

Til:
Assisterende utenriksråd
for utviklingssaker

Via:
Norads direktør

Fra:
Evalueringsavdelingen, Norad

Kopi til:
Utenriksdepartementet:
Utviklingsministerens sekretariat
Avdeling for regionale spørsmål og utvikling
Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning
Seksjon for utviklingspolitikk
Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål

Ambassader:
Addis Abeba, Dar es Salaam, Guatemala,
Kathmandu, Lilongwe, Lusaka, Roma

Norad:
Avdeling for klima, energi og miljø
Avdeling for sivilt samfunn
Avdeling for metode og resultater

Evaluering av landbruk og matsikkerhet. Oppfølgingsnotat

Dette oppfølgingsnotatet er utarbeidet i tråd med Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning av 29. mai 2006.

Landbruksstøtten var på nær 3 milliarder kroner i den studerte syvårsperioden 2005-11 og utgjorde om lag 2 prosent av norsk bistand, kjernestøtte til internasjonale organisasjoner ikke medregnet. Formålet med evalueringen var å få vite i hvilken grad norsk bilateral landbruksstøtte har bidratt til matsikkerhet, med sikte på å få råd om fremtidig bistand på området. Evalueringen konsentrerte seg om 25 av de største landbruksprosjektene og inkluderte følg pengene-studier av tre av dem. Evalueringslaget besøkte Malawi, Tanzania og Zambia.

Evalueringen ble gjennomført av det tyske konsultentselskapet Particip GmbH. Evalueringsrapporten – *Evaluation of Norway's Bilateral Agricultural Support to Food Security* (Report 9/2012) - ble publisert 22. april 2013 og presentert på et seminar samme dag. I det følgende informerer vi først om evalueringens funn, konklusjoner og anbefalinger. Deretter følger en omtale av berørte parters kommentarer til evalueringen. Til slutt kommer Evalueringsavdelingens vurdering og forslag til oppfølging.

Evalueringsrapportens viktigste funn og konklusjoner

Om matsikkerhet:

- Positive virkninger er sannsynlige men sjelden bevist på grunn av mangel på data. Virkninger på matproduksjon (*food availability*) er best dokumentert, virkninger på ernæring (*food utilisation*) minst.

- Landinnsatser har jevnt over vært bedre tilpasset nasjonale planer og vært mer effektive enn regionale og globale programmer.
- Mange programmer som satset på småbønder og fattigdomsbekjempelse har virket godt selv om matsikkerhet ikke var et uttrykt mål.
- Det var lite vekt på ernæring, rett til mat og kvinners rettigheter og deltakelse.
- Frivillige organisasjoners programmer inneholdt i flere tilfelle levekårstiltak som medvirket til bedre tilgang på mat (*food accessibility*).
- Flere programmer med vekt på bærekraftig bruk av naturressurser fremmet matstabilitet (*food stability*).
- Støtte til forskning og nyskaping, blant annet knyttet til klimatilpassede vekster, har fremmet langsiktig matsikkerhet.

Følg pengene-studier av tre store programmer viste at de var bra organisert, med gode systemer for regnskap, kontroll og rapportering. I bevaringsjordbruksprogrammet CAP I (*conservation agriculture*) i Zambia var antall bønder og dekar jord dyrket på miljøvennlig måte imidlertid lavere enn rapportert (ambassaden i Zambia stiller spørsmål ved utredernes beregninger). I NASFAM-programmet i Malawi var det mangel på penger til oppkjøp av produksjon, noe som svekket inntjening og gjør programmet giveravhengig i lengre tid enn planlagt. Det Norfund-støttede risdyrkingsprosjektet Mngeta i Tanzania bruker lengre tid enn planlagt på å oppnå produksjonsmålene, noe som øker investeringsbehov og kommersiell risiko.

Om andre forhold:

- I tråd med landbrukshandlingsplanen fra 2004 gikk betydelig støtte til privat sektor.
- Svak planlegging og mangel på startdata svekker ofte muligheten til å vurdere resultater.
- Med noen unntak ble det satset for lite på utvidelse av gode programmer.
- Svak samordning mellom norske forvaltningsorganer (departementet, ambassadene, Norad og Fredskorpset), f.eks. innen bevaringsjordbruk, gjorde støtten mindre effektiv.
- Mange tiltak ser ut til å spre informasjon på en effektiv måte, men det er lite kunnskap om hva som blir oppnådd med dette.
- Kommersielle programmer hadde klare planer for avslutning, men de fleste andre programmer manglet exit-planer. Dette var særlig et problem i infrastrukturprogrammer og programmer med innsatsvaresubsidier.
- Fortrenger bistanden landenes egen finansiering av jordbrukssektoren, eller fører den tvert i mot til at nasjonal egeninnsats øker? En vurdering i Malawi, Tanzania og Zambia viser et blandet bilde og gir ikke grunnlag for å konkludere.

