

Alle har ret til en lærer!

Danmarks udviklingsbistand lever ikke op til egne løfter om at øge støtten til uddannelse

Foto: Sara Hebsgaard



Denne rapport bygger på en række forskellige udgivelser, men især på to netop publicerede rapporter fra henholdsvis Global Campaign for Education og Fagligt netværk for dansk NGO-bistand til uddannelse i Syd - Uddannelsesnetværket.

Rapportens anbefalinger, kommentarer og konklusioner er Ibis' og Danmarks Lærerforenings egne.

København april 2006.

Resume

Danmark lovede 15% til uddannelse - men holder det ikke

I 2003 besluttede den danske regering at uddannelse skulle være den største sektor i den danske bilaterale udviklingsbistand. En prioritering som Ibis og Danmarks Lærerforening bakker helhjertet op om, og ser som en velbegrunnet og fremsynet prioritering. Konkret er målet, at uddannelse skal udgøre 15% af den samlede bilaterale bistand i 2008. Men stik imod det erklærede mål er den danske sektorbistand til uddannelse de seneste år stagneret. Den er endda faldet svagt, så den i den seneste offentliggjorte opgørelse fra 2004 kun udgjorde 8,2% af den samlede bilaterale bistand, mod de 11% Danida selv forventede. Selv om bistanden til uddannelsessektoren forventes at stige i de kommende år, viser selv optimistiske fremskrivninger af uddannelsessektorprogrammerne, at bistanden til uddannelse kun vil nå op på at udgøre højst 10-11% af den samlede bistand i 2008. Omsat til kroner og ører taler vi om, at der i 2004 manglede 170 mio. kr., et beløb som vokser og i 2008 vil udgøre ca. 500 mio. kr. *Ibis og Danmarks Lærerforening anbefaler*, at der tages konkrete skridt til at sikre at efterslæbet ikke ignoreres, men realiseres og anvendes til at nå målene om Uddannelse for Alle, sådan som regeringen har lovet.

Skole til alle kræver lærere til alle

De aktuelle tal understreger med al tydelighed, at der er brug for hver eneste krone: 99 mio. børn kommer stadig ikke i skole, og i Afrika anslår Unesco, at op mod hvert andet barn ikke afslutter 5. klasse. Det internationale mål er at sikre alle børn en god, gratis grunduddannelse i 2015. En af de største forhindringer for at nå målet er *mangel på kvalificerede lærere*. Det er ikke ualmindeligt i dag at se klasseværelser, hvor der sidder over 70 børn. Der er behov for mellem 14-22 mio. nye lærere de næste 10 år, hvis alle verdens børn skal undervises i klasser med max. 40 elever. Hvis der ikke arbejdes målrettet frem mod at løse denne udfordring, kan målet om Uddannelse for Alle ikke realiseres.

Der er både godt og skidt at sige om den konkrete danske bilaterale indsats for at løse den store lærermangel. På den ene side har den danske sektorbistand fokus på lærerkrisen og støtter uddannelse af lærere i flere programmer. På den anden side har nogle af de danske uddannelsessektorprogrammer forbehold over for at finansiere lærerlønninger. Absurd, set i lyset af, at mange lande mindst skal fordoble antallet af lærere de næste 10 år, og nogle lande endda står over for en udfordring om at firdoble antallet af lærere. En næsten umulig økonomisk opgave, da lærerlønninger som oftest allerede udgør 65-95% af uddannelsesbudgettet. *Ibis og Danmarks Lærerforening anbefaler derfor*, at Danmark hurtigst muligt skifter strategi og også yder driftstilskud til lærerlønninger i lande med behov for det.

Danmarks multilaterale indsats for uddannelse er for lille

Den danske multilaterale indsats er utilstrækkelig for et land som Danmark der klart prioriterer uddannelse. Danmark har f.eks. endnu ikke givet økonomisk bidrag til "Education for All - Fast Track Initiativet" (FTI), som er en global mekanisme, der gør det muligt at koordinere og styrke indsatsen for Uddannelse for Alle. *Ibis og Danmarks Lærerforening anbefaler*, at Danmarks multilaterale indsats øges markant. Konkret bør efterslæbet i den bilaterale bistand til uddannelse (170 mio. kr. i 2004) kanaliseres gennem FTI og på den måde bidrage direkte til målene om Uddannelse for Alle. Danmark må tage et medansvar for at lukke dette store finansieringshul som fattige lande med gode uddannelsessektorplaner slås med i dag. Den manglende finansiering er i modstrid med Dakar-erklæringens finansieringsgaranti, som også Danmark har forpligtet sig til at overholde.

Indledning

I år 2015 har verdens regeringsledere lovet, at alle børn skal have opfyldt deres ret til en god, gratis grundskoleuddannelse. En overvældende lærermangel er en af de største forhindringer for at nå det internationale mål. Unesco anslår, at der mangler mellem 14-22 mio. lærere de kommende 10 år, hvis klassekvotienten ikke skal overstige 40 elever. Hvis ikke der arbejdes målrettet mod at løse denne lærerkrise, vil chancen for at realisere målet om Uddannelse for Alle være usandsynlig. Det er ganske enkelt umuligt at forstille sig et klasseværelse uden en lærer. Alligevel tøver Danmark og andre internationale donorer fortsat med at yde den nødvendige støtte til lærerlønninger.

