

Dette er ikke en brønd

*Om planlægning og
uforudsigelighed i
udviklingsbistanden*

D E N N Y V E R D E N
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

Hvad er meningen?

Om forskellige aktørstrategier i forbindelse med et udviklingsprojekt i Mozambique

Denne artikel er et forsøg på at samle nogle af de overvejelser, jeg har gjort mig omkring studier af bistandens virkninger [aid impact] på basis af et studie af et Danida-projekt i Mozambique, som jeg lavede sammen med min mozambikanske forskningskollega Yussuf Adam (Danida 2002). Den fokuserer på et delelement af dette studie, nemlig omkring forskellige aktørstrategier for de forskellige grupper mennesker, der var involveret i projektet som ansatte, modtagere, donorer, evaluatører og administratorer. Den forsøger således at beskrive, hvorledes forskellige grupper anlægger forskellige strategier for, at projektet skal give mening for dem.

Impactstudier er udsprunget som en særlig afart af evalueringsindustrien som et naturligt behov for at se på udviklingsbistanden i en lidt større sammenhæng end den, der defineredes som det direkte resultat af en specifik intervention. Inden for LFA-matrix'en, det planlægningsredskab, der er blevet en uomgængelig del af enhver form for planlagt intervention i Danidasammenhæng, opererer man med en tredeling, der ser på 'output', 'outcome' og 'impact' – hvad blev realiseret, hvad skete der, og hvad blev resultatet – som en slags cirkler i vandet efter det skvulp, interventionen udgjorde, hvor impact er den mere 'brede' samfundsmæssige ændring, der også omfatter utilsigtede og uheldige virkninger.

Der er med andre ord lagt op til nogle grundlæggende positivistiske undersøgelser, der kan løbe ind i meget store vanskeligheder. Den største vanskelighed består i at afgøre, om og i hvilken grad et bestemt resultat skyldes interventionen eller andre faktorer [the problem of attribution]. Det driver ofte forskeren til i sidste ende at komme med en kvalificeret normativ betragtning om, hvorvidt resultatet var tilfredsstillende. Det kan være vanskeligt, især fordi projekter jo ofte implementeres i meget turbulente kontekster, hvor store sociale ændringer finder sted, uro hærger, verdensmarkedspriser ryger op og ned og gamle sæder og skikke forgår og antager nye former. Her kan det være vanskeligt at sige, om resultatet har været generelt positivt eller negativt? Det kom jo an på i forhold til hvad og for hvem osv.

Mange af de ting, man som impactforsker bliver bedt om at gå ud og se på, f.eks. hvordan det var gået med at plante træer og introducere kvælstof-fikserende planter på markerne, er det i virkeligheden meget vanskelige at vurdere virkningen af. Målinger indikerer måske kraftige produktivitetstigninger pr. ha, men spørgsmålet er jo mere kompliceret end som så, da dette jo også kan skyldes, at der er blevet lagt mere arbejdskraft i disse marker. Derudover kan det være, at den forbedrede produktivitet er sket på bekostning af den mark, der ligger ved siden af. Og når man tager det store arbejde det er at plante, pleje og vande i betragtning, kan det være, det slet ikke kan betale sig, særligt ikke hvis der ellers er jord nok. Ujævne nedbørsforhold gør sammenligninger over tid vanskelige at operere med. Endelig er der jo ikke rigtig nogen, hverken bønderne (der gerne vil knytte relationer til donorer) eller donorerne (der gerne vil vise, at det de laver, nytter noget), der har nogen interesse i at vise, at det ikke er umagen værd. Særlig ikke når man har med en aktivitet at gøre, der kombinerer mange af de principper, man godt kan lide i bistanden (en bæredygtig aktivitet, der er baseret på folkelig deltagelse, med mobilisering af lokale ressourcer, uden importeret teknologi, der går i stykker, og samtidig noget der er synligt for udefrakommende missioner). Her kommer en overdrevent positivistisk analysemetode til kort. Visse undersøgelser viser, at produktiviteten pr. ha. er steget med X%. Men hvad dækker dette over? Er det godt eller skidt? I det følgende har vi så prøvet at se projektet hovedsageligt som et sæt ressourcer, der var kamp om, snarere end at komme med vurderinger om det var godt eller skidt (Olivier de Sardan, 1995).

