

선진국 사례연구

핀란드 원조기관의 프로그램 계획, 모니터링, 평가지침

(Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation)

2002. 11

한국국제협력단 KOICA



901775

KOICA

한국국제협력단



업 무 자 료

평가 2002-4-47

선진국 사례연구

핀란드 원조기관의

프로그램 계획, 모니터링, 평가 지침

(Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation)

2002. 11

KOICA 

한국국제협력단

사업평가팀

■ 본문에 들어가기에 앞서 ■

이 자료는 협력단 사업수행에 참고를 위해 OECD, DAC회원국(1975년 가입)이며 EU회원국으로서 2002년 현재 미국에 이어 국가경쟁력 2위를 자랑하는 핀란드의 외무부가 원조사업 집행시 지침서로 활용하고 있는 “프로젝트계획, 모니터링, 평가 지침서”를 번역한 것입니다.

동 지침서가 프로젝트사업 등 협력사업을 보다 효과적으로 수행하는데 있어 좋은 참고자료가 되기를 바라며, 번역상 일부 내용 및 표현에 이견이 있을 수 있는 바 이해가 어려운 부분은 영문 원문을 참고하여 주시기 바랍니다.

핀란드 원조체계 및 평가제

- 국내 보유원 달러액, 도스니아인 스칸디나비아어권 스웨덴과 노르웨이 국어
- 면적: 337,030 km²(한반도의 1.5배)
- 인구: 518만명('02.7 추정), 주로 월성기(50만)
- GDP: 1995년 51,305억원('01) (1인당 525,000)
- 2002년 스위스 국제개발협력원이 발표한 국제개발협력 지수(1위)

*미국 CIA발간 World Fact book 참조

핀란드 원조기관의 프로그램 계획, 모니터링, 평가 지침

핀란드 원조기관, 저술권 국제개발협력원(<http://www.koica.go.kr>)

■ 목 차 ■

- 핀란드 원조체계 및 평가제도 개요: i ~ x
- 핀란드 원조기관의 프로그램 계획, 모니터링, 평가 지침(번역본) : 1 ~ 94
- 핀란드 원조기관의 프로그램 계획, 모니터링, 평가 지침(원본) : 95 ~ 207

핀란드 원조체제 및 평가제도

- 위치: 북유럽 발틱해, 보스니아만 스칸디나비아반도 스웨덴과 러시아 사이
- 면적: 337,030 km²(한반도의 1.5배)
- 인구: 518만명('02.7 추정), 수도: 헬싱키(50만)
- 국민총생산량: \$1,335억불('01)(1인당 \$25,800)
- 2002년 스위스 국제경영개발원이 발표한 국가경쟁력 세계2위(미국 1위)

*미국 CIA발간 World Fact book 참고

1. 원조실시(집행) 기구 개요

가. 원조실시기관 : 외무부 국제개발협력국(<http://global.finland.fi>)

나. 조직

- 직원 : 130명
- 직제
 - 외교부 내에 개발협력담당 장관 포함 4명의 장관이 있음.
(유럽외교통상과 노르딕 협력장관, 외무부장관, 개발협력장관, 노르딕 협력과 인접국장관)
 - 국제개발협력국장 아래 7개의 부가 있으며, 7개의 부는 지역, 기능의 혼재된 형태로 구분이 되어있음.
 - 해당 지역부서는 정치, 무역정책과 개발문제들에 관한 양자간 업무를 담당하며, 국제개발협력국의 대외경제관계국, 정치국과 연계하여 업무 수행
- ※ 중동아프리카부 (중동,북아프리카팀, 동서아프리카팀, 남부아프리카팀), 동구부(동구 및 중앙아시아팀), 유럽부(서발칸지역) 아시아·태평양부(아시아,오세아니아팀, 라틴아메리카팀) 개발정책부(기획팀, 분야별 정책, 개발정책의 조정) 정보 및 NGO활동지원부(정보팀, 도서관, 국제기구자원모집, 교육, NGO지원), 다자협력부(UN개발이슈, 개발금융기관, 인도적 지원)

2. 원조약사

- 1961년 다자간 개발프로젝트를 위한 최초의 무상원조 실시
- 1965년 양자간개발프로젝트 실시
- 1965년 외교부내에 개발협력부 설립 (→ 72년 국제개발협력국으로 확대)
- 1996년 원조지원의 원칙(Decision-in-principle)결정 (의회 승인)
- 1998년 외교정책의 중요부분으로서 개발협력정책, 개발도상국에 대한 전략을 의회에서 승인
- 2001년 개발정책목적의 실행을 위한 원조 지원원칙에 대한 의회 승인으로 원조 파트너 국가 선정과 협력원칙(방법)에 대한 명문화

3. 원조규모 : 389백만불('01 추정치), ODA/GNI 비율 0.33%

(단위:US\$백만불, %)

연 도	1996	1997	1998	1999	2000	2001
지원규모	408	379	396	416	371	389
ODA/GNI(%)	0.34	0.33	0.32	0.33	0.31	0.33

* 핀란드 외무부 2001 연보 참고

- 1975년 DAC회원가입, 2000년 기준, OECD/DAC회원 중 지원규모 17위
- 1991년 경제상황으로 인해 핀란드의 원조규모는 급격히 감소되었으나 현재 지원규모 증가 추세임.
 - 1991년 개발원조의 비율이 GNI대비 0.8%이었으나 1993년 0.3%로 떨어짐.
 - 1996년 의회의 승인으로 0.7%까지 원조의 규모를 확대할 계획이며 양적인 증가 외에 질적인 내실을 기하기 위해 노력중임.
 - * 한국의 원조규모 264.7백만불(ODA/GNP 비율 0.063%)
 - * EU 개발협력비중 핀란드의 예산부담액은 14%
- 10대 중점수원국(1997~2000): 중국, 모잠비크, 탄자니아, 유고슬라비아, 니카라과, 네팔, 베트남, 보스니아헤르체고비나, 나미비아, 이디오피아 (지원순위별)
- 중점협력분야: 빈곤완화분야, 환경보호, 인권 및 민주주의 신장분야, 민간 분야발전분야 등

4. 원조전략, 목표 (1996.9 원조정책에 관한 내각 승인)

- 원조목표
 - 개도국에 만연한 빈곤완화
 - 환경문제 해결
 - 개도국의 사회평등, 민주주의 및 인권신장(보호)를 위한 지원
- 원조동기(원조실시요인/Motives)
 - 도움을 필요로한 국가, 국민들을 도와주는 도덕적 명령 및 연대
 - 개발협력은 시민사회의 표징(表徵)
 - 개도국의 번영은 위기와 전쟁에 대한 위협을 줄이면서 자국의 정치안정과 안보를 보장함.
 - 개도국의 발전은 장기적으로 세계적 경제발전을 달성
 - 빈국들은 세계경제통합으로부터 이익을 얻을 수 없고 그들의 위치 또한 계속 악화되고 있음. 많은 것이 이루어져 왔음에도 불구하고 세계에는 여전히 불평등이 존재하고 삶의 기준에 대한 차이도 크며 이러한 상황에서 공동이익과 도덕상 의무적인 개발협력에 대한 요구는 그 어느 때 보다 크며 개발협력은 문명사회의 목적이라고 원조동기에 대해 표명.
- 핀란드에 있어 개발협력은 외교정책의 일부분이며, 특히 개도국과의 관계에 있어서 정치적, 무역적(경제적) 측면에 고려되는 한 요소임.
- 개발원조는 특정 국가의 재정개발에 필수적인 개인 혹은 국내 자금의 공급원으로 대체될 수는 없으며, 개발협력은 지역사회, 개인과 사기업들에게 우호적인 조건을 제공하고, 불이익을 가지고 있는 국가들에 개발의 주요 계기가 되어야 한다고 전제하고 있음.

5. 원조 기본 원칙

가. 외교정책의 일환으로서의 개발협력

- 개발협력은 핀란드 외교정책과 대외관계의 중요한 부분으로 핀란드 정부는 다양한 목적을 달성하기 위해 양자 및 다자 채널을 이용하고 있으며, 양자간 협력에서는 프로젝트 원조가 여전히 중요하나, 분야별 원조 및 프로그램

- 사업관계자 분석을 포함한 사업배경조사: 중앙정부에서부터 최종수혜자에 이르기까지 사업관계자들의 수요, 관심사항, 우선순위, 자원 등을 확인하고 현 실태 개선을 위한 여러 대안을 검토
- 사업관계자의 분석은 대부분 세미나, 워크숍 등 참여적 방식을 통해 실시
- 문제점 분석
- 외부적 요인들에 대한 고려를 포함하여 LF를 활용한 논리적 계획 수립

나. 프로젝트 모니터링

- 사업과 사업실시환경에 대한 지속적인 평가를 목적으로 모든 관리단계에서 실시되며 공식적인 보고와 비공식적인 대화를 이용함.
- 수원국과 공여국 양자간 모니터링 항목 결정 및 수원국 자체 모니터링 발전 지원을 목표

다. 사업평가

- 평가는 진행중이거나 완료된 개발사업의 계획, 수행 및 성과에 대한 체계적이고 객관적인 분석
 - 교훈의 피드백을 통한 미래 원조정책과 사업의 개선과 사업의 책임수행을 위해 실시
- OECD/DAC 가이드라인상 타당성, 목적달성도 등 5개 항목에 대한 평가 (LF 및 PCM에 근거)

7. 평가시스템

가. 평가의 주체

- 핀란드 외무부 국제개발협력국장 직속의 사업평가·내부감사실
- 직원: 3명의 전문가
 - 평가팀 직원의 역할은 평가실시에 있어서 연간평가계획의 준비, 평가 관련 예산 입안, 각 사업평가를 위한 사업시행약정(TOR)준비, 평가 컨설턴트(전문가) 선정, 평가업무 전반의 지침 마련, 평가결과 요약, 언론보도자료 준비 및 사후관리의 참여 등 대안에 대한 행정·관리 업무

- 평가의 주체, 관리자는 평가팀이며 모든 평가는 외부 전문가 혹은 컨설턴트와 계약을 하여 실시
- 평가팀은 개별 프로젝트 평가는 실시하지 않으며(개별 프로젝트 평가는 해당 지역부에서 실시) 국별프로그램 및 분야별 평가를 실시

나. 평가건수

- 매년 8~9개 정도의 평가를 실시
 - '01년 9건, '02년 9건 실시(* 핀란드 외무부 홈페이지 참조)
 - 2001년에 실시한 9개의 평가
 - . 국별 협력프로그램에 대한 평가 3건(잠비아, 베트남, 이집트)
 - . 분야별 프로그램에 대한 평가 1건(1968-2000까지 식수공급분야 프로그램에 대한 평가)
 - . 개별사업에 대한 국별프로그램에 대한 평가 5건(탄자니아, 페루, 네팔, 인도네시아의 디젤발전소 지원에 대한 국별 평가 및 종합평가- 동 평가는 종합평가를 1개의 평가건수로 산정)

다. 평가결과의 피드백

- 모든 평가결과는 인쇄 출판되며 언론에도 공개됨. 때로는 평가결과가 보도회의(Press Conference)를 통해 발표하기도 함. (평가결과의 요약본 홈페이지 게시)
- 평가결과는 임원위원회에서 다뤄지며, 동 회의에서 향후 추진계획을 결정함.

담당부서	국제개발협력국 평가·내부감사실
인원	3명('02년 현재)
예산	4백만말카 (Finnish Markka)
전체예산대비 평가비	전체예산 2,687.3백만말카('01) 평가예산 4.0백만말카 평가비는 개발협력사업비의 0.14% *협력단의 사업평가비는 전체사업비의 0.02%('01)
평가방법	DAC 평가가이드 라인을 활용, 모든 평가는 외부 전문가나 컨설팅회사에 위탁
평가건수	연간 10건 내외 * '01년의 경우 8건의 프로그램평가를 실시하였으며 일부평가는 2개년에 걸쳐 실시 되는 경우도 있음.

* 2001.9 핀란드 외무부 발간 자료, 2001년 연보 참고

8. 우리에게 주는 시사점

☐ 원조 목표 설정

- 명확한 원조목표 설정을 통해 효율적인 원조 집행 및 적절한 평가 수행의 전제조건 마련

☐ 사업실시 체계의 정형화

- 현재 협력단의 경우, 각 사업별 매뉴얼 제작 등을 통해 사업실시체계 개선을 위해 노력하고 있으나 사업형성 및 기획단계에서 투입가능한 자원과 예측가능한 결과를 도출해 내기 위한 사업실시 체계가 구체적으로 정립되어 있지 않은 상태임.
- 사업계획(수요조사)단계에서부터 사업실시체계를 정형화하여 논리적으로 접근가능하도록 실시체계의 정형화 및 실시를 위한 교육 필요
- 사업의 모니터링 및 평가는 사업계획시 분명한 목표, 지표설정이 전제되어 있어야 함.

☐ 사업평가업무의 정착

- 평가는 의사결정을 위한 도구이며, 평가 계획 수립에는 전문성이 필요함.
- 내실있는 사업평가(사후평가)를 위해 연초 사업부서와의 상설 사후평가 사업선정위원 개최 및 외부 평가전문가 발굴 육성 검토 필요.

첨부: 1. 우리나라의 연도별 ODA실적 1부.

2. 선진국(OECD/DAC회원)의 ODA실적추이 1부. 끝.

우리나라의 연도별 ODA 실적

(단위 : 백만불)

구 분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001
ODA총계	57.4	76.8	111.6	140.2	116.0	159.2	185.6	182.7	317.5	212.1	264.7
증가율(%)	△6.0	33.6	45.3	25.7	△17.3	37.2	13.8	△1.6	73.8	△33.2	24.8
○ 양자간	31.52	45.22	60.12	60.07	71.46	123.31	111.34	124.69	131.4	131.2	171.6
-무상원조	25.04	30.99	32.68	38.45	50.11	53.41	54.77	37.21	39.0	47.8	53.0
-유상원조 (EDCF)	6.48	14.23	27.44	21.62	21.35	69.90	56.57	87.48	92.4	83.4	118.6
○ 다자간	25.96	31.58	51.44	80.15	44.53	35.84	74.27	58.01	186.1	80.9	93.1
-분담금	5.78	8.01	10.25	12.88	14.82	30.08	29.06	33.60	67.7	25.3	35.4
-출자금	11.82	21.47	25.67	25.65	22.68	5.76	35.53	28.31	129.5	61.5	59.7
-기 타	8.36	2.10	15.52	41.62	7.03	-	9.68	-3.90	-11.0	-5.9	-2.03
ODA/GNP 비율 (%)	0.02	0.03	0.03	0.04	0.03	0.033	0.042	0.058	0.079	0.047	0.063

- 주 : 1. 양자간 무상협력 : KOICA, 과기부, 정보통신부, KDI, 건교부 등
 2. 다자간 협력: 외교통상부(UN등), 한국은행(IFC, ADB, ESAF), 과기부
 (UNDP, IAEA등), 환경부(GEF차관), 농림부(CGIAR, UNDP 등)
 3. ODA에는 구사회주의국가에 대한 유·무상 OA 제외

1. 기본 원칙

1.1 외교정책 일환으로서의 개발협력

개발협력은 핀란드 외교정책과 대외관계의 중요한 부분이며 핀란드 정부는 다양한 목적을 달성하기 위하여 양자 및 다자 채널을 활용함. 양자간 협력에서는 프로젝트 원조가 여전히 중요하나, 분야별 원조 및 프로그램 원조의 중요성이 점차 높아가고 있으며, 이번 가이드라인은 주로 프로젝트의 계획, 모니터링, 평가를 위한 것이나 기본 원칙들은 여타 개발협력에 대하여 적용이 가능함.

빈곤완화, 환경보호, 평등·민주주의·인권보호가 핀란드 개발협력의 주요 목표이며, 모든 개발협력의 계획, 실행, 모니터링, 평가에 있어 필수적으로 고려가 되어야 할 부분임.

1.1.1 조정기능과 일관성의 강화

1993년 정부와 의회의 승인을 받은 '1990년대 핀란드 개발협력의 전략'(The Strategy of Finland's Development Cooperation in the 1990's)상의 개발협력의 동기와 정의는 다음과 같음.

“선진국과 개도국간의 부와 복지의 커다란 격차는 어떠한 기준으로도 허용되어서는 안되며 이는 모든 국가의 번영과 안전에 중대한 위협이 됨. 핀란드는 다른 선진국들과 함께 자국의 외교 및 경제정책을 통해 이러한 문제점들을 해결하기 위해 최선을 다하고 있음.”

동 전략은 수원국들이 개발의 근본요소인 빈곤완화, 환경문제, 평등, 민주주의, 인권신장을 위해 노력할 것을 전제조건으로 하고 있음.

'핀란드 정부의 1996년 원칙 결정'(The Finnish Government's 1996 Decision in Principle)에서 상기 목표들은 핀란드 개발협력의 기본 지침으로 재확인됨.

대외원조가 수원국 자원을 대체하지 않아야 함. 대외원조는 수원국 정부, 민간 부문, 지역사회 및 개인들이 주도적인 역할을 하도록 도와 줌으로써 자조적 실행 여건을 향상시키고 개발의 촉매제 역할을 수행할 뿐임.

핀란드 정부는 개도국과의 관계에 대한 포괄적 정책을 수립하는 차원에서 개발, 무역 및 다른 정책간의 조정기능을 강화하고 일관성을 유지하고 있음.

핀란드 개발협력사업은 핀란드가 EU에 가입함으로써 새로운 기회와 도전을 맞게 되었음. 이 가이드라인은 EU의 프로젝트 사이클 관리(PCM) 원칙에 따르고 있으며, 핀란드 개발협력과 EU의 개발협력을 절충하는 중요한 계기가 됨.

1.1.2 전략적인 기획으로 기본 구조(framework) 설정

핀란드 개발협력의 장기 목표는 “5개년 재정 및 행동계획”에 명기되어 있으며, 상기내역은 의회에서 인준된 연간예산 내역서를 통해 알 수 있음.

국별 세부목표는 수원국과 협의하여 완성되며, 우선순위는 수원국의 주요 부담 사항을 참고하여 결정하고, 사업의 발굴은 수원국과 여러 형태의 대화 및 각계 의견수렴을 통해 실시함.

외무부의 전략지침이나 분야별·주제별 가이드라인에서는 보다 광범위한 지역을 대상으로 전략을 수립함. 지속가능성에 관한 이슈들을 다루기 위해 별도 매뉴얼이 있음.

1.1.3 다양한 유형의 개발협력

다자기구, 개발기금, 비정부기구를 포함한 양자협력, 인도주의적 원조활동 등 다양한 채널들을 통해 각기 다른 개발수요 및 목표를 달성하고 있음.

양자간 협력은 주로 지역별, 분야별 프로그램 원조, 개발 프로그램 또는 프로젝트형태의 관련 사업을 통하여 추진되며,

프로그램 원조(programme assistance)는 구조조정 프로그램처럼 국가적 차원에서 중요한 개발노력을 지원하기 위한 것으로, 일반적인 프로그램 원조와 분야별 프로그램 원조 모두 포함됨.

일반 프로그램 원조(general programme assistance)는 일반적인 개발 목적을 위해 수원국에 제공되는 모든 원조를 의미하며, 일반 예산지원, 특정 상품의 수입 지원, 국제수지 지원도 여기에 포함됨. 그러나 특정 분야에 대한 프로그램이나 프로젝트 활동과는 연계되지 않으며 부채탕감, 식량원조는 대개 이 범주에 속함.

분야별 프로그램 원조(sector programme assistance)는 일정한 정책조건 상황에서 특정한 분야의 지원을 목표하고 있으며, 양자간 원조기관들은 이러한 유형의 원조를 특정 분야에 대한 상호 연관된 프로젝트들로 보는 경우가 있음. 이러한 원조는 특정 분야에 대해 폭넓은 수요분석을 토대로 함.

최근 공여기관들은 분야별 투자 프로그램(sector investment program)이란 개념을 발전시켜 음. 이는 프로그램 지원에 대한 수원국의 주인의식(ownership)을 함양하고 제도적 역량(institutional capacity)을 강화시키기 위한 것으로서 수원국 자체 예산의 지출, 기관들간의 조정능력 강화 등을 고려한 것임.

핀란드 개발협력에서 '분야별 접근(sectoral approach)'이라는 용어는 정치적, 경제적 대화를 통해 장기적인 개발 프로그램을 수립하기 위한 실질적인 방안을 의미함. 공여국과 수원국간의 대화를 통해 분야별로 바람직한 성과를 얻는 방향으로 협력의 기본구조를 결정함.

분야(sector)는 농업, 산업, 에너지와 같은 경제적인 용어로, 또는 환경, 보건, 교육, 성(gender), 고용, 지방자치정부 같은 주제별(혹은 cross-institutional) 용어로 정의될 수 있음. 분야별 접근방식(sectoral approach)은 수원국이 원조활동의 성과를 높일 수 있는 적절한 제도적인 구조와 정책을 발전시키기 위해 노력해 온 경우에 채택이 가능함.

이러한 맥락에서 제도적 구조(institutional framework)란 조직과 생활환경간의 포괄적 의미, 즉 "게임의 법칙(rules of the game)"이 존재하는 활동환경을 포함함.

사회에서 각 기관들은 각각 특정한 기능을 수행하고 있음. 예를 들면, 학교는 어린이들을 교육하고, 수자원관리 당국은 안전한 음료 및 위생을 제공함. 이러한 광범위한 개념으로서의 제도적 구조(institutional framework)는 개인과 집단의 활동범위를 제한하는 구조뿐 아니라, 넓게는 법규, 규범, 가치관등을 포함하고 있음. 분야별 접근방식(sectoral approach)을 채택하는 것은 수원국 지방단체의 역량을 강화하

기 위한 것임. 이러한 접근은 단지 조직에만 한정하는 것보다 근본적이며 중요한 것임.

지금까지 개발협력 전문가들은 농업과 농촌개발, 상수원지역의 조림(造林), 식수공급과 위생, 수력발전 등 네 개의 분야를 별개의 프로그램으로 여겨 왔음. 원조의 일관성 및 효율성을 제고하기 위해 이 네가지 서로 다른 “분야”들을 수자원 이용 및 보호 측면에서 통합적으로 추진할 수 있음. 이럴 경우에, 포괄적인 접근방식을 이용하면 수자원 분야 전반에 대하여 보다 폭넓은 프로그래밍, 분석 및 우선순위 선정이 가능함.

국가 및 지역에 대한 분석이 종합적으로 이루어지고 나면 일단 프로젝트형 원조를 실시할 수 있는 기초를 마련할 수 있으며, 개별 프로젝트의 목표 및 역할은 관련 분야의 일반적 정책과 더욱 밀접하게 결합될 수 있음.

프로젝트 원조는 주어진 예산과 시간 범위에서 특정 개발목표 달성을 목적으로 함. 프로젝트 원조는 일반적으로 재정적, 기술적, 물질적 지원을 의미함.

프로젝트 원조가 여전히 핀란드 개발협력의 주요한 형태이나, 프로그램 원조와 분야별 원조도 점차 중요해지고 있음. 외무부는 프로그램 및 분야별 원조의 역할을 더욱 강화시키려 노력하고 있음.

이 가이드라인에서는 프로젝트라는 용어를 앞서 언급된 모든 형태의 개발관련 지원활동(development interventions)을 지칭하는데 사용함. 이 책에 기술된 계획, 모니터링 및 평가방법은 모든 다른 형태의 개발관련 지원활동에도 적용 가능함.

프로젝트부터 분야별 원조까지

1980년부터 핀란드는 잠비아 루아풀라州(Luapula province)의 농업 및 농촌 개발을 위해 프로젝트 사업을 실시해옴. 루아풀라 생계 및 식량 확보 프로그램(LLFSP : Luapula Livelihood and Food Security Program)은 1997년 중반부터 지방 농업분야투자프로그램(ASIP : Agricultural Sector Investment Program)을 통해 재정지원을 받아 왔음. 새로운 개념에서, 개발자금은 잠비아 농업부의 ASIP 구좌로 지불되고 기술원조자금은 핀란드의 컨설턴트에게 직접 지불됨. ASIP으로 송금된 자금은 LLFSP 지원용으로 책정되고 잠비아가 LLFSP에 지불할 돈을 ASIP에 먼저 지불해야 이를 집행할 수 있음. 또한, 핀란드는 ASIP에 대한 재정감사(監査)를 할 국제 감리회사를 지정할 수 있는 권리를 갖고 있음.

1.1.4 정책은 실무에 반영되어야 함.

빈곤완화, 환경보호, 평등, 민주주의, 인권증진은 핀란드 개발협력 정책의 주요 목표이며 전제조건임. 이러한 목표는 사업발굴에서부터 기획, 집행, 모니터링 및 평가에 이르기까지 사업의 전 기간에 걸쳐 고려되어야하고 실무에 반영되어야 함.

[1. 빈곤완화]

핀란드의 빈곤완화 정책은 지속적인 경제성장, 공평한 소득분배, 사회개발 등을 추구하며, 아울러 건설한 경제정책과 경제성장의 선결조건이자, 동시에 성과이기도 한 인적자원의 개발을 중시함. 또한, 빈곤계층이 토지, 물, 재정지원, 서비스 등 생산적인 자산을 보다 쉽게 이용할 수 있도록 함으로써 이들의 권익을 향상시키는 것도 중요한 부분임.

빈곤층은 성별에 관계없이 그들의 삶에 영향을 미치는 결정에 참여할 기회를 갖게 함으로써 그들이 가난의 가장 중요한 원인을 발견하는 데 도움을 주게함.

개별 프로젝트가 빈곤에 미치는 효과분석은 신뢰할만한 지표를 근거로 하고 정기적으로 시행되는 체계적인 평가에 의거하여 실시되어야 함. 현재의 빈곤에 대한 분석과 상황은 필요시 추가적인 연구를 통해 보완됨.

[2. 환경보호]

환경에 미치는 파급효과에 대해 여러 단체들간 논쟁이 벌어지는 경우 이를 해결하는 것을 목표로 계획을 수립하고 이에 따라 프로젝트를 준비, 실시, 평가하는 것이 중요함.

프로젝트가 환경과 직접 연관이 있는 부가적인 것이든, 수원국의 제도적 역량을 강화하고 수원국이 국제환경규약을 준수하도록 지원함으로써 보다 효과적으로 환경보호를 할 수 있음.

핀란드의 양자간 개발협력 프로젝트에 대한 환경영향의 평가내용은 1.3.7장에서 보다 상세하게 다루도록 하겠음.

[3. 인권, 평등과 민주주의]

인권은 가장 기본적이며 범세계적으로 통용되어야 하며 모든 사항들과 상호 연계되어 있음. 인권은 광범위하고 안정적이고 예측가능한 발전을 위한 기초임. 핀란드는 문화적 차이 등이 궁극적으로 인권의 침해를 의미한다면, 이러한 문화적 상대주의(cultural relativism)를 받아들이지 않을 것임. 서로 다른 사회집단 및 성(性) 평등은 인간권리의 핵심이자 모든 핀란드 개발협력에서 중시되어야 함. 장애인들의 지위도 특별히 강조되고 있음.

민주주의는 사회 구성원의 폭넓은 참여가 전제조건이며 개발협력사업 수행상 수원국의 주인의식을 향상시킴. 민주주의는 보다 안정되고, 공정하고 평등한 사회로 이끄는 역할을 함.

인권, 평등, 민주주의 증진은 개발협력 활동결과를 평가할 때 전분야에 걸쳐 고려되어야 할 사항이며, 선거제도, 다른 민주제도, 선정(善政), 법치, 자유언론, 비정부기구들에 대한 지원 등과 같이 특정 지원활동을 통하여 목적을 달성할 수 있음.

핀란드는 인권, 평등, 민주주의를 지원하고 수원국, 국제기구, 비정부기구와의 열린 대화를 촉진하는 새로운 형태의 협력방안을 적극 모색하고 있음.

< 장애(障碍)와 개발 >

UN은 개도국의 장애인을 약 3억명으로 추산하고 있음. 즉, 16억명의 빈민층 중 장애인이 1/6인 셈이며, 효과적인 빈곤퇴치를 위해서는 다수의 빈민층에 대한 특별한 관심이 요구되고 있음.

장애인의 기회 균등에 대한 UN 규정(The UN Standard on Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities)은 UN 회원국들에게 장애인들이 사회에서 동등한 참여 권리를 얻고 보건, 교육, 사회적 서비스 혜택을 받을 수 있도록 장애인들의 권리를 법적으로 보장해 줄 것을 권고하고 있음.

장애인들의 요구와 관심사는 개발협력사업의 필수요소로 포함되어야 하며 첫 번째 단계는 장애인의 권리를 협력의 파트너와 공동으로 개발계획수립시 의제로 포함시키는 것임.

장애인에 대한 고려는 보건, 교육, 고용분야에서 가장 시급히 고려되어야 할 과제이며, 때로는 사업내용에 장애 관련 사항을 구체적으로 포함하여 계획을 수립하는 것이 필요함. 예를들면, 보건프로젝트라면 장애인을 위한 재활 프로그램과 기술적 지원 사항에 초점을 맞춘 요소를 넣을 수도 있음.

장애인관련 사항들의 참여도를 높이기 위해 별도의 재정을 사용할 수도있음. 예를들면, 교육 프로그램 예산 중 일부를 장애인 선생이나 부모 훈련을 위해 사용할 수 있음.

건축이나 개보수 프로젝트 구상시, 장애인의 접근 및 활동사항들을 고려한 기술적인 사항을 계획단계에서 포함시켜야 함.

장애인은 자신들에게 무엇이 필요한지에 대해서 누구보다도 잘 알고있는 전문가이며, 장애인 기관이나, 또는 다른 방법을 통해서라도 장애인의 의견이 직접적으로 반영되어야 함.

1.1.5 파트너로서의 핀란드

핀란드는 1996년 경제개발협력기구(OECD)에 의해 채택된 개발협력전략을 충실히 이행하고 있으며, 동 전략에서 개도국의 개발에 대해 개도국 스스로가 책임을 지도록 하는 파트너십에 기초하여 선진국과 개도국이 협력할 것을 규정하고 있음.

핀란드 정부의 1996년도 원칙 결정(The Finnish Government's Decision in Principle of 1996)에 따르면 어느 국가에서든지 개발협력이 개도국의 발전에 필수적인 국내 및 민간투자의 대체물이 될 수는 없으며, 개발협력은 개도국내 민간부문과 개인 및 지역사회가 주도적인 역할을 수행하는데 유리한 여건을 조성하고 개발의 주요한 촉매제로서의 역할을 담당하는 것임.

개발협력의 동반자로서 핀란드는 부차적인 역할만을 담당하며, 당사자인 개도국이 프로젝트 계획, 실행, 평가를 포함한 개발협력 전 과정에서 일차적인 책임을 지며 나아가, 핀란드는 수원국이 여타 공여국이 재정지원하는 개발협력을 보다 효과적으로 조정하도록 하기 위한 수원국의 역량강화를 모색하고 있음.

1.2 공통언어(Common Language)의 모색

동 가이드라인은 핀란드의 개발협력 용어를 EU 기준에 맞춰 준용하였으며, 공통된 언어는 수원국들이 여러 공여국들과 보다 쉽게 일할 수 있도록 도와주며 원조의 효율성을 향상시킴.

동 가이드라인은 통합된 프로젝트 사이클 관리(Project Cycle Management)에 기초하고 있으며, 논리적 분석 틀(Logical Framework)은 개발 프로젝트의 기획, 집행, 모니터링, 평가를 체계화하는 도구로 사용됨.

프로젝트 사이클은 하나의 프로젝트를 여러 단계로 나눈 것으로 사업관리를 용이하도록 도와주고 프로젝트 관리자가 사업의 효율성, 타당성, 참여정도 등을 입증할 수 있도록 점검사항을 제공하며, 프로젝트 사이클의 각 단계는 반복되거나, 중도에 중단할 수 있음.

1.2.1 통합 접근방식을 통한 학습의 향상

동 가이드라인은 통합된 프로젝트 사이클 관리에 기초하며 동 접근법은 프로젝트 계획, 실행, 평가를 맡고 있는 담당자들이 프로젝트 성공에 가장 필요한 사항들에 역점을 두고 사업을 실시 할 수 있도록 도와주고 있음.

한 사업의 구성요소는 논리적 분석 틀(Logical Framework)을 이용하여 다음과 같이 구성할 수 있음.

< 표 1 : Logical framework matrix >

상위목표 (Overall Objectives)	객관적으로 입증가능한 지표 (Objectively verifiable indicators)	정보입증수단 (Sources of verification)	
프로젝트 목적 (Project purpose)	객관적으로 입증가능한 지표 (Objectively verifiable indicators)	정보입증수단 (Sources of verification)	외부조건 (Assumptions)
결과(Results)	객관적으로 입증가능한 지표 (Objectively verifiable indicators)	정보입증수단 (Sources of verification)	외부조건 (Assumptions)
활동(Activities)	수단(Means)	비용(Costs)	외부조건 (Assumptions)
			전제조건 (Pre-conditions)

논리적 분석틀(Logical Framework(이하 LF)은 개발 프로젝트의 목표와 외부조건을 설정하고 이에 대한 분석을 체계화 함. LF는 주요 구성요소 사이의 원인과 결과에 초점을 맞추며 그것들을 제시할 수 있는 도구를 제공한다.

LF의 왼쪽열은 목표들을 체계적으로 나타내고 있고, 오른쪽 열의 지표, 입증수단 및 외부조건과 연결시킴.

통합 접근법이 의미하는 것은 프로젝트의 진행 전기간동안 LF가 사용되며 똑같은 구성요소 및 요인들이 적용된다는 것임. 핀란드의 개발협력에서 채택된 요소들은 1.3장에 서술되어 있음.

통합 접근법의 결과로서 프로젝트 사이클의 제반단계에서 사용된 문서들은 첨부 1과 같은 양식을 사용함.

1.2.2 프로젝트 사이클 - 개발사업의 전과정

프로젝트 사이클은 사업발굴로부터 집행, 모니터링, 평가 및 교훈으로 연결되

는 일련의 개발사업 전체과정을 정형화한 것임. 표준 모델이 변형되는 것은 일반적인 현상이나, 프로젝트 사이클은 다양한 공여국들이 개발협력에서 사용하는 기본적인 것임.

하나의 개발 프로젝트를 몇 단계로 구분하여 보면 다양한 사업관계자의 역할을 규명하는데 도움이 되며, 타당하고 적절한 정보에 의해 결정이 이루어진다는 것을 확인할 수 있음. 프로젝트 사이클은 회의와 문서작성에 의해 수행되는 역할을 좀 더 명확하게 구분해 주며, 회의와 문서작성이 더욱 유용하게 되도록 함.

각 단계에서 얻게되는 정보에 의거하여 사업을 계속 추진할 것인지 방향을 수정할 것인지에 대한 결정을 내리며 지속가능성에 영향을 주는 이슈와 정책에 대한 분석은 결정을 내리는데 중요한 역할을 함. 어떤 단계는 반복될 수도 있으며, 어떤 단계는 수정된 일정표에 따라 진행될 수도 있음.

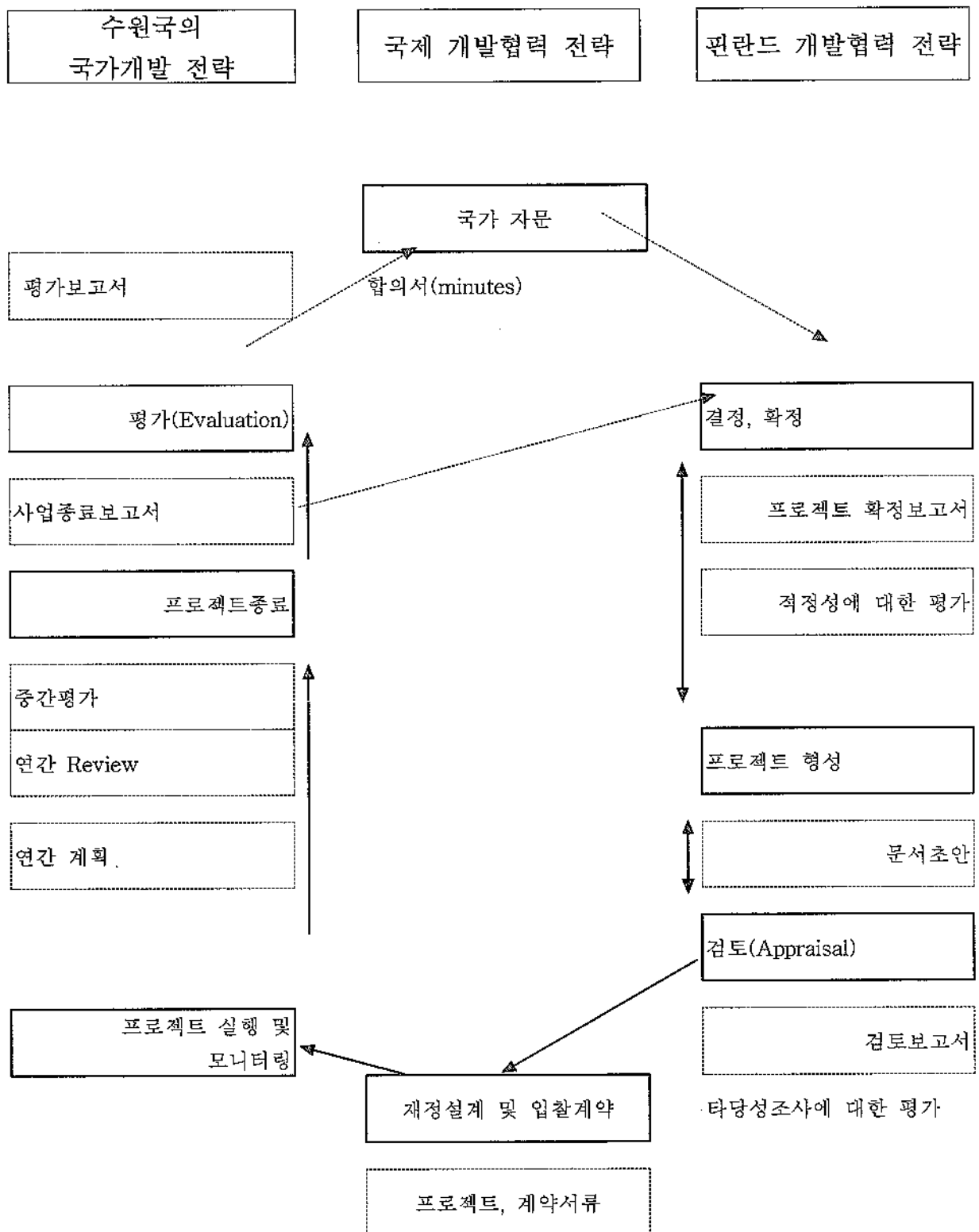
예를 들면, 어떤 프로젝트의 기획 단계 중에 수원국의 경제, 정치 환경에 중대한 변화가 발생하였다면 그 프로젝트를 재평가할 수 있음.

향후 사업의 나아갈 방향을 제시해 줄 구체적 조사, 분석 또는 평가를 실시할 수 있는 시간을 확보하기 위하여 기획 및 집행은 어느 단계에서도 잠시 중단될 수 있음.

사업시행약정(Terms of Reference/이하 TOR)은 무엇을 실시하여야 하는가를 각기 다른 관점과 이유로 설명하기 위해 사용되며 TOR의 일반적인 양식(Format)은 첨부 2에 제시되어 있음.

다음의 프로젝트 사이클 모델은 핀란드가 주요 수원국가에 대해 대규모, 다년간 프로젝트를 할 때 사용되는 것임.

< 그림2 : 모델 프로젝트 사이클 >



1.2.3 다양한 참여 수준

핀란드는 개발협력의 기획 및 집행시 수원국의 주인의식과 사업의 지속가능성을 높이기 위하여 수원국의 책임을 강조함.

프로젝트를 몇 단계로 나누어 보면 다양한 프로젝트 관계자들을 확인하고, 그들의 역할을 정의하는데 도움이 됨. 다음의 표는 최초의 프로젝트 발굴부터 사업 내용 형성 및 사전심사를 거쳐 사업계획서를 준비하는 기획단계 동안 사업관계자들의 다양한 참여정도를 보여줌.

“참여적 기획(Participation Planning)”이란 지역사회의 수혜자들이 주도권과 리더쉽을 갖는 것을 의미하며, “기술적 기획(Blueprint planning)”은 전문가 혹은 공무원이 주도하는 접근법을 의미함. 공동으로 계획하는 “공동 기획(Collaborative planning)”이 대체로 많이 사용됨.

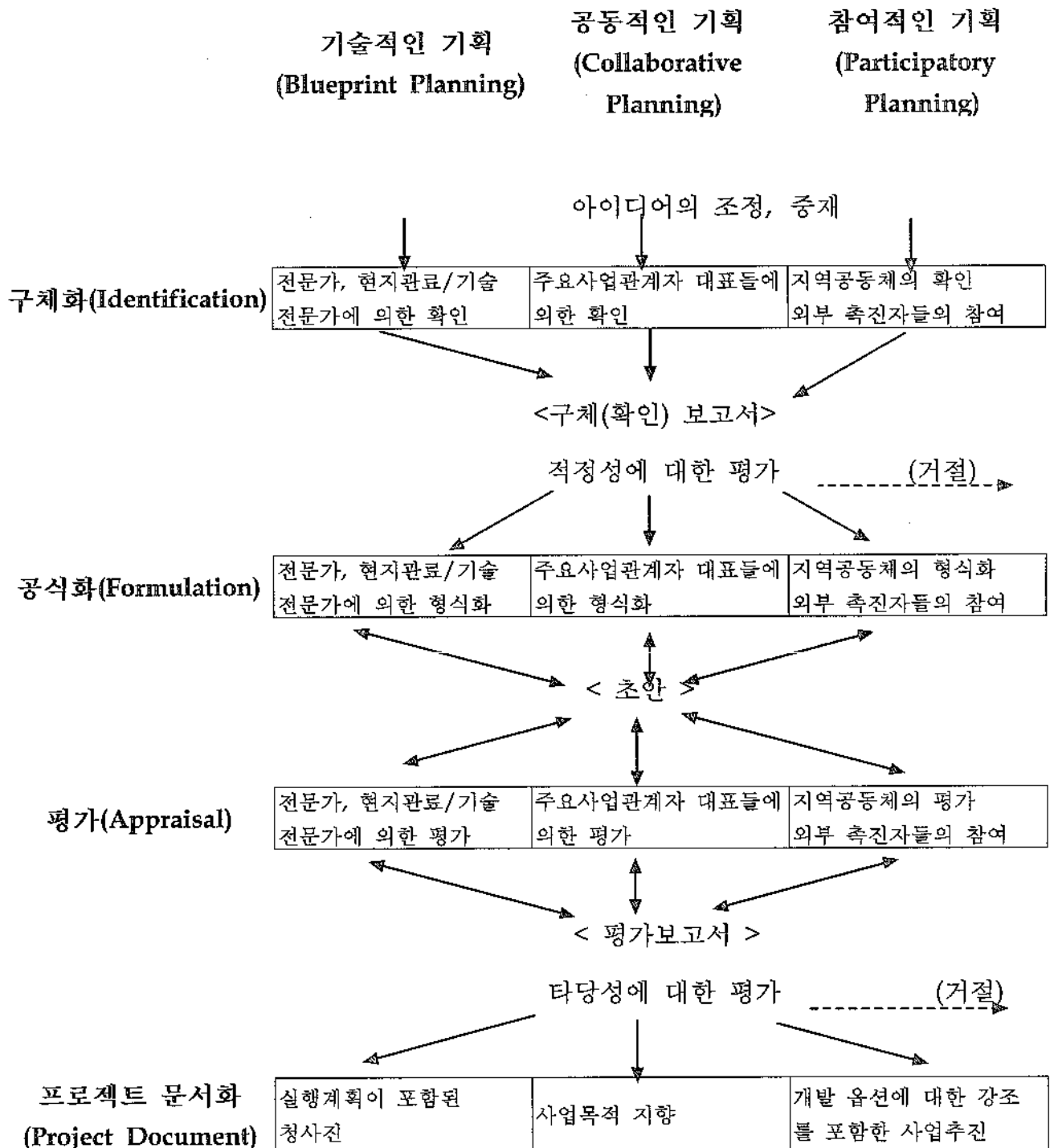
전문적 기술이나 주민 참여의 필요성은 프로젝트마다, 계획단계마다 상이함.

기획단계에서 주민참여 없이 단지 전문적 기술만 필요하다면 후속단계에서는 공동의 또는 참여적 방법을 통해 보완되어야 함. 예를 들면, 기술 공무원이나 전문가가 발굴하여 형성한 프로젝트는 지역사회에 의해 사전심사를 받도록 함. 그렇게 함으로써, 단일 프로젝트의 각 단계에서 참여, 공동, 기술적인 계획이 서로 적용될 수 있음.

다음 표에 나타난 보고서들과 프로젝트 회의는 프로젝트 기획을 입증하고 조정하거나, 다음 단계에서의 참여수준을 결정하기 위한 점검단계를 제공해주며 어떠한 계획단계도 반복될 수 있음.

생산되는 프로젝트 문서는 내용과 상세함의 정도가 다양함. 기술적 문서(blueprint document)는 정확한 집행계획을 제공하는 반면, 경과 서류(process document)는 개발의 선택사항을 강조하며 지원활동이나 수단과 관련된 내용은 상세하지 않음. 예를 들면, 병원을 건축하는 경우에는 상세한 계획이 유용하나, 참여적 농촌개발프로젝트와 같은 경우에는 융통성 있는 과정이 적합함.

< 그림 3: 기획단계에서의 참여 >



1.3 지속가능한 개발

단일 개발 프로젝트의 경우, 지속가능성이란 프로젝트가 종료되고 난 후에 동 프로젝트의 개발 파급효과가 계속된다는 것을 의미함.

지속가능성은 프로젝트 사이클의 모든 단계에서, 그리고 전체 목표와 프로젝트 목표에서부터 자원활동과 지원내역까지의 본리적인 분석틀의 모든 구성요소에서 평가하는 것이 필요함.

지속가능성 분석결과에 따라 프로젝트를 취소하거나 수정할 수도 있으며, 분석의 내용과 범위는 프로젝트에 맞게 조정됨.

1.3.1 정책의 일관성 유지

개발 프로젝트는 언제나 수원국의 정책환경 안에서 계획되고 수행됨. 개별 프로젝트는 정치, 경제, 환경, 사회, 문화적 환경과 조화를 이루어야 하며, 프로젝트 환경은 프로젝트 목표에 도움을 주어야 함.

정책환경은 프로젝트 사이클의 최초 단계에서 분석되며, 이 분석은 대개 다른 공여국 및 수원국과 협력하여 프로젝트 전기간 동안 지속됨.

현 정책을 분석하고, 필요한 개혁조치를 찾아내고자 할 때는 프로젝트에 직·간접적으로 영향을 끼친 전국, 주, 지방, 또는 지역사회 단위 등 모든 개별요인을 포함해서 고려해야 할 것임.

프로젝트 발굴시에는 현 정책을 분석하는 것이 중요하며, 다음의 핵심사항들에 대한 질의가 포함되어야 함.

- 프로젝트에 직접, 혹은 간접적으로 영향을 미치는 정책은 어떤 것인가?
- 프로젝트가 정책환경과 일치하는가? 즉, 정책이 프로젝트의 목표달성을 지원하는가?
- 정책환경을 변화시키는 것이 필요한가?
- 정책개혁이 상황을 개선시킬 수 있을 만큼 충분히 이루어 질 것인가?

