

# *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

# NGO-bistand til Wollo, Etiopien

## Bæredygtig fødevarerikthed for de fattigste?

*Implementeringen af mad-for-arbejde-projekterne støttet af LWF/EECMY var specielt vigtig, da det startede lige på det rigtige tidspunkt (1997), hvor vores Meher-afgrøder fejlede.... Husholdene klarede sig ganske godt uden at skulle migrere, sælge dyr eller andre ejendele – eller sulte. Vi kunne ærligt sige, at vi havde det bedre end tidligere; vi kunne endda købe ting, inklusive dyr. Vi fik først problemer, da LWF/EECMYs mad-for-arbejde-projekter stoppede i januar 2001. Efter april 2001 er folk begyndt at tage ud for at søge sæsonarbejde i Kobo-, Alamata- og Mahone-områderne eller at bede om økonomisk hjælp fra slægtninge i byer over hele landet eller fra soldater hvor som helst.*

Ovenstående citat fra en deltager i en fokusgruppe-diskussion i Dino kebele<sup>1</sup> illustrerer den evige kamp for mad i Nord Wollo, samt de positive ændringer mad-for-arbejde-projekter kan føre til – men også at mad-for-arbejde ikke er en bæredygtig og langsigtet løsning. I Nord Wollo er fødevarerangel en del af hverdagslivet, f.eks. når høsten er sluppet op. En stor del af befolkningen kan således ikke forsørge sig selv, og er afhængige af fødevarerhjælp en del af året. Årsagerne til denne fødevarerisikthed er strukturelle og skal findes i en høj befolkningstilvækst og en altovervejende afhængighed af nedbørsbaseret landbrug i et klimatisk ustabil område. Landbruget er karakteriseret ved upålidelig regn, mangel på jord, jorddegradering og lav produktivitet. Økonomisk marginalisering og politisk fokus på landbrug som løsningen på fødevarerangel sammenholdt med en kulturel modvilje mod ikke-landbrugsaktiviteter har derudover ført til en meget begrænset udvikling af småindustri og handel i Nord Wollo.

Det etiopisk-danske Fællesinitiativ, et integreret NGO Program, blev igangsat i Nord Wollo i 1997 med det formål at hjælpe befolkningen i området ud af den kroniske fødevarerisikthed og det tilbagevendende behov for nødhjælp. Fællesinitiativet er i øjeblikket i gang med fjerde fase som løber fra 2005 til 2007. Programmet implementeres i 23 kebeles

indenfor de to woredas [distrikter] Kobo og Habru. En forskergruppe har studeret Programmets virkninger på tæt hold, og har fundet, at mange husholdninger i den nuværende situation er kommet nærmere fødevarerikkerhed og selvforsørgelse, men at det er usikkert, i hvilket omfang disse fremskridt vil være bæredygtige. Programmet har således ikke formået at rykke afgørende ved de strukturelle årsager til fødevarerikkerheden. Samtidig er det på centrale punkter tvivlsomt, om nyetablerede faciliteter og offentlige serviceydelser vil blive videreført med samme kvalitet og effekt som på nuværende tidspunkt, hvor NGOerne stadig er til stede. Artiklen kigger nærmere på de forbedringer, der er sket i fødevarerikkerheden, og analyserer i hvilken udstrækning, de kan siges at være bæredygtige.

## Det etiopisk-danske Fællesinitiativ

Fællesinitiativet blev startet af Danida og de tre danske NGOer Dansk Røde Kors, Red Barnet og Folkekirkens Nødhjælp med det formål at kombinere nødhjælp og udviklingsbistand for at fremme en langsigtet og bæredygtig udvikling i Habru og Kobo woredas i Nord Wollo Zone i Amhara Regionen. Det overordnede mål er at forbedre fødevarerikkerheden på husholdsniveau. Derudover søger Programmet at styrke lokale organisationer og regeringsinstitutioners kapacitet inden for områder, der fremmer fødevarerikkerhed. Programmet arbejder med en parallel satsning på landbrug, uddannelse, sundhed og drikkevand for at tackle centrale aspekter af udviklingsproblemerne, og for at effekterne inden for én sektor skal understøtte udviklingen inden for de andre sektorer. Integrationen af NGOernes projekter sker dels ved, at NGOerne arbejder i de samme geografiske områder, dels ved at NGOerne samarbejder om aktiviteter, hvor de kan udnytte hinandens kompetencer, f.eks. ved hiv/aids-oplysning i skolerne.