Den danske udviklingsbistand prioriterer målet om Uddannelse for Alle højt. I 2003 skærpede regeringen indsatsen yderligere ved at beslutte, at uddannelse skulle være den største enkeltsektor i den bilaterale bistand i 2008. Denne rapport viser, at dette mål ikke afspejles i den reelle indsats, hvor den procentvise bilaterale bistand til uddannelse har været faldende. Danmark yder heller ikke en markant indsats for Uddannelse for Alle i den multilaterale bistand. Selv om Danmark samlet set yder en god indsats gennem vores uddannelsessektorprogrammer lever vi ikke op til vores egne ambitioner, hvilket er ærgerligt i en periode, hvor alle muligheder er til stede for at sikre størstedelen af de skoleløse børn en grunduddannelse.

Der er ingen tvivl om, at uddannelse og ansættelse af mindst 14 mio. nye lærere globalt er en kæmpe udfordring, men det er også langt hen ad vejen nøglen til at sikre Uddannelse for Alle. Uddannede og motiverede lærere er nemlig den vigtigste ingrediens i en grundskole af god kvalitet. Nye skolebygninger, bøger og skolemadsordninger er ikke tilstrækkeligt, hvis der ikke er nok kvalificerede lærere på skolerne. Den største udfordring er at sikre tilstrækkelig finansiering til at ansætte så mange lærere. Udgifter til lærerlønninger er i forvejen den største udgiftspost i uddannelsessektoren i de fleste udviklingslande. Hvis millioner af lærere skal uddannes og ansættes de kommende år, er det, som Tony Blairs nedsatte Afrika Kommission udtrykker det, nødvendigt, at de internationale donorer yde mere i driftsstøtte til lærerlønninger i en overgangsperiode.

”Large sums must be invested in teacher training, staff retention and professional development. Teacher/child ratios should be brought to under 1:40 in basic education. Donor countries and international financial institutions must change their policies to allow recurrent expenditure - including teachers’ salaries - to be paid from aid.”
(Africa Commission 2005)

Den danske bilaterale bistand prioriterer i dag ikke at yde driftsstøtte til lærerlønninger, da det ikke ses som bæredygtigt at støtte løbende udgifter. I flere tilfælde er der indskrevet eksplicitte forbehold i uddannelsessektorprogrammerne om ikke at yde finansiering til lærerlønninger. Ønsket om ikke at støtte løbende udgifter er under normale omstændigheder velbegrundet, men lærer-manglen er i mange lande af et sådan omfang, at der er tale om en regulær lærerkrise, hvor det ikke er muligt for landene selv at overkomme den økonomiske byrde til lærerlønninger. Et politisk diskursskifte er nødvendigt i den danske bistand og generelt blandt internationale donorer, hvis alle børn skal have en lærer i klassen i 2015.

Lærerkrisens omfang og udfordringer

En af de mest effektive måder at få flere børn i skole på er ved at fjerne brugerbetaling og andre udgifter ved at gå i skole. I Kenya, Uganda og Tanzania begyndte 7 mio. flere børn i skolerne inden for en ganske kort årrække, da man fjernede brugerbetalingen. Eksemplet viser, at der ikke skal meget til før forældre faktisk sender deres børn i skole. Det er samtidig vigtigt at understrege den store udfordring det er at udvide antallet af elever så meget på kort tid.

Uddannelsessektoren har som oftest ikke tilstrækkelig undervisningskapacitet i forvejen, og med en pludselig stigning i antallet af elever bliver skolerne belastet yderligere. Særligt er der brug for flere lærere, hvis klassekvotienten ikke skal stige i en sådan grad, at det ikke er muligt at gennemføre en rimelig undervisningstime. I lande som Mozambique, Congo og Chad er elev-lærer forholdet gennemsnitlig 70:1, og i byskoler i Etiopien og Pakistan når tallet op på mere end 80 elever i en klasse (GCE 2006). I sådanne tilfælde er undervisningen ikke meget andet end disciplinering af en stor gruppe børn gennem udenadslære oppe fra tavlen. Resultatet i Afrika syd for Sahara er, at kun hvert andet barn gennemfører fem års skolegang. Til sammenligning er gennemsnittet typisk 20 elever per lærer i Vesteuropa og USA.

Det er derfor logisk, at der er behov for at uddanne og ansætte mio. af nye lærere for at øge kvaliteten i den nuværende undervisning og ikke mindst for skabe plads til de 99 mio. børn, der ikke går i skole i dag. I et land som Niger betyder det, at antallet af lærere skal firedobles, hvis alle børn skal i skole med et elevantal på 40 elever per klasse. I Mozambique er der behov for omkring 121.000 nye lærere frem mod 2015. Det er en tredobling af den nuværende lærerstand på 55.000 lærere. Selv hvis samtlige elever, der færdiggør, hvad der svarer til en gymnasial uddannelse frem mod 2010 bliver ansat som lærere, er det ikke nok til at dække behovet for lærere i Mozambique i 2015 (Bruneforth 2006).

