

Notat om dansk bistand til uddannelse udarbejdet af Uddannelsesnetværket

- i forbindelse med regeringens udviklingspolitiske prioriteter for 2011 – 2015 og forslag til finanslov 2011

Den danske regering lægger op til at udfase alle de 8 danske uddannelsessektorprogrammer (undtagen i Afghanistan) og i stedet øge det danske bidrag til uddannelse i udviklingslande til den internationale finansierings-mekanisme *the Education for All – Fast Track Initiative*.¹

Uddannelsesnetværkets styregruppe er meget bekymrede over dette forslag. Det vil på sigt medføre et stort fald i den danske bistand til uddannelse og vil ikke umiddelbart gøre uddannelsesbistanden mere effektiv. Vi har derfor udarbejdet dette notat til brug i debatten, som kan bruges af netværkets medlemsorganisationer, politikere, presse og andre interesserede.²

Problemet kort:

Danmark har en lang tradition for at yde udviklingsbistand til uddannelse, og støtter pt. bilateralt uddannelsessektoren i 8 programsamarbejdslande og i Afghanistan. Derudover støtter Danmark uddannelse multilateralt via bl.a. UNESCO, UNICEF, Verdensbanken og FTI. En udfasning af bilateral uddannelsesbistand til fordel for støtte til FTI er problematisk fordi:

- 1) **Der sker et drastisk fald i dansk bilateral bistand til uddannelse – mens der er store globale behov:** Den danske bilaterale bistand til uddannelse vil efter udfasningsperioden i 2014 falde drastisk til under 1/3 af sit nuværende niveau. Der sker et fald fra et årligt gennemsnit på omkring 300 mio. kr., der i sidste års finanslov var tiltænkt en stigning til 400 mio. om året, til omkring 100 mio. kr. Det er katastrofalt, da der på globalt plan mangler estimeret 16 milliarder \$ i bistand til at sikre alles ret til uddannelse.
- 2) **FTI, hvis formål er at øge uddannelsesbistanden, nu bliver brugt som undskyldning for nedskæringer:** FTI er blevet etableret med det specifikke mål, at mobilisere øgede midler til uddannelsesbistand på globalt plan. Selvom det nuværende niveau for dansk bidrag til FTI fordobles fra 135 mio. til 270 mio. kr. per år – kompenserer det ikke for reduktionen af den bilaterale bistand. Ser man på den bilaterale bistand og FTI bidraget samlet vil der være tale om et fald fra de tidligere budgetterede ca. 535 mio. (400 mio. i bilateral bistand + 135 til FTI) til ca. 370 mio. kr. (100 mio. i bilateral bistand + 270 til FTI). Det virker grotesk, at FTI bliver brugt som undskyldning for at skære ned på uddannelsesbistanden.
- 3) **FTI kan ikke løfte opgaven alene og er ikke mere effektiv end bilateral bistand:** FTI er ikke mere effektiv end den danske bilaterale bistand og står overfor en række organisatoriske udfordringer, der forudsætter bilaterale donorers aktive medvirken i modtagerlandene. Effektiv bistand til uddannelse sikres bedst i en kombination af bilateral og multilateral bistand.

¹Ifølge udviklingspolitiske prioriteter 2011 – 2015: <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/B4E25FDE-128F-4BF4-B52E-4E84810E6AAA/0/Regeringensudviklingspolitiskeprioriteter20112015.pdf>, og udkast til finanslov for 2011.

² Uddannelsesnetværket består af 33 danske organisationer, som alle støtter uddannelse i udviklingslande: www.uddannelsesnetvaerket.dk

Problemet uddybet:

Der sker et drastisk fald i dansk bilateral bistand til uddannelse – mens der er store globale behov

Ifølge finanslovsudkastet planlægger man at udfase den danske bilaterale bistand til uddannelse i de nuværende 8 programsamarbejdslande: Benin, Bhutan, Bolivia, Burkina Faso, Mozambique, Nepal, Nicaragua og Zambia henover perioden de næste tre år fra 2011 til 2013. Kun støtten til uddannelse i Afghanistan forventes at fortsætte. Disse 9 lande har tilsammen over de seneste 5 år modtaget i gennemsnit 296 mio. kr. om året og var i sidste års finanslov budgetteret til at stige til i alt ca. 400 mio.³ Ifølge årets finanslovsforslag vil den samlede danske støtte til uddannelse fortsætte på dette niveau i udfasningsperioden indtil udgangen af 2013 (når den fordoblede støtte til FTI medregnes).