Landbrugsprojektet i Tete

Danidas landbrugsprojekt i Teteprovinsen i det nordvestlige Mozambique blev påbegyndt i 1985, og blev formelt afsluttet i 1999, hvorefter aktiviteterne blev fortsat som en integreret del af det danskstøttede PROAGRI-landbrugssektorprogram. Projektet gennemgik i perioden 85-99 fire forskellige faser og blev gennemført i en ekstremt turbulent social kontekst, og den mere generelle samfundsmæssige situation i Tete gennemgik i perioden radikale og gennemgribende omvæltninger.

Projektet startede således som et nødhjælpsprojekt. Intensiverede krigshandlinger i borgerkrigen mellem FRELIMO og RENAMO og fejlslagne landbrugspolitikker havde dannet baggrund for en sultkatastrofe af betragteligt omfang, som man gennem projektet søgte at afhjælpe. Gradvist er projektet så blevet drejet fra at være et nødhjælpsprojekt til at blive et udviklingsprojekt med en målsætning om at finde et bæredygtigt økonomisk og institutionelt grundlag.

Projektet har kostet i alt 102 mio. danske kroner, hvoraf over halvdelen blev brugt på nødhjælp de første to år. Man har gennem hele perioden

arbejdet tæt sammen med de lokale myndigheder, særligt landbrugsministeriets provinsafdeling *Departamento Provincial de Agricultura*. Ydermere har aktiviteterne gennem hele perioden været koncentreret i tre distrikter (ud af ti) inden for Teteprovinserne: Angonia, Tsangano og Moatize.

I løbet af projektperioden har området som nævnt gennemgået meget betragtelige samfundsmæssige ændringer. I de første 7-8 år af projektets levetid var Mozambique kastet ud i en katastrofal borgerkrig, og fra 87 til 93 var langt den overvejende del af landbefolkningen i de tre distrikter flygtet til Malawi – en vanskelig situation for et landbrugsprojekt, ingen landbrugere! Mozambique er derudover overgået til en væsensforskellig national politik, fra en socialistisk orienteret planøkonomi delvis baseret på tvangskollektivisering af landbruget til en Verdensbanksordineret neo-liberalt inspireret markedsøkonomi.

Der forelå derudover ikke noget baseline studie udarbejdet før projekttimplementering. Disse faktorer gjorde det naturligvis meget vanskeligt at foretage en positivistisk inspireret før/efter analyse af projektet, og det ville under alle omstændigheder være meget vovet at henføre særlige mere overordnede socio-politiske ændringer i området til projektets interventioner. På den anden side kan man sige, at projektet over en femtenårig periode havde været en, i en lokal sammenhæng, vigtig potentiel ressource, en støtte til de lokale samarbejdspartnere, en flittig bygherre og en stor lokal indehaver af et vigtigt logistisk apparat.

Det er velkendt for de fleste, der har arbejdet med udviklingsprojekter, at de udgør en betragtelig lokal ressource, som kan afføde en del lokale slagsmål om, hvem der skal have glæde af disse. Det drejer sig her ikke kun om, hvem der skal have jobbene og have lov til at køre i bilerne, selv om dette ofte er ganske vigtigt. Det drejer sig også om kampe om fortolkninger af, hvad det i det hele taget er der er meningen med projektet (Bierschenk 1988; Long & van der Ploeg 1994). Her er det legitimt at have meget divergerende meninger om, hvad der skal støttes – de fattige, staten, de dynamiske, kvinderne, FRELIMO, de sorte eller de hvide? Samtidig er det vel også forståeligt, at der indimellem hersker nogen uklarhed om, hvad det er Danida vil have ud af deres projekter. Over en femtenårig periode kan dette også skifte ganske betragteligt. Projekter er ofte bundet op på noget luftige begreber som 'bæredygtighed' og 'participation', som jo kan betyde ganske forskelligartede ting. Hvor f.eks. bæredygtighed for donorer oftest har noget at gøre med, at man skal kunne trække sig ud på et givet tidspunkt, er det for modtagerne af bistand ofte ikke noget, der er særligt attraktivt. Ligeledes er participation af modtagerne ofte opfattet som 'deres bidrag', noget man gør for at vise sin gode vilje, snarere end et udtryk for, at man føler ejerskab til projektet.

