre lokala leverantörer av dessa varor saknats i Yoro, vilket antal minst måste kontaktas enligt SCCs riktlinjer.

Det framgår inte av inhämtad dokumentation hur leverantörerna kontaktats. Det rör sig dock om relativt små leveranser, varför något offentligt anbudsförfarande med annonsering i pressen ej förekommit överhuvudtaget i projektet. I och med att anbudsunderlag saknas, får man dra slutsatsen att leverantörskontakterna mestadels genomförts som personliga besök

eller telefonsamtal. SCC kräver i sina riktlinjer att samtliga inköp skall genomföras efter att först minst tre leverantörer lämnat anbud. Det har orsakat svårigheter i de enskilda fallen, när t ex någon enkel vara som säljs på marknaden har behövts eller man köpt kor och tjurar och då affären involverar ett traditionellt mönster med handslag, etc som garanti för affären. Att då begära skrivna anbud har kunnat omintetgöra ett muntligt slutet avtal.

Med tanke på de svårigheter som förekommit i samband med anbudsinfordran för små inköp bör inför projektets år 2 en nivå anges i upphandlingsdirektiven, under vilken det är godkänt att endast en leverantör kontaktas för inköpet. Nivån bör inte understiga HNL 15 000. Samtidigt måste bevakas att inte den inköpsansvarige avsiktligt delar upp inköpen för att därmed slippa anbudsförfarande. Kontrollen att inköpen utan anbudsinfordran följer normal marknadsnivå bör finnas på federationsnivå i samband med att beloppen betalas ut. Med detta förfarande minskar även pappershanteringen på federationerna och inköps- respektive dokumentationsprocessen kan gå snabbare.

#### Punkt 6 – anbudsutvärdering:

De inkomna anbudena har givetvis granskats innan beslut om leverantör tagits. Dock saknas skrivna dokument som analyserat anbuderna utifrån olika aspekter som kvalitet, leveransort, leveranstid, etc. Man har ju inte haft ett ordentligt anbudsunderlag och har därmed inte heller fått anbud som kunnat detaljgranskas enligt ovan angivna aspekter. Ett annat problem har varit att överhuvudtaget få leverantörer att lämna skriftliga anbud. Exempel på det gavs i föregående punkt. Dessutom är leverantörerna ovana att göra skriftliga utfästelser och drar sig för det. Andra leverantörer har vägrat lämna skriftliga anbud om inte kooperativet först kunnat lämna en betalningsgaranti. Pga dessa svårigheter har inte alla inköp i praktiken kunnat åtföljas av stipulerat antal anbud.

#### Punkt 7 – köpehandlingens innehåll:

Verifikationerna som utgör köpehandlingen anger kvantitet av levererad vara eller tjänst. Kvalitetsbegreppet är sällsynt förekommande och då endast med angivande av märke eller t ex gödningens benämning (som anger dess innehåll av näringsämnen). Leveransort är sällan specifikt angivet utan får utläsas från leverantörens adress, där vanligtvis varorna hämtats. Kvittot specificerar vanligtvis de olika komponenterna i leveransen med å priser samt anger det totala nettovärdet, mervärdesskatt, slutsumman att betala samt betalningsdatum (som inte nödvändigtvis är detsamma som leveransdatum). Det har förekommit att leverantörer ej debiterat mervärdesskatt, med anledning av att medlen härrör från utländskt bistånd.

#### Punkterna 8-10 – leverans och betalning:

Som framgår av ovanstående punkt bringar inte verifikationerna normalt klarhet i hur leveransen genomfördes. Vanligtvis hämtas varan från leverantörens lager. Transport ut till slutdestinationen får köparen ombesörja med egna resurser eller avtala om med transportfirma. Det förekommer dock även sällsynta fall då priset på varan inkluderar transport till köparens lager. När transporten skett framgår från kvittot för transportkostnaden. I övriga fall är uppgiften osäker. Det tycks dock inte ha varit ett stort problem med sena leveranser av inköpta varor.

#### Punkt 11 – leveransens innehåll:

Det har inte rapporterats något fall, där köparen känt sig lurad av leverantören med hänsyn till vad som överenskommits vid köpet.

Punkterna 12–13 - användandet av varan/tjänsten samt dess acceptans:

PREFESS-projektet kom igång på allvar i juni 1999 och verksamheten har bedrivits i snabbt tempo. Utsäde och gödning för 1999 års sådd behövdes redan i juni och tycks även ha införskaffats då. Husbyggnationerna kom också igång snabbt. I februari 2000 återstår drygt fyra procent av år 1's budgeterade kostnader att verifiera av de olika federationerna samt ytterligare cirka fyra procent som ej utnyttjats. Utnyttjandet har därför varit effektivt och ändamålsenligt.

Genomgående har de intervjuade ansett sig vara helt nöjda med leveranserna. Man har t ex kunnat köpa hybridmajs, som man föredrar och den gödning och de kemikalier som köpts är de gängse använda i området. Betongsten och cement för husbyggnation, som varit vanligt använt inom projektet, är mycket uppskattat av målgruppen – bl a eftersom husen blir stabilare och bättre kan motstå en liknande katastrof som orkanen Mitch. Vad gäller takmaterialet – tunn korrugerad galvaniserad plåt, 0,3mm – är meningarna något delade. Vissa skulle hellre använt lokalt tegel, som har längre livslängd och skyddar bättre mot hetta. Andra är helt nöjda med att projektet valt ett billigt material för att de snabbt skulle få tak över huvudet och menar att man med tiden hoppas kunna lägga om taken med bättre material.

Punkt 14 – är målgruppen nöjd med insatsen:

Vid samtliga besök har de intervjuade uttryckt stor tacksamhet för den hjälp man fått genom projektet. Missionen har försökt tränga bakom den utåt visade tacksamheten och önskan om mer stöd och ändå funnit att de som fått stöd i huvudsak anser det vara rätt utformat med rätt komponenter. Viss snedfördelning av stödet mellan de drabbade har förekommit, vilket diskuteras mer i detalj på annan plats i rapporten.

Frågan har ställts till de familjer som fått del av stödet, om det varit deras egna sparmedel hur de då skulle ha använt pengarna. Svaret har vanligtvis blivit att stödets innehåll i stort sett skulle ha bibehållits, men att mer av resurserna skulle ha satsats på produktionen, som de skall leva av och mindre på bostaden. Av detta kan man dock inte dra slutsatsen att stödet varit felriktat utan snarare att lite mer flexibilitet vid utnyttjandet av stödet hade förbättrat dess resultat.

