



EVALUERING AF DANIDA-STØTTET UDVIKLINGSFORSKNING INDEN FOR LANDBRUG OG FORVALTNING AF NATURRESSOURCER (2006 – 2011)

EVALUERING RESUMÉ

2013.04

Danida har siden 1960'erne – som en væsentlig del af udviklings-samarbejdet – støttet udviklingsforskning gennem en række initiativer og puljer.

De senere år har de samlede, årlige bevillinger til området været på mellem 200 og 285 mio. kr. Denne evaluering dækker støtte til udviklingsforskning inden for landbrug og naturressourceforvaltning – som udgjorde lidt over 40 pct. af Danidas samlede støtte til udviklingsforskning fra 2006 til 2011.

Evalueringen involverede feltstudier i Tanzania og Burkina Faso og blev foretaget af det danske rådgivende ingeniørfirma Orbicon og det britiske konsulentfirma ITAD i perioden januar til juni 2013.

Overordnede konklusioner

Den danske støtte til udviklingsforskning har bidraget til en lang række videnskabelige resultater og til at øge forskningskapaciteten i Syd – ikke mindst ved at finansiere et stort antal Ph.D-studier. Generelt er projekterne forløbet planmæssigt. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere de konkrete udviklingsresultater af de støttede projekter, og resultaterne af projekterne – selv de akademisk vellykkede – er kun i begrænset omfang kommunikeret ud og har fundet anvendelse i partnerlandene og i det danske udviklingssamarbejde.

Evalueringen vurderer overordnet, at hvor den øvrige udviklingsbistand i højere grad bliver tilpasset institutioner og prioriteter i Syd, så gælder det ikke i tilstrækkelig grad Danidas støtte til udviklingsforskning. En stor del af forskningssamarbejdet er baseret på enkeltprojekter i samarbejde mellem danske forskere og forskere i Syd.

Men støtten har i for høj grad taget udgangspunkt i, hvad danske forskere og forskningsinstitutioner havde at tilbyde og i for ringe grad i behovene i Syd. Desuden har fokuseringen på enkeltprojekter mellem individuelle forskere betydet, at der har manglet koordinering med Syd-forskningsinstitutionernes egne prioriteter og med andre donorers indsats for at styrke disse institutioner.

Evalueringen anerkender, at Danida de senere år har ændret på støtten, så den i højere grad bliver drevet af behovene i Syd, og at de igangværende overvejelser om den nye strategi for støtte til udviklingsforskning peger i samme retning.

Evalueringen dækker Danida-støtte til udviklingsforskning inden for landbrug og forvaltning af naturressourcer for i alt 602,1 mio. kr. i perioden 2006-2011. Det svarer til 42 pct. af Danidas samlede støtte til udviklingsforskning i perioden.

Projekter udvalgt af det forskningsfaglige udvalg (FFU) tegner sig for langt hovedparten (76,1 pct.) af denne støtte. Tre lande tegner sig tilsammen for mere end 40 pct. af den samlede støtte: Tanzania (17,5 pct.), Vietnam (12,6 pct.) og Burkina Faso (9,8 pct.).

Evalueringen omfatter fem forskellige former for støtte:

1. Forskningscentre, støttet indtil 2011 – 74 mio. kr. i perioden
2. Forskningsnetværk, støttet indtil 2011 – 33,5 mio. kr. i perioden
3. Udredninger, 2,1 mio. kr.
4. Projekter udvalgt af Det Forskningsfaglige Udvalg (FFU), 458,5 mio. kr. 2006–2011, heraf 44,7 mio. kr. til pilotprojekter
5. Building Stronger Universities (BSU), 34 mio. – startede i fuldt omfang i 2011

Baggrund

Danida har ikke hidtil haft en egentlig strategi for støtte til udviklingsforskning, men en sådan er under udarbejdelse, og her vil resultaterne af denne evaluering blive brugt. Langt hovedparten af støtten gives via to puljer, som har hver sin faste post på finansloven: Den ene pulje har det overordnede formål at støtte brugen af danske kompetencer i udviklingsforskningen, f.eks. ved at etablere langvarige partnerskaber mellem institutioner i Danmark og i partnerlandene. Det skete til og med 2010 primært ved at støtte danske forskningscentre og dansk-baserede forskningsnetværk, men den støtte er udfaset i perioden og siden 2011 erstattet af programmet 'Building Stronger Universities'.

