
Analyse af dansk bistand til uddannelse

November 2009



Indholdsfortegnelse

INTRODUKTION	4
RESUMÉ OG ANBEFALINGER.....	5
1. INTERNATIONAL BISTAND TIL UDDANNELSE – BEHOV OG BARRIERER.....	9
1.1 NATIONAL FINANSIERING AF UDDANNELSE I UDVIKLINGSLANDENE	9
1.2 INTERNATIONAL BISTAND TIL UDDANNELSE	13
2. DEN DANSKE UDDANNELSESBIKSTAND – FORM OG INDHOLD.....	17
2.1 DEN AKTUELLE DANSKE POLITIK FOR STØTTE TIL UDDANNELSE	17
2.1.1 Afrika Kommissionens analyse og initiativer indenfor uddannelse	19
2.1.2 Uddannelse i skrøbelige situationer, post-konflikt- og svage stater	21
2.2 SEKTORPROGRAMBIKSTAND TIL UDDANNELSE.....	23
2.2.1 Modaliteter i sektorprogrambikstanden til uddannelse	23
2.3 Fokusområder.....	27
2.4 BISTAND TIL UDDANNELSE GENNEM DE DANSKE NGO'ER.....	29
2.5 DEN DANSKE KAPACITET INDENFOR UDDANNELSE.....	30
3. FAST TRACK INITIATIVE – ET EKSEMPEL PÅ GLOBAL DONORKOORDINERET STØTTE TIL UDDANNELSE.....	31
4. OMFANGET AF DEN DANSKE BISTAND TIL UDDANNELSE.....	36
4.1 DANSK BISTAND TIL UDDANNELSE I TAL	38
4.2 DANMARKS MULTILATERALE BISTAND TIL UDDANNELSE.....	39
4.3 DANMARKS BILATERALE BISTAND TIL UDDANNELSE	40
4.3.1 Uddannelsesbikstanden fordelt på uddannelsesniveauer og sektorsammenligning	44
4.3.2 Generel budgetstøttes bidrag til uddannelse.....	45
4.4 OMFANGET AF DEN DANSKE BISTAND TIL UDDANNELSE I FREMTIDEN.....	46
4.5 KONKLUSION PÅ OMFANGET AF DEN DANSKE BISTAND TIL UDDANNELSE	47
ANNEXER	49
ANNEX 1 – TERMS OF REFERENCE	49
ANNEX 2 – OVERSIGT OVER UDDANNELSESSEKTORPROGRAMMER	52
ANNEX 3 – KILDEFORTEGNELSE	57

Forkortelser

AMG	Aid Management Guidelines
BNI	Bruttonationalindkomst
CAFS	Conflict Affected Fragile States
DAC	Development Assistance Committee (OECD's cooperation with developing countries)
EDF	European Development Fund
EFA	Education for All
EPDF	Education Programme Development Fund under FTI
FTI	Fast Track Initiative
GCE	Global Campaign for Education
GMR	Global Monitoring Report – EFA Unesco
IDA	International Development Association – World Bank
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
JFA	Joint Financing Agreement
LIC	Low Income Countries
MDG	Millenium Development Goals
MoU	Memorandum of Understanding
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PPO	Program og Projekt Orientering
PRS/PRSP	Poverty reduction strategy/paper – fattigdomsbekæmpelsesstrategi
SMC	School Management Committee
UFT	(Danida's) Ulandsfaglige Tjeneste
UNDP	United Nations Development Programme
UNGEI	United Nations Girls' Education Initiative

Introduktion

Uddannelsesnetværket har som et af sine formål at styrke den bistandspolitiske debat i relation til uddannelse blandt NGOerne, forsknings-verdenen, Danida og offentligheden. En debat, der har fået stor aktualitet i 2009-2010, idet en ny strategi for dansk udviklingspolitik er under udarbejdelse. Uddannelsesnetværket ønsker med dette studium at have en solid baggrund for at bidrage til debatten om, hvordan uddannelse skal indgå i fremtidens danske udviklingspolitik.

I 2006 fik netværket udarbejdet undersøgelsen *Analyse af den danske udviklingsbistand til uddannelse*, der blev fulgt op i 2007 med yderligere undersøgelser vedr. mere kvalitative aspekter af uddannelsesbistanden, herunder modersmålsundervisning og civilsamfundets rolle i uddannelsessektoren¹. Som opfølgning på disse tidligere undersøgelser udarbejdes nu en analyse af såvel den kvantitative som den kvalitative udvikling i den danske uddannelsesbistand – især set i lyset af øvrige bistandspolitiske udviklinger såsom Paris Deklarationen, de internationale valutainstitutioners politik og den danske Afrika Kommission.

Undersøgelsens formål er at bidrage til diskussion af udviklingen i den danske bistand til uddannelse:

- At redegøre for udviklingen i uddannelsesbistandens størrelse og finansieringsmodaliteter.
- At analysere udviklingen i den danske bistand til uddannelse i relation til ændringer i bistandsarkitekturen og øvrige bistandspolitiske udviklinger.
- At analysere kvalitative aspekter og prioriteter i den danske uddannelsesbistand.

