

t.300 - WM/HRO/ma

Bern, 28. Februar 1977

Notiz an Herrn Botschafter Heimo

Grösse der TZ-Projekte

Die in Ihrer Notiz vom 15. Februar zum obigen Thema gestellten Fragen möchten wir für die operationellen Sektionen wie folgt beantworten:

1. Wir sind uns alle einig: Die "delivery capacity" des DftZ muss im Hinblick auf die Anforderungen, die schon jetzt und noch vermehrt in den kommenden Jahren an uns gestellt werden, ganz wesentlich erhöht werden. Es gibt aber verschiedene Wege, dieses Ziel zu erreichen. Wahrscheinlich müssen verschiedene Wege gleichzeitig begangen werden.

Die Projektgrösse ist dabei nur ein Kriterium. Manchmal können durch andere, z. B. organisatorische Massnahmen, die gleichen Resultate erreicht werden.

2. Natürlich bedürfen grosse Projekte pro Auszahlungseinheit meist eines geringeren Personalaufwandes. In vielen Fällen entwickeln grosse Projekte auch eine Eigendynamik, die dazu führt, dass die Zentrale mit der Zeit wesentlich entlastet werden kann. Dies trifft vor allem dann zu, wenn gute Projektleiter und Koordinatoren sich der Sache annehmen.

Andere Faktoren wirken sich aber auch negativ aus: das Risiko wird im allgemeinen grösser und vor allem wird die Uebergabe des Projektes mit zunehmender Grösse nicht vereinfacht.

3. Eine vertiefte Evaluation der Vor- und Nachteile von grösseren und kleineren Projekten müsste eigentlich ihre wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen (impact) im Entwicklungsland mit dem finanziellen und personellen Aufwand zur Projektrealisierung in Beziehung setzen. (Dieser personelle Aufwand ergibt sich dabei nicht nur an der Zentrale der Trägerorganisation sondern bei allen am Projekt beteiligten Partnerorganisationen. Er wiegt gerade in den ärmeren Entwicklungsländern, die über zu wenig ausgebildetes Personal verfügen, besonders schwer.)

Wir müssen uns im folgenden mit einigen kurzen Hinweisen zu drei Hauptfragen begnügen:

- Fragen des statistischen Vergleichs;
- Grundsätzliche Ueberlegungen zu grossen und kleinen Projekten;
- Alternativmöglichkeiten gegenüber einer Konzentration auf grosse Projekte.

4. Einige statistische Probleme des Vergleichs zwischen Kredit- und Eintretensanträgen

Die Kreditanträge lassen sich nicht ohne weiteres mit den Eintretensanträgen vergleichen. Eintretensanträge werden in der Regel nur für neue Projekte und nicht für Abklärungsmissionen gestellt, während Fortsetzungen von Projekten, die bereits im TZ-Programm eingeschrieben sind, keiner neuen Eintretensentscheide bedürfen. Damit ist ein direkter Vergleich nicht möglich.

Interessanter ist, die Kreditanträge und die Eintretensanträge separat, aufgeteilt nach Betragskategorien, während mehrerer Jahren miteinander zu vergleichen. Daraus wird sich die Entwicklungstendenz besser ablesen lassen. Dem statistischen Dienst sollte der Auftrag erteilt werden, die entsprechenden Zahlen der letzten Jahre miteinander vergleichbar zu machen, d. h. für die 3 erhobenen Kategorien Projektanträge, Eintretensanträge und jährliche Auszahlungen pro Projekt möglichst die gleichen Betragskategorien anzuwenden.

Generell ist zu sagen, dass in der Zahl der 195 im Jahre 1976 gestellten Kreditanträge vor allem auch eine grosse Zahl von Abklärungsmissionen zur Vorbereitung von Projekten enthalten ist. Dies reduziert den durchschnittlichen Betrag der Projektkredite ganz erheblich. In einer neuen Zusammenstellung sollten nur die eigentlichen "Projekte", hingegen nicht die Abklärungen dazu mitgerechnet werden. Auch mussten 1976 eine Reihe von Projektanträgen wesentlich gekürzt werden (z. T. um die Hälfte), da der vorhandene Rahmenkredit von 150 Mio. Fr. nicht für eine normale Abwicklung der Operationen ausreichte.

Auch gibt die Höhe der Anträge nicht immer ein richtiges Bild für die Grösse der bearbeiteten Projekte. Gerade bei den grössten Projekten ist es immer wieder vorgekommen, dass Vor- und Zwischenphasen beantragt werden mussten, damit genügend Klarheit über spätere längere Phasen geschaffen werden konnte. Die Statistik der jährlichen Auszahlungen pro Projekt dürfte damit das beste Bild der wirklichen Situation hinsichtlich der Grösse der Projekte abgeben.

Bei den unter Eintretensanträgen aufgeführten 5 Anträgen über 2 Mio. Franken scheint es, dass der Durchschnittsbetrag von 5,25 Mio. Franken auch die Finanzhilfe oder den PNUD-Beitrag einschliessen muss. Diese sollten aber separat aufgeführt und nicht mit den TZ-Krediten vermischt werden.