Fra 2014 sker det drastiske fald i den bilaterale bistand til uddannelse der reduceres til 1/3 af det nuværende niveau (og til en 1/4 af det niveau finansloven fra sidste år budgetterede med). Såfremt det nuværende niveau for uddannelsesbistand til Afghanistan fortsætter vil den fortsat ligge på omkring 100 mio. kr. om året.⁴ Der vil således i store træk være tale om et fald fra gennemsnit omkring 300 mio. kr. til 100 mio. kr. – eller hvis man ser på sidste års finanslov et fald fra planlagt 400 mio. kr. til 100 mio. kr. Den øgede danske støtte til FTI kompenserer på sigt ikke for faldet i den bilaterale bistand. Støtten til FTI startede i 2007 og er gradvist blevet øget.⁵ Fra 2011 – 2015 er der afsat 270 årligt til FTI. Ser man samlet på den bilaterale bistand og FTI bidraget vil der være tale om et fald fra planlagt ca. 535 mio. til 370 mio. kr. dvs. rundt regnet et fald på 165 mio. kr. årligt.

Dette er katastrofalt, samtidig med, at 759 millioner mennesker er analfabeter og 72 millioner børn verden stadig ikke går i skole. Der mangler internationalt omkring 16 milliarder \$, årligt i uddannelsesbistand for at nå målene om Uddannelse for Alle⁶. UNESCOs seneste *Education for all Global Monitoring Report 2010* udtrykker desuden øget bekymring for stagnation i uddannelsesbistanden som følge af den finansielle og økonomiske krise: *There is imminent danger that, after a decade of encouraging advances, progress towards the education goals will stall or even be thrown into reverse in the face of rising poverty, slower economic growth and mounting pressure on government budgets. The international community needs to act urgently to avert that danger.*⁷

FTI, hvis formål er at øge uddannelsesbistanden, nu bliver brugt som undskyldning for nedskæringer

FTI blev lanceret i 2002 som et forum for samarbejde mellem donorer, modtagerlande og civilsamfund med det klare mål at mobilisere øget finansiering til primær uddannelse i udviklingslande. At bruge øget bidrag til FTI som en undskyldning for at skære ned i den samlede uddannelsesbistand går således stik imod hele formålet med FTI. Det er et meget uheldigt signal at sende internationalt både til andre donorer og ikke mindst til vores mangeårige samarbejdslande i Syd.

³ Tal ifølge Danidas årsberetninger: 283 mio. i 2005; 320 mio. i 2006; 317 mio. i 2007; 266 mio. 2008; 296 mio. i 2009. En omfattende analyse af den danske bistand til uddannelse blev foretaget i 2009 af Uddannelsesnetværket og kan hentes her: <http://www.uddannelsesnetvaerket.dk/index.php?mode=show&iMenuID=25&txID=25>

⁴ Bortset fra sidste portion af bevillinger til Benin og Nepal, som først udløber i 2014 (hvis disse bevillinger fordels jævnt udover perioden vil der i 2014 være tale om 66 mio. kr).

⁵ Støtten til FTI var i 2007 25 mio. kr., øget til 85 mio. i 2008 og til 135 mio. kr. i 2009 og 2010. Se bl.a. Danidas årsrapporter.

⁶ Tal ifølge UNESCOs EFA Global Monitoring Report 2010, Summary: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186525e.pdf>

⁷ UNESCOs EFA Global Monitoring Report 2010, Summary

FTI er sat op med en særlig struktur. FTI er ikke som udgangspunkt en multilateral donor med ansvar for at gennemføre uddannelsesbistandsprogrammer, men en mekanisme for mobilisering og for samarbejde. Derfor er grundstrukturen i FTI ejerskab i det enkelte modtagerland, hvor den såkaldte 'local education group' (LEG) samarbejder om at støtte landets uddannelsesplan. LEG er som regel ledet af det nationale undervisningsministerium og har deltagelse af bilaterale og multilaterale donorer og civilsamfund, som alle arbejder i det pågældende land. LEG kan have en meget central rolle med at støtte udarbejdelsen af politikken og godkende finansiering til uddannelsesplanen. Det er også i første omgang disse partnere, som forventes at finansiere planen – og hvor der ikke er tilstrækkelige midler søger man hos FTI.

Hvis Danmark ikke længere er en bilateral donor er man ikke del af denne grundlæggende proces, som finder sted i hvert enkelt land. Man mister også kompetence og direkte kontakt med realiteten i udviklingslandenes bestræbelser på at sikre uddannelse af god kvalitet. Danmark sidder pt. med i FTIs bestyrelse og har spillet en aktiv og positiv rolle i reformer over de seneste år. Der er en risiko for, at Danmark ikke kan spille den samme kvalificerede rolle i det multilaterale samarbejde og indgå i en erfaringsbaseret dialog, hvis man slet ikke er til stede på landeplan.