Analysen er foretaget i Danmark og har omfattet dokumentstudier samt interview med bl.a. Danidas uddannelsesrådgivere fra Ulandsfaglig tjeneste (UFT).

Rapporten indledes med et **resumé og anbefalinger** til, hvilke temaer og debatter Uddannelsesnetværket og dets medlemsorganisationer kan tage op m.h.p. at advokere og arbejde for en solid dansk bistand til uddannelse. Herefter følger **kapitel 1** om situationen for uddannelse i udviklingslandene, herunder behovene for ekstern finansiering, der udgør baggrunden for den danske bistand til uddannelse. Der ses på de internationale tendenser i bistanden til uddannelse og på, hvilken rolle andre eksterne aktører, såsom IMF, spiller for udviklingen af uddannelsessektoren i udviklingslandene. Herefter gennemgås – i **kapitel 2** – den danske bistand til uddannelse, politik og strategi, modaliteter, indhold i sektorprogrammerne og NGO-bistanden og anbefalingerne fra den danske Afrika kommission. Derefter et **kapitel 3** med fokus på Danmarks rolle i *Fast Track Initiative* og perspektiverne for dette. **Kapitel 4** rummer en opdatering og gennemgang af omfanget af den danske bistand til uddannelse og estimater for den nærmeste fremtid.

¹ Modersmåls- og tosproget undervisning var i fokus på en konference afholdt i 2007, hvor Netværket fik udarbejdet undersøgelsen *Danida's policy and practice in relation to mother tongue and bilingual education – a preliminary mapping*, og civilsamfundets inddragelse i udformning og monitorering af uddannelsespolitik i Syd blev undersøgt og debatteret ved udarbejdelsen af studiet *Danish Aid for Education and Civil Society Involvement* i 2007.

Resumé og anbefalinger

I dette afsnit uddrages de væsentligste temaer og problemstillinger, som vurderes vil være relevante for uddannelsesnetværket at arbejde videre med og for medlemsorganisationerne at forholde sig til og øve indflydelse overfor andre aktører. Det er i høj grad policy emner mere end konkrete aktiviteter, og det er selvsagt op til såvel netværket som medlemsorganisationerne at tage stilling til, hvilken policy man ønsker at fremme og hvordan. Selvom Netværket har en begrænset rolle som selvstændig aktør i advocacy arbejde, har advocacy arbejdet været et omdrejningspunkt i netværkets arbejde i 2009, og da formålet med såvel netværket som med denne undersøgelse er at rejse debat, er i det følgende opremset problemstillinger, der har betydning for bistanden til uddannelse og opfyldelsen af Uddannelse for alle målene samt 2015 mål 2 og 3 (grunduddannelse til alle og lige adgang for drenge og piger).

Analysen har dokumenteret, at **Danmark har omfattende erfaringer med langsigtet støtte til uddannelse** i mange lande og under meget forskellige former. Danmark har ydet massiv støtte til uddannelse, ikke bare i de 9 nuværende programsamarbejdslande med uddannelsessektorprogrammer, men også i andre udviklingslande, i skrøbelige stater, som del af overgangs- og humanitær bistand og gennem en bred vifte af danske NGO'er og uddannelsesinstitutioner, der støtter meget forskellige elementer indenfor uddannelse. I forbindelse med udarbejdelsen af en ny dansk strategi for udvikling er det oplagt at fokusere og koncentrere den danske bistand på færre emner og sektorer dels for at øge effektiviteten og styrke opbygningen af en stærk faglig kapacitet. Hvorvidt Danmark kan siges at have komparative fordele og relevante egne erfaringer indenfor uddannelse og pædagogik, der kan tilføre særlig værdi i bistandssamarbejdet, har ikke været genstand for denne analyse, men kan med fordel overvejes som argument i debatten om prioritering af uddannelse i en ny strategi.

Det anbefales, at Uddannelsesnetværket og medlemsorganisationerne overvejer at advokere for:

- At Danmark i den nye strategi for udvikling prioriterer og satser på uddannelse som et indsatsområde, hvor Danmark på baggrund af erfaringer, kapacitet og komparative fordele fokuserer sin bistand og opbygger en endog stærkere ekspertise.

I kapitel 1 blev det belyst, at der er massivt behov for øget global finansiering til uddannelse

både fra udviklingsstaternes egne budgetter og fra donorlandenes udviklingsbistand. Udviklingslandene må prioritere uddannelse i deres fattigdomsbekæmpelsesplaner og statsbudgetter samt udarbejde og følge strategier og sektorplaner, der sigter mod at nå såvel 2015-målene som Uddannelse for Alle målene. De nationale regeringer bør sikre, at disse planer er demokratisk og fagligt funderede gennem inddragelse af uddannelsesinstitutioner og civilsamfund, der bør bidrage konstruktivt til, at sektorstrategierne løfter udfordringerne og sigter mod bekæmpelse af fattigdom og marginalisering.