5. Einige Ueberlegungen über "grosse" gegen "kleine" Projekte

Angesichts der bestehenden Arbeitsbelastung sind alle operationellen Sektionen sehr daran interessiert, solche Aktionen durchzuführen, die zu relativ hohen Auszahlungen pro eingesetzten Projektbe-
arbeiter führen. Man ist daher im eigenen Interesse zurückhaltend gegenüber Aktionen, die zu keinen Auszahlungen ("bezahlte Hilfe", Getreidehilfe, beratende Tätigkeit für Privatorganisationen, etc.) oder nur zu kleinen Auszahlungen führen (Einzelexpertenmissionen, kleine Materiallieferungen sofern sie nicht in einen Kleinkredit einer Botschaft eingeschlossen werden können, Zusatzleistungen zu andern multilateralen und bilateralen Programmen und Fälle von "topping up" sofern ein Einzelfall in allen Details untersucht und begründet werden muss).

Es kann sich aber auch bei einer sehr grossen Arbeitsbelastung nicht darum handeln, dass die grossen Projekte einfach "gut" und die kleinen Projekte "schlecht" sind. Dies würde in unserer Oef-
fentlichkeit schon angesichts der finanziellen Krise des Bundes-
haushaltes gar nicht verstanden.

Das entscheidende Kriterium sollte wohl sein, ob wir durch unsere Projekte einen möglichst grossen "impact" hinsichtlich Entwick-
lungsförderung in unserem Partnerland erreichen können. Normaler-
weise ist dies durch grosse, umfassende Projekte besser zu reali-
sieren, und wir möchten daher solchen Projekten den Vorzug geben. Das hiesse aber nicht, dass auch kleine Projekte, wenn sie den be-
kannten "missing link" erbringen, oft einen ebenso wichtigen Bei-
trag zur Entwicklung leisten können. (Beispiel der Coenurosebekäm-
pfung beim Yak in Bhutan, wo die Mortalität von 63 auf weniger als
7 % gesenkt werden konnte - zwischen 1965 und 1972.)

Es würde u. E. also darum gehen, kleinere Projekte, wenn sie wich-
tig sind, nicht einfach auszuschlagen, sondern vielmehr die Methoden
zu finden, die eine Realisierung ohne unverhältnismässigen
Arbeitsaufwand ermöglichen. Wir kommen in Abschnitt 3 auf solche
Methoden der Rationalisierung zurück.

Einige Gründe, die unsere Beteiligung an kleineren Projekten ver-
tretbar erscheinen lassen, seien hier nachfolgend dargestellt:

- a) Um die Risiken möglichst klein zu halten, müssen normaler-
weise grössere Projekte zuerst im Kleinen erprobt werden. Schon aus diesem Grund werden wir also immer eine Anzahl
kleinerer Projekte haben. Kleinprojekte im Anfangsstadium
können sich aber zu Grossprojekten weiterentwickeln (Banques
populaires, Rwanda; Milchwirtschaft Altiplano, Bolivien).
- b) Verschiedene schweizerische Privatorganisationen, die auf
Unterstützung durch TZ angewiesen sind, sind personal- und mittel-
mässig nicht in der Lage, grössere Projekte durchzuführen.

- 4 -

- c) Verschiedene Institutionen (z. B. IPD) haben ein Interesse, nicht zu stark von einem Geldgeber anzuhängen. So zahlen wir z. B. ca. 20 % der Ausgaben, womit die "Grösse" des Projektes automatisch reduziert wird.
- d) In gewissen Fällen, vielleicht sogar in vielen, sind grosse Projekte den Bedürfnissen gar nicht angemessen, sondern es kann mit kleinem Einsatz eine gute Wirkung erzielt werden, z. B. Zentralbank Mauretanien: 3 kurzfristige Experteneinsätze, die wesentlich zum bessern Management und zur Ausbildung der Kader dieser wichtigen Institution beitragen.

Ein anderes Beispiel sind Konzeptionsaufgaben (Büro landw. Planung Tschad, ev. Tourismus, Mali), in denen nur 1 - 2 Experten eingesetzt werden, die aber von entscheidender Bedeutung für wichtige Entwicklungsbereiche sein können.

Oder es kann sich um die Ausbildung von Automechanikern für verschiedene afrikanische Staaten im gleichen Kurs in Genf handeln, wenn die minimale Grösse einer Ausbildungsaktion in einem einzigen Land einfach nicht gegeben ist.

