

Analyse af den danske udviklings- bistand til uddannelse

UDDANNELSES

N E T V Æ R K E T

Forkortelser:

AMG:	Aid Management Guidelines
BNI:	Bruttonationalindkomst
BFT:	Bistandsfaglig tjeneste (Danida)
DAC:	Development Assistance Committee - OECD
EDF:	European Development Fund
EFA:	Education for All - Unesco
EPDF:	Education Program Development Fund under FTI
FTI:	Fast track initiative
GMR:	Global Monitoring Report – EFA Unesco
IDA:	International Development Association – World Bank
IMF:	International Monetary fond
JFA:	Joint Financing Agreement
MDG:	Millinium Development Goals
MoU:	Memorandum of Understanding
NGO:	Non governmental organisation
NORAD:	Norwegian Agency for Development Cooperation
OECD:	Organisation for Economic Co-operation and Development
PRS/PRSP:	Poverty reduction strategy/paper – fattigdomsbekæmpelsesstrategi
UNDP:	United Nations Development Programme
UNGEI:	United Nations Girls' Education Initiative
UNWRA:	United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East

1. Resume af analyse af den danske udviklingsbistand til uddannelse

100 millioner børn, heraf 58 millioner piger er ved indgangen til år 2006 stadig ikke i skole. Der er overbevisende argumenter for at uddannelse bidrager til at bryde fattigdomscirklen, til at øge den økonomiske vækst og til at bremse spredningen af Aids. Problemet med at opnå de globale mål, såvel 2015 Målene, som Uddannelse for Alle er at der mangler finansiering. Det anslås at der er behov for ekstern finansiering til udviklingslandene for mellem 5,6 og 10 milliarder dollars frem til 2015 hvis blot målet om grunduddannelse til alle skal nås.

Danmark var blandt de 164 lande, der på FN's topmøde "uddannelsesforum" i Dakar i år 2000 udformede 6 konkrete målsætninger for at sikre Uddannelse for Alle inden 2015. Dakar-erklæringen fra 2000 har en sjælden skarp formulering om finansieringen for at opnå målene: "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." Grunduddannelse til alle og eliminering af kønsforskelle inden for uddannelse blev senere omfattet af de 8 globale 2015-mål. Disse internationale målsætninger udgør grundlaget for den danske bistand til uddannelsessektoren.

I "regeringens nye prioriteringer for dansk udviklingsbistand 2004-2008 - En verden til forskel" fra juli 2003 opstilles der konkrete mål for at styrke den danske bistand til uddannelse¹. Selvom Danmark således politisk har opprioriteret uddannelse og bl.a. iværksat 5 nye sektorprogrammer inden for uddannelse, er det i realiteten ikke lykkedes at forøge den del af den bilaterale bistand, der går til uddannelse. Det skyldes blandt andet at der med lukningen af programsamarbejdslande Eritrea og Malawi også blev lukket to uddannelsesprogrammer. Trods de klare målsætninger om at nå op på 11% allerede i 2004 og på 15% fra 2008, endte tallet for 2004 helt nede på 8,2%, hvilket er 171 mio. kr. lavere end hvis målet på de 11% var indfriet. Fra 2005 og 2006 kan forventes en stigning, som i bedste fald vil bringe procenten op omkring 10% og dermed på niveau med 1998. Målet på de 15% er et mål der ligger på linie med en lang række af de donorer som Danmark normalt sammenligner sig med.² Skal løfterne indfries, må Danmark dels øge støtten til de eksisterende programmer, dels overveje andre tiltag, der kan medvirke til at fremme opfyldelsen af regeringens egne målsætninger og opfyldelsen af de globale mål for Uddannelse for Alle inden 2015.

De konkrete kvantitative målsætninger for uddannelse er ikke gentaget i det seneste prioriteringspapir fra august 2005 "Globalisering – fremskridt i fællesskab", og det er ikke muligt at få bekræftet, om de 15% stadig fastholdes. Svar fra både Ulla Tørnæs og fra Danida fastholder - uden at ville bekræfte målet om 15% - at uddannelse stadig er en højt prioriteret sektor³. Både Ulla Tørnæs⁴ og Danida⁵ fremhæver, at der også ydes bistand til uddannelse via den generelle budgetstøtte, der gives til implementering af nogle programsamarbejdslandes fattigdomsbekæmpelsesstrategier. Det er naturligvis positivt, men denne undersøgelses opgørelser viser, at det ikke ændrer væsentligt ved procentsatsen, da den generelle danske budgetstøtte kun udgør omkring

¹ Regeringens bud på nye prioriteringer for dansk udviklingsbistand 2004-2008 fra juli 2003 "En verden til forskel" s. 16 og regeringens prioriteringer for dansk udviklingsbistand "Sikkerhed, vækst og udvikling" fra august 2004, s. 23.

² Global Monitoring Report opfører alle landes procentsatser p. 110

³ Ulla Tørnæs' svar på spørgsmål til offentligt møde i København afholdt af Kristeligt Dagblad d. 8. marts 2006 og svar fra Udviklingspolitisk kontor af 19. april 2006.

⁴ Tale til konference i forbindelse med lanceringen af Global Monitoring Report d. 26. januar 2006.

⁵ Svar fra udviklingspolitisk kontor af 19. april 2006, der skriver at "det er vanskeligt at opgøre den danske udviklingsbistand til uddannelse procentuelt, bla. på grund af, at en del af bistanden gives som generel budgetstøtte".

5% af den bilaterale bistand, og heraf anslås det, at ca. 15% i gennemsnit går til uddannelses-sektoren. Det vil således højst øge andelen af den bilaterale bistand til uddannelse med cirka 0,75 procentpoint.

Regeringen bør melde klart at, målsætningen for at øge den danske bistand til uddannelse stadig fastholdes på 15% af den bilaterale bistand og således sikre, at Danmark bidrager til opfyldelsen af målsætningerne om Uddannelse for Alle inden 2015. Storbritannien har netop meddelt, at man øger støtten til uddannelse med 15 milliarder dollars over de næste 10 år. Danmark bør følge trop og melde en plan ud for, hvordan målene for en forøget bistand til uddannelse skal nås.

Et oplagt skridt kan være at give finansiel støtte til det globale initiativ til at sikre øget finansiering til uddannelse, det såkaldte *Fast Track Initiative* (FTI), ved at medfinansiere de to fonde, der finansierer gennemførelse af de nationale uddannelsessektorplaner, samt en særlig fond der støtter udarbejdelse af sådanne sektorplaner i lande, der endnu ikke har dem. Selvom støtte til FTI vil figurere under multilateral bistand og dermed ikke bidrage til at nærme sig målsætningen om 15% af den bilaterale støtte til uddannelse, vil det i lyset af Danmarks forpligtelse, være fornuftigt og kunne forklares, at de uindfriede mål for den bilaterale bistand kompenseres ved at øge støtten til uddannelse via den multilaterale.

FTI realiserer i praksis Paris og Rom-deklarationernes principper om at yde en landebaseret, donorkoordineret og harmoniseret bistand der baserer sig på de nationalt udformede uddannelsesplaner og politikker og arbejder gennem eksisterende strukturer og kanaler. Danmark bør, i lighed med de donorer vi normalt sammenligner os med, bidrage finansielt til FTIs fonde, der sikrer tilstrækkelig finansiering til implementering af udviklingslandenes planer for at nå målene inden år 2015. Danmarks forbehold overfor finansiering til FTI går på frygten for at FTI skulle udvikle sig til en dyr ekstra mekanisme, men den frygt har i praksis vist sig ganske ubegrundet. FTI er tværtimod en enkel og billig mekanisme, der samler globale aktører, men arbejder landebaseret og netop ved at samle mange donorer bidrager til at koordinere, harmonisere og sænke transaktionsomkostningerne i forhold til det traditionelle rend af enkeltdonorer.

Med de kommende års automatiske stigning i den danske bistand som følge af den økonomiske vækst, vil det være oplagt at prioritere de forøgede midler til uddannelse uden at reducere andre sektorer eller institutioner. Et konkret tiltag vil således være, at (en del af) stigningen i bistanden i år 2006 går til uddannelse gennem de eksisterende programmer og gennem direkte finansiel støtte til FTI.

Det forventes, at Danmark i stigende grad vil give bilateral bistand i form af generel budgetstøtte til finansiering af landenes egne fattigdomsbekæmpelsesstrategier. Uddannelse indgår som oftest med en betydelig vægt i de nationale fattigdomsbekæmpelsesstrategier. Det er vigtigt, at Danmark sammen med andre donorer retter særlig opmærksomhed mod uddannelsessektorens vægt, kvalitet og udvikling, når den generelle budgetstøtte udformes og monitoreres, og dermed sikrer, at en maksimal del af den generelle budgetstøtte bidrager til opfyldelsen af målsætningerne om Uddannelse for Alle inden 2015.

At sikre grunduddannelse til alle kræver en væsentlig indsats i forhold til lærerstanden, både hvad angår ansættelse og uddannelse af flere lærere og en forbedret uddannelse og motivation af fungerende lærere. Det indebærer øgede offentlige udgifter til lærerlønninger og til uddannelsessektorens driftsudgifter generelt. I flere lande kommer dette i direkte modsætning til

IMF's lånepolitik og krav til et reduceret offentligt budget. Der er stribevis af konkrete eksempler på, fra bl.a. Kenya og Zambia, hvordan en nødvendig vækst i uddannelsessektoren bremses af krav fra IMF. Danmark bør gennem sit medlemskab af de internationale finansieringsinstitutioner og gennem de lokale donorkoordinationsfora arbejde målrettet for, at landene får mulighed for at afholde de nødvendige udgifter til såvel lærerlønninger som uddannelsessektoren generelt. Danmark bør således styrke sin indsats for kohærens i den internationale udviklingsbistand.

Danmark må også selv gøre op med mange års nok så velbegrundede forbehold over for at bidrage til at finansiere lærerlønninger. Det langsigtede bæredygtighedshensyn, hvorefter lande selv skal finansiere deres driftsudgifter, må tilsidesættes i en periode, fordi det simpelthen er nødvendigt at støtte finansieringen af skolernes drift, herunder lærerlønninger, hvis målene om Uddannelse for Alle skal nås. Unesco afdækker i en stor undersøgelse hvordan problemerne med lærermangel og utilstrækkeligt uddannede, kvalificerede og motiverede lærere er den største hæmsko for at opnå målene. Hvis der skal skaffes tilstrækkeligt mange velkvalificerede lærere må donorerne acceptere at finansiere væsentlige dele af omkostningerne hertil. Danmark må gå foran og udvise villighed til at finansiere lærerlønninger, når de er begrundet i sektorens nødvendige udvikling. Med øget finansiering under modaliteter som generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte er det en illusion at undtage visse udgiftsposter, både i sektorbudgetter og de generelle statsbudgetter.

