



DANSK STØTTE TIL INFRASTRUKTUR I NICARAGUA 1999-2009



evalueringresumé

2010.01

Danmark har siden 1999 ydet støtte til transportsektoren i Nicaragua gennem sektorprogrammet PAST. Det centrale formål har været at reducere fattigdommen ved at mindske transportomkostningerne og forbedre adgangen til sociale serviceydelser og økonomiske og administrative centre for befolkningen i isolerede landområder. Programmet har støttet lokal transportinfrastruktur som broer, små veje, stier, moler og kanaler samt opbygning af lokal, kommunal og regional teknisk og administrativ kapacitet med fokus på at sikre vedligeholdelse i tre regioner. I 2008 blev det besluttet at vurdere de sociale og økonomiske resultater af støtten. Evalueringen bygger på kvantitative og kvalitative undersøgelser, der sammenligner udviklingen i områder som har fået støtte fra PAST med lignende områder, der ikke har fået støtte. Den er gennemført i 2009-10 af konsulenter fra Orbicon A/S (Danmark) og Goss Gilroy Inc. (Canada).

Overordnede konklusioner

Evalueringen fremhæver, at der ses positive resultater af Danida-støtten på lokalt, kommunalt og regionalt niveau. Ikke mindst konkluderer evalueringen, at PAST har skabt både økonomiske og sociale forbedringer for lokalbefolkningen i de tre regioner. Den kvantitative analyse fra Las Segovias finder en række signifikante og positive forskelle mellem de lokalsamfund, der har fået støtte fra PAST, og de der ikke har. Forbedringerne drejer sig bl.a. om transportforhold, beskæftigelse, landbrugsproduktion, boligforhold og adgang til den offentlige elforsyning mv. På de sociale områder viser evalueringen, at PAST har betydet at det generelt er blevet hurtigere og sikrere for lokalbefolkningen at komme frem til skoler og klinikker mv., og at kontakten med sundhedspersonale, lærere og andre aktører udefra er blevet forbedret.

Evalueringen konkluderer, at resultaterne på en række områder er fælles for de tre regioner, der har modtaget støtte, men fremhæver også nogle væsentlige forskelle. Hvor effekten på de sociale områder er ret ensartet, peger evalueringen på mere markante forskelle inden for produktion og økonomiske forhold: Selvom der ses forbedringer på disse områder i alle tre regioner, så er de mere udtalte i landbrugsområder med forbindelser til større markeder (f.eks. Las Segovias og de centrale dele af RAAN og RAAS), end i de mest isolerede områder, hvor produktionen i højere grad er baseret på fiskeri (f.eks. de kystnære områder i RAAN og RAAS). Når det gælder utilsigtede konsekvenser på miljøområdet, så vurderer evalueringen overordnet, at projekterne har været miljøneutrale. Men der er dog tilfælde, hvor lokalbefolkningen peger på øget træfældning, f.eks. når folk udefra bruger den forbedrede adgang til at skaffe brænde eller tømmer.

Der er stor forskel på de tre regioner, der har fået dansk støtte. Atlanterhavsregionerne RAAN og RAAS udgør ca. 46 procent af landets areal, men er tyndt befolkede, bl.a. af forskellige etniske grupper med andre sprog og kulturer end i resten af Nicaragua. Infrastrukturen er generelt mindre udbygget og vandtransport er vigtig, både i kystområderne, og i områder hvor floderne er de vigtigste adgangsveje. Las Segovias er et mere ”typisk” nicaraguansk landområde, med varierende former for landbrug i små og større brug.

Generelt er kommunernes og lokalsamfundenes kapacitet til at planlægge, udføre og vedligeholde infrastrukturprojekter blevet styrket under programmet. Samtidig er der dog i en række kommuner, ikke mindst i RAAN og RAAS, fortsat brug for teknisk støtte og kapacitetsopbygning.

Baggrund

Danida har støttet infrastrukturprojekter i RAAS og RAAN (to selvstyrende områder ved Atlanterhavskysten) siden 1993. I 1999 blev projekterne samlet under sektorprogrammet PAST, og støtten blev udvidet til også at dække regionen Las Segovias i det nordvestlige Nicaragua. Mange lokalsamfund i disse områder havde svært ved at komme frem til hovedbyerne i området eller var helt afskåret fra omverdenen i regntiden. Formålet med de lokale projekter var derfor at forbedre transportinfrastrukturen og give de isolerede lokalsamfund bedre adgang til markeder for køb og salg af landbrugsprodukter, til sundhedsklinikker og uddannelsesinstitutioner m.v. Indsatsen bestod i at forbedre mindre veje, moler og broer mv. Projekterne blev gennemført med arbejdskraftintensive metoder, hvor lokalbefolkningen i høj grad gjorde arbejdet selv og var ansvarlige for den senere vedligeholdelse sammen med kommunerne. Derfor blev der lagt vægt på teknisk og organisatorisk kapacitetsudvikling på især lokalt og kommunalt niveau. På regionalt niveau blev der givet støtte til regionale transportrår for at støtte planlægningen, prioriteringen og koordineringen af indsatsen på transportområdet.