지원하는 정책환경이 없거나 정책환경의 수정 가능성이 없다면, 프로젝트의 개념을 다시 수립하거나 차기 계획을 중단해야 함.

프로젝트 형성단계에서는 정책환경과 가능한 개혁을 파악하는 것이 중요하며 이러한 것은 가끔 프로젝트 준비의 한 부분이 되기도 함. 정책이 변화하는데는 오랜 시간이 걸린다는 것을 염두에 두고 개혁의 내용과 시기는 면밀하게 계획하여야 함.

정책개혁을 수행하기 위해서는 법적, 제도적 구조를 변화시키는 것이 필요함.

어떠한 프로젝트의 경우에도 정책환경은 분석되어야 함. 모든 분석은 수원국이 실시하거나 최소한 수원국과 협력하여 실시하는 것이 중요함. 결론은 수원국과 공여국 공동으로 도출해야 함.

민간부문 개발의 전제조건으로서의 정책개혁

키르기즈스탄의 민간부문 개발을 촉진시켜, 경제성장을 얻기 위해서는 재정부문의 빠른 개혁이 전제조건임. 경제개발을 도모하기 위하여, 핀란드는 금융기관들에 기술·재정지원을 함으로써 재정부문 개혁을 지원하기로 함. 주요 지원목표는 금융감독을 강화하고 시중은행의 회계 및 내부 감사에 대해 국제적으로 용인되는 기준수립이며, 새로운 기술의 필요성을 고려하여, 교육훈련에 중점을 둔.

핀란드는 세계은행이 재정지원하고 여러 공여국들이 후원하는 재정부문 기술지원프로젝트(FINSAC : Financial Sector Technical Assistance Project)에 부분적으로 참여했음. 동 프로젝트의 궁극적 목표는 재정시스템 개발과 신인도 회복에 있으며, 또한 중기적으로 효율적인 자원의 이동 및 배분 체계를 구축하여 예금자나 대출자 모두에 대해 자유시장원칙에 의거 더욱 다양한 금융수단을 제공하는 것임.

1.3.2 화폐가치의 향상(Better Value for Money)

재정적, 경제적 측면의 타당성 평가는 자원이 효율적, 효과적으로 사용되고 있는가와 외부의 지원이 종료된 후 편익이 지속될 것인가를 확인하는 것이며, 재무

분석은 프로젝트의 재무능력을 평가하는 것으로 재무회계, 기획, 감독 및 경영의 기본 개념과 원칙이 적용됨. 재무의 지속가능성이 분석의 핵심요소임.

재무의 지속가능성 평가에서 프로젝트 총비용은 수원국 정부, 혹은 기관의 계속적인 자금투입 능력을 고려하여 추정되며 동 시점에서는 장기 운영비용, 환율 조건, 투자의 가치하락 등에 특별한 주의를 기울여야 함.

사용자 비용부담 제도는 지속적으로 수익을 확보할 수 있도록 하는 최선의 안전장치임. 그러한 비용부담이 비현실적이거나 사회적으로 수용할 수 없는 경우에는 믿을 만한 재정 후원자를 확보하는 것이 중요함. 수원국 정부가 적정수준의 재정지원을 부담할 능력이 있는나 하는 것은 대개 공공 재정지출 비용부담의 관점에서 검토되어야 함.

경제성 분석(Economic analysis)은 수원국 경제의 전반, 또는 특정분야에 미치는 개발 프로젝트의 파급효과를 측정하는 것임. 주요 방법으로서 모든 비용 및 수익 요인에 대한 화폐가치 총액을 평가하고, 시간 경과에 따라 발생하는 비용 및 수익 변화추이를 검토한 후, 프로젝트 수용가능성을 판단하는 것임.

이론적으로 볼 때, 개발 프로젝트에 대한 긍정적 효과의 합계가 투입재원 및 부정적 효과의 총계보다 크다면 경제적으로 효율적임. 즉 프로젝트 시행에 따라 편익이 비용을 상회함으로써 사회적으로 개선효과가 있거나 경제적 이익을 가져다 주는 경우를 의미함. 그러나 실질적으로 경제성 분석은 다른 프로젝트의 효율성과도 비교해 보아야 하는 등 훨씬 복잡한 것임.

비용-편익분석(Cost-benefit analysis)은 효율성을 단순히 비율로 명기할 수 있는 분석기법으로서 여러 프로젝트들을 서로 비교할 때 매우 유용함. 동 분석을 오늘날 압도적으로 많이 사용하며, 수익을 화폐가치로 측정 가능한 "hard" 프로젝트에 주로 적용하고 있음. 광의의 비용 및 편익 개념이 분석에 적용되고 있음.

비용효과분석(Cost-effectiveness analysis)은 주어진 편익(예를 들어 어떤 사람이 깨끗한 식수를 먹을 수 있게 되는 것)의 단위 가격을 결정함. 동 분석방법을 통해 비슷한 목적을 가진 여러 프로젝트를 서로 비교한 후 특정 목표 달성을 위해 비용대비 가장 효과적인 방법을 찾을 수 있도록 함. 비용대비 효과 분석은 보건, 교육 프로그램과 같은 "soft" 프로젝트에 대해 적용되고 있음.

이론적으로는, 어떤 프로젝트가 최저비용으로 필요한 목표에 도달하거나, 주어진 비용으로 최대의 결과를 달성할 때 가장 비용대비 효과적이라 할 수 있음.

시간적 요인을 적용할 경우 경제적 분석은 더욱 복잡해 짐. 어떠한 투자 결정을 위해서는 대부분의 경우 향후 수년 동안 발생하게 될 기대비용과 기대편익을 고려하여야 함. 비교의 편의를 위해 미래의 기대비용과 기대편익을 현재가치로 할인하는 기술적 방법을 채택함.

대부분의 개도국에서는 독점, 수입제한, 가격관리, 세금 및 보조금제도로 인해 시장가격이 왜곡됨에 따라 시장가격이 반드시 진정한 의미의 경제적 가치를 반영하지 못함. 이러한 왜곡현상을 감안, 이른바 잠재가격(shadow prices)을 사용하여 경제적 분석을 실시할 수 있음.

경제분석과 재무분석에 있어 프로젝트 목표 및 성공 지표가 명확히 정의되어야 할 것임. 이를 위해 논리적 분석틀(LF) 기술을 체계적으로 사용하면 도움이 됨. 프로젝트의 계획 및 사전심사 단계에서 실시된 분석들이 집행 및 평가 단계에도 체계적으로 연계되도록 하고, 관련 데이터가 프로젝트 모니터링과 보고시스템에 맞도록 구성되어야 함.

누군가는 서비스에 대한 대가를 지불해야 함.

급수 프로젝트의 경우, 수동펌프에서 물탱크시설에 이르기까지 다양한 서비스가 제공됨. 물 요금은 정치적 이유로 인해 낮게 책정됨에 따라 수도시설 운영자의 수입은 전기비용을 충당하기 어려울 정도로 부족하며, 정부보조금 또한 불충분하고 지연됨. 이에 따라 결국 급수가 불규칙적으로 공급됨.

넓은 토지를 갖고 있는 사용자들은 지붕에 물탱크를 설치하여 물 공급이 불규칙해도 영향을 받지 않는 반면, 공공시설에 의존하는 사람들은 물을 얻기 위해 줄을 서야하고 물 소비를 최소화해야 함. 이러한 프로젝트는 물 요금을 올리거나 정부보조금을 충분히 지급해야 타당성이 있음.

1.3.3 제도적 역량이 차이를 만듦.

국가가 제도적으로 적절한 능력을 갖추고 있어야 국내자원과 외부자원을 효율적으로 이용, 관리할 수 있음.

수원국의 제도적 능력이 불충분한 경우 문제점을 파악, 개선해야 하는 바, 능력 개발을 위한 계획수립 단계에서 다음 사항들에 대한 분석이 필요함.

- 기관들의 업무수행을 위해 실시하는 활동내용
- 활동에 관여하는 개인, 기관 등 참여자
- 비전, 가치, 정책 등 역량 개발에 영향을 주는 규범적 환경
- 정치적, 사회적, 문화적, 인구학적, 지리적 조건 등 역량개발을 위해 고려해야 할 사회적 환경
- 능력개발을 위해 필요한 신체적, 지적, 재정적 자원들

수원국의 제도적 개혁과 인적자원개발이 프로젝트에서 서로 통합되어야 능력 개발이 가능한 것이므로 기획과 집행과정에서 공여국과 수원국 사업관계자들이 상호간에 배울 수 있도록 접근해야 함.

수원국의 능력향상은 그 자체로서 가치있는 목적이며, 프로젝트의 가장 중요한 목표중의 하나임.

제도적 능력에 대한 분석은 사업발굴 및 기획단계에서 특히 중요하며 사업의 전체 사이클이 진행되는 동안 계속 이뤄져야 할 것임.

1.3.4 인간중심의 개발과 사회문화적 요인의 중요성

여러 하위문화, 하위문화의 상호관계, 가치, 주인의식, 정의감, 관습, 종교, 남녀의 역할, 신념 등은 개발 프로젝트의 성공 및 지속가능성에 영향을 주는 사회문화적 요인이라 할 수 있음. 보편적 지식과 가치뿐만 아니라 사회구조, 사회적 관계 및 의무감에 의해 개인의 행동양식이 결정됨. 이러한 요인은 사람들이 개발 프로젝트에 대한 참여 여부 및 수준을 결정하는데 반영됨.

사회·문화적 분석은 개발 프로젝트에 연관되거나 영향을 받을 수 있는 다양한 이해 당사자들을 확인하고 그들의 속성을 파악할 수 있도록 함. 사회·문화적 분석에서는 폭넓고 다양한 관점과 가치에 대해 관심을 가져야 함. 동 분석을 통해 '현재 사회에서 발생하는 현상'을 이해하거나 '현존 가치관 및 상호관계는 개인이 사회 구성원으로 참여할 수 있는 여건이 되는가'를 판단할 수 있게 함. 이러한 분석은 프로젝트 사이클의 모든 단계에서 필수적으로 고려되어야 할 부분임.

개발협력에 있어 문화는 긍정적 요인, 필요한 동인(動因)이자 동반자로 간주되어야 함. 수원국의 프로젝트 관계자들이 프로젝트 시작단계부터 책임감을 갖도록 유도하기 위해서는 현지의 문화적 구조가 존중되어야 함. 현지 주민들이 변화에 대한 자신의 잠재력을 가장 잘 알고 있는 전문가이기 때문임. 행동 및 조직의 변화가 필요하다면 지역주민들이 직접 변화를 계획하고 창조할 수 있도록 지역주민의 참여를 이끌어야 함.

새로운 행동양식을 도입하는 경우, 토착문화의 독창성을 존중하고 사회의 다양한 하부집단의 의견도 고려하는 방향으로 현지문화가 존중되어야 함.

프로젝트의 효과를 향상시키고 위험요인을 줄이기 위해서는 가능한 초기단계부터 프로젝트 활동에 사회·문화적 이슈에 대한 관심을 접목시켜야 함.

다음과 같은 설문조사는 개발 프로젝트의 사회·문화적 지속가능성을 평가할 때 도움이 됨.

- 프로젝트의 목표, 분석방법, 접근방향 및 사업수행방식이 현지문화와 조화를 이루는가?
- 현지문화가 사회적인 행동을 촉진하고 또한 프로젝트의 개념에 포함되어 있는가?
- 프로젝트의 직·간접적 수혜자, 수혜형태, 현지문화에 대한 영향력 등은 어떠한가?
- 다양한 수혜계층, 이들에 대한 파급효과 등이 고려되고 있는가?
- 소외계층 있다면 그들을 포함시킬 수 있는 방안은 무엇인가?
- 지역주민이 참여하는지, 또한 이들의 참여를 높일 수 있는가?
- 프로젝트와 연관된 사람, 집단 및 기관들이 지역주민으로부터 인정받는 등 대표성을 갖고 있는가?

1.3.5 참여를 통한 주인의식 고양

수원국의 주인의식을 고양하기 위해서는 결정 및 감독 권한을 중재기관, 또는 집행기관으로부터 수원국측이나 수혜자에게 이양해야 함. 다양한 사업관계자들이 자신들의 삶에 영향을 줄 수 있는 개발의제, 의사결정, 자원배분 등을 통해 개발 활동에 함께 참여하도록 하는 참여적 개발을 유도해야 함.

주인의식, 자율정신, 자립능력 등을 배양하는 것은 필수적으로 중요한 목표임.

하부조직(비정부기구, 지방조직) 및 상부조직 모두의 참여 가능성을 분석하는 것이 중요하며, 중앙정부 기관장들이 이러한 참여적 접근법을 적극 수용하도록 촉구하여야 함.

참여를 유도하기 위해서는 개별 프로젝트의 운영상 조건들이 명확해야 함. 전형적인 설문조사 내용은 다음과 같음.

- 여성과 남성, 하위집단 등 예상되는 모든 사업관계자가 동 프로젝트에 고려되었는가?
- 사업관계자들이 어느 정도 참여하고 있는가?
- 프로젝트 단계별로 참여가 의미하는 바는 어떤 것인가? (1, 2, 3장 참조)
- 어떤 계층이 관계되는가?
- 프로젝트는 어떻게 지방조직에 통합되는가?
- 수원국 및 프로젝트 수혜자들은 비용분담 등을 통해 자신의 참여의사를 보여 주었는가?
- 프로젝트 절차와 제정은 투명한가?

시간과 돈의 측면에서 보면 참여적 프로젝트는 초기 단계에서 상대적으로 비용이 높아지는 경향이 있으나, 이러한 초기 투자를 통해 사업의 효율성 및 지속가능성의 증대, 시간 절약 등 프로젝트 효과를 높일 수 있음.

1.3.6 성 평등과 참여적 개발

프로젝트의 계획과 실행단계에서 남성과 여성의 수요와 역할을 충분히 반영할 때에 효율적이고 지속가능한 개발이 가능함.

성(性)이라는 용어는 남성과 여성의 사회적 역할정립, 책임성, 가능성 및 성(性)의 상호관계 등 포괄적 의미를 내포하고 있음. 성(性)은 역동적인 개념으로서 시간과 공간에 따라 변하고 개인의 삶의 단계마다 변화하는 것임.

성(性)분석은 남성과 여성이 개발에 평등하게 참여하고 동등한 영향력과 혜택을 누릴 수 있는 기회를 제공함.

성(性)은 단순히 남성과 여성간의 관계뿐만 아니라, 문화, 법, 종교, 정치 등 사회적 통념과 남성과 여성의 역할을 포괄하는 폭넓은 의미로 보아야 함.

성(性)간 역할의 차이점을 분석하는 것은 개발 프로젝트의 목표와 결과에 대한 평가에 중요한 기준이 되어야 함.

성(性)에 대한 분석은 효율성 및 지속가능성과 직접적으로 연결됨. 남성과 여성 모두가 프로젝트의 계획 및 실행에 참여한다면 재원이 좀더 효율적으로 사용될 것이고 더욱 폭넓은 사업목표를 수용할 수 있음. 이로 인한 프로젝트의 지속가능성이 더욱 높아짐.

성 분석은 현지 남녀 모두로부터 정보를 얻는 참여적 방식으로 실시되는데, 사회분석의 틀 안에서 사회적, 문화적 환경이 충분히 고려되어야 할 것임.

개발활동에서 남녀 모두가 균등한 참여기회 및 동등한 혜택을 얻을 수 있는지에 대해 프로젝트 계획단계부터 충분히 파악, 검토해야 함. 이를 제한하는 요인은 최소화하고 평등기회를 극대화시키는 조치가 필요함.

프로젝트의 기획, 사전심사, 모니터링, 평가단계에서 성 분석을 실시하고, 활동 과정에 성 전문가를 참여시킴으로써 모든 단계에서 성 역할이 고려되도록 해야 함.

1.3.7 포괄적인 의미로서의 환경

모든 개발 프로젝트는 자연적, 또는 인공적 환경에 대해 직·간접적으로 파급효과를 주고 있음. 개발의 지속성을 유지하려면 계획입안자, 의사결정자, 집행기관, 평가담당자 등 관계자들이 파급효과를 이해하고 이에 따라 활동해야 함. 계획수립 및 의사결정시 중대한 외부적 효과를 적절하게 고려하기 위한 확실한 방법은 환경영향평가(Environment Impact Assessment) 원칙을 적용하는 것임.

환경영향평가는 환경에 악영향을 미칠 수 있는 프로젝트를 선별해낼 수 있도록 도움을 줌. 환경영향평가는 계획과 의사결정단계에서 프로젝트 사이클의 각 단계에서의 문제를 통합적으로 검토할 때 최대의 결과를 얻을 수 있음.

환경보호는 단순히 생태학적 문제만은 아님. 즉 천연자원의 지속적인 이용과 생태계의 보존 뿐 아니라, 또한 가치 있는 인공 환경(Valuable man-made environments)의 보호도 의미함. 전통 및 가용소득(Available incomes)은 산림과 같은 천연자원의 이용에 큰 영향을 미침. 따라서 사회적, 문화적, 경제적 요인도

환경분석에 포함되어야 하며, 결국 환경영향평가는 서로 다른 여러분야에 대해 종합적으로 분석되어야 함.

지역사회를 배제한 학문적 연구활동만으로는 결코 신뢰할 수 있는 환경영향평가를 수행할 수 없음. 지역사회의 참여는 실질적인 문제를 발견해 내고 지속성 있는 해결책을 찾아낼 수 있도록 도와줌. 예를 들면, 참여적 환경영향평가는 기술투자의 규모가 지역의 수요, 또는 환경충격 관리능력에 맞게 조정되도록 도와줌.

모든 프로젝트 사업계획 수립시 예비 환경영향평가가 필수적이며, 이를 통해 추가 분석의 필요성을 결정하게 됨. 추가적 분석의 범위는 약식인 신속평가로부터 전면적인 환경영향평가에 이르기까지 폭 넓게 설정할 수 있음. 대개 소규모 사업이고 환경에 민감하지 않은 분야의 프로젝트에 대해서는 약식 분석을 할 수도 있음.

참여적 환경영향평가의 과정은 그 자체로서도 가치가 있음. 국가적 또는 지역사회차원의 환경관리가 부족한 나라에서는 환경영향평가가 지역사회 및 비정부기구들의 관심사에 대한 토론의 기회가 될 것임. 또한 환경영향평가는 한 국가의 환경 관리능력을 강화함으로써 가장 바람직한 효과를 얻을 수 있음.

협상기술이 요구됨.

환경영향의 중요성 인식과 수용가능성에 대한 평가는 다양한 가치관과 이해 관계 속에서 복잡하게 서로 얽혀 있기 때문에 공공단체, 민간단체 등 관련기관간에 이해충돌의 발생 소지가 있음.

환경영향 평가는 토론을 통해 다양한 의견, 가치, 이해관계 등을 확인하고 민주적인 방법으로 문제점들을 협의, 중재토록 함.

예를들면, 핀란드는 몇몇 개도국의 산림 육성 마스터플랜을 지원하였음. 동 플랜의 계획과정에서 토지임차, 토지와 임야간의 경쟁적 활용관계, 토착 주민의 권리 등 다양한 환경분쟁이 종종 발생함. 이러한 상황에서는 가능한 초기단계에 잠재적 분쟁요인을 발굴하고, 이에 대한 가치관과 이해관계를 미리 검토해 보는 것이 중요함.

기획 단계에서 분쟁이 야기되는 경우, 외부 전문가들은 직접적 이해관계에 연루되어 분쟁당사자의 일원으로 간주될 수 있음. 이 때 전문가가 사업을 진행하고 중재하는 것으로 역할을 명확히 한정하는 것이 필요함. 천연자원 관리의 정치적 측면을 잘 이해하고 훌륭한 협상 및 중재기술이 있는 전문가를 선발하는 것이 매우 중요함.

1.3.8 기술은 수요를 충족시켜야 함.

기술(Technology)은 한 사회의 생산, 공정, 제도 등이 반영된 것으로 사회·정치적 변화의 원동력임. 개발 프로젝트에 있어 기술이란 사용되는 장비나 도구 이상의 것으로서 이는 지속가능성과 밀접하게 연관되어 있음.

필요한 기술을 선택, 평가하는데는 최종 사용자들의 참여가 중요하며 채택될 기술은 다음과 같아야 함.

- 사회적으로 수용 가능해야 함. (문화적, 종교적 상황과 조화를 이루며, 동 기술을 사용하기 위해 기꺼이 비용을 지불할 의사가 있을 만큼 매력적임).
- 정치적으로 수용 가능해야 함.
- 최종 사용자 또는 보조금 지원자에게 투자 및 운영 측면에서 가격이 적정하여야 함.
- 현지의 인적자원, 부품, 필요한 도구 및 사후관리 등 측면에서 현지 상황에 맞아야 함.
- 복제 가능해야 함(더 많은 고객들이 사용할 수 있고, 민간부문의 참여를 유도함).
- 생태학적으로 지속 가능해야 함.

이상적인 형태로서 개발 프로젝트에서 사용된 기술은 전통 문화 및 제도의 활용률을 제고하고 지방, 국가, 지역의 자립성 확대에 기여토록 함. 기술은 인간의 창조적 활동을 증진함으로써 보다 적합한 신기술의 도입을 촉진해야 함. 예를 들면, 현지의 기술과 자재를 이용해 집을 짓는 경우, 그 프로젝트는 기와(tile) 같은 현지 건축자재의 생산을 촉진할 수 있음.

기술 지향적인 개발 프로젝트를 수행할 경우 사업 발굴단계에서 관련기술을 평가할 필요가 있음. 기술분야의 프로젝트는 사전심사를 위해 전문지식이 필요하며, 대부분의 개발 프로젝트는 기획단계부터 기술평가가 점점 중요해짐.

2. 프로젝트 계획(Project Design)

2.1 상황 분석 - 프로젝트 기획의 토대

개발 프로젝트 또는 여러 유형의 개발사업의 기획은 상황분석에서 출발함. 그 목적은 중앙정부에서부터 최종 수혜자에 이르기까지 사업관계자들의 수요, 관심사항, 우선순위, 재원 등을 확인하고, 현 실태 개선을 위한 여러 대안을 검토하는 것임.

핀란드와 수원국간의 대화로부터 사업발굴과정이 시작되는데, 전반적 또는 특정부분의 배경조사, 사업관계자 확인 등을 통해 실태분석을 실시함. 사업관계자들이 함께 프로젝트의 문제점을 파악한 후, 프로젝트 목표와 목적을 보다 상세히 평가하는 분석단계로 진행됨.

대안적 전략은 핀란드의 개발정책과 개발 파급효과의 지속가능성에 비추어 평가됨. 보다 상세한 조사 필요성을 확인함.

실태분석을 통해 주요 사업관계자 대표들의 다양한 의견과 견해를 종합함.

2.1.1 사업배경 조사와 사업관계자 분석

사업배경조사는 신뢰할만한 분석자료를 만들어 내기 위한 것이며, 모든 개발 활동에 있어 기획단계의 시작으로써 이때 사업관계자에 대한 분석도 실시됨.

배경조사는 국가연구, 분야연구 등 거시적 차원에서 실시되며, 특정분야 분석 뿐만 아니라 1.1.4장(빈곤해소, 환경보호, 민주주의)과 1.3장(지속가능한 개발 달성)에서 소개된 포괄적인 이슈(cross-cutting issues)의 연구도 포함함. 과거의 유사사업에 대한 평가도 참조될 것임.

또한, 동 단계에서 동일한 분야에 대해 이미 다른 공여국 및 프로젝트가 참여하는지 확인해 보고 이들과 조율하는 것이 중요함.

배경조사의 범위는 문제의 복잡성이나 기존조사, 정부계획 등 정보의 유용성에 달려 있음.

사업관계자(Stakeholder)들이란 프로젝트에 영향을 미치고 또 영향을 받는 집단, 조직, 기관 등을 의미함. 사업관계자가 배경조사나 프로젝트 계획 초기부터 참여하도록 하는 것이 바람직 함. 이렇게 함으로써 프로젝트가 수요를 좀더 적절히 반영하도록 하며 수원국의 주인의식 및 지속가능성의 향상에 도움을 줌.

사업관계자란 이해관계에 따라 구분되며 정부기관, 비정부기구, 저소득층 등이 대표적임.

사업관계자 분석은 대부분 세미나, 워크숍 등 참여적 방식으로 이루어짐. 분석을 통해 여러 사업관계자간의 수요, 이해관계, 우선순위 뿐만 아니라 그들의 인적, 조직적, 경제적, 물적 자원 등도 검토함.

단일 프로젝트에서 모든 사업관계자들의 이해관계를 만족시키지는 못할 것임. 여러 수요 중 우선순위가 가장 높은 사업관계자들이 수혜자가 될 것이며, 따라서 수혜자들은 사업관계자중 한정된 집단임. 수혜자들이 사용하고 혜택을 받게 될 서비스 제공자도 프로젝트와 직접 관련이 있는 집단에 포함됨.

사업관계자 분석에서 중요 포인트

사업관계자의 체계적 분류를 위해서는 프로젝트의 지리적 위치, 지역 주민, 문화 등에 대한 철저한 지식과 면밀한 분석이 필요함. 여러 집단의 수혜자들이 서로 같은 가치와 수요를 공유한다는 가정은 오류일 수 있음.

하나의 행정구역내에서 동일한 프로그램을 적용할 수 있다고 가정했던 교육 프로젝트가 실제 효과를 거두지 못한 사례가 있음. 즉, 그 지역은 주민의 생계수단이 농업과 어업으로 분리되어 있어 완전히 다른 두 개의 구별된 하부문화로 구성되었기 때문임.

2.1.2 문제점 분석 - 프로젝트 구성(framework)에 대한 열쇠

문제점 분석은 사업의 정당성 또는 불필요성, 불가능성 등을 입증하는 것으로서 계획 수립에 도움을 줌.

문제점의 발견이 참여적 방법으로 이루어질 때 가장 신뢰할 수 있음. 계획수립의 담당자는 여러 이해집단이 존재하는 점을 감안, 일반적인 문제점과 특정그룹의 문제를 모두 고려하는 것이 중요함. 예를 들면, 남성들과 여성간의 문제점 인식 방식이 종종 다를 수 있음.

문제점 분석에서 단순한 나열방식은 지양되어야 할 것임. 사업관계자들은 문제점에 대해 발생원인, 지속사유 등을 검토하여야 함. 문제점에 대해 공동 토론하는 방식은 가치있는 교육의 포럼으로서 생생한 정보를 제공할 수 있음.

사람들은 자신의 문제를 알고 있음.

‘농촌 식수공급 및 환경보호 프로그램’을 위한 프로젝트 서류 준비의 첫 단계로 참여적 사전심사를 실시함. 동 사전심사는 농촌지역의 의견을 통합하기 위해 현지의 전문가들이 담당토록 함.

지리적, 시간적, 사회적, 기술적, 제도적 이슈들에 관한 정보를 수집하고, 지역사회의 유산, 경험, 지식, 관습, 행동양식 등의 검토가 선행되어야 함. 참여적 사전심사에서는 지역사회의 문제점에 대해 그들 자신의 견해와 우선순위가 반영되고 가능한 해결책이 제시됨.

프로젝트 준비에서 두 번째 단계는 기획 워크샵을 여는 것임. 초기단계에서 수집된 자료들을 워크샵에서 공개하여, 여러 정부기관의 대표들이 지역사회에 의해 제기된 문제점과 해결책을 인식할 수 있도록 하며 워크샵을 통해 전략적 접근방안을 도출함.

워크샵을 통해 가장 수용가능하고 지속성이 있는 제도적 틀을 결정하게 되며, 동 결정은 제도적, 사회적, 기술적, 환경적 측면에서의 지속가능성 분석에 의거 이루어짐. 또한, 동 워크샵에서 정부 정책의 타당성 등 프로그램 환경에 대한 분석도 실시함.

워크샵에서는 구체적인 프로젝트 목표와 활동을 논의하지 않는데, 이는 프로젝트 최종서류의 융통성을 확보하기 위한 것임. 프로젝트 최종서류는 작업계획을 준비하기 위한 가이드라인의 역할을 수행함.

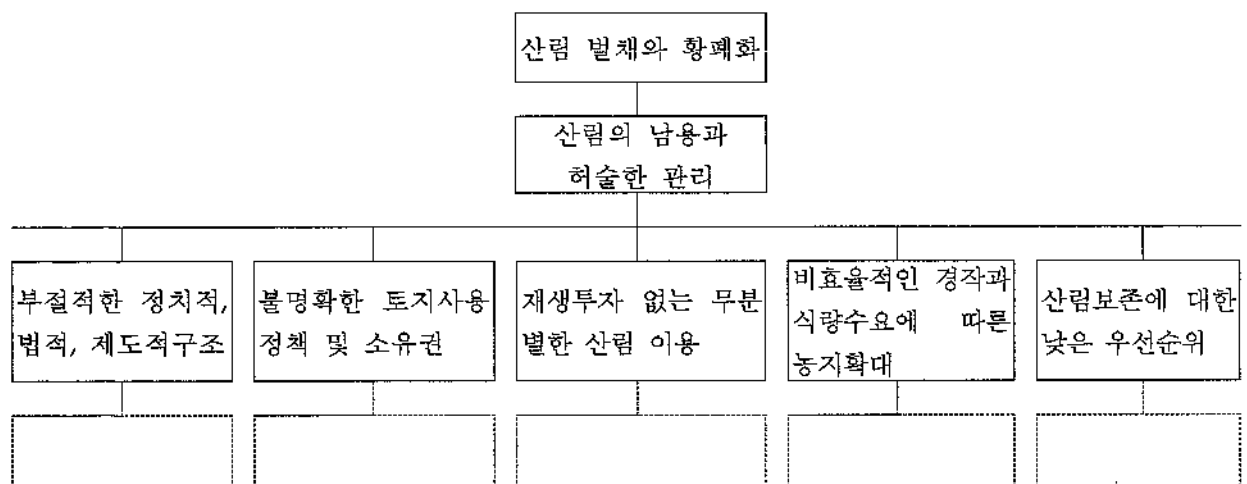
문제점 분석에 있어서 실질적으로 개선이 필요한 상황이 무엇인지를 제시해야지 해결책이 없다는 형식으로 표현되어서는 안됨. 예를 들면, 문제점은 '병원이 부족하다'라 하기 보다 '영아사망률이 높다'라고 표현하는 것이 바람직함.

초기 계획단계에서 해결방안을 나열하는 것은 객관적이고 자유로운 문제 분석을 저해하기 쉬움.

문제점 계통도(이하 problem tree) 기법은 사업발굴 및 분석단계에서 유용한 도구이나, 사용자들이 적용 기법과 지식을 가져야 하고 프로젝트 환경도 충분히 이해해야 함.

Problem Tree는 대개 상호 연관된 문제들의 계층적 구조를 보여줌. 아래 그림에서 하위 단계의 문제점은 (같은 단계의 여러 문제들과 결합하여) 상위 단계의 문제점으로 연결됨으로써 상호 인과관계를 보여줌. 다음 보기에서는 세 단계의 문제점들이 보여짐. (네번째, 다섯번째 등 더 낮은 단계들은 아래로 계속됨)

< 그림 4 : Problem Tree의 보기 >



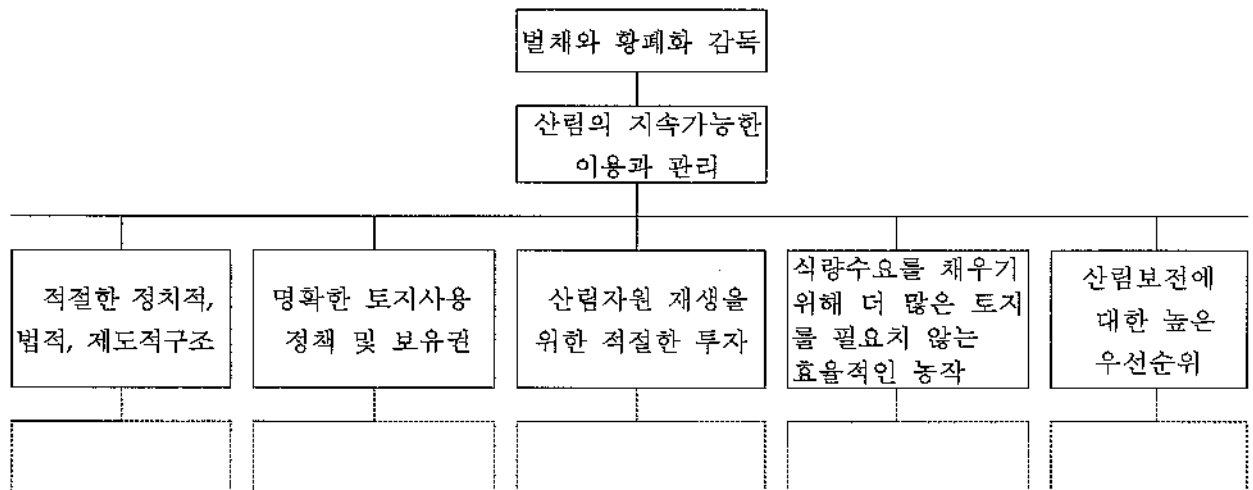
2.1.3 목표는 이상적인 미래를 반영함.

목표를 확인하기 위해 Problem Tree 기법으로 우선 문제점을 분석함.

문제점 분석에서 제기된 제반 요인에 대해 달성해야 할 긍정적인 목표로 전환해야 하는데, 만약 “비효율적인 경작에 따라 식량수요를 충족시키기 위해 더 많은 농지가 필요한 실정임”으로 문제점이 나타나면 이에 상응하는 긍정적 전환은 “경작의 효율성을 제고함으로써 농지의 확대 없이 식량수요를 충족시킨다”로 목표를 설정하는 것임.

다음 도표는 문제점에 대한 모든 원인-결과 관계를 목표에 대한 긍정적인 수단-목적 관계가 되도록 재구성한 것임.

< 그림 5 : 목표 도표 >



위 도표는 바람직한 조치가 실행되어 그 결과로 나타나는 이상적인 미래의 상황을 표시한 것임. 하위 단계의 목표들 (그 단계의 다른 목표와 함께) 달성하면 상위 단계의 목표를 실현하게 됨.

그렇게 도출된 목표들이 항상 현실적인 것은 아니므로 목표들의 타당성과 수단-목적 관계의 타당성을 모두 점검하고 해결책을 모색하여야 함. 예를 들어, “목재의 세계시장가격이 낮은 것”이 문제라면, 이에 상응하는 목표는 “목재의 높은 세계시장 가격”이 될 것임. 그러나 이것은 어떤 단일 개발 프로젝트 구조 내에서 달성하기 어려운 목표이므로 “생산 다변화”, “목재의 추가 가공” 등 새로운 목표가 해결책이 될 수도 있음.

목표 계통도(objective tree)에서 각 가지들은 미래 프로젝트에 대한 여러 대안적 전략을 나타냄. 그러므로 동 도표는 문제점을 해결하기 위한 대안적인 여러 방안을 비교하고 평가할 때 유용한 도구임. 프로젝트 계획에 여러 대안적 전략들이 포함될 것임.

2.1.4 프로젝트 목적을 확정함으로써 전략적인 선택이 시작됨.

프로젝트의 초점 및 그 이유에 대한 기술을 통해 프로젝트 목적(Project purpose)을 정의함으로써 대안적 전략을 선별하기 시작하는 것임. 목적은 목표 계통도에서 도출됨. 이론상으로 보면 각 프로젝트는 단 하나의 목적을 가질 수 있음.

프로젝트 목적은 개선된 상황을 표현함. 프로젝트 목적은 수혜자의 경제적(소득, 생산성), 사회적(생활수준, 건강), 또는 개인적(꿈의 성취, 인간권리) 환경과 관계될 수 있고 그 혜택이 지속되어야 함.

프로젝트 목적은 서비스의 제공이 아니라 수혜자에 의한 서비스의 지속적 사용 측면에서 설정되어야 함. 예를 들면 주택 프로젝트에서 프로젝트 목적은 “저소득층을 위한 주택건설”이 아니라 “저소득층의 주거여건 향상”으로 표현되어야 함.

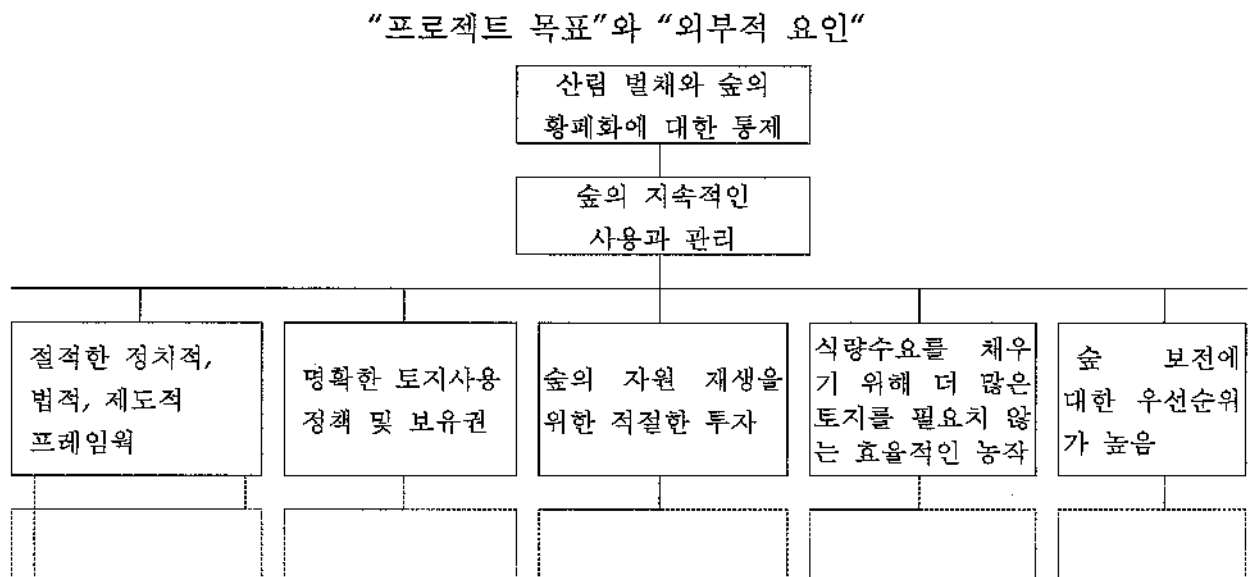
목표의 계층구조(Objective hierarchy)에서 상위개념의 프로젝트 목적을 선정하려면 여러 가지 보완적 전략을 가진 다(多)요소 프로그램(Multi-component program)이 적합함. 하위 목적을 위해 좀 더 소규모의 프로젝트를 제안할 것이며, 초기 단계에서 분석되었던 여러 사업관계자의 자원규모에 따라 적합한 프로젝트 목적을 선정할 것임.

산림 프로젝트의 예에서 “산림의 지속가능한 이용과 관리”라는 목표로부터 프로젝트 목적을 도출하려면 전체 산림분야에 걸치는 광범위한 프로그램이 되어야 함. “명확한 토지 사용정책 및 소유권”라는 목표로부터 프로젝트 목적을 도출하면 그러한 측면에 초점을 맞춘 보다 소규모의 프로젝트가 제안될 수 있음.

목표 계통도에서 일부는 프로젝트 목적을 달성하기 위해 필요한 “프로젝트 목표(Project objectives)”로 정의되고, 나머지 목표는 다른 방법에 의하여 달성되는 것이나 프로젝트의 성공에 영향을 미칠 수 있는 “외부적 요인(External factors)”으로 간주됨.

다음 도표는 목표를 두 개 영역으로 구분한 것임. 프로젝트 목표는 프로젝트 수행의 전략적 기초를 제공함.

< 그림 6 : 목표의 영역 구분 >



다음과 같은 요인을 고려 프로젝트의 전략적 선택(즉, 목표들을 두 개의 영역으로 구분하는 것)을 실시함.

1. 타당성(Relevance)

제안된 전략의 수혜자의 수요에 대한 적합도

2. 파급효과(Impact)

제안된 전략이 수혜자에게 가져올 파급효과

3. 목표달성도(Effectiveness)

제안된 전략에 의거 하위단계 목표 달성이 프로젝트 목적 달성에 대한 공헌도

4. 효율성(Efficiency)

제안된 전략에 요구되는 수단과 재원의 양적, 질적 추정치 및 이용가능성.

제안된 전략의 예상되는 비용 대비 효과

5. 정책(Policies)

수원국 및 핀란드 개발정책의 일반적 목표와 제안된 전략과의 양립성

6. 지속가능성(Sustainability)

제안된 전략의 다음 항목들에 대한 가능성을 검토

- 사업대상지역의 정책 부합성
- 사업대상지역의 제도적 적합성 및 역량강화 가능성
- 경제적, 재정적 건전성
- 대상지역의 사회·문화적 적합성
- 대상지역 사업관계자들의 참여성
- 남·여 모두의 참여성
- 환경에 대한 긍정적 파급효과
- 기술적 적정성

7. 가정(Assumption)과 위험요소

외부요인과 위험요소가 제안된 전략에 부정적 영향을 미칠 가능성을 분석함.

이러한 요인을 이용한 분석을 통해 다른 측면의 여러 대안적인 전략을 검토하여 프로젝트에 가장 적합하고 실현가능성 있는 전략을 찾아내는 기초자료로 활용함.

부록Ⅳ에 제시된 사업프로필/실적요약양식(the intervention profile/performance summary-form)은 대안적 전략들의 다른 프로필들을 비교하는데 사용할 수 있음. 동일한 양식을 모니터링과 평가에도 사용할 수 있으며, 그렇게 함으로써 프로젝트 전기간에 걸쳐 성공과 실패에 관한 평가에서 동일한 기준을 적용할 수 있음.

하나의 프로젝트 전략이 모든 요인을 충족시킬 수는 없음. 즉 어떠한 전략은 환경적 관점에서 실현가능이 높으나, 재정적 관점에서 볼 때 다른 전략에 비해 상대적으로 실현 가능성이 낮을 수 있음.

그러한 경우, 사업관계자는 전략 선정의 결정요인(Decisive factor), 즉 요인별 우선순위, 우선순위에 대한 사유 등을 서로 협의하여 결정하게 됨. 결정요인을 정하기 위해서 상세조사를 실시하며, 필요시 계획을 수립을 중단하고 추가적 분석을 하는 경우도 있음.

일반적으로 전략이 선택되면 더욱 상세한 조사가 필요할 것임. 그런 특정 조사의 필요성은 전략의 선택과 함께 확인됨.

대안적 전략의 분석결과, 다음과 같은 프로젝트 구성요소가 제시될 수 있음.

1. 프로젝트 목적
2. 프로젝트 전략
3. 전략의 선택을 위한 결정요인
4. 추가조사의 필요성

이로써 프로젝트 발굴(identification)단계가 종료되는 것으로 간주됨.

2.2 논리적인 계획 수립

2.1장에서 제시된 상황분석은 프로젝트의 조정이론(intervention logic)을 정의하는데 필요한 정보를 제공하며, 이것은 계획수립의 기본자료가 됨.

외부적 요인이 성과에 크게 영향을 끼치므로 Logical Framework방법에서 프로젝트 환경을 분석하고 있음. 그러므로 이러한 외부적 요인들을 확인하고 분석하는 것이야말로 매우 중요함.

지표(Indicators)의 설정으로 계획이 가시화되는데, 지표는 구체적으로 무엇이 어디에서 발생하는가를 보여줌. 지표 점검은 현실적으로 실행 가능해야만 제 역할을 다할 수 있음.

선택된 지표와 이를 입증하는 자료는 프로젝트 모니터링 및 평가의 기초가 됨.

2.2.1 본리적 분석틀(LF, 이하 LF)는 실질적인 도구임.

LF는 프로젝트 계획과 집행을 향상시키는 도구로서 개발프로젝트의 목표와 프로젝트에 대한 가정을 설정하고 이를 체계적으로 분석하는 방법임. LF는 중요한 구성요소 사이의 인과관계에 중점을 두고 있으며, 또한 구성요소 설정을 위한 표준 모델을 제공함.

< 그림 7: 프로젝트 조정이론과 논리적 분석표 >

상위목표 (Overall Objectives)	객관적으로 입증가능한 지표 (Objectively verifiable indicators)	정보입증수단 (Sources of verification)	
프로젝트 목적 (Project purpose)	객관적으로 입증가능한 지표 (Objectively verifiable indicators)	정보입증수단 (Sources of verification)	외부조건 (Assumptions)
결과(Results)	객관적으로 입증가능한 지표 (Objectively verifiable indicators)	정보입증수단 (Sources of verification)	외부조건 (Assumptions)
활동(Activities)	수단(Means)	비용(Cost)	외부조건 (Assumptions)
			전제조건 (Pre-conditions)

위의 도표가 아무리 상세한 설명을 해준다고 하여도 LF는 개발계획의 과정에서 사용되는 도구에 불과하다는 것을 상기해야 함. 다양한 사업관계자들을 참여시키는 과정은 그 자체로도 중요한 목표임.

배경에 대한 정보분석은 LF의 성공적인 적용에 핵심적인 요소임. 지속가능성을 평가하기 위해 정책 환경, 제도적 역량, 성(性)과 같은 전 분야에 걸치는 포괄적 이슈들에 대한 파급효과를 분석함.

일반대중(Grassroots level)의 참여적인 계획을 촉진하기 위해 사용되는 지역 사회의 참여적 사전심사 (PRA : Participatory Rural Appraisal) 방법 등 여러 계획수립 방법을 통해 LF를 만들 수 있음(1.2.3장의 "Level of participation varies" 참조) PRA 또는 다른 방법에 의해 생산된 정보는 LF Matrix를 구성하게 됨.

LF를 올바르게 적용하기 위해서는 훈련을 통해 방법론적이고, 조직적인 대화상의 기술을 향상시킬 필요가 있음. 또한 프로젝트 환경, 대상지역, 인구에 대한 확실한 지식도 필요함.

2.2.2 지원활동의 논리(Intervention logic)가 전략을 나타냄.

2.1장에서 소개한 상황분석은 추가적 계획을 위해 필요한 투입요소(input)를 제시함. 논리적 분석표(Logical Framework Matrix)는 프로젝트의 성공에 대한 여러 요인들의 기여도를 나타내는데 이를 활용하여 추가 계획을 실시함.

제안된 프로젝트 전략은 지원활동의 논리(intervention logic)를 정의하는 것임. 2.1.4장의 "Strategic choices begin by fixing the project purpose"에 나타나듯이 프로젝트 전략은 목표 계통도(Objectives Diagram)로부터 도출됨. 지원활동의 논리는 프로젝트 목적과 직결되어 있으며, 프로젝트의 전반적인 상위 목표(Overall Objective), 결과, 활동, 수단을 설명함.

프로젝트 목적(project purpose)은 프로젝트의 특정한 목표(objective), 즉 수혜자의 관점에서 개선된 상황을 나타냄(2.1.4장 "Strategic choices begin by fixing the project purposes" 참조)

프로젝트 전략(intervention logic)의 가장 상위단계에 있는 전반적 목표(overall objectives)는 프로젝트가 지향하는 장기적인 개발 목표를 설명함. 여러 개의 개발 프로젝트가 최종적으로 전반적 목표(overall objectives)에 기여할 수도 있음. 개발 목표를 달성하는데는 단일 프로젝트의 기간보다 더욱 오랜 시간이 소요됨.