Disse forskelligartede opfattelser kan føre til, at man overser, at forskellige aktører arbejder med udviklingsprojekter ud fra ganske forskellige

interesser og strategier. Hvor nogle vil arbejde med en meget lang tidshorisont, vil andre måske have en noget kortere. Hvor nogle vil bestræbe sig på at udvide modtagergruppen så meget som muligt, vil andre måske prøve at snævre den mest muligt ind. Dette kan bevirke, at dynamikken i projektets daglige virke bliver afvigende i forhold til den målsætning man finder i projektdokumentet.

Teteprojektets fire faser

Teteprojektets fire faser kan beskrives som følger: Første og anden fase gik over 1985-86 og 1986-87. I denne periode blev projektet implementeret af et dansk konsulentfirma. Formålet med projektet var at afhjælpe en potentiel hungerkatastrofe gennem at forsyne landbefolkningen med landbrugsinput af forskellig art (mest såsæd, kunstgødning og små landbrugsredskaber), eftersom normale forsyningskanaler var brudt sammen. Det var (og er ved granskning af arkiverne) dog meget vanskeligt at danne sig et klart blik over principper og procedurer for anskaffelse og distribution af disse inputs, og i den meget turbulente kontekst stod det klart, at mere kontrol med distributionen af midler var nødvendig (Danida 1987).

Disse første to faser introducerede et billede af projektet som en institution, hvor betragtelige ressourcer blev distribueret med kun meget begrænset kontrol og styring. Dette skabte en vigtig præcedens for projektet senere, da der kom mere styr på tingene og helt anderledes hensigter med brugen af projektets ressourcer.

I 1987 overtog Danida ledelsen af projektet, med henblik på gradvist at få projektet drejet fra at være et nødhjælps- til et udviklingsprojekt. I denne tredje fase blev det understreget, at der skulle arbejdes for en mere udviklingsorienteret og bæredygtig linie. Samtidig accepterede man i udgangspunktet, at det var nødvendigt at operere med en udstrakt grad af fleksibilitet, da det var vanskeligt at forudse, også på det helt korte sigt, hvad det ville være muligt at arbejde med, da krigen blev intensiveret. Det blev understreget, at man ville forsøge at støtte det man betegnede som 'familiesektoren', dvs. de små landbrug. Dette blev imidlertid i stigende grad vanskeligt, da det blev mere og mere umuligt for projektet overhovedet at komme ud på landet. Samtidig begyndte landbefolkningen i stort tal at flygte til lejre i Malawi.

I takt med at Danida indhøstede erfaringer (ikke kun i Mozambique), der pegede i retning af generelt store problemer med at forsyne små landbrugere med inputs i form af kreditter, såsæd, kunstgødning m.v., blev projektet gradvist drejet i retning af at tilstræbe opbygningen af en landbrugstjeneste [extension service], der kunne blive operationel når krigen var ovre. Dette indebar opbygningen af uddannelsesfaciliteter,

landbrugscentre og anden lignende infrastruktur, mhp. at styrke kapaciteten inden for landbrugstjenester. Der var imidlertid nogen uklarhed omkring hvem, der skulle stå for denne landbrugsservice. Hvor dele af projektledelsen mente, at det burde være folk fra den private sektor, var de mozambikanske partnere fra ministeriet ivrige efter at få etableret en landbrugstjeneste under statens kontrol.

I løbet af den tredje fase forsvandt mange af de mere eller mindre kontrollerede uddelinger af inputs, der havde karakteriseret de første faser. Man fastholdt dog, for at sikre en lokal fødevarerproduktion, støtte til visse af de større kommercielle farmere i provinsen. Denne bistand viste sig at være ret effektiv, men levede på den anden side næppe op til krav om at være fattigdomsorienteret. Endnu engang blev der imidlertid skabt forventninger blandt visse grupper i samfundet om, hvilken slags støtte projektet kunne levere. Derudover var fasen præget af en betragtelig byggeaktivitet fra projektets side, en meget 'synlig' form for intervention.