Eksemplet fra Mozambique viser, at tilstrækkelig finansiering ikke kan løse problemet alene. En øget finansiering er dog grundlaget for at kunne ansætte flere lærere. Lærerlønninger er nemlig den største udgift på de fleste landes uddannelsesbudgetter. Det er ganske almindeligt, at lønninger i uddannelsessektoren udgør over 80% af det samlede budget (Unesco 2006). Mange lande bruger i forvejen 20% af det offentlige budget på uddannelse og har derfor ikke mulighed for at flerdoble udgifterne til lærerlønninger på ganske få år. Desuden har Den Internationale Valutafond (IMF) i flere tilfælde afskåret gældsplagede lande fra at ansætte flere lærere ved at sætte et loft over de offentlige udgifter til offentlige ansatte. Et eksempel er Kenya, hvor IMF har fastlåst antallet af lærere, på trods af et dramatisk stigende antal elever efter, at Kenya fjernede brugerbetaling for skolegang (Se Boks 1).

Boks 1:

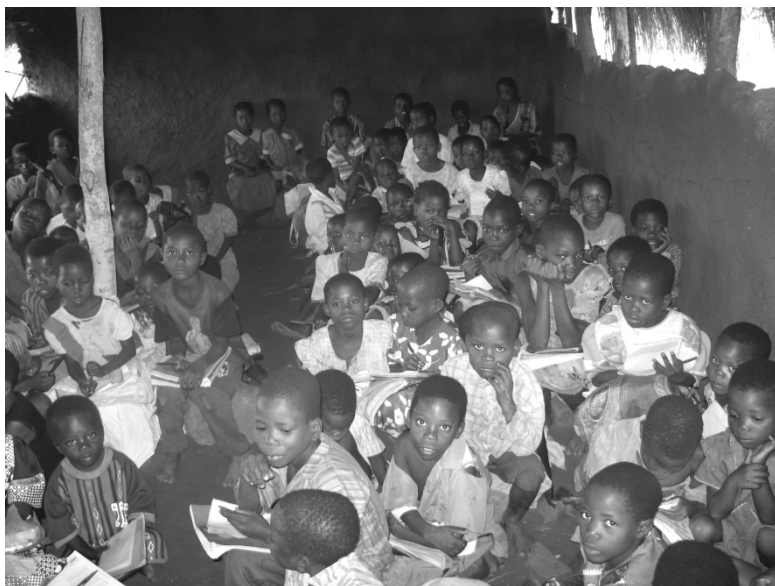
Flere elever, færre lærere

I Kenya er antallet af børn i grundskolen steget fra 5,9 mio. til 7,2 mio. elever fra 2003 til 2005. En stor succes, der viser, at vi kan få alle børn i skole. Desværre er kvaliteten i skolerne raslet ned. I dag er der i gennemsnit 70 børn i hver klasse, dvs. at der i nogle klasser sidder over 100 børn.

En af de væsentligste grunde til dette er, at antallet af lærere efter diktat fra IMF er blevet fastfrosset til det antal, der var i 1998. Med 1,3 mio. flere børn i skolen anslås det, at der behov for 60.000 nye lærere. Alligevel blev der ikke ansat nye lærere fra 1998-2004. Først i 2005

blev der igen ansat nye lærere. I alt 6.200 lærere, svarende til ca. 1/10 af behovet. Et antal som ifølge den kenyanske lærerforening (KNUT) ikke engang erstatter det antal lærere som går på pension eller stopper af andre årsager. Resultatet er entydigt. Der er kommet flere børn i skolerne, og færre lærere.

Det virker derfor paradoksalt, at Kenya har mindst 45.000 uddannede lærere, som i dag er arbejdsløse pga. ansættelsesstoppet. Lærere som kunne have været ansat og dermed sikret Kenyas børn en bedre skolegang. (Foto Morten Blomquist)



Der skal en helhedsorienteret tilgang til for at løse lærerkrisen. Det er ikke nok kun at uddanne nye lærere, der skal også være ressourcer til at ansætte dem og sikre dem ordentlige arbejdsvilkår, status i lokalsamfundet og en rimelig løn, så de forbliver i jobbet som lærer. Dårlige arbejdsvilkår og en ringe løn gør, at mange lærere skifter arbejde til en anden sektor (se boks 2). Især på landet er det svært at tiltrække og fastholde uddannede lærere pga. de primitive forhold og fordi lærerne ofte er udstationeret langt væk fra deres familie. For at løse netop problematikken med lærermangel på landet er alternative løsninger nødvendige. I Niger er det sket ved at ansætte en lang række ikke-uddannede lærere og derefter tilbyde dem løbende træning for at højne deres kvalifikationer (Unesco 2006). Målet for Nigers regering var desuden også at reducere udgifter til lærerlønninger, da lønnen til lærere uden uddannelse er lavere. En politik som IMF og Verdensbanken i flere tilfælde har støttet for at holde det offentlige udgiftsniveau nede (GCE/ActionAid 2005).

I flere Vestafrikanske lande udgør uddannede lærere i dag kun 30% af den samlede lærerstand. Permanente ordninger med at ansætte ikke-uddannede lærere er ikke en bæredygtig vej, da det sænker kvaliteten af undervisningen. En stor undersøgelse udarbejdet af den internationale sammenslutning af lærerforeninger, Education International, viser imidlertid, at det er muligt at ansætte lærere med en ganske kort læreruddannelse bag sig, hvis man erstatter den kortere uddannelse med løbende efteruddannelse og supervision. Undersøgelsen viste, at flere regeringer med succes havde brugt denne metode, og havde fået ansat mange lærere på kort tid uden at gå på

kompromis med kvaliteten af undervisningen (GCE 2006). Desværre får alt for mange lærere med kort eller ingen uddannelse ikke tilbud om opfølgende kurser og uddannelse.