결과(results)는 프로젝트 목표에 이르는 목표들(objectives)로부터 도출됨. 결과는 "적절한 법적 구조(legal framework)가 존재함" 또는 "농부들이 나무를 심고 있음"과 같이 개선된 상황으로서 표현되어야 함. 예를 들면, 결과는 프로젝트가 제공하고 수혜자들이 이용하는 서비스 또는 인프라(infrastructure)가 될 수 있음. 따라서 결과는 유형의 산출물이거나 지속가능한 편익의 수혜가 될 것임.

활동(Activities)은 결과를 얻기 위해 하위 단계의 목표로부터 도출됨. 이러한 활동들이 이루어 질 때, 수단은 결과로 전환되고 결국 프로젝트 목적(purpose)에 도달하는 것임.

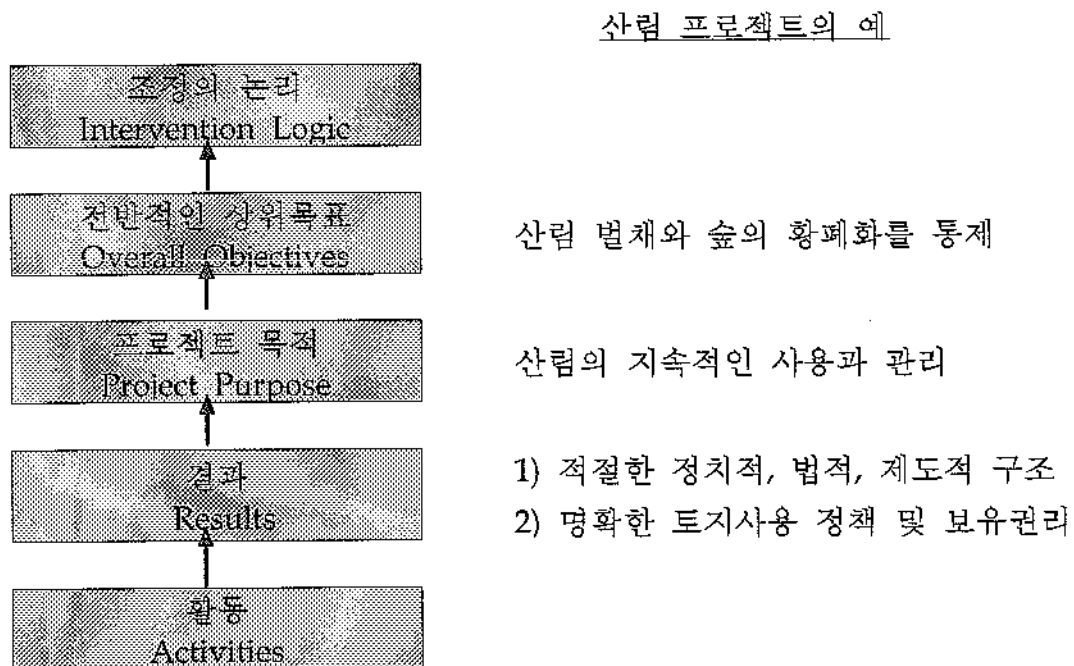
작업계획서(workplans)와 같은 프로젝트 서류에서 활동(activities)에 대한 직무수행 과정이 대해 상세히 기술되어야 함. 실례로서, 가벼운 작업을 시키면서 치료하는 "작업요법(occupational therapy) 훈련"이라는 활동은 작업계획서에 "교과과정 준비", "실내 이론교육", "병원실습", "학생 시험", "지속적 보충교육"으로 분류됨.

수단(means)은 계획된 활동수행과 프로젝트 관리를 위해 투입한 인적·물적 자원을 말함. 활동의 경우에서 처럼, 처음 수단을 일반적인 용어로 정의한 후, 점차 양적, 질적, 재정적 측면에서 상세히 구분함.

목표 계통도(objectives diagram)에 기초하여 사업조정 논리(intervention logic)를 구축해야 하나 이를 도식적으로 적용할 수는 없음. 계획수립자들은 참여적인 계획 과정에서 다양한 수요와 아이디어가 나타나면 사업조정 체계를 수정할 준비가 되어 있어야 함.

사업조정 논리(intervention logic)는 LFM의 첫 번째 열을 구성함.

< 그림 8: Logical Framework의 첫 번째 열 >



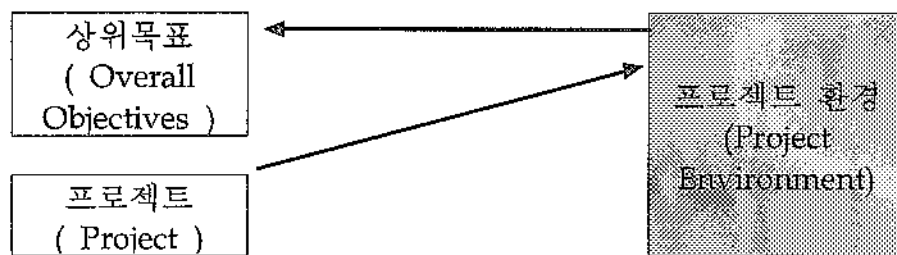
2.2.3 가정은 유효하여야 함.

프로젝트 논리가 전체 현실을 반영할 수 없음. 다양한 외부 요인들(심지어는 프로젝트 영역 밖의 요인인 경우에도)이 프로젝트의 성공에 영향을 주거나 성공을 결정함. 이러한 외부요인들을 발견하고 그 영향력을 분석하는 것이 프로젝트 기획

에서 중요한 역할을 함.

전체적으로 외부요인은 프로젝트의 환경을 구성함. 프로젝트 목표는 우호적인 환경에서만 달성될 수 있음.

< 그림 9 : 프로젝트와 프로젝트의 환경 >



어떤 외부적 요인은 목표 도표(diagram of objectives)에서 설정한 목표 자체로부터 파생될 수 있음. 이러한 요인들은 제안된 프로젝트 전략 및 프로젝트의 조정 논리(intervention logic)에서 고려하지 못한 목표들임.

다른 외부적 요인들은 참여적인 계획과정에서 나타나거나 혹은 추가조사를 통해 확인됨.

산림 프로젝트의 "프로젝트 목표" (P 29)에 따르면, 동 프로젝트는 토지사용정책 및 토지보유권리 뿐만 아니라 정치적, 법적, 제도적 구조에 중점을 둘 것임.

그러나 프로젝트 목표인 "산림의 지속적 사용 및 관리"를 달성하기 위해서는 외부적 요인들이 필요함. 한가지 가정은 산림자원의 재생, 즉, 나무를 다시 심는 것에 적정한 투자가 있다는 것임. 이는, 나무에 경제적 가치를 부여함으로써 나무를 심도록 인센티브를 주는 문제와 관련 있음. 다른 가정은 농작법이 개선되어 산림을 훼손하지 않고도 식량생산을 증가시킬 수 있다는 것임.

목표 도표에서 도출된 세번째 가정은 수원국 정부가 산림보전에 높은 우선순위를 부여한다는 것임. 이것 또한 프로젝트 활동이 시작되기 전에 충족되어야 할 전제 조건일 수 있음. 목표 도표로부터 도출된 위의 가정들 외에도 계획 단계에서 다른 외부적 요인이 더 있을 수 있음.

Logical Frame Matrix에서 외부적 요인과 위험요소들은 긍정적 조건들, 즉 사업

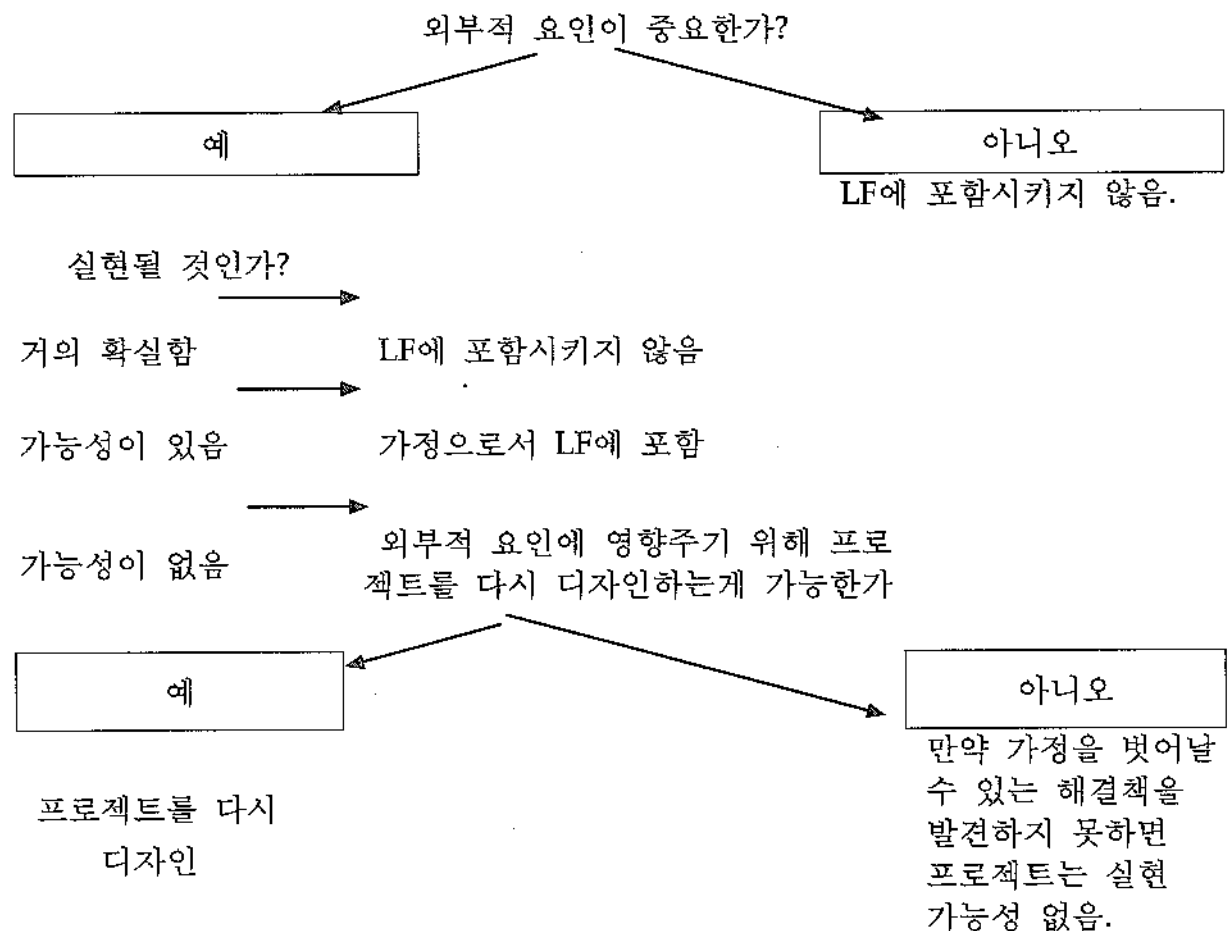
의 성공에 중요한 가정들로서 표현됨. 어떤 가정들을 매트릭스에 포함시킬 것인지 결정하기 위해서는 가정이 미치는 영향 및 구체화 될 가능성에 대한 평가가 필요함.

평가할 때는 외부적 요인은 목표 도표에서 적정한 단계에 위치함. 외부적 요인의 영향 정도는 다음 질문사항을 통해 평가됨.

1. 외부적 요인이 사업의 성공을 위해 중요한가
2. 그 외부적 요인이 발생할 가능성이 높은가
3. 외부적 요인으로 인해 필요하게 된 경우 사업 계획을 수정하는 것이 가능한가

다음의 도표에 대안이 되는 가능한 해답과 결과가 설명되어 있음.

< 그림 10 : 외부적 요인의 분석 >

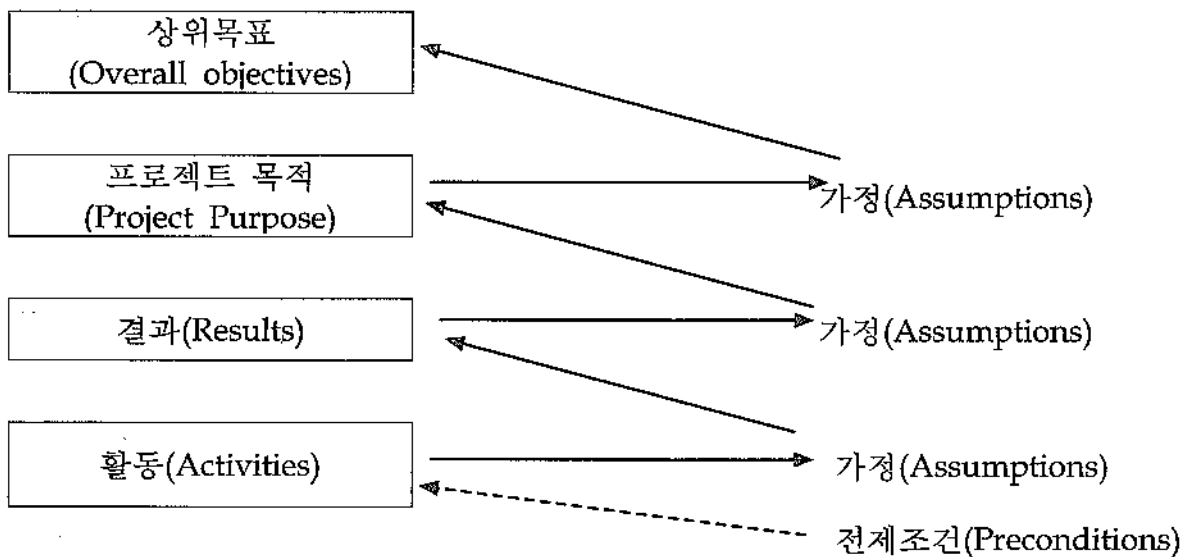


가정들은 프로젝트 논리의 서로 다른 단계들을 연결시킴. LFM에서 가정들은 목표 도표에서의 위치에 따라 배치됨. 예를 들면, 활동이 실행되고 그 단계의

가정이 실현되어야 결과가 달성될 것임. 전제조건은 프로젝트 활동이 시작되기 전에 이행되어야 할 조건임. (산림프로젝트의 예 참조)

가정은 LFM의 가장 마지막 열을 구성함.

< 그림 11: Logical Framework내의 가정 >



2.2.4 지표들은 계획을 구체화함.

지표(Indicator)들은 프로젝트의 개발 목표, 프로젝트 목적, 결과를 운영상의, 측정 가능한 관점에서 설명하며 믿을만한 모니터링과 평가를 가능하게 함.

주요 사업관계자들이 지표를 공동으로 나열하는 것이 프로젝트가 사업관계자들에게 무엇을 의미하는지 분석할 때 도움이 됨. 이전의 기획단계에서 인식하지 못했던 중요 사항들이 나타나는 경우가 있음.

지표들은 기획단계에서 수립되나 프로젝트 개념이 수정되면 지표도 수정될 수 있음. 예를 들면, 평가의 요구조건을 충족시키기 위해 추가로 지표를 수립할 수 있음.

대부분의 프로젝트의 경우, 양적인 지표와 질적인 지표 모두를 상술하는 것이 필요함. 단일 목표에 대해 여러 개의 지표를 갖는 것이 유용한 경우가 있음.

NGO 보건프로젝트의 양적, 질적 지표들

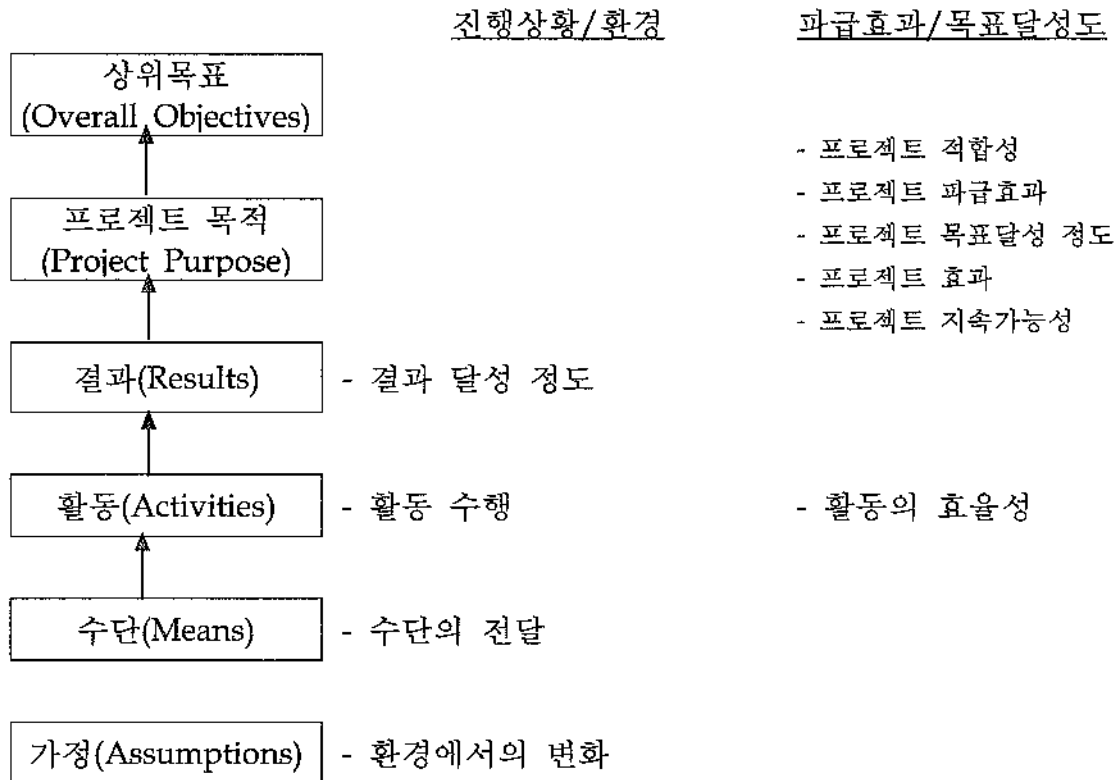
핀란드 비정부기구가 지원한 말라위의 보건센터 프로젝트에서는 질적인 지표와 양적인 지표 모두가 사용됨. 다른 단계들에 있는 양적인 지표에는 외래진료소 및 임산부 건강진단소의 방문 건수, 예방접종의 범위, 훈련된 조산원에 의한 출산율, 성별, 연령별로 분류된 질병과 영양실조 발생숫자 등이 포함됨. 질적인 지표는 서로 다른 보건서비스를 받은 사람들의 만족도, 현지운영위원회에서 의사결정시 다른 그룹 사람들의 참여도 및 결정사항의 유형 등을 측정함.

때때로 직접적인 지표를 사용하는 것이 너무 어렵거나 비용이 많이 소요될 수 있음. 예를 들면, 소득수준을 측정하기 위하여 한 지역사회가 소유하고 있는 라디오의 숫자나 지붕의 질이 간접적인 지표로 사용될 수 있음.

지표는 “얼마나 많이”, “무엇을”, “얼마나 오랫동안”, “어디에서”와 같은 질문에 대답해야 함. 이런 질문에 답하기 위해서 입증할 자료가 있어야 하는데, 말하자면 지표를 실제로 어떻게 점검할 것인지 정하는 것이 필요함. 지표가 너무나 많거나 복잡한 경우 어렵고 비용이 많이 들 수 있기 때문에 적절한 지표의 숫자를 결정하는 것이 중요함.

지표는 프로젝트 논리 및 LF의 각각 다른 단계에서 수립됨. 어떤 지표는 프로젝트 환경에서 진행상황과 변화를 측정하고 다른 지표는 파급효과, 효율성, 목표 달성도 등을 모니터링하기 위해 사용됨.

< 그림 12 : 지표를 사용하여 모니터링할 사항들 >



목표달성도(effectiveness)와 파급효과를 모니터링하기 위해서는 적절한 지표가 필요함. 지표는 프로젝트 목적과 상위 목표 달성 가능성에 대한 “조기 신호(early signal)”를 줄 수 있어야 함. 예를들면, 지표는 수혜자들이 프로젝트가 제공하는 서비스에 접근 가능한지, 서비스를 이용하고 있는지, 만족하고 있는지를 측정할 수 있음. 이는 프로젝트가 적절한 서비스를 제공하고 있는지 여부와 프로젝트 목적의 달성가능성을 알려줌.

성별 문자해독율, 유아사망율 혹은 농산물수출품 가치와 같은 통계적인 지표는 목표달성도와 파급효과를 측정하는데 사용 가능함.

기본원칙으로 기언급한 바 있는 “지속가능한 개발 달성”에서 제시된 지속가능성을 확인해줄 요인을 모니터링하기 위하여 특정 지표가 필요할 수도 있음.

프로젝트 관리자들은 지표를 계속해서 사용해야하며 관련 데이터 수집활동은 프로젝트의 일부분이 되어야 함. 또한, 지표는 외부 평가자들에 의해 점검될 수도 있음.

지표와 지표입증수단을 나열해보면 프로젝트의 특징적인 모니터링과 평가에 대한 기초를 얻을 수 있음. 지표를 발견하고 지표를 사용할 실질적인 출발점을 설정하기 위해서, “기초(baseline) 조사”가 필요함.

LFM에서 지표들은 두 번째 열을 구성함. 세 번째 열에는 지표입증수단들이 놓여짐. 이제 완성된 LFM을 그릴 수 있음.

< 그림 13 : 논리적 분석표 >

상위목표 (Overall Objectives)	객관적으로 입증가능한 지표 (Objectively verifiable indicators)	정보입증수단 (Sources of verification)	
프로젝트 목적 (Project purpose)	객관적으로 입증가능한 지표 (Objectively verifiable indicators)	정보입증수단 (Sources of verification)	외부조건 (Assumptions)
결과(Results)	객관적으로 입증가능한 지표 (Objectively verifiable indicators)	정보입증수단 (Sources of verification)	외부조건 (Assumptions)
활동(Activities)	수단(Means)	비용(Cost)	외부조건 (Assumptions)
			전제조건 (Pre-conditions)

여러 개의 하위 프로젝트들로 구성된 프로그램 혹은 별개의 프로젝트 구성요소에 대하여 몇 개의 연결 프레임워크를 가로질러 LF를 확대하는 것이 유용할 수 있음. 이는 좀 더 상세한 계획을 가능하게 하고 책임의 분담과 결정에 도움을 줌.

연결되는 매트릭스를 사용할 때 보다 대형 프로그램의 결과들은 별도의 구성요소 혹은 하위 프로젝트들을 구성함. 보다 대형 프로그램의 프로젝트 목적은 모든 구성요소들을 위한 상위 목표가 됨. 프로그램 구조의 결과들은 “구성요소 목적”이 됨.

다음 그림에서 하나의 대형 프로그램은 하나의 LFM에서 처음으로 제시되고, 이 LFM은 몇 개의 연결된 매트릭스로 나뉘지며, 이 매트릭스들은 프로그램의 하나의 결과(구성요소 혹은 하위 프로젝트)를 좀 더 상세하게 나타내고 있음.

< 그림 14 : 프로그램의 LFM과 결과1(구성요소1)에 대한 연결 매트릭스 >
 Logical framework matrix for the programme

overall objective 1	overall objective 2	indicators for overall objectives	Sources of verification	
Project Purpose	Indicators for project purpose	Indicators for project purpose	Sources of verification	Assumptions
Result 1 (Component 1)	Result 2 (Component 2)	Result 3 (Component 3)	Result 4 (Component 4)	Assumptions
Indicators for result 1	Indicators for result 2	Indicators for result 3	Indicators for result 4	
Sources of verification	Sources of verification	Sources of verification	Sources of verification	
Activities for result 1	Activities for result 1	Activities for result 1	Activities for result 1	Assumptions
Means	Means	Means	Means	Preconditions
Costs	Costs	Costs	Costs	

Logical framework matrix for programme component 1

Component Objective	Indicators for component objective	Sources of verification	Assumptions
Component 1 Purpose	Indicators for component purpose	Sources of verification	Assumptions
Component 1 result 1	Component 1 result 2	Component 1 result 3	Assumptions
Indicators for result 1	Indicators for result 2	Indicators for result 3	
Sources of verification	Sources of verification	Sources of verification	
Activities for component result 1	Activities for component result 2	Activities for component result 3	Assumptions
Means	Means	Means	Preconditions
Costs	Costs	Costs	

Logical framework matrices for other program components

2.2.5 접근방법에 대한 정보

기획과정과 기획과정의 결과물인 LFM은 프로젝트 서류를 위한 기본 내용을 제공함. 부록Ⅲ에 제시된 프로젝트 서류 양식은 프로젝트가 어떻게 수행될 것인지에 대한 정보를 담고 있음.

여기서 실행 접근방식은 계획하고 있는 사업의 지리적인 범위(전국적, 지역적 등), 일반적 시간 구조(단기, 중기, 장기), 계획된 참여 수준, 그리고 예를 들면 프로젝트가 이후의 단계에서 다른 지역으로 확대될 시범 프로젝트인지와 같은 이슈들을 의미함. 일반적인 시간구조는 잠정적인 일정표에서 좀 더 상세화 됨.

2.2.6 기관이 역할과 책임을 결정함.

사업시행기관은 LF와 핀란드의 협력정책에 기초하여 디자인됨. 수원국 스스로 사업에 대한 책임의식과 주인의식을 가져야 함. 핀란드 원조는 개발과정에서 촉매 역할을 함. 대형 프로젝트를 관리하고 운영하는 조직구조의 본보기는 아래와 같이 제시됨.

핀란드와 수원국 관계당국은 컨설팅업체나 다른 기관과 같은 외부 기관을 사업시행과정에서 용역을 제공하도록 선정할 수 있음. 용역을 보통 기술적인 전문인력, 재정서비스, 관리적인 지원이 대개 용역의 범위에 포함됨. 외부기관은 프로젝트 전 사이클에 걸쳐 계획과 모니터링에 있어서 사업 담당자를 지원함. 그러나, 외부기관이 핀란드 정부나 수원국을 대표하지는 않음.

2.2.7 예산이 재정적 구조를 상술(詳述)함.

예산은 사업시행에 대한 재정적인 구조를 제공함. 예산은 프로젝트 내부적 우선순위와 사업관계자들의 서로 다른 역할들과 책임사항을 반영함. 예산은 핀란드 정부가 의도하고 있는 지원내용이, 수원국이든 혹은 타국이든, 어떤 분야 혹은 프로그램에 대하여 어떤 방식으로 전반적 재무구조의 일부가 되는지를 설명해 줌.

수원국의 책임과 주인의식은 프로젝트에 대한 수원국의 재정적 부담을 통해 확인됨. 프로젝트 집행계획이 수립되면 각기 다른 사업관계자들의 재정 부담 가능성이 분석됨.

예산은 재정 부담금을 그 원천에 따라 지방정부 재원, 수혜자들의 직접적인 부담, 핀란드 정부의 지원, 다른 외국 지원 등으로 구분하며, 각 부담금의 사용계획과 시기가 계획됨. 토지와 인력 같은 현물 부담분이 재정적 조건 또는, 이것이 가능하지 않은 경우, man/month, m² 등과 같은 단위들로 결정됨. 예산은 주요 사업관계자들의 대표에 의해 공동으로 준비됨.

사업집행시, 예산은 매년 검토되고 필요와 가능성에 따라 수정되며 실제 지출은 정기적으로 예산상의 숫자와 진척상황과 비교됨.

2.2.8 프로젝트 서류의 다양한 역할

프로젝트 서류는 동 지침에서 설명된 기획과정의 결과로서 생산된 것으로, 업무계획을 준비하는데 기획도구로서 사용됨. 프로젝트서류 원본은 매년 검토되며 필요하면 연간 업무계획에서 수정됨.

업무계획에는 프로젝트 서류의 내용이 상술되어 있으며, 변화하는 프로젝트 환경에 맞도록 조정됨. 업무계획 준비는 3.3.1장에 설명되어 있음.

프로젝트 서류는 또한 다양한 합의체결시 법적인 도구로서 사용됨. 이 서류는 핀란드와 수원국사이의 정부간 합의서에 첨부됨. 이는 또 사업시행 용역을 지원하기 위해서 컨설팅회사 또는 다른 기관과 계약체결을 위한 기초자료로서 사용되기도 함.

3. 모니터링

모니터링은 사업과 사업실시환경을 지속적으로 평가하는 것임. 모니터링은 모든 관리단계에서 실시되며 공식적인 보고와 비공식적인 대화를 이용함.

동 지침은 단일 사업에 있어서, 그 사업이 프로그램, 프로젝트, 또는 이와 다른 종류의 협력사업인지 여부에 관계없이, 어떤 사항들을 모니터링해야 하는지를 결정함. 진행상황 및 모니터링 보고를 위한 최소한의 공통 양식이 수립되고, 이 양식을 기본으로 개별 프로젝트는 그 자체의 내부적인 모니터링 계획을 수립하게 됨.

이러한 접근법은 수원국에 대해 핀란드의 지원 프로젝트에서만 사용되는 것과 유사한 시스템을 부과하기보다는 수원국 자체의 모니터링 및 보고시스템을 발전시키는 것을 목표로 함.

3.1 사업관계자들의 모니터링 방법

모니터링은 계획된 목표, 결과, 활동 및 수단에 관해 사업 및 사업환경을 쉬지 않고 평가하는 것임.

모니터링은 사업관계자들이 목적을 달성하기 위해서 필요한 조치를 취하고 사업진도를 점검할 수 있도록 함. 모니터링을 통해 실제 발생하거나 혹은 잠재적인 성공 또는 실패요소를 가능한 조기에 발견할 수 있으며 진행상황을 시기 적절하게 조정할 수 있음.

모니터링은 사업의 모든 관리단계에서 이뤄지며 공식적인 보고와 비공식적인 대화 모두를 이용함. 다양한 사업관계자들의 대표들이 모니터링에 참여함.

- 사업 집행과정에 직접 참여하지 않는 수원국 및 핀란드 정부 공무원들은 외부적으로 사업을 모니터링함.
- 수원국 및 외부 프로젝트매니저들, 즉 사업의 관리팀은 내부적으로 모니터링함.
- 수혜자들과 프로젝트의 영향을 받는 사람들이 사업 집행과정에 참여하고 서비스를 이용할 때 사업을 모니터링함.

한 프로젝트의 구체적인 내부 운영 및 모니터링 실시의 사례가 첨부V에 제시됨. 동 사례는 프로젝트에 관련된 사람들을 포함하고 있으나 프로젝트로 인하여 영향을 받을지도 모르는 다른 사람들은 배제하고 있음. 동 사례는 핀란드 대사관이 있는 나라에서 실시되는 대형 프로젝트에 가장 잘 적용됨. 소규모의 프로젝트에 대해서는 이와 같은 다 단계의 사례가 적합하지 않음.

한 프로젝트의 구체적인 모니터링 체계를 설계하는 것은 사업 형성단계나 집행 초기 단계에 있어서 매우 중요함. 측정 가능한 목표와 사업 및 사업구성요소에 대한 가정들이 명확하게 수립되어 있고, 가정에 대한 지표들이 명확하게 정해져 있을 때 설계가 잘 되었다고 할 수 있음.

선정된 지표들에 대하여, 지표입증수단이 정해지고, 자료를 수집하고 기록을 관리하기 위한 준비가 이뤄짐. 만일 프로젝트의 외부 통계정보가 사용되면, 자료를 수집하고, 분석하고 보고하기 위한 제도적 조치들은 현지의 통계사무소와 합의하여 이뤄짐.

실제 출발점, 즉 특정 기간동안의 상황과 동향을 설명해주는 기준점(benchmarks)은 정해진 일정 지표들을 사용하여 설정됨.

기본조사(baseline studies)는 지표를 발굴하고 지표를 구체화하는데 이용됨. 기본조사는 특정 기간동안 특정 장소에서의 사회경제적 및 기타 조건들과 동향을 설명해주고 분석해주는 자료들을 수집하는 것임. 기본조사를 통해 수립된 지표들은 후일에 프로젝트의 목표가 달성되고 변화가 발생하였다는 것을 입증하기 위한 참고자료로서 사용됨.

지속적인 모니터링 활동이 가능하도록 수원국과 수원기관이 자체의 모니터링 실시 능력을 확충할 수 있도록 특별한 관심을 두어야 함.

3.2 통합 접근방식은 모니터링을 용이하게 함.

프로젝트 계획, 실행, 평가에 대한 통합 접근방식은 프로젝트 전 사이클에 걸쳐 동일한 기준을 사용하도록 함.

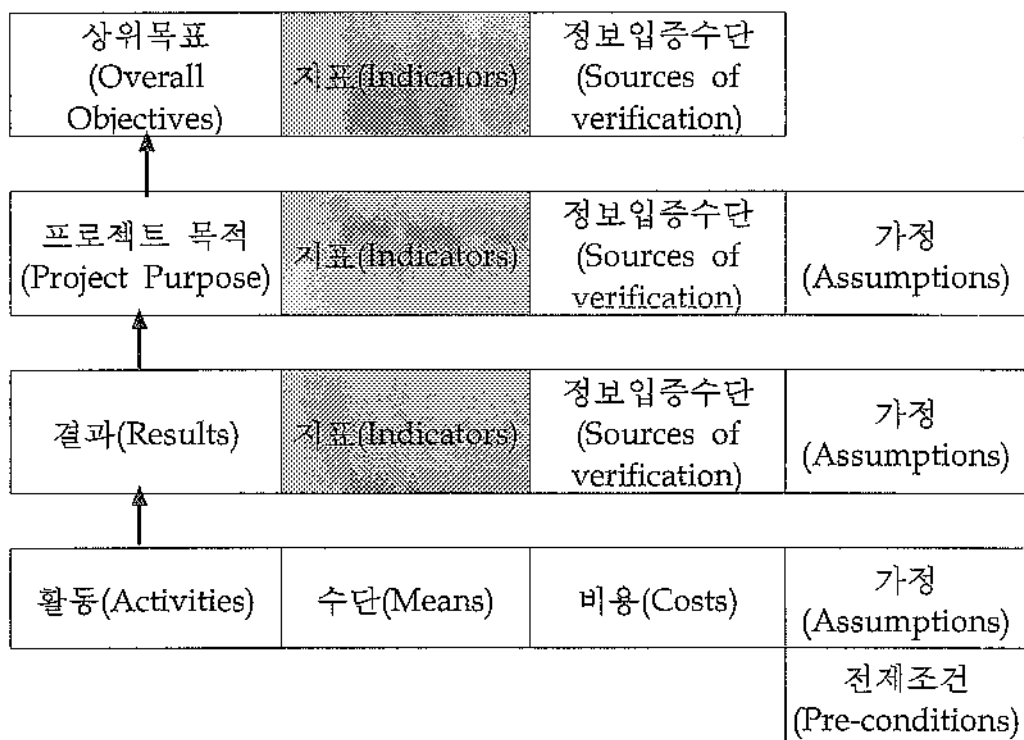
통합이라는 용어는, 예를 들면, 성(性), 환경 같은 요인들에 대한 파급효과들과 같이 동일한 구성요소들이 프로젝트 전기간동안 모니터링된다는 것을 의미함. 이는

모니터링 보고서를 포함한 모든 보고서에 동일한 기본 양식을 사용함으로써 실현됨. 별첨 III에 프로젝트 서류 양식이 제시되어 있음.

LF를 사용하는 것은 통합 접근방식의 일부임. 이는 목표와 가정의 분석과 설정을 체계적으로 실시하도록 함. LFM에서 프로젝트의 전반적인 상위 목표, 목적, 결과는 지표를 사용하여 운영상의, 측정 가능한 용어들로 표현됨.

LF에서 지표는 목표를 달성하기까지 진척상황을 모니터링하는 주요한 도구임. 몇 단계로 구분된 지표들은 목표들 중 한가지 목표를 따름. 어떤 지표들은 결과의 달성을 측정하고, 또 다른 지표는 프로젝트 목적의 달성을 측정함.

< 그림 15 : LF와 지표의 수준 >

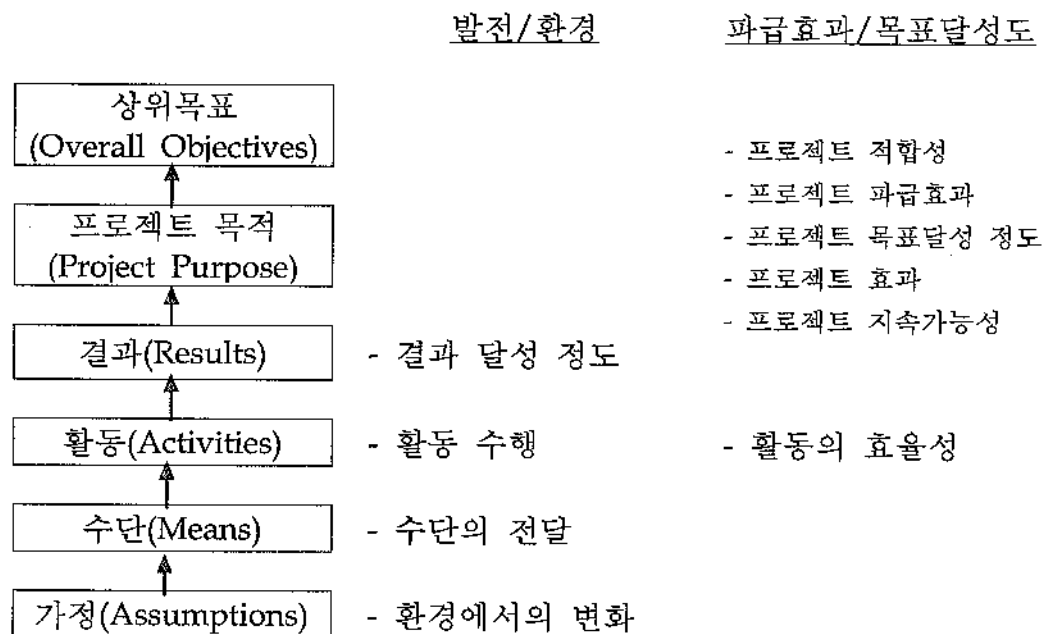


어떤 프로젝트도 주변 상황과 별도로 계획, 실행될 수도 없으므로 외부 요인들은 마찬가지로 중요하며 모니터링 필요가 있음. LF에서 외부적 요인은 가정으로 표현되며, 외부 요인이 실현될 가능성은 모니터링 하여야 함.

3.3 모니터링 개념과 방법

사업진행상황, 프로젝트의 환경, 파급효과, 목표달성도는 모니터링이 필요한 사항들임. 동 사항들과 모니터링이 필요한 다른 사항들은 아래에 제시된 사업 조정논리(intervention logic)의 각기 다른 단계에 배치할 수 있음.

< 그림 16 : 지표를 사용하여 모니터링 해야할 사항들 >



공식 보고서, 모니터링 해야할 이러한 사항들은 진척 및 모니터링 보고서에서 다루어짐.

3.3.1 진행 보고서

프로젝트 서류는 대개 활동과 수단에 관련된 내용은 정확하지 않음. 프로젝트 서류는 대체로 “과정 서류(process document)”로 간주되며, 개발 옵션과 목표를 강조함. 사업을 실행하는 동안 프로젝트 서류는 구체화되며 업무계획에서 변화하는 환경에 맞도록 조정됨.

업무계획은 사업에 대한 LFM으로부터 도출됨. 활동은, 프로젝트 서류에서 과정(processes)으로 표현되며, 적절한 시기(timing)가 설명되어 있는 보다 상세한 직무들로 분류됨. 운영상의 책임사항도 보다 상세하게 설명되어 있음. 업무계획은 수

단의 제공을 상세히 밝혀주는 예산과 함께 제시됨. 업무계획 양식의 보기는 부록 VI에 제시됨.

결과 달성 정도는 실제 결과와 프로젝트서류 및 업무계획에서 계획하였던 결과를 비교함으로써 모니터링함. 사용된 지표들은 “현지의 의사결정에 사람들의 참여”, 혹은 “물 사용자들의 모임 결성”과 같은 행동의 변화와, “가족계획 자문단의 설립과 수혜자들의 이용” 같은 물리적인 진행상황을 측정함.

활동의 수행은 실제 수행한 활동과 업무계획에 수립된 계획을 비교함으로써 모니터링함. 지표들은 프로젝트 기록, 즉 특정한 활동을 시작한 날짜와 종료된 날짜와 같은 기록사항으로부터 도출될 수 있음.

수단, 즉 인적자원과 물적자원의 제공은, 담당직원의 지정과 같은 물리적인 지표 혹은 실제로 이용가능해진 수원국의 부담사항과 같은 재무적인 지표를 사용함으로써 모니터링함. 데이터는 프로젝트 계정과 기록으로부터 도출됨.

프로젝트 환경의 변화는 프로젝트의 파급효과 및 목표달성도 뿐만 아니라 프로젝트의 결과, 활동, 수단에도 모두 영향을 줌. 이러한 변화는 가정들과 위험요소 (프로젝트 계획단계에서 정의된)들이 실현될 가능성을 분석하고 프로젝트 외부환경의 전반적인 변화를 관찰함으로써 모니터링함. 특히, 그 분야의 다른 프로젝트들과 해당분야 정책에서의 발생 가능한 변화를 주목해야 함.

앞에서 언급된 사항들은 진행보고서에 대한 최소한의 공통 양식을 구성함.

1. 결과 달성도
2. 활동의 수행
3. 수단의 투입
4. 분야 및 프로젝트 환경 전반에 있어서 발생 가능한 변화(가정과 위험이 실현될 가능성을 포함하여) 및 변화가 프로젝트에 미치는 영향
5. 계획된 활동의 변동 제안, 제안의 정당화, 그리고 필요한 경우 다른 사업 관계자에 대한 공식적인 변동 승인 요청

결과 및 환경의 변동사항을 적절한 지표를 사용하여 다른 단계의 관리자에게 보고하는데 강조를 둠. 활동과 수단은 요약된 형태로만 보고됨.

최소한의 공통양식이 항상 충분한 것은 아님. 일례로, 수혜자들의 우선적 필요 사항이 예기치 못한 외부 요인 때문에 변할 수도 있으며 채택된 프로젝트 전략이 더 이상 적합하지 않을 수도 있음.

모니터링해야 할 사항들의 점검목록(Check-list)은 첨부IV “Intervention profile/performance summary” 양식에 제시됨. 동 사항들은, 특별한 이유가 있을 경우에만 진행보고서에 포함되지만 모니터링은 계속 실시해야 함.

진행보고서는 보통 분기별로 작성함. 매우 빠르게 진척되는 프로젝트의 경우에는 보고서를 매월 준비할 수도 있음.

가능한 범위 내에서 수원국의 기존 보고체계를 준수하며 최소한의 공통 양식과 다른 필요성을 고려하여 개선해나감. 모니터링 및 보고서 내용의 상세 정도는 프로젝트 서류에 제시되며 사업이 실시되기 시작할 때 사업관계자들간에 합의됨.

특정 프로젝트의 진행보고 체계 사례

첨부V의 모니터링체계가 적용된 대형 농촌개발 프로젝트에서, 운영팀은 참여적 방법을 사용하여 업무계획의 초안을 작성하고 현지의 운영위원회에서 확정함. 업무계획에는 수원국의 회계연도가 반영됨.

진행보고는 일차적으로 수원국의 프로젝트관리자들과 국외자문관으로 구성된 운영팀의 업무임. 진도 보고서 초안에서 운영팀은 실제 결과와 활동 등을 업무계획에서 예상된 것과 비교함. LF의 양식은 활동을 일람표로 작성하여 일정을 수립하고, 계획된 것과 실현된 것 사이의 차이를 보여주기 위해서 사용됨.

진도 보고서는 분기별로 초안을 마련하여 현지 운영위원회의에서 확정 및 승인을 받음. 수혜자 대표들은 현지 운영위원회의에 참여하며, 분기별 보고서를 확정할 때 대표들의 의견이 고려됨.

마지막 “분기별” 진도 보고서는 연례감독위원회가 열리기 전에 준비되며 1년간의 모든 내용을 다루고 있고, 연간 모니터링 보고서에 포함됨.(3.3.2장에서 설명됨)

3.3.2 연간 모니터링 보고서

프로젝트의 상위 목표, 핀란드 개발협력의 전략적 목표와의 양립성 또는 지속가능성을 보장하는 요인들과 같은 프로젝트의 일부 구성요소들은 특별한 이유가 없으면 진도 보고서에서 다루어지지 않음. 그러나 동 요소들은, 최소한, 연간 모니터링 보고서에서는 지속적으로 검토 및 평가되어야 함.

타당성(relevance)은 변화하는 프로젝트 환경에서 프로젝트가 수혜자들의 우선 수요와 일치하는가를 분석함으로써 모니터링함.

프로젝트가 기여할 장기적인 개발목표인 상위 목표(Overall objective)와 프로젝트가 수혜자들에게 미치는 직접적 영향을 의미하는 프로젝트 목적은 파급효과와 목표달성도 모니터링에 영향을 받음.

파급효과(impact)는 대개 프로젝트가 몇 년 동안 수행된 후에 분석될 수 있음. 동 분석활동은 비용이 많이 들고 복잡한 업무가 될 수 있으나, 모든 평가활동의 중심이며 프로젝트를 계획하고 수행하는 동안에도 다루어져야 함.

프로젝트 목적은 프로젝트가 종료될 때까지 실현되지 않을 것임. 그러나 프로젝트 목적이 실현된(혹은 실현될 것 같은) 정도는 분석되어야 함. 성취된 결과(results)와, 그 결과로서 프로젝트 목적의 달성 사이의 인과관계는 프로젝트의 목표달성도(Effectiveness)를 의미함.

목표달성도와 파급효과를 모니터링하기 위해서는 적절한 지표가 필요함. 지표는 프로젝트 목적과 상위 목표를 향해 나아가는 진도에 대해 “조기 신호”(early signal)를 주어야 함.

예를 들면, 프로젝트 목적이 수혜자들의 예방보건치료와 같은 프로젝트 서비스 이용을 의미할 수도 있음. 지표는 수혜자들이 동 서비스를 사용하기 쉬운지, 사용하고 있는지, 만족하는지를 측정함. 이는 프로젝트가 적절한 서비스를 제공하고 있으며 프로젝트 목적이 달성될 수 있을지를 알려줌.

“조기 신호”(early signal) 지표를 사용하는 것은 수혜자들의 의견이 프로젝트 내부의 모니터링 시스템 내에서 지속적이고도 체계적으로 분석됨을 의미함. 운영팀은 현지의 전문가를 활용하여 정기적인 조사를 실시할 수도 있음.

목표달성도와 파급효과를 모니터하기 위해서 운영팀은 또한 성별 문자해독율, 영아사망율, 혹은 농작물 수출의 가치와 같은 통계에 기본을 둔 지표를 사용할 수 있음.

지속가능성을 확인하는 요인들은 설정된 지표와 직접적인 관찰을 이용하여 계속적으로 모니터링함. 여기에는 분야 정책 및 제도적 구조상의 변화에 대한 분석이 포함됨.

효율성은 결과와 수단의 관계, 즉 달성된 결과의 양과 질이 사용된 수단의 양과 질을 정당화하는가와 관련됨. 효율성은 비용에 바탕을 둔 지표 즉, 스퀘어미터 당 비용, 실적에 바탕을 둔 지표 즉, 특정한 일에 사용된 시간을 이용하여 모니터링함.

모니터링할 사항들은 모니터링 보고서에 대한 최소한의 공통 양식을 구성함.