Det blev samtidig også fremført, at en restriktiv finanspolitik med et lavt loft over de offentlige udgifter, som har været IMF's klassiske tilgang til økonomisk stabilitet, er svært foreneligt med behovene for udvikling af uddannelsessektoren. Der er høje udgifter forbundet med at sikre en kvalitetsuddannelse til alle, især fordi det indebærer en nødvendig udvidelse – og opkvalificering – af lærerstaben, og da lærerlønninger udgør den tungeste post på udviklingslandenes offentlige driftsbudgetter, forøges den offentlige sektors budget for uddannelse betydeligt. Der er en stigende opmærksomhed i IMF på at sikre fattigdomsorientering og beskytte de sociale sektorer i makroøkonomiske tiltag. Undersøgelser af låneaftaler fra 2007-2008 peger på, at der i praksis stadig er tendens til at begrænse udgifterne til uddannelse som en del af den offentlige sektor. Nye

reformer fra juli 2009 af IMF's politik og nye lånetyper åbner imidlertid yderligere op for en krise-tilpasset makroøkonomisk politik, hvor der gives luft til stigende offentlige udgifter og budgetunderskud. Det er nødvendigt, at IMF og andre indflydelsesrige aktører samt udviklingslandenes egne regeringer forholder sig konkret til, hvordan den makroøkonomiske politik kan spille sammen med en udviklingsorienteret uddannelsespolitik. Danmark overtager fra januar 2010 repræsentationen af den nordisk-baltiske valggruppe i IMF's bestyrelse og har dermed øget mulighed for at øve indflydelse i IMF og fremme en politik, der både i retorik og praksis sikrer sammenhæng mellem finans- og uddannelsespolitikken i udviklingslandene.

Det anbefales, at Uddannelsesnetværket og medlemsorganisationerne overvejer at advokere for:

- At Danmark generelt og i den nye strategi for udvikling udformer en kohærent udviklingspolitik, hvor målsætninger som uddannelse til alle fremmes både i udviklingsbistanden og via dansk indflydelse og repræsentation i de multilaterale organer, først og fremmest IMF, men også Verdensbanken, EU, mfl.
- At arbejde for og følge op på, at Danmark aktivt bruger sin kommende repræsentation i IMF's bestyrelse på at fremme, at IMF's nye politik og tilgang til lavindkomstlandene følges op i praksis, således at opfyldelse af 2015-målene og EFA-målene fremmes af IMF-aftaler.
- At de danske organisationer i samarbejde med deres partnerorganisationer i Syd analyserer uddannelsessektoren og såvel den eksterne som interne finansiering heraf.

I kapitel 2 blev former og indhold af den danske bistand til uddannelse gennemgået.

Uddannelse er fortsat i fokus i udviklingspolitikken, og uddannelses betydning for vækst og udvikling er senest konfirmeret og analyseret af den danske Afrika Kommission. Anbefalingerne herfra vil i det kommende år blive omsat i landestrategierne for de danske programsamarbejdslande i Afrika. Det er især en modernisering og opprioritering af de tekniske faglige erhvervsuddannelser, der har været i fokus, og det kan her være væsentligt at sikre en helhedsorienteret tilgang til uddannelse, hvor de tekniske erhvervsfaglige uddannelser integreres og prioriteres i de nationale uddannelsesplaner. Uddannelse indgår med stor vægt i den nye humanitære strategi og Danmark ligger i top hvad angår bistand til uddannelse i skrøbelige stater og situationer.

Der er gennem de sidste år sket en markant ændring af den bilaterale bistand til uddannelse – fra øremærket bistand over til en slags sektorbudgetstøtte med generel finansiering af udviklingslandenes egne sektorplaner og budgetter. Danmarks indflydelse og fingeraftryk på uddannelsesindsatser i udviklingslandene foregår derfor ikke mere gennem særlige projekter, men sker gennem dialogen med landenes uddannelsesmyndigheder om planerne for hele sektoren og den løbende opfølgning herpå.

Uddannelsesnetværket har identificeret kvalitet i uddannelsen, modersmålsundervisning og støtte til civilsamfundet som særlige fokusområder, og dokumentstudiet viser, at kvalitet indgår i alle programsamarbejdslandenes sektorplaner, mens det varierer, hvor meget der er fokus på modersmålsundervisning og civilsamfundets rolle. Hvordan disse temaer indgår i dialogen mellem Danmark og partnerlandenes regeringer og uddannelsesmyndigheder, og hvilken betydning dialogen har, kunne fortjene en selvstændig undersøgelse.

De danske NGO'ers bistand til uddannelse omfatter en bred vifte af indsatser og former, der strækker sig fra specifikke uddannelsesområder, såsom specialundervisning og innovativ pædagogik, over *education in emergency* til advocacy og kapacitetsopbygning af partnerorganisationer fra uddannelses-civilsamfund i udviklingslandene.