6. Alternativmöglichkeiten: Methoden der Rationalisierung bei kleinen Projekten

6.1 In den vergangenen Jahren wurden im DftZ verschiedene Neuerungen eingeführt, die die Arbeitsbelastung von Kleinprojekten möglichst zu begrenzen suchen:

- Eröffnung von Kleinkrediten über Fr. 50'000.-- bei unseren Botschaften in Entwicklungsländern, in denen keine grösseren Aktionen von schweizerischer Seite durchgeführt werden (nach Genehmigung eines generellen und kurzgefassten Projektantrages erfolgt die Beschlussfassung über die zu unterstützenden Projekte im arbeitssparenden Verfahren direkt zwischen unserer Botschaft und der zuständigen geographischen Sektion).
- Eröffnung von Sammelkrediten für Beitragsleistungen an private Freiwillige. Diese 1974 eingeführte Neuerung hat sich bestens bewährt und hat die Einsparung einer ganzen Mitarbeiterin ermöglicht.
- Eröffnung von Sammelkrediten für Einzelstipendiaten. (1976) Die einzelnen Stipendien werden dann auf dem Zirkulationsweg unter Begrüssung der direkt interessierten Stellen im DftZ entschieden.
- Sammelkredit für Dienstreisen von Mitarbeitern der operativen Abteilung (1976).
- Sammelkredit für Unterstützung an "Jeunes Chercheurs" (1976)

6.2 Neu vorgesehen wären noch:

- Ein Sammelkredit für Abklärungsmissionen durch Experten ausserhalb des DftZ. Wobei die Pflichtenhefte weiterhin wie bisher zu bewilligen wären.
- Rasche Erledigung von Anträgen von traditionellen Privatorganisationen, die sich im üblichen Rahmen halten (z. B. relativ kurze Fassung für Anträge der Swissaid Indien, Projekte der ländlichen Ausbildung im Staate Gujarat).
- möglichst weitgehende Uebergabe von Regieprojekten des Bundes an kompetente Privatorganisationen in Fachgebieten, in denen diese über eine langjährige Erfahrung verfügen. Der DftZ würde sich dabei selbst möglichst auf solche Aktionen konzentrieren, für die noch keine gleich qualifizierte Privatorganisation verfügbar ist.
- Zusammenfassung von kleineren Projekten der gleichen Art, überall dort, wo es möglich ist (Swissaid Indien, CFPA Tschad, CDTF Tanzania u.a.). Ausbau von bestehenden Kleinprojekten durch Zusammenfassung und Erweiterung zu "projets réseau" oder "projets de grappe".

6.3 Es würde sich lohnen, die folgenden Vorschläge näher zu prüfen, hinsichtlich der zu erwartenden Arbeitersparnis:

- frühzeitige grundsätzliche Diskussion von Anfragen ausserhalb der üblichen traditionellen Projekte. Damit soll vermieden werden, dass viel Zeit für lange Abklärungen aufgewendet werden muss.
- Ausarbeitung einer kurzen Anleitung für Fälle, wo Ausschreibungen unter verschiedene Firmen unternommen werden müssen. Absprache des generellen Prozedere mit Finanzkontrolle und Personalamt.
- Aufstellung von Kriterienlisten zur Erleichterung von Entscheidungen in besonderen Fällen (z. B. Finanzierung von Lehrbüchern, etc.).
- Vermehrter Beizug von Consultants für technische Fachgebiete, in denen der DftZ über wenig fachliche Kompetenz verfügt (z. B. Ing. Arnold Escher für Fragen der Elektrizitätswirtschaft).
- Rasche Weiterleitung von Finanzierungsanfragen an private Hilfswerke, die im betreffenden Entwicklungsland bereits tätig sind und daher möglicherweise Interesse an der Erweiterung ihres Programms hätten;
- Bezeichnung eines spezialisierten Mitarbeiters, der sich mit der Beurteilung von Projekten aus der Privatindustrie befasst (Faktibilitätsstudien, Finanzierungsbeiträge an Projekte, Zusammenarbeit zwischen TZ und privatwirtschaftlichen Aktionen) und der Beratung der beim DftZ vorschprechenden Vertreter der Privatunternehmen;

- 6 -

- Beizug eines mit dem DftZ gut vertrauten, ev. aussenstehenden Mitarbeiters (nur teilweiser Einsatz) zur Bearbeitung und Lösung von schwierigen Personalfragen, z. B. persönliche Beratung von langfristigen Feldmitarbeitern der TZ.
- Am meisten Zeit könnte allerdings gewonnen werden, wenn die Aktionen, die speziell mit Privatorganisationen während Jahren diskutiert werden, und dann schliesslich doch zu nichts führen, in einem möglichst frühen Zeitpunkt abgelehnt werden könnten. Aus verschiedenen Gründen ist dies allerdings oft nicht möglich: einerseits muss der DftZ als offizielle Stelle jedoch eng mit den schweizerischen Privatorganisationen zusammenarbeiten und diese auch beraten, andererseits kann auch ein Entwicklungsprojekt durch intensive Bearbeitung oft noch verbessert werden. Der Entscheid, wann die Diskussion gestoppt werden soll, setzt also ein sehr gutes Beurteilungsvermögen und eine erhebliche Erfahrung in der Projektarbeit voraus.

7. Wir sind gerne bereit, eine Argumentation dieser Frage der "Redimensionierung" zuhanden des Departementschefs vorzubereiten.

TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT
Operationelle Abteilung

R. Wilhelm

(R. Wilhelm)

cc: - RR
- WM
- BO
- WP
- FO
- DC
- HRO
- CN
- GI
- PA
- CZ
- JX
- HL