Fjerde fase påbegyndtes nogenlunde samtidig med, at krigen i Mozambique sluttede. Heldigvis holdt den skrøbelige våbenhvile, og folk begyndte at vende tilbage til deres landsbyer, og der blev mulighed for endelig at komme i gang med støtte til dem, der var tiltænkt som projektets egentlige målgruppe, den føromtalt 'familiesektor.'

Den fjerde fase markerer samtidig introduktionen af nye forvaltnings- og styringsmetoder for projektet. Hvor den tredje fase havde været karakteriseret af en nødvendighed i at fastholde en vid udstrækning af fleksibilitet, hvor projektledelsen blev tiltroet en vid grad af autonomi i beslutningerne, blev projektet nu lagt i mere ordnede rammer i form af LFA-styring med fastlagte overordnede og øjeblikkelige målsætninger.

Det overordnede mål for projektet blev nu at "forbedre levestandarden for landbefolkningen generelt, især ved at forøge landbrugsproduktionspotentialet i provinsen" (Danida 2000). Dette skulle opnås gennem tre delmålsætninger: Ved at styrke landbrugsministeriets kapacitet på provinsniveau, ved at forbedre kvaliteten og kvantiteten af landbrugstjenesterne, og ved at støtte forsøg på at afhjælpe problemer omkring veterinærtjenester, kvalitetskontrol af landbrugsvarer, tilvejebringelse af inputs, etc.

Man etablerede et net af landbrugsmedhjælpere [extension agents] i et antal landsbyer i de tre udvalgte distrikter og eksperimenterede sig frem til en brugbar 'pakke' af tjenester. Det er denne struktur, der ved fasens afslutning er blevet videreført som en del af det Danidastøttede PROAGRI-landbrugssektorprogram (Danida 2000). Dette landbrugssektorprogram havde på det tidspunkt, hvor vi lavede vores studie, visse startvanskeligheder, og en udbredt pessimisme omkring programmets

muligheder i de tre distrikter prægede folk, der havde med programmet at gøre.

I den foreliggende *Project Completion Report*, som projektledelsen har udarbejdet, tegner der sig et særligt billede af projektet, hvor det har gennemgået en naturlig udvikling og modning. Det begynder som nødhjælpsprojekt, men kommer gradvist på benene gennem planlægning og rettidig omhu. Gennem en grundig forberedelse og etableringen af en nødvendig infrastruktur tidligt – mens krigen endnu raser – danner man grundlag for etableringen af en veltilpasset landbrugstjeneste, der efter at være blevet løbet i gang indgår i en bæredygtig institutionel ramme i det nationale landbrugssektorprogram (Danida 2000).

I Tete kunne man imidlertid også finde en anden version af projektets historie. For visse folk i Teteprovinsen var projektet gået fra rent faktisk at støtte visse folk konkret gennem levering af kreditter, såsæd, kunstgødning og lignende til nu ikke at støtte andre end regeringen, der ikke leverede andet end sniksnak og beholdt al hjælpen i Maputo.

Aktørstrategier

Det er imellem disse to modsatte narrativer, at projektet har virket. En række forskellige aktører har her været involveret med deres forskellige interesser, som de har forsøgt at positionere på forskellige måder i forhold til projektet.

Selv om 102 mio. kr. naturligvis er mange penge, er det sin sag at vurdere, hvor meget der er kommet ud af dem, særligt i en så kaotisk sammenhæng og over så lang tid. I vort studie gennemgik vi de forskellige aktiviteter, projektet havde igangsat, og prøvede at komme med nogle kvalificerede bud på, om man kunne sige, at det havde været vellykket eller ej. Det forekom imidlertid hasarderet at komme med vurderinger af, hvordan tingene ville have set ud uden projektet. Ligeledes var det ikke til at etablere nogen synderlig forskel på landsbyer med og uden projektintervention, da så mange andre faktorer spillede ind (Danida 2002).