Programmet udføres af de tre danske NGOer og deres lokale og implementerende samarbejdspartnere Etiopisk Røde Kors, Lutheran World Federation / Ethiopian Evangelical Church Mekane Yesus (LWF/EECMY). Red Barnet Danmark har deres eget kontor i Etiopien og er dermed selvimplementerende. Folkekirkens Nødhjælp og LWF/EECMY arbejder inden for landbrug og naturressourcer, hvor de vigtigste aktiviteter har været konstruktion af fem mellemstore kunstvandingsanlæg (<150 ha), anlæg af lokale veje, erosionsbekæmpelse, tilplantning af skrån timer, træning af bønder i nye landbrugsteknikker og organisering af grupper på landsbyniveau til at identificere og tackle lokale problemer. Røde Kors har bidraget med at bygge og udstyre 18 sundhedsposter, uddanne personale og frivillige sundhedsagenter samt med medicin. Uddannelseskomponenten, implementeret af Red Barnet Danmark, har dels støttet oprettelsen af 18 alternative skoler (ABEC), som er en ny form for grundskole, der søger at tilpasse undervisningen til familiens og barnets hverdag, dels renoveret 15 almindelige grundskoler, og i de senere år fokuseret på at

fremme børns rettigheder til skolegang og til at undgå tidlige ægteskaber og seksuel udnyttelse, f.eks. ved at etablere børnerettighedsklubber på de alternative skoler.

Opbygning af lokale bruger-organisationer eller styrkelse af offentlige institutioner, der kan sikre driften af nye faciliteter og serviceydelser startet af Programmet er en del af Fællesinitiativets målsætning. Mens kapacitetsopbygning er et element i alle tre NGO-projekter, er det karakteristisk, at NGOerne har haft forskellige tilgange og fokus inden for dette område. Dette skyldes bl.a. deres forskellige traditioner og strategier i samarbejdet med regeringsapparatet, forskellig kapacitet og viden i forhold til kapacitetsopbygning, og endelig at forskellige former for interventioner har forskellige behov og mulighed for kapacitetsopbygning.

En af de helt overordnede forskelle mellem de implementerende NGOer er deres implementerings-strategi samt graden af samarbejde med regeringen. To af NGOerne – Etiopisk Røde Kors og Red Barnet – arbejder primært med at opbygge offentlige service-institutioner som skoler og sundhedsklinikker, som så skal overtages af regeringen. De to NGOer arbejder således på at opbygge sektorministeriernes kapacitet til at overtage og drive de nye faciliteter samt på at etablere organisationer på landsbyniveau, som inddrager lokalbefolkningen i driften af faciliteterne. Både Røde Kors og Red Barnet arbejder tæt sammen med ministerierne og implementerer de fleste af deres nøgleaktiviteter gennem disses lokale afdelinger.

Den tredje implementerende NGO, LWF/EECMY, implementerer derimod gennem deres eget personale og fokuserer i øvrigt deres aktiviteter på landsby- og husholdsniveauet. LWF/EECMY arbejder med faciliteter som drikkevand, kunstvandingsanlæg og tilplantning af skråninger, som i princippet tilhører og forvaltes af lokalsamfundet og ikke af myndighederne, selv om myndighederne tit spiller en støttende og regulerende rolle. LWF/EECMY's arbejde med kapacitetsopbygning er fokuseret på organisering på landsbyniveauet, mens de kun i begrænset omfang inddrager regeringsniveauet.

## Impactstudiet af Fællesinitiativet

Fællesinitiativet, med dets tætte samarbejde mellem NGOer og satsningen på nye måder at koble nødhjælp og udvikling på, var på flere måder en ny og banebrydende konstruktion. For at kunne dokumentere virkningerne – impact - af initiativet i forhold til dets målsætninger blev en forskningskomponent etableret som en selvstændig, men integreret, del af Programmet. Forskningsarbejdet er blevet udført af danske og etiopiske forskere.

Impactstudiets hovedkomponenter har været studier af henholdsvis Programmets indvirkning på fødevarerikkerheden på husholdsniveau og

dets effekter på lokale organisationer og institutioners kapacitet, særligt med henblik på at undersøge, om der er opbygget tilstrækkelig kapacitet til at sikre bæredygtigheden af nye faciliteter og servicetiltag. Fælles for impactstudierne af fødevarerikkerhed og kapacitetsudvikling er, at de har omfattet baseline studier (Abulhamid et al. 2000; Impact Study 2000; Sørensen et al. 2002), som har registreret status i starten af Programmet, detaljerede undersøgelser af implementeringens omfang og praksis, samt endelig undersøgelser i 2003/04 af Programmets impact i forhold til udgangssituationen (Halkjær 2004; Sørensen et al. 2004). Derudover har der været lavet studier til at belyse forhold og processer i den lokale kontekst (se for eksempel Halkjær 2003; Sørensen 2003).

### Øget fødevarerikkerhed for de fattigste?

Impactstudiets husholdsstudier, der omfattede 140 hushold i 8 kebel, viser, at Fællesinitiativets projekter i perioden mellem 1998 og 2003 har ført til en generel forbedring af livsvilkår og en mindsning af fødevarerikkerhed for befolkningen i Programområdet (for en mere detaljeret analyse af Programmets virkninger, se Sørensen et al. 2004 og Sørensen 2006). Fødevarerikkerhed er defineret på følgende måde: "Fødevarerikkerhed er opnået, når alle mennesker, alene eller som del af et samfund, har fysisk og økonomisk adgang til tilstrækkelig, sikker og ernæringsrigtig mad eller midlerne til køb af denne således at de kan opfylde deres ernæringsbehov og fødevarer-præferencer for at leve et aktivt og sundt liv."