Den anden pulje har dels til formål at støtte udviklingen af ny viden, som ulandene kan bruge, dels at støtte ulandenes kapacitet inden for forskning. Også for denne del af støtten er det et krav, at det sker i et samarbejde mellem forskere i ulande og i Danmark.

Delkonklusioner

Enkeltprojekter: vel gennemførte, men mangler sammenhæng

Langt hovedparten – ca. 75 pct. – af den støtte, evalueringen omfatter, kommer fra den pulje, der dels har til formål at støtte udviklingen af ny viden, som ulandene kan bruge, dels at støtte ulandenes kapacitet inden for forskning. Disse midler uddeles til forskningsprojekter i samarbejde mellem danske forskere og forskere fra Syd. Fordelingen af midlerne foretages af Det Rådgivende Forskningsfaglige Udvalg (FFU) på baggrund af konkrete ansøgninger. Bevillingerne gik fra 150.000 til 11 mio. kr. pr. projekt.

I 2008 lancerede Danida et pilotprogram for at fremme projekter på initiativ af forskere i Syd, såkaldt 'Syd-drevne

projekter', i første omgang i Tanzania og Vietnam, fra 2011 også i Ghana.

Evalueringen konkluderer, at støtten til projekter har styrket både danske forskere og forskere i udvalgte ulande. Den har bidraget til at opbygge forskningskapacitet i Syd – både hos de enkelte forskere og universiteter og forskningsinstitutioner. Men de mange enkeltbevillinger har lidt under, at Danida manglede en overordnet strategi for støtten til udviklingsforskning. Evalueringen kritiserer også manglen på et overordnet system for den tekniske monitorering af de støttede projekter. F.eks. mangler projekterne generelt præcise målsætninger og indikatorer, og det gør det umuligt at evaluere dem og vurdere, om de har levet op til det, der var deres formål.

Selv om støtten har haft særligt fokus på – stadig skiftende – temaer og prioriteringer for det danske udviklingssamarbejde, har evalueringen haft vanskeligt ved at dokumentere, at forskningsresultaterne i større omfang er blevet anvendt i dansk udviklingssamarbejde. Evalueringen peger i den forbindelse på, at de danske ambassader har haft en meget begrænset rolle i forskningsprojekterne, og at mange projekter mere har sigtet på at publicere akademiske artikler, end de har været rettet mod resultater, der kan bruges i praksis. Endelig har FFU-projekterne kun i beskedent omfang været koordineret med anden donorstøtte.

Nyt Syd-initiativ er en gevinst

De Syd-drevne FFU-projekter – de såkaldte pilotprojekter, som Danida lancerede i 2008 – hilses velkomne af evalueringen. De afspejler det stigende generelle ønske om at give mere plads til ejerskab i Syd i udviklingssamarbejdet og bringer støtten mere i tråd med principperne i Paris-erklæringen om effektiv bistand. Den nye ordning øger også mulighederne for, at partnerne i Syd bedre kan samordne den danske støtte med støtte fra andre sider.

De fem Syd-drevne forskningsprojekter, evalueringen har kigget på, har alle været relevante, og foreløbige resultater tyder på, at de også er vellykkede. Det nye tiltag har skabt nye typer af partnerskaber og rummer i det hele taget et stort potentiale. Men ordningen lider af nogle af de samme skavanker som tidligere FFU-projekter: Den er fokuseret på samarbejde mellem individuelle forskere, og udviklingsmålsætninger er kun i begrænset omfang tænkt ind i forskningen. Desuden lider ordningen under, at det er en begrænset gruppe af danske forskere og forskningsinstitutioner, der finder det attraktivt at deltage i Syd-drevne forskningsprojekter.