Det blev derfor forsøgt at prøve at undersøge projektet ud fra en analyse af, hvorledes forskellige aktører havde prøvet at bruge projektet til forskellige andre projekter, folk måtte have. Dette skete ud fra en tankegang om, at projektet udgjorde et sæt af muligheder for forskellige grupper af mennesker, der havde kontakt med det. Der er her ikke tale om en overdrevent utilitaristisk vurdering, hvor vi lidt misantropisk antager, at folk udelukkende er ude på at mele egne kager. Det er derimod et forsøg på nøgternt at vurdere, hvilke strategier folk må have for at få det bedste ud af situationer, hvor de ofte har meget snævert manøvrerum. Dette

giver et indblik i, hvad det er for dynamikker, der kommer til at influere på kursen af projektet.

Folk i Tete handler ofte ud fra et udgangspunkt uden for mange muligheder. Rådgivere er i klemme mellem en mozambikansk stat, der kan være svær at gennemskue, og et sæt regler fra Danida, der kan være vanskelige at tilpasse til lokale forhold. De ansatte i ministerierne modtager en elendig løn, og landbrugere er naturligvis endnu mere sårbare og nødt til at reagere på enhver mulighed for at sikre deres situation. Samtidig repræsenterer projektet som nævnt for mange tilsyneladende enorme ressourcer, der kan allokeres efter, for nogle, ganske vanskeligt forståelige retningslinier, der endda skifter over tid. Dette kan medvirke til en udhuling af projektets legitimitet, der ydermere associeres med en regering, der i perioder har været endog særdeles upopulær i regionen. Dette kan igen forstærke den kamp, der dermed opstår for i første omgang at nyde godt af projektets umiddelbare ressourcer (bilerne, lønningerne), snarere end at der bliver set frem mod de mere fjerne målsætninger, projektet måtte have. Det bliver m.a.o. vigtigt for mange involverede at finde strategier, der kan kombinere personlige og mere overordnede målsætninger inden for projektet. Personlige målsætninger rækker naturligvis ud over en rent individualistisk handlemåde og kan involvere lokalpolitiske spørgsmål.

Det kan være meget vanskeligt at opnå mere eksakt information om, hvordan folk forfølger sådanne aktørstrategier [coping strategies], da disse ofte vil befinde sig i en gråzone mellem, hvad der er lovligt og hvad der ikke er, hvad der er 'meningen' og hvad der ikke er, og hvad man tror at folk gerne vil høre. Samtidig er beskyldninger mellem de forskellige aktører meget almindelige. Folk hænger ofte hinanden ud for at være korrupte, men dette skal man passe på med altid at tage for gode varer. Vi forsøgte derfor at forhøre os hos forskellige grupper om, hvad de så som meningen med det hele, om hvad 'de andre' lavede, såvel som at høre, hvordan de selv tacklede deres daglige problemer med projektet. Bønderne forklarede således, hvordan projektets folk opførte sig og vice versa, og man kunne således ved at krydstjekke, og samtidig ikke altid gå så meget op i konkrete detaljer, danne sig et billede af dynamikkerne. Det er klart, at det er svært at kvantificere sådanne oplysninger mere præcist. Det har imidlertid aldrig været formålet at finde 'skyldige' eller at rette anklager mod visse grupper. Derimod har det været forsøgt at forstå, hvorfor visse ting udviklede sig, som de gjorde. I det følgende vil det blive gennemgået, hvilke forskellige strategier forskellige aktørgrupper har anvendt i forhold til projektet.

Danidarådgivere

En række rådgivere har været involveret i projektet, som projektledere, som tekniske specialister, som eksterne konsulenter, som ambassadeansvarlige,

etc. Denne gruppe har fra første færd været nødt til at nedtone de politiske implikationer, der var forbundet med interventionen i Tete. Dette var mest udtalt i begyndelsen af projektperioden, hvor det kunne hævdes, at projektet ligesåvel som at være et nødhjælpsprojekt også var et instrument i hænderne på en af de i krigen stridende parter (FRELIMO). Dette har rådgiverne naturligvis været udmærket klar over, men ikke desto mindre bliver denne nedtoning af konfliktpotentialer politikgenererende, da man dermed kommer til at forklare manglende projektsucces med manglende kapacitet snarere end konflikt om projektets berettigelse.