### 3.11 Beskrivning av de huvudsakliga besöksmålen

#### 3.11.1 COAVAY

Kooperativet tillhör federationen ACAN och har 45 familjer som medlemmar. Ytterligare 10 familjer icke-medlemmar berörs av SCC-stödet. Man odlar i huvudsak majs och bönor för avsalu samt har kreatursskötsel. Majs och bönor odlas gemensamt för att dra nytta av bönnornas kvävefixerande förmåga på totalt 330 manzanas (1 manzana = 0,7 hektar). Dessutom har man nötkreatur på beten som omfattar omkring 1 000 manzanas. Man har investerat i en lager- och torkanläggning för majs- och bönskor den samt en maskinhall och en mindre lagerlokal för förnödenheter. Familjerna bor i hus byggda av betongsten eller enklare lersten.

Kooperativet odlar på mark, som en privat markägare anser tillhör honom. Konflikten har pågått i 15 år men nu har markägaren tagit till våld. En person i kooperativet har dödats och en annan skadats allvarligt av skottlossning. Nu ockuperar markägaren bl a kooperativets torkanläggning och maskinhall. Allt lager och alla maskiner hann man frakta bort innan ockupationen och dessa varor och inventarier finns nu spridda inom kooperativets område. En juridisk process pågår, som kooperativet är övertygad om att man kommer att vinna. Den odlade marken är inte ockuperad och där pågick vid besöket skörden av den sista majs.

Kooperativet fick en första information om möjligheten att få del av SCC-stödet i december 1998, då en delegation från ACAN kom för att göra en utvärdering av skador och kooperativets behov. Man fick i början av 1999 lämna en behovsredovisning samt ansökan om medel till ACAN och i maj fick man besked om att stöd skulle utgå. Totalkostnaden var enligt ansökan beräknad till cirka HNL 800 000. I juni kom besked att man tilldelats HNL 273 000, varav HNL 18 000 för byggnation av ett bostadshus och resten till majsodlingen.

Pengarna användes för att köpa en del av utsädet, gödningen, kemikalierna och täcka kostnaderna för jordbearbetningen för majsodlingen samt cement och betongsten, mm till bostaden. Vissa av bekämpningsmedlen som används, som Atrazin, Gramoxone och 2,4D, är inte tillåtna i Sverige av hälso- och miljöskäl. I första hand ville man odla hybridmajs, som avkastar mer, men då inte pengarna räckte blev en stor del av arealen besådd med majs från tidigare skörd, som fanns på kooperativet. Skörden av de 330 manzanas blev normalstor och man är nöjd med resultatet. Bostadshuset är ännu inte byggt och endast en mindre del av byggnadsmaterialet är inköpt och lagrat på plats.

Inköpen av insatsvaror till majsodlingen har gjorts av ansvarig på kooperativet med medel tillhandahållna av SCC via ACAN, vilka funnits på kooperativets konto i lokal bank i Yoro. ACAN har utfärdat riktlinjer för hur upphandlingarna skall gå till, inklusive tre konkurrerande offerter som underlag för inköpsbeslut. I praktiken har lokala leverantörer från Yoro eller regionala från San Pedro Sula kontaktats, vilka normalt utan konkurrens med andra leverantörer lämnat pris och fått genomföra leveransen. Några extremt höga priser har dock inte kunnat konstateras.

Kooperativets ledning uttrycker stor tacksamhet för stödet. Ingen annan hjälp har kommit, inte heller från den honduranska staten. Därför upplevs detta SCC- stöd som den enda räddaren i nöden. Man hoppas på fortsatt stöd för innevarande år och vill inte ha några förändringar av stödet utan man prioriterar majs- och bönproduktionen, som i sin tur kan generera medel för t ex investeringar i bostäder, mm.

### 3.11.2 COOPACYL

Kooperativet är en lokal föreningssparbank i Yoro med totalt cirka 12 000 medlemmar. Banken, som grundades 1969 har sex filialer i distriktet och ingår i FACACH-federationen. I huvudsak är medlemmarna individuellt anslutna, men det förekommer även att grupper och t o m kooperativ som enhet är anslutna till banken. Man har en utlåning till medlemmarna om cirka HNL 25 miljoner, varav ungefär 10 procent täcks av inlåning. Lånen beviljas i huvudsak för produktionskostnader, men även lån för bostadsändamål, mm förekommer. Normalbelopp som lånas ut är i storleksordningen HNL 10 000. Dock kan lån upp till HNL 150 000 sökas.

Lånen beviljas med en normal amorteringstid inom 2,5 år. Undantagsvis kan amorteringstiden utsträckas till 5 år för bostadslån. Utlåningsräntan varierar mellan 18 – 30 procent beroende på säkerhet. Övriga banker tillämpar betydligt hårdare regler, där amorteringstider på ett halvår och räntesatser på 40 procent inte är ovanligt. Inlåningsräntan varierar mellan 10 – 24 procent beroende på bindningstid. Till detta kommer vid årets slut del i bankens överskott, som kan ge ytterligare 5 – 10 procent (inflationsnivån i Honduras är för närvarande cirka 15%).

COOPACYL tilldelades medel från PREFESS-stödet. Normalt hanterar banken enbart medlemmarnas in- och utlåning, men för det här speciella projektet åtog man sig av humanitära skäl att göra upphandlingen av de varor och tjänster som skulle ingå. Den tidigare beskrivna processen hur medlen skulle fördelas på målgrupper involverade COOPACYL och den övriga FACACH-organisationen tillsammans med SCC. I det här fallet fördelades stödet i HNL på följande sätt:

-återuppbyggnad av 14 st bostäder för kvinnoorganisationen AMCY	140 000
-återuppbyggn. av 20 st bostäder för andra hårt drabbade COOPACYL-medlemmar	200 000
-produktionsstöd i form av inköp av gödning, mm för odling av bl a bananer	159 375
-produktionsstöd i form av inköp av gödning, mm för odling av kaffe	46 170
-stöd till AMCYs administration och sociala utveckling	25 000
	<hr/> 570 545

AMCY (Asociación de Mujeres Campesinas Yorenas) är en kvinnoorganisation i Yoro med 700 medlemmar. Ett hårt drabbat område där AMCY-medlemmars bostäder svepts bort i vattenmassorna hade valts ut och avsikten var att hjälpa till med nybyggnation av 14 hus till en kostnad per hus om HNL 10 000. Senare beslutades inom AMCY att fler skulle få del av stödet varför endast del av behovet täcktes för var och en. Antalet mottagare av stödet utökades därmed till 32, som fick hjälp med återuppbyggnaden av sin bostad i förhållande till skadan på det gamla huset. Hjälpen bestod i huvudsak av cement, betongblock, armeringsjärn, takplåt med spik, virke till fönster och dörrar samt byggnadshjälp. Vissa fick enbart cementsäckar medan andra fick del av allt byggnadsmaterial, beroende på bedömt behov. Hur de HNL 140 000 skulle fördelas mellan mottagarna avgjordes av AMCYs styrelse utan de direkt berörda inflytande.