Metode

Evalueringen er en såkaldt effektevaluering, der ser på hvilke resultater PAST-indsatsen har haft med særlig vægt på de socio-økonomiske fremskridt for lokalbe-

folkningen. Det er derfor vigtigt at kunne skelne mellem forandringer, der er sket som følge af PAST, og de forandringer der kan skyldes andre forhold; f.eks. den bredere økonomiske eller politiske udvikling. Derfor sammenligner evalueringen udviklingen i en række lokalsamfund, der har fået støtte fra PAST med lokalsamfund, der i udgangspunktet ligner PAST-samfundene, men som ikke har modtaget støtte. Evalueringen bruger både kvantitative og kvalitative metoder. Dog var det kun i Las Segovias, at der var tilstrækkelige data til, at der kunne gennemføres mere omfattende statistiske analyser. I alle tre regioner blev der brugt de samme kvalitative metoder, og det var dermed muligt dels at sammenligne de kvalitative og kvantitative resultater i Las Segovias, dels at sammenligne de kvalitative resultater fra RAAN og RAAS med de kvalitative (og kvantitative) resultater fra Las Segovias. Evalueringen undersøgte også resultater m.h.t. kapacitetsopbygning og institutionel udvikling, som en del af grundlaget for bæredygtighed og for resultater også på længere sigt. Endelig blev der gennemført vurderinger af den hidtidige vedligeholdelse. Vurderingerne er lavet ud fra eksisterende materiale og interviews på lokalt, kommunalt og regionalt niveau, og ud fra fysisk-tekniske vurderinger af veje, broer osv.

Delkonklusioner

Mere trafik og bedre adgang til markeder og serviceydelser

Evalueringen konkluderer, at PAST har skabt bedre transportforhold og adgang til markeder, serviceydelser og interaktion med omgivelserne. Den kvantitative undersøgelse viser, at transporttiden til fods til det nærmeste sundhedscenter er blevet reduceret med ca. 15 pct. for befolkningen i lokalsamfund, der har fået støtte. Samtidig

peger evalueringen på, at det næppe viser den fulde reduktion i rejsetid. F.eks. tager dette mål ikke højde for, at der tidligere kunne være perioder, hvor det var umuligt at nå frem, eller at transport i bil kan være blevet muliggjort af støtten. I alle tre regioner ses der også en klar stigning i trafikken inden for stort set alle transportformer efter støtten fra PAST. F.eks. er bus- og biltrafikken blevet 3-4 gange større. Evalueringen fremhæver også, at der er blevet bedre adgang til regelmæssig kollektiv transport, og at der er sket en stigning i kommerciel transport, både i form af handel og udefra og lokalbefolkningens egen fragt af afgrøder osv. Blandt andre forbedringer nævnes, at børn nu kan cykle til og fra skoler, som ligger fjernt fra landsbyen. Det gælder for alle tre regioner, at evalueringen ikke finder lignende fremskridt i de lokalsamfund, der ikke har fået støtte fra PAST.

Flere job og mere landbrug

Evalueringen konkluderer, at PAST-projekterne har haft betydning for beskæftigelse og produktion, ikke mindst inden for landbrug. Beskæftigelsen er således faldet i lokalsamfund, der ikke har fået støtte, mens andelen af husholdninger hvor forsørgeren har lønnet beskæftigelse er vokset fra 70 pct. til godt 85 pct. i de støttede lokalsamfund. Der er dog forskel på hvilke konkrete resultater, evalueringen finder i de tre regioner. Den kvantitative undersøgelse i Las Segovias viser, at i de lokalsamfund, der har fået PAST-støtte, er der sket en stigning i andelen af husholdninger med lønnet beskæftigelse. De nye job er især skabt inden for landbrug, men der er også skabt job inden for byggeri. Den kvalitative undersøgelse peger på, at kommuner med PAST-erfaring helt eller delvist er gået over til at bruge arbejdskraftintensive metoder i deres egne byggeprojekter. Dermed er behovet for kvalificeret arbejdskraft øget,