1. 요약

2. 프로젝트 변경내역에 대한 제안(변경있을시 당위성)

- 3.1 프로젝트가 수혜자들의 현재 우선수요와 부합성 (프로젝트의 타당성)
- 3.2 장기 개발목표에 대한 프로젝트 파급효과의 분석 (가증한 정도까지)
- 3.3 프로젝트 추진 결과로서 프로젝트 목표 달성도
- 3.4 결과에 대한 성과 정도
- 3.5 활동(지원)내역 (필요하다면, 투입수단)

4. 프로젝트 환경내 발생 가능한 변화

(가정 및 위험의 현실도, 현실화된 가정 및 위험의 프로젝트에 대한 영향도 포함)

5. 적합성(compatibility)과 지속가능성을 확증하는 요인

5.1 편란드 개발협력을 위한 전략적 목표와의 적합성 : 빈곤완화, 평등, 민주주의, 인권권리 증진 등

5.2 정책 환경

5.3 경제적, 재무적 타당성

5.4 제도적 역량

5.5 사회·문화적 측면

5.6 참여와 주인의식

5.7 성(性)

5.8 환경

5.9 적절한 기술

6. 사업시행 효율성의 분석

PCM(project cycle management)에 대한 통합 접근방식을 추구하는 모니터링 보고서의 최소 공통 양식은 첨부 I 에서 본 것처럼 프로젝트 서류와 평가보고서 양식을 따라야함. 모니터링 보고서는 보통 매년 작성됨. 마지막 분기(혹은 월) 진도보고서는 전체 회계연도의 내용을 다루며 연간 모니터링 보고서에 포함됨(2, 3.4, 3.5, 4장). 지속가능성과 양립성 요인은 1.3장 “지속가능한 개발을 성취하는 것”에서 상세히 설명됨.

보고, 모니터링, 평가의 주요사항들과 사업 논리와의 관계는 첨부Ⅶ의 도표에 제시됨.

진도 보고서에서 성취 결과와 수행활동에 대한 이해를 보고하는 것은 운영팀(management team)임. 모니터링 보고서는 일차적으로 수혜자와 그 외에 프로젝트의 영향을 받는 집단의 사업에 대한 인식과 의견이 포함되어야 하며, 이는 운영팀이 수집하여 보고함. 모니터링 보고서는 모니터링 이슈에 대한 운영팀 의견과 다른 사업관계자들의 의견을 명확히 구별해 주어야 함.

운영팀은 프로젝트를 객관적으로 분석하고 다른 사업관계자들의 비판적인 의견도 보고해야 함. 운영팀은 외부의 중기 검토, 평가 및 감사에서도 동일한 사항들을 다룰 것이라는 것을 명심해야 함. 외부의 분석과 운영팀의 모니터링 보고서와의 차이는 운영팀의 실적을 평가하는데 중요한 기준이 됨.

프로그램의 종료시점에 종료 혹은 최종 보고서가 첨부XI의 지침에 따라 준비될 것임.

프로젝트의 구체적 모니터링 체계의 사례

첨부V의 모니터링 체계가 적용된 농촌개발 프로젝트의 사례에서, 운영팀은 연간 모니터링 보고서를 지속된 후속조치(follow-up)와 정기적이고 비공식인 수혜자 의견에 대한 조사를 토대로 작성할 책임이 있음. 지속적인 후속조치(follow-up)는 수혜자들 가운데 주요 정보제공자들 및 수혜자들의 비공식적인 회합과 공식적인 모임을 통해 구체화되며, 운영팀은 이로부터 의견을 수렴하게 됨.

수혜자 대표들이 운영위원회에 참여한다고 해도 수혜그룹 내의 각기 다른 소그룹들의 의견도 확실히 반영될 수 있도록 정기적인 비공식 현장 조사를 실시함.

지속적인 후속조치와 정기적인 비공식 조사는 수혜자들과 프로젝트의 영향을 받는 다른 집단의 프로젝트 결과에 대한 만족도와 프로젝트 환경 변화에 대한 인지도를 측정함. 조사를 실시하는데 비용이 너무 많이 들고 복잡하면 수혜자들 중 표본 그룹을 선정하여 실시하기도 함.

수혜자들과 프로젝트의 영향을 받는 다른 집단의 견해는 사용된 지표들 중 일부지표를 구체화시킴. 다른 파급효과와 목표달성도 지표는 현지 당국이 제공하는 통계적 데이터에 기초함.

연간 모니터링 보고서를 편집할 때, 운영팀은 모니터한 사항들에 대한 별도의 자체평가의견을 추가함. 연간 모니터링 보고서는 현지의 운영위원회의에서 확정된 후 연례감독위원회의 승인을 받기 위하여 제시됨.

3.3.3 기타 실적 모니터링

모니터링은 모든 단계에서 이루어지며 공식적인 보고 및 비공식적인 대화를 활용함. 수혜자들은 프로젝트 활동에 참여하거나 프로젝트가 제공하는 서비스를 이

용할 때 프로젝트 실적을 매일 모니터링함. 수원국과 핀란드 정부의 대표자들은 때때로 프로젝트 현장을 방문함. 다른 사업관계자들은 프로젝트의 영향을 받고 느껴진 파급효과를 기초로 프로젝트에 대한 인상을 형성하게됨.

서로 다른 사업관계자들의 개인적 판단은 평점 양식(rating form)을 이용하여 취합됨. 사업프로필/실적요약서 양식이 첨부IV에 제시됨. 이를 근거로, 수혜자들이 사용할 수 있는 프로젝트 구체 양식을 준비할 수 있음.

요약서를 사용하면 일련의 기준과 평점에 의하여 실적을 판단할 수 있는 기본 체계를 얻게 되며, 이는 요약서를 사용하는 사업관계자들간에 합의된 내용임.

요약서는 운영위원회, 연례감독위원회, 중기적인 검토, 평가 등과 연결하여 또는 특별한 필요에 따라 사용할 수 있음. 요약서는, 체계적으로 사용하면, 사업관계자들에게 성공요인과 취약점을 발견할 수 있고, 시간에 따른 사업진척도를 관찰하며, 서로 다른 프로젝트들을 비교할 수 있는 도구를 제공함.

요약서(summary form) 사용의 사례

첨부V의 모니터링 체계가 적용되는 농촌개발 프로젝트에서 요약서는 연례감독위원회의와 관련하여 사용됨. 핀란드의 외무부와 수원국 협력부처의 대표들의 목적은 프로젝트의 약점과 강점을 판단하는 것임. 또한 그들 사이에 견해 차이가 있는지, 그들의 견해와 연간 모니터링 보고서 내용사이에 차이가 있는지 여부를 점검하고자 함. 대표들은 매년 동 요약서를 사용하기 때문에, 수년 에 걸쳐 진행된 사항의 기록들을 알 수 있음.

핀란드 외무부에서 프로젝트를 담당하는 프로그램 담당관도 용역서비스를 제공하는 컨설팅회사 관계자가 프로젝트 현장을 방문할 때는 동 양식을 사용함. 방문자는 동 양식에 기입하고, 일정을 마친 후 서명하여 외무부에 돌려주도록 되어 있음.

3.3.4 재무보고서

재무보고서에 대한 최소한의 공통양식은 연간 예산과 분기별 재무보고서에 기초함. 수원국의 자체 재무보고체계를 가능한 정도까지 따르되 최소공통양식 및

다른 필요에 맞춰 발전시켜나감.

프로젝트의 구체적 재무보고체계는 최소공통양식과 프로젝트와 수원국의 구체적 필요에 근거하여 구축됨. 사업관계자들의 정보 수요와 정보분석능력이 무엇을 어떻게 제시할지를 결정함. 단순한 표준 도표와 그래프가 계획 도구로서 보고서를 사용하고 이해하는데 도움이 됨.

공여국과 수원국의 지출사항이 모두 보고됨. 재무적 용어로 보고하기 어려울 수 있는 토지 또는 인력 같은 현물지원은 말로 풀어 표현됨.

다음 사항들은 재무보고서에 대한 최소한의 공통 양식을 구성함.

1. 자금의 초과지출 또는 과소 사용, 이에 대한 이유, 재무담당관이 취해야 할 조치에 중점을 둔 요약서

2.1 구성요소별 및 필요한 경우 예산항목별, 분기별 계획 예산과 실제 지출과의 비교

2.2 구성요소별 및 필요한 경우 예산별항목별, 예산과 실제지출 사의의 차이에 대한 설명

2.3 구성요소별 및 필요한 경우 예산항목별, 회계연도의 처음부터 누적된 지출

첨부 : 당초 연간, 분기별 예산

재무보고서는 대개 분기별로 작성됨. 재무보고서는 분기별 진도보고서와 함께 작성 및 제출되어, 재무담당관들과 다른 사업관계자들이 진도에 대한 완전한 기록을 얻을 수 있어야 함.

마지막 분기 재무보고서는 전체 회계연도의 내용을 다룸. 지출 follow-up 표와 관련 그래프의 보기는 첨부VIII에 제시됨.

프로그램 종료보고서나 최종보고서 준비를 위한 지침은 첨부XI에 제시됨.

4. 평가

4.1 평가의 정의

평가는 진행중이거나 완료된 개발사업의 계획, 수행 및 성과에 대한 체계적이고 객관적인 분석임. 평가의 주요한 두 가지 목적은 첫째, 교훈의 피드백을 통해 미래 원조정책과 개발사업을 개선시키는 것이고 둘째, 국민들에 대한 정보 제공을 포함하여, 책임 수행에 대한 기초를 제공함.

평가에는 프로젝트, 프로그램, 분야별, 주제별, 정책 및 운영 평가들이 있음. 평가와 관련된 다른 분석활동으로는 감사와 검토(review)가 있음.

동 지침에서는 PCM과 LFM에 대한 통합 접근방식이 평가작업을 계획하고 수행하기 위한 기초로서 사용됨.

4.1.1 평가의 두 가지 주요 목적

평가는 일반적으로 두 가지 기능을 수행함 : 첫째, 미래의 원조정책과 개발사업을 개선하기 위한 배움의 도구임. 둘째, 책임 수행에 대한 기초를 제공함. 두 가지 기능 모두 대개는 동일한 활동을 통해 수행할 수 있으나 평가결과의 주 사용자를 먼저 결정하는 것이 중요함.

공여기관, 수원국, 컨설턴트, 기술 자문관 그리고 관리자들은 평가를 통해 원조정책, 프로그램, 프로젝트를 개선하는데 관심이 있음. 그들은 프로젝트가 성공했는가 또는 실패했는가라는 문제보다는 미래를 위한 교훈 도출을 더욱 강조함.

의회, 정치가, 언론매체, 압력단체(pressure group)가 원하는 것은 책임수행임. 당초 수립된 목표에 비해 성공했는가 실패했는가와 성공 또는 실패에 대한 원인을 강조함.

그러나 가장 중요한 측면은 결과적으로 조직의 행동에 변화가 없다면 모든 평가 노력은 허사가 된다는 것을 기억하고 실천하는 것임.

핀란드 평가업무의 원칙은 OECD/DAC와 DAC의 원조평가 전문가반이 결정한 원칙들을 따르고 있으며, 동 작업에 핀란드도 적극 참여를 모색하고 있음.

OECD/DAC의 정의에 따르면, 평가는 진행중인 혹은 완료된 프로젝트, 프로그램이나 정책, 이의 계획, 수행, 결과에 대한 가능한 체계적이고 객관적인 분석임. 평가의 목적은 목표의 타당성 및 달성여부, 개발효율성, 목표달성도, 파급효과, 지속가능성을 측정하는 것임.

평가과정은 독립적이고 공평해야 함. 신뢰성 있고 유용한 정보를 제공해야 하며 교훈이 수원국 및 공여국 모두의 의사결정과정에 반영되어야 함.

4.1.2 평가의 몇 가지 유형과 기타 관련 분석

프로젝트 평가는 가장 일반적인 평가 유형임. 일반적으로 실시하기도 가장 쉬움. 프로젝트 계획이 잘 되어 있으면 평가자는 적절하고 측정가능한 지표를 가지고 확정된, 명확하게 정의된 목표에 기초하여 평가를 수행할 수 있음.

실제로, 결과로 나타난 프로젝트는 당초의 계획과는 매우 다른 모습으로 나타날 수 있음. 그러므로 프로젝트 전 기간에 걸쳐 변화하는 환경의 기록을 보존하는 것이 중요함. 즉, 모니터링은 효과적인 평가를 위하여 절대적으로 중요해짐.

프로그램 평가는 개별적인 프로젝트 원조에서 프로그램 원조로의 변화하는 추이에 따라 더욱 보편적이 될 것임. 프로그램 원조는 국제수지 지원 혹은 수입 지원, 혹은 분야별 프로그램 원조와 같은 일반적인 프로그램 원조의 형태를 취할 수도 있으며, 이 경우 특정 분야를 목표로 삼으며 특정 정책 조건과 연결되어 있는 경우가 종종 있음.

프로그램 원조에는 많은 공여국 들과 수원국의 자체 투자가 관계되므로, 개혁 노력에 대한 일반적인 판단이 동시에 없으면 평가하기 어려움. 그러한 개혁의 목표는 종종 특정 프로젝트의 경우에서처럼 명확하게 규정되어 있지 않음. 반면 성공과 실패는 수원국이 취한 조치보다는 많은 외부적 요인에 의해 더욱 영향을 받을 수 있음.

위의 이유들 때문에 프로그램 평가는 수원국 뿐만 아니라 다른 공여국들과

공동으로 실시되어야 함.

다른 비프로젝트 평가(other non-project evaluations)에는 양허성 차관의 사용 혹은 NGO지원 프로그램과 같은 이슈들에 대한 정책평가와 참여, 성(性), 비용 효과와 같은 이슈들에 초점을 맞추는 주제별 평가가 포함됨. 운영 평가(management evaluation)에서는 조직의 구조와 행동양식이 면밀하게 조사됨.

국제기구의 사업에 개선사항을 제안하고, 국제기구 운영에 대한 재정지원의 정당성 여부를 판단하기 위해서는 다자간 원조 평가에 적극적으로 참여할 필요가 있음.

다른 평가관련 활동으로는 개발사업의 재무관들이 사전에 수립해둔 절차, 규범 및 기준에 부합하는가를 분석하는 감사가 있음. 운영실적과 같은 사항들이 조사되기 때문에 감사는 프로젝트의 외부 모니터링의 일부로 간주될 수 있음.

검토(reviews)는 프로젝트의 목표, 디자인, 실적을 새로운 시각으로 바라보는 것으로 모니터링과 평가의 중간단계에 있음. 검토는 평가와 비교하여 영역, 시간 및 관심사항이 더욱 제한적임. 검토는 프로젝트의 적합성, 지속가능성, 효율성을 입증하고, 프로젝트가 당초 의도된 효과와 파급효과를 얻을 수 있는 방향으로 진행되고 있는지를 입증하기 위해 사용됨. 그러나, 교훈과 책임은 그다지 강조하지 않음.

프로젝트 종료보고서는 지원이 종료되는 시점에 프로젝트의 상태를 기록하고 있음. 이 보고서는 모니터링과 평가를 연결(모니터링의 마지막, 평가의 첫 단계)해주며, 궁극적으로는 평가에 대한 투입요소로 볼 수 있음. 얻어진 교훈을 주로 강조함. 첨부XI 참조

기초 조사(Baseline studies)는 평가과정의 첫 단계로 볼 수 있음. 기초 조사는 프로젝트 대상 지역의 사회경제적 및 기타 조건들을 설명하고 분석하는 프로젝트 준비단계에서 수행되는 데이터의 수집임. 기초 조사를 통해 정해진 지표는 이후에 프로젝트 목표가 달성되었으며 어떤 변화가 발생하였다는 것을 증명할 참고자료로 사용될 수 있음.

4.1.3 통합 접근방식과 LF

동 가이드라인은 PCM에 대한 통합 접근방식에 근거함. 이 접근방식은 OECD/DAC에서 제시된, 원조기관들이 사용하는 준비 및 평가에 대한 기준을 공고히 함. 동 접근법은 평가를 담당하는 사람들이 프로젝트의 성공과 가장 관계 있는 것으로 간주되는 요인들을 고려하도록 도와줌. 하나의 개발사업의 요소들이 LF를 사용하여 구성됨.

통합 접근방식은 LF가 하나의 프로젝트에 대한 정보를 분석하고 조직하기 위해 사용된다는 것을 의미함. 이는 또한 똑같은 구성요소들이 프로젝트의 전기간동안 적용되며 각 단계에서 사용된 서류는 첨부 I 에 보여진 것과 똑같은 양식을 가짐을 의미함.

LF는 개발프로젝트에 대한 목표와 가정의 설정 및 이들에 대한 이후의 분석을 체계화함. LF는 중요 구성요소 사이의 원인과 결과에 초점을 맞추고 중요 구성요소를 제시하는 도구를 제공함.

LF의 왼쪽 칸은 프로젝트의 목표를 설명하고 있으며 각 단계에 따라 지표, 지표의 입증수단 및 가정들도 다른 칸에 놓여짐.

< 그림 17 : Logical Framework Matrix >

상위목표 (Overall Objectives)	객관적으로 입증가능한 지표 (Objectively verifiable indicators)	정보입증수단 (Sources of verification)	
프로젝트 목적 (Project purpose)	객관적으로 입증가능한 지표 (Objectively verifiable indicators)	정보입증수단 (Sources of verification)	외부조건 (Assumptions)
결과(Results)	객관적으로 입증가능한 지표 (Objectively verifiable indicators)	정보입증수단 (Sources of verification)	외부조건 (Assumptions)
활동(Activities)	수단(Means)	비용(Cost)	외부조건 (Assumptions)
			외부조건 (Assumptions)

4.2 평가될 이슈

일반적인 평가항목은 타당성, 파급효과, 목표달성도, 효율성, 지속가능성임. 이 항목들은 개발사업논리 및 LF의 특정 단계 혹은 각 단계들과 직접적인 연관이 있음.

양립성에 관한 요인은 핀란드의 개발협력정책과 관련이 있으며, 빈곤완화, 인권권리 및 민주주의의 증진을 포함함. 지속가능성 요인들로는 정책 환경, 경제적, 재정적 타당성, 제도적 역량, 사회·문화적 측면, 참여와 주인의식, 성(性), 환경과 적절한 기술이 있음.

상기 평가항목들과 요인들은 모든 평가에서 다루어져야 함. 평가항목과 요인들은 특정 평가에서 차지하는 중요성에 따라 분류될 수 있음. 당면한 평가와 관련하여, 많은 다른 평가항목들 또한 존재할 수 있음.

4.2.1 일반적인 평가항목들과 LF과의 관계

평가항목들의 정의를 내리는 것은 모든 평가업무에서 필수적임. 다음 질문들은 기본적인 질문사항들임.

타당성(Relevance)

프로젝트가 프로젝트 환경의 관점에서 타당한가?

타당성은 프로젝트의 결과, 목적, 전반적 상위 목표가 수혜자의 수요 및 열망, 프로젝트 정책적 환경과 일치하는가와 관련됨.

파급효과(Impact)

프로젝트의 결과로서 무엇이 발생했나(혹은 발생할 것인가)?

파급효과는 프로젝트 목적 달성 결과, 전반적 상위목표 달성을 위한 어떤 변화가 있었는가와 관련됨. 의도했던 파급효과와 의도하지 않았던 효과 모두를 검토함.

목표달성도(Effectiveness)

프로젝트 목적이 어느 정도 달성되었는가 (혹은 달성될 것 같은가), 그리고 프로젝트 결과는 어느 정도 달성되었는가

목표달성도는 달성된 결과가 얼마나 프로젝트 목적의 달성에 기여하였는가를 나타냄.

효율성(Efficiency)

프로젝트 결과의 양과 질이 프로젝트 결과를 성취하는데 사용된 수단의 양과 질을 정당화시키는가?

효율성은 결과와 수단의 관계 즉 수단을 결과로 변화시키는 과정이 비용효과적이었는가와 관련됨.

효율성 분석은 대개 계획과 모니터링 과정의 일부분임. 평가가 운영 실적을 다루는 경우에는 평가에도 포함될 수 있음.

지속가능성(Sustainability)

외부 지원이 종료된 후 프로젝트의 긍정적 효과에 무엇이 발생했는가(혹은 발생할 것 같은가)?

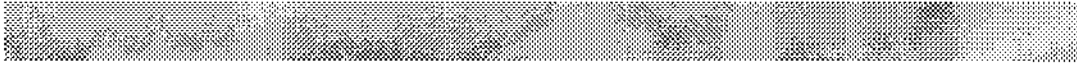
단일 프로젝트의 관점에서 보면, 지속가능성은 외부 지원이 종료된 후에 프로젝트가 제공하는 편익이 지속되는 정도를 의미함. 지속가능성은 모든 평가 업무에서 중심 주제이며 특정 프로젝트에 대한 LF의 모든 구성요소에 관계됨.

앞서의 평가항목들은 개발사업 전략의 특정 단계 혹은 모든 단계들과 직접적인 관계가 있음. 그 관계는 다음의 그림 18에서 설명됨.

< 그림 18 : 평가 이슈와 LF >

지속가능성

외부지원 종료 후 프로젝트의 긍정적인 효과 발생 여부



타당성

수혜자의 요구 및 프로젝트 정책적 환경
과 부합 여부



파급효과

의도했던 효과와 의도하지
않았던 프로젝트 파급효과



목표달성도

프로젝트 결과로서 목표달성 정도



효율성

수단을 결과로 변화시키는 과정이 비용
효과적이었나에 여부



수단	활동	결과	프로젝트 목적	전반적인 상위 목표
----	----	----	------------	---------------

조정논리의 진행 (INTERVENTION LOGIC)

4.2.2 양립성과 지속가능성을 보장하는 요인들

핀란드 개발협력 정책의 핵심이 되는 다음의 목적들은 외무부의 국제개발협력국이 위탁 실시하는 모든 평가에서 다루어 짐.

1. 빈곤완화

빈곤완화를 위해 경제성장만 따로 분리해 추구하는 것은 충분치 않음. 가난한 이들의 권리를 증진하는 것은 부와 권력의 보다 공정한 분배에 공헌할 수 있기 때문에 별도의 중요한 목표가 됨. 따라서 핀란드는 가난한 사람들의 권리와 역량을 증진하는데 역점을 둠.

2. 환경보호

각종 관련 단체들과 함께 환경의 과급효과를 분석하고 발생 가능한 분쟁을 해결하는 것은 개발협력의 전략적인 계획과 프로젝트 준비, 시행, 평가에 있어서 중요한 측면임.

3. 인권, 평등, 민주주의

핀란드는 개발협력에서 평등, 인권, 민주주의 신장에 전념함. 그러므로 핀란드는 평등참여와 투명하고 선한 행정이 국가발전에 기여하는 중요한 역할을 인식하고 있음.

그 외에도 모든 평가에는 다루어져야 할 8개의 지속가능성 요인들이 있음.

1. 정책 환경

개발 프로젝트는 사업을 수행하는 국가의 정책 환경 안에서 계획되고 수행됨. 프로젝트는 수원국의 정치적, 경제적, 환경적, 사회·문화적 환경과 양립해야 하며 프로젝트 목표에 이바지하여야 함.

2. 경제적, 재무적 타당성

개발 프로젝트의 재무적, 경제적 타당성 분석은 투입된 자원이 효율적, 효과

적으로 사용되고 있으며, 외부 지원이 중단된 후에도 혜택이 지속될 것임을 확실하게 입증하는 것을 목적으로 함.

3. 제도적 역량

적절한 제도적 역량이 있으면 국가는 자원을 효율적, 효과적으로 사용하고 관리할 수 있음. 개발 프로젝트의 경우, 제도적 역량은 결과의 지속가능성을 저해할 수도 있으며 증진시킬 수도 있음.

4. 사회 문화적 측면

서로 다른 하위문화들, 하위문화 사이의 관계, 가치, 주인의식과 정의에 대한 인식, 관습, 종교, 성(性)역할, 믿음은 사회·문화적 요인들의 보기들이며 개발 프로젝트의 성공과 지속성에 주요한 영향을 미침. 개인의 행동은 공유된 지식 및 가치 뿐만 아니라 사회적 구조와 얽히고 설킨 사회적 관계 및 의무 등에 의하여 결정됨. 이러한 요인들은 사람들을 동원하여 하나의 개발 프로젝트로 묶거나 혹은 사람들이 프로젝트를 거부하도록 할 수 있는 힘을 갖고 있음.

5. 참여와 주인의식

주인의식을 높이기 위해서는 권한과 통제가 점차로 수원국으로 이전되어야 하며, 수원국내에서도 중간단계의 사업수행기관들로부터 수혜층으로 이전되어야 함. 개발은 참여적인 과정이어야 하며, 이는 다양한 사업관계자들이 그들 삶에 영향을 미치는 개발 주도권, 결정, 자원에 대한 통제와 위험을 공유하며 이에 영향을 미친다는 것을 의미함.

6. 성(性)

효율적이고 지속가능한 개발의 전반적 목표는 남성과 여성 모두의 필요와 역할이 프로젝트의 계획과 실행에 충분히 반영될 때에만 달성 가능함.

7. 환경

모든 개발 프로젝트는 자연적, 혹은 인위적인 환경에 대해 직접적 혹은 간접적인 영향을 끼침. 개발이 지속되도록 하기 위해서는 계획입안자, 의사결정자, 시행

자, 평가자가 이러한 과급효과를 이해하고, 이에 따라서 운영해야 함.

8. 적절한 기술

기술은 사회적 산물, 과정, 제도이며 사회적, 정치적 변화에서의 주요한 힘임. 개발 프로젝트에서 기술은 사용되는 정확한 도구 혹은 특정 장비보다 훨씬 많은 것을 의미하며, 제공되는 혜택의 지속성에 대해 광범위한 함축적 의미를 지니고 있음.

앞서의 양립성과 지속성 요인에 대한 보다 상세한 내용에 대해서는 1.3장 “지속가능한 개발 성취” 참조

양립성과 지속성 요인들은 LF의 모든 구성요소와 관련되어 있음. 그림 19에 제시된 평가 모델에서는 개발사업전략, 양립성과 지속성을 보증해주는 평가항목들과 요인들의 세 가지 요인을 볼 수 있음.

지표들은 일반적인 평가 항목들, 지속성과 양립성 요인들을 모니터하고 평가할 수 있는 용어들로 설명함. 프로젝트 계획 단계에서 수립된 지표는 중기 검토와 최종 평가를 포함하여 프로젝트 전 사이클에 걸쳐서 사용됨. 그러나, 최종 평가의 요구조건을 충족시키기 위해 추가 지표들이 설정될 수 있음.

양립성과 지속가능성 요인의 중요 정도는 평가마다 다름. 요인들을 해당 범주별로 명확하게 구분해두면 평가자가 중요 항목에 집중함으로써 특정 평가에서 중요하지 않은 요인을 분석하는데 시간을 낭비하지 않도록 도와줌. 다음의 범주를 사용할 수 있음.

1. 전반적 상위 목표, 프로젝트 목적 혹은 결과와 직접적으로 관련된 요인들
2. 개발사업이 긍정적으로 영향을 미칠 수 있을것으로 희망하는 요인들
3. 개발사업이 부정적인 방법으로 영향을 미치지 않기를 원하는 요인들

평가모델의 요인들은 첨부 IV에 제시된 개발사업프로필/실적요약서 양식에 기재되어 있음. 평가에서 양식은 당면 평가의 필요에 따라 작성할 수 있는 점검항목(check list)과 단순화된 등급(rating scale)을 제공함.

4.3 평가를 기획하고 수행하는 방법

사업시행약정(Terms Of Reference, 이하 TOR)은 평가의 가장 중요한 측면을 결정함. TOR에는 일반적인 평가항목들과 양립성 및 지속성 요인들이 포함되어야 함. 이 외에도 문제되는 상황과 관련된 다른 평가항목들이 있음.

평가의 질은 사용하는 방법론, 선정된 평가자의 전문성과 공정성에 달려 있음. 다양한 사업관계자들이 참여하면 발견사항의 신뢰성과 평가결과의 유용성이 증대됨.

현지의 평가 역량(local evaluation capacity)에 대한 요구가 높아지고 있음. 현지의 평가능력확충은 공여국과 수원국 양측 모두의 투명성을 증대시키려는 자체 노력에 부응함.

평가보고서는 TOR에 제시된 질문사항에 대한 해답을 제시함. 결론과 제언은 발견사항들을 기초로 삼아야 하며, 동 사항들은 경험상의 증거에 의해 지지를 얻어야 함.

4.3.1 Terms Of Reference

다음과 같은 목적으로 개별 평가를 계획하고 TOR을 작성해야 함.

- 발견사항들의 이용자를 확인하는 것을 포함하여, 평가의 목적과 범위를 규정
- 평가를 실시하는 동안 사용할 방법을 설명
- 프로젝트 실적을 분석할 기준을 설정
- 평가를 완료하는데 필요한 자원과 시간을 결정

TOR은 재무당국과 평가자들간의 공식적인 합의기록을 제공함. TOR은 대개 외부부의 평가 담당관과 수원국 대표들에 의하여 초안이 작성됨. 평가자들은, 예를 들면, 방법론적인 이슈를 제안함으로써 TOR의 최종 작성에 참여할 수 있음.

평가 항목들을 정할 때 담당자는 TOR에 4.2장에서 언급된 일반적인 평가항목들과 양립성 및 지속성 요인을 포함시켜야 함. 이외에도 평가를 수행하는 특정 상황과 관련되고 그 상황에 꼭 필요한, 다루어야 할 항목들이 있음.

특정한 평가항목들은 평가라는 바로 그 이유와 관계될 수도 있음. 예를 들면, 국외자문관의 해외에서의 목표달성도라는 주제별 평가에 구체적인 평가항목은 자문관의 실적에 대한 문화 충격의 영향이 될 수 있음. 다른 구체적 평가항목은 모니터링 정보의 부족, 빈약한 관리 실적과 같이 사업시행 중 경험하게 되는 특정 필요나 문제들로부터 일어날 수 있음.

평가를 수행하는 것은 평가 활동 중 다루어야 할 예기치 않은 사항들이 발생하는 하나의 과정임. 이미 수행되고 있는 평가의 범위에 이러한 사항들을 포함하는 문제는 사업관계자들 상호간에 결정되며, 추가 자원의 배분도 이에 따라 이루어짐.

다음은 평가를 위한 TOR에 일반적으로 포함되는 주요 사항들임. 좀 더 상세한 내용은 첨부 X “평가를 위한 TOR의 일반적인 양식”을 참조

1. 평가의 주제
2. 평가의 배경
3. 평가 항목들
4. 양립성 및 지속가능성
5. 방법론
6. 평가팀
7. 보고

외무부의 국제개발협력국에서는 모든 평가에 대한 TOR을 중앙평가과(Central Evaluation Unit)의 승인을 받아야 함.

4.3.2 평가의 계획 수립에는 전문성이 필요함.

평가 계획을 수립할 때는 평가의 목적 및 이용 가능한 자원 외에도 공정성, 독립성, 신뢰성과 유용성과 같은 일반적인 필요사항들을 고려해야 함. 과학적인 접근법은 정보의 질을 향상시키지만 시간의 제약, 평가의 속성 등으로 인해 정당화되지 않을 수도 있음. 과학적인 접근법이 정당화될 때에도 평가는 무엇보다도 의사결정을 위한 도구이며, 의사 결정자들은 발견사항들, 결론, 정책제언을 간명한 형태로 원한다는 것을 명심해야 함.

평가의 신뢰성은 평가자의 독립성과 전문성, 평가과정의 투명성의 정도에 달려 있음. 평가자는 발견한 사항들을 기초로 하여 타당하고 현실적인 결론과 제언을 하기 위해 필요한 전문성을 가져야 함. 발견 사항들의 신뢰성은 정보의 원천을 포함하여, 평가자가 발견사항을 지원하기 위해서 보여줄 수 있는 경험상의 증거에 달려 있음. 평가보고서는 증거를 보여주어야 하며 발견사항과 결론/제언을 명확히 구별해야 함.

평가자의 기술 외에도 데이터를 수집하고 분석할 적절한 방법을 선택하는 것이 평가의 질에 영향을 미침. 광범위한 타당한 방법론과 기술이 평가와 과학 문서에 제시됨. 적절한 방법론을 선택할 때 고려해야 할 사항 중 몇 가지 예만 여기서 간략하게 기술됨.

평가를 위한 데이터 수집이 개발사업에 의해 영향을 받는 사업관계자들과 수혜자 모두를 다루는 경우는 많지 않으며, 전본 선정 방법을 규정하는 것이 중요해지고 있음. 전본의 크기와 속성이 대표성이 있는지 없는지를 결정함. 샘플은 모든 단위가 전본에 포함될 수 있는 동일한 기회를 갖는 무작위 표본추출에서부터 평가자에 의한 선택에 이르기까지 수많은 다양한 방법으로 선정될 수 있음.

실적을 평가할 기준을 설정하는 것이 중요함. 대조군(control group) 혹은 다른 개발사업과의 비교가 없으면 결과는 예측 가능함. 왜냐하면, 프로젝트가 다양한 측면에 대한 파급효과를 가졌더라도 다른 경우에 더 좋은 결과를 나타낼 수도 있기 때문임. 프로젝트에 영향을 받지 않은 대조군(對照群)을 이용해서 프로젝트 수혜자들과 프로젝트 전과 후를 비교해 볼 수 있음.

대조군을 이용하는 것이 비용이 많이 들고 어렵기 때문에, 개발사업 수행 전과 후에 수혜자들이 처한 상황을 조사하는 것이 훨씬 더 보편적임. 기본 데이터와 지표의 이용은 그러한 평가에 필수적임. 평가를 끝마치기 위해서는 평가결과는 다른 유사한 프로젝트와(또는) 개발사업이 영향을 미치는 지역 밖의 일반적인 개발현황과도 비교되어야 함.

데이터 수집을 위해서 여러 가지 방법을 사용할 수 있음. 전통적인 정량적인 방법에는 표준화된 설문서와 인터뷰를 이용하여 계량화 가능한 측면을 평가하는 전본조사가 포함됨. 이 방법은 종종 기초조사(baseline studies)와 관련되어 사용되며 상당한 양의 숙련된 자원과 시간을 필요로 함.

정성 적인(qualitative) 측면에 대한 데이터 수집은 종종 평가자에 의한 직접적인 관찰방법을 이용하여 실시됨. 인류학적인 조사의 경우를 예로 들면, 평가자가 수혜자들과 긴 시간을 함께 보낼 수 없기 때문에 단순화 된 방법을 사용함. 그룹 인터뷰나 주요 정보제공자와의 인터뷰는 비용이 적게 들고 단시간에 수행할 수 있음. 인터뷰 대상자를 선택하고 그들의 견해를 정확하게 해석하기 위해서 평가자는 많은 지식과 기술이 필요함.

국제개발협력국이 위탁 수행하는 평가에서 방법론은 보통 TOR(Terms of Reference)초안에 간략하게 설명되어 있음. 평가자는 평가 수행 방법을 제안할 때 방법론을 상세히 설명할 것이 요구됨. 또한, 평가자는 제안한 방법론을 이용하기 위하여 필요한 자원도 제시함. 평가팀 리더는 수원국과, 평가 대상 개발사업 관계자들 및 사업 운영팀과 협의하여 업무계획을 준비함.

방법론과 필요한 자원들이 합의되면, TOR을 확정하고 서명함. 평가 업무계획은 TOR에 포함되거나 혹은 나중에 수원국에서 확정될 수도 있음.

4.3.3 참여가 질을 향상시킴.

주인의식과 지속성(sustainability)을 향상시키기 위해 핀란드는 계획, 실행, 평가의 책임을 점차로 수원국 및 수원국의 각 급별(different level) 대표자들에게 이관하는 것을 목표로 삼고 있음.

참여적 개발은 다양한 사업관계자들이 서로간의 대화를 기초로 구축한 동반자 관계를 의미함. 대화를 통해 의제를 공동으로 정하고 사업지역 주민의 의견과 그 지역의 지식들을 발견해 내며 존중함. 이는 외부에서 정한 프로젝트 의제를 채택하기보다는 협의하는 것을 의미함. 이렇게 함으로써, 지역주민들은 단순히 수혜자가 되기보다는 사업수행자의 역할을 하게 됨.(OECD/DAC의 원조평가 전문가 그룹)

참여적인 평가에서는 다양한 수혜자들과 그 외의 사업관계자들이 평가의 목적 및 범위의 규정, 방법의 선정, 데이터 수집과 분석, 평가결과에 기초한 결정과 같은 평가과정의 여러 단계에 적극적으로 참여함.

참여적인 데이터 수집과 분석에서 그룹 토론, 중요 정보원 인터뷰, 현장 워크샵과 같은 기술은 정량적, 정성(定性)적 정보를 모두 수집하기 위해서 사용됨. 외부

의 평가자는 현지 지역사회에서의 프로젝트 과정과 효과를 분석하는 중립적인 관찰자임. 평가과정에 대한 주요 책임이 외부의 관찰자에게 있더라도 위에서 언급한 그리고 다른 참여적 기술은 사업관계자들의 평가 조사결과에 대한 영향을 증대시키며 조사결과의 신뢰성과 유용성을 높여줌.

조사결과를 기초로 도출된 결론과 제언들을 각 사업관계자들과 공유하며 사업관계자들은 평가의 결과로써 어떤 조치를 취할 것인지를 함께 결정함.

4.3.4 현지 평가능력에 대한 요구가 증대되고 있음.

계획과 실행에서처럼, 평가에 참여하는 것은 질을 향상시키기 위한 단순한 수단으로서가 아니라 그 자체를 가치 있는 목적으로 봐야함. 공여국의 개발사업평가에 참여함으로써 현지의 기관들과 개인들은 국가적인 프로그램에 혜택을 주는 경험과 기술을 얻게 됨.

현지 평가 역량에 대한 요구는 행정을 보다 투명하게 하려는 수원국들의 노력 때문에 증가하고 있음. 공여국의 개발사업이 프로젝트형 사업에서 프로그램원조로 변화하고 있는 것도 이러한 요구를 더욱 증가시키고 있음. 프로그램 원조에서 수원국 기관들은 기획과 실행뿐만 아니라 평가에 대한 책임도 증가시켜 왔음.

현지 평가 능력 확충은 수원국 및 공여국들의 요구조건을 충족시키기 위해 필요함. 공동평가를 계획하고 수원국 및 다른 공여국들과 평가 프로그램을 조정하는 것은 필수적임. 사용하고 채택할 가능성이 거의 없는 기존의 평가 시스템을 이전하는 대신에, 수원국이 자체 평가시스템을 수립할 수 있도록 일관된 평가 방법들과 용어들을 제공해주어야 함.

4.3.5 평가 보고서 - 첫 번째 단계

평가보고서는, 원칙적으로, TOR에서 제기된 질문에 답해야 함. 양식은 TOR의 양식을 따르지만 당면한 평가와 관련된 사항에 따라 TOR 양식과 다를 수도 있음.

공여국의 지원사업이 이미 종료된 후에 실시하는 최종 평가와 중기적 검토(mid-term review)에는 동일한 양식을 사용함. 그러나 중기적 검토의 범위는 다르며 평가자는 진도의 “조기 신호”를 제공하는 지표에 보다 의존할 것임.

예를 들면, 프로젝트 목적은 예방보건치료와 같은 프로젝트 서비스에 대한 수혜자들의 사용을 설명할 것임. 지표는 수혜자가 프로젝트 서비스를 이용할 수 있는지, 이용하고 있는지, 그리고 만족하고 있는지를 측정함. 이것은 프로젝트가 적절한 서비스를 제공하는지 프로젝트 목적이 성취될 것인지를 알려줌. 프로젝트 내부 모니터링 시스템이 이런 종류의 정보를 제공하지 못할 경우 중기적 검토에서는 지역 전문가를 이용하여 조사를 수행하게 됨.

1. 보고서내용과 별도로 작성된 3~5장 분량의 요약서. 특히 결론 및 제언

2. 평가의 주제. 개발사업, 프로젝트 환경의 변화 및 개발사업에 미친 영향, 위험 및 가정의 구체화 등에 대한 간략한 소개

3. 평가의 배경. 평가의 목적, 사용된 방법론, 평가의 한계 등

4. 평가 항목들

4.1 일반적인 평가 항목들

4.1.1 프로젝트가 수혜자의 우선적 필요와의 일치 즉, 적합성

4.1.2 프로젝트의 장기 목표를 향한 프로젝트 파급효과의 분석

4.1.3 프로젝트 결과로서의 목표 성취 정도 즉, 목표달성도

4.1.4 사업시행 효율성 분석

4.2 특정 평가 항목들

5. 지속가능성과 양립성을 보증하는 요인

5.1 핀란드 개발협력을 위한 전략적 목표와의 일치 : 빈곤완화, 평등, 민주주의, 인간권리의 신장

5.2 정책 환경

5.3 경제적, 재무적 타당성

5.4 제도적 역량

5.5 사회 문화적 측면

5.6 참여와 주인의식

5.7 성(性)

5.8 환경

5.9 적절한 기술

6. 결론 및 제언. 운영상의 개선점에 대한 제안과 개발교훈들

PCM(project cycle management)에 대한 통합 접근방식을 따라 평가보고서의 표준 양식은 첨부 I 에서와 같이, 프로젝트 서류 및 모니터링 보고서 양식에도 적합함.

보고서의 4장과 5장에 긍정적인 조사결과와 부정적인 조사결과가 보고됨. 조사 결과는 가능한 정도까지 경험적인 증거로 입증됨.

결론과 제언은 조사결과에 기초하지만 조사결과와는 분명하게 구분됨. 타당하고 현실적인 결론과 제언을 얻기 위하여, 결론과 제언을 발표하기 전에 관련 사업관계자들과 토론을 실시하여야 함. 당면 사업에만 적절한 운영상의 제언은 다른 개발사업들이나 미래의 정책을 기획하는데 적절한 교훈과는 별도로 분리되어야 함.

4.4 평가보고서의 활용

평가의 피드백 과정은 두 가지 중요한 목적을 지님. 하나는 결론과 제언의 배포이며, 다른 하나는 교훈의 적용임. 세미나, 요약서, 종합보고서와 같이 각기 다른 기술들이 정보를 배포하기 위해 사용됨. 교훈의 적용은 평가의 결과로써 조직의 행동에 변화가 있음을 의미함. 다른 제도적 메커니즘은 제언을 승인하고 승인에 대해 조치를 취하기 위해 사용됨.

4.4.1 결론과 제언의 배포

평가의 피드백은 평가결과의 발표와 배포 및 기존 또는 신규 개발사업에의 적용 모두를 포함하는 역동적인 과정임.

평가보고서의 발표는 피드백 과정 중 초기 단계의 하나임. 보고서에 기초하여, 결론, 제언 및 교훈은 각기 다른 방법으로 배포됨.

외무부의 국제개발협력국이 사용하는 배포 방법에는 평가활동기간 중에 혹은 종료 후에 평가 세미나를 개최하는 것이 포함됨. 세미나에서 평가자들은 평가결과를 발표하고 다양한 사업관계자들이 토론을 실시함. 세미나는 평가활동 중에 개최되는 경우에는 평가업무의 계획 수립을 위해 사용될 수 있음. 수원국 사업관계자들이 참여하면 세미나가 수원국에서도 개최될 필요가 있음.

평가 결과를 배포하기 위하여 사용되는 다른 방법 중에는 평가 요약서, 서적 목록, 종합보고서를 출판하는 방법도 있음. 평가 세미나가 개발사업에 특별한 관심이 있거나 관계된 사람들을 목표로 한다면 출판된 자료는 핀란드 안팎으로 보다 광범위하게 배포하기 위한 것임. 다른 공여국 뿐만 아니라 수원국 및 핀란드의 언론매체와 일반국민이 배포 대상임.

평가 담당자는 누가 그리고 어떠한 목적으로 결론 및 제언을 활용할 것인지가 TOR에 명확하게 나타나도록 해야 함. 이는 세미나 개최를 알리고 특별한 평가 요약서를 작성하는 것과 더불어 평가자들이 결론과 제언을 구성하는데 기초를 제공함.

평가보고서의 질은, 내용 및 발표 측면 모두에 있어서, 이후의 배포절차가 얼마나 어려울지 또는 쉬울지를 결정함. 잘 된 요약서가 첨부된 간결하면서도 심오한 보고서와 참여적인 발표 세미나의 개최는 효과적인 배포에 기여함.

4.4.2 정책제언의 승인과 운용상의 적용(operationalisation)

평가결과를 기존 사업 또는 신규 사업에 적용하는 것은 사실상 평가의 중요한 두 가지 목적중의 하나임. 앞에서 언급된 것처럼, 결과적으로 조직상의 행동에 변화가 없다면 모든 평가 노력은 허사임.

핀란드 외무부는 평가 결과를 실제 운용에 적용할 수 있도록 하기 위하여 서로 다른 제도상의 메커니즘을 사용함.

프로젝트의 방향 설정에 중점을 두는 중기적 검토(review)의 경우, 현지의 운영 위원회나 연례감독위원회와 같은 각기 다른 단계의 프로젝트 관리를 통한 즉각적인 피드백이 이루어짐. 동 검토는 정책제언을 연구하고, 승인하거나 반대하며, 실행함. 중기적 검토로부터 적절한 정보를 도출하여 다른 프로젝트들에 응용하는 책임은 외무부의 중기적 검토 담당관과 수원국 관계당국에게 있음.

최종 평가의 경우, 새로운 프로젝트와 미래의 전략을 위한 교훈 발굴에 보다 중점을 둬. 외무부의 중앙평가과(Central Evaluation Unit)가 중심 역할을 함: 신규 프로젝트의 기획 또는 전략 설계업무와 관련된 모든 사람들이 여기서 관련된 평가정보를 공유함. 일례로, 새로운 개발사업을 계획하는 사람들은 유사한 개발사업에 대하여 이전에 실시되었던 평가보고서를 참고해야 함.

평가 결과는 직원 교육에도 이용되는데, 개별적인 사업차원과 조직 전체 차원 모두의 경우에 이용됨. 예로써, 성(性)에 대한 주제별 평가 후에는 외무부, 수원국 관련기관, 프로젝트 관리 및 지원 인력에 대하여 일련의 교육 워크샵이 개최됨.

평가 피드백을 위한 제도적인 체계가 어떠한지, 평가자가 내린 제언, 관련된 사업관계자들의 제언 승인 및 승인된 제언에 취해진 조치들은 명확히 구별되어야 함.

특정 제언에 대하여 외무부가 승인, 기각 혹은 이에 대한 견해를 어떻게 결정하는 가는 평가 및 내려진 결정의 성격에 달려 있음. 일반적으로, 외무부내에서 제언에 대해 필요한 견해를 얻고, 이를 관련된 다른 사업관계자들에게 보고하며, 그들에게 실제로 어떻게 공동 결정을 내릴 것인가를 제안하는 것은 평가 담당관의 책임임.

외무부의 견해를 보고하는데 있어 담당관은 다음과 같은 사항들이 포함된 간략한 각서(memorandum)를 사용함.

- 제언에 대한 외무부의 일반적인 의견
- 평가의 시행에 관련된 의견
- 외무부 관점에서 제언의 실행에 대한 책임과 시간을 가리키는, 실행을 위한 구체적인 제언
- 제언의 실행에 대한 후속조치 방법.

