



UDENRIGSMINISTERIET
Danida

MAJ 2020



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af Danidas støtte til udviklingsforskning (2008-2018)

Evalueringen omfatter dansk støtte til udviklingsforskning i perioden 2008-2018 på i alt næsten to mia. kr. fordelt på 378 projekter i 49 lande. Den blev gennemført i månederne juni-december 2019 med landebesøg i Ghana, Uganda og Vietnam. Evalueringen blev foretaget af FCG-Sweden, og den blev fulgt af en uafhængig kommission af internationale eksperter. Formålet med evalueringen var ikke blot at se på den hidtidige danske støtte, men nok så meget at bidrage til udformning af fremtidig dansk støtte til udviklingsforskning.

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

Danidas støtte til udviklingsforskning er helt overvejende gået til projekter, hvor forskningen har været af høj kvalitet, og som var rettet mod relevante udfordringer i fattige lande. Sådan lyder den overordnede konklusion i evalueringen, der dog samtidig kritiserer, at Danmark prioriterer udviklingsforskning lavt: De danske bevillinger til udviklingsforskning ligger under én pct. af den samlede danske udviklingsbistand, og det er ikke meget i forhold til de lande, vi normalt sammenligner os med.

Evalueringen kritiserer også, at der mangler en overordnet strategi for den danske støtte. Sådan en strategi bør laves, fordi den – kombineret med mere udviklingsfaglig ekspertise i Udenrigsministeriet – er en forudsætning for et større udbytte af Danmarks støtte til udviklingsforskning.

STØTTE TIL HUNDREDDVIS AF FORSKERE FRA SYD

Den mest synlige og væsentlige effekt af Danmarks støtte til udviklingsforskning har været uddannelsen af hundreder af Master- og Ph.d.-studerende og adskillige andre studerende fra

lavindkomstlande. De beretter selv, at den danske støtte har gjort dem til bedre forskere, og at effekten af det har spredt sig som ringe i vandet og styrket deres kolleger og institutioner i Syd. Et overvældende flertal udtrykte stor tilfredshed med deres forskningsophold i Danmark, med samarbejdet med danske forskningskolleger og med Danida Fellowship Centre.

Frygten for, at forskerne ville bruge deres uddannelse til at rejse udenlands, har i øvrigt vist sig ubegrundet. Langt de fleste tidligere Ph.d.-studerende er blevet

DANIDAS STØTTE TIL UDVIKLINGSFORSKNING 2008-2018

Lavt prioriteret: Danidas støtte til udviklingsforskning udgjorde i perioden 2008-2018 i alt 1,992 mia. kr., dvs. blot 0,8 pct. af den samlede danske bistand. Det er lavt i forhold til de donorer, vi normalt sammenligner os med. Sverige, f.eks., bruger 2,2 pct. af sin samlede bistand på forskning. Hertil kommer, at den danske støtte har svinget meget fra år til år. Den toppede omkring 2000 med 300 mio. kr. om året og var lavest i 2016 med 53 mio. kr. Herefter har den været svagt stigende.

Afrika dominerer: Ca. 75 pct. af Danidas støtte til udviklingsforskning i perioden er gået til projekter rettet mod afrikanske udfordringer.

Mest til landbrug og sundhed: Landbrug er den sektor, der har modtaget mest støtte, skarpt forfulgt af sundhed. Kun et enkelt større projekt under temaet køn og ligestilling modtog støtte, mens temaet unge glimrer ved sit fravær.

i deres hjemlande, hvor mange af dem nu indtager ledende stillinger i ministerier, i sundhedsvæsenet eller i forskningsverdenen, og blot én pct. er arbejdsløse.

UNIVERSITETER I SYD ER BLEVET STÆRKERE

Danida indledte i 2011 støtte til at opbygge kapaciteten på udvalgte universiteter i Syd gennem programmet, Building Stronger Universities (BSU). Evalueringen konkluderer, at programmet dokumenterer værdien af systematiske og langsigtede investeringer i institutionel forskningskapacitet i Syd. Det har også vist sig at være en god idé at dele støtten op i faser, så programmet kunne justeres undervejs. Det betød f.eks., at BSU efter en negativ evaluering af fase 1 kunne lægges om, så forankring og ejerskab i Syd blev styrket. Det har øget sandsynligheden for gode resultater ganske betragteligt og betydet, at BSU's tredje og nuværende fase bredt anerkendes som en succes.