En anden tendens, man kan notere hos rådgiverne er, at de generelt har haft et kraftigt incitament til at overvurdere de positive effekter af projektet. I projektets *Project Completion Report* kan man således læse, hvordan projektet i bemærkelsesværdig grad har opfyldt Danidas målsætninger om at være partcipatorisk, fattigdomsorienteret, miljøorienteret og inddragende kønsspørgsmålet (Danida 2000). Det er vigtigt at indtænke de uhyre vanskelige omstændigheder, projektet har opereret under, når man vurderer resultaterne, og det er oplagt, at der er blevet arbejdet seriøst med at nå den omtalte familiesektor med støtte. Det er imidlertid en overdrivelse at sige, at kvinder og miljø er blevet støttet i nævneværdigt omfang. På trods af gode intentioner herom må man erkende, at projektet ikke har formået at skabe særligt imponerende resultater inden for disse også meget vanskelige områder.

Et tredje område, hvor man får overdrevet projektets positive resultater, er i skønnene over hvor mange mennesker, der har nydt godt af projektets interventioner. Der står således i *Project Completion Report*, at projektet har ydet direkte støtte til 15.000 landbrugere. Det antages, at dette vil have en spin-off effekt på endnu dobbelt så mange mennesker, således at man regner med at have nået 20% af landbefolkningen i de tre distrikter, hvor projektet har intervenseret. Der er ikke tilstrækkeligt grundlag for at hævde dette. Der er forskel på at have været i kontakt med landbrugerne og rent faktisk at have hjulpet dem. Det *Training and Visit*-approach, man har anvendt, er faktisk kendt for ofte at ende op med at have med en ret snæver kreds af i forvejen ressourcestærke bønder at gøre, og der er ikke reflekteret nok i rapporten over relevansen af den information, man har givet landbrugerne (Gemo & Rivera 2001).

Rådgiverne har også haft en tendens til at acceptere den mozambikanske regerings retorik omkring udvikling. RENAMO er således blevet accepteret som syndebug for, hvorfor alting til tider er gået skævt, og man har indimellem accepteret, at visse ydelser er blevet alt for dyre, under henvisning til de vanskelige forhold, der er blevet arbejdet under. I denne sammenhæng kan man også se en tendens til generelt at acceptere den udbredte udviklingsjargon, hvor man kalder konflikter og obstruktion for mangel på kapacitet. Når man afbryder visse interventioner, kan det gøres med henvisning til bæredygtighedsbetragtninger,

hvor disse på den anden side ikke bliver brugt i andre sammenhænge, man hellere vil støtte.

Det er naturligvis klart, at denne 'mangel på kapacitet' ofte blot er en pæn måde at sige ting på, som man ikke kan sige højt. På den anden side ser man, at denne management-tankegang ikke desto mindre bliver politikgenererende, og at man kommer til at nedtone politiske faktorer, der viser sig at være store hindringer for selve projektgennemførelsen.

De projekt- og programansatte

De lokale ansatte på alle niveauer er på mange måder – ligesom rådgiverne, men i noget mindre grad – privilegerede i forhold til deres omverden. De får en, omend ganske beskedne, løn og har adgang til en række af projektets ressourcer. Folk på de høje niveauer har mulighed for at allokere ressourcer til visse udvalgte grupper af entreprenører, og dermed få procenter. Dette er meget vanskeligt at kvantificere mere præcist, men har fundet sted især i projektets første faser. Ligeledes er meget af den infrastruktur, der er blevet bygget op i forbindelse med projektet, blevet meget dyr, og det har svirret med anklager og beskyldninger fra mange sider omkring den måde, udliciteringer af opgaver er blevet udført på.

