



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af Programmet for vækst og beskæftigelse i landbruget (AGEP) i Bangladesh (2013–2018)

Evalueringens hovedformål er at vurdere resultaterne af den danske støtte til den såkaldte markskoleundervisning, der er en del af programmet for vækst og beskæftigelse i landbruget (AGEP) i Bangladesh. Evalueringen dækker perioden 2013–2018 og er udført fra december 2018 til juli 2019 af Nordic Consulting Group (NCG) og Orbicon.

Overordnede konklusioner

Den danske indsats med at støtte udviklingen af landbrug, husdyrhold og fiskeri i Bangladesh går helt tilbage til 1970'erne. Siden 1990'erne har den såkaldte markskolemetode været et nøgleelement i de Danida-støttede sektorprogrammer.

Markskolemetoden har i høj grad opvist gode resultater og har dermed været en relevant måde at bistå Bangladesh i landets udvikling. Sådan lyder en overordnet konklusion i evalueringen. Siden 2013 har næsten én million fattige bønder via markskolerne tilegnet sig ny viden og teknikker inden for langbrugspro-

duktion og ernæring. Evalueringen udpeger positive effekter af markskolerne på en bred vifte af områder: øgede husstandsindkomster, større fødevarerikkerhed, diversificering af landbrugsproduktionen, bedre ernæringstilstand og en styrkelse af kvindernes rettigheder og indflydelse.

Evalueringen fremhæver dog også punkter, hvor markskolemetoden ikke har indfriet sit potentiale. Det gælder ikke mindst den markante udvidelse i antallet af markskoler, der har fundet sted, og som har gjort det muligt at nå langt flere bønder end tidligere, men samtidig har medført en dalende kvalitet af undervisningen. Kvalitetstab skyldes især, at den oprindelige undersøgende – og mere tidskrævende – undervisningstilgang i mange tilfælde er blevet svækket. Så selv om undervisningen stadig har en kvalitet, der leverer positive resultater på både produktion og indkomst, er den svagere end tidligere.

En anden udfordring, evalueringen gør opmærksom på, er, at der er sket en favorisering af de forholdsvis bedrestillede bønder i udvælgelsen af markskoledeltagere og -landsbyer. En favorisering, der har betydet, at de allerfattigste bønder til en vis grad ikke har deltaget i skolerne.

OM EVALUERINGEN

Evalueringen har til formål at dokumentere og analysere de resultater, som markskolerne har opnået som en del af AGEP fra 2013-2018. Den giver herudfra anbefalinger til udformningen af det kommende danske landeprogram for Bangladesh for perioden 2021-2026.

Vurderingen af IFMC omfatter både en husholdsundersøgelse og et kvalitativt feltarbejde fordelt på fire regioner: Rangpur and Rajshahi i nord og Barisal og Chittagong i syd.

Evalueringens hovedvægt ligger på IFMC, da der allerede tidligere er foretaget en evaluering af AFSP. I vurderingen af AFSP har fokus været på at validere de resultater, man nåede frem til i den seneste evaluering.

Markskoleindsatsen har bidraget markant til at styrke kvindernes stilling i de familier, der har deltaget i markskolerne. Men der eksisterer fortsat barrierer for kvindernes mobilitet og deres indflydelse på driften af

landbrugene, som markskolerne med fordel kunne adressere tydeligere, påpeger evalueringen. Dette kræver en mere helhedsorienteret tilgang, hvor landbruget betragtes som et familieføretagende, og kønsuligheder håndteres i et samarbejde mellem kvinderne og mændene.

Baggrund

I mange år var det den højeste prioritet for Bangladesh at blive selvforsynende med ris. Et vigtigt mål, der i dag er nået, og mange bønder kan nu med fordel omlægge til andre afgrøder. Men mange mangler viden om drift, og i en stor del af de små landbrug er produktiviteten fortsat meget lav.

Markskolemetoden blev udviklet af FN's fødevarer- og landbrugsorganisation FAO i slutningen af 1980'erne. Metoden indebærer praktisk undervisning af grupper af bønder med fokus på læring og *empowerment*. Undervisningen finder sted i marken i små grupper, hvor landmændene både modtager undervisning og lærer af hinanden.