PAST er stadig i gang, og aktuelle tal fra PAST viser, at der i perioden fra 2000 frem til begyndelsen af 2010 er investeret ca. 120 millioner kr. i forbedring af lokal transportinfrastruktur i de tre regioner. Det direkte antal brugere er opgjort til ca. 274.000. Dette giver en gennemsnitlig investering pr. bruger på ca. 438 kr.

og befolkningen anvender træningen og erfaringen fra PAST-arbejdet i deres nye job. I forhold til landbrug fremhæver evalueringen, at det er blevet hurtigere og billigere at transportere afgrøder til markedet og købe såsæd og andre input til produktionen. Det giver også bedre priser, når afgrøder ikke længere bliver skadede eller bliver for gamle på grund af transportproblemer. Sådanne forandringer ses som medvirkende til, at landbrugsjord bliver mere værd pr. arealenhed og at mere jord anvendes til landbrugsaktiviteter. Ændringerne bidrager dermed også til den øgede beskæftigelse i de støttede områder.

Også i RAAN og RAAS ses positive resultater. Størstedelen af lokalsamfundene, der har fået PAST-støtte, fortæller om bedre kontakt med markedet og øget kommerciel aktivitet. De lokalsamfund, der sammenlignes med, giver derimod udtryk for fortsatte problemer med transport til markederne, med lavere priser og større omkostninger til følge. Der er dog forskel på, hvor tydelig effekten er: Mest markant - og mest parallel til udviklingen i Las Segovias - fremstår effekten i de områder i RAAN og RAAS, hvor landbrug og husdyrhold er centralt, og hvor forbindelserne videre til det øvrige samfund er bedst. Mindre tydelig er effekten i de mest isolerede områder, og hvor fiskeriet er en central aktivitet.

Bedre adgang til uddannelse og sundhed

Evalueringen fremhæver, at PAST i de tre regioner har skabt klare forbedringer i adgangen til uddannelse og sundhed. Eksempelvis er der mindre fravær af lærere, der tidligere ikke kunne nå frem til skolen i dårligt vejr, det er hurtigere og sikrere for børn at komme til og fra skole, og flere børn går videre i overbygningsskoler, da de nu kan nå frem og tilbage samme dag. Der rapporteres om hyppigere kontrolbesøg

fra uddannelsesmyndighederne, og at de lokale skolebygninger er blevet forbedret, da det er blevet nemmere at få byggematerialer frem til skolerne. Ifølge evalueringen ses der ikke tilsvarende forbedringer i de lokalsamfund, der ikke har fået støtte.

Et tilsvarende billede gør sig gældende på sundhedsområdet i alle tre regioner. Hurtigere, billigere og sikrere adgang til sundhedsydelser bliver fremhævet som vigtige resultater ikke mindst i RAAN og RAAS. Eksempelvis skal gravide og fødende kvinder eller alvorligt syge ikke længere bæres eller ride for at komme til sundhedscentre, men kan blive transporteret af ambulancer, ligesom der er sikrere og mere regelmæssig adgang til bådtransport. Der peges også generelt på en stigning i antallet af besøg fra den nationale sundhedstjeneste i de lokalsamfund, der har fået støtte, hvilket evalueringen blandt andet tillægger den forbedrede adgang.

Ejendom og andre goder

Evalueringen ser også på en række goder og fysiske forhold for husholdningerne. På nogle områder er der markant forskel mellem lokalsamfundene, der har fået støtte, og de der ikke har. Analyserne viser f.eks., at de der har modtaget støtte i højere grad har udvidet deres bolig, og evalueringen ser det som et tegn på øget økonomisk råderum. De støttede lokalsamfund har også i højere grad fået adgang til elektricitet. Evalueringen ser også på besiddelse af en række fysiske goder/ejendele, men her er forskellen mindre klar. Når det gælder adgangen til rent drikkevand finder evalueringen ingen klar forskel.

Kapacitetsopbygning og bæredygtighed

Generelt er der sket en kapacitetsudvikling i lokalsamfundene, så de f.eks. er i stand til at organisere deres del af vedligeholdel-

sesarbejdet, og der er etableret fungerende vedligeholdelseskomiteer for langt de fleste undersøgte projekter. Analyserne viser videre, at der kommer flere nye udviklingsprojekter til de støttede lokalsamfund, og evalueringen peger på, at samfundenes øgede kapacitet til at organisere sig kan have spillet ind, sammen med de forbedrede adgangsvilkår. Når det gælder kommunerne fremhæver evalueringen, at der er sket en teknisk og administrativ kapacitetsudvikling, og at samarbejdet mellem kommuner og lokalsamfund er styrket. En række kommuner, særligt i RAAN og RAAS, har dog fortsat brug for støtte. Evalueringen konkluderer desuden at de nye regionale transportråd har påtaget sig en ledende og koordinerende rolle, men at de fortsat er skrøbelige.