Vid missionens besök på platsen konstaterades att cementen huvudsakligen använts till gjutning av golv, medan väggarna byggts av traditionellt lokalt tillverkade enkla obrändade lerstenar som sammanfogats med lera. Taken hade delvis de nya galvaniserade plåtarna, men även lokalt tillverkat taktegel. Husen var ännu inte helt färdigbyggda, till stor del beroende på att man inte fått tillräckligt material för uppbyggnaden. Det saknades i flera hus virke till dörrar och fönsterkarmar. Taken var ”hopplappade” av både tegel och plåt, etc.

Mottagarna av hjälpen visste inte exakt vilka kriterier som legat bakom styrelsens beslut och utfallet av stödet för deras del. Det framfördes en del kritik från kvinnor, som fått mycket liten del eller ingen alls fast de varit hårt drabbade. Text fick inte de medlemmar som förlorat all sin odlingsbara mark men hade sitt hus oförstört, någon del av stödet, vilket enbart var riktat till återuppbyggnad av bostäder. Den kvinnliga presidenten för den besökta zonens 350 medlemmar hade fått den i särklass största tilldelningen av stödet - HNL 10 000 - vilket var det kalkylerade ursprungsbeloppet per bostad, innan man beslutade att utöka stödet från 14 till 32 mottagare.

Även den andra insatsen för återuppbyggnad av hus bland COOPACYL-medlemmar utökades att täcka fler mottagare, men inom samma totalbelopp. I detta fall nybyggdes eller restaurerades 27 st delvis skadade bostäder. Samma typ av material tillhandahölls till denna grupp, dock med ett större innehåll av betonghålstén. Ett stort antal stödmottagare inom gruppen besöktes av missionen vid deras nya bostäder i utkanten av Yoro. De hade samtliga förlorat i stort sett hela sitt gamla hus med innehåll. De hann bara rädda sig själva och familjemedlemmarna.

Husen hade nu byggts upp i ett betydligt högre beläget område, långt från floden. Området hade valts både av det av Sverige och Tyskland samfinansierade projektet PRIMHUR och av PREFESS-projektet. Samtliga hus hade betonggolv, väggar av betonghålstén och tak av 0,3 mm galvaniserad korrugerad plåt. Dörr- och fönsterkarmar fanns mestadels på plats, men dörrar och fönster saknades ännu. Infrastruktur i form av dricksvatten, avlopp, dränering och elektricitet saknades fortfarande i området. Ingen av stödtagarna hade därför flyttat in i husen.

De intervjuade mottagarna hade inte informerats om grunderna för hur just de valts ut bland alla dem som förlorat sitt hus eller delar av sitt hus. Den urvalsprocessen hade genomförts av COOPACYL efter förslag från en teknikergrupp som rest runt och analyserat skadorna.

Den ansvarige på COOPACYL hade genomfört all upphandling i huvudsak efter inhämtande av tre anbud, enligt instruktioner från SCC och FACACH. Verifikationer för samtliga kostnader kunde uppvisas förutom de HNL 25 000 till AMCY, som satts in på konto i AMCYs namn hos COOPACYL och ännu inte utnyttjats. De priser som betalats tycks vara rimliga och den del av levererad vara som inspekterats var av godtagbar kvalitet.

### 3.11.3 Union y Lucha

Detta kooperativ, som tillhör federationen FECORAH, finns en timmes bilresa utanför San Pedro Sula i regionen El Progreso Yoro och har 23 medlemmar. Man odlar framförallt afrikansk palm för oljeframställning men även majs samt håller på att bygga upp den mjölkproduktion, som gick förlorad vid Mitch.

PREFESS-projektet har givit kooperativet ett totalt stöd om HNL 430 000, som innehöll:

- bearbetning av mark samt köp av majsutsäde och kemikalier för sådd av 25 manzanas majs för HNL 50 000
- inköp av fyra kvigor och en tjur för mjölkproduktion samt viss återuppbyggnad av djurstall för HNL 58 000
- omläggning av tak, mm på 22 bostäder, inklusive inhyrt arbete för HNL 300 000
- inköp av dator med skrivare för HNL 22 000

Kooperativ-medlemmarna tycks relativt välmående i förhållande till andra stödmottagare som besökts. Omläggningen av taken på bostäderna kan inte anses fullt motiverat av skador orsakade av Mitch. Ett av husen hade sitt gamla tak kvar vid besiktningen och det var inte i sådant skick ett byte kunde anses absolut nödvändigt. Inköpet av en dator av högsta prestanda till ett företag med så pass liten omsättning och diversifiering kan också ifrågasättas.

Upphandlingarna hade gjorts dels av ordföranden i kooperativet och dels av den rådgivare från FECORAH som PREFESS-projektet finansierat. Ett försök till upphandling enligt givna

riktlinjer med minst tre anbud vid varje inköp hade gjorts. Dock hade man stött på svårigheter bl a då inte alla leverantörer var intresserade av att lämna anbud. Dessutom hävdade kooperativet skattefrihet för denna insats, vilket bara godtogs av en leverantör, som följaktligen ej inkluderade mervärdeskatt i fakturan och därmed blev den klart billigaste leverantören.

En stor brist i upphandlingarna var att ingen kravspecifikation hade presenterats, där varje anbudsgivare skulle kunna informera sig om efterfrågad kvantitet, kvalitet, leveranstid, leveransort, betalningsvillkor, etc. De handlingar som inspekterades innehöll mycket lite information om efterfrågad och levererad kvalitet. Ett kontrakt hade upprättats med den entreprenör, som skulle lägga om taken, etc. Det var ett standardkontrakt, som FECORAH tillhandahållit. Det var relativt detaljrikt, men saknade klausuler om bötesvillkor för entreprenören vid försenat färdigställande samt krav på en godkänd slutinspektion av utfört arbete som villkor för slutbetalning.

Samtliga kostnader var dokumenterade med verifikationer och de ansvariga tycktes ha god ordning på den ekonomiska redovisningen.

### 3.11.4 La Sabana och Brisas del Ulúa

Dessa två besöksmål ligger en timmes bilresa från San Pedro Sula i riktning Tegucigalpa. De har ännu inte bildat kooperativ utan är föreningar **som är** medlemmar av ACAN. De har 11 respektive 18 medlemmar och har var och en köpt 35 manzanas av staten för tre år sedan för HNL 20 000 per manzana, med gynnsamma betalningsvillkor. De odlar huvudsakligen sockerrör respektive bananer på kontrakt med intilliggande privata företag.