En anden klassisk måde at forholde sig til projektet på vedrører udbetalinger af per diems, diæter, der oftest udbetales når de projektansatte er i felten. Diæter er et vigtigt redskab til sikring af mobiliteten i medarbejderstaben og til at sørge for, at medarbejderne kommer ud til modtagerne i felten. Man må imidlertid være klar over, at diæter kan influere kraftigt på dynamikken i et projekts funktionsmåde. Der kan således opstå problemer om, hvorvidt hensigten med diæter indimellem bliver tilsidesat og diæten bliver et nødvendigt løntilskud, som det bliver vigtigt at sikre kommer maksimalt til udbetaling. På projektet havde man således en meget høj sats for diæter, en sats man kort forinden havde sat kraftigt i vejret for at modvirke udhuling i reallønnen. Dette bevirkede, at der kun kunne blive tale om et begrænset antal dage i felten for hver enkelt medarbejder. Resultatet blev, at de par dage hver enkelt kunne komme ud, blev indarbejdet helt fast, uden at der blev taget det store hensyn til, om det var hensigtsmæssigt, at vedkommende kom i felten eller ej. To dage i felten gav lige så meget i udbetaling som en hel måneds løn for de lavere lønnede.

Derudover kan projektets logistik bruges til private formål. Bilerne er her det klassiske eksempel, som enhver projektleder i Afrika vil kende til. I tilfældet med Teteprojektet gjaldt det imidlertid også såsæd, gødning og en række andre landbrugsinput, som man som ansat kunne skaffe sig til under markedspris. Dette gav en masse konflikter, da Danida på den ene side gerne ville sikre lokalt ejerskab, men på den anden side gerne ville

bibeholde en vis grad af kontrol. Mozambikanerne hævdede omvendt, at "donorerne ville hele tiden forblive i førersædet, og tog alle vigtige beslutninger, og ville ikke acceptere decentral autonomi" (Interview med lokal mellemlider).

På lavere niveauer forsøgte mange af de projektansatte at nyde godt af eksperimenterne på de demonstrationsmarker, der blev lavet for at introducere forbedrede former for såsæd. Det bevirkede yderligere, at man kunne bruge f.eks. arbejdskraft til at dyrke disse marker i en form for 'sharecropping', samt at man endda i et vist omfang kunne bruge projektets maskineri. Der blev også lavet handler med bønderne ved, at man som landbrugstekniker leverede forbedret såsæd mod at bønderne samtidig leverede en del af udbyttet retur. Som mellemrangerende ansat inden for landbrugsdepartementet var der tillige gode muligheder for at lave handelsaftaler med folk fra den private sektor, og mange af demonstrationsplots'ene var i færd med en de facto privatisering.

For de lavest rangerende landbrugsagenter var dette dog vanskeligt, da man samtidig var nødt til at opnå adgang til jord på landsbyniveau, således at man som landbrugstekniker også selv kunne dyrke en mark for at supplere den ret sparsomme løn. De var derfor nødt til at finde en modus vivendi med de lokale bønder på landsbyniveau. Der var ikke desto mindre eksempler på, at de havde solgt inputs til bønder, ikke nødvendigvis mod kontanter, men mod levering af en del af høsten. Forholdet mellem landbrugsteknikeren og bønderne var således skrøbeligt, og mistilliden var stor, da bønderne opfattede ham som repræsentant for en fjendtlig regering, som man kunne få noget ud af det ene øjeblik, men som samtidig vendte ryggen til det næste.

Bønderne

Bønderne havde også deres måde at komme omkring projektet og dets medarbejdere på. Det gjaldt her om at slippe så billigt som muligt fra betaling af tjenester. Dette kunne gøres ved ikke at tilbagebetale kreditter. Det førte til, at denne form for støtte hurtigt bortfaldt. Det er således ikke altid, at de strategier de forskellige aktører anvender, er de mest smarte på langt sigt. Men der kunne også lægges forskellige former for pres på især den lokale landbrugsagent. Dette kunne gøres ved at fryse ham ud socialt, ved at true med ikke at give ham lov til at dyrke jord i landsbyen eller ligefrem ved at true ham med hekseri. Det var således vigtigt for landbrugsmedarbejderen at finde en balance i forhold til landsbybefolkningerne, og dette kunne bruges af disse til at presse mere ud af projektet.

Forholdet mellem projektets folk og bønderne var nemlig ikke altid det bedste. I det område, hvor projektet opererede, var omkring 90% af be-

folkningen RENAMO-tilhængere, og projektet blev i vid udstrækning slået i hartkorn med FRELIMO-regeringen og alle dens gerninger og alt dens væsen.