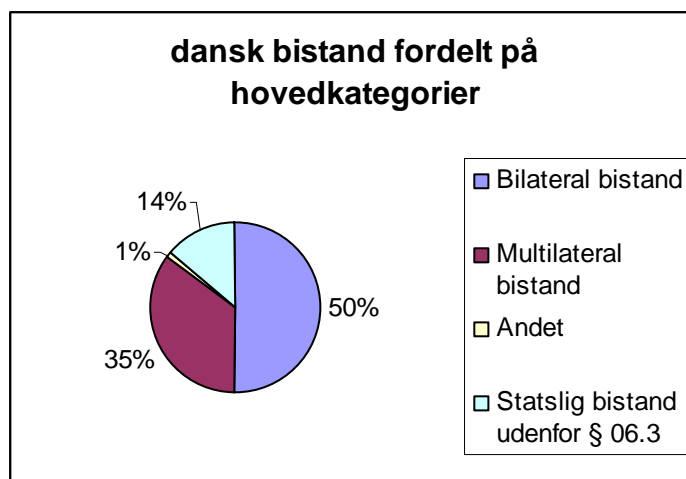
Endelig bør Danmark sammen med andre donorer sikre og forudsætte, at de nationale uddannelsessektorplaner, der danner basis for den internationale bistand, er demokratisk behandlet og vedtaget i de nationale parlamenter og at planerne selv indeholder strategi for hvorledes uddannelsessektoren demokratiseres i form af skoleråd, indflydelseskanaler for forældre, lærerne og lokalsamfund. Danmark bør endvidere fremme, at udarbejdelse, revision, opfølgning og monitorering af planer foregår demokratisk og i overensstemmelse med principper om folkelig deltagelse og inddragelse. Civilsamfundsorganisationer, der arbejder med uddannelse i modtagerlandene, bør inddrages aktivt i såvel udformning som opfølgning og monitorering, herunder have adgang til og stemme hos de lokale donorkoordinationsfora. Disse organisationer er ofte svage, og donorerne bør komplementere bistanden til staterne med bistand til kapacitetsudvikling og fortalervirksomhed blandt de folkelige og sociale organisationer inden for uddannelse. Indhold og modalitet for en sådan støtte kan antage mange former, afhængigt af land og kontekst, men alle uddannelsessektorprogrammerne bør afklare, hvordan det nationale uddannelsescivilsamfund inddrages og støttes, ikke mindst af hensyn til bæredygtighed, good governance og korrupsionsbekæmpelse, hvor et aktivt nationalt civilsamfund har en helt afgørende rolle at spille.

Hvis uddannelse i 2008 udgør de lovede 15% af den bilaterale bistand, vil der sammenlignet med år 2004 være knap 500 mio. kr. mere til uddannelse, hvilket indebærer en fordobling. Det vil udgøre et væsentligt bidrag til at fylde det enorme finansieringshul der er for at indfri de løfter donorerne afgav i Dakar i 2000 om at sikre tilstrækkelig finansiering til gennemførelsen af målsætningerne om Uddannelse for Alle inden 2015. Danmark bør i 2006 udarbejde en strategisk plan for, hvordan uddannelse i realiteten opprioriteres inden for såvel den bilaterale som den multilaterale bistand. Der bør være politik og mål for, hvorledes man fra dansk side bidrager til at opfylde såvel år 2015-målene 2 og 3 som Education for All-målene.

2. Omfanget af den danske udviklingsbistand til uddannelse

Dakar-erklæringen fra 2000 har en sjælden skarp formulering om finansieringen for at opnå målene, der lyder således: ”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.” Denne formulering er blevet kaldt Dakars finansieringsgaranti, hvor de rige lande, der tiltræder erklæringen, således også forpligter sig til at yde bidrag til, at de fattige lande kan realisere målsætningerne. Der blev imidlertid ikke lavet konkrete commitments eller afgivet præcise kvantitative løfter for, hvor meget hvert enkelt land ville donere til opfyldelsen af erklæringen.

Den danske udviklingsbistand består af tre dele: den bilaterale bistand, der kanaliseres fra den danske stat til specifikke lande, og den multilaterale bistand, der kanaliseres gennem multilaterale institutioner som FN-organisationer, Verdensbanken og andre. De senere år er der tilføjet en tredje kategori, der betegnes som statslig bistand uden for § 06.3, og bl.a. omfatter bistand til modtagelse af flygtninge, gældslettelse og en post til fællesskabsfinansieret EU-bistand. Det har igennem mange år været politisk bestemt, at bistanden skulle fordeles nogenlunde ligeligt mellem den bilaterale og den multilaterale bistand.



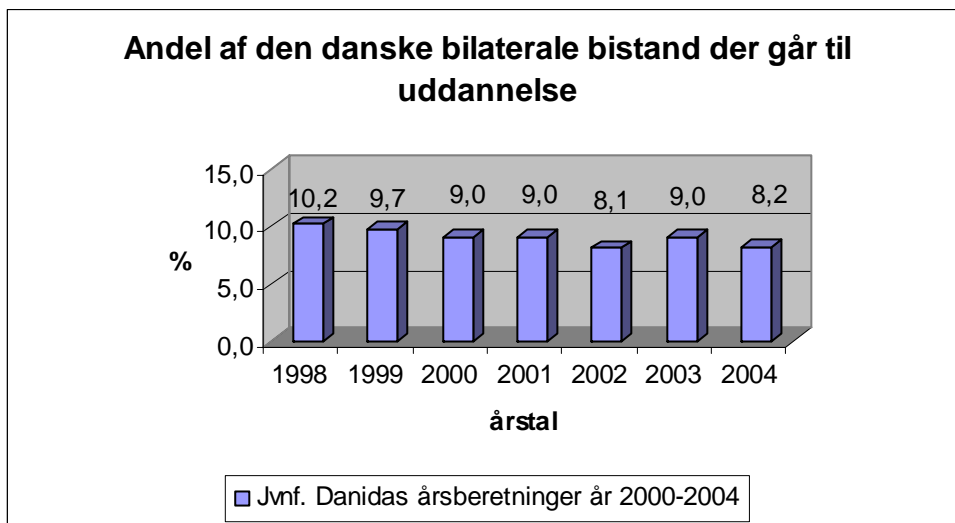
2.1 Den bilaterale bistand til uddannelse i tal

I regeringens prioriteringer for dansk bistandspolitik fra juli 2003 ”En verden til forskel” blev der opstillet indikative måltal for de enkelte sektorer. Det fremgår her, at den danske sektorbistand til uddannelse fra år 2008 forventes at udgøre 15% af den bilaterale bistand. Denne målsætning gentages året efter i prioriteringsdokumentet ”Sikkerhed, vækst og udvikling”, hvoraf det også fremgår, at allerede fra 2004 forventes 11% at gå til uddannelse. I Danidas årsberetning for 2004 udgivet i maj 2005 står der, at ”omkring 15% af dansk bilateral bistand vil gå til uddannelse i 2008”⁶. Der redegøres også for disse mål i Danmarks afrapportering for 2004 på opfyldelsen af

⁶ Danidas årsberetning for 2004, s. 9.

2015-målene⁷. Her fremgår det ligeledes, at uddannelse fra 2007 skal udgøre største enkeltsektor i den danske bistand, hvilket bekræftes af Ulla Tørnæs i marts 2006⁸.

Af nedenstående diagram baseret på Danidas opgørelser fremgår det imidlertid klart, at der endnu er langt til, at uddannelse når op på at udgøre 15% af den bilaterale bistand.



Ovenstående diagram viser, at procenten har været relativt stabil⁹ om end med en tendens til fald siden 1998. Der skal tages visse forbehold ved sammenligninger af perioden frem til 2003 og perioden efter¹⁰. Der kan dog ikke herske nogen tvivl om, at tallene fra 2003 og fremefter angiver de faktisk overførte midler til uddannelse og således også den andel af bilateral bistand, der er gået til uddannelse i 2003 og 2004¹¹.

I absolutte tal udgør midlerne kanaliseret til uddannelse således ud.

Danske bilaterale bistandsmidler til uddannelse 1998-2004¹²

	1998	1999	2000	2001	2002	(*)2003	2004
Procentuel andel til uddannelse	10,2	9,7	9,0	9,0	8,1	9,0	8,2
I alt mio. kr.	553,0	533,0	552,17	576,06	474,41	561,71	506,24

Jf. Danidas løbende årsberetninger år 2000-2004¹³

⁷ Statusrapporter på dansk opfyldelse af 2015-målene (de såkaldte mål 8-rapporter) for 2004 s. 21 samt dokument fra nettet benævnt "Danske initiativer" seneste redaktion dateret 26. januar 2006 s. 2.

⁸ Ulla Tørnæs' svar på spørgsmål til offentligt møde i København afholdt af Kristeligt Dagblad d. 8. marts 2006.

⁹ Tallene for støtte til uddannelsessektoren i 2003 er taget fra årsberetningen for 2004 og adskiller sig årsberetningen for år 2003 (her angives andelen for 2003 til 9,7% og 560,90 mio. kr.) pga. ny finanslovgivning, og fordi DANCED-midlerne er indregnet i 2003-tallene.

¹⁰ Et nødvendigt forbehold er, at der fra 2003/2004 skiftes opgørelsesmetode, idet der 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 fx modtagelse af flygtninge) medtages i budgettet og således til dels "skævvrider" totalen. Endelig kan der forventes endog meget store svingninger mellem årene, da der i arbejdet med udviklingslande kan være meget store forskelle fra det bevilgede og planlagte til det faktisk udbetalte og gennemførte.

¹¹ En sammenligning mellem 2 år er for tyndt et grundlag til at udsige noget om tendenser, men med årsberetningen for 2005, der udkommer maj 2006, vil sikkerheden øges.

¹² Ud over den opgjorte andel af den bilaterale bistand, der går til uddannelse, er der yderligere en mindre dansk støtte til uddannelse gennem komponenter eller subkomponenter i andre sektors programmer. Det kan fx være støtte til landbrugsuddannelse, der hører under et landbrugssektorprogram, eller støtte til miljøuddannelse gennem et miljøprogram. Der findes ingen opgørelser over denne del.

¹³ Tallene for støtte til uddannelsessektoren i 2003 er taget fra årsberetningen for 2004 (i årsberetningen fra samme 2003 angives til 9,7% og 560,90 mio. kr.), pga. ny finanslovgivning og fordi DANCED-midlerne er indregnet i 2003 tallene.

Desuden indeholder tallene jo også den danske bistand til uddannelse, der kanaliseres gennem NGO'er. I statusrapporten for Danmark og 2015-målene for år 2004 anslås det, at ca. 20% af den danske bistand gennem NGO'er går til uddannelse og fortalervirksomhed i forhold til uddannelsessektoren¹⁴. Der er ingen prognoser for, hvordan dens sektorsammensætning udvikler sig, men intet tyder på drastiske ændringer i prioriteringen af uddannelse og den samlede NGO-bistand udgør stadig en mindre og dermed ikke udslagsgivende andel af bistanden.

Endelig går en andel af midler, der gives til modtagerlandene som generel budgetstøtte eller multisektorbistand, også direkte eller indirekte til uddannelsessektoren i de pågældende lande. Den generelle budgetstøtte gives typisk til modtagerlandenes nationale statsbudgetter og til implementering af deres nationale fattigdomsbekæmpelsesstrategier (PRSP eller PRS'erne). Fast Track Initiative (FTI) anslår, at det gennemsnitligt er ca. 15% af generel budgetstøtte, der går til uddannelse, dog med store variationer mellem landene. Der gives imidlertid endnu ikke så mange danske midler til budgetstøtte. For 2003 og 2004 var tallene iflg. årsberetningen på hhv. 1,3% og 83,2 mio. kr. og i 2004 på 1,9% og 114,41 mio. kr.¹⁵

Rigsrevisionen har netop offentliggjort en rapport hvor den gennemgår den danske udviklingsbistand med fokus på donorharmonisering og især generel budgetstøtte. Her anslås det at andelen af dansk bistand der gives som generel budgetstøtte gennemsnitligt udgør 3-7% for perioden mellem 2000-2005.¹⁶ Rigsrevisionen kritiserer i temmelig skarpe vendinger (s. 8 og s. 35) at udenrigsministeriet ikke kan levere præcise tal for omfanget af de forskellige støtteformer.¹⁷ Det kan således forventes, at sådanne opgørelser inden for en overskuelig fremtid vil blive udarbejdet og gjort tilgængelige.

