

**Danida**

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 31320 Fiskeriudvikling



## DANSK BISTAND TIL AKVAKULTUR I BANGLADESH 1989-2006



# evalueringresumé

2009.1

*Danida støttede fra 1989 til 2006 tre store rådgivningsprogrammer inden for akvakultur i Bangladesh med næsten 145 mio. kr. i regionerne Mymensingh, Noakhali og Patuakhali. For at vurdere den forskel, som støtten betød for de omtrent 200.000 berørte husstande, engagerede Danida i slutningen af 2006 et konsortium bestående af Orbicon A/S fra Danmark og Lamans s.a. Management Services fra Grækenland til at foretage en impact-evaluering sammen med et hold konsulenter fra Bangladesh. Evalueringen blev foretaget ved studier af alle tilgængelige data og undersøgelser, fire fokusgruppet Diskussioner, 21 interviews og 17 feltbesøg, der involverede næsten 400 mænd og kvinder.*

### Overordnede konklusioner

Danidas støtte til akvakultur i Bangladesh har fulgt to spor. Indsatsen har dels været rettet mod at sætte fattige bønder i stand til at forbedre kvaliteten af deres dambrugsaktiviteter og til at øge fiskeproduktionen, dels mod at skabe udvikling blandt andre aktører i sektoren, såsom producenter af fiskeyngel, net m.fl. Evalueringen konstaterer, at begge former for støtte fik værdien af fiskeproduktionen til at stige markant. Og at beskæftigelsen steg blandt leverandørerne til dambrugssektoren og i husstande involveret i dambrugsproduktion. På grund af begrænsede data kan evalueringen dog ikke sætte præcise tal på disse stigninger. Den øgede værdi af fiskeproduktionen førte endvidere til øgede husstandsindkomster.

Alt i alt bidrog Danidas støtte til en stigning af værdien af fiskeproduktion fra dambrug og stimulerede beskæftigelsen i sektoren, hvilket tilsammen gjorde, at indsatsen virkede efter hensigten: Deltagerne forbedrede deres økonomiske vilkår og opnåede en bedre

sundhedstilstand. Desuden muliggjorde og understøttede programmet en periode af hidtil uset vækst i dambrugsproduktionen, som havde betydning både for deltagere og ikke-deltagere.

Programmet havde også en væsentlig og positiv effekt på kvinders ligestilling, herunder deres rolle som beslutningstagere, deres mobilitet uden for hjemmet og deres mulighed for at opnå lån.

### Baggrund

Betydningen af akvakultur for Bangladesh og dets befolkning kan ikke overdrives. Der er flere faktorer, der gør landet velegnet til akvakultur og bidrager til at gøre fiskeriet så vigtigt: Bangladesh ligger i et enormt floddelta ud til Det Bengalske Hav, store dele af landet er lavtliggende og modtager nedbør i store mængder, hvilket skaber gode muligheder for fiskeri og dambrug.

Danida fik tidligt øjnene op for dette potentiale og har støttet udvikling af akvakultur i

Akvakultur handler om at opdrætte fisk og skaldyr til fiskeproduktion. Produktionen kan foregå såvel i ferskvand som saltvand.

## resumé af evaluering / 2009.1

Bangladesh siden 1970'erne, men støtten har udviklet og ændret sig i perioden. I starten var støtten særligt fokuseret på de tekniske aspekter af dambrugsproduktion, men siden har den udviklet sig til en bredere udviklingsindsats med særlig vægt på at styrke kvinder og på bæredygtighed.

Danida støttede ikke kun akvakultur for at øge fiskeproduktionen i sig selv. Målet var i højere grad at forbedre vilkårene for de fattige bønder, der arbejder med akvakultur. Støtten byggede på den præmis, at husstande kan opnå øgede indtægter, når de bliver sat i stand til at forbedre kvalitet og kvantitet i produktionen af fisk og rejer - og at den forbedrede produktion kombineret med støtte til andre aktører i sektoren (fiskeopdrættere, producenter af fiskenet m.fl.) ville føre til øget beskæftigelse. Indsatsen er sket i et samarbejde med regeringen og NGO'er. Danida har også lagt vægt på gennem programmerne at involvere og styrke kvinder, især de allerfattigste.