Boks 2:

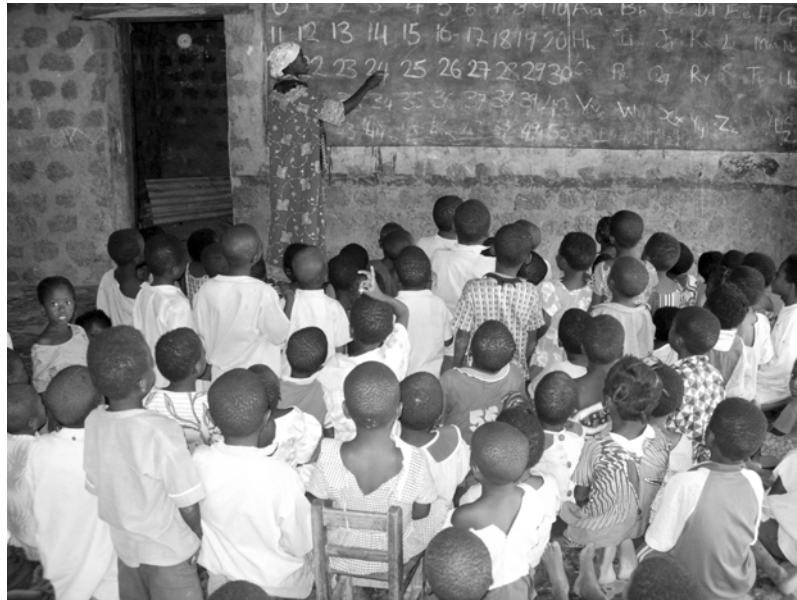
Det noble job ingen gider

"Takken for at være lærer får du i himlen." Sådan lyder en talemåde i Ghana, og ser man nærmere på lærer-nes arbejdsvilkår, er det ikke tom snak. Lønnen er lav og ude-bliver ofte helt i perioder. Mange skoler på landet har kun én lærer, og derved kan det være en ensom profession at være lærer og under primitive forhold. Skolerne er typisk i en dårlig forfatning og det sam-me gælder undervisningsmaterialerne.

Endelig er den status der følger med lærergerningen ikke særlig høj. Argumenterne står altså ikke i kø for at tiltrække og fastholde lærere i Ghana.

Resultatet er da også tydeligt. Hvert år bliver der udklækket mange nye lærere fra Ghanas seminarer. Men mindst lige så mange stopper som lærere, fordi de har fundet arbejde i andre sektorer.

Det er ikke alene et spørgsmål om løn, selv om lønnen naturligvis er vigtig. Det er også et spørgsmål om at give lærergerningen en højere status i befolkningen, så det ikke kun er et job mange vælger, fordi de ikke kan blive andet. Endelig er det vigtigt at sikre bedre arbejdsvilkår for lærere på landet, som f.eks. bedre lærerboliger, videreuddannelse og erfaringsudveksling med andre lærere. (Foto: Thorkil G. Nielsen)



Kan de internationale løfter blive en realitet?

Uddannelse for Alle er et af de mål, som vi *kan* nå i 2015. Som det fremgår af det forrige afsnit, ved vi hvad problemet er og hvad der skal til for at løse det. Dermed ikke sagt, at det er en nem opgave - tværtimod. Det kræver en hurtig og målrettet prioritering fra både verdens donorer og fra de nationale regeringer, hvis millioner af lærere skal uddannes og ansættes de kommende år.

Det har altid været sådan – og det skal forsat være sådan – at det er de nationale regeringers eget budget, som bærer størstedelen af udgifterne til lærerlønninger. I dag udgør lærerlønninger typisk mellem 65-95% af landenes samlede uddannelsesbudgetter. Det er helt centralt, at de nationale regeringer prioriterer uddannelsessektoren i det offentlige budget og særligt prioriterer lærerne i deres uddannelsesstrategier og planer. Det gør mange lande også. Over halvdelen af landene i Afrika syd for Sahara, med tilgængelig data, bruger i dag over 15% af det samlede offentlige budget på uddannelse. Men selv de lande, som i dag lever fuldt op til de internationale målsætninger om at prioritere uddannelse højt på statsbudgettet, har ganske enkelt ikke tilstrækkelige ressourcer til at få alle børn i skole og samtidig hæve kvaliteten i undervisningen. Disse lande har nået grænsen for, hvad de kan bruge af økonomiske ressourcer på uddannelse fra deres nuværende budgetter. Alle lande der modtager støtte under Fast Track Initiativet, og mange andre u-lande, lever i det store hele op til de internationale aftaler om at udarbejde realistiske sektorplaner og prioritere uddannelse højt i de offentlige budgetter.

Derfor burde intet hindre verdens rige lande i at dække de udgifter som u-landene ikke selv kan klare, præcis som lovet. Dakar-erklæringen fra 2000 har nemlig en sjælden skarp formulering om donorlandenes medansvar for at sikre finansieringen til at nå målet om Uddannelse for Alle i 2015.

”Vi bekræfter, at intet land der arbejder seriøst for at give alle sine borgere adgang til uddannelse i 2015 skal begrænses i dette på grund af mangel på ressourcer.”

Dakar-erklæringen 2000.