Det anbefales, at Uddannelsesnetværket og medlemsorganisationerne:

- At de danske uddannelses-organisationer indgår i og inddrager deres afrikanske partnere i aktiv dialog om, hvordan Afrika kommissionens anbefalinger vedr. uddannelse udmøntes i de afrikanske programsamarbejdslande. Dialogen kan foregå i Danmark, på landeniveau og med aktiv inddragelse af relevante partnere fra Syd.
- At de danske uddannelses-organisationer yder et aktivt medspil og indflydelse på, hvordan der fra dansk side ydes støtte til udvikling af de faglige og erhvervsmæssige uddannelser, således at disse integreres og samtænkes med hele sektoren og ikke isoleres fra en samlet uddannelsesindsats.
- At de danske uddannelses-organisationer hver for sig og sammen udvikler strategier og mål for, hvordan de bedst støtter deres lokale partnere i at øve indflydelse på og bidrage til, at landenes sektorplaner holder fokus på fattigdomsbekæmpelse og kvalitet, og at de behandles, monitoreres og revideres med folkelig deltagelse og demokratisk kontrol.
- At de danske uddannelses-organisationer hver for sig og sammen udvikler strategier og mål for, hvordan deres indsatser samtænkes og øver indflydelse på de nationale uddannelsespolitikker og bruges som indgang til langvarige og bæredygtige forbedringer af landenes uddannelsessystemer – og ikke forbliver isolerede indsatser.
- At debattere, hvordan de selv og deres partnere kan advokere for, at særlige fokusområder som kvalitet, modersmålsundervisning og pædagogik kan fremmes i en situation, hvor det er de nationale uddannelsespolitikker, der er afgørende, ikke donorstyrede projekter og programmer.
- At advokere for, at Danmark sætter fokus på at sikre finansiering og resultater indenfor uddannelse i forbindelse med generel budgetstøtte og i samarbejdet med andre donorer og regeringer om *Joint Assistance Strategy*.
- At indgå i dialog med de danske ambassader samt evt. andre donorer, der er *lead* indenfor uddannelse, om at gennemføre en systematisk kortlægning og analyse af civilsamfundsorganisationer indenfor uddannelsessektoren m.h.p. en debat om og afklaring af, hvilken rolle og relevans civilsamfundsorganisationer kan have i udformning, implementering og udvikling af sektoren, og hvordan de bedst støttes heri.

Danmarks deltagelse og rolle i **Fast Track Initiative blev analyseret i kapitel 3**, og det blev her konstateret, at Danmark har spillet en stor rolle for den udvikling, initiativet har gennemløbet i de seneste år, og at der fortsat er behov for flere tiltag og ressourcer til FTI. Danmark har fået en række mærkesager igennem, men der er stadig udfordringer i forhold til at sikre en optimal forvaltningsstruktur, der ikke domineres af Verdensbanken, ligesom nye finansieringsmekanismer for både svage/skrøbelige stater og post-primary uddannelse er sat på dagsordenen.

Det anbefales, at Uddannelsesnetværket og medlemsorganisationerne:

- Fortsætter debatten om, hvorvidt en anden global finansieringsmekanisme til uddannelse kan designes bedre, og afklarer fordele og ulemper ved enten at arbejde for ændringer og forbedringer af FTI eller for en ny *Global fund for Education*, eventuelt som det omtales i nogle dokumenter, at en ny global fond skal være en "transformation" af FTI.
- At gå i dialog med Danmarks repræsentanter i FTI om, hvordan nye finansieringsmekanismer kan udformes til andre uddannelsesniveauer end grunduddannelse og til uddannelse i skrøbelige stater.
- At debattere og beslutte, hvordan der bedst støttes op om den igangværende *replenishment* kampagne, der skal imødekomme et dokumenteret behov og finansieringsgap hos de lande, hvis sektorplaner allerede er eller snarest vil blive godkendt af FTI.
- At afklare og gå ind i debatten om, hvorvidt dansk støtte til FTI overflødiggør og dermed kan erstatte danske bilaterale uddannelsessektorprogrammer i lande med FTI-godkendte

uddannelsessektorplaner. Et oplagt krav i den forbindelse vil være, at bidrag til FTI øges, i takt med at sektorprogrammer eventuelt udfases med henvisning til FTIs støtte.

Kapitel 4 analyserede tendenserne i omfanget af den danske bistand til uddannelse.

Den bilaterale bistand har i absolutte tal været stort set konstant over de sidste 10 år. Der er altså sket et fald i relative beløb, da inflationen har reduceret værdien af de ca. 550 mio., der gennemsnitligt forbruges på uddannelse årligt. Da den totale bistand er steget, mens bistanden til uddannelse ikke er steget, er andelen og prioriteringen af dansk bistand til uddannelse altså støt faldet i perioden. Et fald fra over 10% af den bilaterale bistand i 1998/2000 til 6,6 % i 2008, og selvom det betydningsfulde danske bidrag til FTI fra 2007 opvejer den manglende stigning, så viser beregninger, at andelen af den totale bistand, der går til uddannelse inklusiv bidrag til FTI, udviser en faldende tendens. Hvis Finanslovsforslaget for 2010 og perioden frem til 2013 bliver vedtaget, og implementeringen kan holde trit med budgetterne, kan en mindre stigning i omsætningen til uddannelsessektorprogrammerne forventes i den kommende periode.