Ros til centre – og til lukningen af dem

To centre er omfattet af evalueringen, nemlig Danida Skovfrø Center/Danish Forest Seed Centre og Center for Frø sundhed i Udviklingslandene/Danish Seed Health Centre. De har begge en lang historie og blev etableret af Danida for at levere forskning og teknisk ekspertise på deres særlige felter som en del af den danske udviklingsbistand. Begge centre er siden blevet en del af Københavns Universitet.

Centrene har siden 1990 bidraget til at opbygge nationale centre for henholdsvis skovfrø og frø sundhed i en række udviklingslande, og denne støtte til kapacitetsopbygning på meget fokuserede områder har vist sig særdeles effektiv. Flere af de nye nationale centre klarer sig således nu uden ekstern støtte. De langvarige partnerskaber har skabt stærke bånd, både på det personlige og institutionelle plan, og de har banet vejen for mange af de fælles forskningsprojekter, det siden er lykkedes at etablere.

Centrene fremhæves også for deres anvendelsesorienterede tilgang. De har leveret forskning, der umiddelbart kan anvendes i praksis, noget som udviklingslandene i høj grad efterspørger.

Evalueringen omfatter IKKE.....

Evalueringen omfatter ikke al dansk støtte til udviklingsforskning inden for landbrug og forvaltning af naturressourcer. Den betydelige danske støtte på 321 mio. kr. i perioden til Consultative Group on Agricultural Research (CGIAR) er således ikke omfattet af evalueringen, der heller ikke ser på den danske støtte til multilaterale forskningsprogrammer under f.eks. EU, FN og Verdensbanken eller til Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS). Evalueringen omfatter heller ikke støtte til anden international udviklingsforskning (ca. 25 mio. kr. årligt) gennem bl.a. regionale afrikanske forskningsinstitutioner eller forskning indeholdt i danske sektorstøtteprogrammer i samarbejdslandene.

Trods de mange positive vurderinger er evalueringen enig i, at tiden er løbet fra centrene og i beslutningen om at udfase støtten til dem fra 2011. Kapacitetsstøtte til forskning i Syd skal bestemmes af behovene i Syd og i højere grad integreres med anden forskning defineret i den nationale kontekst.

Netværk i reduceret rolle

Danida har siden 1980'erne støttet en række forskningsnetværk bestående af forskere og udviklingspraktikere i både Danmark og udviklingslandene. Formålet har været at fremme dialog og samarbejde mellem forskningsmiljøet og udviklingsmiljøet i Danmark med henblik på at gøre bedre brug af forskning i den praktiske udviklingsbistand. Nogle af netværkene er i evalueringsperioden fusioneret. Evalueringen omfatter to af de netværk, der stadig eksisterer, og som beskæftiger sig med landbrug og naturressourcer: Danish Development Research Network (DDRN) og Danish Water Forum (DWF).

Forskningsnetværkene levede i mange år fint op til deres formål om at tilbyde en platform, hvor forskere – og mange andre – fra Syd og Nord kunne udveksle viden og ideer inden for deres specifikke områder, og det har bl.a. ført til udviklingen af egentlige forskningsprojekter. Deres direkte indflydelse på Danidas praktiske udviklingsbistand led dog under, at der aldrig blev etableret et tæt samarbejde med sektorprogramstøtten. Problemet blev forstærket af decentraliseringen af den danske bistand, af netværkenes efterhånden bredere fokus og – ikke mindst – af nye bistandsformer. Trods tabet af Danida-støtten eksisterer de to netværk stadig, om end i reduceret og ændret form. Evalueringen konstaterer – og beklager – at de mange erfaringer, der gennem årene var samlet i netværkene ikke er udnyttet i forbindelse med det nye program, 'Building Stronger Universities'.

Stærkere universiteter – lader vente på sig...