첨부: 1. Project Cycle Management에 대한 통합된 접근법

2. Terms Of Reference를 위한 일반 양식
3. 프로젝트 서류 양식
4. 프로젝트 프로파일/실행요약서
5. 모니터링 계획표(샘플)
6. 업무계획 양식(샘플)
7. 보고, 모니터링과 평가이슈 도표
8. 사후관리 지출표와 도표(원문 참조)
9. 평가이슈와 로지컬프레임워크
10. 평가를 위한 TOR일반 양식
11. 프로그램 종료보고서
12. 프로그램 · 프로젝트 개요서

< 첨부1 >

PCM에 대한 통합 접근법(approach)

프로젝트 서류 양식	모니터링 보고서 양식	평가 보고서 양식
1. 요약 2. 현재 상황 2.1 정부 및 부문 정책 2.2 배경 조사 2.3 거론될 문제 2.4 이익당사자와 수혜자 3. 조정(intervention)의 정의 3.1 개발 목표(지표) 3.2 프로젝트 목적(지표) 3.3 결과(지표) 3.4 활동 4. 가정 및 위험요소 5. 양립성과 지속가능성 5.1 전략 목표와의 양립성 5.2 정책 환경 5.3 경제적/재정적 가능성 5.4 제도상의 포용력 5.5 사회 문화적 측면 5.6 참여와 주인의식 5.7 성(性) 5.8 환경 5.9 적절한 기술 6. 사업시행 6.1 접근(Approach) 6.2 조직 6.3 잠정 일정 6.4 예산 7. 모니터링 8. 평가	1. 요약 2. 프로젝트에서의 변화와 변화의 정의에 대한 제안 3. 조정(intervention)의 분석 3.1 현재의 수요 즉 타당성과의 일치성 3.2 프로젝트의 의도된 파급효과 3.3 프로젝트 목적달성 정도 즉 목표달성도 3.4 결과의 성취 정도 3.5 활동 수행 4. 가정과 위험의 시험 및 프로젝트에 대한 이들의 효과를 포함하여 프로젝트 환경에서 가능한 변화 5. 양립성과 지속가능성 5.1 전략 목표와의 양립성 5.2 정책 환경 5.3 경제적/재정적 가능성 5.4 제도상의 포용력 5.5 사회 문화적 측면 5.6 참여와 주인의식 5.7 성(性) 5.8 환경 5.9 적절한 기술 6. 사업시행 효율성 분석	1. 요약 2. 조정(intervention)의 간략한 역사, 프로젝트 환경과 intervention에 대한 변화의 효과 3. 평가 배경(목적, 방법론, 한계 등) 4. 평가 이슈 4.1 일반적인 평가 이슈 4.1.1 현 수요와 일치성 4.1.2 프로젝트 파급효과 4.1.3 프로젝트 목표달성도 4.1.4 사업시행 효율성 분석 4.2 특정한 평가 이슈 5. 양립성과 지속가능성 5.1 전략 목표와의 양립성 5.2 정책 환경 5.3 경제적, 재정적 가능성 5.4 제도상의 포용력 5.5 사회 문화적 측면 5.6 참여와 주인의식 5.7 성(性) 5.8 환경 5.9 적절한 기술 6. 결론 및 제언(운영상의 개선 및 개발 교훈을 위한 제안)

< 첨부 2 >

TOR을 위한 일반 양식

1. 서문

사업 시행에 대한 이유와 일반적 속성을 설명함.

2. 사업 시행의 목적

왜 실시를 하는가? 실시결과로 예상되는 것은?

3. 시행의 배경

조사될 이슈의 현 상황과 간략한 역사

4. 조사될 이슈들

작업의 범위: 연구된 주요 과제, 그들의 국제적 관계, 어떤 우선순위나 강조 사항, 연구(조사)된 이슈들과 프로젝트사이클 매니지먼트와의 통합과 로지컬 프레임워크 방법과 연계하여 기술

5. 작업계획

mode of work : 방법, 사용될 핵심정보 자원 등

6. 요구되는 전문성

사업시행을 성공적으로 수행키 위해 요구되는 자격

7. 시간표와 보고

각기 다른 사업단계의 실행, 언어와 보고서의 부수, 보고서가 어떻게 언급되어야 하고 승인되어야 하는 가 등

8. 강령

협조해야 할 상대, 지원에 대한 감독(권한) 자 등

프로그램/프로젝트 Fact Sheet

1. 요약
2. 현 상황
 - 2.1 정부와 부문(sectoral) 정책
 - 2.2 배경 조사
 - 2.3 접근할 문제
 - 2.4 이익당사자와 수혜자
3. Intervention의 정의
 - 3.1 상위 목표(및 상응하는 지표)
 - 3.2 프로젝트 목적(및 상응하는 지표)
 - 3.3 결과(및 상응하는 지표)
 - 3.4 활동
4. 가정과 위험요소
5. 양립성과 지속가능성
 - 5.1 핀란드 개발협력을 위한 전략적 목표와의 양립성
 - 5.2 정책 환경
 - 5.3 경제적, 재정적 가능성
 - 5.4 제도상의 포용력
 - 5.5 사회 문화적 측면
 - 5.6 참여와 주인의식
 - 5.7 성(性)
 - 5.8 환경
 - 5.9 적절한 기술
6. 시행
 - 6.1 접근방법
 - 6.2 조직
 - 6.3 잠정 일정
 - 6.4 예산
7. 모니터링
8. 평가

첨부 Logical Framework matrix

가용한 다른 서류 목록
직무기술서

< 첨부 4 >

프로젝트 진행/실행 보고서(요약)

국가/진행제목: _____

진행상황(계획/진행 혹은 종료) : _____

등급: -2= 매우불만족, -1 =불만족, +1=만족, +2= 매우만족, N/A=해당되지 않거나 알려지지 않음

	-2	-1	+1	+2	N/A	기타 논평
타당성						
수혜자의 수요에 대한 적합성						
파급효과						
수혜자와 기타 영향을 받은 그룹에 가져올 파급효과						
목표달성도						
프로젝트 목적달성의 공헌도						
효율성						
수단의 투입으로 인한 결과의 비용대비효과						
정책						
빈곤 감소						
인권과 평등 증진						
민주주의와 선정의 증진						
지속가능성						
사업대상지역의 정책과 부합성						
사업대상지역의 제도적 역량개발						
사업대상지역의 인적자원 강화						
경제·재정적 적정성						
대상지역의 사회·문화적 적합성						
대상지역 사업관계자들의 참여성						
남·여 모두의 참여성						
환경에 대한 파급효과						
기술적 적정성						
외부조건						
외부조건 구체화의 가능성						
실행						
계획된 결과의 성취						
예산의 부합정도						
기초자료의 유용성						
지표들의 사용						

결론: _____

필요조치(실행 주체 포함): _____

기타 건의: _____

작성: _____ 실시 및 장소: _____

< 첨부 5 >

프로젝트 운영, 모니터링 계획표(내부)

내부운영 및 모니터링 계획	상임위원회 (Supervisory Board Meeting)	조정위원회 (Steering Committee Meeting)	관리, 운영팀	수혜자
일반적 권한 (General Mandate)	프로젝트 구성을 위한 정책 제기 와 수정: 연간 모니터링 보고서의 승인: 사업계획과 예산 의 승인	프로젝트운영 및 목표달성을 책임 지는 상임위원회 전단계	일상적인 프로젝 트 운영, 관리	프로젝트 활동에 참여 및 진행: 프로젝트 서비스 의 이용
세부모니터링 실행 (Specific Monitoring Practices)	연간 모니터링 리 포트에 근거한 모 니터링 검토: 실행요약표를 이 용한 프로젝트 등 급화	핀란드측 사업계 획, 분기별진행보 고서, 연간모니터 링보고서 등을 상 임위원회에 보고 프로젝트실행요약 표를 이용하여 프 로젝트 등급화	양적,질적 지표들 을 활용하여 내부 모니터링 시스템 에 의거 프로젝트 디자인/실행 사업계획(안)과 분 기별사업진행보고, 연간모니터링보고 서 자료수집	다른 수혜 계층에 계속적인 모니터 링 정보 제공
모니터링을 책임 질수 있는 구성원 (Members Responsible for Monitoring) - 핀란드 측	상임위원회에 참 가하는 핀란드 외 무부 대표자	핀란드대사관 대 표자: 프로젝트 관리자 혹은 프로젝트 운영의 핵심전문 가	프로젝트 전문가	필요하다면 프로 젝트 실시자나(와) 특별 모니터링 전 문가가 수혜자를 지원할 수 있음.
수원국 측 (Partner country side)	상대국 협조 부처 와 분야별 부처 대표자 - 개인적으로 프 로젝트실행에 관 여되지 않은 사람	프로젝트를 실행 하는 해당 부처의 대표자: 프로젝트감독관, 운영팀의 핵심전 문가, 수혜자 대표	프로젝트 실시자	상 동
시기 (Timing)	모니터링 검토는 상임위원회와 함 께 매년 열리거나 특별한 요구가 있 는 경우 개최	1년에 4회 혹은 특별한 요구가 있 는 경우	주간마팅 혹은 필요시	계속적으로 혹은 임시로

< 첨부 6 >

업무계획 양식

프로젝트의 Logical Framework :

상위목표 (Overall Objectives)	객관적으로 입증가능한 지표	정보입증수단	
프로젝트 목적 (Project purpose)	객관적으로 입증가능한 지표	정보입증수단	외부조건
결과1 (Results)	결과 2	결과 3	외부조건
결과1을 위한 지표	결과2를 위한 지표	결과3을 위한 지표	
정보입증수단	정보입증수단	정보입증수단	
결과1을 위한 활동	결과2를 위한 활동	결과3을 위한 활동	외부조건
수단	수단	수단	
비용	비용	비용	

프로젝트 결과 1을 위한 연간업무계획:

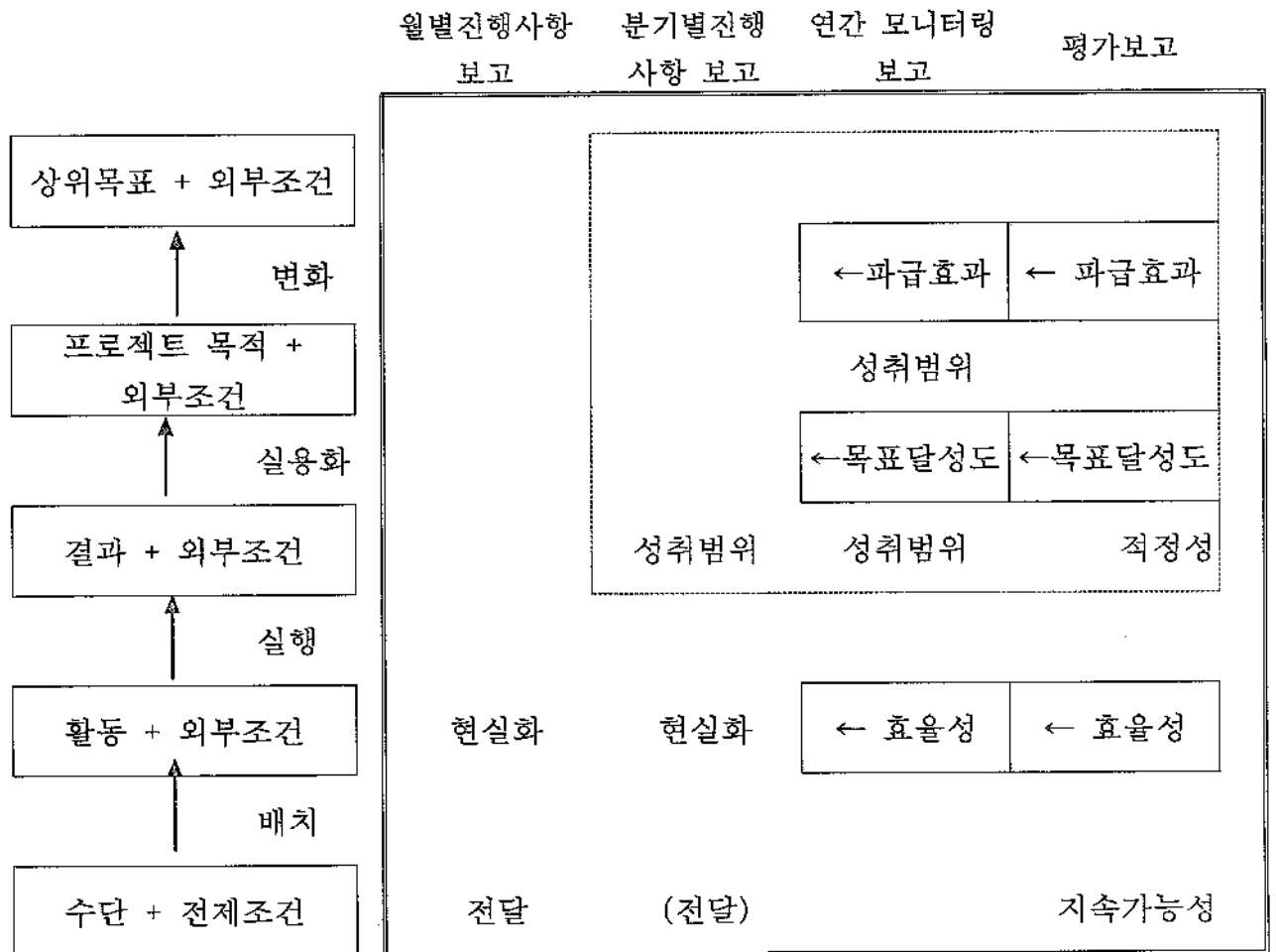
결과 1:	x년도에 결과1를 성취하기 위한 계획	
지표들:	x년도에 성취계획을 위해 사용된 지표:	정보입증수단:
양적인 지표:	양적인 지표:	
질적인 지표:	질적인 지표:	

활동	운영상책임	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
진행 1		...	...	...	...	...	...	...	...				
과업 1.1			xxx	xxx									
과업 1.2					xxx	xxx	xxx						
과업 1.3								xxx	xxx				
과업 1.4		xxx			xxx				xxx				
진행 2						...	...	...	...	...	...	...	
과업 2.1						xxx			xxx			xxx	
과업 2.2						xxx	xxx	xxx					
과업 2.3									xxx	xxx	xxx	xxx	
진행 3		...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
과업 3.1		xxx					xxx						xxx
과업 3.2			xxx	xxx	xxx								
과업 3.3						xxx	xxx	xxx	xxx				
과업 3.4									xxx	xxx			
과업 3.5										xxx	xxx	xxx	xxx

- 해당 프로젝트 결과 2,3에 대해서도 개별적인 업무계획 작성

< 첨부 7 >

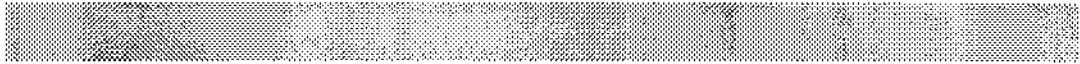
보고, 모니터링 및 평가 이슈 도표



평가 이슈와 Logical Framework

지속가능성

외부지원 종료 후 프로젝트의 긍정적인 효과 발생 여부



타당성

수혜자의 요구 및 프로젝트 정책적 환경
과 부합 여부



파급효과

의도했던 효과와 의도하지
않았던 프로젝트 파급효과



목표달성도

프로젝트 결과로서 목표달성 정도



효율성

수단을 결과로 변화시키는 과정이 비용
효과적이었나의 여부



수단	활동	결과	프로젝트 목적	전반적인 목표
----	----	----	------------	---------

조정논리의 진행 (INTERVENTION LOGIC)

평가를 위한 TOR 일반 양식

1. 평가의 주제

- 평가주제에 대한 설명
프로젝트, 프로그램 혹은 정책에 대한 설명
프로젝트(프로그램 혹은 정책)의 배경과 일반적인 내용(전 단계, 분야별 정책과 제도적 구조 등)
- Logical Framework의 주요 구성요소에 대한 설명
상위목표, 프로젝트 목적, 활동, 수단과 외부조건(가능하다면 도식화)
- 모니터링 정보의 유용성에 대한 설명
기초자료, 지표, 환경영향평가, 성문제 등에 대한 분석과 사전검토가능성의 결과와 평가

2. 평가의 배경

- 평가수행 사유에 대한 설명
사업 실시 후 특정 년도 종료 후 공식적인 결정 혹은 부족한(우수한) 프로젝트 실행으로 인한 검토의 필요성이 있는 경우 혹은 일부 사업참여자들 혹은 개인의 견해로부터 새로운 방향정립의 필요성이 있는 경우 등
- 어떤 목적으로 누가 평가결과를 사용할 것인가에 대한 설명
일개 혹은 일부 사업관계자들이 평가결과를 책임요소로 활용 혹은 사업 계속실시/중단/확장의 정책결정 자료, 관련 정책 및 기타 사업수행의 증진을 위한 정책제언과 교훈 제공 등

3. 평가 항목들

- 답변된 일반평가질의에 대한 설명
 - 적정성: 환경정책에 부합하게 실행되었는가? 수혜자의 요구에 부합했는가? 영향을 받은 환경의 변화는 적정한 것이었나? 등
 - 파급효과: 사업실시결과로 어떠한 상황이 발생하였는지(예측되는지)? 수혜자로부터 의도했던 의도하지 않았던 긍정적, 부정적 효과와 정책상 수위? 외부적 요인에 의한 파급효과?
 - 목표달성도: 사업목표는 달성되었는지? 사업실시결과로 성취된 것은? 달성된 결과가 얼마나 프로젝트 목표의 달성에 기여하였는가?
 - 효율성: 양적, 수적 결과는 합당한가? 수단을 결과로 변화시키는 과정이 비용효과적이었는가?

- 지속가능성: 외부지원이 종료된 후 프로젝트의 긍정적 효과에 무엇이 발생했는가(혹은 발생할 것 같은가?)

○ 그리고 각 세부 평가질의에 대한 설명

수행항목 프로젝트가 내적으로 혹은 외적으로(운영팀, 수원국과 핀란드 정부관리, 기타 사업관계자) 잘 운영되었는가? 모니터링은 잘 운영되었는가? 자금은 투명하게 운용되었는가?

4. 양립성과 지속가능성

○ 양립성에 대해 답변한 질의에 대한 설명

사업계획 및 실행시 핀란드개발협력정책은 고려되었는가? 개발정책은 어떻게 영향을 미쳤는가?

- 빈곤감소: 프로젝트를 통해서 빈곤자들의 권리와 능력이 어떻게 증진되었는지?
- 환경보호: 여러관계자들이 참여하여 함께 환경영향평가를 실시하였는지?
- 인권, 평등 및 민주주의: 프로젝트를 통해 인권, 평등 민주주의가 증진되었는지? 관리상의 투명성은 어떻게 증진되었는지?

○ 지속가능성에 대해 답변한 질의에 대한 설명

- 사업계획 및 실행시 지속가능성 지표들에 대해 어떻게 확보하게 되었는가? 그리고 그것들은 사업실행시 어떻게 영향을 미쳤는가? 지속가능성 항목에 대한 실시의 효과 및 파급효과?
- 환경정책: 프로젝트는 수원국 환경정책에 부합하는가? 그리고 프로젝트의 목적에 공헌하는가?
- 경제 및 재정의 실행가능성: 자원들이 효율적, 효과적으로 사용되었는가? 외부로부터 지원이 중단될 경우 지속적인 효과가 있는가?
- 제도적 역량: 수원국의 제도적 역량은 프로젝트운영은 효율적으로 실시하게 하였는가? 제도적 역량은 결과의 지속가능성을 증진시켰는가?
- 사회,문화적 관점: 사회,문화적요소들은 사람들을 프로젝트로 이동하고 유인하는데 기여하였는가? 프로젝트는 사회,문화적 가치에 어떻게 기여하였는가?
- 참여와 주인의식: 프로젝트를 통제,관리하는 것은 누구인가? 누가 의사 결정과정에 참여하는가?
- 성: 프로젝트 계획 및 실행시 남성과 여성 모두 그 필요성과 역할에 대해 인정하였는가? 프로젝트는 남성과 여성의 관계에 어떻게 영향을 미치는

가?

- 환경: 프로젝트는 자연적 혹은 인공적인 환경에 어떤 영향을 미치는가?
프로젝트는 적합한 환경정책으로 운영되었는가?
- 적절한 기술: 활용가능한 인적자원과 함께 적절한 기술이 사용되었는가?
그리고 그것은 사회적으로 수락가능한가?
- o 모든평가에 앞서말한 항목들이 반드시 다루어져야함에도 불구하고, 하나의 평가에서 다양한 평가에 이르기까지 다양한 형태로 평가가 이루어지며 보다 자세한 항목에 대해서는 Chapter 4.2.2와 Chapter 1.3을 참고바람.

5. 방법론

- o 기본적인 평가방법이 무엇인지 설명
활용가능한 서류에 기초한 평가, 주요사업관계자들의 면담, 자료수집과 분석을 포함한 현장조사 혹은 모든방법의 수행 등
- o 참여정도에 대한 제안
어떤 대표자들이 평가팀에 포함되었는지와 그들의 세부적인 이름 표기
- o 평가 세부일정에 대한 설명
사업의 준비, 현지조사, 보고서 작성 등에 사용된 시간

6. 평가팀

- o 평가팀의 일반적인 필요사항에 대한 설명
양쪽 성(性)의 대표성, 독립성, 평가팀으로서의 업무 가능성
- o 필요한 특별기술자문에 대한 개요
기술전문가의 종류와 수
- o 필요한 평가전문기술 개요
방법론적 지식, 팀리더와 평가경험 등을 포함한 팀리더의 자격

7. 보고

- o 어떻게, 언제 결론과 제언이 기술되었는가 설명
워크샵 혹은 세미나가 수원국과 핀란드에서 개최되었고 보고서(초안 및 완성본)는 준비되었음 등.

프로그램 종료 보고서
(PCR/Program Completion Report)

일반

- 합의된 결과에 대한 성취시, 시간적으로 종료와 활용가능한 외부재정지원이 완전히 사용되었을때 프로그램 중단 지원
- 주요실행 문제들의 발생과 상황의 수정조치, 정부간 합의가 종료, 수원국 정부와(혹은) 재정지원기관을 위한 수용가능한 방법이 없을 경우 또한 프로그램 중단 지원. 정치,경제,사회적 조건의 악화는 프로그램 실행을 위한 필요요건으로 고려되며, 외부지원의 종료 요인이 될 수 있는 경우
- 프로그램종료보고서는 프로그램서류를 기본으로 하며, 정부간 합의와 기타 합의들로서 적합함. 최소한 이는 프로그램 결과, 활동,수단의 결과를 제공하여야 함. 이는 또한 프로그램 결과와 효과의 효율성, 목표달성도, 정책의 적정성과 지속가능성 항목에 대하여 언급하여야 함. 또한 프로젝트종료보고서는 정부간 합의에 부합되었던 의무와 규정에 대해서도 평가하여야 함.
- 프로젝트 종료평가는 수원국의 사업실행기관에 의해서 준비되어야 하며, 프로그램 실행을 위한 지원항목에 자문에 대한 지원이 포함되어야 함. 프로그램 종료보고서의 최종책임은 컨설턴트의 지원을 받은 수원국 프로그램 관리자임. 동 보고서는 상임자문위원회(혹은 적절한)에 승인을 위해 제출되어야 하고 그 후 적정관리자에게 제출되어야 함.
- 프로젝트 종료보고서는 프로그램 종료 6개월에서 3개월 이전에 시작되어야 함. 프로그램종료보고서는 현존하는 정보로서 특별한 연구가 아닌 역할 혹은 설문조사가 수행됨. 그리고 자료들은 전통적으로 프로그램서류 및 국가간 합의서, 프로젝트 업무계획과 logical framework, 프로그램 진행 및 검토 보고서 및 평가보고서를 포함함.

리포트의 목적

- 프로그램 종료보고서의 주요 목적은 수단, 활동 및 프로그램결과의 요약 제공과 프로그램 실행에 있어 목표달성도와 효과성에 대한 평가임. 프로그램 종료보고서는 당초 계획된 결과의 성취와 당초 계획했던 시간, 비용의 범위내에서 실시여부에 대한 평가를 함. 이 정보는 프로그램 실행에 관여한 모든 대상(재정지원기관, 수원국 정부, 컨설턴트)을 포함시키며 프로그램 실행경험을 통한 교훈과 결론 도출. 보고서는 또한 경험의 축적과 보급에 기여하며, 종료

혹은 사후평가의 필요성에 대한 결정 자료를 제공함.

- 프로그램종료보고서는 프로젝트나 프로그램의 광범위하고 장기간 파급효과에 대한 평가기회를 제공함. 프로그램 서류상에 확정되었던 상위목표의 조기 평가 수단으로 사용됨.

프로그램 종료보고서의 내용

- 프로그램 종료보고서는 최소한 아래의 사항들에 대해서는 다루어야 함.
 - 발생할 수 있는 상이점에 대한 이유를 포함한 실행계획, 내용구성에 대한 설립과 프로그램서류상에 지시되었던 활동과의 관계.
 - 당초예산과 주요예산내역서, 예산 수정과 정확한 지출내역
 - 프로그램서류상, 연간자문회의, 정부간 협의 등을 통해 합의되었던 수원국의 재정지출에 대한 검토
 - 프로그램 결과의 성취에 대한 평가, 또는 목표 성취를 통한 개연성과 관련이 있다면 당초 기대했던 결과를 내지 못한 이유에 대한 평가
 - 프로그램의 지속가능성에 대한 평가
 - 프로그램 진행단계를 통해 자연적으로 얻을 수 있었던 경험

표준양식

- 동 보고서는 다음 페이지에 있는 일반 양식의 형태로 영어/스페인어/포르투갈어(가능하다면)로 준비됨. 수원국관리처, 핀란드 외무부나 현지 대사관과 함께한 자문은 다른양식으로 변경될 수 있음.

< 첨부 12 >

프로그램 종료보고서 양식

1. 프로그램/프로젝트 개요서

프로젝트 제목

프로젝트 일련번호

분야

하위분야

중점

프로젝트실시지역/대상범위

기간

사업개시일

프로젝트예산

- 총 계
- 핀란드외무부
- 수원국
- 기타 자금지원

사업수혜자

프로젝트 목표

프로젝트상위목표

제도적 조직, 체제

관할 책임자

2. 프로그램 종료보고서의 요약과 교훈

3. 프로그램 실시배경

- 프로그램과 관련한 제약과 활동에 초점을 맞춘 간략한 분야별 설명

4. 프로그램 디자인

- 운영체제와 제도적틀을 포함한 내부 논리 디자인과 프로그램 전략에 대한 간략한 설명

5. 수단

- 재무보고와 이의 예산과 비교
- 외국 혹은 지역 자원을 통한 프로그램 운영 정보
- 기술지원인력, 제도적 파트너 혹은 관련 컨설턴트에 대한 개요

- 기자재와 기타 고정자산에 대한 개요(재고리스트 첨부)

6. 활동

- 주요활동에 대한 요약

7. 결과

- 당초계획대비 성취결과에 대한 비교 요약

8. 적정성

- 프로그램의 수원국 개발정책과 수혜자의 우선순위에 부합성

9. 목표달성도

- 프로젝트 목적달성 결과의 공헌도

10. 효율성

- 투입수단대비 결과의 비용효과

11. 개발협력을 위한 다방면 전략목표의 부합성

- 빈곤 감소
- 환경보호
- 인권 및 민주주의 증진
- 성평등 증진

12. 지속가능성

- 현지정책과 부합성
- 현지 제도적 역량 개발
- 현지인적자원 강화
- 경제/재무 적정성
- 현지 사회,문화적 부합성
- 현지 사업관계자들의 참여
- 남성과 여성의 참여
- 환경파급효과
- 기술의 적합성

13. 추가적인 분석

- 추가적인 분석, 파급효과 혹은 평가의 필요가능성

14. 추가적인 지원의 필요성

- 추가적인 지원 필요여부

15. 교훈을 통해 얻은 경험

- 교훈과 활용가능한 긍정적인 혹은 향후 유사분야의 프로그램시 피해야할 부정적인 부분에 대한 평가
- 프로그램 실행

- 정부간 합의로 약정한 의무 및 규정의 수행
- 소관부처의 프로그램 진행

첨부:

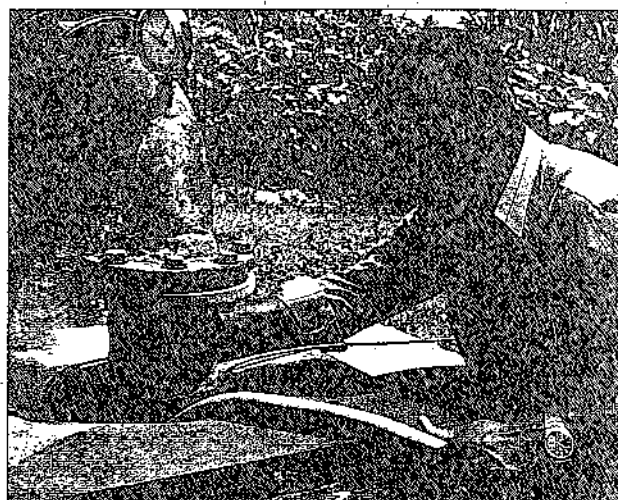
참고자료 리스트

- 프로그램서류와 정부간 합의서
- 연간 자문회의 및 상임위원회(개최하였다면) 합의서
- 연간 재무보고를 포함한 보고서
- 최신 연간진행보고서와 감사보고서
- 검토, 평가보고서

재고리스트

- 기자재와 사업수행기관에 증여된 기타 고정자산 리스트

GUIDELINES FOR PROGRAMME DESIGN, MONITORING AND EVALUATION



TRY FOR FOREIGN AFFAIRS
ND

**Ministry for Foreign Affairs
Department for International Development Cooperation
Helsinki, Finland**

**GUIDELINES FOR PROGRAMME DESIGN,
MONITORING AND EVALUATION**

2000

Cover Photos: Martti Lintunen

Third edition

- Annex XI; Programme Completion Report
- Annex XII; Programme/Project Fact Sheet

ISBN 951-724-160-7

Printed on recycled paper

Uusimaa Oy

TABLE OF CONTENTS

PREFACE KEY TERMS

1. BASIC PRINCIPLES	1
1.1. DEVELOPMENT COOPERATION AS PART OF FOREIGN POLICY	1
1.2. TOWARDS A COMMON LANGUAGE	8
1.3. ACHIEVING SUSTAINABLE DEVELOPMENT	13
2. PROJECT DESIGN	23
2.1. SITUATION ANALYSIS - THE CORNERSTONE OF PROJECT PLANNING	23
2.2. PLANNING WITH LOGIC	31
3. MONITORING	45
3.1. HOW STAKEHOLDERS MONITOR	45
3.2. INTEGRATED APPROACH FACILITATES MONITORING	46
3.3. WHAT IS MONITORED AND HOW	48
4. EVALUATION	59
4.1. WHAT EVALUATION IS	59
4.2. ISSUES TO BE EVALUATED	63
4.3. HOW TO PLAN AND CARRY OUT AN EVALUATION	70
4.4. WHAT TO DO WITH THE EVALUATION REPORT	77

ANNEXES

Annex I	Integrated approach to project cycle management
Annex II	General format for terms of reference
Annex III	Project document format
Annex IV	Intervention profile/performance summary form
Annex V	Example of project specific management/monitoring set-up
Annex VI	Example of work plan format
Annex VII	Reporting, monitoring and evaluation issues
Annex VIII	Example of an expenditure follow-up table and related graphics
Annex IX	Evaluointikäsitteet ja looginen suunnittelukehikko (in Finnish)
Annex X	General format for terms of reference for evaluations
Annex XI	Programme Completion Report
Annex XII	Programme/Project Fact Sheet

Comments and suggestions to:

Ministry for Foreign Affairs
Department for International Development Cooperation
Katajanokanlaituri 3
PL 176, 00161 Helsinki, Finland
E-mail: kyoinfo@formin.fi

PREFACE

Finland's international development cooperation has gone through major changes since June 1991 when the *FINNIDA Guidelines for Project Preparation and Design* were published. The new strategy for Finnish development cooperation in the 1990s, which was approved by the Parliament in 1993, provided a new framework for Finland's relations with the developing world. The 1996 Government Decision-in-Principle on development cooperation further reaffirms Finland's commitment to cooperation and partnership with the developing countries. Membership in the European Union brought new opportunities and challenges to Finnish development cooperation. In light of all the changes, the revision of the 1991 Guidelines became necessary.

Poverty reduction, protection of environment and promotion of equality, democracy and human rights are the main goals of Finland's development cooperation. True partnership, local ownership and participation are preconditions for sustainable development. These issues are an integral part of all Finnish development interventions. The aim of these guidelines is to provide a tool for the design, monitoring and evaluation of the various interventions so as to ensure the achievement of the strategic goals of Finnish international development cooperation. In view of the gradual trend from project assistance towards programme support and active participation in multi-lateral development programmes, the guidelines aim at serving the programme design, monitoring and evaluation of the various types of development interventions.

The Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation consist of four interrelated parts:

Part I	Basic Principles for Finnish Development Cooperation
Part II	Project Design
Part III	Monitoring
Part IV	Evaluation

The guidelines are based on the logical framework method which provides an integrated approach to programme planning, monitoring and evaluation. The guidelines largely follow the method applied in the Project Management Cycle of the European Union strengthening the coordination between Finnish and EU development cooperation.

The Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation are a result of a joint effort by the Ministry for Foreign Affairs, Department of International Development Cooperation. The Finnish consultancy companies and institutions have been consulted during the preparation process. The Guidelines shall be applied in all future Finnish development interventions.

Marjatta Kasi
Director General

KEY TERMS

Activities	Action taken or work performed within a project to transform means into results.
Assumptions	Important conditions for the success of the project that are not within its control, and which are worded as positive conditions.
Beneficiaries	A limited group among the stakeholders, who will directly or indirectly benefit from the project.
Blueprint planning	Planning undertaken by expatriate or local officials/technical experts alone, resulting in a detailed implementation plan.
Collaborative planning	Planning based on the collaboration of officials/technical experts and the representatives of the key stakeholders.
Development intervention	All types of planned undertakings with developmental objectives.
Indicator	The performance standard to be reached to achieve an objective.
Integrated project cycle management	Method of managing the project cycle, using the logical framework and the same sustainability criteria throughout the cycle.
Intervention logic	Strategy for achieving the project purpose, consisting of results, activities and means, and contributing to overall objectives.
Logical framework	Method for analysing and presenting the most important elements of a project and their interrelationships.
Means	Human resources, materials and other inputs required to carry out planned activities and manage the project.
Overall objectives	Long-term development goals to which the project makes a contribution.
Participatory planning	A way of planning where the initiative and leadership is taken by the beneficiaries, and in which external facilitators participate.
Precondition	Condition that must be fulfilled before a project can start up.
Project	In these guidelines, different types of development interventions, which are designed to achieve certain specific objectives within a given budget and organization, and a specific period of time.
Project cycle	Model of the entire lifespan of a project.
Project purpose	The reason for or focus of the project, describing the improved situation which the project is expected to achieve.
Results	Products of the activities that together achieve the project purpose. Not only physical outputs but a start to enjoyment of sustainable benefits.
Stakeholders	Groups of people, organisations and institutions who have a direct or indirect interest, or a role, in the project, or who affect or are affected by it.
Sustainability	In the context of a single project, the continuation of its benefits and impact after the project itself has ended.

1. BASIC PRINCIPLES	105
1.1 DEVELOPMENT COOPERATION AS PART OF FOREIGN POLICY	105
1.1.1 Increasing coordination and coherence	105
1.1.2 Strategic planning sets the framework	106
1.1.3 Cooperation has various forms	106
1.1.4 Policies require action	108
1.1.5 Finland as a partner	111
1.2 TOWARDS A COMMON LANGUAGE	112
1.2.1 As integrated approach improves learning	112
1.2.2 Project cycle – the life of a development intervention	113
1.2.3 Level of participation varies	115
1.3 ACHIEVING SUSTAINABLE DEVELOPMENT	117
1.3.1 Policies must match	117
1.3.2 Better value for money	118
1.3.3 Institutional capacity makes a difference	120
1.3.4 People centered development emphasises socio-cultural aspects	121
1.3.5 Participation enhances ownership	122
1.3.6 Gender equality and participatory development	123
1.3.7 Environment – not only ecology	124
1.3.8 Technology must meet the needs	126

1. BASIC PRINCIPLES

1.1. DEVELOPMENT COOPERATION AS PART OF FOREIGN POLICY

Development cooperation is an important part of Finnish foreign policy and external relations. To meet various objectives, Finland uses different multilateral and bilateral channels. Whilst project assistance still holds the dominant position in bilateral cooperation, both sectoral and program assistance are becoming more important. These guidelines are meant primarily for design, monitoring and evaluation of projects, but the basic principles are applicable in all types of cooperation.

Reduction of poverty, protection of the environment, and promotion of equality, democracy and human rights are the principal goals of Finland's development cooperation. They are an integral part of the planning, implementation, monitoring and evaluation of all development interventions.

1.1.1 INCREASING COORDINATION AND COHERENCE

The strategy of *Finland's Development Cooperation in the 1990's* was endorsed by the Government and Parliament in 1993. The justification and motives are stated as follows:

"Enormous discrepancies in wealth and well-being between the developed and the developing countries are not acceptable by any human standards and constitute a threat to the prosperity and security of all nations. Through its foreign and economic policies, Finland, together with other developed countries, is doing what it can to reduce and eliminate these discrepancies."

As preconditions for cooperation, the strategy requires that Finland's partner countries commit themselves to the reduction of poverty, to combat global threats to the environment and to promote social equality, democracy and human rights as essential elements of sustainable development.

The Finnish Government's 1996 Decision in Principle reconfirms these goals as the guidelines for Finland's development cooperation.

External assistance cannot be a substitute for a partner country's own national resources. At its best, external assistance serves as a catalyst for development, to enhance conditions where governments, private sector, communities and individuals take the initiative and lead into their own hands.

To strengthen coordination and coherence between development, trade and other policies, the Finnish Government aims for a comprehensive strategy for Finland's relations with developing countries.

Membership of the European Union brought new opportunities and challenges to Finnish development cooperation. This document, based on the project cycle management principles of the European Union, is an important step in the coordination of Finnish development cooperation with the EU practice.

1.1.2 STRATEGIC PLANNING SETS THE FRAMEWORK

Long-term objectives of Finnish development cooperation are specified in the rolling five-year financial and action plan. Annual budgets approved by Parliament give further guidance and confirm financial commitment authorisations for coming years.

Country-specific objectives are elaborated in negotiations with partner countries. When setting priorities, Finland emphasises the primary responsibility of the partner country.

Identification of development projects is founded on different forms of communication between partner countries, and is based on mutual negotiations on different levels.

The Ministry for Foreign Affairs also prepares strategies for larger geographic areas. Sectoral and thematic guidelines set policies to that effect. Separate manuals deal with issues relevant to the sustainability.

1.1.3 COOPERATION HAS VARIOUS FORMS

The different channels for development cooperation, such as multilateral organisations and development funds, bilateral cooperation (including non-governmental organisations), and humanitarian aid operations, serve different purposes and are employed in accordance with need.

Bilateral development cooperation is channelled mainly through regional or sector programme support, or takes the form of development programmes and projects.

Programme assistance is support provided for vital development efforts at national level, such as structural adjustment programmes. It includes both general and sector programme assistance.

General programme assistance consists of all contributions made available to a partner country for general development purposes. It includes balance of payment support, general budget support and support for imports of specific commodities. General programme assistance is not linked to specific sector programme nor project activities. Debt relief and food aid are normally included in this category.

Sector programme assistance is targeted at a particular sector and often linked to specific policy conditions. Some bilateral donors view this type of assistance as a set of interlinked projects aimed at a specific sector. It is based on a broad assessment of sector-specific needs.

Recently, donor agencies have further elaborated the concept of a *sector investment programme*. The intention is to enhance the partner country's ownership of programme activities and to strengthen its institutional capacity. Other key themes are the disbursement of funds through the partner country's own budget, and closer inter-agency coordination.

Within Finnish development cooperation, the term 'sectoral approach' represents a practical solution to the problem of translating political and economic dialogue into a long-term development programme. Dialogue between the partners determines the framework for cooperation on policy reform which will contribute to the desired sectoral performance.

Sectors can be defined in economic terms, such as agriculture, industry and energy, or in cross-institutional (i.e. thematic) terms such as environment, health, education, gender, employment or local government. Adopting a sectoral approach is possible only in situations where the partner country has, or is, committed to develop an appropriate institutional framework and policies which promote the intended activities.

In this context the institutional framework includes both organisations and the working environment in its broadest sense, i.e. including the "rules of the game". Organisations in society perform specific functions; a school educates children and a water authority provides safe drinking water and sanitation. This broad concept of the institutional framework includes laws, norms and values, as well as the structures which constrain the behaviour of individuals and groups. Employing a sectoral approach means working to strengthen local institutions and building up their capacity. This process is much more fundamental than one which is related only to organisations.

Until now, professionals working in development cooperation have considered agriculture and rural development, catchment area re-forestation, water supply and sanitation, and hydropower energy development to constitute four different sectors or separate programmes. Coherent planning and management of aid means that these different "sectors" can be looked at jointly, since it may well be that they use and protect the same water sources. In this particular case, a

wider approach provides the incentive for broader programming, analysis and the establishment of priorities for the whole of the water resources sector.

Once a broad national and regional analysis has been carried out, a framework for project type assistance can be created. This, in turn, makes it possible for the purpose and role of each project to be bound more tightly to the general policy framework for the sector in question.

Project assistance aims at achieving specific development objectives within a given budget and time. Project assistance normally includes financial, technical and material support.

Whilst project assistance continues to be the dominant form of Finnish development cooperation, programme and sectoral assistance are of increasing importance. The Ministry for Foreign Affairs is making efforts to further strengthen the role of programme and sectoral assistance.

These guidelines use the term *project* to refer to all the foregoing types of development interventions. The planning, monitoring and evaluation methods described in this document are applicable to all the different types of intervention.

From projects towards sector assistance

Since 1980 Finland has given project assistance to agricultural and rural development in Luapula province in Zambia. From mid-1997 onwards the Luapula Livelihood and Food Security Program (LLFSP) is financed through the local Agricultural Sector Investment Program (ASIP). In the new concept, the Finnish funds are divided so that the development funds are paid to the ASIP account of the Ministry of Agriculture in Zambia and the technical assistance funds directly to the consultant in Finland. The funds remitted through ASIP are earmarked for LLFSP and conditions for their release include that Zambia pays her financing share of the LLFSP to ASIP first. Finland also reserves the right to employ an international auditing company to audit her financial input to the ASIP.

1.1.4 POLICIES REQUIRE ACTION

Reduction of poverty, protection of the environment and the promotion of social equality, democracy and human rights are the principal objectives and preconditions in Finland's development cooperation policy. These aims must be advanced and taken into account throughout the lifespan of each intervention, from identification through planning, implementation and monitoring to final evaluation.

1. Poverty reduction

Sustainable economic growth, its fair and equitable distribution and translation into broad-based social development constitutes one part of Finnish poverty reduction policy. It emphasises stable and conducive economic policies and development of human resources which are both one pre-requisite and the outcome of economic growth. Empowerment of the poor, through improving their access to productive assets like land, water, financing and other services, is another important part.

Poor people of both sexes must have the opportunity to participate in the decisions that affect their lives. It helps to focus on these root causes of poverty that poor people themselves consider to be most relevant.

The analysis of a project's impact on poverty must be based on systematic assessments which themselves are based on reliable indicators and which are conducted on a regular basis. Existing poverty assessments and profiles are complemented, when necessary, by additional studies.

2. Protection of the environment

Assessing environmental impacts together with the various parties involved, and the resolution of possible disputes, are important aspects in both the strategic planning of development cooperation and in project preparation, implementation and evaluation.

As part of, or in addition to, projects with direct environment-related objectives, environmental protection is enhanced by strengthening a partner country's institutional capacity and by assisting in the fulfilment of a country's international environmental obligations.

The assessment of environmental impacts in Finnish bilateral development cooperation projects is discussed in greater detail in Chapter 1.3.7 of this document - "Environment - not only ecology".

3. Human rights, equality and democracy

Human rights are indivisible, universal and interlinked. They form the basis for broad-based, stable and predictable development. Finland does not accept cultural relativism if it means violation of human rights. Equality, both between different social groups and between the sexes, is an integral part of human rights and must be promoted in all Finnish development cooperation. There is a special emphasis on the status of people suffering from disabilities.

Democracy is a prerequisite for broad-based participation in society and promotes ownership of development cooperation activities. It leads to a more stable, fair and equal society.

The promotion of human rights, equality and democracy are cross-cutting objectives that must be considered when assessing all development interventions. They are objectives which are directly promoted by specific actions such as support to electoral processes, other democratic institutions, good governance and rule of law, free press and non-governmental organisations.

Finland is active in seeking new forms of cooperation which support human rights, equality and democracy and encourages an open dialogue with partner countries, international organisations and NGOs.

Developing with disabilities

UN estimates indicate that there are as many as 300 million persons with disabilities in developing countries. In other words, of the 1.6 billion poor people, every sixth is estimated to suffer from a disability. To achieve effective reductions in levels of poverty, this large group of people must be given special consideration.

The UN Standard rules on Equalisation of Opportunities for Persons with Disabilities challenge UN member states to establish, by law, the rights of persons with disabilities, including accession to health services, education and social services, as well as the right to equal participation in society.

The needs and concerns of persons with disabilities must be included as an integral component in development cooperation projects. The first step is to put the rights of persons with disabilities on the agenda when negotiating with the cooperation partners on joint development plans.

The inclusion of disability dimension is most urgent in the social, health, education and employment sectors. It is often necessary to plan for a specific disability component within a project to assure the inclusion. A health project, for example, could have a component focusing on rehabilitation and technical aids for people with disabilities.

Earmarking of financial resources can be used to enhance levels of participation by disabled people. An agreed proportion of an educational programme budget could, for example, be used for training teachers and parents in disability issues.

When considering construction and renovation projects, disabled people's accessibility and mobility requirements can be integrated into the planning of technical works.

People with disabilities are the best experts on their own needs. Disabled people should be listened to directly, either through their own organisations or through other ways.

1.1.5 FINLAND AS A PARTNER

Finland is committed to the development cooperation strategy adopted by the OECD in 1996, which states that cooperation between industrial and developing countries is based on a partnership where the developing countries themselves assume responsibility for their own development.

The Finnish Government's Decision in Principle of 1996 states that development cooperation cannot be a substitute for domestic and private resources of funding which are essential to finance development in any country. Cooperation can act as a major catalyst in the disadvantaged countries, producing favourable conditions for private sector, individual and community initiative.

As a partner in development cooperation, Finland assumes a secondary role while the developing country partner has the primary responsibility for the cooperation process, including project design, implementation and evaluation.

Further, Finland seeks greater coordination between international donors, through strengthening the capacity of partner countries to coordinate development actions financed by different partners.

1.2. TOWARDS A COMMON LANGUAGE

These guidelines harmonise the terminology and methods in Finland's development cooperation with EU practices. A common language makes it easier for partner countries to work with a variety of donors. It also improves aid coordination.

These guidelines are based on integrated project cycle management. A logical framework is used as the tool to systematise the planning, implementation, monitoring and evaluation of development projects.

A project cycle divides a project into phases. It helps to administer the project and provides check points for administrators to verify relevance, feasibility, participation etc. Different phases of the project cycle may be repeated or interrupted.

1.2.1 AN INTEGRATED APPROACH IMPROVES LEARNING

These guidelines are based on *integrated project cycle management*. This approach helps those in charge of project planning, implementation and evaluation to focus on the elements and factors considered most relevant to success of a project.