Fra 2013 og frem til udgangen af 2018 har næsten én million fattige bønder i Bangladesh gennem markskolerne opnået konkret viden om bedre dyrknings-, produktions- og afsætningsmetoder, som har øget deres produktion og indtægter. Indsatsen gavner endda langt flere, da ideen er, at den viden og de erfaringer, som deltagerne får, spredt sig som ringe i vandet, når deltagerne giver dem videre til naboer, slægt og venner.

RESULTATER

Evalueringen fremhæver helt overordnet modellen med markskoler som en relevant måde at støtte udviklingen af landområder i Bangladesh. Markskolemetoden er samtidig helt på linje med de politiske målsætninger fra regeringen i Bangladesh, der lægger

vægt på, at uligheden i indkomstfordeling skal mindskes væsentligt, og at der skal sættes fart på fattigdomsbekæmpelsen.

STØRRE INDTÆGTER

Markskolerne har bidraget til en væsentlig forøgelse af husstandsindkomsterne, både ved at øge udbyttet og ved at sprede produktionen på flere slags afgrøder samt husdyrproduktion. I gennemsnit har deltagelsen i markskoler givet familierne en årlig merindkomst på 10.000 bangladeshiske taka (ca. 800 kroner), eller hvad der svarer til en gennemsnitlig månedlig husstandsindkomst. Det er især fjerkræhold, dyrkning af grøntsager og fiskeproduktion, der har bidraget til de ekstra indtægter. Det er dog samtidig værd at bemærke, at den positive indkomsteffekt har været størst i de familier, der i forvejen tjener mest.

MINDRE RISIKO FOR SULT

Markskolerne har resulteret i en markant forbedret ernæringstilstand og fødevarerikkerhed hos de deltagende

familier. Risikoen for perioder med knaphed på mad er faldet væsentligt for de familier, der har deltaget i markskoleundervisningen sammenlignet med de ikke-deltagende familier. Den forbedrede ernæringstilstand skyldes især deltagernes øgede egenproduktion af grøntsager og fjerkræ samt massive oplysningskampanjer (både gennem AGEP og andre kanaler). Familierne spiser nu mere varieret, og grøntsager, kylling og fisk er oftere på menuen.

MARKSKOLER SKABER FÅ EKSTRA JOBS

Markskoleundervisningen har ført til skabelse af nye jobs, men kun i mindre omfang, desværre, hvis man ser bort fra det arbejde, der udføres af familierne selv. Evalueringen har fundet eksempler, hvor unge og kvinder er kommet i arbejde enten i landbrugsproduktionen eller i forskellige servicefunktioner, f.eks. med vaccination af husdyr, men helt generelt har jobskabelsen været beskedent. Evalueringen vurderer, at der her ligger et udviklingspotentiale.

AGEP

Programmet for vækst og beskæftigelse i landbruget (AGEP) indeholder to komponenter:

“The Integrated Farm Management Component” (IFMC), der har som formål at øge og diversificere landbrugsproduktionen for fattige småbønder gennem deltagelse i markskolerne. Komponenten gennemføres af den statslige landbrugsrådgivningstjeneste.

“The Agriculture and Food Security Project” (AFSP), der har samme formål som IFMC og udmøntes af FN's Udviklingsprogram UNDP i Chittagong Hill Tracts i det sydøstlige Bangladesh.

Hertil kommer den såkaldte “agro-business” komponent, der har søgt at styrke konkurrenceevnen i landbrugssektoren og hjulpet bønderne med at tilpasse og sælge deres nye produkter på det nationale marked. Komponenten sluttede imidlertid i 2017 og er ikke en del af denne evaluering.

Det samlede budget for AGEP har været på 405 millioner kroner. Heraf gik 300 millioner kroner til IFMC og 45 millioner til ASFP.

Der er stor forskel på, hvordan markskoleinitiativet er blevet gennemført i henholdsvis IFMC og AFSP. For det første er AFSP mindre end det landsdækkende IFMC. For det andet er betingelserne i det bjergrige Chittagong Hill Tracts meget forskellige fra det øvrige lavlandede Bangladesh, blandt andet er produktiviteten lavere, og færre varer kommer ud og bliver handlet på markedet.

KVALITETEN AF UNDERVISNINGEN UNDER PRES

Evalueringen har identificeret nogle kvalitetsproblemer i markskoleundervisningen. Markskolernes undersøgende tilgang, der tager afsæt i at bruge deltagerne egne færdigheder og erfaringer, er i praksis kun sket i begrænset omfang. Den tidskrævende undersøgende og deltagerorienterede undervisningsmetode har tabt terræn, fordi der er kommet flere fag i undervisningsplanen, flere moduler og kortere undervisningssessioner.