### En sektor i vækst

Fiskeri og akvakultur i Bangladesh har undergået store forandringer, siden Danida indledte sit engagement i sektoren. I 1970'erne og 1980'erne blev dambrugsproduktion kun praktiseret i meget begrænset omfang, og fiskerisektoren var domineret af små, selvstændige fiskere. Men siden er produktionen af fisk fra dambrug steget dramatisk, og sektoren er nu hovedleverandør af fisk til forbrugerne i byerne og til eksportmarkedet. Især kommercielt dambrug – herunder opdræt, produktion og forarbejdning – er siden 1990'erne ekspanderet med stor hast. I den samme periode er det gået ned ad bakke for det fiskeri i floder og søer, der tidligere dominerede. Det fremgår af et par tal: I 1990 var den anslåede produktion af fisk i Bangladesh fra fersk- og brakvandsdambrug omkring 200.000 tons. Det svarede blot til lidt over en femtedel af landets totale fiskeproduktion. I

2005 var produktionen af fisk og skaldyr fra dambrug steget til næsten 900.000 tons, en stigning på 450 pct. Og den udgjorde i 2005 omkring 40 pct. af landets samlede produktion af fisk og skaldyr.

### Særlige udfordringer for impact-evalueringer

Impact-evalueringer er en særlig type evaluering, der forsøger at identificere og kvantificere de samlede resultater af en specifik udviklingsindsats. Dette gøres typisk ved at sammenligne udviklingen hos en gruppe, der nød godt af støtten, med udviklingen hos en kontrolgruppe, der ikke var omfattet af støtten. Derfor er impact-evalueringer meget afhængige af, at der er tilstrækkelige data af høj kvalitet tilgængelige for begge grupper. Kvantitative data er nødvendige for at måle det udgangspunkt ("baseline"), begge grupper startede ud fra, og det niveau, de endte på. Der kan f.eks. være brug for data om indkomst, sundhedstilstand og kvinders stilling. Ved at sammenligne ændringerne i de to grupper over tid forsøger evalueringen at vurdere, i hvor høj grad, deltagergruppen kan takke støtten for de forbedringer, de har oplevet, og i hvor høj grad, forbedringerne skyldes andre eksterne faktorer såsom f.eks. generel økonomisk vækst i regionen, indførsel af elektricitet eller lignende. For at sikre at man sammenligner grupper, der som udgangspunkt er nogenlunde ens, bør data for begge grupper omfatte information om og beskrivelse af særlige karakteristika såsom den typiske størrelse af husstandene.

### Få data til rådighed

Denne impact-evaluering måtte arbejde med et begrænset datagrundlag af flere grunde. Den ene af de tre regioner, Patuakhali, blev ramt af den ødelæggende cyklon Sidr umiddelbart før evalueringens feltarbejde fandt sted, og måtte derfor helt udelades af evalueringen. I en anden region, Mymensingh, var de detaljerede baseline-data for

mere end 100.000 mennesker, der nød godt af støtten, uheldigvis gået tabt hos de lokale myndigheder, og evalueringen måtte tage udgangspunkt i et mere begrænset datasæt fra en anden undersøgelse. I Noakhali dækkede de oprindelige og tilgængelige baseline-data kun husstande, der var med i programmet. På trods af disse begrænsninger og udfordringer gennemførte evalueringsholdet en teoretisk baseret impact-analyse, der så på hele resultat kæden.

### Både deltagere og ikke-deltagere oplevede fremgang

Når evalueringen sammenlignede udviklingen over en længere periode blandt deltagere med ikke-deltagere i forhold til indkomst, forbrug, aktiver, boliger, sundheds- og ernæringstilstand, så blev der ikke fundet markante forskelle imellem de to grupper. Begge oplevede betydelig forandring til det bedre, og evalueringen kunne derfor ikke med sikkerhed afgøre, hvilke effekter, der udelukkende skyldtes de støttede aktiviteter. Et par eksempler:

- Husstandsindkomsten for deltagere i Noakhali steg med gennemsnitligt 25 pct. I Mymensingh faldt begge gruppers udgifter til forbrug over en kort periode, men de steg også for begge over en længere periode.
- Der fandtes ikke kvantitative data vedr. boligforhold, men ved fokusgruppediskussioner i Mymensingh kom det frem, at begge grupper her havde forbedret deres boligforhold. Deltagerne ved hjælp af indkomsten fra dambrugssektoren, ikke-deltagerne med andre midler.
- Både deltagere og ikke-deltagere i Mymensingh og Nokhali oplevede forbedringer i ernæring og sundhed, bl.a. i form af højere kvalitet af maden. De fik flere penge til rådighed til sundhedsudgifter, men samtidig lavere udgifter til sundhed pga. den forbedrede ernæring. Disse forbedringer skyldtes imidlertid ikke kun



“Mach ar bhaath Bangali baanaay” - “Fisk og ris er det, der skaber en bengali”  
Gammelt Bengali mundheld

støtten til dambrugssektoren, men også forbedret sanitet og infrastruktur.