Effekten af den danske BSU-støtte er mest synlig hos små og 'unge' universiteter som det i Gulu i det nordlige Uganda, hvor Danida er den eneste donor. Knap så synlig er effekten af Danida-støtten til et stort og veletableret universitet som University of Ghana, der nyder godt af støtte fra mindst 20 andre donorer, som stort set ikke koordinerer deres støtte. Her opleves Danida-støtten som 'en dråbe i havet'.

STRATEGI OG FOKUS EFTERLYSES

Danida har støttet udviklingsforskning i årtier, men udviklede først i 2014 en egentlig strategi for støtten. Strategien fik imidlertid en kort levetid, for allerede året efter blev den reelt sat ud af kraft af besparelserne på den danske udviklingsbistand. Manglen på en overordnet strategi har reduceret mulighederne for synergi og gennemslagskraft og for at støtte forskning, der umiddelbart og konkret kan understøtte det danske udviklingssamarbejde. Hertil kommer, at de årlige ansøgningsrunder byder på skiftende temaer og prioriteringer, og det har alt i alt gjort det vanskeligt at forfølge en langsigtet vision og at skabe en særlig niche for den danske støtte til udviklingsforskning.

Trods manglen på en formel strategi lykkedes det Danida i perioden 2008-2014 at opnå en markant, international profil inden for udviklingsforskning ved at yde sin støtte til udviklingsforskning gennem flere forskellige kanaler og at omlægge støtten, så den i højere grad blev drevet fra Syd frem for fra Danmark.

EFFEKT AF BESPARELSER DELVIST AFBØDET

Danidas lydhørhed og markante, internationale position var med til at afbøde virkningerne af de store nedskæringer på den danske udviklingsbistand i 2015, der også ramte støtten til udviklingsforskning. Det

betød bl.a., at Danmark helt indstillede sin mangeårige støtte til globale forskningsamarbejder, og det har haft uheldige konsekvenser ifølge evalueringen, der bl.a. henviser til, at Danmark i årevis var blandt de trofaste støtter til Den Rådgivende Gruppe for International Landbrugsforskning (CGIAR), og at Danmark – trods sin relativt beskedne danske støtte – netop pga. sin langvarige støtte havde stor gennemslagskraft i CGIAR, der er bredt anerkendt for sine konkrete resultater til gavn for landbrug i udviklingslande. 2015-besparelserne ramte også anden dansk støtte til international udviklingsforskning i f.eks. sundhed. Også det skete

SÅDAN BRUGES PENGENE

Danidas støtte til udviklingsforskning på i alt 1,992 mia. kr. i perioden 2008-2018 er gået til 378 projekter og er fordelt via syv forskellige kanaler – heraf er kun de tre fortsat åbne:

Flest penge til en bred vifte af enkeltprojekter: I hele perioden har ansøgere fra både Syd og Nord i årlige ansøgningsrunder med skiftende temaer kunnet søge om støtte. Hele 202 af de i alt 378 projekter – og 57,6 pct. af de næsten 2 mia. kr. – er gået til sådanne enkeltprojekter, der spænder fra store, strategiske projekter til små pilotprojekter, uddannelse af PhD'ere og Masters.

Strategiske samarbejder: I 2017 blev der åbnet et særligt vindue for ansøgninger, der udspringer af de strategiske sektorsamarbejder mellem danske myndigheder og en række udviklingslande, herunder vækst- og mellemindkomstlande. De tegner sig for 12 projekter og knapt 3 pct. af støtten over hele perioden.