Et realistisk bud er altså, at generel budgetstøtte udgør ca. 5% af den danske bilaterale bistand, hvoraf ca. 15% kan anslås at gå til uddannelse, hvilket giver den danske bistand til uddannelse et løft med 0,75 procentpoint. Det gør således ikke en væsentlig forskel for de nuværende tal og bringer ikke Danmark betydeligt nærmere målsætningen om, at 15% af den danske bilaterale bistand skal gå til uddannelse.

På længere sigt er det hensigten, at Danmark, i overensstemmelse med sin tiltræden af OECD's Paris-deklaration om donorharmonisering og alignment med nationale politikker, vil kanalisere betydeligt flere midler som generel budgetstøtte. I 2006 ser det ud til, at 6 programsamarbejdslande (Benin, Burkina Faso, Tanzania, Vietnam, Mozambique og Ghana) vil modtage generel budgetstøtte. Andelen af de nationale statsbudgetter, der går til uddannelse, bør i den sammenhæng analyseres og indgå i opgørelserne over dansk støtte til uddannelse.

For at fremskrive omfanget af den danske bistand til uddannelse efter 2004 har vi analyseret de forelagte budgetter for de 8 eksisterende sektorprogrammer og de 2 særlige uddannelses-

¹⁴ 2015-målene – Statusrapport for Danmark år 2004, Danida 2004, s. 21.

¹⁵ Iflg. årsberetningen for 2004 er det Benin, Mozambique, Tanzania og Vietnam, der har modtaget budgetstøtte i 2004; iflg. Danida forventes en fordobling af udbetalingerne til budgetstøtte i 2005.

¹⁶ Rigsrevisionens rapport nævner også Ghana som modtager af dansk budgetstøtte, og at Burkina Faso i december 2005 er godkendt som modtager af generel budgetstøtte.

¹⁷ Der er således store afvigelser både for omfang og modtagerlande i de opgivelser, der er gengivet i Danidas årsberetning, oplysninger fra Danida samt de oplysninger, der fremgår af Rigsrevisionens rapport.

programmer for den kommende periode. Tallene skal selvfølgelig behandles med det forbehold, at det er bevilgede budgetterede midler, IKKE reelt forbrugte.

Det ses af budgettallene, at der fra 2005, 2006 og frem til 2007 kan forventes en stigning i forhold til 2004, idet der vil blive implementeret nye sektorprogrammer i Bolivia og Nicaragua fra 2005 med et forventet forbrug på tilsammen 75 mio. kr. årligt. Endvidere vil opstarten af nye programmer i Benin og Burkina Faso, der afslutter pilotfaserne i 2004-2005, indebære en stigning på ca. 43 mio. kr., fra 2003 til 2007. Forbruget forventes at stige i begrænset omfang i Bhutan, Afghanistan og Mozambique. Omvendt forventes programmet i Sydafrika at falde i volumen og blive udfaset, ligesom de tidligere bidrag til uddannelse, der endnu indgik i forbrugstallet for Eritrea og Malawi, helt forsvinder fra år 2006 hvor programsamarbejdet endeligt ophører.

Sammenlignet med den samlede bilaterale bistand til uddannelse, der i 2004 beløb sig til 561,71 mio. kr., er der både tendenser til ret omfattende stigninger og enkelte fald i de enkelte landeprogrammer. Samlet set kan det vurderes, at bistanden til uddannelse i absolutte tal vil stige væsentligt allerede fra år 2005 og yderligere fra år 2006. Der findes ingen formelle opgørelser eller fremskrivninger heraf, men baseret på den gennemførte budgetgennemgang kan en stigning på op til ca. 125 mio. kr. optimistisk betragtet godt forventes. Det er således et realistisk, men optimistisk overslag, at der sker en stigning på op til 25%, hvis man sammenligner år 2007 med år 2004. Procentsatsen for, hvor stor en andel af den bilaterale bistand, der går til uddannelse, kan således forventes at til ca. 10%, (omfang afhængigt af hvor meget den samlede bistand stiger som konsekvens af væksten i BNI).

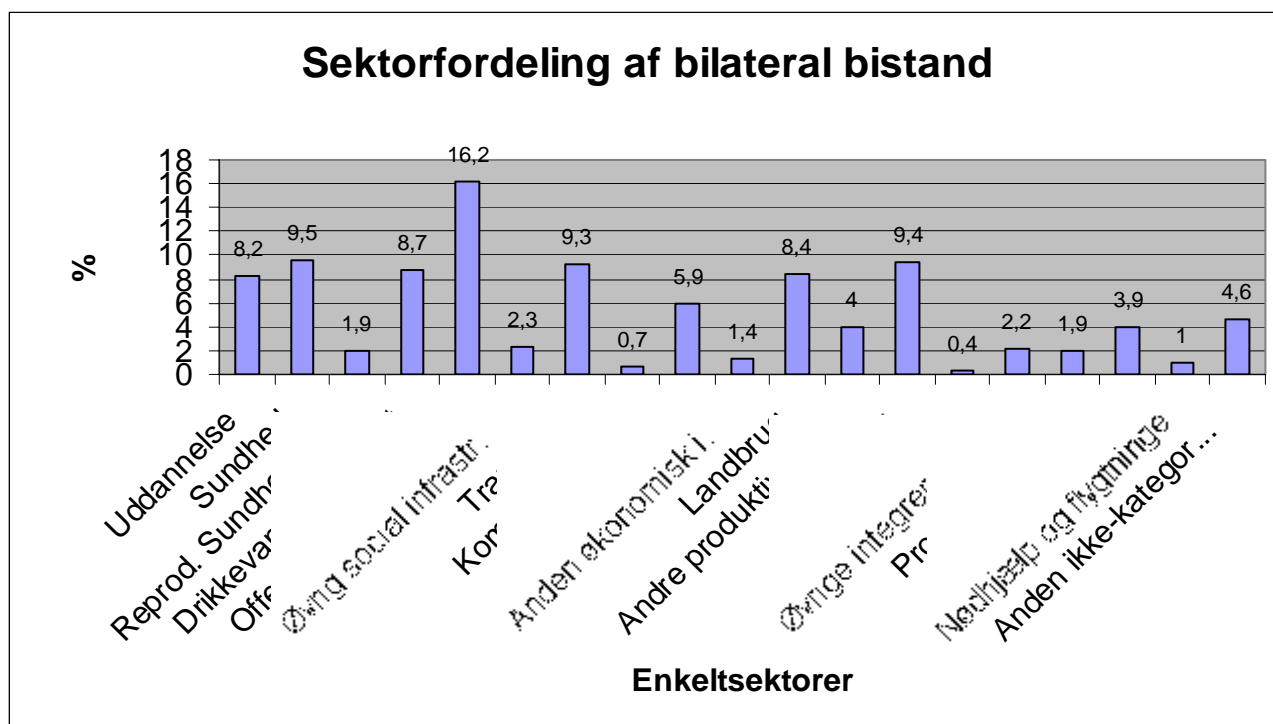
I Ulla Tørnæs' tale på RUC d. 9. marts anslår hun at bistanden vil stige til i alt 13 mia. kr. fra år 2007. Det er en stigning på 900 mio. eller knap 7% ift. år 2004. Det betyder at budgettet til uddannelsessektoren skal stige tilsvarende for blot at holde samme procentuelle andel. Hvis målsætningen om, at uddannelse i år 2008 skal udgøre 15% af den bilaterale bistand, skal indfries, skal bistanden til uddannelse øges til ca. 975 mio. kr., hvilket giver mulighed for at tilføre knap 500 mio. kr. mere end i 2004 til uddannelse i udviklingslandene. I absolutte tal indebærer det en fordobling.

Målsætningen om, at støtte til uddannelse skal udgøre 15% i 2008, er i løbet af 2005 forsvundet ud af Danidas dokumenter. Den nævnes hverken i det seneste prioriteringspapir fra regeringen "Globalisering gennem partnerskab" eller i afrapporteringen på 2015-målene for 2005. Det er blevet anført, at øget donorkoordinering og harmonisering nødvendiggør en større fleksibilitet i fordeling af donorerne bistandsmidler, og at kvantitative målsætninger kan virke rigide. For eksempel kan udarbejdelsen af fælles landestrategier mellem mange donorer "Joint country strategy" lægge op til, at donorerne fokuserer på eller koncentrerer sig i hver sin sektor frem for at alle bidrager lidt til hver eneste sektor. NORAD har været et eksempel på at være meget ufleksibel i donorsamarbejde pga. en række politisk bestemte kvantitative målsætninger. Det er uden tvivl fornuftigt og rationelt med øget koordinering og samordning mellem donorerne, men det forudsætter, at de tilsammen løfter ansvaret for at sikre tilstrækkelig finansiering af uddannelsessektoren, hvilket endnu ikke er tilfældet.

På et offentligt møde d. 8. marts 2006 i København arrangeret af Kristeligt Dagblad svarer Ulla Tørnæs direkte adspurgt, om 15% stadig er målet, "at uddannelse fortsat skal udgøre den største enkeltsektor", og understreger, hvor vigtig uddannelse er, ligesom et skriftligt svar fra udviklingspolitisk kontor skriver at "uddannelse stadig er en højt prioriteret sektor og forventes

fortsat at være det. Dog er det altid en afvejning i forhold til andre udviklingspolitiske prioriteter, hvilket besluttes fra politisk hold”¹⁸. Det giver et generelt indtryk af, at man ikke ønsker at fastholde en defineret procentsats som målsætning, men hellere ikke ønsker at melde denne ændrede politik og mål klart ud.

Hvis Ulla Tørnæs’ mål er, at uddannelse skal udgøre den største enkeltsektor, er der stadig et stykke vej. Som det fremgår af nedenstående diagram for 2004 lå uddannelsessektoren med 8,4% på en sjetteplads og således under sundhed (9,5%), drikkevand og sanitet (8,7%), offentlig administration og civilsamfund (16,2%) og transport (9,3%), miljø og landbrug.



Det kan konkluderes, at der er udsigt til, at Ulla Tørnæs’ forventninger (udtrykt i hendes tale d. 26. januar 2006) om en stigning indfries, men langt fra i en grad, så den danske bistand til uddannelse kommer til at udgøre de lovede 15%, som i en årrække har været målsætningen. Det synes heller ikke sandsynligt, at uddannelse vil blive den største enkeltsektor de første par år, medmindre der gøres en bevidst og politisk valgt indsats for, at det sker.

Der er fundamentalt to muligheder for at øge andelen af den bilaterale bistand til uddannelse, enten ved at opstarte flere uddannelsesprogrammer eller ved at øge volumen på de eksisterende.