Fødevarerikkerheden på husholdsniveau i en landbrugsøkonomi som den etiopiske afhænger generelt af tre parametre: jord, husdyrhold og arbejdskraft. Hvorvidt husholdet besidder eller ikke besidder disse ressourcer har betydning for husholdets økonomiske status og mulighed for produktion og indtjening. Alle tre parametre viste en forbedring. I forhold til det dyrkede areal skete der en stigning: 38% af husholdene dyrkede mere end 0,5 hektar land i 1998, mens det i 2003 var steget til 77%. Ligeledes forøgede husholdene deres husdyrbesætning i den givne periode. Procentdelen af husholdene, som ikke havde nogen dyr, faldt fra 26% til 19%. Samtidig steg andelen af husholdene med to eller flere okser (bruges til pløjning) fra 24% til 31%, og der skete en forbedring af sundhedstilstanden, bl.a. målt som et fald i antallet af personer, der var ikke-arbejdsdygtige. Den forbedrede sundhed betød, at husholdene fik adgang til mere arbejdskraft. Det faktum at mere land blev dyrket i 2003 end i 1998 skyldes ikke, at husholdene har fået brugsret til mere land,<sup>2</sup> men derimod husholdenes forbedrede helbredsmæssige og socio-økonomiske situation. De har simpelthen fået flere ressourcer (primært trækokser og arbejdskraft) til at dyrke mere jord. Som følge af dette forhold er der sket en betydelig forøgelse af landbrugsproduktionen fra 1998 til 2003 også når man tager højde for vejrmæssige udsving (udbyttet fra den store Meher høst steg kraftigt, mens det samlede udbytte fra

den lille regnsæson, Belg, faldt en smule, da et mindre areal blev dyrket i denne periode).

Mange hushold oplevede også en forøgelse af ikke-produktive ejendele såsom møbler, smykker og boligens værdi samt af produktive ejendele såsom landbrugsredskaber. I meget fødevarer-sikre områder, som for eksempel Wollo, er husholdenes ejendele meget vigtige, da de fungerer som sikkerhedsnet i tilfælde af fødevarerkrise (forskellige ejendele sælges for at købe mad). I tørke- og krisetruede områder er husholdenes ejendele typisk en indikator for husholdets fødevarer-sikkerhed og dets modstandskraft over for kriser. Samtidig er der sket en positiv ændring med hensyn til konsumtion. Flere hushold (målt på henholdsvis mænd, kvinder og børn) spiste tre måltider i 2003 i forhold til i 1998. Det er interessant at notere sig, at kvinder og børn i 2003 hyppigere end mændene får tre måltider mad om dagen. Dette skyldes, at mændene ofte er væk hele dagen (uden mad), mens kvinderne (og børnene) tager sig af det huslige arbejde, og derfor har nemmere adgang til mad i løbet af dagen. Der er tildels også sket en diversificering af kosten specielt i kebeler, hvor der er blevet bygget kunstvandings anlæg. Hvor grøntsager tidligere ikke blev regnet for mad (og derfor ikke blev dyrket), er der nu en begyndende forståelse for grøntsagers og frugts positive egenskaber i forhold til ernæring samt som salgsobjekter, der giver en god pris på markedet. En kvinde i Dino, hvor der er bygget kunstvandingsanlæg, beskrev ændringerne således: "Tidligere ville børnene komme og spørge om injera [pandekage, der er lavet af teff eller sorghum]; nu går de bare ud og tager en gulerod". Introduktionen af mere ernæringsrigtige afgrøder tjener således en dobbelt funktion; ud over at lede til en forbedret ernæringstilstand, reducerer det også arbejdsbyrden for kvinderne.

## Er den forbedrede fødevarer-sikkerhed bæredygtig?

Undersøgelserne har således vist, at der er sket en forbedring af fødevarer-sikkerheden på husholdsniveau og af husholdenes økonomiske situation i Programområdet. Derudover peger undersøgelserne også på, at ændringerne i væsentligt omfang kan tilskrives Fællesinitiativets indsats. De enkelte projektaktiviteter har indvirket på forskellig vis og med forskellig kraft på landbrugsproduktionen, fødevarer-sikkerheden og de tre faktorer: jord, husdyrhold og arbejdskraft. I dette afsnit afdækker vi hvilke projektkomponenter, der har bidraget mest til forandringerne af fødevarer-sikkerheden, og hvordan. Samtidig analyserer vi, hvor bæredygtige forandringerne kan siges at være.