I 2011 blev Danida-støtte til forskningscentre og –netværk afløst af programmet 'Building Stronger Universities in Developing Countries' (BSU), der er et fælles initiativ mellem de otte danske universiteter og udvalgte universiteter i Syd. Initiativet består af fire platforme, hvoraf evalueringen dækker de to: 'Miljø og klima' samt 'Vækst og beskæftigelse'. Disse to platforme samarbejder med universiteter i Ghana og Tanzania, hvoraf kun Tanzania blev besøgt af evalueringsholdet.

Ideen med programmet – at styrke kapaciteten på universiteter i Syd gennem brug af dansk ekspertise og kapacitet – er god. I teorien. Men den måde, ideen er omsat på i praksis i den korte tid programmet har været i gang, er ifølge evalueringen mangelfuld, og i den nuværende form er der ikke udsigt til, at BSU vil føre til blivende og dokumenterbare resultater på de universiteter i Syd, der er med i programmet.

Helt grundlæggende peger evalueringen på, at programmet ikke tager udgangspunkt i en systematisk analyse af behovene i Syd, og at de danske universiteter ikke nødvendigvis er de mest egnede partnere til at støtte den kapacitetsudvikling, som efterspørges i Syd.

De involverede universiteter i Tanzania har ikke vist det store ejerskab til programmet. Selv om det er lanceret med fælles workshops og andre initiativer, er programmet ikke særligt synligt på universiteterne, der heller ikke har indarbejdet det i deres overordnede planlægning eller koordineret med støtten fra andre store donorer.

Evalueringen kritiserer også det meget omfattende organisatoriske set-up omkring programmet og dets fire tematiske platforme, som medvirker til, at administrationen af programmet sluger

mere end en fjerdedel af de samlede bevillinger. Evalueringen konkluderer, at programmet skal nytænkes, hvis det skal blive en succes.

Mindre studier med stor effekt

Udenrigsministeriets Udviklingsfaglige Tjeneste kan på efterspørgsel fra ambassader og andre kontorer i ministeriet iværksætte forskningsbaserede udredninger inden for et bestemt, afgrænset emne med det formål at styrke kvaliteten af dansk udviklingsbistand. Evalueringen omfatter de fire studier, der er foretaget i evalueringsperioden inden for landbrug og naturressourceforvaltning.

Evalueringen konkluderer, at denne støtte giver rigtig god værdi for pengene. Det er vigtigt, at Danida har adgang til pålidelig og evidensbaseret information og kan få den på hurtig og fleksibel vis, og det lader sig gøre via de mindre studier. På den baggrund undrer det, at muligheden benyttes så lidt inden for landbrug og naturressourceforvaltning. Det skyldes – ifølge evalueringen – at Danida mangler kapacitet til at formulere, styre og bruge de mindre studier.

Sammenhæng og kommunikation halter

Evalueringen konstaterer, at synergi og sammenhæng mellem de støttede forskningsprojekter, hvor det forekommer, er baseret på enkeltpersoner og ikke institutionaliseret. Der findes desuden ikke systematiske procedurer for, hvordan information om og resultater af forskningen deles og kommunikeres, hverken til ambassader eller til partnere i Syd. De danske ambassaders begrænsede rolle i forskningsstøtten betyder, at kendskabet til forskning alene sker af personlig interesse. Eksempler på god kommunikation er undtagelsen snarere end reglen.

Anbefalinger

Evalueringen hilser det velkomment, at Danida er i gang med at udvikle en samlet strategi for sin støtte til udviklingsforskning, for således at gentænke bistanden i lyset af de konkrete målsætninger. Helt overordnet skal støtten indrettes, så den i højere grad tager udgangspunkt i behovet for at skabe udviklingsresultater i Syd, koordineres bedre med andre donorerers indsats og inddrage de danske ambassader i en mere aktiv rolle.