Denne formulering er blevet kaldt Dakars finansieringsgaranti, og de rige lande - der alle har tiltrådt erklæringen - har således også forpligtet sig til at betale deres del til, at udviklingslandene kan nå målene. Men siden år 2000 har udviklingsbistand til grunduddannelse trods dette kun oplevet meget moderate stigninger til et beløb på 2,6 mia. dollars årligt. Dermed mangler det internationale samfund mindst yderligere 5 mia. dollars hvert år frem mod 2015 for at nå op på det estimerede beløb, der kan sikre alle børn en skolegang.

Enkelte donorlande har dog gjort en bemærkelsesværdig stor indsats for at få alle børn i skole. Det drejer sig især om Norge og Holland. Og måske er der nye positive tiltag på vej. Senest har den britiske finansminister Gordon Brown bekendtgjort, at Storbritannien vil fordoble landets udviklingsbistand til uddannelse. De næste 10 år vil der dermed være afsat 1,5 mia. dollars til uddannelse hvert år (se boks 3). Et beløb der næsten svarer til den samlede danske udviklingsbistand i 2004. Indenfor disse midler fordobler Storbritannien samtidig deres støtte til en af udviklingsfondene i ”Education for All - Fast Track Initiativet”. En fond, som skal sikre, at også de fattigste lande kan udvikle solide uddannelsesplaner og strategier efter internationale donorstandarder.

En skandale i verdensklasse

“It is one of the world’s greatest scandals that even today 100 million children do not go to school – denied one of the most basic rights of all, the right to education. It’s no longer acceptable to a civilised world that less than two thirds of Africa’s children never complete a primary education”.

“To enable poorest countries to put in place the plans to provide free education to every child, and not just for one year but for every year – the richest countries must keep the 2005 promises on aid and provide the long term funding necessary to finance them”.

“For the first time Britain will enter into 10-year agreements with poor countries to finance their 10 year education plans – locking in the long-term commitment vital to delivering high quality education for all”.

“In total Britain will commit at least \$15 billion over the next ten years - four times as much as the \$3.5 billion of the previous ten years. And we call on other rich countries to follow”.

Uddrag fra tale af Gordon Brown den 10. april 2006 i Mozambique, da han annoncerede Storbritanniens øgede bistand til uddannelse.

Det globale Uddannelse for Alle - Fast Track Initiative er et globalt partnerskab mellem det internationale donorsamfund og udviklingslandene for at øge hastigheden mht. at sikre målet om Uddannelse for Alle. Blandt internationale donorer og NGO'er er der en stigende konsensus om, at Fast Track Initiativet er den bedste eksisterende globale mekanisme, der har gjort, at man er kommet et skridt videre med at sikre donorkoordinering og øgede ressourcer til de svageste lande.

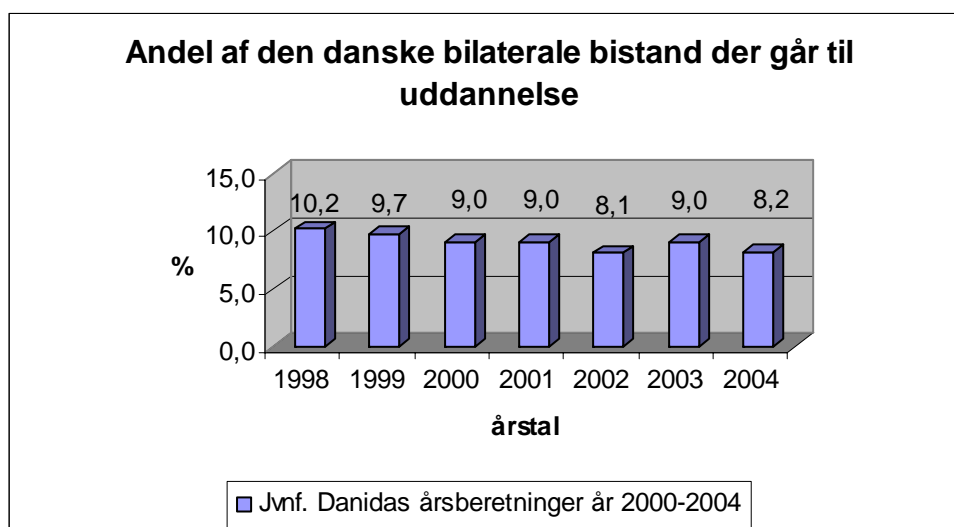
For at leve op til finansieringsgarantien i Dakar-erklæringen er det afgørende, at Danmark lever op til sin egen målsætning om at yde 15% af den bilaterale bistand til uddannelse. Lige så vigtigt er det, at vi også yder vores del i det multilaterale samarbejde, bl.a. til Fast Track Initiativets udviklingsfonde til de svageste lande.

Dansk indsats halter bagefter egne ambitioner

Regeringen lancerede i 2003 en 5-årsplan for de bistandspolitiske prioriteringer under titlen ”En verden til forskel”. Det er her regeringen lover at øge Danmarks bilaterale støtte til uddannelse, så uddannelse udgør 15% af den samlede bilaterale bistand i 2008 (s. 16). Opprioriteringen bliver gentaget i regeringens politiske prioriteringspapir for dansk bistand året efter – ”Sikkerhed, vækst og udvikling” - hvor det samtidigt anslås, at uddannelse vil udgøre 11% i 2004 (s. 23).

Ibis og Danmarks Lærerforening mener, at regeringens målsætning om at gøre uddannelse til den største enkeltsektor i dansk bilateral bistand er en rigtig, fremsynet og velbegrundet beslutning. Det skyldes bl.a., at den danske indsats på dette område er anerkendt for at være fattigdomsorienteret, godt koordineret og have fokus på pigers skolegang (f.eks. GCE 2005, Ibis 2004), men også fordi, uddannelse er et af de 2015-mål, der faktisk er inden for rækkevidde.