### Landbrugskomponenten

I forhold til den aktuelle forbedring af fødevarer-sikkerheden har to projekttyper haft mærkbar positiv virkning på fødevarer-sikkerheden:

mad-for-arbejde og kunstvanding. EECMY/LWF har brugt mad-for-arbejde ved bygning af kunstvandingsanlæg, anlæg af lokale veje, erosionsbekæmpelse og lignende arbejdskraftkrævende foranstaltninger. En person deltager i projektet 14 dage ad gangen og bliver betalt i forhold til arbejdsindsats og typen af arbejde, normalt 2-4 kg hvede pr. dag. Mere end 108.000 personer har deltaget i sådanne 14 dages mad-for-arbejde-intervaller fra Programmets start og op til februar 2004 (den samme person kan deltage flere gange og bliver så registreret flere gange). Mad-for-arbejde-projekterne har betydet, at der har været adgang til jobmuligheder og ekstra indtjening. Specielt i rurale områder med meget begrænsede muligheder for ikke-landbrugsaktiviteter har mad-for-arbejde-projekterne givet jobmuligheder i et hidtidigt ukendt omfang. Mange hushold har deltaget i mad-for-arbejde flere gange, og for disse personer har mad-for-arbejde-projektet betydet, at de har fået adgang til en ekstra indtjening. Den ekstra tilgang af ressourcer til husholdene har i mange tilfælde betydet, at de har kunnet investere flere ressourcer i landbrugsproduktionen (trækraft, såsæd og hyret arbejdskraft). Det har bidraget til, at et øget areal er blevet dyrket, hvilket igen har resulteret i et øget landbrugsudbytte i mange husholdninger. Der er således ingen tvivl om, at mad-for-arbejde-projekterne har bidraget positivt til fødevarerikigheden i kebeler, hvor denne projekttype er blevet implementeret. Dette gælder specielt kebeler med kunstvandingsanlæg, hvor der har været omfattende mad-for-arbejde arbejde til bygning af anlæggene, mens mad-for-arbejde i andre kebeler kun er brugt i begrænset omfang, primært til erosionsbekæmpelse. Problemet med mad-for-arbejde er, at det ikke er en langsigtet bæredygtig løsning – det løser de umiddelbare fødevarerikighedsproblemer, men når mad-for-arbejde-projektet faser ud, er det slut med mulighederne for en ekstra indtjening, som kan investeres i landbruget. På trods af at mad-for-arbejde, sammen med de andre projekter, har givet en saltvandsindsprøjtning til landbrugsproduktionen, er dette ikke en langsigtet løsning, som løser de strukturelle problemer. For hushold uden adgang til kunstvanding vil jordlodderne stadig være for små til at brødføde husholdet året igennem. Selv med den forbedrede fødevarerikighed i 2003 modtog 132 ud af de 140 undersøgte hushold fødevarerhjælp, eller deltog i mad-for-arbejde.

Kunstvanding er det tiltag, der på mest afgørende vis kan forbedre et husholds fødevarerikighed gennem at stabilisere tilgangen af vand og åbne op for produktion uafhængig af regnsæsonerne. Hushold med adgang til kunstvandede marker har således oplevet den største produktionsforøgelse. Produktionen af teff, den vigtigste afgrøde, er steget; derudover har disse hushold startet produktion af frugter og grøntsager, som kan sælges til høje priser på markedet. Hvert hushold har en relativt lille jordlod i det kunstvandede område: varierende mellem 0,1 til 0,6 ha. I alt 1660 hushold har fået adgang til i alt 560 ha kunstvandet jord.

Kunstvandingsprojekter er karakteristiske ved, at deres placering afhænger af naturforholdene. Der har således ikke været nogen strategisk udvælgelse af målgruppen for projektet, men de hushold som fik gavn af kunstvandingsanlæggene, var de, som tilfældigvis havde jord, hvor naturforholdene tillod, at anlæggene kunne implementeres. Der har vist sig at være stor forskel på det økonomiske udbytte, som husholdene får fra det kunstvandede areal, afhængigt af om de er placeret i semi-urbane områder eller i fjerne landområder. Halvdelen af kunstvandingsanlæggene er placeret i urbane/semi-urbane områder. Her har befolkningen relativt nem adgang til markeder og mere erfaring med salg af afgrøder og har i højere grad udnyttet kunstvandingen til at dyrke frugter og grøntsager, som giver en god pris på markedet. Hushold i fjernere landområder har begrænsede afsætningsmuligheder for grøntsager og har i mindre grad brugt de kunstvandede arealer til at kombinere dyrkning af de traditionelle kornafgrøder med dyrkning af grøntsager med henblik på salg. Den generelle konklusion med hensyn til virkningerne af kunstvandingsanlæggene på fødevarer sikkerhed er, at der har været en generel forbedring for alle, men at det er de mest velstillede og befolkningen i bynære områder, som har fået det største udbytte af projektet.