### Som ringe i vandet

Men hvordan kan det være, at ikke-deltagere i Mymensingh oplevede socioøkonomiske forbedringer, svarende til dem, deltagerne oplevede? For at finde ud af det, analyserede evalueringen data for hele perioden. Resultatet pegede på, at ikke-deltagerne efterhånden ”indhentede” de forbedringer, deltagerne opnåede, og at de øgede den relative – men ikke absolutte – værdi af fiskeproduktion på samme måde som deltagerne. Også de producenter, der ikke var med i programmet, må således have ændret deres måde at arbejde med dambrug på. Evalueringen fandt, at de teknikker, som programmet forsøgte at fremme, var meget enkle, og deres virkning var både synlig og hurtig: Produktionen steg i gennemsnit med 151 pct. på blot to år. Derfor var det både nemt og oplagt for ikke-deltagerne at praktisere de nye metoder, så de kunne opnå de samme forbedringer i produktion og indkomst. Hertil kommer, at programmet var næsten fuldt dækkende for de involverede (geografiske) områder. Det taler for, at ikke-deltagerne kom i kontakt med programmet og også bragte de enkle metoder i anvendelse. Evalueringen finder således, at en sandsynlig forklaring på den manglende forskel blandt deltagerne og ikke-deltagerne er, at programmets metoder – og virkningerne heraf – bredte sig som ringe i vandet til ikke-deltagere.

Andre årsager til de ensartede ændringer for deltagerne og ikke-deltagere er de generelle, økonomiske forbedringer i Bangladesh og de lokale forbedringer i infrastruktur og services. Evalueringen peger på, at programmet virkede som en katalysator for hele dambrugssektoren i de tre regioner, og dermed også havde betydning for den generelle økonomiske udvikling. Hertil kommer, at også en række andre organisationer gav udviklingsbistand i områderne. Disse forhold

har påvirket forbedringer i indkomst, forbrug, aktiver og sundhed, både for deltagere og ikke-deltagere.

### Effektive metoder

De metoder og procedurer, programmet anvendte, var enkle, effektive og passende i sammenhængen. Træningen var effektiv, deltagerne anvendte den, og de demonstrerede en mere avanceret forståelse for dambrugsproduktion end de, der ikke deltog. De lokale kønsroller betød imidlertid, at kvinder kun var i stand til at udnytte en lille del af den viden og de færdigheder, de opnåede. Kredit blev ydet på en passende måde, og de dele af programmet, der vedrørte opdræt og fiskeyngel, blev styret godt.

### Bæredygtighed intakt

Danidas investeringer i akvakultur har generelt vist sig bæredygtige: de nye metoder bruges stadig; foder, rejelarver, fiskeyngel, kunstgødning og arbejdskraft er i det store hele til rådighed; den nationale efterspørgsel er fortsat stor, og programmet forsøger at imødekomme den internationale efterspørgsel på rejer. Men det fald i priserne, som fisk og fiskeprodukter oplever for tiden, kan blive en udfordring for bæredygtigheden. Evalueringen peger dog på, at rådgivning og andre støttefunktioner i nogle tilfælde er blevet betragteligt indskrænket siden afslutningen af Danidas støtte, og at dette kan have betydning for bæredygtigheden. Men det institutionelle og politiske grundlag for dambrugssektoren i Bangladesh er veludviklet og understøtter langt hen ad vejen den retning, som programmet har taget.

### Anbefalinger

På baggrund af vurderingerne og de indhentede erfaringer, kommer evalueringen med en række anbefalinger rettet mod forskellige niveauer og temaer.

### Generelle anbefalinger

Nuværende og kommende aktiviteter, der sigter mod at sætte gang i en bred økonomisk vækst, skal undersøge følgende aspekter, når de planlægges:

- A. **Omfang:** Aktiviteterne bør styrke eller samarbejde med alle led i produktions- og leverandørkæden.
- B. **Størrelse:** Aktiviteterne bør være tilstrækkeligt omfattende til at medvirke til økonomisk udvikling i et betydeligt geografisk område.
- C. **Varighed:** Engagementet bør være langsigtet.
- D. **Passende partnerskaber:** Aktiviteterne bør involvere alle relevante aktører fra regeringen, NGO'er og den private sektor som partnere og målgruppe og til at gennemføre aktiviteterne.
- E. **Den tekniske tilgang:** Der bør benyttes enkle, men effektive metoder, der er nemme at tilegne sig og giver hurtige resultater.