Desværre halter Danmark lige nu meget bagefter egne ambitioner, og løfterne om at øge den danske bilaterale bistand til uddannelse ser ikke ud til at blive indfriet. For eksempel er 2004 målet langt fra nået. Som det fremgår af nedenstående diagram udgjorde bistanden til uddannelse i 2004 kun 8,2% ifølge Danidas egne tal. I absolutte tal svarer det til, at omkring 170 mio. kr. ikke er blevet anvendt som forventet til uddannelsessektorbistand i 2004. Et beløb der konkret kunne have lukket det aktuelle finansieringshul i Fast Track Initiativet til hele lande som Lesotho, Østtimor, Gambia eller Mauretanien. Sammenligner man mere generelt den bilaterale bistand til uddannelse fra 1998 – 2004 er andelen af bistand til uddannelse klart faldende¹. En sådan udvikling er bekymrende og er i modstrid med regeringens erklærede målsætninger om at mindske det finansielle råderum, der er nødvendig for at nå den internationale målsætning om Uddannelse for Alle inden 2015.



¹ Det skal understreges, at det er nødvendigt med et vist forbehold i sammenligningen fordi der fra 2003/2004 skiftes opgørelsesmetode. Indtil 2004 bruges tal for bevillinger og fra 2004 tallene for reelt udbetalte midler. Derudover er der fra 2003 ændringer i finanslovens budget for udviklingsbistand, idet nye udgifter (til f.eks. modtagelse af flygtninge) medtages i budgettet og således til dels "skævvrider" totalen (Uddannelsesnetværket 2006).

Det skal dog understreges, at der indenfor de seneste år er oprettet fem nye uddannelsessektorprogrammer, og lukket to. Med de nye sektorprogrammer bliver regeringens prioritering synlig og det er forventeligt, at andelen af den bilaterale bistand til uddannelse vil stige de kommende år. Stigningen er dog langt fra nok til at efterleve regeringens målsætning.

I en netop offentliggjort rapport, der er udarbejdet af det danske Uddannelsesnetværk, er der lavet en forventet fremskrivning af den danske bilaterale bistand til uddannelse frem til 2008 baseret på oplysninger og tal fra Danida. Her fremgår det, at selv om de nye sektorprogrammer vil give væsentlige stigninger i bistanden til uddannelse, så vil uddannelsessektoren næppe stige til mere end 10-11% af den samlede bilaterale bistand (Uddannelsesnetværket 2006). Omsat til kroner og ører taler vi om, at der i 2008 vil mangle et beløb på ca. 500 mio. kr. i forhold til regeringens målsætning.

Hvis Danmark skal opfylde sine egne ambitioner skal der ydes en mere målrettet indsats for at øge omfanget af anvendte midler i uddannelsessektorprogrammerne. Det ser dog ikke ud til, at der i øjeblikket sker en mere målrettet indsats. I regeringens seneste prioriteringspapir "Globalisering gennem partnerskab" og i den seneste afrapportering på 2015-Målene, er målsætningen om, at den bilaterale bistand til uddannelse skal udgøre 15% i 2008 ikke længere synlig; i modsætning til de samme udgivelser året før. Hvis det er udtryk for, at regeringen langsomt vil reducere den danske indsats på dette felt, er det bekymrende. Målet må i stedet stadfæstes, og der må følges op på, at de det forventede budget overholdes.

Dansk indsats for flere lærere kan øges

Dansk bistand har i et vist omfang opmærksomheden rettet mod lærermangel og behovet for flere uddannede lærere. Der er dog et klart behov for at styrke indsatsen på flere områder hvis Danmark skal være med til at bryde lærerkrisens onde cirkel. Det gælder især den danske indsats for at være med til at sikre finansiering til ansættelse af mindst 14 mio. ekstra lærere, som der er behov for globalt.

I en gennemgang af de nationale uddannelsesplaner i de lande som Danmark støtter, ser det ud til, at der er en pæn opmærksomhed på lærere. Der er fokus på lærernes situation, løn- og arbejdsvilkår og uddannelse af lærere indgår i de nationale uddannelsesplaner, men præcist i hvilket omfang hver enkelt lands uddannelsessektorplan forsøger at imødegå lærermangelen, er dog ikke afdækket.

Ved en nærmere gennemgang af Danidas dokumenter for hvert enkelt program fremgår det, at lærernes vilkår og uddannelse er et væsentligt element i de fleste planer og behandles seriøst. Disse indeholder - med forskellig vægtning - analyser af lærermangel, aids-epidemi blandt lærerne, efteruddannelse og problemet med stigningen i antallet af lærere med en kort eller ingen uddannelse. I de programmer, hvor der ydes særlig støtte til lærere, er det især uddannelse af lærere som prioriteres. Det gælder programmerne i Nepal, Bhutan og Mozambique, og i tidligere faser har læreruddannelse også været støttet specifikt i Zambia og Bolivia. Desuden går en del af den generelle danske budgetstøtte også som bidrag til uddannelsessektoren i de forskellige lande, hvilket også støtter driftsomkostninger til lærerlønninger, men ind til videre udgør dette bidrag et meget begrænset beløb.