Stærkere universiteter: Med det formål at styrke kapaciteten på 11 udvalgte universiteter i fem lande i Syd iværksatte Danida i 2011 Building Stronger Universities (BSU)-programmet. Fase 1 blev styret af Danske Universiteter og støttede især individuelle stipendier. Det blev ændret i fase 2 fra 2014, så støtten herefter gik til samarbejder mellem udvalgte universiteter i Syd og i Danmark. I den nuværende fase 3 støttes samarbejder mellem danske universiteter og seks universiteter i tre lande i Syd, Uganda, Ghana og Tanzania, mens Vietnam og Nepal er gledet ud. I alt er 272 mio. kr. – næsten 14 pct. af Danida-støtten til udviklingsforskning i perioden – gået til BSU-programmet.

HER ER DANSK STØTTE STOPPET, BL.A.

Mindre studier i Danmark: I årene 2011-2014 støttede Danida mindre studier i Danmark, rekvireret af Udenrigsministeriet og danske ambassader og gennemført af danske eller udenlandske forskere med det formål at støtte forskning med direkte relevans for det danske udviklingssamarbejde. I alt blev der bevilget 57,5 mio. kr. ad den vej, inden ansvaret for den type forskning i 2015 blev overført direkte til danske ambassader.

Landbrugsforskning i CGIAR: Den Rådgivende Gruppe for International Landbrugsforskning (CGIAR) modtog i årene 2008 til og med 2016 280 mio. kr. fra Danmark.

på trods af overvældende positive evalueringer af dansk kernestøtte til sådanne forskningssamarbejder. Med det pludselige danske stop afskrev Danmark sig muligheden for at påvirke vigtig, global udviklingsforskning i stor skala. Og for at gøre det i fællesskab med de øvrige nordiske lande, som det var sket indtil da.

VERDENSMÅL OG DANSKE EGENINTERESSER

Verdensmålene er blevet prioriteret i den danske støtte til udviklingsforskning siden 2016. Alligevel synes forbindelsen mellem de konkrete projekter og verdensmålene ofte kunstige og overfladiske, og vigtige elementer, der udgør fundamentet for verdensmålene, har heller ikke fået den store opmærksomhed. Det gælder behovet for transformation, fokus på ulighed og på, at ingen skal lades tilbage. Også hensynet til køn er forbausende underrepræsenteret i forskningsprojekter.

'SYSTEMET' FUNGERER

Danida Fellowship Centre (DFC) får ros for sin effektive og empatiske måde at forvalte støtten til udviklingsforskningen på. Evalueringen vurderer, at det er hovedårsagen til den – helt overvejende – uproblematisk drift og til det positive image, Danida har blandt dem, der har nydt godt af den danske støtte. Evalueringen argumenterer for at DFC bør styrkes.

Også Det Rådgivende Forskningsfaglige Udvalg for Udviklingsforskning (FFU), der behandler ansøgningerne om støtte, får ros for sin måde at forvalte sin rolle på, dog med den tilføjelse, at der skal gøres mere for at sikre, at støttede projekter ikke blot bedømmes ud fra deres akademiske kvaliteter, men også ud fra deres udviklingsmæssige relevans.

Endelig er der ros til Udenrigsministeriet, men også løftede pegefingre: Ministeriet har brug for mere udviklingsfaglig ekspertise til at forestå den strategiske ledelse af bevillingerne og til at sikre udviklingsforskningen tilstrækkelig status internt i ministeriet. Evalueringen beskriver, hvordan forskningen tidligere blev styret og anvendt af udviklingsfaglige sektoreksperter i særlige kontorer i ministeriet.

BANDIM OG ANDRE GODE EKSEMPLER

Der er masser af eksempler på, at dansk støtte til udviklingsforskning har gjort en konkret forskel. Evalueringen beskriver flere af dem:

Flagskibet: Bandim-sundhedssamarbejdet i Guinea-Bissau: Danmark har siden 1978 – sammen med flere andre donorer – støttet projektet, der har gjort det muligt at registrere sundhedsdata over tid og dermed f.eks. at følge virkningen af børnevaccinationer. Resultaterne har bl.a. ført til, at WHO har ændret flere af sine anbefalinger.