Medregnet dansk støtte til uddannelse via den generelle budgetstøtte, samt bidragene til FTI, opfylder Danmark i 2008 med en samlet bistand på 698 millioner til uddannelse, netop sin såkaldte *fair share*. Den er beregnet af *Global Campaign for Education* som den andel donorlandene efter deres andel af den totale BNI bør bidrage med til at indfri finansieringsbehovet (på hhv. 11 milliarder dollars til grunduddannelse og 17 milliarder dollars til at indfri alle EFA-målene). For at opfylde og fastholde sin *fair share* skal Danmark yde bistand for ca. 700 millioner kr. årligt til uddannelse og heraf mindst 475 millioner til grunduddannelse. Danmark ydede i 2008 ca. 300 mio. til grunduddannelse og således kun omkring to tredjedele af den beregnede *fair share* til grunduddannelse, men der hersker stor usikkerhed på beregningerne af bistanden til grunduddannelse.

Det anbefales, at Uddannelsesnetværket og medlemsorganisationerne overvejer at advokere for:

- At Danmark i sin nye strategi for udvikling giver en høj prioritet til uddannelse som en væsentlig sektor for at fremme vækst og udrydde fattigdom, og at dette reflekteres i budgetter og bevillinger til uddannelse både i den bilaterale bistand og i bidrag til FTI.
- At det overvejes, at argumentere for, at Danmark under alle omstændigheder fortsat prioriterer uddannelse som sektor og garanterer, at bistanden til uddannelse ikke reduceres yderligere, men stiger i takt med såvel inflation som stigning i den totale bistand samt når op på minimum 700 millioner kroner årligt svarende til beregningen af Danmarks *fair share*.
- At bevillinger til uddannelsesprogrammer tager udgangspunkt i behovene og finansieringshullerne i partnerlandene frem for i en dansk politisk bestemt lande- og sektorfordeling.

1. International bistand til uddannelse – behov og barrierer

770 millioner mennesker er analfabeter, og 75 millioner børn verden over går i 2009 stadig ikke i skole. Det sidste tal repræsenterer endda en stor fremgang, for det er 25 millioner færre end for 5 år siden. Ikke desto mindre betyder det, at 2015 mål nummer 2 om grunduddannelse til alle ikke nås før 2015. Kriteriet er, alle børn har fuldført deres grunduddannelse, og det kan ikke nås, når 72 mio. blot 6 år før slet ikke er indskrevet. Adgang til uddannelse er kun en af de store udfordringer, der skal løftes for at sikre et uddannelsesniveau, der kan bidrage til udvikling, økonomisk vækst og udryddelse af fattigdom.

Dakar-erklæringen fra år 2000, der er tiltrådt af 164 lande, opstiller 6 centrale mål for, hvordan uddannelse skal forbedres. Ud over at sikre alle børn – både drenge og især piger – adgang til grunduddannelse skal der fokus på førskole tilbud, på at udrydde analfabetisme og sikre uddannelsesstilbud til unge og voksne samt på at forbedre kvaliteten i hele uddannelsessystemet. Det er positivt overraskende, hvor mange lande der ser ud til at nå målet om grunduddannelse til alle, takket være en massiv indsats og prioritering, men endnu flere lande og herunder nogle af de folkerigeste har ikke udsigt til at nå det. Ifølge den seneste årsrapport fra *Fast Track Initiative* forudses det, at kun 13 af de 35 godkendte lande vil nå de fastsatte mål ("on track"), og FTI-landene hører endda til de lande, der udviser de bedste resultater.

Der er behov for, at langt flere midler afsættes til uddannelse, hvis udviklingslandene skal nå målene og på sigt opnå et uddannelsesniveau, der medvirker til at bringe landene ud af fattigdommen. Der er mange kilder til finansiering af uddannelse, som fx brugerbetaling, private investorer, osv., men de to vigtigste er som regel det offentlige statsbudget og udviklingsbistand. For lavindkomstlandene er de offentlige budgetter som hovedregel lave, fordi beskatningsgrundlaget er begrænset, men også fordi skattelovgivning og inddrivning er utilsvarende. Endelig er de nationale budgetter også influeret af den internationale valutafond, (IMF), der som betingelse for lån opstiller krav til lånerlandenes makroøkonomiske politik og offentlige budgetter². Når der advokeres for flere penge til uddannelse, er det således relevant at have fokus både på ekstern finansiering gennem bistand og på, hvordan landene selv genererer og prioriterer deres ressourcer.