Af Danmarks 15, snart 16, programsamarbejdslande, har de 8 uddannelsesprogrammer (Bolivia, Nicaragua, Benin, Burkina Faso, Zambia, Mozambique, Bhutan, og Nepal). 7 lande (Ghana, Vietnam, Bangladesh, Tanzania, Kenya, Uganda, Egypten, der er under udfasning) har ikke uddannelsessektorprogrammer, og endelig ser det ikke ud til, at uddannelse vil blive en prioriteret sektor i det nye samarbejdsland Mali. Det kan være et dilemma, at de nationale myndigheder ikke selv prioriterer uddannelse som indsatsområde for dansk bistand, og Danmark hverken kan eller

¹⁸ Svar fra udviklingspolitisk kontor af 19. april 2006

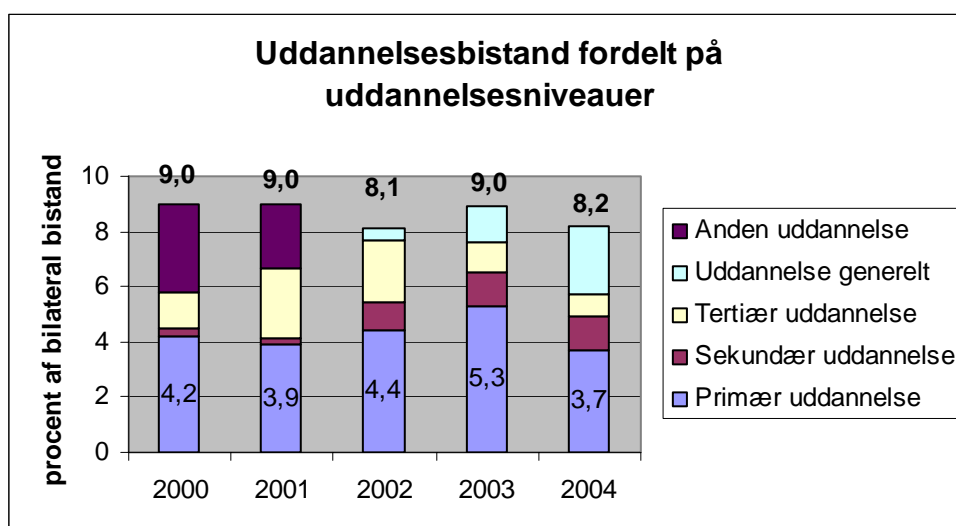
ikke insistere på uddannelse, hvis dette er i modsætning til de nationale regeringers prioriteringer. I sådanne tilfælde udgør FTI nok den bedste indgang til disse lande hvis prioriteringer kan hænge sammen med ønsket om ikke at have for mange donorer i hver sektor. Mali er netop ved at blive FTI-land og kan forvente et langt større bidrag til uddannelse herfra end et enkeltstående dansk sektorprogram.

Den anden mulighed er at øge volumen på de eksisterende. De 8 programmer varierer i størrelse, og det synes sandsynligt, at flere kunne øges for at bidrage til at lukke finansieringshullet i sektoren. Der skal dog tages højde for, at problemet i flere tilfælde er, at end ikke det bevilgede beløb implementeres pga. svag implementeringskapacitet. Det har bl.a. været tilfældet i Bolivia og Nicaragua for programmernes første år. Så det er ikke i alle programmer, at man blot kan øge støtten og forvente den umiddelbart omsat til aktiviteter inden for uddannelse! Det er et reelt problem, at den forvaltningsmæssige kapacitet og de lokale strukturer er så ringe, at det kræver en langsigtet kapacitetsopbygning at opnå en lokal uddannelsesforvaltning, der kan løfte opgaverne og omsætte sektorplanerne i praksis.

For reelt at øge andelen af den bilaterale bistand til uddannelse og nærme sig målsætningen på de 15% kræves en ekstraordinær og bevidst indsats.

2.2 Den danske uddannelsesbistand fordelt på uddannelsesniveauer

Det fremgår af nedenstående, at Danmark helt i tråd med internationale mål gennem hele perioden yder en væsentlig del og over halvdelen af uddannelsesbistanden til primær uddannelse. Når tallene fra 2004 er faldet i forhold 2003, skyldes det formentlig, at flere midler til uddannelse gives som en slags sektorbudgetstøtte og derfor figurerer under generel uddannelse som er steget.



Ifølge Global Monitoring Report er Danmark sammen med Holland, UK og USA de eneste 4 lande, hvor over 60% af bistanden til uddannelse går til grunduddannelse¹⁹.

Det er positivt og prisværdigt, at Danmark fastholder, at en høj andel af støtten til uddannelse bør gå til grunduddannelse. Det er især vigtigt, at dette inddrages i dialogen med samarbejdslandene og

¹⁹ Gennemsnit for perioden 1999-2003 iflg. Global Monitoring Report 2006 s. 109.

andre donorer, når midlerne gives til mere generelle finansieringsformer som sektorbudgetstøtte eller særlige fælles fonde. Dette synes også at være tilfældet i de nye sektorprogrammer, som vil blive gennemgået i et senere kapitel.

2.3 Den multilaterale bistand

Den overvejende del af den danske multilaterale bistand består af ikke-øremærkede bidrag til de større FN-organisationer, til Verdensbankgruppen, de regionale udviklingsbanker og -fonde samt til EU's udviklingsfond EDF. Der er dog også en række mindre bevillinger, der er øremærkede til særlige projekter eller indsatser. Ifølge Danidas årsberetning for 2004 var ingen af disse indsatser specifikt rettet mod uddannelse, men i svar fra Danida af april 2006 anføres det at der gives et øremærket bidrag til Unicefs arbejde for pigers uddannelse (UNGEI).

Ulla Tørnæs fremhævede i sin tale til konferencen d. 26. januar 2006, hvor Global Monitoring Report for Education for All blev præsenteret, særligt de danske bidrag til multilaterale institutioner, som arbejder inden for uddannelse, nemlig Unicef, Unesco og Verdensbanken. Danmarks bidrag til Unesco beløb sig i 2004 til 4,4 mio. kr. svarende til 0,1% af den multilaterale bistand. Danmark øger fra 2005 sit bidrag til Unesco til 20 mio. kr. netop mhp. at styrke Unescos kapacitet til at varetage rollen som koordinator for Education for All-målene. Dermed kommer bidraget op på at udgøre ca. 0,5% af den multilaterale bistand. Det danske bidrag til Unicef beløber sig i 2004 til 243,7 mio. kr. svarende til 5,7% af den multilaterale bistand. Det skal dog bemærkes, at det anslås, at 11% af Unicefs midler går til uddannelse²⁰.

Der findes ikke nogen formelle opgørelser over, hvor stor en del af den samlede multilaterale bistand der går til uddannelse. For at anslå, hvilken del af den danske multilaterale bistand der går til uddannelse, skal vi derfor primært vurdere, hvilken del af de danskstøttede multilaterale institutioners omsætning, der retter sig mod uddannelse. GMR angiver nogle værdier for dette som et gennemsnit for årene 1999-2003 (tabel 2 s. 411). Vi har som det fremgår i bilag 1 beregnet de største danske bidrag og dermed lavet et overslag, hvorved vi kan konstatere at det ikke er over 10%. Det synes således at være både relevant og muligt at prioritere en del af den multilaterale udviklingsbistand til Fast Track Initiative (FTI). Til sammenligning bevilges der 100 mio. kr. til den globale fond til bekæmpelse af aids, tuberkulose og malaria. Fra 2004 til 2005 er udviklingsbistanden steget med 400 mio. kr. og forventes at stige yderligere 500 mio. kr. frem til år 2007. Det giver en øget multilateral bistand på ca. 300 mio. kr. Det skulle alene herfra være muligt at dedikere et væsentligt bidrag til FTI uden at reducere bidrag til andre multilaterale organisationer.

2.4 Finansiering til uddannelse – globalt og fra Danmark

På det globale plan er bistanden til uddannelse øget betydeligt mellem 2000 og 2003 og andelen af den samlede sektorallokerede bistand (multisektorbistand og generel budgetstøtte medregnes ikke) til uddannelse er steget fra 10,7% i 2001 til 13,5% i 2004²¹. Uddannelse opprioriteres generelt og donorer som Frankrig, Grækenland og Østrig yder over halvdelen af deres sektorspecifikke bistand til uddannelse. Den bilaterale bistand viser også stigning i absolutte tal med en forøgelse fra 3,55 milliarder dollars i 2000 til 4,65 milliarder i 2003. Trods dette har stigningen ikke fulgt med den generelle stigning i bistanden, idet andelen af den samlede bilaterale bistand, der går til uddannelse,

²⁰ Gennemsnit for 1999-2003, GMR, tabel 2, s. 411.

²¹ Analysis of official development assistance – FTI p. 12.

er faldet fra 8,8% af den samlede bilaterale bistand til 7,4% mellem 2002 og 2003²². Det betyder, at af den øgede bilaterale bistand gives en mindre andel til uddannelse, hvilket må siges at være i modstrid med løfterne afgivet i Dakar om at sikre finansiering af Uddannelse for Alle inden 2015. Det hører dog med til billedet, at bistanden til grunduddannelse i lavindkomstlandene ifølge FTI er fordoblet i perioden fra 2002 til 2004.

Af DACs²³ opgørelser for bistand til uddannelse gengivet i Global Monitoring Report for 2006 er de vestlige landes bidrag til uddannelse i år 2002 opgjort. I absolutte tal indtager Danmark her en 14. plads med et bidrag på USD 43,0 mio. Ifølge denne tabel udgør støtten til uddannelse 5,6% af den totale bistand, dog undtaget generel budgetstøtte og multisektorbistand²⁴. Hvis man ser på den andel af landenes BNI, der er øremærket til uddannelsesbistand, indtager Danmark en 11. plads med 0,027% (efterfølges på 12. pladsen af Sverige). Luxembourg, Frankrig, New Zealand og Norge og Holland udgør top 5 med procentsatser fra 0,18 til 0,051, men bunden udgøres af USA, Italien, Schweiz, UK og Grækenland (tabel 4.9 s. 111).

Det nævnes ofte af regeringen, at Danmark ligger i front med bidraget til udviklingsbistand generelt og uddannelse i særdeleshed, og at Danmark har en rolle i at fremme andre donorerers bidrag. Nyeste tal fra OECD viser, at Danmark er det land, bortset fra Portugal, hvor stigningen til udviklingsbistand i 2005 var mindst. Danmarks andel af BNI til udviklingsbistand er reduceret fra 0,85% til 0,81% og faldt dermed fra en 2. plads som bistandsyder til en 5. plads²⁵. Så selvom Danmark fortsat ligger højt, vil det nok gavne gennemslagskraften i forhold til at få andre donorer til at yde mere, hvis denne nedadgående tendens stoppes og vendes.

Generelt kan det konstateres, at finansieringsgarantien ikke er blevet indfriet. Der opgives mange forskellige estimater for, hvad det kræver at indfri målene om Uddannelse for Alle inden 2015, og hvad det kræver blot at nå målet om grunduddannelse til alle børn. I 2004 anslog daværende chef for Verdensbanken, Wolfensohn, at der manglede 3,6 mia. dollars i de kommende 7-8 år, hvis målene skulle nås. Unesco anslår, at der mangler ca. 5 mia. dollars frem til år 2015 for at nå målene. Tallene indikerer under alle omstændigheder et markant behov for øget finansiering fra de rige lande. Det er selvsagt ikke Danmarks ansvar alene, men det er også Danmarks ansvar at indfri såvel løfterne fra det globale donorsamfund, som egne målsætninger og gentagne udmeldinger om at opprioritere uddannelse.

²² Global Monitoring Report 2006, s. 108.

²³ Der er en del uoverensstemmelser og uforklarlige tendenser i DAC's opgørelser baseret på Danidas indberetninger. Det har ikke været muligt at afklare forskellene eller tallenes svingninger, men der er gode perspektiver for, at tallene i fremtiden vil blive mere præcise og sammenlignelige med Danidas egne opgørelser i årsberetninger m.m. Der er altså nogen tvivl om Danmarks placering i sammenligningerne med andre lande.

²⁴ (Tabel 4.2 s. 110). Når tallene afviger fra tallene i Danidas årsberetning, hvor procenten for den bilaterale bistand udgør 8,1 og det absolutte beløb 474,41 kr., skyldes det dels denne undtagelse, dels at den multilaterale bistand må være medregnet i totalen (uden at medtælle den del af den multilaterale, der kan skønnes at gå til uddannelse).

²⁵ Norges bistandsprocent af BNI steg fra 0,87 i 2004 til 0,93 i 2005, Sveriges hoppede fra 0,78 til 0,92, Luxembourgs voksede fra 0,83 til 0,87, og Hollands blev forøget betragteligt fra 0,73 til 0,82.