I nogle tilfælde har hushold, som ikke har direkte adgang til de kunstvandede marker, også draget nytte af kunstvandingsprojektet – nemlig som sharecroppers. En del af de hushold, som har brugsret til et kunstvandet jordlod, har ikke tilstrækkelig arbejdskraft til selv at dyrke jorden og ansætter derfor sharecroppers. Dette gælder i høj grad hushold med kvindelige overhoveder, som typisk mangler mandlig arbejdskraft, som er vigtig da pløjning traditionelt er et mandearbejde. Da sharecropping betyder, at høstudbyttet deles mellem sharecropperen og det hushold, der har retten til jorden, betyder det, at hushold med mangel på arbejdskraft kun får delvist udbytte af kunstvandingen, mens sharecropperne, som typisk tilhører den fattigste gruppe, til gengæld også får mulighed for at drage fordel af de nye muligheder. Nogle hushold i urbane områder har via kunstvandingsanlæggene opnået fødevarer sikkerhed, mens rurale hushold har oplevet en klar forbedring, uden at man dog kan tale om, at de i 2003 var fuldstændig fødevarer sikre. I lighed med produktionen i nedbørsbaserede områder er produktionen i kunstvandede områder således afhængig af input som arbejdskraft og trækraft. Begge disse typer input er klart forbedrede som følge af sundhedsinterventionerne (fald i antal uarbejdsdygtige personer) samt mad-for-arbejde (øgede ressourcer, som er investeret i husdyr). De øgede ressourcer som følge af mad-for-arbejde-interventionerne er kun midlertidige, mens den forbedrede sundhedstilstand forhåbentlig i nogen grad vil fortsætte. Samlet set kan man dog frygte, at produktionen vil falde, da det ikke vil være muligt at oppebære de samme input, f.eks. trækraft.

Hvis vi skal se på, hvorvidt funktionen af kunstvandingsanlæggene er bæredygtig, så afhænger det i høj grad af, hvorvidt der er opbygget en

organisatorisk ramme omkring anlæggene, som kan sikre at fordeling af vandressourcerne og vedligeholdelse. Det er traditionelt dette punkt, der er det svage led i etablering af bæredygtige kunstvandingsanlæg for fattige småbrugere, og det er også tilfældet i Programmets anlæg i Nord Wollo (Halkjær 2004).

Kunstvandning er kendetegnet ved, at det er en relativt ny projekttype i Amhara regionen. Den institutionelle ramme, der skal fordele ansvar og forpligtelser omkring udnyttelse og vedligeholdelse af kunstvandingsanlæg er stadig under udformning. I overensstemmelse med deres fokus på landsbyniveauet har LWF/EECMY koncentreret indsatsen inden for organisationsudvikling på at organisere brugerne omkring vandfordeling og daglig vedligeholdelse. I hvert af de 5 kunstvandingsanlæg er der således blevet oprettet en organisation af kunstvandingsbønder, som varetager den daglige udnyttelse og renholdelse af anlæggene.

Mens de opgaver, som bønderne selv kan varetage, er nogenlunde på plads, så er det centrale spørgsmål, om hvem der har det økonomiske og tekniske ansvar for større vedligeholdelsesarbejder, stadig uløst. Behov for større reparationer af dæmninger og hovedkanaler vil uvægerligt opstå og kræve betydelige omkostninger såvel som teknisk ekspertise og materiel. Fra regeringens side er der tanker om, at bønderne helt eller delvist skal dække reparationsomkostningerne gennem brugerbetaling, uden at man dog endnu har nogen beregninger af behovets størrelse eller bøndernes mulige bidrag. I betragtning af bøndernes små jordlodder og udbytter og den generelle socio-økonomiske situation i området forekommer brugerbetaling ikke at være en løsning, der kan bidrage væsentligt til problemets løsning. Alternativt er det også højt uvist, om de regionale myndigheder vil være i stand til og villige til at betale omkostningerne ved at vedligeholde anlæggene. På nuværende tidspunkt er der ikke nogen åbenbar løsning i sigte, hvilket betyder, at anlæggenes fortsatte effektive funktion er usikker, når ansvaret for anlæggenes tekniske tilstand skal overdrages til de lokale myndigheder og brugere.

Erfaringerne viser, at LWF/EECMYs strategi med at fokusere på husholdningerne og på at styrke organiseringen i lokalsamfundet ikke er holdbar i udviklingen af kunstvandning, som kræver institutionelle løsninger, der rækker ud over lokalsamfundet og fordrer et tæt samarbejde med myndighederne. Hvis en NGO ikke ønsker eller har kapacitet til at bidrage til løsningen af de større institutionelle spørgsmål, må den alternativt sikre sig, at disse er på plads som en forudsætning for at iværksætte interventionen. I den nuværende situation er det i hvert fald uvist, om de omfattende investeringer i kunstvandingsanlæggene vil være bæredygtige og fortsat bidrage til den forbedrede fødevarsikkerhed for de berørte hushold (Halkjær 2004).