Båda föreningarna har fått del av PREFESS-stödet. Vid återuppbyggnad av hus har kostnadsnormen inom ACAN varit HNL 18 000 per hus, vilket lett till att La Sabana har fått HNL 198 000 för återuppbyggnad av 11 hus medan Las Brisas fått HNL 216 000 för 12 hus. I det senare fallet ansågs sex av medlemmarnas hus vara oförstörda, varför de inte fick del av stödet. Beslutsgången tycks något oklar hur de sex medlemmarna blivit helt utan stöd. La Sabana fick dessutom HNL 24 000 till latriner, som omfördelats från ett annat kooperativ inom ACAN, samt HNL 10 000 för inköp av möbler. Vid byggnationen av hus har den blivande husägaren fått stå för grus och sand samt arbetsinsatsen, resten har tillhandahållits av PREFESS-projektet inom den beräknade kostnadsramen.

Särskilt La Sabana har blivit gynnsamt behandlat vid fördelningen av stödet inom federationen och jämfört med motsvarande drabbade familjer i andra federationer. Man bodde tidigare i traditionella enrumshus om cirka 10 m<sup>2</sup> byggda med lervägg och golv och enkelt tak. Nu har man istället fått trerumshus byggda av betonghålsten och gjutet golv om cirka 30 m<sup>2</sup> och högt i tak. De har fått en investering, som sannolikt inte alla familjer i deras situation normalt kan spara ihop till under en hel levnad. Dessutom får de genom PREFESS-projektet latriner och möbler av en kvalitet, som de ej tidigare haft. Med det gynnsamma markköp man gjort av staten, det odlingsavtal man slutit med ett närliggande sockerbruk och det stöd man nu fått genom SCCs medverkan, ser framtiden mycket ljus ut för familjerna i La Sabana.

Det intryck besökaren får vid Brisas del Ulúa är att det är en mer sluten och mindre framåtsyftande grupp familjer man kommer till, jämfört med La Sabana. Det framkom tydligt att den "starke mannen" i byn, som var något av en byäldste, var den som fattat mycket av besluten, utan att först en demokratisk process enligt SCCs intentioner, hade föregått dessa.

Särskilt de medlemmar i föreningen, som inte fått någon del av stödet till byn, luftade sin besvikelse mer eller mindre öppet för missionen vid besöket.

De hus, som byggts av betonghålstén var inte lika höga som vid La Sabana och nu hade man vid Brisas del Ulúa upptäckt att det blev hett i husen under plåttaken, varför man nu avsåg att höja taken med överbliven hålstén. Det verkar dock, i missionen ögon, minst sagt svår genomfört eftersom väggavlarna murats ända upp i nock med uttag i stenen för takbjälkar, som nu plåten vilar på. Allt detta måste i så fall brytas sönder igen för att först nya horisontella hålsténlager skall kunna gjutas på plats.

Vid Brisas del Ulúa odlades framförallt bananer på kontrakt med en närbelägen bananplantage. Den information man hade fått från bananuppköparen var att sockerrörsodling på tre år skulle förstöra jorden. Uppenbarligen finns ett stort behov av objektiv växtodlingsrådgivning till kooperativen, som lämpligen i detta fall federationen ACAN borde kunna tillhandahålla.

## 4. Slutsatser och rekommendationer

### 4.1 Slutsatser

#### 4.1.1 Projektets styrka

1. Stödet har distribuerats ut till en mängd människor, som drabbats av orkanen Mitch.
2. Missionen har inte hittat några oegentligheter i projektet. Samtliga kontrollerade kostnader var verifierade med kvitton.
3. Beslutsprocessen har varit öppen och involverande för en mängd deltagare från de lokala kooperativen/föreningarna till federationernas ledning. Det har i sin tur gett ett omfattande och detaljrikt underlag för stödet.
4. Det finns ett tydligt och kraftigt ledarskap inom projektet.
5. Av projektet planerade insatser har genomförts enligt tidsplan och budgetens huvudlinjer.
6. Det finns ett detaljerat utarbetat regelverk för upphandling och projektorganisation.
7. Stödet har i huvudsak riktats till en produktiv grupp och därmed bör långsiktiga positiva effekter kunna nås.
8. Många hus byggda med projektmedel bör kunna motstå en eventuellt kommande liknande händelse.

#### 4.1.2 Projektets svagheter

1. Projektets kriterier att enbart rikta stödet till kooperativa medlemmar eller till Kooperationen anslutna medlemmar har lett till att andra drabbade av orkanen Mitch i

projektets närhet har uteslutits från stödet. För lite social hänsyn har tagits vid fördelningen av humanitära medel.

2. Det har förekommit skilda nivåer på stöd till personer som drabbats på likartat sätt inom lokala kooperativ/föreningar, dvs de lokala baskommittéerna har inte alltid lyckats fördela tillförda resurser på ett tillfredsställande sätt. Liknande synbart omotiverade olikheter i stödtilldelning har förekommit mellan kooperativ/föreningar inom samma federation samt mellan federationer.
3. Flexibiliteten avseende utnyttjandet av tilldelade medel har varit låg under genomförandefasen av projektet.
4. De enskilda drabbade familjerna har inte genomgående varit delaktiga i planeringen av stödet utan enbart deras representanter.
5. Det har förekommit skillnader mellan fastställda kostnadsnivåer för samma komponent mellan federationerna.
6. Bokföringen är komplicerad och svår genomtränglig, t ex är verifikationskopiorna på federationsnivå ej numrerade i löpande följd och på SCC, Tegucigalpa förvaras originalen på ett svåridentifierbart sätt. Det fanns vid genomgången en oklarhet om fördelningen av ansvaret för bokföringen mellan SCC och federationerna.
7. Få samordnade upphandlingar har genomförts med motivet att sänka kostnaderna.
8. Upphandlingsunderlaget (tekniska specifikationer, leveransvillkor, mm) för genomförda upphandlingar har varit genomgående bristfälligt.
9. SCCs hårda krav angående genomförandet av upphandlingarna, inklusive krav på anbudsförfarande även för små inköp har försvårat både inköp och redovisning.
10. Den tekniska rådgivningskompetensen på federationsnivå är svag.
11. Den av projektet stödda jordbruksproduktionen är inte mindre sårbar än tidigare inför en eventuell liknande händelse i framtiden.
12. Den ekologiska aspekten har spelat en undanskymd roll vid projektets genomförande, t ex har ett flertal kemiska preparat använts, som inte är godkända i Sverige.
13. På projektnivå har under projektets genomförande ingen större samordning förekommit med annan biståndsverksamhet eller lokala myndigheter.

## 4.2 Rekommendationer

1. Budget för projektets år 2 bör omarbetas utifrån bl a följande kriterier:
  - a. Viss del av stödet skall gå till de av orkanen Mitch drabbade familjerna, som ej tillhört något kooperativ/förening men som pga sin närhet till SCCs insatser under projektets år 1, lätt hade kunnat inkluderas i det humanitära stödet.