Et andet og meget alvorligt problem er, hvis andre donorer følger samme vej som Danmark og trækker sig ud af den bilaterale bistand. Hele FTIs struktur er nemlig ikke gearret til rollen som egentlig donor. Der er således forsat brug for stabilt og kontinuerligt engagement fra bilaterale uddannelses donorer som Danmark, hvis FTI fortsat skal give mening. I allerværste fald kan man frygte, at andre donorer vil gøre som Danmark og benytte FTI som et skalkeskjul for reelt at skære ned på uddannelse.

FTI kan ikke løfte opgaven alene og er ikke mere effektiv end bilateral bistand

FTI står overfor en række udfordringer – ikke mindst i forhold til netop at højne effektiviteten i sit arbejde. FTI administreres af Verdensbanken og ifølge udviklingsminister Søren Pinds udtalelser i pressen i det forløbne halvår skulle Verdensbanken angiveligt være bedre til uddannelsesbistand end Danmark.⁸

Det modsiges fra flere sider - bl.a. af en stor uafhængig midtvejs evaluering, som FTI selv fik udarbejdet sidste år. Evalueringen konkluderer at FTI er en relevant model for støtte til uddannelse, men fremhæver også: *A central finding of the report was that financing for basic education in low-income countries as a whole has fallen far below what is needed and that there was still a large number of children who are out of school and off track to complete a full cycle of primary education (especially in fragile countries) [...] it needs to focus more on building country owned education sector plans, implementing plans and achieving results, strengthening accountability mechanisms, getting more external support and learning from other global fund models*⁹. Også Global Monitoring Report 2010 fremhæver store udfordringer for FTI: *However, its structure has been failing to deliver. A major reform of the FTI is critical to meet the EFA goals.* Som problemer fremhæves, at FTI ikke har haft succes med at mobilisere den nødvendige finansiering, at godkendelse af ansøgninger og udbetaling af midler går alt for langsomt som følge af Verdensbankens omfattende procedurer, og at udviklingslandene ikke har tilstrækkelig indflydelse. På den baggrund opfordres der til omfattende reformer af FTI. FTIs bestyrelse påbegyndte på sit seneste møde i maj 2010 denne større reformproces, med henblik på at imødegå kritikken.¹⁰

⁸ For eksempel i et interview i Politiken den 19.3.2010: *Jeg vil ikke indføre minimalstat i ulandene*

⁹ Mid term Evaluation of the Fast Track Initiative: <http://www.educationfasttrack.org/newsroom/focus-on/mid-term-evaluation-of-the-efa-fast-track-initiative/>

¹⁰ Dokumenter fra FTI Board of Directors møde, maj 2010: <http://www.educationfasttrack.org/meetings/board-of-directors-meetings/washington-dc-2010/#Key>

Som vi ser det har FTI overordnet set udfyldt en vigtig funktion i mange lande og ydet væsentlige bidrag til gode resultater indenfor grunduddannelse. FTI er også et godt eksempel på, hvordan man søger at skabe bistandseffektivitet og arbejdsdeling mellem donorer, så man sikrer, at ingen lande lades i stikken uden uddannelsesbistand. Derudover er det også positivt, at FTI er parat til at tage nødvendige skridt mod effektivisering. Vi hilser derfor velkomment, at Danmark vil øge sit aktive engagement og bidrag i relation til FTI.

MEN: FTI er ikke det effektive alternativ til bilateral bistand. Der er brug for en kombination af stabile bilaterale donorer som kan bidrage positivt og kompetent til udviklingen af FTI. Og det er Danmark faktisk i en rigtig god position til.

Danmark har en lang pædagogisk tradition med fokus på kvalitet i uddannelse og har en aktiv dansk ressourcebase, som er engageret i uddannelse i udviklingslande. Danmark har gennem mange år spillet en vigtig rolle som bilateral uddannelsesdonor – og har som nævnt de seneste år spillet en aktiv og positiv rolle i reformer af FTI. På den baggrund sidder Danmark i en oplagt position til at være med til at løfte effektiviteten i FTI – men dette kort spiller man sig af hænde, hvis man ikke samtidig er til stede som en bilateral donor på landeniveau. Effektivitet og koordinering og arbejdsdeling er både positivt og nødvendigt. Men det indebærer, at der er en reel dialog om, hvor der er brug for indsats – både i form af donormidler og særlige kompetencer på uddannelsesområdet. En eventuel omlægning af uddannelsesbistanden bør ske i en tæt dialog med partnerlande, som jo bør have ejerskab til processen, og med de øvrige donorer i såvel EU kredse som FTI. Der mangler her både en analyse og en dialog, som dokumenterer hvor Danmark bedst kan bidrage med komparative fordele og hvordan uddannelsesbistanden gives mest effektivt.

For yderligere oplysninger kontakt: Koordinator for Uddannelsesnetværket Eva Iversen, ei@ibis.dk