1.1 National finansiering af uddannelse i udviklingslandene

Udgiftsniveauet til de sociale sektorer som sundhed og uddannelse varierer meget mellem landene, både i andel af bruttonationalindkomsten (BNI) og andelen af statsbudgetterne. FTI har opstillet en indikator om, at 2,8-3,6% af BNI bør gå til uddannelse, og at det nationale budget bør prioritere uddannelse med minimum 20% af det samlede offentlige budget³. Det er indikatorer, der bruges som betingelse for godkendelse af deres sektorplaner til FTI-funding og dermed som en

² En nylig rapport, *Education on the brink* fra Global Campaign for Education, april 2009, analyserer, hvordan den aktuelle politik virker på uddannelsessektoren ligesom IMF i september 2009 har offentliggjort et dokument *Creating policy space – Responsive design and streamlined conditionality in recent low-income country programs* der redegør for de seneste reformer af juli 2009.

³ Fast Track Initiative's appraisal guidelines, 2006.

garanti for, at ekstern finansiering ikke bare erstatter, men komplementerer den nationale finansiering. Hvis de nationale midler blot blev prioriteret til andre sektorer (fx militær), så ville uddannelsesbistanden ikke føre til forbedringer, blot erstatte en national finansiering.

I de fleste lande udgør lønninger til lærere den største post indenfor uddannelsessektoren⁴ og på de generelle offentlige drifts- og lønbudgetter⁵. Det er derfor en post, der er stor bevågenhed omkring fra regering og finansministerium, og også fra internationale låneinstitutioner som IMF. En forøgelse af antallet af lærere eller af lærerlønningernes niveau, fx som følge af efteruddannelse eller opgradering, har konsekvenser for statsbudgettet og dermed for et lands makro-økonomiske situation.

Det er et gængs princip indenfor økonomisk politik, at lande som udgangspunkt bør kunne finansiere deres udgifter uden at få langvarige underskud på statsbudgettet, og at øgede offentlige udgifter (og dermed forbrug) kan føre til uønsket inflation, som destabiliserer økonomien – og ofte rammer de fattigste særligt hårdt. Blandt økonomiske skoler er der imidlertid stor variation i, hvordan disse grundregler fortolkes og praktiseres – ikke mindst i tider med økonomisk krise. Det kan fx diskuteres, hvorvidt og i hvilket omfang øgede udgifter til uddannelse er inflationsskabende, og om netop uddannelse i stedet kan betragtes som en langsigtet investering, der på sigt fører til øgede indtægter til landet og staten. Mange økonomer plæderer endvidere for at en ekspansiv finanspolitik er et godt instrument i krisetider, fordi øgede offentlige investeringer kan stimulere en stagneret økonomi og dæmpe arbejdsløsheden, også selvom det nødvendiggør låntagning for at finansiere underskuddet på de offentlige budgetter. Sådanne stimuli-pakker, hvor det offentlige hæver sine udgifter, ses i øjeblikket i en række G20-lande⁶, og uddannelse og opkvalificering af arbejdskraften er blandt de tiltag, det offentlige finansierer.

Som svar på fødevare- og den finansielle krise har IMF igennem 2007 og 2008 øget sin finansielle assistance og sat højere grænser for låneadgang, således at flere lande er berettiget til lån. Senest i juli 2009 har IMF dels mere end fordoblet sit budget for långivning i 2009-2010, dels gennemført reformer af sin politik og lånebetingelser især på de særlige kriselån (ESF-programmer⁷). Det sker med henblik på at sikre fleksibilitet og luft til politiske handlemuligheder såsom at føre en mere ekspansiv finanspolitik, der tillader højere offentlige, især sociale, udgifter og underskud på statsbudgettet og med henblik på at styrke relationen til fattigdomsbekæmpelsesprogrammer.⁸

I lavindkomstlandene har især IMF historisk promoveret, at en stabil økonomi er forudsætningen for udvikling og vækst, og at de offentlige budgetter derfor skal balancere, og inflationen holdes nede. Frem til 2007 var långivning fra IMF (de såkaldt PRGF⁹-programmer) betinget af særdeles

⁴ Typisk op til 70-80% af det samlede uddannelsessektorbudget. FTIs indikator angiver, at mindst 33% af driftsbudgettet for uddannelse bør gå til andet end lønninger for at sikre, at materialer, vedligeholdelse etc. også prioriteres.

⁵ I Malawi, Sierra Leone og Mozambique ca. 35-37% af det offentlige lønbudget – iflg. *Education on the brink*, Global Campaign for Education, april 2009, p. 9.

⁶ Storbritannien budgetterer p.t. med et underskud på op til 10% af BNI.

⁷ *Exogenous Shocks Facility* ESF lån blev modificeret første gang i September 2008 og igen med reformer fra juli 2009, således at adgangen til disse lån er lettere og betingelserne færre.

⁸ IMF, *Creating policy space – Responsive design and streamlined conditionality in recent low-income country programs*, IMF 2009 p. 6-7.