Evalueringsrapportens viktigste anbefalinger

Evalueringen anbefaler:

- Utenriksdepartementet og ambassadene å koordinere norsk landbruksbistand bedre,
- å få på plass retningslinjer for kvinner og likestilling, rettigheter og ernæring i landbruksbistanden,
- å systematisere lærdommer fra bevaringsjordbruk bedre,
- å kreve startinformasjon og planer som gjør tiltakene lettere å evaluere,
- å kreve mer informasjon om finansiell og økonomisk bærekraft, utvidelsesplaner og exit-planer.

Berørte parters kommentarer til rapporten og evalueringen

Under arbeidet med sluttrapporten tok evalueringslaget hensyn til kommentarer til rapportutkast fra en rekke interessenter.

Interessenter ble på vanlig måte invitert til å få med egne kommentarer i den endelige rapporten, i form av f. eks. fotnoter, dersom det var forhold de hadde meninger om eller ønsket å utdype. Rapporten inneholder én slik fotnote: Ambassaden i Zambia sier seg uenig i rapportens vurdering av tallet på bønder og dekar dyrket mark som er omfattet av jordbruksprogrammet CAP 1.

Ambassaden i Dar es Salaam sa seg generelt enig i evalueringens konklusjoner men la til:

- *evalueringen fant det sannsynlig men ikke bevist at prosjektene i Tanzania hadde medvirket til matsikkerhet:* Evalueringen ville ha vært nyttigere om oppholdet i Tanzania hadde omfattet flere feltbesøk, samtaler med flere interessenter og tatt bedre hensyn til landets mat sikkerhetssituasjon.
- *samarbeidet med landbruksuniversitetet Sokoine:* Samarbeidet har støttet utdanning av mange av dem som i dag arbeider med jordbruksspørsmål i Tanzania. Dette har bidratt til styrking av institusjoner utover det som kan observeres direkte fra de enkelte prosjektene.
- *følg pengene-studien av Mngeta-risfarmen:* En kommersiell investering som dette egner seg neppe til en slik studie.

Norfund var kritisk til at de ikke ble konsultert da mandatet for evalueringen ble utarbeidet.

Evalueringsavdelingen aksepterer denne kritikken: Mandatet ga kriterier for valg av prosjekter som skulle studeres i detalj, og avdelingen ble ikke klar over at to Norfund-prosjekter ville oppfylle kriteriene før evalueringslaget hadde begynt arbeidet. Avdelingen etablerte da samarbeid med Norfund, og dette fungerte godt.

Forhold som ble berørt under presentasjonsseminaret:

Statssekretær Arvinn Gadgil i Utenriksdepartementet takket på presentasjonsseminaret for en god evaluering. Han hadde merket seg anbefalingen om bedre resultatmåling og evaluering av løpende programmer, at mange tiltak manglet avslutningsplaner, og at gode tiltak ofte ikke ble utvidet. Han spurte videre om ikke evalueringen burde ha lagt større vekt på å styrke fattiges kapasitet og rettigheter («empowerment»). Evalueringsavdelingen erkjente at dette ikke var inkludert i mandatet men pekte på at hensynet til kvinners rolle var med.

Statssekretæren understreket at evalueringens funn om at landprosjekter som regel er bedre enn regionale og globale prosjekter, er viktig når støtten til matsikkerhet nå skal økes. Han varslet imidlertid at en del av denne økningen vil måtte gå til regionale tiltak, men at disse må tilpasses bedre til nasjonale planer. Han stilte også spørsmål om hvordan flere retningslinjer på landbruksområdet – for kvinner og likestilling, rettigheter og ernæring, som evalueringen anbefaler – konkret vil være til hjelp.