Endelig var de mest kritiske over for projektet de rige kommercielle bønder, der tidligere havde nydt godt af projektstøtte. De mente, at den nuværende støtte, hvor man støttede de statslige institutioner, var spild af ressourcer – som at hælde penge i et bundløst hul. De mente, at de selv udgjorde en uomgængelig del af enhver strategi for udvikling i området, og ville også gerne indgå kontrakter om træning og levering af forskellige landbrugsinput, men følte nu, at alt var blevet henlagt til hovedstaden Maputo.

Opsummering

Det er vigtigt ikke at blive for moralsk, når man undersøger sådanne strategier. Folk reagerer på mange måder ganske fornuftigt og prøver oftest at kombinere opfyldelsen af mere overordnede og mere sekundære dagsordner.

Det er bare vigtigt, at man analyserer disse strategier for at forstå, hvad det er for mekanismer, der er i gang, så man ikke pludselig observerer, at projektet ikke bevæger sig i den retning, der var forudset – måske overhovedet ikke bevæger sig. På det tidspunkt vi besøgte projektet, var alle aktiviteter f.eks. ved at gå i stå, fordi finansministeriet i Maputo blokerede for udbetalinger til landbrugsministeriet. Dette kan man selvfølgelig godt vælge at kalde 'mangel på kapacitet', men spørgsmålet er nok, om der ikke var andre dagsordner på spil.

Er dette så overvejelser, der hører hjemme i et impactstudie? I Tete-tilfældet mener jeg, at det var relevant, da mere konkrete ex post overvejelser ikke gav mening i en sammenhæng, hvor der i den grad var blevet vendt op og ned på alting sideløbende med projektet. En af studiets hovedkonklusioner var således, at den stabile støtte til regeringens institutioner havde medvirket til, at staten simpelthen havde formået at bibeholde en eller anden form for repræsentation i området, et område, hvor staten som sådan nærmest var ophørt med at eksistere (Danida 2002).

Ydermere må vi nok acceptere, at den vinkel vi lægger for analysen, bliver betingende for, hvorledes vi er i stand til at tænke om problemerne. Ved at acceptere den afpolitiserede sprogbrug, der kendetegner projektlitteraturen, og det planlægningsformat og den logik, der ligger i LFA-formatet, er der så ikke en risiko for, at man glemmer at forholde sig kritisk til den rolle, man som impactforsker er blevet tildelt? Nemlig at vurdere en given indsats, at se om der er kommet nok ud af den, og måske endda at komme med gode råd om, hvad der kunne være blevet gjort bedre,

samt hvordan man skal gøre i fremtiden. Det kan jo være, at man i den proces kommer til at overse, at hele den udviklingsaktivitet, man skulle vurdere, i virkeligheden har en helt andre mening set ud fra en række andre aktørers synsvinkel end dem, der har med implementering af udviklingsprojekter at gøre.

*Henrik Nielsen, ph.d., Impact Monitoring Advisor på
Dansk Flygtningehjælps kontor i Beograd.*

Litteratur:

Bierschenk, Thomas (1988): "Development Projects as Arenas of Negotiations for Strategic Groups – A case study from Benin," *Sociologica Ruralis*, Vol. XX-VIII (2/3): 146-160.

Danida (1987) *Review of Phases I & II – Farm Input Supply Project, and appraisal of Phase III Project, "Support to Agricultural Production and Development in Tete Province.* Report of review/appraisal mission February 8 – 21, 1987. Copenhagen.

Danida (2000) *Project completion report. Agricultural development project, Tete, 1987-1999.*

Danida (2002) "The Agricultural Development Project in Tete, Mozambique. An impact study," *Evaluation Series*, Ministry of Foreign Affairs, 2202/3.

Gemo, Helder, and William Rivera (2001) "Mozambique's move towards a pluralistic national system of rural extension." ODI. Agricultural Research & Extension Network. Network *Paper No. 110.*

Long, Norman and Jan Douwe van der Ploeg (1994) "Heterogeneity, actor and Structure: Towards a Reconstitution of the Concept of Structure". In Booth, David (Ed.) *Rethinking Social Development: Theory, Research and Practice*, Essex: Longman Scientific & Technical.

Olivier de Sardan, J.-P, (1995) *Anthropologie et Développement.* Paris : APAD-Karthala.