Hertil kommer, at mange af underviserne har begrænset undervisningserfaring, og på grund af de mange forskellige undervisningsmoduler er de ofte tvunget til at undervise i områder uden for deres eget erfaringsfelt. En del undervisere er blevet superviseret af medarbejdere fra det nationale institut for landbrugsforskning, der hovedsageligt har ekspertise inden for jordbrug, men kun har begrænset viden om emner som fiskeopdræt, husdyrhold, fjerkræ, ernæring og styrkelse af kvinder ret-

OM MARKSKOLERNE

I alt ca. 20.000 markskoler er etableret rundt om i Bangladesh.

Skolerne er et frivilligt og gratis tilbud, som skal lære deltagerne at drive deres landbrug mere effektivt.

Deltagerne lærer blandt andet om opdræt af høns, køer og geder, og produktion af grøntsager og andre afgrøder.

Markskolerne lægger vægt på praktiske øvelser og aktiv deltagelse fra eleverne, som ofte har meget begrænset skolegang og ikke kan læse og skrive.

Samtidig lærer deltagerne om fordelene ved at organisere sig i en gruppe eller forening, f.eks. ved i fællesskab at købe såsæd eller sælge afgrøder og derved spare penge.

tigheder og indflydelse. Alt sammen har bidraget til at sænke kvaliteten af markskolerne.

SKÆV UDVÆLGELSE

Der har været bias i udvælgelsen af markskoledeltagere og -undervisere. Selv om de fleste af markskoledeltagerne har været jordløse eller marginaliserede bønder, kommer de for en stor dels vedkommende ikke fra de fattigste og mest sårbare inden for disse grupper. På samme måde konstateres det, at selv om retningslinjerne for markskolerne tilskynder deltagelse af husholdninger med kvindelige overhoveder, herunder enker, tilhører forholdsvis få af deltagerne denne gruppe.

ULIGE KØNSFORDELING

Mens der blandt deltagerne på markskolerne var lige mange mænd og kvinder, var der en ulige kønsfordeling blandt underviserne. Kun én ud af fire undervisere var kvinder. Dette skyldes i højere grad kulturbarrierer end manglende interesse blandt kvinder for at blive undervisere, vurderer evalueringen.

Generelt har markskolerne bidraget til at styrke kvindernes stilling, men der er stadig udfordringer. Markskolerne har bidraget til, at kvinderne har fået mere at skulle have sagt, når der skal træffes beslutninger i familien, f.eks. om hvad indtægterne skal bruges til og om indførsel af nye landbrugsteknikker. Kvinderne er også blevet mere involverede i salgsarbejdet og føler sig mere sikre, når de skal tale i forsamlinger. Kvindernes mobilitet er også øget, men det er fortsat en begrænsning, at de fleste kvinder ikke må forlade landsbyen på egen hånd for at sælge deres varer på markedet.

GOD INVESTERING

Som investering har markskolerne vist sig særdeles omkostningseffektive med en tilbagebetalingstid på kun 1-1,5 år. Det er dog samtidig tydeligt, siger evalueringen, at den nuværende institutionelle model for markskolerne ikke kan fortsætte, uden at der tilføres væsentlig ekstern økonomisk støtte.

ANBEFALINGER

Evalueringen anbefaler, at markskolemetoden også fremover anvendes til at forbedre fattige bønders indkomstniveau, fødevarer sikkerhed og generelle leveforhold.

Evalueringen har en række – både overordnede og mere konkrete – anbefalinger. Det gælder blandt andet:

- Markskolemetoden har bevist, at den er i stand til – også på kort sigt – at forbedre fattige bønders indkomstniveau, fødevarer sikkerhed og ernæringstilstand. I lyset af at fattigdomsbekæmpelsen på det seneste har tabt fart i Bangladesh, og der er kommet øget ulighed, bør markskoleindsatsen have et eksplicit fattigdomsfokus.
- Markskolernes oprindelige tilgang med undersøgende og deltagerorienteret undervisning, der løber hen over en hel høstsæson, skal atter udgøre kernen i markskolemetoden. Derfor anbefales en gennemgang af undervisningsplanen, og at markskolerne gøres mere fokuserede, dvs. færre moduler og deltagere i den enkelte skole. Deltagerne skal også have større indflydelse på udbuddet af moduler ud fra deres egne behov og prioriteter, ligesom det fremhæves, at underviserne bør have praktiske erfaringer inden for de områder, de underviser i.
- Udvælgelsesprocedurerne for nye deltagere på markskolerne trænger til at blive gennemgået og præciseret, så fokus kommer på de fattigste og mest udsatte bønder. For et kommende dansk landeprogram betyder det, at der skal sættes nogle klare mål, som sikrer, at de fattigste bønder bliver inkluderet, blandt andet strammere krav om hvor meget jord deltagerne må eje, tydelige mål omkring deltagelse af familier med kvindelige overhoveder og et skærpet tilsyn med udvælgelsesprocessen.