Evalueringen har yderligere en lang række – både overordnede og mere konkrete – anbefalinger til strategien og dens gennemførelse. Nogle af de centrale lyder:

- Bring støtten til udviklingsforskningen i tråd med principperne for 'moderne bistand'. Det vil bl.a. sige: Tag udgangspunkt i behov og ønsker i Syd, bryd ud af de akademiske cirkler og gør støtten mere anvendelsesorienteret.
- I ulande, der modtager meget forskningsstøtte fra Danida, bør en mere programbaseret tilgang koordineret af de danske ambassader overvejes for at styrke forbindelsen mellem forskning og bistand, samarbejdet med nationale forskningsinstitutioner og andre donorer.
- Støtten bør i større udstrækning gives til institutioner og deres programmer i stedet for til enkeltprojekter og -personer, og det skal ske på en måde, der samtidig opbygger lokal kapacitet til at administrere programmerne.
- Den nye forskningsstrategi bør følges op med konkrete målsætninger for de forskellige støtteformer, samt realistiske resultatmål og indikatorer for de enkelte forskningsprojekter.
- En ny strategi virker kun, hvis den følges op af initiativer og ressourcer, der kan sikre, at de danske ambassader, Danida og andre centrale aktører tager forandringerne til sig.

DANIDAS KOMMENTARER

Støtte til udviklingsforskning er et meget komplekst og udfordrende emne. Alligevel er det lykkedes evalueringen at analysere et bredt udsnit af den danske forskningsstøtte og nå frem til klare konklusioner og specifikke anbefalinger, og den pakker ikke sine centrale resultater ind i forbehold. Dét værdsætter Udenrigsministeriet, som i øvrigt er enig i de fleste af evalueringens konklusioner.

Det er dog ikke sikkert, at evalueringen med sit tematiske fokus på landbrug og naturressourceforvaltning er repræsentativ for dansk støtte til udviklingsforskning på andre områder. Der kan især være tvivl om dette i forhold til BSU-programmet og de mindre studier, men der er ikke grund til at tro, at et bredere tematisk fokus ville have ført til helt andre konklusioner. I forhold til BSU-programmet og de mindre studier bemærker Udenrigsministeriet i øvrigt, at det empiriske grundlag for evalueringen har været begrænset: BSU-programmet er stadig meget nyt og har kun været besøgt i et enkelt land, og der indgår kun få mindre studier.

Evalueringen beskriver nogle af de underliggende dilemmaer, en donor som Danida står overfor, blandt andet balancen mellem anvendt og mere akademisk rettet forskning. Udenrigsministeriet kunne have ønsket, at endnu flere dilemmaer kunne have været præsenteret og diskuteret. Dette ændrer dog ikke ved, at evalueringen ses som en systematisk og omfattende gennemgang af en betydelig del af dansk støtte til udviklingsforskning og dermed et værdifuldt bidrag til arbejdet med at udforme en strategi for Danidas fremtidige støtte.

Udenrigsministeriet har svaret detaljeret på de mange både specifikke og overordnede anbefalinger. Konkret kan det her fremhæves, at Udenrigsministeriet er enig i, at den ny strategi skal bygge videre på den ændring, som også evalueringen anerkender er undervejs, om at den fremtidige støtte til udviklingsforskning skal være mere helhedsorienteret og bygges på aktiviteter, der drives af partnerne i Syd. Forventningen og målet

er, at det gradvist vil øge sammenhængen mellem forskningsstøtten og de nationale prioriteter i landene.

Udenrigsministeriet er desuden enig i princippet om, at forskningsstøtte bør indeholde et betydeligt element af institutionel kapacitetsopbygningsstøtte og fremhæver, at det allerede sker. Hele Building Stronger Universities-programmet er under revision, og her arbejdes der netop på at styrke national kapacitet og i højere grad tage udgangspunkt i prioriteterne hos institutionerne i Syd. Udenrigsministeriet mener dog ikke, at det øgede fokus på institutionel støtte skal udelukke støtte til individuelle forskningsprojekter, som er en meget værdsat støtteform, både i Danmark og blandt partnere i Syd.