Solidt fundament af data i Vietnam: Fra 1999 bidrog Danida til etableringen af en database i Vietnam, der samler og opdaterer en række forskellige data helt ned på niveau af enkelte husholdninger. Det giver et solidt fundament for at træffe politiske beslutninger og har bl.a. bidraget til, at Vietnam i dag har en af verdens mest detaljerede analyser af effekten af klimaforandringer.

Gennembrud for kamelmælk i Etiopien: Et dansk-støttet projekt på et universitet i Etiopien løste de udfordringer, der var ved at forarbejde og udnytte kamelmælk på mejerier. Det har skabt helt nye muligheder i Etiopien og andre lande i Afrika og Asien med store kamelhold.

Færre børn med bilharzia i Uganda: De piller, der skal forebygge bilharzia, er så store, bitre og ildelugtende, at mange børn lader være med at tage dem. Et danskstøttet studie i Uganda udviklede simple, men effektive metoder, som fik flere børn til at tage pillerne, og det har reduceret forekomsten af den frygtede sygdom.

Insekter i mad og nødhjælpsrationer: Et samarbejde mellem forskere i Kenya, Cambodja og Danmark har påvist, hvordan proteinholdige insekter og leddy, der er tilgængelige lokalt, kan bruges til at forbedre ernæringsindholdet i f.eks. nødhjælpsrationer til børn. I Kenya har forskningen yderligere vist, at insekter kan blive et vigtigt alternativ til kød i den daglige kost.

BRUGEN AF FORSKNINGEN KUNNE HAVE VÆRET LANGT STØRRE

Danida har støttet mange forskningsprojekter med stort potentiale for at gøre en forskel på områder af stor betydning for udvikling i verdens fattige lande, og de mange artikler, der er publiceret internationalt på basis af de støttede projekter, tyder på, at den støttede forskning generelt både har været af høj kvalitet og relevant. Danida får ros for at insistere på, at modtagerne af forskningsbevillinger skal sørge for at kommunikere resultaterne af deres forskning. Det har ført til talrige eksempler på gode kommunikationsplaner og hjemmesider i forbindelse med de støttede projekter, men det er kendetegnende, at de ambitiøse planer sjældent føres ud i livet, og at de færreste hjemmesider opdateres, men typisk 'dør', når bevillingen ophører. Dét, kombineret med begrænsede ressourcer på de danske ambassader og i Udenrigsministeriet til at sætte sig ind i og anvende resultaterne af den

støttede forskning, betyder, at det store potentiale langt fra er indfriet. Det understreges af, at der ikke er mange eksempler på, at dansk støtte til udviklingsforskning har påvirket det danske udviklingssamarbejde.

MANGE DILEMMAER OG SVÆRE VALG

Skal støtte til udviklingsforskning først og fremmest prioriteres ud fra 'akademiske' kriterier som kvaliteten af forskningen og udsigten til at skaffe ny viden? Eller skal hensynet til at skabe udvikling være afgørende? Det er blot ét af hele otte dilemmaer og svære valg, som evalueringen beskriver, og som gælder både for den periode, evalueringen har analyseret, og for Danidas fremtidige støtte til udviklingsforskning.

Andre dilemmaer går på, om vægten skal ligge på at støtte forskning i Syd snarere end forskning i/for udvikling. Og om Danida skal prioritere at gå sine egne veje og fravælge støtte til

globale forsknings Samarbejder, som det skete i 2015.

MULIGHEDER OG ANBEFALINGER

'Business as usual' er udelukket, fastslår evalueringen kort og godt. I en tid præget af grænseoverskridende udfordringer som klimaforandringer og migration, af Verdensmålene, den 4. industrielle revolution og dramatiske geopolitiske ændringer kan Danmark ikke blot fortsætte som hidtil. Evalueringen beskriver fire veje, Danmark kan vælge at gå:

- Fastholde og styrke den eksisterende støtte fokuseret på projektansøgninger og udvalgte universiteter i Syd.
- Lægge mere vægt på forskning, der direkte kan bruges til at skabe udviklingsresultater.
- Knytte støtten tættere til den danske udviklingspolitiske og humanitære strategi, #Verden2030.