The elements of an intervention are structured using the *logical framework*.

Figure 1: Logical framework matrix

Overall objectives	Objectively verifiable indicators	Sources of verification	
Project purpose	Objectively verifiable indicators	Sources of verification	Assumptions
Results	Objectively verifiable indicators	Sources of verification	Assumptions
Activities	Means	Costs	Assumptions
			Pre-conditions

The logical framework systematises the setting of objectives and assumptions for a development project and their analysis. It highlights causes and effects between the key elements and provides a tool to present them.

The left hand column of the logical framework portrays objectives of a hierarchy, linking them to the indicators, their verification and assumptions in the other columns.

The integrated approach means that the logical framework is used and the same elements and factors are applied throughout the life of a project. The factors adopted in Finnish development cooperation are described in Chapter 1.3 of this document - "Achieving sustainable development".

As a consequence of the integrated approach, the documents used in different phases of the project cycle have the same format as shown in Annex I.

1.2.2 PROJECT CYCLE - THE LIFE OF A DEVELOPMENT INTERVENTION

The project cycle is a detailed model of the entire lifespan of a development intervention, starting with its identification, going through the implementation, monitoring and evaluation phases, and ending with the lessons learned. Although variations to the standard model are common, the project cycle is a backbone used by the various donors in development cooperation.

The division of a development project into distinct phases helps to define the roles of various parties. It helps to make sure that the decisions are based on relevant and adequate information. The project cycle clarifies the role played by meetings and documentation and makes them more useful.

Based on the information produced at each phase, a decision whether to continue or to change course is made. The assessment of policy and issues affecting sustainability plays a key role in the making of the decision. Some phases may have to be repeated, some phases may proceed according to a revised timetable.

For example, a project may be re-appraised if there have been significant changes in the economic or political environment of the partner country during the planning phase.

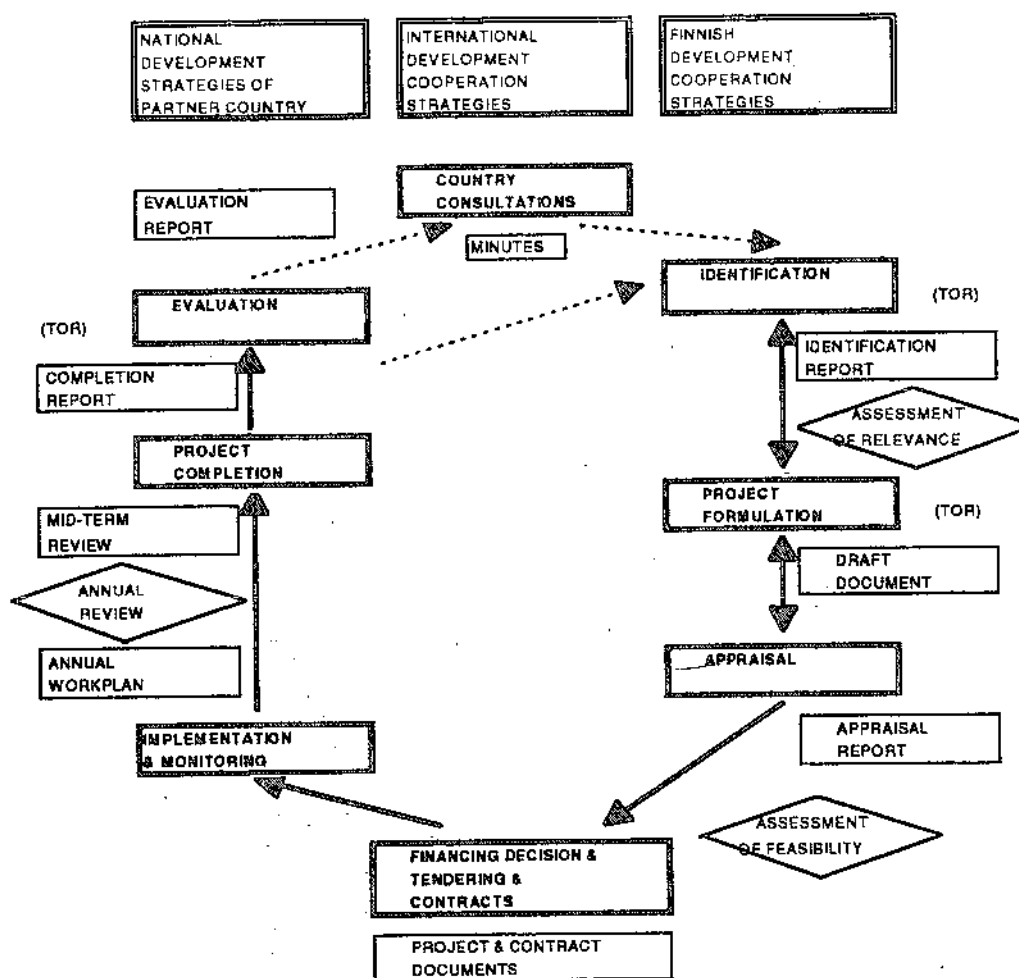
Planning or implementation can be interrupted at any point to allow time for specific studies, assessments or evaluations that will guide the direction of further work.

Terms of reference are used to explain what should be done at the different points and why. A general format for terms of reference is presented in Annex II.

Basic Principles in Finnish Development Cooperation

The following model project cycle is used by Finland in its main partner countries in large, multi-year development projects.

Figure 2: Model project cycle



TOR = Terms of Reference

1.2.3 LEVEL OF PARTICIPATION VARIES

To enhance ownership and sustainability, Finland emphasises the responsibility of the partner country in the planning and implementation of development cooperation.

Dividing a project into distinct phases assists in the identification of various stakeholders, and in the definition of their roles. The diagram on the next page illustrates different levels of stakeholder participation during the planning phases, from initial identification through project formulation and appraisal to preparation of the project document itself.

“Participatory planning” indicates that the initiative and leadership are taken by the beneficiaries in their communities. “Blueprint planning” suggests an expert- or civil servant-driven approach. In many cases, “Collaborative planning”, where planning is a joint exercise, is used.

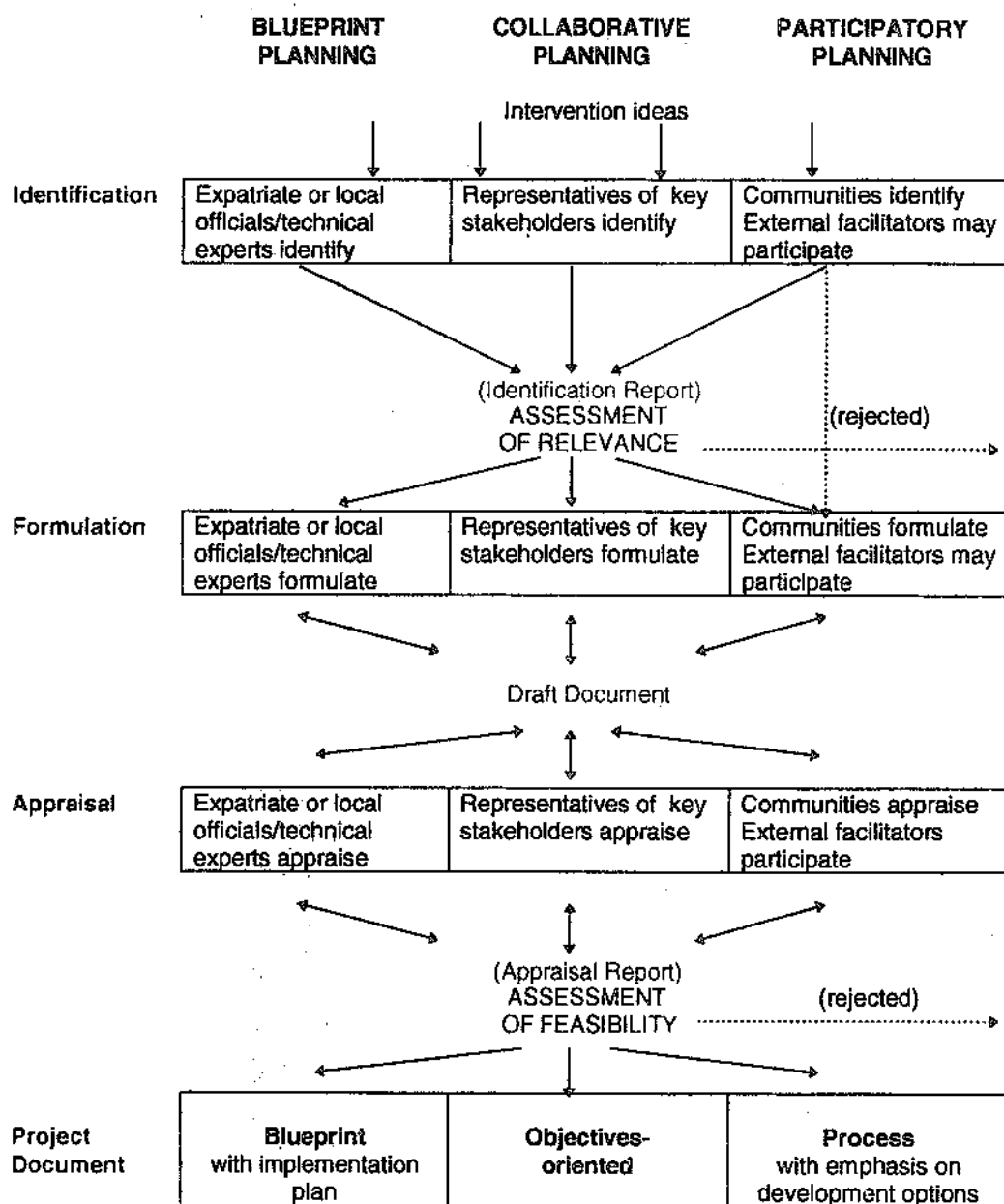
The need for technical expertise, or grassroots participation, varies between projects and between different planning phases.

A planning phase where only technical expertise is used without people’s participation must be complemented by collaborative or participatory methods in the following phases. For example, a project identified and formulated by technical officials and/or experts is appraised by the communities. Thus, within a single project, “participatory”, “collaborative” and “blueprint” planning may be used in its different phases.

The reports and project meetings indicated in the diagram provide check points at which the project plan is verified and adjusted, and at which the level of participation is determined for the next phase. Any planning phase may be repeated.

The project document produced varies in content and level of detail. Whilst a “blueprint document” provides an accurate implementation plan, a “process document” lays emphasis on the development options and is not precise in relation to activities or means. A detailed plan is useful, for example, when constructing a hospital, whereas flexible process is suited to a participatory rural development project.

Figure 3: Participation in planning phases



1.3. ACHIEVING SUSTAINABLE DEVELOPMENT

In the context of a single development project, sustainability means that the development impact of a project continues once the project itself has ended.

Assessment of sustainability is necessary in all phases of the project cycle, in each element of the logical framework, from the overall objectives and project purpose to the activities and resources employed.

Analysis of sustainability may lead to rejection of a project or corrective adjustments. The content and scale of analysis are tailored to each project in accordance with its nature and size.

1.3.1 POLICIES MUST MATCH

Development projects are always planned and implemented within the policy environment of the partner country. A project must be in line with political, economic, environmental, social and cultural environment, and this, in turn, must be conducive to the project's objectives.

Policy environment is analysed at the earliest stages of the project cycle, this analysis continuing throughout the project, normally in cooperation with different donors and the partner country.

Analysis of existing policies and the identification of necessary reforms must cover national, provincial, district or communal levels if they affect the project directly or indirectly.

In the project *identification*, the emphasis is on the analysis of existing policy. Key questions which should be asked are:

- Which are the policies that affect the project directly or indirectly?
- Is the project in line with the policy environment, i.e. do the policies support the objectives of the project?
- Is it necessary, and if it is, possible, to change that policy environment?
- Would a policy reform as such be sufficient to improve the situation?

Without supportive policy environment, or a possibility to have it revised, the project concept must be reformulated or further planning is stopped.

In the project *formulation*, the emphasis is on the identification of policy environment and possible reforms. These often become a part of the project preparation. Keeping in mind that policy changes often take a long time, the contents and timing of reforms must be carefully planned.

The implementation of policy reforms often requires changes in the legal and institutional frameworks.

The policy environment must be analysed for all projects. It is important that all analyses are conducted by the partner country or, at least, in close cooperation with it. Conclusions should be drawn up and agreed together with the partner country.

Policy reform as a precondition for private sector development

To promote private sector development in the Kyrgyz Republic, and thereby economic growth at large, a rapid reform of the financial sector is considered a precondition. To strengthen economic development, Finland has agreed to support the financial sector reform by providing technical and financial assistance to the banking institutions. The aim is to strengthen the banking supervision and to create internationally accepted practices for accounting and internal auditing in commercial banks. In view of the new skills requirements, special emphasis is on training.

The Finnish intervention will be part of the Financial Sector Technical Assistance Project (FINSAC), financed by the World Bank and further supported by a number of other donors. The overall objective is to develop and deepen the financial system, restore public confidence, and to establish, over the medium term, an efficient system of resource mobilisation and allocation, which would become increasingly more liberal and market-oriented and offer a greater variety of instruments both to borrowers and savers.

1.3.2 BETTER VALUE FOR MONEY

Assessment on financial and economic feasibility aims at making sure that resources are being used efficiently and effectively, and that the benefits will be sustained once external support has come to an end.

Financial analysis deals with the financial viability of the project. The basic concepts and principles of financial accounting, planning, control and management are applied. The financial sustainability is the key.

When assessing financial sustainability, the total costs incurred by the project are estimated and weighed against the partner government's or institution's ability to provide continued financing. Special attention is paid to long-term running costs, foreign exchange requirements and the depreciation cost of investments.

User charges are often the best safeguard for sustainable benefits. Where such charges are not realistic nor socially acceptable, it is essential that reliable provisions for financing are made. The ability of the partner country to provide adequate public financing can in many cases be only reviewed in the context of public sector recurrent cost burden.

Economic analysis measures the impact of a development project on the partner country's overall economy and/or on a specific sector. Key elements are: the identification and consistent valuation of all costs and benefits; an appropriate allowance for the phasing of costs and benefits over time; and the evaluation of project acceptability.

In theory, a development project is economically efficient when the sum of the positive effects is greater than the total of resources utilised and any negative effects. In other words, the benefits are greater than the costs and the project produces a net improvement or economic profit for a society. In practice, the analysis is more complicated and must, for example, compare the efficiency of different projects.

Cost-benefit analysis is a technique which aims at expressing efficiency as a single ratio, which can then be used to compare different projects. It is a demanding tool, mainly applicable to "hard" projects in which benefits can be measured in monetary terms. Both costs and benefits are identified in the broadest and most exact sense possible.

Cost-effectiveness analysis determines the unit price of a given benefit, for example, of a single person being able to obtain clean drinking water. The analysis allows the comparison of projects with similar goals and assists in the identification of the most cost-effective way to achieve a specific objective. Cost-effectiveness can be assessed also for "soft" projects such as health or educational programmes.

In theory, a project is most cost-effective when it produces the required positive results for the lowest possible cost or when it produces the greatest positive results for a given level of cost.

The time factor complicates all economic analyses. For an investment decision today, costs and benefits must be considered, which, in many cases, are only incurred several years into the future. One technique is to discount future costs and benefits to their "present values" in order to facilitate comparisons.

In many developing countries, monopolies, import restrictions, price regulation, taxes and subsidies distort market prices to the extent that these do not necessarily reflect true economic value. To tackle this type of distortion, so-called "shadow prices" can be determined and used when making economic analyses.

Both economic and financial analyses require that project objectives and success indicators are clearly defined. Systematic use of the logical framework technique makes this task easier. Analyses conducted during the planning and appraisal phases of a project must be followed-up systematically during the implementation and evaluation phases. Data requirements must be built into the project monitoring and reporting systems.

Someone must pay for the services

In a water supply project, a variety of service levels are provided, ranging from handpump wells and standposts to property connections. The national water tariff is kept low for political reasons. Due to the low tariff, the operator of the water utilities cannot collect from the users a sufficient revenue to pay for electricity, which results in irregular water supply. The subsidies from the Government are insufficient and delayed. Whilst the users with property connections have roof tanks and are not affected by the irregular water supply, those served by public standposts have to queue and minimise water consumption. The project is not feasible unless the tariffs are raised and/or the government subsidies paid.

1.3.3 INSTITUTIONAL CAPACITY MAKES A DIFFERENCE

Adequate institutional capacities enable a country to utilise and manage both national and external resources efficiently.

If local institutional capacities are inadequate, they must be identified and developed. Planning of capacity development requires analyses on issues such as:

- the activities to be carried out by the institutions to accomplish their tasks.
- the actors, institutions or individuals, who carry out the activities.
- the normative context i.e. the vision, values and policies that shape the development of capacity.
- the societal context i.e. the political, social, cultural, demographic and geographic conditions to which the capacity development must respond.
- the physical, intellectual, financial etc. resources required and available for capacity development.

Development of local capacity often means that institutional reforms and human resources development become an integral part of the project. It requires an approach to planning and implementation that encourages mutual learning by donors and local stakeholders.

Improved capacity at local level is a valuable end in itself and, as such, often one of the most important objectives of a project.

Analysing institutional capacity is particularly important in the identification and planning stages, but continues throughout the project cycle.

1.3.4 PEOPLE-CENTERED DEVELOPMENT EMPHASISES SOCIO-CULTURAL ASPECTS

Different subcultures, the relations between them, values, perceptions of ownership and justice, customs, religions, gender roles and beliefs are examples of socio-cultural factors that influence the success and sustainability of a development project. The behaviour of individuals is determined by social structures and networks of social relationships and obligations, as well as by shared knowledge and values. These factors have the power to mobilise and bind people to a development project or to separate them from it.

Socio-cultural analysis helps to identify the various actors involved in, or likely to be affected by, a development project and to understand their nature. Socio-cultural analysis means being alert to a large range of different perspectives and values. It describes what is happening in a society and whether existing values and relationships create an environment where individuals are participating members of society. Such analysis is an essential part of all phases of the project cycle.

Culture should be looked upon as a positive factor and a necessary agent and partner in development. The existing cultural structures, which encourage stakeholders in the partner country to take the responsibility of the project from the very beginning, should be supported. Local people are the best experts concerning their own potential for change. If behavioural or organisational changes are necessary, the commitment of local people should be sought by enabling them to design and create the changes themselves.

Indigenous cultural identity must be respected and the opinions of different sub-groups in a society must be taken into consideration. Local culture must be respected, also when new ways of action are being introduced.

Attention to socio-cultural issues - both to improve the effectiveness of a project and to avoid risks - must be built into the project activities at the earliest possible stage, ideally during project identification.

The following type of questions are helpful when assessing the socio-cultural sustainability of a development project:

- Is the purpose of the project relevant to the local culture? Are the analyses, the approach adopted, and the methods of implementation in line with the local culture?
- Does the local culture mobilise social action? Is it included in conception of the project?
- Who will benefit, directly, indirectly, and how, from the project? What are the effects on the local context?
- Does the project take into account the different subgroups within the beneficiaries and the project's impact on them?
- Will other, perhaps more vulnerable, people be excluded? Could they be incorporated?
- How do the local people commit themselves to the project? In what ways could this commitment be improved?
- Do the persons, groups and institutions involved in the project possess full legitimacy, i.e. are they recognised and respected by the local people?

1.3.5 PARTICIPATION ENHANCES OWNERSHIP

Better ownership means that decision and control are increasingly in the partner country, and transferred there from intermediary, implementing organisations to the beneficiaries. Development must be a participatory process, which means that the various stakeholders influence, and share control, over the development initiatives, decisions and resources which affect their lives.

Development of a sense of ownership, a sense of authority and control, and empowering people to take control of their lives into their own hands, is an important target in its own right.

It is important to assess the possibilities for participation, both from below (NGOs, local organisations) and from above. Government representatives should be encouraged to become more receptive to participatory approaches.

In order to "implement participation", it must be defined in operational terms with regard to each specific project. Typical questions that should be asked are:

- Are all potential stakeholders, women and men, and sub-groups within them, involved in the project?
- How intensive is the participation of the stakeholders?
- What does participation imply in the different phases? (see also Chapter 1.2.3, "Level of participation varies")
- Which levels are involved?
- How is the project integrated into local institutions?
- Have the partner country and the project beneficiaries demonstrated their commitment by e.g. contributing their scarce resources?
- Are the project procedures and finances transparent?

Costs in terms of time and money tend to be relatively high for participatory projects during their early phases. The initial investments in participation however produce a payoff in terms of increased efficiency, sustainability, and saving of time.

1.3.6 GENDER EQUALITY AND PARTICIPATORY DEVELOPMENT

Efficient and sustainable development is possible only when the needs and roles of both women and men are fully recognised in the planning and implementation of projects.

The term gender refers to the socially-constructed roles held by women and men, their responsibilities and the possibilities that are open to them, and also covers relationships between them. Gender is a dynamic concept and includes change over time and space, as well as change during the stages of each individual's life.

In development cooperation, gender analysis guarantees that both women and men have equal opportunities to participate in development, to influence and to benefit.

Gender is not just the relationship between women and men. It also includes the concept of society, including culture, law, religion and politics, and its impact on the roles played by women and men. Analysis of the differences between gender roles should be key criteria when assessing the goals and results of development projects.

Gender analysis is linked directly to efficiency and sustainability. Involving both women and men means that the resources will be used more efficiently. When both women and men take part in the planning and implementation of a project, the objectives are more widely accepted. The resulting benefits are more likely to be sustained once the project has ended.

Gender analysis is carried out in a participatory manner, obtaining information from local women and men. It should also be considered in a framework of social analysis, to take fully into account the social and cultural context.

Constraints on, and opportunities for, the participation of both women and men in development activities and the possibility of them receiving equal benefit, must be identified and taken into account in planning. Steps to reduce constraints and maximise opportunities must be taken.

Gender roles must be taken into consideration, at all stages, by including gender analysis in planning, appraisal, monitoring and evaluation and by including gender specialists in the work.

1.3.7 ENVIRONMENT - NOT ONLY ECOLOGY

All development projects have a direct or indirect impact on their natural or man-made environments. Making development sustainable requires that planners, decision-makers, implementing agencies and evaluators understand these impacts, and operate accordingly. One method of ensuring that adequate consideration is given to significant "external" impacts in planning and decision-making is to apply the principles of environmental impact assessment, EIA.

EIA provides a warning which can help to screen out those projects which will have adverse environmental impacts. EIA is of maximum benefit to planning and decision-making when it is closely integrated into every phase of the project cycle.

Environmental protection is not solely a matter of ecology. In addition to the sustainable use of natural resources and the protection of natural systems, it also refers to the preservation of valuable man-made environments.

Traditions and available incomes strongly affect the use of natural resources, such as forests. Social, cultural and economic factors must thus be included in the analysis, which means that an EIA is to be conducted as interdisciplinary teamwork.

A reliable EIA can never result from an academic exercise in isolation from the community. Only true participation can help to detect real problems and identify sustainable solutions. A participatory EIA, for example, should enable a technical investment to be efficiently sized to reflect the needs of the surrounding communities or the actual capacity which exists for management of environmental impacts.

Every project idea requires a preliminary EIA, in which the extent of any further analysis is decided. The scope of this further analysis can range from a quick assessment to a full-scale EIA. It may be unnecessary to conduct more detailed analyses of some projects, usually smaller ones, in sectors that are not environmentally sensitive.

The participatory EIA process is often a valuable end in itself. In many countries where national or community level environmental management is still lacking, an EIA can provide a forum for the concerns of the local communities and NGOs. In the best cases, it can also help to strengthen a country's capability for environmental management.

Negotiation skills are in demand

The assessment of significance and acceptability of environmental impacts often involve a wide range of values and interests. Conflict may therefore occur between the different public and private parties involved.

An EIA provides both a forum and systematic means by which to identify the various opinions, values and interests, and resolve the problems in a democratic manner using negotiation and mediation.

For example, Finland has supported several countries in the preparation of master plans for their national forests. The planning processes have often involved a variety of environmental conflicts relating to issues such as land tenure, competing use of land and forest, and the rights of indigenous peoples.

In planning situations such as these it is essential to identify the potential conflicts at the earliest possible stage, and to consider the values and interests involved.

In planning situations involving conflict, external experts are easily considered to be a stakeholder group and therefore part of the conflict. It is important to make their role as facilitators and mediators clear. When selecting experts, a good understanding of the political aspects of natural resource management and the possession of good negotiation and mediation skills are extremely important.

1.3.8 TECHNOLOGY MUST MEET THE NEEDS

Technology is part of a society's products, processes and institutions and is a major force in social and political change. In a development project, technology refers to much more than the equipment or the tools which are used and this has far-reaching implications on the sustainability.

It is important that end users participate in the assessment and selection of the technology to be used. The technology employed should be:

- socially acceptable (compatible with cultural and religious requirements, attractive in order to generate the willingness to pay for it).
- politically acceptable.
- affordable (to the end users or, alternatively, to the sponsors who are committed to subsidies) as both an investment and in operation.
- "localised", i.e. compatible with the available human resources, spare parts, necessary tools and "after sales service".
- replicable (so that it can be adopted by a larger clientele - this should encourage private sector participation).
- ecologically sustainable.

In its ideal form, the technology employed in a development project makes use of existing traditions and contributes to greater local, national or regional independence. It promotes creative human activity and should, in this way, lead to the creation of more appropriate technologies. For example, if a house is built relying on local skills and materials, such a project can encourage the local production of construction materials such as tiles.

In development projects which are highly technology-oriented, it is necessary to assess the technology during the identification phase. Appraisal of such projects requires relevant technical expertise. For most development projects, the assessment of technology becomes significant in the planning phase.

2. PROJECT DESIGN	129
2.1 SITUATION ANALYSIS – THE CORNERSTONE OF PROJECT PLANNING	129
2.1.1 Background studies and the analysis of stakeholders	129
2.1.2 Problem analysis – key to the project's framework	130
2.1.3 Objectives reflect an ideal future	132
2.1.4 Strategic choices begin by fixing the project purpose	133
2.2 PLANNING WITH LOGIC	137
2.2.1 Logical framework is a practical tool	137
2.2.2 Intervention logic states the strategy	138
2.2.3 Assumptions must hold	140
2.2.4 Indicators make the plan concrete	143
2.2.5 Approach describes how	148
2.2.6 Organisation determines roles and responsibilities	148
2.2.7 Budget details financial framework	148
2.2.8 Various roles of the project document	149

2. PROJECT DESIGN

2.1. SITUATION ANALYSIS - THE CORNERSTONE OF PROJECT PLANNING

The planning of a development project, or any other type of development intervention, starts with an analysis of the situation. The purpose is to identify the needs, interests, priorities and resources of the stakeholders, from the central government all the way to the final beneficiaries, and to assess the different possibilities for improving the situation.

The identification process starts from a dialogue between Finland and the partner country. The analyses begin with general and sector-specific background studies and identification of the stakeholders. The stakeholders together state the problems. Analysis proceeds to a more detailed assessment of objectives and of the project purpose.

Alternative strategies are evaluated in the light of Finland's development policies and the sustainability of the development impact. The possible need for more detailed studies is identified.

Analysis brings together the different opinions and views. It is a joint exercise carried out by representatives of the key stakeholders.

2.1.1 BACKGROUND STUDIES AND THE ANALYSIS OF STAKEHOLDERS

The purpose of the background studies is to make available reliable, analysed data. Background studies, including analysis of the stakeholders involved, constitute the first steps in the planning of any development activity.

Background studies are carried out at macro level e.g. as country and intersectoral studies, and include sector-specific analyses as well as studies in the cross-cutting issues introduced in Chapter 1.1.4 "Policies require action" and Chapter 1.3 "Achieving sustainable development". Evaluations carried out on similar interventions in the past are also consulted.

At this stage it is also important to identify other donors and projects involved in the same sector and to coordinate with other actors.

The scope of background studies depends on the complexity of the issues being addressed, and the availability of information, such as previous studies or government plans.

Stakeholders are groups of people, organisations and institutions that will affect and may be affected by the project. Stakeholders must be involved in both the background studies and in the further project planning as early as possible. This helps to focus the project on relevant needs and opportunities, increases ownership and improves sustainability.

Stakeholders can be categorised on the basis of each one's interest. For example, government agencies, NGOs, and low-income households, are often distinct stakeholder groups.

Analysis of stakeholders is conducted as a participatory exercise, often in the form of a seminar or workshops. The analysis covers the needs, interests and priorities of the different stakeholder groups as well as their human, institutional, economic and physical resources.

A single project is unlikely to satisfy the interests of all stakeholders. The stakeholders whose needs are considered to have highest priority, will be the project beneficiaries. The beneficiaries are thus a limited group among the stakeholders. Other groups directly involved in the project may include the providers of the services which the beneficiaries will use and from which they will benefit.

Critical points in stakeholder analysis

Stakeholder grouping requires careful analysis and a thorough knowledge of the geographic project area, its inhabitants and their culture. Assumption that different groups of beneficiaries share the same values and needs can be misleading.

This can be exemplified by an education project, where it was assumed that the same programme could be applied within a whole administrative region. This did not work, because the region comprised two, quite distinct, sub-cultures with radically distinct expectations: those whose livelihood was fishing and those who were farmers.

2.1.2 PROBLEM ANALYSIS - KEY TO THE PROJECT'S FRAMEWORK

The analysis of problems guides the planning. This analysis constitutes a check point for the relevance of an intervention; either justifying it or proving it unnecessary or impossible.

The identification of problems is most reliable when undertaken in a participatory way. It is important that planners take into account different groups, and consider both general and group-specific problems. For example, men and women often perceive problems in different ways.

Problem analysis must go beyond a simple listing. The stakeholders should address questions such as why the problems occur and why they persist. Joint discussion of these questions is, in itself, a valuable forum for learning and can provide vital information.

People know their problems

Preparation of the project document for a Rural Water Supply and Environmental Program began with participatory appraisals. These were organised by local experts in order to incorporate the views of the rural communities.

Information was collected on geographical, time-related, social, technical and institutional issues. Consideration was given to the communities' heritage, experience and knowledge and how this influenced attitudes and behaviour. In the participatory appraisals, communities expressed their views on the problems, put them in order of priority and suggested possible solutions.

The second step in the project preparation was to organise a planning workshop. The data which was collected earlier was brought to the workshop, to enable government representatives at different levels to become familiar with the problems and solutions being proposed by the communities. The workshop produced recommendations for strategic approaches.

The institutional set-up which was considered most acceptable and sustainable by the workshop, was assembled. The decisions made were based on an analysis of the institutional, social, technical and environmental sustainability. The workshop also carried out an analysis of the programme environment, including the relevant government policies.

Detailed project targets and activities were not developed at the workshop. This allowed the final project document to have the flexibility required for process-oriented management. The project document's role is to be a guideline, on the basis of which plans are prepared for practical work.

In the problem analysis, problems should be stated as a situation which needs to be improved, and not in a form which expresses the absence of a solution. For example, rather than saying "a lack of hospitals", the problem should be "high infant mortality".

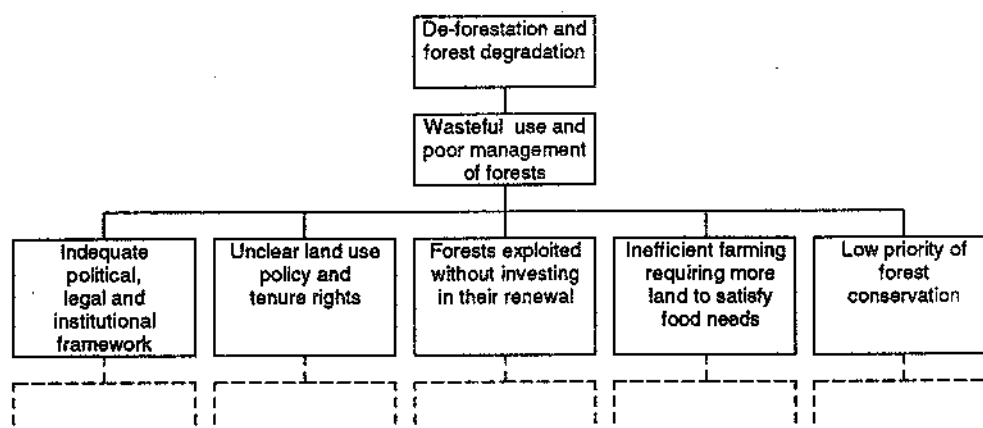
Project Design

Listing of possible solutions at an early planning stage easily hampers objective and open-minded problem analysis.

The “problem tree” technique is a tool which is useful in the identification and analysis stages. Users must have the knowledge and skills to use it and they must also understand the project environment.

A problem tree usually consists of several levels, a hierarchy of interlinked problems. In this hierarchy, a problem at a lower level (in conjunction with other problems at that level) leads to the problem positioned one level above it. Connecting lines indicate cause-effect relationships. In the following example, three levels of problems are shown (with the fourth, fifth etc. lower levels continuing downwards).

Figure 4: Example of a problem tree



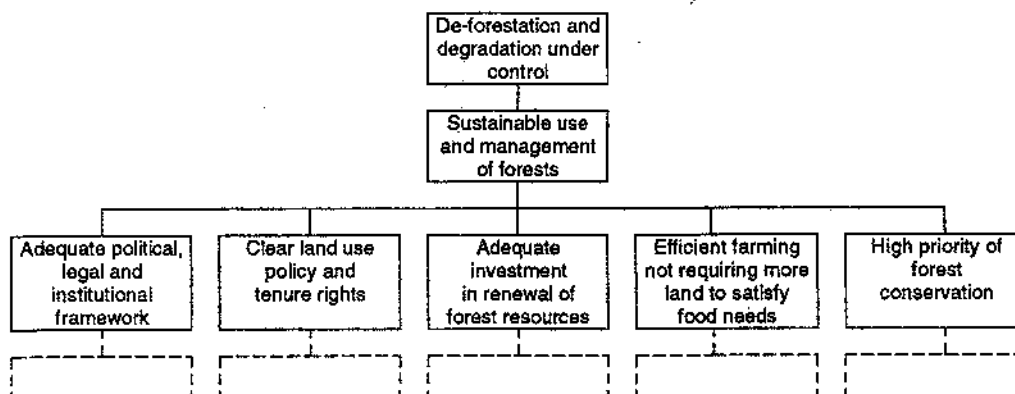
2.1.3 OBJECTIVES REFLECT AN IDEAL FUTURE

The identification of objectives requires the analysis of problems. The problem tree serves as a tool.

The situations recorded as requiring improvement during the problem analysis are converted into corresponding positive statements, i.e. achievements to be made or objectives targeted. If a problem is described as “inefficient farming requiring more land to satisfy food needs”, the corresponding positive statement is “efficient farming not requiring more land to satisfy food needs”.

Another diagram is then formulated where every cause-effect relationship between problems becomes a positive means-end relationship between objectives.

Figure 5: Diagram of objectives



This diagram represents an ideal future situation where the desired conditions are fulfilled. Attainment of an objective at a lower level (together with other objectives at that level) leads to realisation of an objective one level higher.

The validity, both of the objectives and their means-ends relationships must be checked. Objectives so derived might not always be realistic, in which case other solutions should be sought. If, for example, there is a problem stated as "low world market price of timber", the corresponding objective would become "high world market price of timber". This is unlikely to be an objective that could be attained within the framework of any single development project. However, "product diversification" or "further processing of timber" might be other solutions to the same problem.

Each of the branches in the objective tree represents an alternative strategy for the future project. The diagram therefore becomes a useful tool when comparing and assessing the alternative ways of tackling the problems. One or more of the alternative strategies are included in the project plan.

2.1.4 STRATEGIC CHOICES BEGIN BY FIXING THE PROJECT PURPOSE

Screening of alternative strategies begins by defining the *project purpose*, i.e. stating either the focus of the project or the reason for it. The purpose is derived from the diagram of objectives. From the analytical point of view, each project can have only a single purpose.

The project purpose describes the improved situation. The project purpose can relate to the economic (income, productivity), social (living conditions,

Project Design

health), or personal (fulfilment of aspirations, human rights) environment of the beneficiaries. The benefits must be sustainable.

The project purpose should not be stated as if it were the delivery of a service, but as a sustainable utilisation of that service by the beneficiaries. In a housing project, for example, the project purpose should not be stated as "construction of houses for low-income households", but as "low-income households' housing conditions improved".

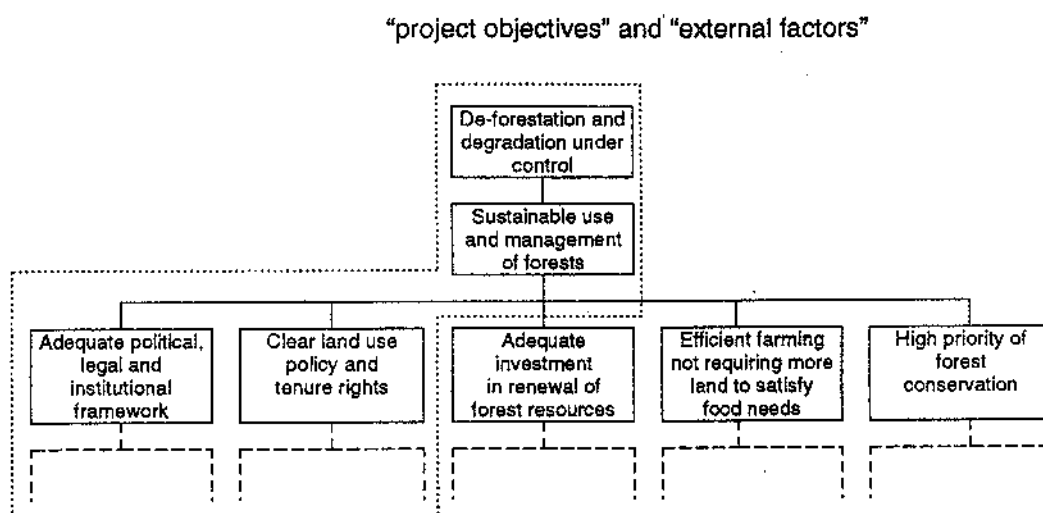
Selecting a project purpose high in the objectives hierarchy usually calls for a multi-component programme, i.e. a programme with several strategies which complement one another. A project purpose lower down the scale would suggest a smaller project. The resources of the different stakeholders, which were analysed earlier, thus lay ground for the selection of the project purpose.

In the forestry project example, drawing the project purpose from the objective "sustainable use and management of forests" might call for an extensive programme covering the whole forest sector. Taking the project purpose from the objective "clear land use policy and tenure rights" would suggest a smaller project focusing on those aspects.

Some of the objectives of the diagram, which are required in order to achieve the project purpose, are defined as "project objectives". The other objectives may be achieved by others and, in subsequent analysis, are considered as "external factors" which can affect the success of the project.

The figure on the next page demonstrates the division of objectives into the two categories. The project objectives set the framework for the strategy of the project.

Figure 6: Division of objectives into two categories



Selection of the project strategy (i.e. the division of the objectives into the two categories) is based on a number of factors, such as:

1. RELEVANCE

The degree to which the proposed strategy corresponds to the needs of the beneficiaries.

2. IMPACT

The proposed strategy's predicted impacts on the beneficiaries.

3. EFFECTIVENESS

The degree to which achieving the lower level objectives of the proposed strategy will contribute to achievement of the project purpose.

4. EFFICIENCY

The estimated quantity, quality and availability of means and resources required by the proposed strategy. The presumed cost-effectiveness of the proposed strategy in transforming the means into results.

5. POLICIES

Correspondence of the proposed strategy with local policies and its compatibility with the general objectives of Finland's development cooperation policy.

6. SUSTAINABILITY

The likelihood of the proposed strategy to:

Project Design

- correspond with local policies;
- be in line with, or strengthen, local institutional capacity;
- be economically and financially sound;
- be suitable to local socio-cultural context;
- be based on participation of local stakeholders;
- be based on participation of both men and women;
- create positive impacts on environment;
- apply appropriate technology.

7. ASSUMPTIONS AND RISKS

Likelihood of external factors and risks to affect negatively the proposed strategy.

Analysis using these factors results in each alternative strategy acquiring a different profile. These profiles can then be used as the basis for identifying the most pertinent and feasible strategy for the project.

The Intervention profile/performance summary-form presented in Annex IV can be used to compare the different profiles of the alternative strategies. The same form is used for monitoring and evaluation as well, thus enabling the same criteria to be applied when assessing success or failure throughout the lifetime of a project.

All the factors seldom support the same project strategy. For example, one strategy may be the most feasible from the environmental viewpoint, and another the most feasible from the financial viewpoint.

In such cases, the stakeholders negotiate, and jointly determine, the *decisive factor* to be employed in strategy selection, i.e. they decide which factors are to be given priority and why. To be able to decide this, more detailed studies might be required. It may be necessary to interrupt planning activities to conduct the additional analyses.

In general, more detailed studies will also be necessary once a strategy has been selected. The needs for such specific assessments are identified together with selection of the strategy.

As a result of the analysis of alternative strategies, the following elements of the project can be presented:

1. The project purpose
2. The project strategy
3. The *decisive factor* for the selection of the strategy
4. The need for further studies

Reaching this stage in the planning process is often considered as the end of the identification phase of the project cycle.

2.2. PLANNING WITH LOGIC

The situation analysis presented in Chapter 2.1 provides the information, which is required to define the project's intervention logic, and this represents the basis for further planning.

The logical framework method includes an assessment of the project environment; external factors have a major influence on success or failure. The identification and analysis of these external factors therefore constitute a crucial task.

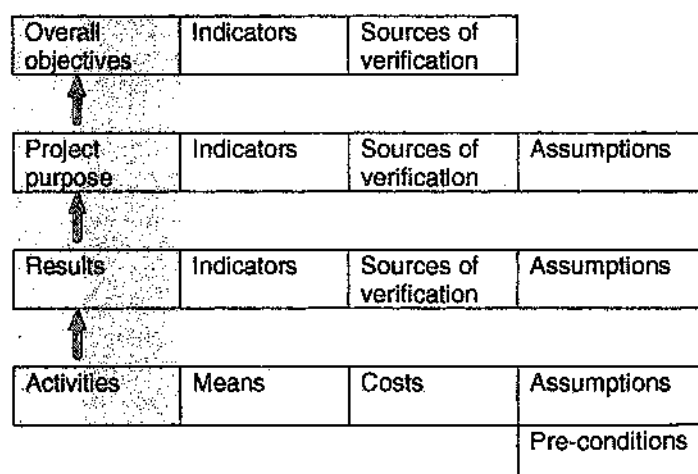
The establishment of indicators makes the plan real. The indicators show, in concrete terms, what happens and where. Indicators serve their purpose only if they can be checked in a feasible manner.

The chosen indicators and their sources of verification provide the basis for monitoring and evaluation of the project.

2.2.1 LOGICAL FRAMEWORK IS A PRACTICAL TOOL

The logical framework is a tool which improves project planning and implementation. It is a systematic method for setting and analysing the objectives of a development project and the assumptions behind it. The logical framework stresses the causal relationships between key elements and provides a standard model for their presentation.

Figure 7: Intervention logic and the logical framework matrix



However illustrative the matrix presentation, it should be remembered that the logical framework is only a *tool* to be used in the *process* of development planning. The process of involving various stakeholders is an important goal in itself.

Analysis of the background information plays a key role in successful application of the logical framework. Impact assessments in cross-cutting issues, such as the policy environment, institutional capacity and gender, are carried out in order to assess sustainability.

Other planning tools can complement the logical framework. At the grassroots level, for example, Participatory Rural Appraisal (PRA) methods can be used to facilitate a participatory planning process. (See also Basic Principles: Chapter 1.2.3 - "Level of participation varies"). Even if PRA or other methods are used, the information produced is structured in the logical framework matrix.

Correct application of the logical framework requires methodological, organisational and communication skills that can be acquired or improved through training. Thorough knowledge of the project environment, its physical area and population, are also required.

2.2.2 INTERVENTION LOGIC STATES THE STRATEGY

The situation analysis presented in Chapter 2.1 provides the necessary inputs for further planning. The further planning is conducted using the logical framework matrix, which portrays the different aspects and their contribution to the success of the project.

The proposed project strategy defines the intervention logic. As described in Chapter 2.1.4 "Strategic choices begin by fixing the project purpose", it is derived from the diagram of objectives. The intervention logic is dependent on the project purpose and, in addition, states the project's overall objectives, results, activities and means.

The *project purpose* states the specific objective of the project, i.e. the improved situation from the point of view of the beneficiaries (see Chapter 2.1.4 - "Strategic choices begin by fixing the project purpose").

The *overall objective(s)*, on the top of the intervention logic, describe(s) the long-term development goals to which the project makes a contribution. Several development projects may contribute to the same overall objective. Its attainment often takes longer than a single project's lifetime.

The *results* are derived from the objectives which, together, lead to the project purpose. Results should be stated as an improved state of affairs such as "adequate legal framework exists" or "peasants are planting trees". Results may be, for example, services and infrastructure delivered by the project and used by the beneficiaries. Thus, results are not only physical outputs but a start to enjoyment of sustainable benefits.

The activities are derived from the lower level objectives which, combined, produce the results. When these activities are carried out, the means are transformed into results that together will achieve the project purpose.

In the project document, activities should be expressed as processes which will be then broken down into more detailed tasks in workplans. For example, the activity "training in occupational therapy" is in works plans broken down into "curriculum preparation", "theoretical classroom exercises", "practical hospital training", "student examinations", and "follow-up and continuing education".

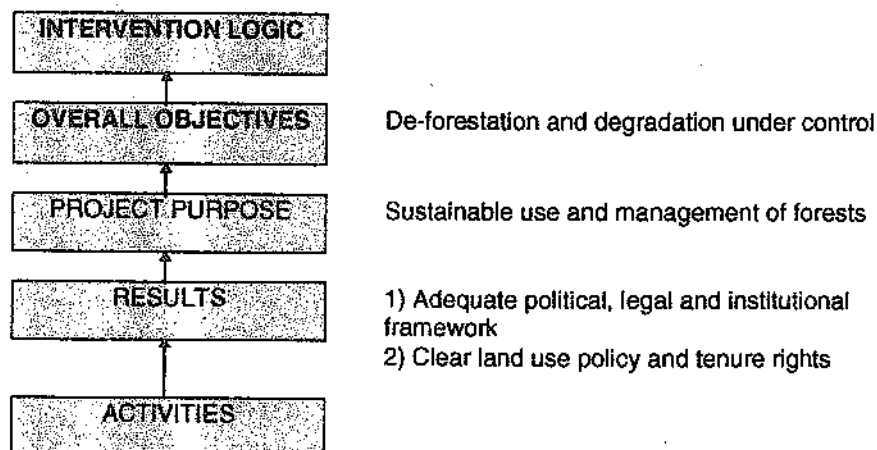
The *means* are human resources and material inputs required to carry out planned activities and manage the project. As in the case of activities, means are first defined in general terms, and then detailed later in terms of quantity, quality and finance.

Although the building-up of the intervention logic is based on the diagram of objectives, the tool should not dominate the planning. Planners should be prepared to modify the intervention logic as various needs and ideas arise during the participatory planning process.

The intervention logic forms the first vertical column of the logical framework matrix.