Det kan derfor overraske - taget det pæne fokus på lærere i betragtning - at den danske indsats skuffer, når det gælder støtte til at ansætte og fastholde flere lærere i professionen. Flere af de danske uddannelsesprogrammer, med en generel sektorfinansiering, har eksplicitte undtagelser, så danske midler ikke kan bruges til finansiering af lærerlønninger. Det gælder f.eks. i de eksisterende programmer i Nicaragua og Bolivia, hvor der er taget forbehold for at finansiere lærerlønninger. Netop lærerlønningerne er den mest omkostningstunge post i uddannelsesbudgetterne. Det er derfor de færreste udviklingslande, der selv kan øge udgifterne til lærerlønninger - enten for at kunne ansætte flere lærere eller for at lade lønninger stige til et rimeligt niveau. I Nicaragua er lærerlønningerne i dag så lave, at mange lærere er tvunget til tage ekstra arbejde for at kunne forsørge deres familier, hvilket forringer undervisningen og medfører at mange lærere søger væk fra faget.

En af de primære grunde til, at Danida har lavet undtagelsen må antages at være, at udgiften til lærerlønninger er en driftsudgift, og derfor en tilbagevendende udgift, som af hensyn til den langsigtede økonomiske bæredygtighed skal dækkes af landets egne ressourcer. Dette har længe været gængs donorpolitik, og skal medvirke til at sikre, at et land ikke bliver afhængigt af ekstern bistand og dermed risikerer at kollapse, hvis bistanden reduceres eller stopper. Det har derfor traditionelt været politikken indenfor uddannelsessektoren, at donorer støttede udviklings- og anlægsudgifter såsom nye bygninger, infrastruktur og uddannelse af lærere, men ikke dækkede løbende udgifter såsom lærerlønninger. Det er en fornuftig politik ud fra et perspektiv om økonomisk bæredygtighed, men som den økonomiske situation er i mange udviklingslande i dag, er denne politik en af de største forhindringer for at kunne realisere målet om Uddannelse for Alle. Det er simpelthen nødvendigt i en periode at støtte finansieringen af skolernes drift, herunder lærerlønninger, hvis målet om Uddannelse for Alle skal nås.

Heldigvis ser det ud til, at der er en tendens til i de danske uddannelsesprogrammer mod at gå væk fra disse konkrete forbehold mod at støtte lærerlønninger. Det er et skridt i den rigtige retning, men ikke langt nok. Danmark bør aktivt gå forrest og tale for, at det internationale donorsamfund er nødt til at dække løbende driftsomkostninger til lærerlønninger i en periode. Manglen på lærere må betegnes som en akut krisesituation, hvor der er behov for at yde en særlig støtte.

Det giver ikke mening kun at yde bistand til uddannelse af lærere og ikke til at dække omkostningerne til at ansætte dem bagefter. Denne problematik blev helt åbentlys, hvor dansk bistand var med til at uddanne lærere i Zambia, der efterfølgende ikke kunne ansættes, da Den Internationale Valutafund (IMF) pålagde den Zambiske regering ikke at ansætte flere lærere. Årsagen var, at IMF mente, at Zambia havde et for stort budgetunderskud. Derfor pålagde IMF Zambias regering at reducere lønudgifter til offentlige ansatte med 8%, hvilket førte til et stop for nyansættelse af lærere. Resultatet var, at 8-9.000 nyuddannede lærere ikke kunne blive ansat, hvilket medførte et fald i antallet af lærere i en periode med stor stigning i elevantallet på skolerne (GCE 2004). Holland endte med at løse krisen ved at dække udgifterne til at ansætte de nye lærere, men var det ikke sket, havde Danmark været med til uddanne lærere, som der var akut brug for i skolesystemet, men som der ikke var mulighed for at ansætte. Eksemplet illustrerer behovet for at dække lærerlønninger i en periode, hvor behovet for flere lærere stiger i takt med at flere børn begynder i skole.

Generelt er det vigtigt, at den danske indsats er proaktiv i forhold til at sikre tilstrækkeligt med lærere i fremtiden. Alle uddannelsessektorplaner bør indeholde en detaljeret analyse og strategi for løsning af lærerkrisen. Svagheden i de nye finansieringsformer og modaliteter kan netop være at de nationale myndigheder ikke i tilstrækkelig grad yder lærerproblematikken opmærksomhed. Internationale donorer som Danmark må derfor bidrage til at sikre et tilstrækkeligt fokus på dette område. Danmark bør også i forundersøgelser og reviews bidrage til at sikre en opmærksomhed på problemstillingen omkring manglende og utilstrækkeligt uddannede lærere. Der bør også være fokus på det finansielle hul der er for at ansætte flere lærere til det stigende antal børn i skolerne. Danmark bør i nye faser eller programmer tage del i finansieringen af lærerlønninger for en kortere eller længere periode, når det skønnes nødvendigt.

For at løse lærerkrisen demokratisk er det vigtigt at inddrage civilsamfundet. Her er lærerforeningerne naturligvis centrale aktører. Med det stigende fokus på nationale sektorplaner i den danske og internationale bistand, er der en tendens til, at donorerne koncentrerer deres samarbejde om regeringsfolk og ministerielle embedsmænd. Dermed underprioriteres den helt nødvendige inddragelse af civilsamfundet. F.eks. er lærerforeninger i flere af de lande, hvor antallet af ikke-uddannede lærere er steget markant, ikke blevet involveret tilstrækkeligt, hvilket i nogle lande har ført til en splittelse mellem uddannede og ikke-uddannede lærere. En sådan konflikt er ikke til gavn for nogen parter i uddannelsessektoren (GCE/ActionAid 2005).