- b. En justering skall göras för de medlemmar som uppenbart missgynnats vid fördelningen av medel från år 1's stöd.
  - c. En omprövning skall göras både avseende vilka kooperativ/föreningar och fördelningen mellan komponenter, som bör ingå, utifrån varje kooperativ/förenings nu aktuella behov.
  - d. Enhetliga kostnadsnivåer för olika typer av insatser skall fastställas att gälla gemensamt för alla federationer.
2. Kapaciteten hos federationerna bör förstärkas år 2 inom följande kompetensområden: bokföring/administration, upphandling, jordbruksteknik och projektledning, i huvudsak för att:
    - a. kunna hantera datoriserad bokföring
    - b. öka flexibiliteten under projektets gång med bibehållen kontroll
    - c. underlätta samordnad upphandling och öka upphandlingskompetensen på lokal nivå
    - d. stärka målgruppens deltagande och kunskap om projektet
    - e. stödja ekonomiskt och ekologiskt hållbar produktion
  3. Sida bör bevaka att fullständig revision inkommer av 1:a projektårets verksamhet, inklusive revision av berörda federationers aktiviteter inom projektet. Viss del av det resterande projektstödet från Sida bör ej utbetalas förrän tillfredsställande revisionsrapport inkommit till Sida.
  4. Projektet bör se över innehållet och metoderna för den psykosociala verksamheten. Bl a bör erfarenheterna i regionen tas tillvara.
  5. Projektet bör tillse att bättre upphandlingsunderlag genomgående används vid inköpen.
  6. SCC bör fastställa en nivå på enskilt inköp under vilken anbudsinfördran ej krävs, vilken ej bör understiga HNL 15 000 (~USD 1000). Samtidigt måste projektet bevaka att inte inköpen avsiktligt delas, för att ej överstiga angivet belopp.
  7. Det bör finnas en större kontakt än för närvarande mellan Sidas representation i Honduras och projektet.
  8. Projektet bör i möjligaste mån söka upp andra biståndsgivare, som verkar i samma geografiska områden, för att undersöka eventuella samordningsmöjligheter.
  9. SCC, Tegucigalpa bör för sin bokföring omgående utnyttja ett adekvat bokföringsprogram

## 5. Lessons learned

Baserat på utvärderingens erfarenheter kan man formulera följande lessons learned relaterat till Sidas Humanitära arbete.

### Vilka samarbetspartner når vilka grupper och på vilket sätt

Vid val av samarbetspartner inom det humanitära biståndet är det viktigt att klargöra hur samarbetspartnerns egna kriterier och arbetsmetoder samverkar med det humanitära

imperativet att nå de mest drabbade, och hur detta görs med ett långsiktigt perspektiv. Genom en aktiv dialog under beredningsfasen bör frågan om vilka grupper man når respektive vilka man inte når besvaras, och vilka strategiska resonemang som gjorts i detta val tydliggöras. Detta kan göras under själva beredningsfasen om temat finns väl utvecklat. Eftersom tiden för beredningen kan vara ganska knapp, bör dessa frågeställningar vara viktiga tema att ta upp i de generella samtalen mellan Sida och de vanligtvis samverkande organisationerna. Möjligen kan man här även identifiera ett område där ytterligare kunskapsutveckling kan vara nödvändig.

#### Kontrollmekanism eller kunskapsutveckling.

Det är ett fullt legitimt skäl för en finansiär att genomföra en extern utvärdering för att därmed få kontroll och extern information om ett givet stöd. Det är dock viktigt att det omedelbara och legitima kontrollbehovet inte tar överhanden i den totala utvärderingsverksamheten. Kontrollfunktionen och lärandeprocessen låter sig svårligen kombineras i en och samma utvärderingsprocess. För en kompetensutveckling och stark förändringsvilja i en pågående insats krävs ett lokalt ägarskap och därmed en annan utvärderingsmetodik än i det fall där kontrollfunktionen är huvudperspektivet.

#### Tema för metodutveckling: fattigdomsbekämpning och humanitärt bistånd

Metodfrågorna inom det humanitära biståndet behöver fördjupas kring teman som; Samspelet i konkreta termer mellan val av målgrupp, det omedelbara hjälpbehovet, och långsiktighet i den lokala kontexten; Identifiering av möjliga upplevda motsättningar mellan att stödja de mest drabbade och utsatta, och långsiktiga perspektiv och när i så fall dessa uppstår, samt metoder att minimera eventuella motsättningar; Definiera om det finns, och i så fall vilka de specifika perspektiven är inom det humanitära biståndet, jämfört med annat fattigdomsbekämpande bistånd.

#### Katastrofinsats i relation till ekologi, affärsmässighet och långsiktighet i insatsen

Frågan bör ställas hur man skall nå den rimliga balansen mellan att dels tillgodose de omedelbara humanitära behoven och dels samtidigt på ett acceptabelt sätt kunna genomföra insatsen på ett ekologiskt och långsiktigt hållbart sätt? Affärsmässigheten i form av en kompetent upphandlingsmetodik leder till att de trots allt begränsade medel som ställts till förfogande får större effekt. Samtidigt kräver detta tid, som ibland inte finns tillgänglig, om ambitionen är att rädda människor i nöd och något underlätta deras omedelbara framtid.

En humanitär akut insats är oftast en förlängning av inriktningen på tidigare av organisationen genomförd verksamhet. Det som fanns som problem, spänningar och styrkor i denna tidigare verksamhet finns kvar, och tydliggörs ofta dessutom, vid dessa extraordinära insatser.

## **Uppdragsbeskrivning**

för utvärdering av Utan Gränser's återuppbyggnadsarbete i Honduras.

### **BAKGRUND**

Orkanen Mitch som i oktober 1998 drabbade Centralamerika orsakade i Honduras minst 6000 dödsfall och att 2 milj. av landets 5,5 milj. invånare fick evakueras, förutom väldiga skador på infrastruktur (t.ex. bostäder, vägar, energi- och vattenförsörjning) och produktionskapacitet, särskilt inom jordbruket. De fattigaste drabbades hårdast genom att ofta bebo och odla den mest sårbara marken högst upp i sluttningar och närmast flodfåror.

Sida har prioriterat återuppbyggnaden i Centralamerika och avsatt 1,4 miljarder skr för att under tre år medverka till att bygga upp och utveckla regionen, bl.a. i syfte att långsiktigt arbeta för bättre beredskap och att vara mindre sårbar för liknande katastrofer i framtiden.