Figure 8: First vertical column of logical framework

in the forestry project example:

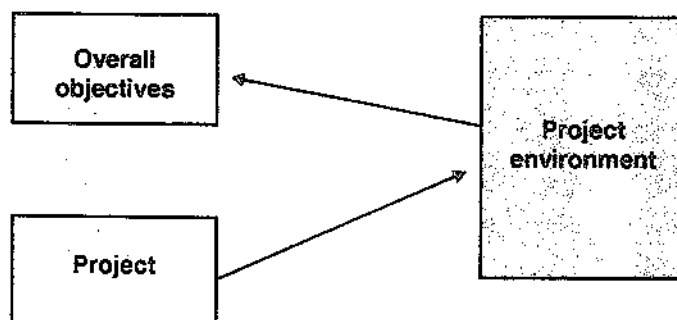


2.2.3 ASSUMPTIONS MUST HOLD

The intervention logic does not represent entire reality. A variety of *external factors*, even though they are outside the scope of the project, influence, or even determine its success. The identification of these external factors and an analysis of their influence play an important role in project planning.

In total, the external factors constitute a project's environment. The project objectives can be achieved only in a favourable environment.

Figure 9: The project and its environment



Some external factors arise from the objectives presented in the diagram of objectives. These are the objectives which are not included in the proposed project strategy and the intervention logic.

Other external factors emerge during the participatory planning process or are identified through additional studies.

According to the "project objectives" of the forestry project example (see page 29), the project will concentrate on the political, legal and institutional framework as well as on the land use policy and tenure rights. The "external factors" are however also necessary to reach the project purpose "sustainable use and management of forests". One of the assumptions is that there is adequate investment in renewal of forest resources i.e. in replanting of trees. This, in turn, depends on issues which give an economic value to trees and create incentives to plant them. Another assumption is that farming practices are improved so that forests do not have to be cleared for agriculture to increase food production. The third assumption derived from the diagram of objectives is that the partner Government gives high priority to forest conservation. This can also be a precondition to be met before project activities begin. In addition to the above assumptions, which are all derived from the diagram of objectives, there may still be other external factors identified in the planning process.

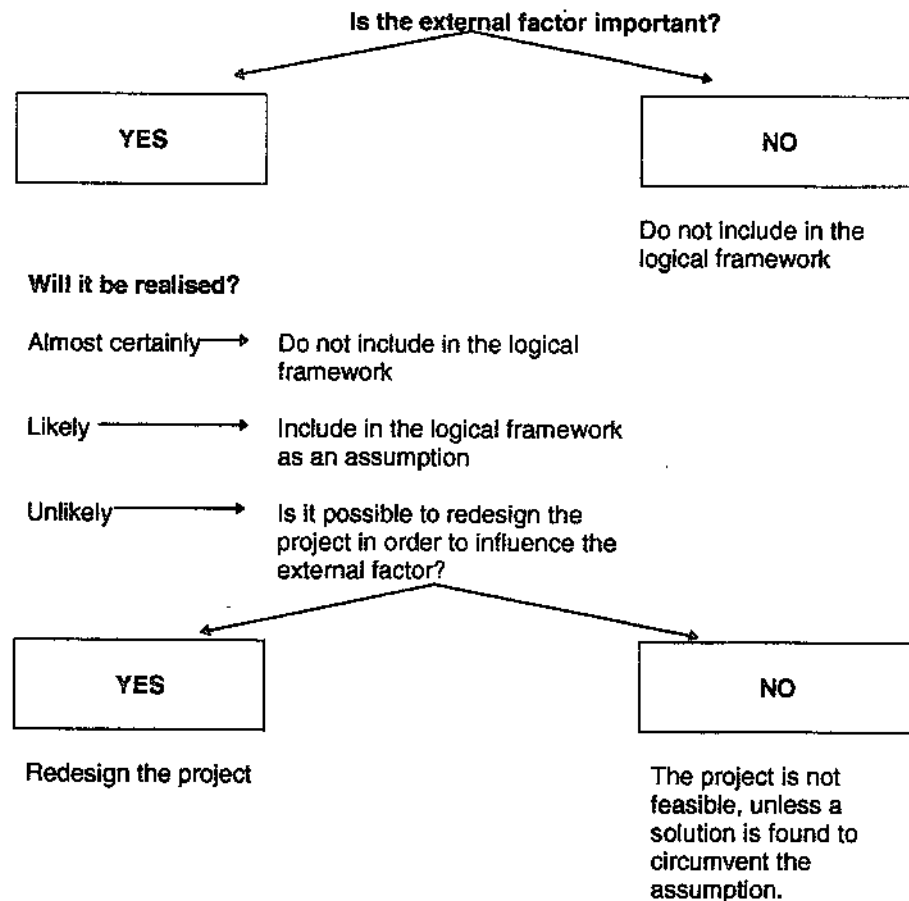
In the logical framework matrix, external factors and risks are expressed as positive conditions i.e. assumptions important for the success of the intervention. To decide which assumptions to include in the matrix, an assessment of their influence and likelihood to materialise is necessary.

In the assessment, the external factors are placed in the diagram of objectives at the appropriate level. The extent of their influence is assessed by posing the following questions:

1. Will the external factor be important for the success of the intervention?
2. Is the external factor likely to occur?
3. Is it possible to redesign the intervention if required by the external factors?

The possible alternative answers and their consequences are illustrated in the following diagram.

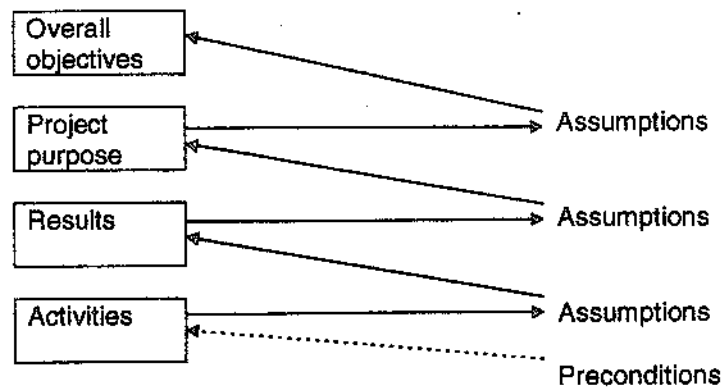
Figure 10: Analysis of external factors



Assumptions link different levels of the intervention logic. In the logical framework matrix, they are placed according to their position in the diagram of objectives. For example, results will be achieved only once activities have been carried out and the assumptions at that level have materialised. A precondition is a condition that must be fulfilled before project activities can begin (see the forestry project example on page 35).

Assumptions form the last vertical column of the logical framework matrix.

Figure 11: Assumptions in the logical framework



2.2.4 INDICATORS MAKE THE PLAN CONCRETE

Indicators describe the project's overall objectives, purpose, and results in operational and measurable terms. They enable reliable monitoring and evaluation of the project.

The joint specification of indicators by key stakeholders helps to analyse what the project means to the stakeholders. Important points often emerge which have not been recognised in the previous planning phases.

Indicators are established in the planning phase but they can be revised when the project concept is revised. Additional indicators can be established, for example, to meet the requirements of an evaluation.

For most projects, it is necessary to specify both qualitative and quantitative indicators. It is often useful to have several indicators for a single objective.

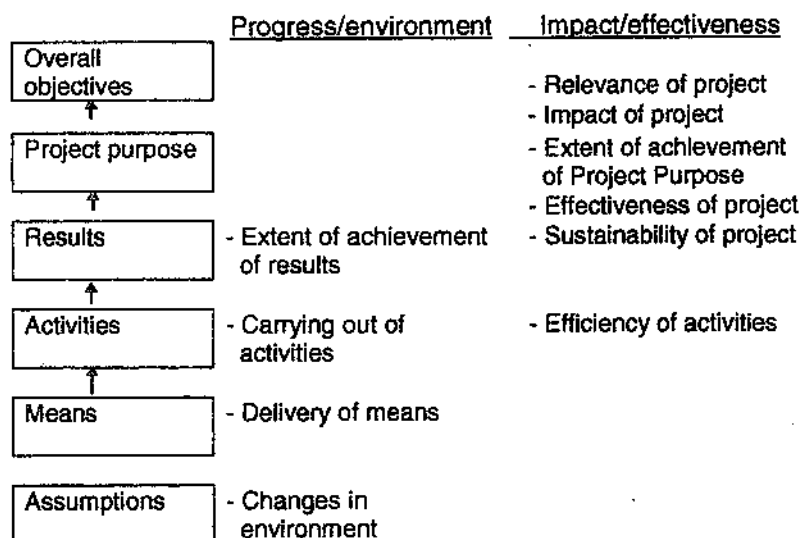
Quantitative and qualitative indicators in a NGO health project

Both qualitative and quantitative indicators are used in a Training Health Centre project in Malawi, supported by a Finnish NGO. The quantitative indicators on different levels include number of visits to the out-patient department and antenatal clinic, vaccination coverage, percentage of deliveries assisted by trained personnel, and the number of cases of different diseases and malnutrition divided by sex and in age groups. The qualitative indicators used measure the satisfaction of the people with the different health services given, the involvement of different groups of people in decision-making in the local management committee and the type of decisions made there.

Sometimes it may be too difficult, or too costly, to use direct indicators. For example, the quality of roofing or the number of radio sets possessed by a community might serve as an indirect indicator to measure the income level.

An indicator must answer questions such as "How much?", "What?", "Who?", "For how long?" and "Where?". To answer these questions, the sources of verification must be established, i.e. it is necessary to define how the indicator will be checked in practise. It is important to define an optimal number of indicators, since too many, or too complex, indicators can be difficult and costly.

Indicators are established on different levels of the intervention logic and the logical framework. Some indicators measure progress or changes in the project environment, others are used to monitor impact, effectiveness, efficiency etc.

Figure 12: Issues to be monitored using indicators

In order to monitor effectiveness and impact, one requires appropriate indicators. The indicators should give an "early signal" of progress towards the project purpose and the overall objective. As an example, the indicators can measure whether the beneficiaries have access, are using, and are satisfied with the project services. This gives an indication that the project is offering relevant services and the project purpose is likely to be met.

Statistics-based indicators such as literacy rates by sex, infant mortality or value of agricultural exports can also be used to monitor effectiveness and impact.

Specific indicators are often necessary in monitoring factors ensuring sustainability, presented in the Basic Principles, Chapter 1.3 "Achieving sustainable development".

The indicators are used continuously by the project management. The related data-gathering activities should be a part of the project. The indicators may also be checked by external evaluators.

The specification of indicators and their sources of verification provide the basis for project-specific monitoring and evaluation. *Baseline studies* are often necessary for identifying indicators and in order to establish the actual departure point using them.

In the logical framework matrix, indicators form the second vertical column. The third column should be reserved for their sources of verification.

A complete logical framework matrix can now be drawn up.

Figure 13: Logical framework matrix

Overall objectives	Objectively verifiable indicators	Sources of verification	
Project purpose	Objectively verifiable indicators	Sources of verification	Assumptions
Results	Objectively verifiable indicators	Sources of verification	Assumptions
Activities	Means	Costs	Assumptions
			Pre-conditions

For programmes with several sub-projects, or for distinct project components, it can be useful to extend the logical framework across several interlocking frameworks. This makes more detailed planning possible and assists in the division and definition of responsibilities.

When using interlocking matrices, the results of the larger programme form separate components or sub-projects. The project purpose of the larger programme becomes the overall objective for all the components. Results of the programme framework become the "component purposes".

In the following picture, a large programme is first presented in a single logical framework matrix which is then broken down into several interlocking matrices, each of them presenting, in more detail, one result (a component or a sub-project) of the programme.

Figure 14: Logical framework matrix for a programme and an interlocking matrix for its result 1 (component 1)

Logical framework matrix for the programme

Overall Objective 1	Overall Objective 2	Indicators for overall objectives	Sources of verification	
Project Purpose	Indicators for project purpose	Indicators for project purpose	Sources of verification	Assumptions
Result 1 (Component 1)	Result 2 (Component 2)	Result 3 (Component 3)	Result 4 (Component 4)	Assumptions
Indicators for result 1	Indicators for result 2	Indicators for result 3	Indicators for result 4	
Sources of verification	Sources of verification	Sources of verification	Sources of verification	
Activities for result 1	Activities for result 2	Activities for result 3	Activities for result 4	Assumptions
Means	Means	Means	Means	Preconditions
Costs	Costs	Costs	Costs	

Logical framework matrix for programme component 1

Component Objective	Indicators for component objective	Sources of verification	Assumptions
Component 1 Purpose	Indicators for component 1 purpose	Sources of verification	Assumptions
Component 1 result 1	Component 1 result 2	Component 1 result 3	Assumptions
Indicators for result 1	Indicators for result 2	Indicators for result 3	
Sources of verification	Sources of verification	Sources of verification	
Activities for component 1 result 1	Activities for component 1 result 2	Activities for component 1 result 3	Assumptions
Means	Means	Means	Preconditions
Costs	Costs	Costs	

Logical framework matrices for other programme components

2.2.5 APPROACH DESCRIBES HOW

The planning process and the logical framework matrix as its outcome, provide the basic contents for a project document. In addition, the project document format presented in Annex III contains information on how the project will be implemented.

The implementation approach refers here to issues such as the planned geographic coverage of the intervention (national, regional, etc.), its general timeframe (short-term, medium-term, long-term), the intended level of participation and e.g. whether it is a pilot project to be extended to other geographic areas at a later stage. The general timeframe is further detailed in a tentative timetable.

2.2.6 ORGANISATION DETERMINES ROLES AND RESPONSIBILITIES

Implementation organisation is designed based on the logical framework and Finland's cooperation policies. Partner countries themselves must assume the responsibility for, and ownership of, the intervention. Finnish assistance plays a catalytic role in the development process. An example of an organisational structure for the management and monitoring of a large project is presented in Annex V.

An external agency, a consulting company or other institution, can be selected by Finnish and partner country authorities to provide support services in implementation. The services normally include technical assistance personnel, financial services and administrative support. The agency assists project personnel in planning and monitoring throughout the project cycle. However, the agency does not represent the Government of Finland nor the partner country.

2.2.7 BUDGET DETAILS FINANCIAL FRAMEWORK

The budget provides the financial framework for implementation. It reflects internal priorities of the project and different roles and responsibilities of the stakeholders. The budget draws a picture to illustrate which way the intended Finnish contribution is part of the general financial framework, local and foreign, for the sector or a programme.

The responsibility and ownership of the partner country are confirmed through its financial contribution to the project. When project implementation is planned, the possibilities of different stakeholders to contribute financially are analysed.

The budget specifies the contributions by source, such as local government sources, beneficiaries' direct contribution, Finnish contribution and other foreign sources. The use of the different contributions and the timing of their availability is planned. Contributions-in-kind such as premises or personnel are determined in financial terms or, if that is not possible, in numeric terms such as person-months, square-metres etc. The budget is prepared jointly by the key stakeholders' representatives.

In implementation, the budget is reviewed annually and revised according to need and possibility. The actual expenditures are regularly compared with the budget figures and the progress made.

2.2.8 VARIOUS ROLES OF THE PROJECT DOCUMENT

The project document, which is produced as a result of the planning process described in these guidelines, is used as a planning tool in the preparation of work plans. The original project document is reviewed annually and, if necessary, revised in the annual work plans.

The work plans specify the contents of the project document and adjust it to the changing project environment. Preparation of work plans is described in Chapter 3.3.1.

The project document is also used as a legal tool in various agreements. It is annexed to the intergovernmental agreement between Finland and the partner country. It also serves as the basis for contracting a consulting company, or other institution, to provide support services to implementation.

3. MONITORING	153
3.1 HOW STAKEHOLDERS MONITOR	153
3.2 INTEGRATED APPROACH FACILITATES MONITORING	154
3.3 WHAT IS MONITORED AND HOW	156
3.3.1 Progress reports	156
3.3.2 Annual Monitoring Reports	159
3.3.3 Other performance monitoring	163
3.3.4 Financial reports	164

3. MONITORING

Monitoring is the continuous assessment of the intervention and its environment. It takes place at all levels of management and uses both formal reporting and informal communications.

These guidelines determine the issues to be monitored within a single intervention, be it a programme, project or other kind of cooperation. A minimum common format for progress and monitoring reports is established, based on which, each project will build its own internal monitoring design.

The approach aims at developing the partner country's own monitoring and reporting systems rather than imposing on them parallel systems used only for projects with Finnish contribution.

3.1. HOW STAKEHOLDERS MONITOR

Monitoring is the continuous assessment of the intervention and its environment with regard to the planned objectives, results, activities and means.

Monitoring enables a stakeholder to review progress and to propose action to be taken in order to achieve the objectives. Monitoring identifies actual or potential successes or failures as early as possible and facilitates timely adjustments to the operations.

Monitoring takes place at all levels of management and uses both formal reporting and informal communications. Representatives of different stakeholders are engaged in monitoring:

- the local and Finnish government officials, who are not directly involved in the implementation monitor the interventions externally;
- the local and expatriate project managers i.e. the management team of the intervention monitor it internally;
- the beneficiaries and other affected groups monitor the intervention when they participate in its implementation, use its services etc.

Monitoring

An example of a project specific internal management and monitoring set-up is presented in Annex V. The example covers the stakeholders involved in the project but excludes others who may be affected by it. The set-up is best applied to large projects in countries where there is a Finnish Embassy. Such a multi-level set-up is not justified for small projects.

Design of a project specific monitoring system is essential during the formulation or early implementation phase. Good design is based on the clear setting of measurable objectives and assumptions for the intervention and its components, for which indicators are defined.

For the selected set of indicators, sources of verification are established and provisions made for collecting data and managing records. If project external statistical information is used, institutional arrangements for gathering, analysing and reporting data are agreed with local statistics offices.

The actual departure point, i.e. benchmarks which describe the situation and trends during a particular period, is established using the defined set of indicators.

Baseline studies are often used to identify indicators and give contents to them. Baseline study is a collection of data which describes and analyzes socio-economic and other conditions and trends in a particular site during a particular period. The indicators set through a baseline study are used at a later date as reference points to demonstrate that an objective of the project has been reached and that a change has occurred.

Special emphasis will be put on monitoring capacity building within the partner countries and organisations, with the aim of making the monitoring activity sustainable.

3.2. INTEGRATED APPROACH FACILITATES MONITORING

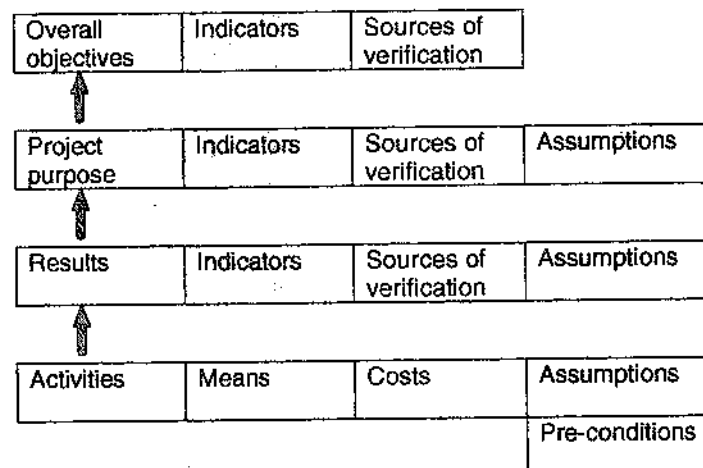
The integrated approach to project planning, implementation and evaluation ensures that the same criteria is used all along the project cycle.

The integration means that the same elements, e.g. impacts on such factors as gender and environment, are monitored throughout the project. This is realised by using the same basic format for all reports, including the monitoring reports. The project document format used is presented in Annex III.

The use of the logical framework is part of the integrated approach. It systemises the analysis and setting of objectives and assumptions. In the logical framework matrix, the project's overall objectives, purpose, and results are pronounced in operational and measurable terms by using indicators.

In the logical framework, indicators are the main tool for monitoring progress towards achieving the objectives. The hierarchy of indicators follows that one of the objectives: some indicators measure the achievement of results, others the achievement of the project purpose.

Figure 15: Logical framework and levels of indicators

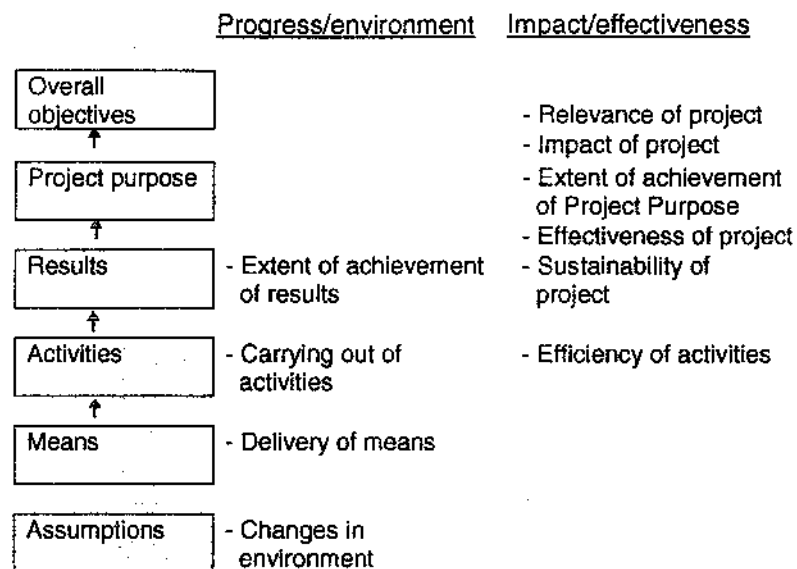


Since no project can be planned nor implemented in isolation from its environment, the external factors are equally important to be monitored. In the logical framework, the external factors are expressed as assumptions, the likelihood of which to materialise must be monitored.

3.3. WHAT IS MONITORED AND HOW

Issues to be monitored include progress of implementation, environment of the project, and its impact and effectiveness. These, and other issues to be monitored, can be positioned on different levels of the intervention logic as presented below.

Figure 16: Issues to be monitored using indicators



In formal reporting, these issues to be monitored are addressed in progress and monitoring reports.

3.3.1 PROGRESS REPORTS

The project document normally is not precise in relation to activities and means. It is usually considered rather as a "process document", with emphasis on development options and objectives. During implementation, the project document is specified and adjusted to the changing environment in *work plans*.

The work plan is derived from the logical framework matrix for the intervention. The activities, expressed as processes in the project document, are broken down into more detailed tasks (see page 33) for which timing is specified. Operational responsibilities are further elaborated. The work plan is presented together with a budget which details the delivery of means. An example of a work plan format is presented in Annex VI.

The extent of the achievement of *results* is monitored by comparing the actual results with those planned in the project document and the work plans. The indicators used measure behavioural change such as "involvement of people in local decision-making" or "establishment of water users' associations", or physical progress, such as "family planning advice units established and in use by the beneficiaries".

The carrying out of the *activities* is monitored by comparing the activities performed with the milestones established in the work plans. The indicators are derived from the project records, e.g. dates of starting and completing a specific activity.

The delivery of the *means*, the human resources and material inputs, is monitored by using indicators that are either physical, e.g. appointment of staff, or financial, e.g. a partner country contribution which has been made available. The data is derived from the project accounts and records.

Changes in the *project environment* may affect both the results, activities and means of the project as well as its impacts and effectiveness (described in Chapter 3.3.2.). The changes are monitored by assessing the likelihood of *assumptions* and *risks* (which are defined in project planning) to materialise, and by observing changes in the external environment of the project in general. Especially, other projects within the sector and the possible changes in the sector policies are under observation.

Monitoring

The foregoing issues form the *minimum common format* for progress reports:

1. Extent of achievement of *results*
2. Carrying out of *activities*
3. Delivery of *means*
4. Possible *changes* within the sector and in the project environment in general (including likelihood of *assumptions* and *risks* to materialise), and their effects on the project.
5. Proposals for changes in the planned activities, their justification and, if necessary, a request to other stakeholders to approve the change formally

The emphasis is on reporting results and changes in the environment to other levels of management using appropriate indicators. Activities and means are reported only in a summarised form.

The minimum common format may not always be sufficient. As an example, the priority needs of the beneficiaries may change due to unforeseen external factors and the project strategy chosen does not any longer correspond to them.

A "check-list" of issues to be monitored is presented in Annex IV "Intervention profile/performance summary" -form. Monitoring of all those issues must be continuous although they are included in the progress reports only when there is a specific reason to do so.

The progress reports are normally prepared *quarterly*. In very rapidly progressing projects, the reports can be prepared monthly.

The existing reporting systems of the partner country are followed to the extent possible, and developed in view of this minimum common format and other needs. The level of detail in monitoring and reporting is proposed in the project document and agreed between the stakeholders when the implementation starts.

Example of a project specific progress reporting system

In a large, rural development project to which the monitoring set-up of Annex V is applied, the work plans are drafted by the management team using participatory methods and finalised by the local steering committees. The work plans cover the fiscal year of the partner country.

The progress reporting is primarily a task of the management team, composed of partner country project managers and expatriate advisers. In its draft progress reports, the management team compares the actual results, activities etc. with those foreseen in the work plan. The logical framework format is used to list and schedule the activities, and to show any differences between the planned and the realised.

The progress reports are drafted quarterly for finalisation and approval by the local steering committee meeting. The beneficiaries' representatives participate to the local steering committee meetings and their views are taken into account when finalising the quarterly progress reports.

The last "quarterly" progress report, prepared before the annual supervisory board meeting, covers the whole year and is included in the annual monitoring report (described in Chapter 3.3.2).

3.3.2 ANNUAL MONITORING REPORTS

Some elements of the project, such as its overall objectives, factors ensuring sustainability or compatibility with the strategic goals of Finnish development cooperation, are not addressed in the progress reports unless there is a specific reason to do so. However, they must be under continuous review and assessed, at least, in annual monitoring reports.

Relevance is monitored by assessing the correspondence of the project with beneficiaries' priority needs in the changing project environment.

Overall objective, which describes the long-term development goal towards which the project contributes, and *Project purpose*, which states the direct effects of the project on the beneficiaries, are subject to impact and effectiveness monitoring.

Impact can normally be assessed after the project has been implemented for a few years. Although the assessment can be a costly and complex task, it is the backbone of any evaluation exercise and must be addressed already during planning and implementation.

Project purpose is unlikely to materialise until the end of the project. However, the extent to which the project purpose has been (or is likely to

Monitoring

be) achieved must be assessed. This cause-effect relation between the results achieved and the fulfilment of the project purpose as a consequence describes the *effectiveness* of the project.

To monitor effectiveness and impact requires appropriate indicators. The indicators should give an "early signal" of progress towards the project purpose and overall objective.

For example, the project purpose may describe the beneficiaries' use of the project services such as preventive health care. The indicators measure whether the beneficiaries have access, are using, and are satisfied with the project services. This gives an indication that the project is offering relevant services and the project purpose is likely to be met.

The use of "early signal" indicators means that the beneficiaries' views are assessed continuously and systematically within the project internal monitoring system. The management team may also organise periodic surveys using local specialists.

To monitor effectiveness and impact, the management team can also use statistics-based indicators such as literacy rates by sex, infant mortality or value of agricultural exports.

Factors ensuring *sustainability* are monitored continuously using established indicators and/or direct observation. This includes an assessment of changes in the sector policies and in the institutional framework.

Efficiency concerns the relation between the results and means i.e. whether the quantity and quality of results achieved justify the quantity and quality of means used. Efficiency is monitored using cost-based indicators, e.g. the cost per square metre, and/or performance-based indicators, e.g. the time used for a specific task.

The issues to be monitored form the *minimum common format for monitoring reports*:

1. *Summary*
2. *Proposals for changes* in the project, if any, and their justification
- 3.1 Correspondence of the project with the present priority needs of the beneficiaries i.e. *relevance*
- 3.2 To the extent possible, assessment of *impact* of the project towards its long-term development goal
- 3.3 Extent of achievement of the *project purpose* as a consequence of the project results, i.e. *effectiveness*
- 3.4 Extent of achievement of *results*
- 3.5 Carrying out of *activities* (and delivery of *means*, if needed)
4. Possible changes in the project environment, including materialisation of *assumptions* and *risks*, and their effects on the project
5. Factors ensuring *compatibility* and *sustainability*
 - 5.1 Compatibility with the strategic goals for Finnish development cooperation: reduction of poverty, promotion of equality, democracy and human rights, etc.
 - 5.2 Policy environment
 - 5.3 Economic and financial feasibility
 - 5.4 Institutional capacity
 - 5.5 Socio-cultural aspects
 - 5.6 Participation and ownership
 - 5.7 Gender
 - 5.8 Environment
 - 5.9 Appropriate technology
6. Assessment of the *efficiency* of the implementation

Following the integrated approach to project cycle management, the minimum common format for monitoring reports is compatible with the project document and evaluation report formats, as shown in Annex I. The monitoring reports are normally prepared *annually*. The last quarterly (or monthly) progress report covers the whole fiscal year and is included in the annual monitoring report (Chapters 2, 3.4, 3.5 and 4 of it). The

Monitoring

sustainability and compatibility factors are explained in detail in the Chapter 1.3. "Achieving sustainable development".

The reporting, monitoring and evaluation issues and their relationships with the intervention logic are presented in a diagram form in Annex VII.

In progress reports, it is the management team reporting their own understanding of the results achieved and the activities performed. In monitoring reports, it should primarily be the beneficiaries' and other affected groups' views and perceptions, which are compiled and reported by the management team. Monitoring reports must make a clear distinction between the management team's and other stakeholders' views on the monitoring issues.

The management team must assess the project objectively and report even the critical views of other stakeholders. The management team should keep in mind that external mid-term reviews, evaluations and audits will address the same issues. Discrepancies between the external assessments and the management team's monitoring reports are major criteria in evaluating the management team's performance.

At the end of the programme a completion or final report will be prepared according to the instructions in Annex XI.

Example of a project specific monitoring system

In the example rural development project, to which the monitoring set-up of annex V is applied, the management team is responsible for compiling the annual monitoring report based on continuous follow-up and periodic informal surveys on beneficiaries' views. The continuous follow-up is realised through key informants among the beneficiaries, and through informal gatherings and formal meetings of the beneficiaries, from which the management team receives the views.

Although beneficiaries' representatives participate to the steering committee meetings, periodic informal field surveys are conducted to ensure that the views of the different subgroups within the beneficiaries are taken into account.

The continuous follow-up and periodic informal surveys measure the beneficiaries' and other affected groups' satisfaction with project results and their perceptions of changes in the project environment. Sample groups of beneficiaries are used to avoid too complex and costly surveys.

The beneficiaries' and other affected groups' views give contents to some of the indicators used. Other impact and effectiveness indicators are based on statistical data provided by the local authorities.

When compiling the annual monitoring report, the management team adds their own separate assessment of the monitoring issues. The annual monitoring report is finalised by the local steering committee meeting and then presented for approval by the annual supervisory board meeting.

3.3.3 OTHER PERFORMANCE MONITORING

Monitoring takes place at all levels and uses both formal reporting and informal communications. Beneficiaries monitor project performance daily when they participate in project activities and/or use services delivered by the project. Representatives of the partner country and Finnish government visit the project from time to time. Other stakeholders are affected by the project and form their impression of it based on the impacts felt.

Personal judgements of different stakeholders are collected using a rating form. The Intervention profile/performance summary-form is presented in Annex IV. Based on it, project specific forms can be prepared e.g. for the use by the beneficiaries.

The use of the summary form provides a structure for judging performance by a set of criteria and a rating scale, which is agreed upon by the stakeholders using the form.

Monitoring

The summary form may be used in connection with steering committee meetings, annual supervisory board meetings, mid-term reviews, evaluations or on an ad-hoc basis. If used systematically, it provides stakeholders with a tool to identify successes and weaknesses, to observe progress over time, and to compare different projects.

Example of the use of the summary form

In the rural development project, to which the monitoring set-up of Annex V is applied, the summary form is used e.g. in connection with the annual supervisory board meeting. The aim of the representatives, from the Ministry for Foreign Affairs of Finland and the Ministry of Cooperation of the partner country is to judge which are the weak and strong points of the project. They also wish to check whether there are differences in views between them, and between their views and the annual monitoring report. Since the representatives use the form annually, it also provides a track record of progress over years.

The programme officer in charge of the project in the Ministry for Foreign Affairs in Finland uses the form e.g. when someone from the consulting company providing support services for the project is visiting the project site. The visitor is requested to fill in, and return, the form signed to the Ministry after the travel.

3.3.4 FINANCIAL REPORTS

The minimum common format for financial reports is based on *annual budgeting* and *quarterly financial reports*. The partner country's own financial reporting systems are followed to the extent possible, and developed in view of this minimum common format and other needs.

The project specific financial reporting system is built on the minimum common format and on the specific requirements of the project and the partner country. The different stakeholders' needs of information and their capabilities to analyse it determine what is presented and how. Simple standard tables and graphics promote understanding and use of the reports as a planning tool.

Both donor and partner country expenditure is reported. Contributions-in-kind such as premises or personnel which may be difficult to report in financial terms, are described in words.

The following issues form the minimum common format for financial reports:

1. *Executive summary*, highlighting any major overexpenditure or underutilisation of funds, reasons for them and action required from the financiers, if any.

2.1 *Comparison of the planned budget for the quarter with the actual expenditure during it, by component and, if necessary, by budget line.*

2.2 *Explanation for the differences between the budget and the actual expenditure, by component and, if necessary, by budget line.*

2.3 *Cumulative expenditure from the beginning of the fiscal year, by component and, if necessary, by budget line.*

Annexes:

The original annual and quarterly budgets

The financial reports are normally prepared *quarterly*. They should be prepared and submitted together with the quarterly progress reports, so that the two combined provide a complete record of progress to financiers and other stakeholders.

The last quarterly financial report covers the whole fiscal year. An example of an expenditure follow-up table and related graphics is presented in Annex VIII.

Instructions for preparing the programme completion report or final report are given in Annex XI.

4. EVALUATION	169
4.1 WHAT EVALUATION IS	169
4.1.1 Evaluation has two main purposes	169
4.1.2 Different types of evaluations and other related assessments	170
4.1.3 Integrated approach and Logical Framework	171
4.2 ISSUES TO BE EVALUATED	173
4.2.1 General evaluation issues and their relation to the logical framework	173
4.2.2 Factors ensuring compatibility and sustainability	176
4.3 HOW TO PLAN AND CARRY OUT AN EVALUATION	180
4.3.1 Terms of Reference	180
4.3.2 Planning of evaluation requires expertise	181
4.3.3 Participation improves quality	183
4.3.4 Demand for local evaluation capacity is increasing	184
4.3.5 Evaluation report – the first step	184
4.4 WHAT TO DO WITH THE EVALUATION REPORT	187
4.4.1 Dissemination of conclusions and recommendations	187
4.4.2 Approval and operationalisation of recommendations	188

4. EVALUATION

4.1. WHAT EVALUATION IS

Evaluation is a systematic and objective assessment of the design, implementation and outcome of an on-going or completed intervention. The two main purposes of evaluation are i) to improve future aid policy and interventions through feedback of lessons learned, and ii) to provide a basis for accountability, including the provision of information to the public.

Different types of evaluations comprise project, programme, sectoral, thematic, policy and management evaluations. Other related assessments include audits and reviews.

The integrated approach to project cycle management and the logical framework method are used in these guidelines as a basis for designing and carrying out evaluation work.

4.1.1 EVALUATION HAS TWO MAIN PURPOSES

Evaluation generally performs two functions: i) it is a learning tool to improve future aid policy and interventions, and ii) provides a basis for accountability. Although both functions are usually covered by the same exercise, it is important to determine, in advance, the main users of an evaluation.

Donor agencies, partner countries, consultants, technical advisers and administrators are interested to improve aid policy, programmes and projects through evaluations. Their emphasis is on lessons to be learned for future - rather than on whether projects succeeded or failed.

Accountability is wanted by the Parliament, politicians, media, pressure groups etc. Emphasis is on success or failure in light of originally-defined objectives, and the reasons behind the successes or failures.

The most important aspect, however, is to realise and remember that all evaluation efforts are wasted if there is no change in organisational behaviour as a result.

The guiding principles of the Finnish evaluation work are those determined by the OEDC/DAC and its Expert Group on Aid Evaluation, in whose work Finland seeks active participation.

According to the definition of OEDC/DAC, an evaluation is an assessment, as systematic and objective as possible, of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the *relevance* and *fulfilment of objectives*, developmental *efficiency*, *effectiveness*, *impact* and *sustainability*.

The evaluation process must be impartial and independent. It must provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both partner countries and donors.

4.1.2 DIFFERENT TYPES OF EVALUATIONS AND OTHER RELATED ASSESSMENTS

Project evaluation is the most common evaluation type. In general, it is also the easiest to undertake. If the project design is well done, the evaluator can base his or her work on fixed, clearly defined objectives with relevant and measurable indicators.

In practice, the eventual project may finish up looking very different from its original design. Therefore, it is important that records of the changing circumstances are kept throughout the project's life, i.e. monitoring becomes crucially important for effective evaluation.

Programme evaluation will become more common with the planned shift away from individual project assistance towards programme assistance. Programme assistance may take the form of general programme assistance, such as balance of payments support or import support, or sector programme assistance, which is targeted at a particular sector and often linked to specific policy conditions.

Programme assistance involves many donors, and the partner country's own investments, and is difficult to evaluate without, at the same time, forming a judgement about the reform effort in general. The objectives of such reforms are often not as clearly stated as they generally are with specific projects, whilst success or failure may be influenced more by a number of external factors than by the actions taken by the partner country.

For the above reasons, programme evaluations should be made jointly not only with the partner country but also with other donors.

Other non-project evaluations include *policy evaluations* on issues such as the use of concessional credits or a NGO support programme, and *thematic evaluations*, which focus on issues such as participation, gender or cost effectiveness. In *management evaluations* it is the organisational structure and behaviour under scrutiny.

Active participation in the *evaluations of multilateral aid* is necessary to be able to propose improvements in the performance of international organisations, and to judge whether the financing of their operations is justified.

Other related assessments include *audits*, which assess the conformity of the intervention to procedures, norms and criteria established in advance by the financiers. Since issues such as management performance are under scrutiny, audits can be considered part of the external monitoring of a project.

Reviews are mid way between monitoring and evaluation, as they involve a fresh look at the objectives, design and performance of a project. Compared to evaluations, reviews are more limited in scope, time and focus. Reviews are used to verify the relevance, sustainability and efficiency of the project, and that the project is going in a direction where the intended effects and impacts will be reached. There is, however, less emphasis on lessons learned or accountability.

Project Completion Reports document the status of the project at the time of the completion of the assistance. They can be seen as a link between monitoring and evaluation (last stage of monitoring and first stage of evaluation) and an input to eventual evaluation. The main emphasis is on lessons learnt. See Annex XI.

Baseline studies can be seen as a first step in the evaluation process. Baseline study is a collection of data, carried out normally during the project preparation phase, which describes and analyzes the socio-economic and other conditions in the project area. The indicators set through a baseline study are used at a later date as reference points to demonstrate that an objective of the project has been reached and that a change has occurred.

4.1.3 INTEGRATED APPROACH AND THE LOGICAL FRAMEWORK

The guidelines in this document are based on the *integrated approach* to project cycle management. This approach consolidates the preparation and evaluation criteria used by the aid agencies represented in OECD/DAC. It helps all those in charge of evaluation to take account of the factors considered most relevant to success of a project. The elements of an intervention are structured using the *logical framework*.

The integrated approach means that the logical framework is used to organise and analyse the information within a single project. It also means that the same elements are applied throughout the life of a project and that

Evaluation

the documents used in each phase have the same format as shown in Annex I.

The logical framework systematises the setting of objectives and assumptions for a development project and the subsequent analysis of these. It highlights causes and effects between the key elements and provides a tool to present them.

The left hand column of the logical framework portrays a project's objectives and provides a hierarchy according to which the indicators, their verification and assumptions are placed in the other columns.

Figure 17: Logical framework matrix

Overall objectives	Objectively verifiable indicators	Sources of verification	
Project purpose	Objectively verifiable indicators	Sources of verification	Assumptions
Results	Objectively verifiable indicators	Sources of verification	Assumptions
Activities	Means	Costs	Assumptions
			Pre-conditions

4.2. ISSUES TO BE EVALUATED

The general issues to be evaluated are relevance, impact, effectiveness, efficiency and sustainability. Each of these has a direct relation to a specific level or levels of the intervention logic and the logical framework.

The compatibility factors to be evaluated relate to Finland's development cooperation policy and include poverty reduction and promotion of human rights and democracy. The sustainability factors to be evaluated are policy environment, economic and financial feasibility, institutional capacity, socio-cultural aspects, participation and ownership, gender, environment and appropriate technology.

Each of the evaluation issues and factors must be addressed in every evaluation. They can be divided in categories according to their importance in a specific evaluation. A number of other evaluation issues, specific to the evaluation in question, may also exist.

4.2.1 GENERAL EVALUATION ISSUES AND THEIR RELATION TO THE LOGICAL FRAMEWORK

Definition of issues to be addressed is essential in all evaluation work. The following are the basic groups of questions to be asked:

Relevance

Does the project make sense within the context of its environment?

Relevance concerns whether the results, purpose and overall objectives of the project are in line with the needs and aspirations of the beneficiaries, and with the policy environment of the project.

Impact

What has happened (or is likely to happen) as a consequence of the project?

Impact concerns whether there has been a change towards the achievement of the overall objective(s) as a consequence of the achievement of the project purpose. Both intended and unintended impacts are reviewed.

Evaluation

Effectiveness

To what extent has (or is likely to be) the project purpose been achieved, and to what extent is the achievement a result of the project?

Effectiveness describes how well the results achieved have furthered the achievement of the project purpose.

Efficiency

Does the quantity and quality of the results of the project justify the quantity and quality of the means used for achieving them?

Efficiency concerns the relation between the results and means i.e. whether the process of transforming the means into results has been cost-effective.

Efficiency assessments are normally part of the planning and monitoring process. They may be included also in evaluations, especially if the evaluations cover management performance.

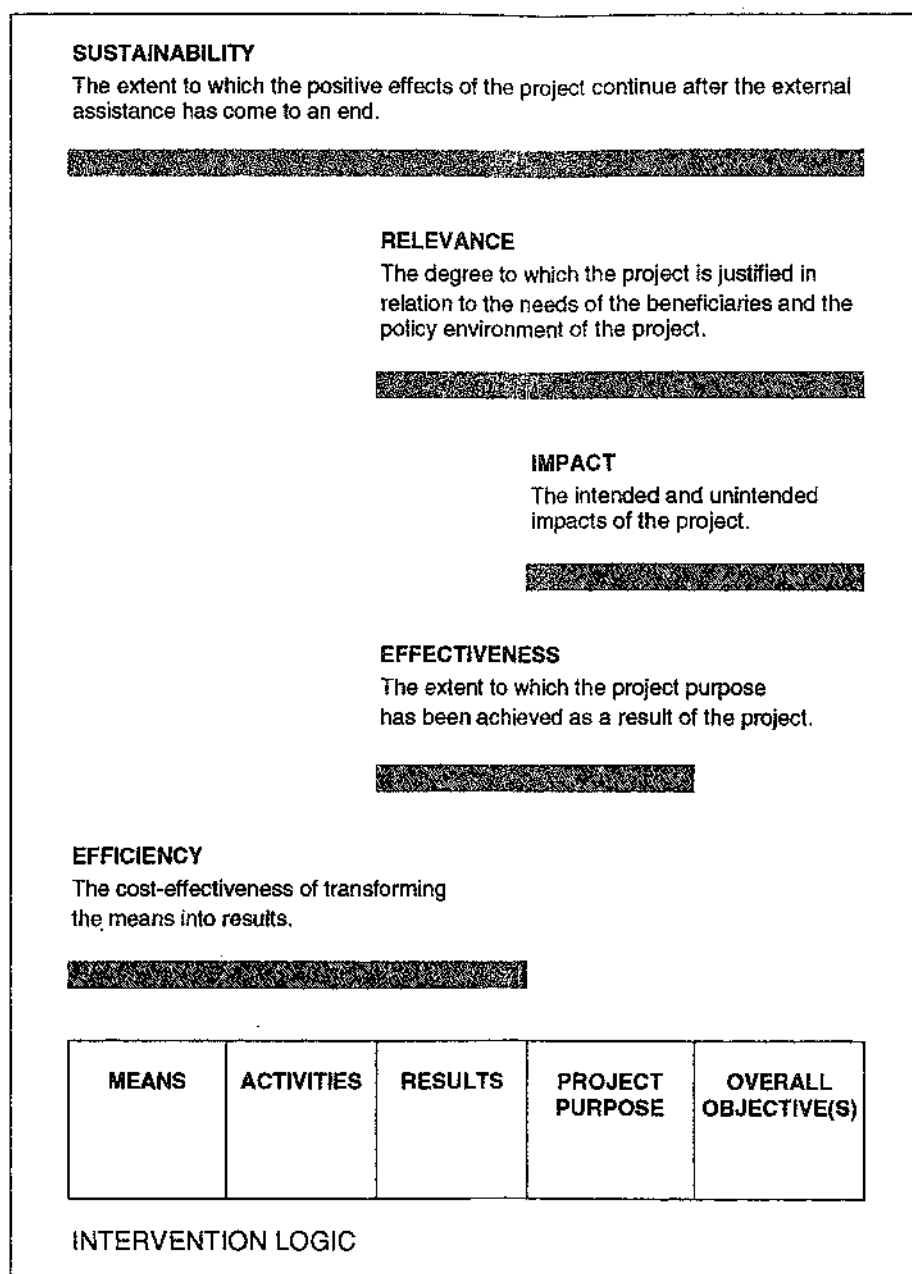
Sustainability

What has happened (or is likely to happen) to the positive effects of the project after the external assistance has (or will) come to an end?

In terms of a single project, sustainability can be described as the degree to which the benefits produced by the project continue after the external assistance has come to an end. It is a central theme in all evaluation work and relates to all elements of the logical framework for a specific project.

The foregoing evaluation issues have a direct relation to a specific level or levels of the intervention logic. The relations are illustrated in the Figure 18 on the following page. The same figure is presented in Finnish language in Annex IX.

Figure 18: Evaluation issues and the logical framework



4.2.2 FACTORS ENSURING COMPATIBILITY AND SUSTAINABILITY

The following goals which are central to Finland's development cooperation policy are to be addressed in all evaluations commissioned by the Department of International Development Cooperation of the Ministry for Foreign Affairs:

1. Poverty reduction

To reduce poverty, promoting economic growth in isolation is not sufficient. Empowerment of the poor is another important objective, since this can contribute towards a more equal distribution of wealth and power. Finland therefore emphasises the promotion of poor people's rights and capabilities.

2. Protection of the environment

Assessing environmental impacts together with the various parties involved, and the resolution of possible disputes, are important aspects in both the strategic planning of development cooperation and in project preparation, implementation and evaluation.

3. Human rights, equality and democracy

Finland is committed to the promotion of equality, human rights and democracy within development cooperation. Finland therefore recognises the essential role that equal participation and good and transparent administration play in national development.

Furthermore, there are eight sustainability factors to be addressed in all evaluations:

1. Policy environment

Development projects are always planned and implemented within the policy environment of the country of implementation. A project must be in line with the partner country's political, economic, environmental, social and cultural environment, and this, in turn, must be conducive to the project's objectives.

2. Economic and financial feasibility

Assessment of a development project's financial and economic feasibility is aimed at making sure that the resources employed are being used efficiently and effectively, and that the benefits will be sustained once external support has been withdrawn.

3. Institutional capacity

Adequate institutional capacity enables a country to utilise and manage its resources efficiently and effectively. In the case of a development project, institutional capacity can either hinder or promote the sustainability of the results.