SÅDAN STYRES STØTTEN TIL FORSKNING

Strategi: Udenrigsministeriet har ansvaret for den strategiske styring. Denne funktion er siden 2016 varetaget af Evalueringskontoret (EVAL), der i starten af 2020 blev en del af ELK, Evaluering, Læring og Kvalitet.

Administration: Danida Fellowship Centre (DFC) har siden 2008 stået for drift og administration af projekterne i samarbejde med modtagerinstitutionerne.

Kvalitetssikring: Det Rådgivende Forskningsfaglige Udvalg for Udviklingsforskning (FFU) blev etableret i 2006 med eksterne eksperter, inkl. repræsentanter fra Syd, med det formål at bedømme ansøgninger og sikre videnskabelig kvalitet, relevans og effekt.

- Fokuserer støtten på internationale netværk, samarbejder og forskningsinstitutioner.

Evalueringen anbefaler ikke nogen af de fire veje, som i øvrigt kan kombineres på forskellig vis. Men den kommer med en række anbefalinger, der gælder - uanset den vej der vælges. F.eks.:

- Udarbejd en strategi for den danske støtte til udviklingsforskning.
- Sørg for, at 'det globale Syds' interesser og prioriteter er i fokus.
- Styrk mulighederne for Syd-Sydsamarbejde.
- Styrk den udviklingsfaglige ekspertise i Udenrigsministeriet og på ambassaderne.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet hilser evalueringen velkommen. Ikke mindst dens positive, overordnede bedømmelse af Danmarks støtte til udviklingsforskning, der har været på lidt af en rutsjebanetur med mange ændringer i netop den periode, evalueringen dækker (2008-2018). Udenrigsministeriet mener nu at have skabt et solidt fundament for at gøre brug af evalueringens konklusioner og anbefalinger med den 'relancering' af den danske støtte til udviklingsforskning, der reelt skete i 2017 med igangsættelsen af fase 3 i Building Stronger Universities-programmet (BSU) og oprettelsen af to separate vinduer for forskningsbevillinger: vindue 1 for forskning i Danidas prioritetslande og vindue 2 for vækst- og transitionslande omfattet af Danidas myndighedssamarbejder.

Udenrigsministeriet konstaterer også, at der allerede er taget skridt til at afbøde den fragmentering af den danske støtte til udviklingsforskning, som evalueringen peger på. Dels er ansvaret for støtten nu samlet i et større kontor i Udenrigsministeriet, Evaluering, Læring og Kvalitet (ELK), dels er der valgt et samlet, overordnet tema for dette års ansøgningsrunde, nemlig klimaforandringer.

En ny strategi for den danske støtte til udviklingsforskning vil bygge på erfaringerne fra BSU-programmet med at opbygge kapacitet på udvalgte, afrikanske universiteter, kombineret med støtte til forskning inden for prioriterede temaer (vindue 1) samt målrettet støtte til udvalgte forskningsaktiviteter i forbindelse med programmet for myndighedssamarbejder (vindue 2).

Endelig varsler Udenrigsministeriet en grundig analyse for at sikre, at et nydesignet forskningsprogram også vil komme til at omfatte samarbejdsaftaler med andre nordiske og europæiske donorer for at opnå sammenhæng, ligesom det vil undersøge relevante forbindelser til private fonde, der støtter forskning i miljø, sundhed og andre sektorer. Nye partnerskaber inden for prioriterede temaer kan også komme til at omfatte specialiserede civilsamsfundsorganisationer i Danmark og internationale koalitioner som CGIAR. Mulighederne for, at danske forskere kan deltage i internationale programmer, vil blive forfulgt med henblik på at sikre, at udviklingsforskningen fortsat kan tiltrække unge, globalt orienterede problemløsere.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Kontoret for Evaluering, Læring & Kvalitet
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Photo: Seaweed farming at Paje, Zanzibar.
Sunny Rasmussen/Danida Fellowship Centre.

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 elk@um.dk