## Sundhedskomponenten

Etableringen af sundhedsposterne og de tilhørende services har haft betydelig indvirkning på sundhedstilstanden og befolkningstilvæksten i Programområdet. I forhold til fødevarerikkerhed er det på kort sigt den mindskede sygelighed blandt befolkningen, som har frigjort arbejdskraft. På længere sigt er familieplanlægning og en reduktion af befolkningstilvæksten en vigtig faktor for at forhindre, at ubalancen mellem forsørgelsesgrundlaget og befolkningens størrelse fortsætter med at udvikle sig i negativ retning. I de nye sundhedsposter oplever man, at antallet af kvinder, der bruger prævention, er ganske betydeligt og stigende. Den udbredte accept og anvendelse af familieplanlægning afspejles også i, at antallet af børnefødsler i de 140 undersøgte hushold faldt fra 97 til 66 mellem 1998 og 2003 (i de fem år før de to studier).

For at vurdere bæredygtigheden af den forbedrede sundhedstilstand er det et centralt punkt, hvorvidt de nye sundhedsposter oprettet med hjælp fra Røde Kors vil vedblive med at fungere og opretholde de nuværende ydelser. Impactstudiet har fundet, at sundhedsposterne er oprettet i overensstemmelse med gældende lokale standarder og er fuldt integreret i den lokale sundhedstjeneste (Halkjaer 2004). Allerede da posterne var færdigbyggede overtog de lokale sundhedsmyndigheder ansvaret for administration, drift og bemanning af posterne, mens Røde Kors har ydet økonomisk støtte til driften og bidraget med medicin og medicinsk udstyr. Derudover har Røde Kors deltaget i tilsyn med personalet på sundhedsposterne og betalt efteruddannelse.

Manglen på uddannet sundhedspersonale er udtalt i Etiopien, ikke mindst i udkantsområder som Nord Wollo. Adgang til uddannet sundhedspersonale er derfor en vigtig faktor, når man skal udvide antallet af sundhedsfaciliteter, og ikke mindst når man som Fællesinitiativet næsten fordobler antallet af sundhedsposter. Det er lykkedes myndighederne at udvide antallet af sundhedspersonale i de to woredas, så de nye sundhedsposter i store træk er bemandede i henhold til de gældende standarder. Lønningerne til det nye personale betales af myndighederne, hvilket bl.a. har betydet, at udgifterne til lønninger i sundhedsbudgetter i perioden fra 1998 til 2003 er udvidet betydeligt. En analyse af de samlede sundhedsbudgetter i de to woredas viser, at der er blevet tilført flere penge til hele sundhedsområdet, og at udvidelsen af antallet af sundhedsposter ikke, som man kunne frygte, er sket ved at trække ressourcer og personale fra eksisterende sundhedsfaciliteter. Det tyder på, at bemanningen af de nye sundhedsposter er bæredygtig og vil fortsætte i fremtiden.

Det svage punkt i fastholdelsen af kvaliteten af de nye sundhedsposters ydelser er spørgsmålet om, i hvilken udstrækning de fremover vil kunne forsyne patienterne med medicin og prævention. I 2004 var værdien af den medicin, som Røde Kors bidrog med, lige så stor som det samlede medi-

cinbudget i de to woredas (Halkjaer 2004). Da det næppe er sandsynligt, at regeringen vil fordoble medicinbudgettet, tyder det på at adgangen til medicin vil blive forringet betydeligt. Mens der stadig vil kunne købes medicin og prævention fra private udsalg, vil en væsentlig reduktion af adgangen til medicin gennem sundhedstjenesten få betydelige konsekvenser for de fattigste og ressourcetsvage. Det vil dels begrænse adgangen til gratis medicin og prævention for de fattige, børn og gravide, dels betyde at folk i afsidesliggende områder skal bevæge sig over lange strækninger for at købe disse varer. Endvidere er prisen i de private kommercielle udsalg højere, hvilket vil gøre det sværere for folk at få råd til medicin. Man må derfor formode, at den nuværende sundhedstilstand ikke kan fastholdes fuldt ud, hvis der sker en reduktion i mængden af den medicin, der udleveres eller sælges fra sundhedsposterne. Med hensyn til familieplanlægning og prævention er det på samme måde tænkeligt, at antallet af brugere vil falde, hvis den gratis og stabile adgang til prævention fra sundhedsposterne ikke kan opretholdes. Selv om kvinderne vil kunne købe prævention fra private udsalg, vil den økonomiske byrde betyde, at mange fattige kvinder vil afstå fra at fortsætte deres brug af prævention.

## Uddannelseskomponenten

Red Barnets projekt har især haft betydning i forhold til at øge adgangen til skoleuddannelse. Etableringen af de alternative grundskoler har bidraget til at øge procenten af børn, der går i skole, med 3-3,5% i de to woredas, Habru og Kobo. Hvis vi skal vurdere de alternative skoler i forhold til deres indvirkning på fødevarerikigheden, så har den øgede adgang til skolegang ikke på kort sigt haft nogen observerbar virkning i forhold til fødevarerikighed. Men på længere sigt har uddannelse og forbedrede forhold for børn betydning for fødevarerikighed og de generelle livsvilkår, idet børnene vil være i stand til at tage bedre vare på deres liv og måske få mulighed for at fravælge en usikker tilværelse inden for landbruget til fordel for andre erhverv. Skoleuddannelse ændrer altså ikke de nuværende strukturelle problemer, men kan give børnene forudsætningerne for på længere sigt at udnytte eventuelle muligheder, der måtte vise sig i andre sektorer eller i deres nuværende miljø.