4. Socio-cultural aspects

Different subcultures, the relations between them, values, perceptions of ownership and justice, customs, religions, gender roles and beliefs are examples of socio-cultural factors that have a major influence on the success and sustainability of a development project. The behaviour of individuals is determined by social structures and networks of social relationships and obligations, as well as by shared knowledge and values. These factors have the power to mobilise and bind people to a development project or to make them reject it.

5. Participation and ownership

Increasing ownership requires that power and control is increasingly transferred to the partner country, and within the latter, from intermediary, implementing organisations towards the intended beneficiaries. Development must be a participatory process, which means that the various stakeholders influence and share control and risk over the development initiatives, decisions and resources which affect their lives.

6. Gender

The overall objective of efficient and sustainable development is only attainable when the needs and roles of both women and men are fully recognised in the planning and implementation of projects.

7. Environment

All development projects have a direct or indirect effect on their natural or man-made environments. Making development sustainable requires that planners, decision-makers, implementors and evaluators understand these impacts, and operate accordingly.

8. Appropriate technology

Technology is part of a society's products, processes and institutions and is thus a major force in social and political change. In a development project, technology refers to much more than the particular items of equipment or the exact tools which are used and this has far-reaching implications on the sustainability of the benefits produced.

For more details on each of the foregoing compatibility and sustainability factors see Basic principles Chapter 1.3 "Achieving sustainable development".

Each of the compatibility and sustainability factors relate to all elements of the logical framework. The evaluation model presented in Figure 19 on the next page has three dimensions: the intervention logic, the evaluation issues and the factors ensuring compatibility and sustainability.

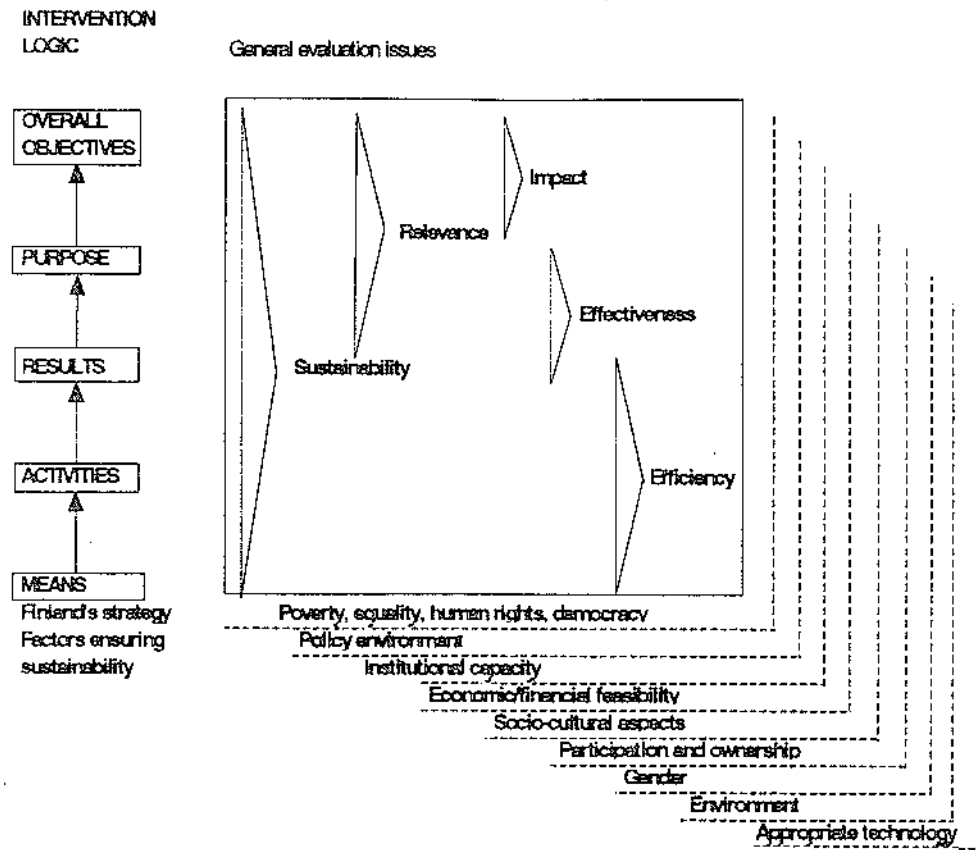
Indicators describe the general evaluation issues and sustainability and compatibility factors in such terms which can be monitored and evaluated. The indicators, which were established in the project planning phase, are used throughout the project cycle, including mid-term reviews and the final evaluation. Additional indicators may, however, be established to meet the requirements of a final evaluation.

The level of importance of each of the compatibility and sustainability factors varies from one evaluation to another. A clear distinction of the factors into different categories helps the evaluator to focus on the key issues and not to waste time on assessing factors that are not central in a specific evaluation. The following categories can be used:

1. Factors which are directly related to the overall objectives, project purpose or results.
2. Factors which we hope that the intervention can influence positively.
3. Factors which we do not want the intervention to influence in a negative way.

The elements of the evaluation model are also listed in the Intervention profile/performance summary-form presented in Annex IV. In evaluations, the form provides a check list and a simplified rating scale which can be developed according to the needs of the evaluation in question.

Figure 19: Evaluation model



4.3. HOW TO PLAN AND CARRY OUT AN EVALUATION

Terms of reference determine the most important aspects of an evaluation. The general evaluation issues and the compatibility and sustainability factors must be included in the terms of reference. In addition, there are normally other evaluation issues relevant to the situation in question.

Quality of evaluations depends on the methodology used and the expertise and impartiality of the evaluators chosen. Participation of different stakeholders increase the credibility of findings and usefulness of evaluation results.

Demand for local evaluation capacity is increasing. Local evaluation capacity building serves both the donor's and the partner country's own efforts to increase transparency.

Evaluation report answers the questions presented in the terms of reference. Conclusions and recommendations must be based on the findings which, in turn, should be supported by empirical evidence.

4.3.1 TERMS OF REFERENCE

Each evaluation must be planned and terms of reference drawn up, in order to:

- define the purpose and scope of the evaluation, including identification of the users of the findings.
- describe the methods to be used during the evaluation.
- identify the standards against which project performance is to be assessed.
- determine the resources and time required to complete the evaluation.

Terms of reference also provide a formal record of agreement between the financing authorities and the evaluators. Terms of reference are usually drafted by the Ministry for Foreign Affairs' officer-in-charge of the evaluation and representatives from the partner country. Evaluators may participate in the finalisation of the terms of reference e.g. by proposing methodological issues.

When defining the issues to be evaluated, the officer-in-charge must include in the terms of reference the general evaluation issues and the compatibility and sustainability factors presented in Chapter 4.2. In addition to these, there are normally issues to be addressed, which are essential for, and relevant to, the specific situation where the evaluation takes place.

The specific evaluation issues may relate to the very reason for the evaluation. For example, an evaluation issue specific to the thematic evaluation of the overseas effectiveness of expatriate advisers could be the effect of the culture shock on the advisers' performance. Other specific evaluation issues may arise from any specific needs or problems experienced in the implementation, such as lack of monitoring information or poor management performance.

Carrying out an evaluation is a process where unforeseen issues to be addressed may arise during the exercise. Inclusion of these issues in the scope of an evaluation which is already being carried out, is decided mutually by the different stakeholders, and additional resource allocations are made accordingly.

The following are the main items normally to be included in the terms of reference for an evaluation. More details can be found in Annex X "General format for terms of reference for evaluations".

1. Subject of the evaluation
2. Background of the evaluation
3. Evaluation issues
4. Compatibility and sustainability
5. Methodology
6. Evaluation team
7. Reporting

In the Department of International Development Cooperation of the Ministry for Foreign Affairs, the terms of reference for all evaluations should be cleared with the Central Evaluation Unit.

4.3.2 PLANNING OF EVALUATION REQUIRES EXPERTISE

When planning an evaluation, one must take into account the general requirements; impartiality, independence, credibility and usefulness, as well as the purpose of the evaluation and the resources available. Scientific approach improves the quality of information but may not be justified because of time constraint, nature of the evaluation etc. Also, when scientific approach is justified, it must be kept in mind that evaluation is, above all, a tool for decision-making, and decision makers want the findings, conclusions and recommendations in a concise form.

Credibility of an evaluation depends on the expertise and independence of the evaluators and the degree of transparency of the evaluation process. The evaluators should have the required expertise to make relevant and realistic conclusions and recommendations based on the findings. The

reliability of the findings, in turn, depends on the empirical evidence the evaluators can show to support the findings, including sources of information. Evaluation reports must show the evidence and clearly distinguish between the findings and conclusions/recommendations.

Besides the skills of the evaluators, the selection of appropriate methods for data collection and analysis affects the quality. A wide range of relevant methodologies and techniques is presented in evaluation and scientific literature. Only a few examples of issues to be considered in the selection of an appropriate methodology are briefly described here.

The data collection for an evaluation can seldom cover the whole range of stakeholders and beneficiaries who are affected by the intervention. Defining how to choose a sample becomes essential; its size and nature determine whether it is representative or not. The sample can be chosen in many different ways, ranging from a random sampling, where every unit has an equal chance to be included in the sample, to a selection made by the evaluator.

Identifying the standards against which performance is to be evaluated is important. Without any comparison with a control group or other interventions, the result is quite predictable: the project had some impact on various aspects but could have done better in others. Using a control group which has not been affected by the project and comparing it with a group of project beneficiaries before and/or after the project makes the comparison possible.

Since the use of a control group is often costly and difficult, it is more common to study only the situation of the beneficiaries but to do it before and after the intervention. Availability of baseline data and the use of indicators are essential for such evaluation. To complete the evaluation, its results should still be compared with other similar projects and/or with the general developments outside the area of influence of the intervention.

For the collection of data, a number of methods can be used. Traditional quantitative methods include sample surveys where quantifiable aspects are measured using standardised questionnaires and interviews. The method is often used in connection with the baseline studies and requires a substantial amount of skilled resources and time.

Data collection on qualitative aspects is often carried out using direct observation by the evaluators. Since the evaluator cannot spend as a long time with the beneficiaries as e.g. in anthropological research, the methods used are simplified. Group interviews, key informant or resource person interviews are cheap and quick to undertake. Choosing the ones to be interviewed and interpreting their views correctly, however, requires a lot of knowledge and skills from the evaluator.

In evaluations commissioned by the Department of International Development Cooperation, the methodology is normally only outlined in the draft terms of reference. Evaluators are asked to elaborate the methodology in their proposal on how to carry out the evaluation. Evaluators also propose resources required for using the proposed methodology. The team leader of the evaluation prepares a work plan in consultation with partner country and other stakeholders and the management team of the intervention to be evaluated.

When the methodology and its resource requirements have been agreed upon, the terms of reference are finalised and signed. The evaluation work plan may be included in the terms of reference or it may be finalised later e.g. in the partner country.

4.3.3 PARTICIPATION IMPROVES QUALITY

To enhance ownership and sustainability, Finland aims at increasingly shifting the responsibility for planning, implementation and evaluation to the partner country and her representatives at different levels.

Participatory development stands for a partnership which is built upon the basis of a dialogue among the various stakeholders, during which the 'agenda' is set jointly, and local views and indigenous knowledge are deliberately sought and respected. This implies negotiation rather than the dominance of an externally set project agenda. Thus, people become actors instead of being simply beneficiaries (OECD/DAC Expert Group on Aid Evaluation).

In participatory evaluation, a variety of beneficiaries and other stakeholders actively take part in the different phases of the evaluation process: the definition of the purpose and scope of the evaluation, the selection of the methods, the gathering and analysis of data, and decisions made based on the evaluation results.

In participatory data collection and analysis, techniques such as group discussions, key informant interviews and field workshops are used to gather both quantitative and qualitative information. The external evaluator is a neutral observer who assesses project processes and effects in local communities. Although the main responsibility for the evaluation process remains with the external observer, the above-mentioned and other participatory techniques increase the influence of different stakeholders on the evaluation findings and improve their credibility and usefulness.

Evaluation

The conclusions and recommendations, which are made based on the findings, are shared with the different stakeholders. The stakeholders then jointly decide on the measures to be taken as a result of the evaluation.

4.3.4 DEMAND FOR LOCAL EVALUATION CAPACITY IS INCREASING

As in planning and implementation, participation in evaluation should not be seen only as a means to improve the quality but also as a valuable end in itself. By participating in evaluations of donor interventions, local organisations and individuals gain experience and skills which benefit national programmes.

The demand for local evaluation capacity is increasing because of the partner countries' efforts to make their administration more transparent. The shift from project type of donor interventions towards programme assistance further adds to this demand. In programme assistance, the partner country organisations have increased responsibility not only for planning and implementation but also for evaluation.

Local evaluation capacity building is necessary to meet the partner country's own and the donor community's requirements. Arranging joint evaluations and coordinating evaluation programmes with partner countries and other donors is essential. Instead of transferring ready-made evaluation systems, which usually have slight chances of being adopted and used, partner countries should be provided with consistent evaluation methodologies and terminologies, based on which they can build their own evaluation systems.

4.3.5 EVALUATION REPORT - THE FIRST STEP

Evaluation report must, in principle, answer the questions presented in the terms of reference. The format follows that of the terms of reference and differs from it depending on the issues relevant for the evaluation in question.

The same format is used for final evaluations, which take place after the donor intervention has already ended, and for mid-term reviews. The scope in mid-term reviews is, however, different (see Chapter 4.1.2) and the evaluators may have to rely more on indicators which give an "early signal" of progress.

For example, the project purpose may describe the beneficiaries' use of the project services such as preventive health care. The indicators measure whether the beneficiaries have access, are using, and are

satisfied with the project services. This gives an indication that the project is offering relevant services and the project purpose is likely to be met. In case the project internal monitoring system does not provide this kind information, the mid-term review may carry out a survey using local specialists.

1. Executive summary. 3-5 pages clearly separated from the rest of the report. Especially, conclusions and recommendations.
2. Subject of the evaluation. Brief history of the intervention, changes in the project environment and their effects on the intervention, materialisation of risks and assumptions, etc.
3. Background of the evaluation. Purpose of the evaluation, methodology used, limitations of the evaluation, etc.
4. Evaluation issues
 - 4.1 General evaluation issues:
 - 4.1.1 Correspondence of the project with the priority-needs of the beneficiaries i.e. *relevance*.
 - 4.1.2 Assessment of *impact* of the project towards its long-term objectives.
 - 4.1.3 Extent of achievement of the project purpose as a consequence of the project, i.e. *effectiveness*.
 - 4.1.4 Assessment of the *efficiency* of the implementation.
 - 4.2 Specific evaluation issues
5. Factors ensuring sustainability and compatibility
 - 5.1 Compatibility with the strategic goals for Finnish development cooperation: reduction of poverty, promotion of equality, democracy and human rights, etc.
 - 5.2 Policy environment
 - 5.3 Economic and financial feasibility
 - 5.4 Institutional capacity
 - 5.5 Socio-cultural aspects
 - 5.6 Participation and ownership
 - 5.7 Gender
 - 5.8 Environment
 - 5.9 Appropriate technology
6. Conclusions and recommendations. Suggestions for operational improvements and developmental lessons learnt.

Evaluation

Following the integrated approach to project cycle management, the standard format for evaluation reports is compatible with the project document and monitoring report formats, as shown in Annex I.

Both positive and negative findings are reported under the Chapters 4 and 5 of the report. To the extent possible, the findings are supported with empirical evidence.

Conclusions and recommendations are based on the findings and clearly separated from them. To ensure that a conclusion or recommendation is relevant and realistic, it must be discussed with the stakeholders concerned before it is presented. Operational recommendations which are relevant only for the intervention in question are separated from the lessons learnt, which are relevant also for other interventions or for designing future policies.

4.4. WHAT TO DO WITH THE EVALUATION REPORT

Evaluation feedback process has two main purposes: i) dissemination of conclusions and recommendations, and ii) operationalisation of the lessons learnt. Different techniques such as seminars, summaries and synthesis reports are used to disseminate information. The operationalisation of the lessons learnt means that there is a change in organisational behaviour as a result of the evaluation. Different institutional mechanisms are used to approve the recommendations, and to take action upon the approval.

4.4.1 DISSEMINATION OF CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Evaluation feedback is a dynamic process which includes both the presentation and dissemination of evaluation results and their application to new or existing development interventions.

Presentation of the evaluation report is one of the initial stages in the feedback process. Based on the report, conclusions, recommendations and lessons learnt are disseminated using different techniques.

The dissemination techniques used by the Department of International Development Cooperation of the Ministry for Foreign Affairs include organisation of evaluation seminars during, and after, the evaluation exercise. In the seminars, evaluation results are presented by the evaluators and discussed by different stakeholders. If organised during the evaluation exercise, the seminars can be used for planning of evaluation work. Participation of partner country stakeholders requires that seminars are organised also in the partner country.

Other dissemination techniques used include printing of evaluation summaries, bibliographies and synthesis reports. While the evaluation seminars are aimed for the stakeholders who have a special interest and/or an involvement in the interventions, the printed material is meant for broader circulation in and outside Finland. This includes the media and the public in partner countries and in Finland as well as other donors.

The officer-in-charge of the evaluation must ensure that the terms of reference are clear in who will use the conclusions and recommendations, and for what purpose. This, together with an indication of seminars to be organised or special summaries to be written, gives the evaluators a basis for structuring their conclusions and recommendations.

Evaluation

The quality of the evaluation report, both in terms of contents and presentation, determines how easy or difficult the dissemination process will be thereafter. Concise but profound reports with good summaries, and organisation of participatory presentation seminars, contribute to an effective dissemination.

4.4.2 APPROVAL AND OPERATIONALISATION OF RECOMMENDATIONS

The application of the evaluation results to existing or new interventions is in fact one of two main purposes of evaluation. As stated earlier, all evaluation efforts are wasted if there is no change in organisational behaviour as a consequence.

Different institutional mechanisms are used by the Ministry for Foreign Affairs of Finland for operationalising the evaluation results.

In case of mid-term reviews, where the emphasis is in giving direction to the project, there is instant feedback through different levels of project management, such as local steering committees or annual supervisory board meetings. They study, approve or disapprove, and put into action the recommendations. Responsibility for bringing relevant information from mid-term reviews to the attention of other projects lies with the Ministry's officer-in-charge of the mid-term review and the partner country authorities.

In case of final evaluations, the emphasis is more on lessons learnt for new projects and for future strategies. The Central Evaluation Unit of the Ministry for Foreign Affairs plays a central role: all those involved in planning new projects, or in designing strategies, find relevant evaluation information there. As an example, planners of a new intervention must consult evaluation reports made earlier on similar interventions.

Evaluation results are also used in staff training, both on the level of individual interventions and within organisations in general. As an example, a thematic evaluation on gender aspects is followed by a series of training workshops organised for the staff of the Ministry for Foreign Affairs, partner country organisations and project management and support personnel.

Whatever the institutional mechanism for evaluation feedback is, it must make a clear distinction between the recommendations made by the evaluators, the approval of the recommendations by the concerned stakeholders, and the action taken upon the approved recommendations.

How to decide on the Ministry for Foreign Affairs' approval, disapproval or a point of view with regard to a specific recommendation, depends on the nature of the evaluation and decisions to be taken. As a general rule, it is the responsibility of the officer-in-charge of the evaluation to obtain necessary viewpoints on the recommendations within the Ministry, to report these to other stakeholders concerned and to propose to them how joint decisions will be made in practice.

In reporting the Ministry's viewpoints, the officer-in-charge uses a short memorandum containing issues such as:

- the Ministry's general comments on the recommendations.
- comments concerning the implementation of the evaluation.
- concrete recommendations for action, indicating time and responsibility for their implementation from the Ministry's point of view.
- how the implementation of recommendations should be followed-up.

INTEGRATED APPROACH TO PROJECT CYCLE MANAGEMENT



GENERAL FORMAT FOR TERMS OF REFERENCE

1.	INTRODUCTION Explains the reason for the exercise and its general nature.
2.	OBJECTIVES OF THE EXERCISE Why the exercise is carried out? What is expected as its result?
3.	BACKGROUND OF THE EXERCISE Brief history and present situation of the issue(s) to be studied.
4.	ISSUES TO BE STUDIED Scope of work: main issues to be studied, their inter-relationships, any priorities or special emphases. Implications of the logical framework methodology and integrated project cycle management on the issues to be studied.
5.	PLAN OF WORK Mode of work: methodology, key information sources to be used, etc.
6.	REQUIRED EXPERTISE Personal qualifications required to successfully carry out the exercise.
7.	TIMETABLE AND REPORTING Timing of different phases of the exercise, language and number of copies of the report, how the report will be commented upon, and approved, etc.
8.	MANDATE Parties with which to cooperate, authorisation to make commitments, etc.

PROJECT DOCUMENT FORMAT

Programme/Project Fact Sheet

1. Summary
2. Present situation
 - 2.1 Government and sectoral policies
 - 2.2 Background studies
 - 2.3 Problems to be addressed
 - 2.4 Stakeholders and beneficiaries
3. Definition of the intervention
 - 3.1 Overall objectives (and corresponding indicators)
 - 3.2 Project Purpose (and corresponding indicators)
 - 3.3 Results (and corresponding indicators)
 - 3.4 Activities
4. Assumptions and risks
5. Compatibility and sustainability
 - 5.1 Compatibility with the strategic goals for Finnish development cooperation
 - 5.2 Policy environment
 - 5.3 Economic and financial feasibility
 - 5.4 Institutional capacity
 - 5.5 Socio-cultural aspects
 - 5.6 Participation and ownership
 - 5.7 Gender
 - 5.8 Environment
 - 5.9 Appropriate technology
6. Implementation
 - 6.1 Approach
 - 6.2 Organisation
 - 6.3 Tentative timetable
 - 6.4 Budget
7. Monitoring
8. Evaluation

ANNEXES Logical framework matrix (unless presented under section 3.)
List of other documentation available
Job descriptions

INTERVENTION PROFILE/PERFORMANCE SUMMARY

COUNTRY/
TITLE OF
INTERVENTION: _____

STATUS (in planning/implementation or completed): _____

Rating scale: -2=highly unsatisfactory, -1= unsatisfactory, +1=satisfactory, +2=highly satisfactory, N/A= not applicable or not known

	-2	-1	+1	+2	N/A	Comments
RELEVANCE						
Correspondence with beneficiaries' priority needs						
IMPACT						
Impacts on beneficiaries and other affected groups						
EFFECTIVENESS						
Contribution of results to achieve project purpose						
EFFICIENCY						
Cost-effectiveness of converting means into results						
POLICIES						
Reduction of poverty						
Promotion of equality and human rights						
Promotion of democracy and good governance						
SUSTAINABILITY						
Correspondence with local policies						
Development of local institutional capacity						
Strengthening of local human resources						
Economic/financial soundness						
Suitability to local socio-cultural context						
Participation of local stakeholders						
Optimal participation of men and women						
Impacts on environment						
Appropriateness of technology						
ASSUMPTIONS						
Likelihood of assumptions to materialize						
IMPLEMENTATION						
Achievement of planned results						
Compliance with budget						
Availability of baseline data						
Use of indicators						

MAIN CONCLUSIONS: _____

ACTION NEEDED, AND BY WHOM: _____

OTHER COMMENTS: _____

FILLED IN BY: _____

DATE AND PLACE: _____

ANNEX V

INTERNAL MANAGEMENT & MONITORING SETUP	GENERAL MANDATE	SPECIFIC MONITORING PRACTICES	MEMBERS RESPONSIBLE FOR MONITORING	Partner country side	TIMING
SUPERVISORY BOARD MEETING (SVB)	Policy issues and amendments to the project document; approval of the annual monitoring report; approval of the work plan and budget.	Monitoring review based on the annual monitoring report; rating of the project using the performance summary form.	Finnish side Representative from the Ministry for Foreign Affairs in Finland who attends the SVB	Representative(s) from the Ministry of Cooperation and the sectoral ministry, who are not personally involved in the project implementation.	Monitoring review takes place once per year in connection with the SVB or in case of a specific need
STEERING COMMITTEE MEETING (SCM)	Responsible before the SVB for the project management and the achievement of the project purpose.	Finalises the work plans, quarterly progress reports and annual monitoring reports, and presents them to the SVB; rating of the project using the performance summary form.	Representative from the Embassy of Finland; project coordinator and key specialists of the management team.	Representative(s) from the sectoral ministry who are involved in project implementation; project director and key specialists of the management team; representatives of the beneficiaries.	4 times per year or in case of a specific need
MANAGEMENT TEAM	Daily project management and administration	Design/installation of the internal monitoring system including both quantitative and qualitative indicators. Drafts the work plans and quarterly progress reports, and compiles the annual monitoring reports.	Expatriate project personnel	Partner country project personnel	Weekly meetings or when necessary
BENEFICIARIES	Implementation of and participation to the project activities; utilisation of the project services.	Continuous supply of monitoring information to the other levels.	If required, project personnel and/or ad hoc monitoring specialists may assist the beneficiaries.	If required, project personnel and/or ad hoc monitoring specialists may assist the beneficiaries.	Continuously and/or ad hoc

ANNEX VI

EXAMPLE OF A WORK PLAN FORMAT

Logical framework for the project:

Overall Objectives	Indicators for overall objectives	Sources of verification	
Project purpose	Indicators for project purpose	Sources of verification	Assumptions
Result 1	Result 2	Result 3	
Indicators for result 1	Indicators for result 2	Indicators for result 3	Assumptions
Sources of verification	Sources of verification	Sources of verification	
Activities for result 1	Activities for result 3	Activities for result 3	Assumptions
Means	Means	Means	
Costs	Costs	Costs	

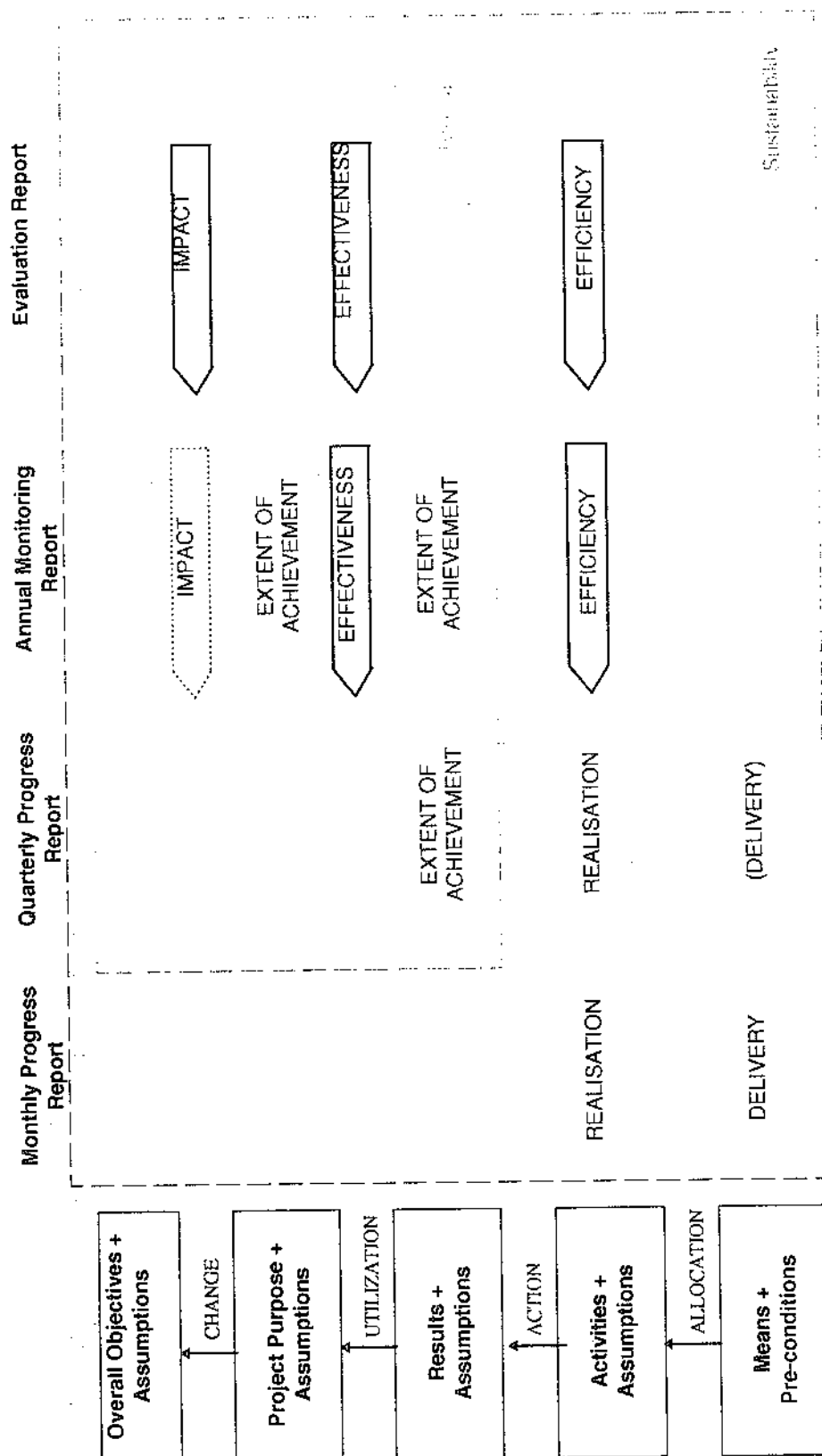
Annual work plan for result 1 of the project:

Result 1:	Planned extent of achievement of result 1 in year X:	
Indicators:	Planned extent of achievement in year X using indicators:	Sources of verification:
Quantitative:	Quantitative:	
Qualitative:	Qualitative:	

Activities	Operational responsibility	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec
Process 1		----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----				
Task 1.1			xxx	xxx									
Task 1.2					xxx	xxx	xxx						
Task 1.3								xxx	xxx				
Task 1.4		xxx			xxx				xxx				
Process 2						-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	
Task 2.1						xxx			xxx			xxx	
Task 2.2						xxx	xxx	xxx					
Task 2.3									xxx	xxx	xxx	xxx	
Process 3		-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Task 3.1		xxx					xxx						xxx
Task 3.2			xxx	xxx	xxx								
Task 3.3						xxx	xxx	xxx	xxx				
Task 3.4									xxx	xxx			
Task 3.5										xxx	xxx	xxx	xxx

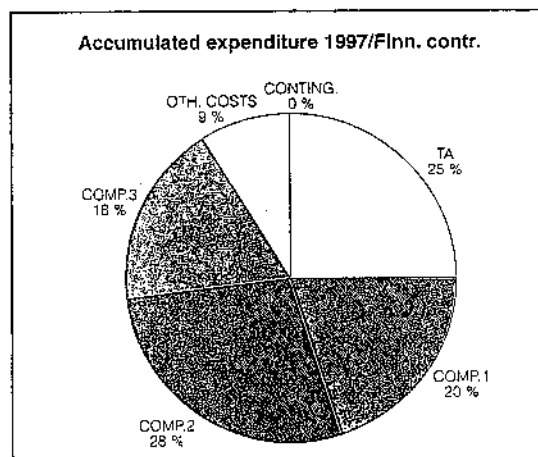
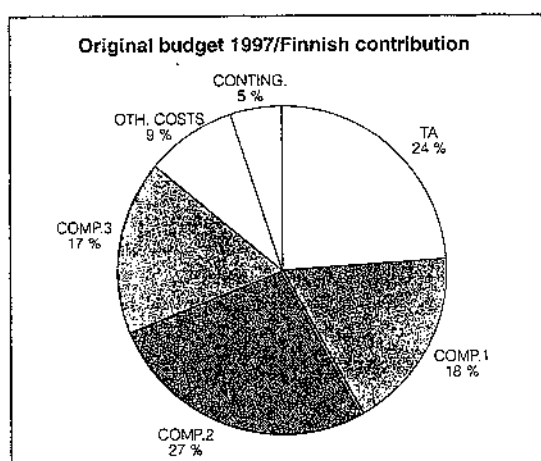
Separate work plans are presented for results 2 and 3 of the project.

REPORTING, MONITORING AND EVALUATION ISSUES



ANNEX VIII

	Planned budget 2nd quarter	Actual expenditure 2nd quarter	Difference budget- actual	Used %	Original budget 1997	Accumulated expenditure 1997	Available for july-dec
TECHNICAL ASSISTANCE (TA)							
Personnel costs:							
Long-term	200.000	200.000	0	100 %	800.000	400.000	400.000
Short-term	20.000	17.000	3.000	85 %	80.000	39.500	40.500
Reimbursable TA costs:	20.000	16.879	3.121	84 %	80.000	39.865	40.135
SUB TOTAL TA	240.000	233.879	6.121	97 %	960.000	479.365	480.635
COMPONENT 1							
Training, communication	25.000	22.600	2.400	90 %	120.000	57.800	62.200
Materials	115.000	117.563	-2.563	102 %	600.000	318.567	281.433
SUB TOTAL COMP.1	140.000	140.163	-163	100 %	720.000	376.367	343.633
COMPONENT 2							
Construction	125.000	119.821	5.179	96 %	500.000	239.603	260.397
Training	50.000	53.647	-3.647	107 %	200.000	104.775	95.225
Equipment	80.000	79.854	146	100 %	350.000	179.854	170.146
SUB TOTAL COMP.2	255.000	253.322	1.678	99 %	1.050.000	524.232	525.768
COMPONENT 3							
Micro projects	25.000	18.654	6.346	75 %	220.000	115.280	104.720
Facilitators	20.000	16.000	4.000	80 %	80.000	34.000	46.000
Credit schemes	80.000	85.000	-5.000	106 %	350.000	190.000	160.000
SUB TOTAL COMP.3	125.000	119.654	5.346	96 %	650.000	339.280	310.720
OTHER COSTS							
Recurrent costs	50.000	49.851	149	100 %	200.000	97.821	102.179
Vehicles, office equipment	35.000	38.921	-3.921	111 %	140.000	68.754	71.246
Financing costs	4.500	4.452	48	99 %	20.000	10.000	10.000
SUB TOTAL OTHER COSTS	89.500	93.224	-3.724	104 %	360.000	176.575	183.425
CONTINGENCIES (5%)	42.500	0	42.500	0 %	190.000	0	190.000
TOTAL FINLAND	892.000	840.242	51.758	94 %	3.930.000	1.895.819	2.034.181
TOTAL PARTNER COUNTRY	257.000	256.389	611	100 %	1.120.000	578.964	541.036
GRAND TOTAL	1.149.000	1.096.631	52.369	95 %	5.050.000	2.474.783	2.575.217



EVALUOINTIKÄSITTEET JA LOOGINEN SUUNNITTELUKEHIKKO

KESTÄVYYS

Miten pysyviä hankkeen aikaansaamat tulokset ja muutokset ovat?

[REDACTED]

TARKOITUKSENMUKAISUUS

Miten hyvin hanke vastaa paikallisia tarpeita ja kuinka se on edistänyt tavoiteltua muutosta?

[REDACTED]

VAIKUTUKSET

Mitkä ovat hankkeensuunnitellut ja suunnittelemattomat vaikutukset?

[REDACTED]

TULOKSELLISUUS

Miten hankkeen tulokset ovat edistäneet sitä tarkoitusta jota varten hanke käynnistettiin?

[REDACTED]

TEHOKKUUS

Miten tehokkaasti hanke on lyhyellä tähtäimellä muuntanut voimavaroja tuloksiksi? (ns. panos/tuotos-suhde)

[REDACTED]

VOIMAVARAT	TOIMINNOT	TULOKSET	TARKOITUS	KEHITYS-TAVOITE
Mitä voimavaroja käytetään?	Mitä tehdään?	Mitä saadaan aikaan?	Mikä on hankkeen tarkoitus?	Minkälaista muutosta halutaan?

HANKKEEN PÄÄMÄÄRIEN HIERARKIA

GENERAL FORMAT FOR TERMS OF REFERENCE FOR EVALUATIONS

1. *Subject of the evaluation*

Explains the subject of the evaluation.

E.g. a project, programme or a policy. Describes briefly its history and general context e.g. previous phases, sectoral policies, and the institutional framework.

Describes the main components of the logical framework.

Overall objectives, project purpose, activities, means and assumptions (in matrix form, if available).

Describes the availability of monitoring information.

Baseline data, indicators, EIA-, gender- etc. analyses, and the findings of possible previous reviews and evaluations.

2. *Background of the evaluation*

Explains why the evaluation is carried out.

E.g. there may have been a formal decision to do so after a certain number of years, or the seemingly poor (or excellent) project performance has raised the need for a review, or there is a need for new orientation from the point of view of one or some of the stakeholders.

Describes who will use the the evaluation results and for what purpose.

E.g. one or some of the stakeholders will use them for accountability, or for decision making to continue/phase down/expand etc., or to provide lessons learnt and recommendations for improvements concerning policies/other interventions/etc.

3. *Evaluation issues*

Describes first the general evaluation questions to be answered:

Relevance. E.g. does the intervention make sense within the context of its environment? Has it addressed the needs and aspirations of the beneficiaries? Have changes in the environment affected its relevance?

Impacts. E.g. what has happened (or is likely to happen) as a consequence of the intervention? What are the positive or negative, intended or unintended impacts of the intervention on the beneficiaries and on the institutional level? What are the impacts of external factors?

Effectiveness. E.g. to what extent has (or is likely to be) the purpose of the intervention been achieved, and to what extent is the achievement a result of the intervention? What is the progress from the beginning (baseline) towards the agreed project purpose (as determined in the project document)?

Efficiency. E.g. does the quantity and quality of the results justify the quantity and quality of the means used for achieving them? How cost-effectively have the means been converted into results?

Sustainability. E.g. what has happened (or is likely to happen) to the positive effects of the intervention after the external assistance has (or will) come to an end?

Describes then the specific evaluation questions to be answered:

E.g. implementation issues such as how well has the project been managed internally and/or externally (management team, local and Finnish government officials, other stakeholders)? Has it been coordinated with other projects? How well is the monitoring organised? Is the utilisation of funds transparent?

4. Compatibility and sustainability

Describes the questions to be answered concerning compatibility.

E.g. How are the goals which are central to Finland's development cooperation policy taken into account in the planning and implementation? How have they affected the intervention?

Poverty reduction. E.g. How are poor people's rights and capabilities promoted in the project?

Protection of the environment. E.g. Are environmental impacts assessed together with the various parties involved?

Human rights, equality and democracy. E.g. How are equality, human rights and democracy promoted in the project? How is transparency of administration increased?

Describes the questions to be answered concerning sustainability.

E.g. How have the factors ensuring sustainability been taken into account in the planning and implementation? How have they affected the intervention? What have been the effects and impacts of the intervention on the sustainability issues?

Policy environment. E.g. Is the project in line with the partner country's policy environment, and is this in turn conducive to the project's objectives?

Economic and financial feasibility. E.g. Are the resources employed used efficiently and effectively, and are the benefits sustained once external support has been withdrawn?

Institutional capacity. E.g. Does the institutional capacity of the partner country enable her to manage the project efficiently? Is the institutional capacity strengthened to promote the sustainability of the results?

Socio-cultural aspects. E.g. Are socio-cultural factors taken into account to mobilise and bind people to the project? How does the project affect socio-cultural values?

Participation and ownership. E.g. Who has power and control over the project? Who participates in decision-making?

Gender. E.g. Are the needs and roles of both women and men fully recognised in the planning and implementation? How does the project affect the relations between women and men?

Environment. E.g. What effects does the project have on natural or man-made environments? Is the project managed in environmentally sound way?

Appropriate technology. E.g. Is the technology used compatible with the available human resources? Is it socially acceptable?

Although all the foregoing issues must be addressed in every evaluation, the level of detail with which each one of them is dealt varies from one evaluation to another (see Chapter 4.2.2 "Factors ensuring compatibility and sustainability", page 68). For more details on each of the factors see Chapter 4.2.2 and Chapter 1.3 "Achieving sustainable development".

5. Methodology

Explains what is the basic methodology for the evaluation.

E.g. whether it is based on documentation available, on interviews with key persons, on field work including data collection and analysis, or on all of these.

Suggests the degree of participation.

E.g. defining whose representatives should be included in the evaluation team and specifying who will name them.

Describes a tentative timetable.

E.g. the time allocated for preparations, field work and reporting.

6. Evaluation team

Describes the general requirements for the evaluation team.

E.g. independence, representation of both genders, ability to work as a team.

Outlines the special technical expertise required.

E.g. the approximate number and type of technical specialists.

Outlines the special evaluation expertise required.

E.g. the qualifications of the team leader, including his or her methodological knowledge, team leader and evaluation experience.

7. Reporting

Explains how and when the conclusions and recommendations are presented. E.g. workshops or seminars to be organised in the partner country and Finland and the types of reports to be prepared (draft, final).

PROGRAMME COMPLETION REPORT

General

Support to a programme can be discontinued when agreed results have been achieved, the time frame has expired and the available foreign financing has been fully utilised.

Support may also be discontinued if major implementation problems arise, and the measures to rectify the situation, as laid down in the intergovernmental agreement, have not led to an acceptable solution for the financing agency and/or for the partner country government. The deterioration of the political, economic and social conditions, considered necessary for programme implementation, may also lead to termination of foreign support.

Programme Completion Report (PCR) is based on the Programme Document, intergovernmental agreement and other agreements as appropriate. As a minimum, it should provide a record of programme results, activities and means used to attain the results. It should also address issues related to efficiency, effectiveness, policy relevance and sustainability of the programme results and impact. Furthermore, the PCR should assess to which extent the obligations and regulations laid down in intergovernmental agreements have been met.

The PCR shall be prepared by the partner country implementing agency, with the support of the consultant providing support services for programme implementation. The final responsibility for the PCR lies with the partner country Programme Director who will be assisted by the consultant. The report shall be submitted for approval to the Supervisory Board (where applicable) and thereafter to the competent authorities of the programme.

The preparation of the PCR should be initiated 6-3 months before the completion of the programme. The PCR shall be based on existing information, i.e. as a rule no special studies or surveys should be carried out. The database will typically comprise:

- programme document and country agreement
- project work plans and logical framework where applicable
- programme progress and review reports
- evaluation reports.

Purpose of the Report

The main purpose of Programme Completion Reports is to provide a summary of the means, activities and results of the programme and to assess the effectiveness and efficiency of the programme implementation. The PCR assesses to which extent the planned results have been achieved and whether this has been done within the estimated time scale and cost. This information enables all parties involved in programme implementation (financing agency, partner country government, consultant) to draw conclusions and learn lessons from its experience of implementation. The report also contributes to the accumulation and dissemination of experiences and provides a basis for determining whether a terminal or ex-post evaluation is warranted.

ANNEX XI

The Programme Completion Report further provides an initial opportunity to assess the wider and longer-term impact of the project or programme. This means making an initial assessment of the extent to which the overall objectives identified in the Programme Document are likely to be met.

Content of PCR

As a minimum the Programme Completion Report deals with the following:

- The establishment of the components and activities in relation to those indicated in the Programme Document and implementation plan including reasons for possible divergences.
- A description of the main budget lines of the original budget, budget revisions and actual expenditure.
- A review of the partner country financial contributions to the programme as agreed in the Programme Document, annual consultations and intergovernmental agreement.
- An assessment of the achievement of the programme results, or the probabilities of achieving these objectives, and if relevant, the reasons why the results were not attained as expected.
- An assessment of the sustainability of the programme.
- Experiences of general nature gained during programme implementation phase.

Standard format

The report shall be prepared in English/Spanish/Portuguese (as applicable), in accordance with the general format attached on the following pages. Please note that, subject to consultations with the partner country authorities, the Ministry for Foreign Affairs of Finland or the Embassy of Finland may indicate another format for the report.

FORMAT FOR PROGRAMME COMPLETION REPORT

Programme Fact Sheet

Basic information of the completed programme following the format of Programme Fact Sheet (See Annex XII).

1. **Summary of the PCR and of the lessons learned**
2. **Programme background**
 - Brief description of the sector concerned focusing on activities and constraints relevant to the programme.
3. **Programme design**
 - Brief description of the programme strategy and design (internal logic) including the management set-up and institutional framework.
4. **Means**
 - **Financial statements and their comparison with the budgets**
 - Information of programme financing from both foreign (Finland and others) and local sources
 - Overview of the Technical Assistance Personnel, institutional partner or consultant where relevant
 - Overview of the equipment and other fixed assets where relevant (inventory list as an attachment)
5. **Activities**
 - Summary of main activities
6. **Results**
 - Summary and comparison of results as planned and achieved
7. **Relevance**
 - Programme's correspondence with beneficiaries' priority needs and partner country's development policies
8. **Effectiveness**
 - Contribution of results to achieve project purpose
9. **Efficiency**
 - Cost-effectiveness of converting means into results
10. **Compatibility with the mutual strategic goals for development cooperation¹**
 - Reduction of poverty
 - Protection of environment
 - Promotion of human rights and democracy
 - Promotion of gender equality

11. Sustainability

- Correspondence with local policies
- Development of local institutional capacity
- Strengthening of local human resources
- Economic/financial soundness
- Suitability to local socio-cultural context
- Participation of local stakeholders
- participation of women and men
- Impacts on environment
- Appropriateness of technology

12. Further analysis

Possible need for further analysis, impact study or evaluation

13. Need for further assistance

Possible need for further assistance.

14. Experiences gained and lessons learned

An assessment of lessons learned and positive aspects which may be replicable and/or negative aspects which may be avoided in future in connection with

- Programme implementation
- Fulfilment of obligations and regulations stipulated in the intergovernmental agreement
- Performance of the competent authorities of the programme.

Annexes:

List of References including

- Programme Document and intergovernmental agreement
- Agreed Minutes of annual consultations and Supervisory Board Meetings (where applicable)
- Reports, including annual financial statements
- Last annual progress report and audit report
- Reports from reviews and evaluations

Inventory list

- Inventory list of equipment and other fixed assets when handed over to the implementing agency

¹ A tentative checklist for issues to be addressed with regard to the assessment of the compatibility of the programme with the mutual strategic goals for development cooperation.

Poverty reduction

- *was the programme a targeted poverty programme*
- *was the programme focussed on poverty issues*
- *has there been in the programme some interventions to policy matters*
- *did poverty issues explicitly appear in the programme plan*

Protection of environment

- *has the programme increased the capacity to manage local environment*
- *has the programme strengthened local capacity to solve environmental problems*
- *has the programme contributed towards participating in solving the global environmental problems*
- *are the environmental aspects not featuring in the programme at all*

Promotion of human rights, democracy and good governance

- *has the programme strengthened the role and capacity of civil society*
- *has the programme strengthened the democratic institutions and responsible government*
- *has the programme strengthened the competence of public sector*
- *has the programme contributed to the capacity of human rights institutions*
- *has the programme influenced the leaders on all levels to respects rights, rule democratically and govern effectively*
- *have these principles not featured in the programme at all*

Promotion of gender equality

- *has gender analysis been made*
- *have gender issues been addressed in the all programme phases and at all levels*
- *has the programme contributed to increased economic, political and social equality between men and women*
- *has the programme been able to protect and promote the human rights of women.*

PROGRAMME/PROJECT FACT SHEET

Project Title

Project Number

Sector

Sub-Sector

Focus

Geographical Coverage and Project Site

Duration

Starting Date

Project Financing

Total	FIM
Ministry for Foreign Affairs, Finland	FIM
Partner Country	
Other financing	

Intended Beneficiaries

Project Purpose

Overall Project Objective

Institutional Framework

Competent Authorities