Utan Gränser (UG) är en organisation med rötter i den svenska kooperativa rörelsen som sedan flera år innan Mitch arbetat i Honduras, huvudsakligen med stöd till kooperativ verksamhet. Det projekt som nu skall utvärderas driver UG i Honduras tillsammans med 9 samarbetsorganisationer som omfattar 112 kooperativ med 48 000 jordbrukare och hantverkare och en indirekt målgrupp på omkring 130 000. Det har beviljats stöd från Sida/Hum på 30 mkr fördelade på 18 miljoner för tiden januari 1999 t.o.m. mars -00 och - efter en "mid-term-report" - 12 miljoner t.o.m. december 2000. Det övergripande syftet är att ge målgruppens familjer möjlighet att bidra till "en långsiktigt uthållig återuppbyggnad av lokalsamhället och sina kooperativa föreningar". Verksamheten är fördelad på

- återuppbyggnad av bostäder, föreningarnas egen och annan lokal infrastruktur
- aktivering av jordbruk, småskalig agro-industri och andra småföretag
- utbildning, undersökningar och motiveringsarbete.

### **Syfte och omfattning**

Utvärderingen skall förmedla erfarenheter och ge en övergripande bild av projektets funktion, relevans och måluppfyllnad inför UGs planerade "Mid-term-report". Sida ansvarar för utvärderingen och utformar uppdragsbeskrivning efter samråd med Utan Gränser. Resultatet i form av rapport och rekommendationer ställs också till UGs förfogande bl.a. för fortsatt diskussion i fält. Det tjänar också som gemensamt beslutsunderlag åt Sida och UG inför återstoden av projektiden.

Två utredare ombeds samarbeta i utvärderingen, den ene med särskild inriktning på ekonomi och administration som förutsätts huvudsakligen ägna sig åt projektets genomförande, arbetssätt och kostnadseffektivitet; den andre med mer allmän biståndserfarenhet och metodinriktning som förväntas mera uppmärksamma projektets design och relevans för den katastrofdrabbade målgruppen och långsiktig utveckling.

### **Frågeställningar**

Utredarna ska bilda sig en välgrundad uppfattning om projektets relevans, drift och måluppfyllnad i allmänhet och i sin rapport skriftligen informera, förmedla slutsatser och i möjligaste mån formulera rekommendationer om

- projektets målsättning var (resp nu är) adekvat i relation till målgruppens behov, till Honduras problemsituation efter Mitch och Sidas regionplan för CA
- graden av samordning med honduranska myndigheter, andra biståndsorganisationer och lokalsamhället i utformningen av projektet
- målgruppen var (resp nu är) väl vald utifrån humanitärt hjälpbehov resp. utvecklingspotential (långsiktigt utvecklingsfrämjande)
- målgruppen och respektive samarbetsorganisation är delaktig, integrerad och engagerad i planering och genomförande av projektarbetet
- projektet uppnår sitt syfte - uppfyller vad UG förespeglar i sin ansökan - enligt tidsplan och budget
- projektets effekter på målgruppens livsvillkor på kortare och längre sikt
- projektaktiviteterna kommer att kunna leva vidare efter att Sidas resp. UGs stöd har upphört
- UGs insikt i och uppföljning av vad som sker och vad som behöver åtgärdas inom projektet
- dokumentation och administration (inkl. upphandling och bokföring) sköts tillfredsställande på lokal resp. nationell nivå
- projektpengarna används kostnadseffektivt
- om UG, projektet och lokala mottagar-/samarbetsorganisationer fungerar väl i relation till Sidas kriterier för demokrati/mänskliga rättigheter, social rättvisa, fattigdomsbekämpning, jämställdhet och miljöhänsyn
- projektet långsiktigt medverkat till ökad katastrofberedskap eller minskad sårbarheten inför en ev. liknande händelse i framtiden.

### **Metod/genomförande**

Utredarna skall besöka lokala samarbetspartners och ett antal kooperativ inom projektet, utvalda som stickprov i samråd med UG, granska dokumentation, synbara resultat och samtala med representanter ur skilda grupper som projektfunktionärer, myndigheter och målgruppen, gärna både inom och utanför projektet. Innan besökets slut bör preliminära intryck och rekommendationer diskuteras på plats med berörda inom projektet.

Utvärderingen ska baseras på UGs projektansökan till Sida, Sida/Hums bedömnings-PM och Sidas övergripande uppdrag och målsättning. Utifrån situationen på plats, egna erfarenheter och omdöme bör utredarna följa tillvägagångssätt och trådar som faller sig naturliga för att få svar på de övergripande frågorna, utan alltför hård bindning till ovan skisserade riktlinjer.

### **Rapport och tidsplan**

Utvärderingen är avsedd att omfatta fyra veckors arbetstid, två veckor fördelade på förberedelser och efterarbete - inklusive rapportskrivning - och

två veckor i Honduras på besök vid ett antal av projektets kooperativ. Enligt preliminär överenskommelse kommer fältbesöket äga rum under v. 3-4/00, vilket kan förskjutas om alla parter är överens. Utradarnas samlade skriftliga rapport på svenska skall vara Sida tillhanda senast en månad därefter. Författarna skall strukturera och sams emellan dela upp skrivningen enligt ämnesinriktning. I den mån slutsatser och rekommendationer inte blir gemensamma skall bådas redovisas.

Stockholm den 28 december 1999,

Nils Ryberg  
Sida/SEKA/Hum



**Centro Cooperativo Sueco SCC**  
**Programa de Cooperación con Honduras**



**PROPUESTA PROGRAMA DE TRABAJO**  
**COMISION EVALUADORA PREFESS**  
**PERIODO DEL 07 AL 17 DE FEBRERO 2000**

DIA Y FECHA	HORA	ACTIVIDAD
Día Lunes 07 de febrero 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 9:00 a.m.</li> <li>- 10:00 a.m. - 3:00 p.m.</li> <li>- 3:00 p.m. - 6:00 p.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Llegada de la comisión al aeropuerto Toncontín, Tegucigalpa Instalación Hotel Plaza San Martín TEL. 237-2928 FAX 231-1366</li> <li>- Planificación conjunta de los evaluadores en el Hotel.</li> <li>- Reunión con el personal de SCC Honduras y con la Comisión Técnica contraparte.</li> <li>- Discutir el objetivo de la evaluación, metodología de trabajo, programación de campo, participación de contrapartes, beneficiarios directos y representantes nacionales de las organizaciones contrapartes. etc.</li> <li>- (Noche libre)</li> </ul>
02: martes 08 de febrero 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8:30 a.m. - 12:00 m.</li> <li>- 12:00 m - 1:30 p.m.</li> <li>- 1:30 p.m. - 6:30 p.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajo en la Oficina con personal del SCC.</li> <li>- Almuerzo en el Hotel</li> <li>- Traslado hacia la Ciudad de Yoro. Instalación en el Hotel Anibal Tel No. 671-2228</li> <li>- Noche libre</li> </ul>
03: Miércoles 09 de febrero 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8:30 a.m. - 6:00 p.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visita a proyectos de seguridad alimentaria de la Cooperativa COAVAY y Centro Poblado/ACAN. Entrevista con familias beneficiarias y miembros de la comisión de base</li> <li>- Noche libre</li> </ul>