Det anbefales at:

I den bilaterale bistand at:

1. Øge den generelle budgetstøtte og samtidig sikre et fokus på de nationale fattigdomsbekæmpelsesstrategier og nationalbudgetters prioritering af uddannelse, samt opføre denne i statistikken.
2. I den bilaterale bistand at øge antallet af uddannelsesprogrammer og overveje at give støtte til uddannelse i de øvrige programsamarbejdslande, der endnu ikke har uddannelsesprogrammer, evt. som *silent partner* via andre likemindedede donorer i de øvrige programsamarbejdslande.
3. Øge overførslerne til uddannelse gennem de eksisterende programmer. Der er et finansieringshul i flere af de pågældende landes sektorplaner og et behov, der overstiger den danske bevilling. Størrelsen af den danske bevilling er ofte bestemt af en fastsat landeramme til flere sektorer, og et særligt fokus på uddannelse må indebære, at uddannelse opnår en højere prioritet i fastsættelsen af landerammerne og internt i landerammerne.
4. Endnu en mulighed er at kompensere for begrænsningerne i at øge andelen af den bilaterale bistand til 15% ved i stedet at opprioritere uddannelse i den multilaterale bistand gennem øgede bidrag til de uddannelsestunge organisationer samt reelle bidrag til Fast Track Initiatives to fonde.

I den multilaterale bistand:

5. At lade uddannelse indgå som kriterium for fordeling af bidrag til multilaterale organisationer og således overveje at øge bidragene til de uddannelsestunge multilaterale institutioner.
6. At give betydelige bidrag til finansiering af FTI (og dens fonde), i anerkendelse af at den fungerer som en let og ubureaukratisk multilateral mekanisme.

Generelt:

7. At sikre synergi og sammenhæng mellem den bilaterale og multilaterale bistand både finansielt og udviklingspolitisk.

3. Den danske uddannelsesbistands form og indhold

Den danske udviklingsbistand består af to dele: dels den bilaterale, dels multilaterale, der kanaliseres gennem multilaterale institutioner som FN-organisationerne, EU, Verdensbankgruppen og de regionale udviklingsbanker og -fonde. Den væsentligste del af støtten til disse organisationer er ikke-øremærkede midler til institutionernes generelle arbejde. En del heraf går således til uddannelse og kanaliseres i en bred vifte af forskellige former og modaliteter, afhængigt af den multilaterale organisations arbejdsform. Det kan være som projekter, programmer, sektorbudgetstøtte, generel budgetstøtte og lån. Det er allerede anslået, hvor stor en del af denne bistand der går til uddannelse. Flere af disse institutioner indgår i donorsamarbejder med bl.a. Danmark i de lande, hvor de arbejder.

Den bilaterale bistand, der går til uddannelse, udgøres primært af sektorprogrammer i 8 forskellige programsamarbejdslande: Bolivia, Nicaragua, Benin, Burkina Faso, Zambia, Mozambique, Bhutan, og Nepal. Derudover er der særlige uddannelsesprogrammer i Afghanistan og et under udarbejdelse i forbindelse med genopbygningsbistanden til Sudan.

Sektorprogrammerne med programsamarbejdslandene er startet på forskellige tidspunkter, fx har programmet i Nepal start helt tilbage i 1992, mens de 5 nye programmer i Benin, Burkina Faso, Bhutan, Bolivia og Nicaragua er opstartet siden 2002. De er således meget forskellige i deres udformning, indhold og erfaringsgrundlag.

Uddannelsesprogrammet i Afghanistan retter sig mod genopbygning og udvikling af grundskolen. Programmet er planlagt til at løbe fra 2003 til 2006 med en samlet dansk finansiering på 110 mio. kr. Programmets målsætning er gennem støtte til uddannelse at bidrage til reduktion af fattigdom, fremme social udvikling og større lighed, bl.a. fremme de afghanske pigers adgang til undervisning af høj kvalitet. Programmet indeholder 5 komponenter: læreruddannelse, læseplansudvikling, udvikling af lærebøger og materialer, fysisk uddannelsesinfrastruktur samt kapacitetsopbygning inden for uddannelsesledelse og bistandsadministration. Ifølge programdokumentet skal en væsentlig del af midlerne kanaliseres gennem de nationale finansielle systemer.

Danmark arbejder generelt i overensstemmelse med OECD's Rom- og Paris-deklarationer om at fremme øget koordinering og harmonisering mellem donorer samt sikre maksimalt alignment med de nationale strategier og politikker. Danmark har forpligtet sig til at gå væk fra den traditionelle arbejdsform med enkeltprojekter og detaljeret definerede programmer, der fungerer parallelt med de nationale myndigheder og institutioner, og over til i højere grad at støtte regeringernes egne generelle udviklingsplaner, politikker og sektorplaner.

Fælles for de 8 danskfinansierede uddannelsesprogrammer er, at de alle relaterer sig til de nationale uddannelsessektorplaner. I alle 8 programsamarbejdslande er der på nationalt niveau udarbejdet sektorplaner eller uddannelsespolitikker for udviklingen af uddannelsessektoren, og disse udgør omdrejningspunktet for de fleste donorerers støtte til sektoren. Ikke desto mindre er der store forskelle på, hvordan den danske støtte gives i de forskellige programsamarbejdslande. I nogle programmer gives hovedparten af den danske støtte som en generel og ikke specificeret støtte til implementeringen af disse planer (Bolivia, Nicaragua, og Zambia samt delvist Burkina Faso og Bhutan). Modaliteten har karakter af sektorbudgetstøtte, men i flere tilfælde er der tale om nogle særlige finansielle konstruktioner med en slags fond, der fortsat holder donormidler og regeringens egne uddannelsesbudgetter adskilt, og kan derfor ikke kaldes sektorbudgetstøtte. I andre tilfælde er

den danske støtte øremærket til bestemte dele eller komponenter af sektorplanerne (Nepal, Benin og Mozambique), og i flere af programmerne er der elementer af begge støtteformer (Bhutan og Burkina Faso).

I alle 8 lande er der flere donorer involverede i uddannelsessektoren og samarbejdsformerne, såvel som lande der samarbejdes med varierer stærkt – se bilag 2 for en oversigt. Der gøres i de fleste lande bestræbelser på at koordinere indsatsen og i flere tilfælde også reelt samfinansiere støtten i basket funding-mekanismer, således at det bliver fælles programmer med fælles procedurer og monitoreringsmekanismer.

Der er store forskelle på, hvorvidt støtten kanaliseres direkte til de nationale finansministerier, og hvorvidt pengene optræder på finansloven i de pågældende lande. Der er også store variationer i, hvordan programmerne styres og monitoreres. Som et fundamentalt princip er det landenes egne uddannelsesministerier og dertil knyttede institutioner og decentrale niveauer, der implementerer programmerne. Dette gør sig naturligvis gældende for programmer, der giver generel støtte til implementering af uddannelsesplaner. Flere programmer med specifikke målsætninger og øremærkede midler har dog en vis selvstændig og parallel struktur.

Der er ligeledes store forskelle på, hvilken rolle og indflydelse donorerne har på programmerne, og hvilken rollefordeling donorerne har vis-a-vis de nationale myndigheder i forhold til bl.a. monitorering, evaluering og revision af programmer og planer. Disse regler og procedurer er nedskrevet dels i regeringsaftaler indgået bilateralt mellem landene, dels i de fælles aftaler (kaldet Joint Financing Agreement (JFA) eller Memorandum of Understanding (MoU)), der er indgået mellem modtagerlandet på den ene side og donorerne på den anden side. Sådanne aftaler er indgået i Bolivia, Nicaragua, Burkina Faso, Zambia og Nepal, men de rummer store forskelle med hensyn til, hvilket ejerskab de nationale myndigheder tildeles, og hvilken grad af indflydelse donorerne tiltager sig i forhold til ændringer og revisioner af de nationale uddannelsesplaner.

Donorers rolle er ikke entydig. Der er jo på den ene side et demokratisk dilemma når donorer skal godkende et lands "egen" uddannelsespolitik og revisioner heraf. Samtidig giver det netop donorerne mulighed for en indflydelse på policy-niveau, der har en helt anden karakter end den indflydelse, man traditionelt har haft gennem projekter og afgrænsede programmer. Det er også her, donorer har mulighed for at sikre fokus på lærerproblematikken og selv bidrage med tilstrækkelig finansiering til, at lærerstaben kan øges, uddannes, lønnes og opkvalificeres med henblik på en uddannelse af høj kvalitet.

Programmerne monitoreres typisk gennem hel- eller halvårlige reviews, hvor flere donorer deltager. Her gennemgås de opnåede resultater, om budgettet er blevet implementeret, og det vurderes, om justeringer og revisioner er nødvendige. I forbindelse hermed sker der også en kontrol af, om alle, også de nationale myndigheder, yder de lovede bidrag. I disse reviews deltager fra dansk side dels den ansvarlige fra ambassaden, dels en uddannelsesekspert fra Danidas bistandsfaglige tjeneste (BFT) i København. Imellem de store reviews sker der en løbende opfølgning fra ambassaderne.

Det er vigtigt, at der er en solid ekspertise inden for uddannelsesområdet til at forestå disse opgaver både fra Danmark og fra de danske repræsentationer. Når Danmark opprioriterer uddannelse som sektor, må de menneskelige ressourcer prioriteres, således at opgaverne og den uddannelsespolitiske dialog med de nationale myndigheder kan varetages på et kvalificeret pædagogisk og uddannelsesfagligt grundlag.

3.1 Danmarks bidrag til at sikre tilstrækkeligt mange uddannede lærere i samarbejdslandene

Et af de helt presserende problemer for at sikre Uddannelse for Alle inden 2015 er at skaffe tilstrækkeligt mange motiverede og velkvalificerede lærere. Det anslås at der globalt mangler mindst 14 millioner uddannede lærere for at sikre Uddannelse for Alle. Unesco har en større rapport på vej, der peger på betydningen af at der fokuseres på lærermanglen ikke mindst fordi problemet kræver nogle meget langsigtede løsninger. Med støtte til uddannelsessektorplaner bidrager Danmark til at fremme løsninger af problemet med manglende, dårligt motiverede eller utilstrækkeligt kvalificerede lærere. I flere af de lande, hvor Danmark arbejder, er der stadig ikke tilstrækkelig finansiering til at realisere hele sektorplanen, og ofte er netop lærermanglen en gordisk knude i disse planer. Dertil kommer, at nogle lande end ikke har planlagt løsninger på lærerproblemet, netop fordi det synes uopnåeligt at skaffe den nødvendige finansiering af en sådan plan. Det har i flere år været gængs donorpolitik, at et lands driftsudgifter må dækkes af nationalbudgettet, således at landet ikke bliver afhængigt af ekstern bistand, og sektorer derfor kollapser, hvis støtten holder op eller reduceres. Det har således traditionelt været politikken inden for uddannelsessektoren, at donorer støttede udviklings- og anlægsudgifter såsom nye bygninger, infrastruktur, uddannelse af lærere osv., men ikke driftsudgifter.

Den politik er velbegrunderet både ud fra et perspektiv om bæredygtighed og for at forhindre fungibilitet hvor de nationale myndigheder nedprioriterer en sektor der får midler udefra. Men som situationen er i uddannelsessektoren i dag, er det en farlig illusion at fastholde den opdeling, for de fattige stater har ikke nationalbudget til at finansiere en lærerstab, der kan sikre en kvalificeret uddannelse til alle. Fungibilitet kan bedre undgås ved at stille krav til nationalbudgettets bidrag til uddannelse, hvilket også gøres, bla. af FTI som har et indikativt framework som kræver 20% af nationalbudgettet til uddannelse. Faktum er at det simpelthen er nødvendigt i en periode at støtte finansieringen af skolernes drift, herunder lærerlønninger, hvis målene om Uddannelse for Alle inde 2015 skal nås.