Når vi skal se på bæredygtigheden af de nye alternative skoler, så er det relevant både at se på hvordan skolerne, støttet af Red Barnet, vil klare sig fremover, og hvordan det nye skole-koncept vil klare sig i den lokale kontekst. De alternative skoler er etableret som et nyt undervisningsspor inden for grundskoleuddannelse i Amhara-regionen, hvor de på flere måder søger at løse problemerne omkring at sikre børn adgang til grundskoleuddannelse i Nord Wollo. Skolerne søger dels at fjerne barrierer for fattige børns skolegang ved at tilpasse skolen bedre til den virkelighed, børnene lever i. Skoletiden tager således hensyn til børnenes arbejdsopgaver i hjemmet, og undervisningen tager i højere grad udgangspunkt i

den omkringliggende virkelighed. Derudover sigter de alternative skoler på at tackle ressourceproblemerne inden for undervisningssektoren, nemlig omkostningerne ved at anlægge og drive skoler og manglen på uddannede lærere. De alternative skoler er prisbillige i den forstand, at skolebygningerne er bygget af billigere materialer end de almindelige skoler. Derudover har lærerne kortere uddannelse og følgelig også lavere løn end grundskolelærerne. Mens de alternative skoler således på visse punkter har haft lavere standarder end de almindelige grundskoler, så har de haft bedre vilkår på andre punkter. Forsyningen med møbler, bøger og materialer har været betydeligt over normalen og klassekvotienten har været 50, hvor man ellers ofte finder 100 børn i en klasse.

Med hensyn til bæredygtigheden af de alternative skoler, så er det lykkedes at få etableret en fungerende institutionel og administrativ ramme for uddannelsen og de nye skoler inden for undervisningsministeriet, som også gradvist har overtaget ansvaret for uddannelse, ansættelse og aflønning af lærerne (Halkjaer 2004). Red Barnet har hidtil betalt andre omkostninger ved drift af skolerne, men de første trin mod at overdrage det økonomiske ansvar for skolernes drift er taget. I denne proces har omkostningerne nærmet sig det lokale niveau og nogle af privilegierne, såsom små klassekvotienter, gratis hæfter og efteruddannelse af lærerne, er gradvist blevet reduceret. Det påvirker naturligvis undervisningens kvalitet, og de første tegn i den retning har allerede vist sig. Selv om kvaliteten måske falder yderligere i forhold til det oprindelige niveau, er det ikke desto mindre sandsynligt, at skolerne vil have et grundlag af ressourcer at trække på, som også fremover kan sikre en undervisning af rimelig kvalitet.

De alternative skoler er blevet institutionaliseret som en ressourcebesparende løsning på grundskoleundervisning, og den regionale regering har taget ideen til sig som et vigtigt redskab til at nå FN's 2015 udviklingsmål om grundskole til alle børn (Halkjaer 2004). Der er allerede oprettet et stort antal i Nord Wollo, og der er således ingen tvivl om, at de alternative skoler er bæredygtige i den forstand, at de vil forsætte med at eksistere og brede sig. Til gengæld er det usikkert, om det nye skolekoncept vil kunne præstere en acceptabel undervisningsstandard, når det fortolkes og kopieres inden for det lokale skolesystem. Foreløbige tegn viser, at regeringen har taget ideen om en ressourceøkonomisk skole til sig på en måde, så man kan frygte, at det kan blive svært at komme i nærheden af en acceptabel kvalitet i undervisningen. I den forbindelse er det vigtigt at huske, at også almindelige skoler i Etiopien er præget af, at man ikke er i stand til at opfylde gældende standarder mht. klassekvotienter, materialer og lærerkræfter. En skole, der lanceres som ressourceøkonomisk, vil næsten uvægerligt få tilført færre ressourcer, hvilket vil sige, at niveauet nemt kan blive kritisk lavt. I den nuværende situation, hvor regeringen er presset af ønsket om at leve op til 2015-målene, har ideen om de alternative ressourceøkonomiske skoler vist sig som en drømmeløsning,

hvor det måske ikke er blevet understreget nok, at det stadig kræver en vis mængde ressourcer at sikre en ansvarlig undervisning.

## Konklusion

Impactstudierne udført i 2003 påviste klart en forbedret fødevarerikkerhedssituation i Fællesinitiativets projektområder som resultat af en øget tilgang af ressourcer inden for husholdene, som så er blevet investeret i landbruget og har ført til en øget fødevarerproduktion. På trods af den klare forbedring af fødevarerikkerhed er det dog stadig vigtigt at pointere, at denne forbedring ikke har gjort alle husholdninger *fødevarerikre*, således at de kan brødføde sig selv hele året. Endvidere er det uvist, om de vil være i stand til at fastholde det nuværende produktionsniveau. Når mad-for-arbejde-projekterne ophører ved Programmets afslutning, vil der ikke længere være tilgang af ekstra ressourcer til at investere i landbruget, og man kan derfor frygte, at den øgede produktion ikke kan fastholdes.