Den danske multilaterale bistand er til sammenligning med ambitionerne i den bilaterale bistand ikke tilstrækkeligt fokuseret på målsætningen om Uddannelse for Alle. Særligt virker det underligt, at Danmark endnu ikke yder økonomisk støtte til "Education For All - Fast Track Initiative", når det er den globale mekanisme, der koordinerer og forsøger at sætte skub i den globale indsats. Det forventes, at Fast Track Initiativet i løbet af de næste tre år vil koordinere indsatsen i op mod 60 lande. De lande huser sammenlagt 70% af de børn som ikke går i skole. De lande som vi typisk sammenligner os med, f.eks. Norge, Sverige, Holland, Irland og Storbritannien, støtter allerede

initiativet. Men også knap så progressive lande som Spanien, Italien og Belgien yder bidrag. Danmark har indtil videre forholdt sig meget passivt på trods af, at Fast Track Initiativet i dag ikke engang har tilstrækkelig finansiering til de nuværende 20 godkendte lande. Det vil være helt oplagt for Danmark at give et multilateralt bidrag til Fast Track Initiativet i stil med sin bevilling på 100 mio. kr. til den globale fond for bekæmpelse af aids, tuberkulose og malaria.

Endeligt bør Danmark også på multilateralt niveau være aktiv fortaler for at yde bistand til driftsomkostninger til lærerlønnings, når det er nødvendigt og tage afstand fra IMF's ofte meget strikse økonomiske politik, der i flere tilfælde forhindrer ansættelse af nye lærere.

Konklusion

"We will have time to reach the Millennium Development Goals – worldwide and in most, or even all, individual countries – but only if we break with business as usual. We cannot win overnight. Success will require sustained action across the entire decade between now and the deadline. It takes time to train the teachers, nurses and engineers; to build the roads, schools and hospitals... So we must start now. We must more than double global development assistance over the next few years. Nothing less will help to achieve the Goals." FNs generalsekretær Kofi Annan, sep. 2005

Den danske målsætning om at yde 15% i bilateral bistand til uddannelse er i verdens klasse og kan være med til at sikre, at målet om skolegang for alle er inden for rækkevidde i 2015. Det er derfor uforståeligt, at dansk bistand i praksis ikke kan leve op til regeringens egen målsætning.

Den danske udviklingsbistand er nødt til – som Kofi Annan udtrykker det – at bryde med "business as usual", hvis ikke mangel på lærere skal underminere målet om Uddannelse for Alle. Udviklingslandene har ikke tilstrækkelige økonomiske ressourcer til at aflønne og uddanne millioner af nye lærere de kommende år. Samtidig pålægger IMF mange udviklingslande at reducere lønudgifterne til de offentlige ansatte, hvilket ofte fører til et stop for nyansættelser af lærere eller ansættelse af mindre udgiftstunge lærere uden uddannelse. Permanente ordninger med at ansætte ikke-uddannede lærere er ikke en bæredygtig vej, da det sænker kvaliteten af undervisningen. Derfor må dansk donorpholitik være med til at bryde diskursen om ikke at yde driftsstøtte til lærerlønninger for kvalificerede lærere.

Når nu Danmark ønsker at sætte uddannelse øverst på dagsordenen i vores udviklingsbistand, bør vi også yde en mere fokuseret støtte multilateralt. Helt konkret bør Danmark give et større bidrag til en af "Education for All – Fast Track Initiativets" fælles fonde. Det gør de fleste andre donorlande, som vi sammenligner os med, og behovet er stort, hvis landenes godkendte uddannelsesplaner skal finansieres.

Litteraturhenvi­ning

Brune­forth, Michael (2006), *Demand for new teachers 2005 to 2015 – case studies*. Unpublished: UNESCO Institute of Statistics.

Commission for Africa (2005), *In Our Common Interest: The Report of the Africa Commission*. London: Commission for Africa.

GCE (2004), *Undervaluing Teachers: IMF policies squeeze Zambia's education system*. London: Global Campaign for Education.

GCE (2005), *Missing the Mark: A School Report on Rich Countries' Contribution to Universal Primary Education by 2015*. London: Global Campaign for Education.

GCE (2006), *Teachers for All: What governments and donors should do*. London: Global Campaign for Education.

GCE/ActionAid (2005), *Contradicting Commitments How the Achievement of Education For All is Being Undermined by the International Monetary Fund*. London: ActionAid.

Ibis (2005), *Det brudte løfte til verdens piger – hvad gør Danmark?* København: Ibis.

Uddannelsesnetværket (2006), *Analyse af den danske udviklingsbistand til uddannelse*. København: Uddannelsesnetværket.

UNESCO (2006), *Education For All, Global Monitoring Report - Literacy For Life*. Paris: UNESCO.

Danmarks Lærerforening

Tore Asmussen
Vandkunsten 12
1467 København K
tlf: 33 69 63 00
fax: 33 69 63 33
mail: dlf@dlf.org
www.dlf.org



Ibis

Annelie Abildgaard
Nørrebrogade 68 B
2200 København N
tlf: 35 35 87 88
fax: 35 35 06 96
mail: ibis@ibis.dk
www.ibis.dk