⁹ Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF).

præcise lofter (*ceiling*) over de offentlige lønudgifter, herunder lærerlønninger, og indebar i mange tilfælde drastiske nedskæringer i den offentlige sektor. For flere lande har det altså været *no-go* at øge udgifterne til lærere, og da mange lande samtidig har ophævet betalingen for skoleindskrivning (*school fees*), er antallet af indskrevne elever steget markant, hvilket har ført til meget høje klassekvotienter og dermed forringelse af kvaliteten af uddannelsen. Unesco anslår, at der er behov for ca. 18 millioner flere lærere, hvis de sidste 72 mio. børn også skal i skole, og en lærer-elev-ratio på 40 elever til én lærer, som anbefales af Verdensbanken, skal holdes.

En intern evaluering og en stærk kritik fra civilsamfundsorganisationer af IMF's politik¹⁰ for at modvirke udvikling, øge fattigdom og udhule de sociale sektorer, især ved at blokere for uddannelse og rekruttering af nye lærere til en ekspanderende uddannelsessektor, medførte, at IMF i 2007 gik officielt væk fra de fastsatte lofter på lønbudgettet. En nylig undersøgelse¹¹ af 23 lande med forskellige IMF-arrangementer (både PRGF, PSI og ESF-aftaler) viser, at det offentlige budgetunderskud holdes på et meget lavt niveau, idet ca. halvdelen af disse lande i programperioden skal reducere deres relative underskud¹², og kun 9 budgetterer med øgede lønudgifter. IMF's egen undersøgelse fra 2009 peger imidlertid på at i 16 ud af 19 nye programmer fra 2008-2009 lægges der op til øgede sociale udgifter, som andel af landenes bruttonationalprodukt¹³. Da bruttonationalproduktet under indflydelse af krisen ofte er stagnerende eller faldende siger undersøgelsen ikke noget om de sociale budgetters udvikling i absolutte tal. IMF peger i samme dokument på at det ofte også er et kapacitetsproblem for lavindkomstlandenes regeringer at omsætte afsatte ressourcer til virkningsfulde sociale programmer og reformer. Det er altså ikke kun en tilbageholdende finanspolitik der udgør en hæmsko for en stigning i de offentlige udgifter, men ligeså vel kapaciteten til at realisere uddannelsesreformer og sociale tiltag.

Med den finansielle krise og presset på udviklingslandenes økonomier er IMF's rolle igen øget. IMF har, bl.a. under indflydelse af den finansielle krise, officielt markeret en ny kurs, hvor det understreges, at sociale programmer og udgifter skal beskyttes mod nedskæringer, og at såvel penge- som finanspolitiske midler må anvendes til genskabe den globale vækst;

"Bilateral donors must ensure that aid flows are scaled up, not trimmed back...At the time when the advanced economies are spending hundreds of billions of dollars on fiscal stimulus and financial sector restructuring, we must find room to help low-income countries." He warned that lower growth could have serious implications for poverty and potentially also for political stability, adding that spending on targeted social safety net programs should be ramped up to protect the poor. At the same time, **it will be critical to protect spending on health, education, and vital**

¹⁰ IMF's politik er fortsat kritiseret for kun at fokusere på begrænsninger på udgiftssiden og ikke rådgive om potentialer for at stimulere og øge skatterne og indtægterne til en stærk offentlig sektor, der kan være dynamo eller katalysator i en udviklingsproces.

¹¹ *Education on the brink* fra Global Campaign for Education, april 2009.

¹² Et eksempel er Mozambique, hvor lønbudgettet må stige med 0,4%-point i 2009, mens skal falde igen før 2011, hvilket forudses at besværliggøre rekrutteringen af tilstrækkeligt mange lærere til at nedbringe klassekvotienten fra de nuværende 73. *Education on the brink*, Global Campaign for Education, april 2009, p. 20.

¹³ IMF, *Creating policy space – Responsive design and streamlined conditionality in recent low-income country programs*, IMF 2009 p. 20-21.

infrastructure” said the Managing Director Dominique Strauss-Kahn of the International Monetary Fund (IMF) Mr Strauss-Kahn at the annual meeting of IMF.¹⁴

Der er altså klare signaler om at sikre sociale udgifter, herunder uddannelse, når IMF i fremtiden indgår aftaler, opstiller betingelser og yder rådgivning om økonomisk politik i lavindkomstlandene.

Det påpeges dog fra flere sider, at de nye signaler endnu ikke er omsat i den konkrete lånepolitik. Mellem september 2008 og april 2009 har IMF forhandlet de såkaldte *stand-by*-aftaler med 16 lande, og en række af disse indeholder restriktive lofter på lønbudgettet, ligesom nye lånetyper (*flexible Credit Lines FCL*) også ser ud til at fortsætte den restriktive udgiftspolitik, der vil vanskeliggøre nødvendige udgifter til flere og bedre uddannede lærere.

IMFs nye politik og især de seneste reformer fra juli 2009 giver mulighed for at presse på, for at IMF i dialog med de nationale regeringer konkret tager højde for behovene i de sociale sektorer, der skal medvirke til udvikling og vækst, frem for entydigt at fokusere på en traditionel makroøkonomisk politik. Såvel civilsamfundsorganisationer som donorer, der støtter udvikling af de sociale sektorer, kan indgå i denne dialog.