### Specifikke anbefalinger for Danidas støtte til akvakultur i Bangladesh

- A. Støt den type af læringsprocesser og innovation fra Noakhali, som gjorde programmet mere målrettet mod de fattige og som sikrede en langsigtet strategi for bæredygtighed.
- B. Sørg for at erfaringer og resultater bruges til at sikre en mere klar sammenhæng mellem indsats og resultater og til at give en realistisk vurdering af denne sammenhæng.
- C. Sørg for at udvikle en model for støtte til regerings- og NGO-rådgivningstjenester, der er bæredygtig og ikke indebærer dramatiske stigninger i aktiviteter og resultater, så længe støtten varer, men fald, når den eksterne støtte ophører. Gør mere brug af private aktører i rådgivningstjenesten.
- D. Vær klar og realistisk om den rolle, kvinder forventes at spille i programmet,

## resumé af evaluering / 2009.1

og de fordele, de ventes at få ud af det. Arbejd sammen med kvinder uanset de begrænsninger, de oplever i forhold til at opnå kreditter og til at deltage i træning. Deltagelsen i programmerne er under alle omstændigheder med til at styrke deres position indenfor familien og i lokalsamfundet.

### *Specifikke anbefalinger for impact-evalueringer*

For at fremme kvalitet og anvendelighed af kommende impact-evalueringer, anbefales det, at:

A. Alle kvantitative data bør analyseres, inden den kvalitative del af feltarbejdet sættes i gang. Det bør overvejes først at planlægge feltarbejdet, når alle de nødvendige kvantitative data er skaffet til veje.

B. Kriterier for og metoder til at bedømme virkning bør bygges ind i programmet fra starten.  
C. De data, der er nødvendige for at overvåge og evaluere programmet, bør opbevares af Danida centralt for at sikre, at de er til rådighed, når programmet skal bedømmes og regnskaber gennemgås.

## DANIDAS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet byder evalueringen af dansk støtte til akvakultur i Bangladesh velkommen og finder det positivt, at evalueringen viser, at indsatsen har haft positive effekter for fattige bønder i Bangladesh og har medvirket til at fremme kvinders ligestilling. Evalueringen viser, at det ikke kun er personer, der direkte har været involveret i de evaluerede projekter, der har nydt godt af indsatsen, men at også andre grupper i de tre regioner har taget nogle af de nye produktionsmetoder, som projekterne har søgt at fremme, i brug – og blandt andet derigennem opnået forbedringer i deres levevilkår. Endelig er det positivt, at de danske finansierede indsatser indenfor akvakultur ifølge evalueringen har bidraget til den generelle økonomiske udvikling i de tre regioner.

Evalueringen er direkte relevant for Afrika-kommissionens arbejde. Udenrigsministeriet

er enig i de fleste af evalueringens anbefalinger og vil arbejde for, at kendskabet til dem udbredes. Anbefalingerne vil blandt andet blive anvendt i forbindelse med udviklingen af produktive aktiviteter, beskæftigelse og økonomisk vækst i Afrika samt i revisionen af den danske handlingsplan for støtte til udvikling af den private sektor i udviklingslandene. Da mange af anbefalingerne er forholdsvist generelle, vil dette dog kræve, at anbefalingerne ses i sammenhæng med og tilpasses den specifikke situation i det enkelte land.

Mange af evalueringens anbefalinger retter sig mod indsatser af en betragtelig størrelse og som strækker sig over en lang tidsperiode. Ministeriet vil fortsat støtte såvel store som mindre interventioner, der fremmer økonomisk vækst.

En tilpasset tilgang til lokale forhold vil være væsentlig ikke mindst for at sikre, at de specifikke indsatser imødekommer behovene blandt fattige grupper i samarbejdslandene.

Endelig bør det understreges, at en impact evaluering er en specialiseret og metode-mæssigt udfordrende form for evaluering, der søger at give klar og kvantificerbar dokumentation for effekter af en given indsats. Der er desuden særlige metodemæssige udfordringer ved at foretage impact evalueringer af sektorprogramstøtte, hvor den danske støtte er integreret med andre donorerers støtte i et nationalt program. Danida vil også fremover arbejde på at forbedre datagrundlaget for at gennemføre impactevalueringer, herunder gennem støtte til udviklingen af de nationale systemer for monitorering og evaluering af udviklingsaktiviteter.