Anbefalinger

Med udgangspunkt i konklusionerne om positive resultater på lokalt, kommunalt og regionalt niveau giver evalueringen en række anbefalinger om fremtidig støtte til lokal transportinfrastruktur i Nicaragua. Det fremhæves for det første, at Danida bør gøre en indsats for at dele erfaringerne fra PAST med andre donorer og lande. De øvrige anbefalinger er ikke kun rettede mod Danida eller den nicaraguanske regering, men handler om mere overordnede spørgsmål i forbindelse med teknisk og finansiel investering i lokal transportinfrastruktur. De centrale anbefalinger er:

- at der også i fremtiden bør gives støtte til transportinfrastruktur i landlige områder i Nicaragua, og at kerneelementer fra PAST-tilgangen bør fastholdes – uanset kilden til finansiering. Der bør mere specifikt gives støtte til PAST-lignende projekter i RAAN, RAAS

evalueringresumé 2010.01

- og Las Segovias de næste 2-3 år
- at det nationale transportministerium, MTI, i dialog med centrale aktører inden for området, sikrer, at investeringer i transportinfrastruktur koordineres bedre. De regionale transportråd kan her spille en væsentlig rolle
- at MTI og de regionale regeringer i RAAN og RAAS samarbejder om en plan for teknisk støtte til kommuner, der anvender PAST-tilgangen, og at PAST bidrager hertil i en overgangsfase
- at der ved godkendelse af projekter fortsat lægges vægt på at reducere lokalsamfundenes isolation og give bedre adgang til bl.a. sundhed og uddannelse som centrale, men ikke nødvendigvis de eneste kriterier for udvælgelse
- at relevante aktører undersøger muligheden for at maksimere effekten af PAST-investeringer ved at knytte projekterne til andre aktiviteter, der handler om social og økonomisk udvikling på lokalt niveau, f.eks. støtte til privatsektorudvikling
- at nationale og regionale programmer, der støtter transportinfrastruktur på landet i Nicaragua, inddrager de centrale dele af PAST-tilgangen, da evalueringen har påvist, at bl.a. manualer og guidelines har været af høj kvalitet
- at der laves en "overgangsstrategi" og handlingsplan, så de nationale og regionale PAST-kontorer kan overføre ansvar til kommuner og de regionale transportråd.

DANIDAS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

Danida noterer sig med tilfredshed evalueringens resultater og konklusioner, der dokumenterer, at forbedrede transportforhold har haft en positiv effekt på udviklingen i de lokalområder, der har fået støtte. Ikke mindst bemærkes det, at PAST-støtten har haft en positiv effekt på den økonomiske udvikling, bl.a. gennem styrket landbrugsproduktion og beskæftigelse. Den markante stigning (fra 70 pct. til 85 pct.) i andelen af forsørgere, der har beskæftigelse, er meget tilfredsstillende. Det bemærkes også, at evalueringen viser, at anvendelsen af arbejdskraftintensive metoder og inddragelsen af lokalbefolkningen i planlægning, udførsel og vedligeholdelse af transportprojekterne har bidraget til ejerskab og

bæredygtighed. Evalueringen underbygger også, at programmets fokus på dels kapacitetsopbygning på flere niveauer, dels på samspillet mellem kommuner og lokalbefolkning, bidrager til vedligeholdelse og dermed bæredygtighed.

Danida kan generelt tilslutte sig evalueringens anbefalinger. Danida vil således sørge for at videregive erfaringerne med PAST og resultaterne heraf. Dette vil bl.a. ske, når støtte til transportinfrastruktur på lokalt niveau i andre lande drøftes. Danida er også enig i, at det er vigtigt at støtte institutionaliseringen og konsolideringen af PASTs fremgangsmåder og resultater. Danida vil derfor følge det arbejde, det nicaraguanske transportministerium aktuelt gør for at

indarbejde forskellige PAST-manualer. I den resterende PAST-periode, frem til udfasningen i slutningen af 2012, vil der, udover arbejdet med infrastrukturprojekter i de tre regioner, også blive givet støtte til kapacitetsopbygning i en række kommuner, med henblik på at sikre bæredygtigheden. I samme periode vil der også blive arbejdet for, at de regionale transportråds rolle styrkes. Danida vil også indgå i dialog med det nicaraguanske transportministerium og andre donorer på området om at udvikle en plan for konsolidering og udbredelse af støtte til transportinfrastruktur, med udgangspunkt i de positive erfaringer, der er gjort med PAST-modellen.