Andre forhold som ble tatt opp på seminaret:

- *Hvordan øke vekten på ernæring?* En representant for Forskningsstiftelsen FAFO understreket at internasjonalt matsikkerhetsarbeid nå legger større vekt på ernæring og etterlyste anbefalinger om oppfølging. Evalueringslederen antydte at det kan være nødvendig å trekke på ekspertise utenfor bistanden.
- *Egen eller ekstern resultatmåling?* En representant for Norads seksjon for landbruk og skog mente at bruk av eksterne institusjoner til resultatmåling kan være effektivt og gjør det mulig å begrense størrelsen på sentral prosjektadministrasjon til fordel for felttjenesten. Evaluerings-

lederen mente likevel at dette arbeidet blir mer effektivt når det aktuelle prosjektet selv er direkte med i arbeidet.

- *Harmonisering eller bedre koordinering av norsk landbruksbistand under Utenriksdepartementets ledelse?* En representant for Norads seksjon for landbruk og skog spurte om evalueringslaget visste nok til å vurdere om dette var en realistisk anbefaling. Evalueringslederen erkjente at harmonisering er vanskelig men at bedre koordinering er mulig – og at det var en del av deres uavhengige rolle å påpeke det.
- *Matsikkerhet i byene?* En representant for Norads seksjon for forskning, innovasjon og høyere utdanning spurte om dette temaet var vurdert, gitt den urbanisering som skjer i mange utviklingsland. Evalueringslederen svarte at evalueringen i liten grad hadde gjort det fordi den konsentrerte seg om landbruksstøtten.
- *Om å bli evaluert etter andre mål enn de som er definert for prosjektet:* Norfund uttrykte at dette i stor grad var tilfelle for dem, som først og fremst har kommersielle mål. Evalueringsavdelingen svarte at så lenge Norfund er bistandsfinansiert, må organisasjonen være forberedt på også å bli vurdert etter andre mål for bistanden enn de rent kommersielle. Statssekretær Gadgil sluttet seg til denne vurderingen.
- *Er ris like viktig for de fattiges matsikkerhet som mais?* Norfund erkjenner at ris, som blir produsert av Mngeta-farmen, er dyrere og derfor i mindre grad enn mais blir konsumert av de fattige. Ris blir imidlertid stadig viktigere i byene og er derfor viktig for matsikkerhet. Evalueringsavdelingens kommentar: Studier viser at fattige ofte bruker økt inntekt til å kjøpe andre ting enn mer av den maten som gir de billigste kaloriene, selv om de ikke har dekket det som anses som deres daglige kaloribehov. Variasjon og smak ser ut til å være viktig. Svaret på spørsmålet om økt risproduksjon er relevant for de fattiges ernæring er derfor ikke nødvendigvis et klart ja eller nei.
- *Afrika er et mangfoldig kontinent, samme løsning passer ikke overalt.* En representant for Utviklingsfondet understreket dette og etterlyste dessuten en klargjøring av hvordan norsk landbruksstøtte best kan investeres i fremtiden.

Evalueringsavdelingens vurdering og anbefaling om oppfølging

Avdelingen mener at evalueringen besvarer spørsmålene i oppdragsbeskrivelsen på en god måte. Nedenfor følger de anbefalingene som avdelingen mener bør vurderes for oppfølging. De er satt opp i en tabell som kan gjøre det lettere å følge med på om og hvordan de blir fulgt opp, og tabellen er ment å være til hjelp når departementet utarbeider oppfølgingsplan og -rapport.

Vi minner om videre saksgang. I tråd med evalueringsinstruksen skal Utenriksråden beslutte - på grunnlag av notater fra berørte avdelinger eller andre involverte - hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks uker etter at dette oppfølgingsnotatet er mottatt, med kopi til Norads direktør og Evalueringsavdelingen. Ett år etter besluttet oppfølgingsplan skal det foreligge en oppfølgingsrapport, som likeledes deles med berørte parter, med kopi til Evalueringsavdelingen.

Anbefalinger	Tiltak (evt. begrunnelse for ikke å følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tids-ramme	Resultat (endring i politikk el. praksis). Evt. kommentarer
1. Norsk landbruksbistand bør koordineres bedre, og Utenriksdepartementet bør bestemme fordeling av ansvar og oppgaver for at dette skal skje.				
2. Lærdommer fra bevaringsjordbruk bør systematiseres bedre.				
3. Det bør kreves bedre startinformasjon og planer for at det skal bli lettere å evaluere tiltakene.				
4. Bevilgende myndighet bør kreve bedre informasjon om tiltakenes finansielle og økonomiske bærekraft, utvidelsesplaner og exit-planer.				

Dette oppfølgingsnotatet vil bli offentliggjort i et tilpasset format på www.norad.no/evaluering.