En forbedret sundhedstilstand og en deraf følgende forøgelse af husholdenes arbejdskraft var en vigtig faktor for den øgede fødevarerproduktion og -ikkerhed. Mens regeringen vil kunne videreføre de nye sundhedsfaciliteter, så er det tvivlsomt om det nuværende høje serviceniveau kan fastholdes, især i forhold til medicin. Det er derfor nok ikke realistisk, at den lavere sygelighed kan fastholdes helt på samme niveau.

Kunstvanding er det tiltag, der har vist sig at have den største effekt i forhold til at øge og stabilisere landbrugsproduktionen og dermed forbedre fødevarerikkerheden. I forhold til bæredygtigheden af kunstvandingsanlæg er manglende vedligeholdelse af anlæggenes centrale konstruktioner en af de faktorer, der kan true den fortsatte udnyttelse. Undersøgelserne har vist, at der på nuværende tidspunkt ikke er en holdbar løsning til på længere sigt at sikre de større vedligeholdelsesarbejder og anlæggenes stabile funktion.

Grundlæggende kan det konkluderes, at selv om Fællesinitiativet har indvirket positivt på fødevarerikkerheden, har det ikke ændret ved det strukturelle fødevarerikkerhedsproblem og det faktum, at størstedelen af befolkningen ikke kan leve af deres landbrugsproduktion alene. Der er således ikke sket en diversificering af befolkningens indtægtsmuligheder, og størstedelen af befolkningen vil fortsat være afhængige af fødevarerhjælp til at supplere deres landbrugsproduktion. Nord Wolloos økonomiske marginalisering samt den kulturelle modvilje mod ikke-landbrugs-aktiviteter gør, at udvikling af indkomstgenererende aktiviteter uden for landbruget på ingen måde er en nem opgave. Samtidig har NGOerne haft begrænsede kompetencer og kapacitet inden for dette område. På længere sigt kan udvidelsen af adgangen til skoleuddannelse

for børn måske være et tiltag, der kan hjælpe til at bryde den nuværende onde cirkel ved forhåbentlig at give nogle af børnene mulighed for at få arbejde i andre sektorer og komme væk fra en udsigtsløs fremtid inden for landbruget.

*Gertrude Halkjær og Pernille Sørensen har været ansat som forskere på Dansk Institut for Internationale Studier. Begge har arbejdet med Det etiopisk-danske Fællesinitiativets impactstudie. Pernille Sørensen er nu ansat som fødevarerikkerhedsrådgiver for Folkekirkens Nødhjælp.*

## Litteratur

Abdulhamid Kello, Yeraswork Admassie and Pernille Sørensen. 2000. *Food Security and Coping Strategies – Impact Study of the Joint Ethio-Danish Development Programme in North Wollo Zone in Ethiopia*. Phase 1 Report. Part of the Impact Study. Copenhagen: Centre for Development Research.

Halkjaer, Gertrude. 2003. *The Restructuring and Decentralisation of Government Institutions in North Wollo*. Part of the Impact Study. Copenhagen: Centre for Development Research.

Halkjaer, Gertrude. 2004. *The Joint Programme's Impact on Institutional Capacities. Four Case Studies*. Part of the Impact Study. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Impact Study. 2000. *The Impact study of the Joint Ethio-Danish Development Programme in North Wollo. Mid-Term Report*. Copenhagen: Centre for Development Research.

Sørensen, Pernille. 2003. *The Need for Rural Diversification: Food Security Policies and Non-Farm Development in the Amhara Region, Ethiopia*. Working Paper. Copenhagen, CDR/DIIS.

Sørensen, Pernille and Kiros G/Egziabher Berhe. 2002. *Baseline Report. Food Security and Livelihood Strategies in Four Selected Phase 2 Kebeles*. Part of the Impact Study. Copenhagen: Centre for Development Research.

Sørensen, Pernille, Selome Bekele and Kiros G/Egziabher Berhe. 2004. *The Impact of the Joint Programme in North Wollo, Ethiopia: Enhanced Food Security and Livelihood Sustainability for the Poor?* Part of the Impact Study, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Sørensen, Pernille. 2006. *The Impact of the Joint Programme in North Wollo, Ethiopia: Enhanced Food Security for the Poor? I Aid Impact and Poverty Reduction* eds. Steen Folke & Henrik Nielsen. New York: Palgrave.

## Noter

<sup>1</sup> En kebele er den laveste administrative enhed, som i Nord Wollo typisk omfatter 500-4000 hushold.

<sup>2</sup> Den federale etiopiske stat ejer al jord, som bønderne tildeles brugsret til. I mange områder, for eksempel Wollo, betyder befolkningspresset, at jordlodderne er små, og at nydannede familier ofte ikke kan få tildelt jord. Leje af jord (som andre har brugsretten til) eller sharecropping er en måde at få øget adgang til jord på.