- Fremtidige markskoleindsatser bør tage afsæt i en bredere forståelse af, hvad det indebærer at styrke kvindernes stilling. Mens AGEP har fokuseret snævert på kvinders deltagelse og indkomst, bør der fremover også lægges vægt på deres mobilitet, beslutningskraft i familierne, kontrol over ejendom og andre aktiver mv. Der skal også

sættes ind i forhold til markskolelærere og undervisere, så der fremover kommer bedre kønsbalance.

- Evalueringen anbefaler også, at der afprøves alternative modeller for markskoler ud fra den målsætning, at indsatsen skal være mest mulig selvfinansierende og orienteret mod *best practice*. Det foreslås

f.eks., at der oprettes markskole-netværk, og at der sættes gang i forskellige indkomstskabende aktiviteter. Evalueringen anbefaler endvidere, at der fremover sættes mere på peer-to-peer træning, hvor bønderne lærer af hinanden og opmuntres til at dele viden med andre.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet hilser evalueringen af AGEP velkommen. Som det også blev fremhævet i midtvejsgennemgangen af det danske landeprogram i Bangladesh (2016-2021), har mange af evalueringens konklusioner og anbefalinger – især dem der handler om IFMC – allerede været diskuteret i forbindelse med en vurdering af IFMCs anden fase (2019-2021). Det blev således bemærket, at markskoleundervisningen havde udviklet sig i en alt for mekanistisk retning, der sigtede efter kvantitet på bekostning af de grundlæggende principper for markskolerne, nemlig en eksperimenterende deltager- og praksisorienteret undervisning. Den udvidelse, der har fundet sted under første fase af IFMC, har tydeligvis haft en negativ effekt på kvaliteten.

Vurderingen fra tidligere anbefalede blandt andet, at der skulle lægges mere vægt på empowerment-

aspekterne ved markskolemetoden, og at der i stedet for udelukkende kvantitative mål skulle gøres en større indsats for at styrke den enkelte markskole. Midtvejsgennemgangen konkluderede, at anbefalingerne fra den tidligere vurdering - der i det store hele stemmer overens med evalueringens konklusioner og anbefalinger – efterfølgende er blevet adresseret og medtaget i den endelige aftale om IFMCs anden fase, som blev underskrevet i august 2019.

Når Bangladesh i 2024 som forventet forlader gruppen af verdens mindst udviklede lande, vil det givetvis have konsekvenser for partnerskabet mellem Danmark og Bangladesh, der gradvist vil gå fra bistandsmodtager til handelspartner. Efter mere end to årtiers dansk støtte til implementering af markskolerne i de nationale systemer, er der indgået fælles aftale om, at den kommende

markskoleindsats (IFMC II) er en exit-fase, der markerer afslutningen på et langvarigt partnerskab mellem Danida og landbrugsmyndighederne i Bangladesh.

Der er lagt op til nye indsatser i det kommende landeprogram (2021-2026), der vil fokusere på fremme af fødevareromsomheder, værdikæder og finansiering inden for landbrugssektoren. Det forventes, at ambassaden i Dhaka vil indgå en aftale med den Internationale Fond for Landbrugsudvikling (IFAD) herom.

Udenrigsministeriet er enig i anbefalingerne fra evalueringen, ikke mindst med henblik på styrkelse af træning gennem markskolerne og fremme af kvindernes beskæftigelse og muligheder. Evalueringens anbefalinger kan derfor anvendes i forbindelse med planlægning af de kommende indsatser.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Evalueringskontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: Steffen Johnsen.

Den fulde evalueringsrapport kan downloades fra internettet via <http://danida-publikationer.dk> eller evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger, kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83 eller eval@um.dk