04: Jueves 10 de febrero 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8:30 a.m. - 5:00 p.m.</li> <li>- 5:00 p.m. - 6:00 p.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visita a proyectos de vivienda, agroindustria y seguridad alimentaria de la Asociación de Mujeres Campesinas Yoreñas AMCY /COOPACYL/FACACH. Entrevista con familias beneficiarias. Incluye almuerzo.</li> <li>- Entrevista con el Alcalde de Yoro.</li> <li>- Noche libre.</li> </ul>
02: Viernes 11 de febrero 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8:00 a.m. - 11:00 a.m.</li> <li>- 11:00 a.m. - 2:00 p.m.</li> <li>- 2:00 p.m. - 5:00 p.m.</li> <li>- 7:00 p.m. - 9:00 p.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuación visita a proyectos de COOPACYL/FACACH y entrevista con familias beneficiarias y miembros de la comisión de base.</li> <li>- Entrevista con Dirigentes y Ejecutivos de COOPACYL/FACACH. Incluye almuerzo.</li> <li>- Traslado a la Ciudad de San Pedro Sula. Instalación en el Hotel Saint Anthony. Tel no. 558-0744.</li> <li>- Cena en el restaurante Churrasquería Hotel Copantl.</li> </ul>
06: Sábado 12 de febrero 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8:00 a.m. - 9:00 a.m.</li> <li>- 9:00 a.m. - 4:00 p.m.</li> <li>- 4:00 p.m. - 5:00 p.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Traslado al sector de Batán en Negrito Yoro.</li> <li>- Visita a proyectos de palma africana, seguridad alimentaria y vivienda de la cooperativa agropecuaria Unión y Lucha/FECORAH. Incluye almuerzo</li> <li>- Traslado hacia San Pedro Sula</li> <li>- Cena</li> </ul>
07: domingo 13 de febrero 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8:00 a.m. - 9:00 a.m.</li> <li>- 9:00 a.m. - 2:00 p.m.</li> <li>- 2:00 p.m. - 5:30 p.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Traslado al sector de La Sabana El Negrito Yoro</li> <li>- Visita a proyectos de vivienda, caña de azúcar y plátano Cooperativa La Sabana y Brisas del Ulúa/ACAN y entrevista con familias beneficiarias miembros de la comisión de base y Dirigentes Nacionales de ACAN. Incluye almuerzo.</li> <li>- Traslado a la Ciudad de Tegucigalpa. Instalación en el Hotel Plaza San Martín. Tel No. 237-2928</li> </ul>
08: Lunes 14 de febrero 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8:00 a.m. - 10:00 a.m.</li> <li>- 10:00 a.m. - 11:00 a.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficina SCC/Honduras</li> <li>- Entrevista con el Ministro de la Secretaría de Cooperación Internacional SETCO. Lic. Arturo Corrales Alvarez.</li> </ul>

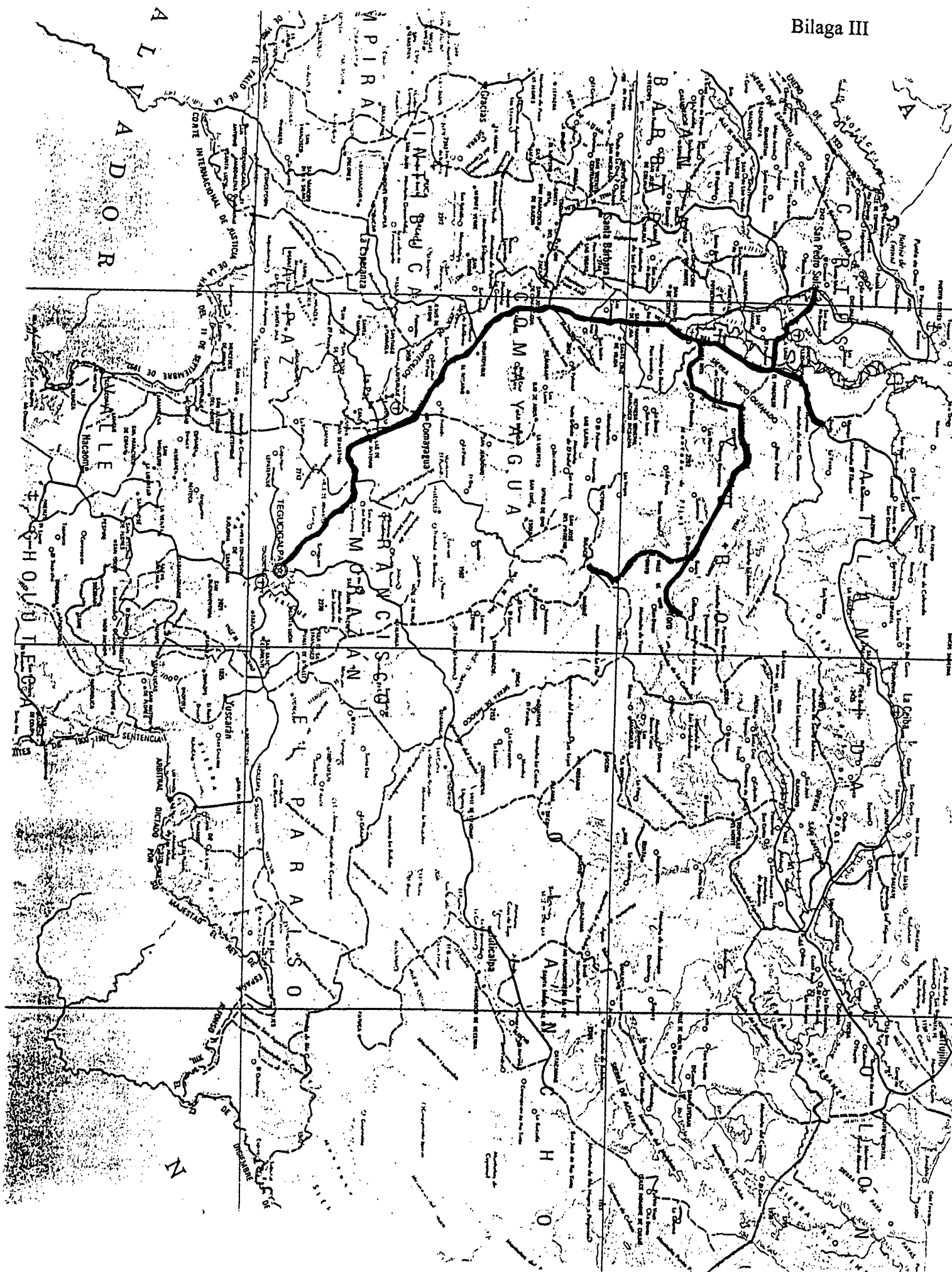
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 12:00 m. - 2:00 p.m.</li> <li>- 2:30 p.m.- 3:30 p.m.</li> <li>- 4:00 p.m. - 7:00 p.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ASDI Tegucigalpa.</li> <li>- Entrevista con el Secretario Ejecutivo del Foro Nacional de Convergencia FONAC. Profesor Marco Orlando Iriarte.</li> <li>- Entrevista con Jorge Cerrato de ACAN</li> </ul>
09: Martes 15 de febrero 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8:00 a.m. - 3:00 p.m.</li> <li>- 3:00 p.m - 5:00 p.m.</li> <li>- 3:00 p.m - 5:00 p.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajo conjunto de los evaluadores en el Hotel</li> <li>- Discusión, metodología y resultados de la campaña de motivación psicosocial ejecutada por el IFC.</li> <li>- Entrevista con FACACH Tegucigalpa.</li> </ul>
10: miércoles 16 de febrero 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 9:00 a.m. - 2:00 p.m.</li> <li>- 2:30 p.m. - 6:00 p.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reunión con la Comisión Directiva Nacional del PREFESS en el SCC para discutir aspectos relevantes del proceso de ejecución del proyecto, observaciones y recomendaciones para el SCC/Honduras.</li> <li>- Incluye el almuerzo.</li> <li>- Reunión final con la Comisión Técnica, Ejecutivos y Dirigentes de las organizaciones contrapartes en el Salón de conferencias de AHPROCAFE, para conocer las impresiones, observaciones y recomendaciones preliminares de la evaluación.</li> </ul>
11: Jueves 17 de febrero 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4:00 p.m. - 5:00 p.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevista con Ronald Romero PriceWaterhousCooper</li> <li>- La Comisión evaluadora sale de Honduras por el aeropuerto Toncontin Tegucigalpa.</li> </ul>