For at vurdere, hvorvidt Danmark bidrager til at støtte løsningen af problemerne med manglende lærere eller ringe uddannede og utilstrækkeligt motiverede lærere, er man således nødt til at se på, om og hvordan lærernes situation er adresseret i de nationale uddannelsesplaner, som Danmark støtter gennemførelsen af, og om Danida i tilstrækkelig grad retter opmærksomheden mod lærerne i sine analyser og opfølgingsprocedurer. Lærernes antal, situation og løn- og arbejdsvilkår og i særdeleshed læreruddannelse indgår i de nationale uddannelsesplaner og det bør vurderes om planerne for løsninger er solide og bæredygtige.

Ved en gennemgang af Danidas dokumenter for hvert enkelt program fremgår det generelt, at lærernes situation og især læreruddannelse er et væsentligt element i de fleste planer, og dette behandles seriøst i Danidas vurdering af planerne. Der er med forskellig vægtning analyser af lærermangel, aids-epidemi blandt lærerne, efteruddannelse og problemer med interim-lærere og lønforhold. I programmerne med særlige komponenter eller øremærket finansiering er læreruddannelse et af de felter, der prioriteres af den danske støtte. Det gælder programmet i Nepal, Bhutan og Mozambique, og i tidligere faser har læreruddannelse også været støttet specifikt i Zambia og Bolivia (uddannelse af lærere til tosproget interkulturel uddannelse).

I nogle af programmerne med en generel sektorfinansiering har Danmark – af flere grunde – eksplicit lavet den undtagelse, at danske midler ikke skulle bruges til finansiering af lærerlønninger.

En grund til denne undtagelse er, at udgiften til lærerlønninger er en typisk driftsudgift, som af hensyn til den langsigtede bæredygtighed bør kunne dækkes af landets egne ressourcer. Dette synes at være en stor illusion at fastholde denne tilgang, hvis EFA-målene og MDG-målene skal nås. Et andet argument har været, at man som donor ikke ønskede at blive involveret i regeringens forhandlinger og konflikter med lærerne og deres fagforeningers krav til løn- og arbejdsvilkår. Der synes nu at være tendens til at erkende, at med generel finansiel støtte til sektorplaner og budgetter er det illusorisk at fastholde en ”negativ øremærkning”, hvor visse udgifter ikke må dækkes af danske midler. Danmark må gå foran og udvise villighed til at finansiere lærerlønninger, når de er begrundet i sektorens nødvendige udvidelse. Danmark må helt ophøre med at tage forbehold for at finansiere lærerlønninger, som det er endnu er tilfældet i de eksisterende programmer i Nicaragua og Bolivia.

Konklusionen er, at Danmarks bistand i de 8 programsamarbejdslande med uddannelsessektorprogrammer er velvalgt og kvalificeret. Der er fint fokus på lærerproblematikken i den danske tilgang, og især ydes læreruddannelse særlig dansk opmærksomhed i flere af programmerne. Alligevel er behovet endnu større, og alle uddannelsessektorplanerne bør indeholde en detaljeret analyse og strategi for løsning af lærerkrisen og de udækkede behov for finansiering til lønninger, læreruddannelse. Svagheden i de nye finansieringsformer og modaliteter kan netop være, at de nationale myndigheder ikke i tilstrækkelig grad yder lærerproblematikken opmærksomhed, og donorer som Danmark må bidrage til at sikre en tilstrækkelig indsats på dette område. Danmark må medvirke til, at donorerne erkender nødvendigheden af at bidrage til finansiering af tilstrækkelige lærerlønninger for at sikre Uddannelse for Alle inden 2015.

Det anbefales:

1. At Danmark i forundersøgelser og reviews bidrager til at sikre en opmærksomhed på problemstillingen omkring manglende eller utilstrækkeligt uddannede og honorerede lærere.
2. At Danmark bidrager med erfaringer fra inddragelse af lærere i udviklingen og opfølgning af uddannelsesplaner på alle niveauer.
3. At Danmark i nye faser eller programmer ikke tøver med at indgå i finansieringen af lærerlønninger for en kortere eller længere periode, når det skønnes nødvendigt.

4. Fast Track Initiative – et eksempel på global donorkoordineret støtte til uddannelse²⁶

Fast Track Initiative (FTI) blev lanceret af Verdensbanken i juni 2002 som et globalt partnerskab mellem donorer og udviklingslande med det formål at hjælpe udviklingslandene til at accelerere Education for All-processen og for at mobilisere øget finansiering fra donorerne til samme. FTI betegnes ofte som et eksempel på en global compact på linje med FN's koncept, der indebærer, at udviklingslandene på deres side forpligter sig til at gennemføre institutionelle og politiske reformer samt sikre gennemsigtighed og god forvaltning, mens donorerne på deres side honorerer med en øget og bedre koordineret bistand.

FTI har 4 hovedmålsætninger:

1. at øge bistanden til uddannelse
2. at basere den på/aligne med de nationale sektorplaner, samt
3. at koordinere omkring de nationale uddannelsesplaner
4. at sikre maksimal harmonisering af procedurer m.m.

FTI omfatter mere end 30 donorer, såvel udviklingsbankerne som bilaterale og multilaterale, herunder er de vigtigste Unesco, Unicef, UNDP og UNAids. Danmark er sammen med 15 andre europæiske lande, Australien, Canada, Japan, Rusland og USA blandt disse medlemmer. Der afholdes årlige partnerskabsmøder i forlængelse af de Unesco-organiserede high level-møder inden for EFA. Heri deltager også repræsentanter for enkelte NGO'er, bl.a. Global Campaign for Education. En styrekomite er sammensat af Verdensbanken, Unesco og 2 formandskaber blandt donorerne, heraf én fra et G8-land og én fra et ikke-G8-land. Mellem højniveaumøderne afholdes technical agency-møder, der understøttes af en række fungerende multi agency-arbejdsgrupper for hhv. finansiering, harmonisering, kvalitetsmåling og kommunikation. I FTI er der tæt samarbejde med eksisterende institutioner og strukturer, bl.a. arbejdes der aktuelt på at styrke integrationen af de væsentligste tværgående hensyn, køn og aids, i tæt samarbejde med UNGEI og UNAIDS.

Formålet med FTI er at sikre tilstrækkelig allokering af ressourcer til de lande, der gør en ekstra indsats for at opfylde målsætningen om grunduddannelse til alle, og sikre, at lande med få donorer (donororphans) også kan få finansiering til uddannelse. Som finansieringsmekanisme opererer FTI gennem to fonde, hhv. Catalytic Fund, der finansierer implementering af uddannelsessektorplaner og fonden (EPDF), der finansierer støtte til udarbejdelse af uddannelsessektorplaner.

For at komme i betragtning til finansiering fra FTI skal landet have en godkendt fattigdomsbekæmpelsesplan og for finansiering fra Catalytic Fund også en godkendt uddannelsessektorplan. Den nationale uddannelsessektorplan behandles og godkendes af FTI gennem donorkoordineringen i det pågældende land under ledelse af det nationale uddannelsesministerium. FTI fungerer således primært på landebasis og uden opbygning af parallelle strukturer. FTI har et lille sekretariat placeret i Verdensbanken.

Per januar 2006 er 20 lande godkendt som FTI-lande, og 11 lande forventes godkendt i 2006 samt yderligere 14 lande i 2007, og yderligere 14 lande vil formentlig søge godkendelse (se bilag 3).

²⁶ Hvor intet andet er angivet, stammer oplysninger og tal i dette afsnit fra dokumenter fra FTI – hentet på hjemmesiden www1.worldbank.org/education/efafti.

Det er ikke alle partnerlande, der yder bidrag til FTIs fonde. Hidtil har donorgruppen bestået af Holland, Belgien, Norge, Sverige, Italien, Storbritannien, Irland og Spanien, og for nylig er EU kommet med som en tung donor med et bidrag på 63 mio. euro. Det forventes, at både Frankrig og Tyskland snart vil yde bidrag til fondene. I perioden 2003-2007 er der samlet bevilget støtte til Catalytic Fund for 445 mio. dollars. 12 lande modtog i 2006 støtte fra the Catalytic Fund²⁷. Den internationale bistand til de 13 lande er steget fra 300 mio. dollars i 2003 til 350 mio. dollars i 2004. Stigningen i den internationale bistand har dog kun været tilstrækkelig til at lukke finansieringshullet i 5 lande (Mauretanium, Guyana, Gambia, Honduras og Burkina Faso).²⁸

Danmark bidrager på nuværende tidspunkt ikke til FTIs fonde og adspurgt, om der er planer om en sådan finansiering, lyder svaret: "Der er pt. ingen planer om et større dansk engagement. ... Den danske holdning er, at vi skal være forsigtige med at skabe nye mekanismer med dyre sekretariater. Finansiering kan lige såvel foregå via eksisterende bilaterale kanaler som ved at bidrage til FTI."²⁹ Et næsten enslydende svar gav daværende udviklingsminister Bertel Haarder Ibis i 2004: "Vi skal være forsigtige med at skabe nye mekanismer med dyre sekretariater."

Det kan undre, at Danida gentager en holdning fra 2004, som tydeligvis ikke har et grundlag i virkeligheden. FTI har ikke udviklet sig til en ny mekanisme med dyrt sekretariat. For det første ER mekanismen allerede skabt og fungerer, uafhængigt af hvad Danmark fortsat måtte mene, og vores likemindedede donorer bidrager alle til den. Der er ikke opbygget et stort og dyrt sekretariat, fordi FTI som nævnt fungerer og arbejder på landeniveau baseret på eksisterende strukturer og mekanismer. Hvis Rom- og Paris-deklarationerne skal tages alvorligt, er der gode grunde til at overveje finansiering gennem FTI frem for via de eksisterende bilaterale kanaler netop for at undgå den ineffektivitet og fordyrelse i transaktionsomkostninger, som mange bilaterale donorer i samme sektor indebærer. Danmarks enegang her er svær at forstå, når de fleste likemindedede donorer går i retning af at yde stadig større støtte til FTI. Blandt andet har EU for nylig vedtaget at medfinansiere FTI's Catalytic Fund med 63 mio. euro. Storbritanniens opprioritering af uddannelse omfatter også 32,4 mio. dollars årligt til FTI i 2006 og 2007, ligesom Frankrig og Tyskland forventes snart at gå ind med finansiering. Med den danske afvisning af at finansiere FTIs fonde isolerer Danmark sig således fra muligheden for at opnå indflydelse på FTI dermed øve indflydelse på langt større beløb end egne donationer.

²⁷ Djibouti, Gambia, Ghana, Guyana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Moldova, Nicaragua, Tadjikistan, Timor Leste and Yemen.

²⁹ Svar fra Udviklingspolitisk kontor af 19. april 2006, hvis fulde ordlyd er som følger:
Svar på spørgsmålet: Er der, og i så fald hvilke, overvejelser om et større dansk engagement, et direkte dansk bidrag til enten sekretariat og/eller fonde og eventuelle bestræbelser på indtræden i Steering Group?
Svar: Der er p.t. ingen planer om et større dansk engagement. Arbejdet med FTI skal forankres i de enkelte udviklingslande inden for rammerne af det samarbejde mellem donorer, der allerede foregår. Den danske holdning er, at vi skal være forsigtige med at skabe nye mekanismer med dyre sekretariater. Finansiering kan lige såvel foregå via eksisterende bilaterale kanaler som ved at yde bidrag gennem FTI. Danmark støtter og deltager meget gerne i FTI på landeniveau og indgår på konstruktiv vis i samarbejdet i de FTI-lande, hvor vi har uddannelsesprogrammer.

Der er således følgende gode grunde til, at Danmark i sin bistand til uddannelse også bør finansiere FTIs fonde og ikke kun støtte gennem direkte bilateral samarbejde med udviklingslandenes regeringer samt eksisterende multilaterale organisationer.