**NOTAS:**

1. Alquilaremos vehículo si aún no tenemos el del Proyecto.
2. Las Organizaciones contrapartes participarán con sus ejecutivos y dirigentes nacionales en las asambleas de beneficiarios de las cooperativas visitadas.
3. Las Asambleas regionales serán además aprovechadas por los técnicos de las organizaciones para discutir su propia programación 2000.
4. El Señor Manuel Mariño estará en la reunión el día miércoles 16 de febrero 2000.
5. Hemos tratado de preparar la programación acorde a los términos de referencia, incluyendo los elementos indicados por los evaluadores.
6. En las giras los acompañará personal del SCC y técnicos de la comisión contraparte, cuando así se requiera.

Tegucigalpa M.D.C. 27 de enero de 2000

*Hugo Samuel Reyes*  
 Coordinador /Asesor Nacional  
 Programa Honduras SCC



## FÖRKORTNINGAR

## Bilaga IV

Sida	Swedish International Development Cooperation Agency	
UTV	Avdelningen för utvärdering och internrevision., Sida	
SEKA/HUM	Enheten för humanitärt bistånd, inom Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd, Sida.	
NGO	Non-Governmental Organisation	
SCC / UG	Swedish Cooperative Centre / Utan Gränser	
PREFESS	Proyecto de Reconstrucción de las Economías Familiares y Empresas del Sector Social de Honduras	
ACAN	Asociación Campesina Nacional	
FACACH	Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras	
FECORAH	Federación de Cooperativas y Empresas de la Reforma Agraria de Honduras	
AMCY	Asociación de Mujeres Campesinas Yorenas	
COOPACYL	Cooperativa de Ahorro y Crédito "Yoro" Limitada	
COAVAY	Cooperativa Agropecuaria Valle de Yoro	
USD	US Dollar	feb/mars 2000: USD 1 ~ SEK 8:75 ~ HNL 14:70
HNL	Honduranska Lempiras	
SEK	Svenska kronor	

1 manzana ~ 0,7 hektar

### Recent Sida Evaluations

- 00/31 Empowerment of Women through Panchayati Raj in Rajasthan and Orissa, India.**  
D.K. Manavalan  
Asia Department
- 00/32 Support to the "We Plant Trees" Foundation.** Göran Haldin, Bert Koppers, Rosina Auren  
Department for Natural Resources and the Environment
- 00/33 The Swedish Energy Support to Nicaragua, 1981-1999.** ORGUT Consulting AB  
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 00/34 When Development Projects go Orphan. Lessons from 20 years of Swedish forestry support to Nicaragua.** Pierre Frühling  
Department for Natural Resources and the Environment
- 00/35 Rapport från utvärderingen av stödet till de partiknutna organisationerna.** Fredrik Uggla, Li Bennich-Björkman, Axel Hadenius, Fredrik Nornvall, Annika Tamra, Magnus Öhman  
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations and Humanitarian Assistance
- 00/36 The Swedish Consultancy Fund in Mozambique.** Karlis Goppers. Department for Africa
- 00/37 Assessment of Lessons learned from Sida Support to Conflict Management and Peace Building: Final Report.** SIPU International AB, Stockholm, Centre for Development Research, Copenhagen, International Peace Research Institute, Oslo  
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations and Humanitarian Assistance
- 00/37:1 Assessment of Lessons learned from Sida Support to Conflict Management and Peace Building: State of the Art/Annotated Bibliography.** Ninna Nyberg Sørensen, Finn Stepputat, Nicholas Van Hear  
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations and Humanitarian Assistance
- 00/37:2 Assessment of Lessons learned from Sida Support to Conflict Management and Peace Building: Annex 1-5, Case Studies.** Ivar Evensmo, Hilde Henriksen Waage, Joakim Gundel, Jennifer Schirmer, Björn Bengtson, Barbro Ronnmö, Dan Smith  
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations and Humanitarian Assistance
- 00/38 Fortalecimiento Institucional al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras: Defensa y protección de los Derechos de la Mujer.** Sonia Marlina Dubón  
Department for Latin America
- 00/39 Programa de Capacitación en Economía para Funcionarios de la República de Cuba.** José Antonio Cuba  
Department for Latin America
- 00/40 Swedish Initiative for Support of Sustainable Management of Water Resources in Southern Africa.** Len Abrams, Lennart Peck, Klas Sandström  
Department for Natural Resources and the Environment

### **Sida Evaluations may be ordered from:**

Infocenter, Sida  
S-105 25 Stockholm  
Phone: +46 (0)8 795 23 44  
Fax: +46 (0)8 760 58 95  
info@sida.se

### **A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:**

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm  
Phone: +46 (0)8 698 5163  
Fax: +46 (0)8 698 5610  
Homepage: <http://www.sida.se>







SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

S-105 25 Stockholm, Sweden

Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

E-mail: [info@sida.se](mailto:info@sida.se). Homepage: <http://www.sida.se>