1. FTI arbejder med og reelt praktiserer Rom- og Paris-deklarationernes principper om nationalt ejerskab, alignment, donorkoordinering og harmonisering, som Danmark bakker op om.
2. FTI er en global mekanisme, der fungerer på landebasis og i tæt samklang med udviklingslandenes regeringer og de nationale donorkoordineringsfora og har på ingen måde udviklet sig til en fordyrende ekstra instans.
3. Der er et graverende behov for flere ressourcer, hvis Uddannelse for Alle-målene skal nå inden 2015, og Danmark kan igennem FTI bidrage med de midler, som det trods mål og løfter ikke er lykkedes at kanalisere gennem den bilaterale bistand.
4. Der er tendens til, at flere donorer koncentrerer sig om færre lande og sektorer, hvilket efterlader flere lande uden donorer og dermed med et behov for FTI.
5. FTI er blevet et velfungerende forum for donorsamarbejde og har opbygget en kapacitet, der yder en kvalificeret støtte til udviklingslandene.
6. Danmark kan ved at bidrage finansielt til FTI opnå større indflydelse og herigennem arbejde for sammenhæng mellem på den ene side FTIs og på den anden side Verdensbankens/IMF's generelle økonomiske politikker.
7. Danmark kan bidrage til at nå målene i lande, der ikke er danske programsamarbejdslande.
8. Danmark sender sammen med likemindedede lande som Norge, Sverige og Holland et klart signal til mere fodslæbende donorer om vigtigheden af at prioritere målet om at sikre grunduddannelse til alle og styrker dermed sin position til at fremme, at andre donorer øger deres bistand.

Der er et graverende behov for flere ressourcer, hvis Uddannelse for Alle-målene skal nås inden 2015. FTI angiver selv, at varierende estimater anslår, at der er behov for udviklingsbistand for mellem 5,6 og 10 mia. dollars frem til år 2015, hvis alle udviklingslande skal nå målet om Uddannelse for Alle.

Konklusionen er, at Danmark kan og bør indgå i finansieringen af FTI og FTIs fonde. Ikke på bekostning af de bilaterale programmer eller andre eksisterende støtteformer til uddannelse som Unesco, Unicef osv., men ganske enkelt ved at gennemføre den for længst planlagte, men ikke gennemførte opprioritering af uddannelse. Danmark kan igennem FTI minimum bidrage med de midler, som det trods mål og løfter ikke er lykkedes at kanalisere gennem den bilaterale bistand. Alene for år 2004 skulle der være givet 171 mio. kr. mere til uddannelse, hvis målet om de 11% var blevet opfyldt. For 2008 vil der af den bilaterale bistand være tale om 500 mio. kr. mere til uddannelse end i 2004 for at nå de 15% som var regeringens mål for 2008.

Det anbefales:

At Danmark bidrager til FTI, såvel fonde som sekretariat, minimum i en størrelsesorden, der svarer til, at målet om de hhv. 11% i 2004 og de 15% i 2008 kan siges at være indfriet.

5. Inddragelse og involvering af civilsamfundet inden for uddannelsessektoren

I forbindelse med debatten og vedtagelserne i Dakar i år 2000 om især ”Handlingsplanen”³⁰ blev der sat fokus på civilsamfundets vigtige rolle for at kunne nå en opfyldelse af EFA-målsætningerne. Det understreges her, at de nationale planer bør såvel udarbejdes, konsulteres og implementeres som overvåges med en tæt inddragelse og involvering af civilsamfundene inden for uddannelsessektoren. Det er elever, lærere, forældre, landsbysamfund og andre nationale og lokale organisationer, der har en rolle at spille i realiseringen af de nationale uddannelsesplaner, og som skal have indflydelse på dem. Selve planerne bør omfatte tiltag, der sikrer en demokratisering af uddannelsessystemet: involvering af aktørerne i uddannelsessektoren, opbygning eller kompetencer til skolebestyrelser, forældreråd, lærernes indflydelseskanaler, konflikthåndteringsmekanismer osv. Det bør ligeledes være indtænkt og budgetteret i sektorplanerne, hvordan nødvendig kapacitetsudvikling hertil sker.

Ulla Tørnæs peger også på civilsamfundets vigtige rolle i at løfte særlige uddannelsesopgaver og understreger samtidig betydningen af, at de nationale myndigheder har ansvaret for og styringen af uddannelsesområdet³¹. Danidas afrapportering på år 2015-målene understreger ligeledes, at ”danske NGO’er og deres lokale samarbejdspartnere spiller en vigtig rolle, dels som fortalere for folks rettigheder til uddannelse, dels ved at øve indflydelse på uddannelsespolitiske reformer”³². Civilsamfundet er således ikke tiltænkt rollen som udbyder af uddannelsestilbud, men rollen som aktør, der har en demokratisk ret til indflydelse på landets uddannelsespolitik og praksis. Dette gælder både på nationalt niveau og lokalt helt ned til hver enkelt skole.

Med stigende fokus på de nationale sektorplaner er der også en tendens til at donorerne koncentrerer deres samarbejde om regeringsrepræsentanter og ministerielle embedsmænd. Det er teoretisk set demokratisk at fremme det nationale ejerskab og basere sig på demokratisk vedtagne strategier og planer frem for på donorformulerede projekter og programmer. I praksis kræver det en nøgtern vurdering og en stadig proces og pres at sikre, at disse planer bliver til, implementeres og overvåges på demokratisk vis med en reel konsultation og involvering af aktører og interessenter i sektoren, både på nationalt og lokalt niveau.

Der er ofte ikke eksisterende procedurer, eksisterende dialogfora og oplagte forhandlingsmuligheder mellem regering og uddannelsesministerier på den ene side og folkelige repræsentanter for lærere, forældre, elever og landsbysamfund på den anden side. Det er således vigtigt, at donorerne på deres side er med til at insistere på disse processers nødvendighed, også i situationer, hvor regeringer nok mener direkte at repræsentere alle nationale interesser. I nogle tilfælde er der hastværk, så formulering, politikudformning og budgetter bliver forhandlet i et snævert forum af donorer og nationale autoriteter uden at gennemgå nogen reel demokratisk proces.

I mange lande er både civilsamfundet generelt set og organisationer inden for uddannelse ikke særlig stærkt organiseret. Et stærkt fokus på meget overordnede planer og store budgetter for hele

³⁰ Expanded commentary on the Dakar Framework for Action paragrafferne 48, 53 og 54, Dakar 2000 har følgende formulering: “at all levels of decision-making, governments must put in place regular mechanisms for dialogue enabling citizens and civil society organizations to contribute to planning, implementation, monitoring and evaluation of basic education. This is essential in order to foster the development of accountable, comprehensive and flexible educational management frameworks. In order to facilitate this process, capacity will often have to be developed in the civil society organizations.”

³¹ Tale d. 26. januar 2006.

³² 2015-målene – Statusrapport for Danmark år 2004, Danida 2004 s. 21.

sektoren kræver udvikling og opbygning af nye kapaciteter og kompetencer i civilsamfundsorganisationerne. Den kapacitetsopbygning behøver støtte, for at organisationerne kan udgøre et civilsamfund, der kan give et aktivt med- og modspil. Også lokalt er skolen ofte en traditionelt hierarkisk institution, hvor der mangler tradition for og kapacitet til at inddrage forældre, elever og lærere i beslutningsprocesserne omkring skolen. Det kræver støtte til kapacitetsopbygning både af skolefolk og af elever og forældre, hvilket bør indgå i de nationale sektorplaner.

I de eksisterende danske sektorprogrammer i Bolivia og Nicaragua er der indtænkt særlig støtte til civilsamfundene som særlige komponenter. I Mozambique indeholder sektorplanen budget og aktiviteter som støtte til opbygning af forældreråd og skolekomiteer. I de resterende programmer er civilsamfundets rolle og en mulig dansk indsats heroverfor noget sporadisk behandlet.

Danmark må aktivt medvirke til, at det lokale civilsamfund i uddannelsessektoren både på nationalt og lokalt niveau involveres og får mulighed for indflydelse på udformning, gennemførelse og kontrol med de nationale sektorplaner og uddannelsespolitikker. Danmark bør sikre sig, at donorer kun støtter sektorplaner, der har været igennem en demokratisk proces som fx bred høring og konsultation, og løbende involverer og følges op af aktører fra civilsamfundet. Især skal lærerfagforeningerne have en plads i sådanne råd og forhandlinger for at sikre, at planen også føres ud i praksis. De danske ambassader i lande med uddannelsessektorprogrammer må føre en løbende dialog og have kontakt til de lokale uddannelsescivilsamfundsorganisationer.

Det bør sikres, at uddannelsescivilsamfundsorganisationer ydes en tilstrækkelig støtte til kapacitetsopbygning, så de er i stand til at spille en rolle både som folkelige repræsentanter og som vagthund i forhold til såvel uddannelsespolitikken som planernes gennemførelse. Støtten til denne rolle kan og bør i mange tilfælde ikke gå gennem det nationale uddannelsesministerium, hvor en demokratisk kultur sjældent er udviklet nok til at tilgodese kritiske røster. Danmark bør arbejde på at finde de optimale former og kanaler til at støtte uddannelsescivilsamfundene, så de kan udfylde den rolle. Støtte til udvikling af skoledemokrati og kapacitetsopbygning af lokale skoleledelser, forældreråd og skolebestyrelser bør derimod netop være en del af ministeriernes opgaver for generelt at demokratisere uddannelsesforvaltningen.

Den ideelle form og modalitet for støtten til civilsamfundet skal selvfølgelig overvejes nøje. I nogle lande gives der støtte til civilsamfundet gennem det nationale ministerium, hvilket kan være stærkt problematisk i de tilfælde, hvor den siddende regering og ministeri øver indflydelse på, hvordan støtte fordeles til civilsamfundet og dermed får tendens til at tilfalde rygklappere og ikke de kritiske røster. Dermed kan det være svært at indfri Danidas civilsamfundsstrategis mål om at fremme autonome og uafhængige civilsamfundsorganisationer, der kan udøve et konstruktivt og kritisk både med- og modspil til den siddende regering.

I nogle lande løses dette ved at yde støtte til civilsamfundsorganisationerne direkte fra ambassaderne. Her kan det imidlertid knibe med kapaciteten hos ambassaderne til at administrere og følge op på mindre projektindsatser, ligesom ekspertisen inden for civilsamfundsudvikling ofte er begrænset på ambassaderne, da de ganske naturligt er bemandede med embedsmænd, der har gode naturlige forudsætninger for samarbejde og støtte til andre statsinstitutioner og embedsmænd, men ikke naturligt til en helt anden type organisationer.

Den mest oplagte model er derfor at involvere internationale/danske civilsamfundsorganisationer, der fra egen praksis har naturlige forudsætninger for at støtte civilsamfundsorganisationer i de

pågældende lande. Danida kan som angivet i civilsamfundsstrategien³³ ”rekvirere” internationale NGO’er, der arbejder inden for området, til at varetage og forvalte en støtte til kapacitetsopbygning af de nationale civilsamfundsorganisationer. Den valgte internationale NGO skal kunne tilføre værdi (added value) til arbejdet, fx i kraft af sine egne erfaringer og ekspertiser, og have et solidt lokalt kendskab. En anden væsentlig fordel ved at inddrage danske og internationale NGO’er er, at det kan sikre et længerevarende institutionelt samarbejde (partnerskab), som civilsamfundsorganisationerne kan drage fordel af, længe efter at Danmarks programsamarbejde er afsluttet. Desuden vil rekvirering af danske NGO’er i højere grad kunne sikre en folkelig forankring Danmark, end det er tilfældet, hvis ambassaden selv (eller via konsulenter) varetager opgaven.

Såfremt de lokale uddannelsesorganisationer er organiseret i brede nationale netværk, der er i stand til at forvalte internationale midler og formidle støtte videre, kan det være en mulighed at give dansk støtte direkte til disse.

Det anbefales at:

- Ambassaderne og Danida skal redegøre for, hvordan de nationale civilsamfundsorganisationer inden for uddannelsessektoren inddrages og involveres i udformning, implementering og opfølgning af de nationale uddannelsesplaner.
- Ambassaderne og Danida skal redegøre for og monitorere, hvordan og i hvilket omfang sektorplanerne indeholder tiltag til demokratisering af uddannelsessystem og forvaltning, herunder inddragelse af forældre, lærere, elever, lokalsamfund etc.
- Civilsamfundsorganisationer inddrages direkte i design og monitorering af programmerne.
- De eksisterende komponenter med støtte til civilsamfund, der er stærkt forsinkede (Bolivia og Nicaragua), igangsættes så hurtigt som muligt.
- Det overvejes, hvordan man fra dansk side kan yde støtte til civilsamfundene i de programmer, der ikke har særlige komponenter hertil.
- Ambassaderne og Danida i højere grad samarbejder med danske og internationale NGO’er i bestræbelserne på at styrke civilsamfundet, herunder især civilsamfundsorganisationerne, i Danmarks samarbejdslande.
- Danmark indgår i dialog med de nationale uddannelsesmyndigheder om at udforme mekanismer til, hvordan uddannelsescivilsamfundsorganisationer løbende konsulteres, inddrages og involveres i implementeringen af uddannelsessektorplanerne.
- Det overvejes, hvordan uddannelsescivilsamfundsorganisationer sikres deltagelse eller repræsentation i styrekomiteer og donorkoordinationsfora.
- Demokratisk inddragelse af civilsamfund bør fremgå af manualer og guidelines for udformning af Joint Financing Agreement (JFA’erne og MoU’er) samt af Aid Management Guidelines og ”the technical note on indicators in education” m.m.

³³ Danidas strategi for støtte til civilsamfundet i udviklingslandene, herunder støtte kanaliseret gennem de danske NGO’er, Danida 2001, p. 7

6. Makroøkonomiske problemstillinger i realiseringen af Uddannelse for Alle inden 2015 – IMF's rolle

Det er et velkendt problem, at mange udviklingslande må reducere i udgifterne i den offentlige sektor for at nedbringe underskud på nationalbudgettet og dermed kunne leve op til IMF's makroøkonomiske betingelser for lån. Det indebærer ofte, at disse lande ikke kan finansiere en tilstrækkelig løn til et nødvendigt antal ansatte i de sociale sektorer. Det er både absurdt, ineffektivt og katastrofalt, at donorer med den ene hånd tilstræber at opnå uddannelse for alle, uddannelse af lærere osv., mens en donordreven institution som IMF opstiller betingelser, der gør, at landene ikke kan ansætte lærere, og dermed spænder ben for disse mål. Konkrete eksempler fra Kenya og Zambia, hvor donorer har finansieret uddannelse af lærere der med eksamensbeviset i hånden ikke kunne opnå ansættelse pga. IMF-dikterede ansættelsesstop i den offentlige sektor, skriger til himlen.

De nationale statsbudgetters prioritering af uddannelsessektoren er alfa og omega for sektorens bæredygtighed såvel nu som på sigt. Andelen af de nationale budgetter, der bør tilgå uddannelse, vurderes som en del af det indikative framework for at opnå godkendelse til FTI-midler. Uddannelse bør udgøre 20% af det offentlige udgiftsbudget (dog undtaget gældsbetalinger) og samtidig udgøre mellem 2,8 og 3,6% af BNI. Heraf bør 42-64% gå til grunduddannelse. Disse indikatorer bør Danmark overveje også at lægge til grund for vurderinger og analyser af uddannelsesbudgetterne i lande hvor der overvejes dansk støtte til uddannelsessektorplaner.

Både i forbindelse med uddannelsessektorprogrammer og i forbindelse med generel budgetstøtte bør Danmark være særligt opmærksom på, om der i samarbejdslandenes nationale budgetter sker en prioritering af uddannelsessektoren, som minimum lever op til de indikatorer, FTI har opstillet, hvor ca. 20% skal afsættes til uddannelse.

Danmark bør samtidig analysere, hvordan udviklingen i den nationale budgettering af uddannelse udvikler sig, således at donormidler til uddannelse ikke blot fylder huller efter en statslig finansiering, der så flytter sig til andre sektorer (fungibilitetsproblemet).

Endelig må Danmark arbejde aktivt for, at IMF's lånepolitik ikke blokerer de fattige landes muligheder for at have en offentlig sektor, der kan løfte de sociale opgaver, herunder uddannelse. Danmark bør formulere en politik og strategi for, hvordan der kan øves indflydelse på IMF i alliance med likemindedede donorer.

Bilag 1. Multilaterale organisationer, der modtager dansk bistand, bidrag til uddannelse

Der eksisterer ingen opgørelser over, hvor stor en del af den danske multilaterale bistand der kan kategoriseres som støtte til uddannelse. Hvis man sammenholder GMR's angivelser af, hvor stor en procentdel af de pågældende multilaterale organisationers ODA der går til uddannelse, kan man med stor margen få en ide om, hvor mange midler der omtrent går til uddannelse – nedenfor er angivet 8 af de 17 største danske bidrag.

Multilaterale organisationer ³⁴	Dansk bidrag 2004 mio. kr.	Gennemsnitlig procentsats for 1999-2003 af organisationens ODA, der iflg. GMR går til uddannelse
1. UNDP	513,8	2,7%
2. IDA (del af Verdensbankgrp.)	398,3	8,5%
3. EDF	372,5	6,3%
6. UNICEF	243,7	11%
10. AFDF – African Fond...	133,5	10,4%
12. NDF – Nordic Dev. Fond	91,9	4,1%
14. UNWRA	63,2	55,5%
17. Asian Dev. Fond	46,7	12,7%

³⁴ I listen er kun medtaget de organisationer, som GMR opgiver procentsatser for. Nummereringen refererer til den placering, organisationen indtager som modtager af dansk bistand – UNDP er største modtager, IDA nr. 2 osv.. Af større danske modtagerorganisationer, der ikke er angivet på listen, er nr. 4 UNHCR, nr. 5 WFP, nr. 7 UNFPA og nr. 8 Verdensbanken. Disse organisationer modtager danske bidrag på over 180 mio. kr. men det er uvist, hvilken andel heraf der kan anslås at gå til uddannelse.

Bilag 2. Oversigt over donorsamarbejde i de enkelte uddannelsessektorprogrammer

Donorsamarbejde – baseret på styrelsesnotitser fra vedtagelsestidspunkt og således ikke opdateret 2006	Samordnet med – basket fundings-mekanisme	Koordineret med følgende øvrige donorer
Benin		Tættere donorkoordination med især Verdensbanken, Frankrig, og UNICEF er under opbygning
Bhutan		Tæt dansk koordinering med Verdensbanken og den schweiziske udviklingsbank
Bolivia	Holland, Sverige	Op til 20 donorer, herunder især Verdensbanken og den Interamerikanske Udviklingsbank (IDB)
Burkina Faso	Belgien, Canada, Frankrig, Holland, Sverige og Verdensbanken	13 donorer indgår i partnerskabsaftale om støtte til implementering af sektorplan
Mozambique		Canada, Finland, Holland, Irland, Sverige, Tyskland, Verdensbanken, Den Afrikanske Udviklingsbank og Den Islamiske Udviklingsbank
Nepal	Asian Development Bank (ADB)	Verdensbanken, EU, Norge, Finland, Japan, Unicef
Nicaragua	Canada	Bred donorkoordination, herunder EU og Verdensbanken
Zambia	England, Canada, Holland, Irland, Norge – Danmark på vej ind i denne basket	EU, Verdensbanken, Unicef, m.fl. samt NGO'er

Note: Oversigten er baseret på styrelsesnotitserne for de enkelte programmer.

Kildefortegnelse:

Danida 2003; *Regeringens bud på nye prioriteringer for dansk udviklingsbistand 2004-2008 fra juli 2003 - En verden til forskel*

Danida 2004; *Regeringens prioriteringer for dansk udviklingsbistand - Sikkerhed, vækst og udvikling.*

Danida 2005; *Regeringens prioriteringer for dansk udviklingsbistand – Globalisering fremskridt i fællesskab.*

Danida 2001; *Education – Danida Sector Policies.*

Danida 2000; *Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene - herunder samarbejdet med de danske NGO'er.*

Danida 2005; *Danidas Årsberetning 2004, Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde.*

Danida 2004; *Danidas Årsberetning 2003, Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde.*

Danida 2003; *Danidas Årsberetning 2002, Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde*

Danida 2001; *Danidas Årsberetning 2000, Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde.*

Danida 2005; *2015 Målene - Statusrapport for Danmark 2005.*

Danida 2004; *2015 Målene - Statusrapport for Danmark 2004.*

Danida 2003; *2015 Målene; Mål 8: skabelsen af et globalt partnerskab. Hvor står Danmark – rapport for 2003.*

Danida 2005; *Monitoring and indicators in the education sector. Technical Note. Technical Advisory Service.*

EFA FTI Secretariat 2006; *Appraisal of the Primary Education Component of an Education Sector Plan.*

Global Campaign for Education 2006; *Campaign Briefing Paper: Every Child Needs A Teacher.*

Global Campaign for Education 2004; *Policy Briefing: Undervaluing teachers. IMF policies squeeze Zambia's Education system.*

Global Campaign for Education 2003; *Must try Harder – a "School Report" on 22 rich countries' aid to basic education in developing countries.*

IMF 2004: by Thomas C. Dawson, Director of external Relations Department:
A response to Action Aid International and other organisations.

Rigsrevisionen 2006: *Beretning til statsrevisorerne om harmonisering og tilpasning af Danmarks bilaterale bistand til programsamarbejdslandene.*

Unesco 2006; EFA – *Global Monitoring Report 2006 – Literacy for all.*

Unesco 2005; EFA – *Global Monitoring Report 2005 – The Quality Imperative.*

Unesco 2000; *Dakar Framework for Action – expanded commentary – text adopted by the World Education Forum Dakar, 26-28. april 2000.*

World Bank/EFA FTI sekretariat 2006:: *Education for all – Fast Track Initiative: Informal World bank Executive Board Briefing.*

World Bank/EFA FTI sekretariat 2005:: *Education for all – Fast Track Initiative: Fact Sheet about Aid Effectiveness.*

Enkelte øvrige dokumenter og statistikker fra:

www.um.dk

www1.worldbank.org/education/efafti

www.campaignforeducation.org

Alle sektorprogramdokumenter og styrelsesnotitser hentet fra
www.danida-networks.dk

Udviklingsministerens taler og deltagelse i offentlige møder;

Tale d. 26. januar 2006 ved lanceringen af Global Monitoring Report 2006,

Tale og besvarelse af spørgsmål ved offentligt møde i København arrangeret af Kristeligt Dagblad d. 8.marts 2006.

Indlæg - afholdt på RUC d. 9. marts 2006 gengivet www.um.dk

Åbningstale til NGO-træf i Vejle 20. marts 2006.

Øvrige Danida kilder:

Møde med BFTs uddannelseseksperter d. 28. marts 2006

Endvidere skriftlige besvarelser på spørgsmål fra:

- Udviklingspolitisk kontor af 19. april 2006
- Kontoret for FN og Globalt Udviklingssamarbejde af 21. april 2006
- Kontoret for kvalitetssikring af 26. marts 2006

2006

UDDANNELSES

N E T V Æ R K E T

Nørrebrogade 68B, 2200 København, 35 20 05 40, www.uddannelsesnetvaerket.dk