Det hører med i billedet at en række lavindkomst-landes regeringer ofte har brugt IMF som ”prugelknabe”/buffer overfor krav fra civilsamfund og befolkning, der således er blevet tilbagevist med henvisning til, at IMF ikke tillader højere løn, offentlige tilskud etc. Med den nye politik og kurs i IMF ser det imidlertid ud til, at landene i højere grad selv fastlægger og må tage ansvaret for den økonomiske politik. Der er i hvert fald åbnet for en dialog om nødvendigheden af investeringer i uddannelse, og civilsamfundsorganisationer, lærerforeninger mfl. må tage handsken op med deres egne parlamenter, regeringer og ikke mindst finansministerier i bestræbelserne på at sikre tilstrækkelige ressourcer til uddannelsessektoren.

I de fleste lande er det finansministerierne, der udarbejder finansloven og forvalter statsbudgettet, ligesom de forhandler med IMF. De fulde omkostninger for projektioner og sektorplaner, som uddannelsesministerierne melder ind til finansministeriet, reduceres ofte for at få budgettet til at balancere¹⁵. Finansministeriet identificerer et økonomisk acceptabelt udgiftsniveau for bl.a. lærerlønninger og øvrige udgifter indenfor uddannelse, som indarbejdes i det finanslovsforslag, der sendes til parlamentarisk debat og godkendelse, hvorefter det typisk blot meldes tilbage til sektorministerierne, der så må justere planer og budgetter ind herefter.

Også i donorlandene er det typisk finansministerierne, der varetager repræsentationen og kan øve indflydelse i IMF. I Danmark varetager finansministeriet sammen med nationalbanken den danske repræsentation og overtager til nytår 2010 posten i IMFs bestyrelse for den nordisk-baltiske valggruppe, som Danmark indgår i. I følge oplysninger fra Finansministeriet sendes alle forslag til landeprogrammer til høring i udenrigsministeriets udviklingspolitiske kontor (nu globalt center), der således kan udtale sig om sammenhængen mellem lånepolitik og den bistandspolitiske indsats i det konkrete land. Ligeså foregår der en vis koordination med udenrigsministeriet, når den generelle politik i IMF fastlægges, men det har ikke været muligt at finde konkrete formuleringer

¹⁴ IMF Calls for Urgent Action as Third Wave of Global Crisis Hits Poorest Countries, Press Release No. 09/53, March 3, 2009.

¹⁵ *Education Rights: A Guide for Practitioners and Activists*: Section 3: Financing Education
<http://www.actionaid.org/assets/pdf/EducationRights-Section3pg93-116.pdf> (part 1) og
<http://www.actionaid.org/assets/pdf/EducationRights-Section3pg117-130.pdf> (part 2).

på, hvordan Danmark arbejder for at fremme, at IMF medvirker til udvikling af de sociale sektorer og opfyldelse af 2015-målene.

En ny dansk strategi for udvikling kan oplagt sætte fokus på, hvordan det i fremtiden undgås, at Danmark giver finansiering til uddannelsesprogrammer, hvis mål imidlertid er svære at opnå pga. krav fra IMF (som Danmark er repræsenteret i) til den makroøkonomiske politik. Den ny strategi kan konkretisere, hvordan det sikres, at politik og praksis fra IMFs side i praksis bliver kohærent (sammenhængende) med og tager højde for de internationale dagsordener indenfor udvikling (MDG'erne) og uddannelse (EFA-målene). Det kunne derfor være et mål, at en fremtidig dansk udviklingspolitik også omfatter en aktiv dansk politik og indsats i og overfor IMF, således at Danmark sammen med *likemindedede* donorer kan arbejde for at sikre, at IMFs lånepolitik og rådgivning bidrager til opfyldelsen af MDG'erne – ikke bremser det. Det synes oplagt at prioritere dette, når Danmark bliver repræsenteret i IMFs bestyrelse fra 2010 til 2013.

1.2 International bistand til uddannelse

Dakar-erklæringen fra 2000 har en sjælden skarp formulering om finansieringen til at opnå de opstillede 6 *Uddannelse for Alle mål* (EFA-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.

Penge alene kan ikke gøre det, for også en styrkelse af uddannelsesforvaltnings-kapaciteten i landene er nødvendig for at kunne omsætte ressourcer til tiltag, men uden flere ressourcer til at løfte opgaverne vil målene ikke nås. I de forløbne år siden Dakar-erklæringen er der sket markante fremskridt – flere børn og især piger er og kommer i skole, kvaliteten løftes, nye lærere uddannes, og uddannelsesforvaltninger i udviklingslandene er styrket og reformeret. Det har været muligt, fordi finansieringen af uddannelse, både fra de nationale statsbudgetter og fra de udenlandske donorer, er steget markant.

Siden 2000 er bistanden til uddannelse næsten fordoblet. Selvom den støtte stigning blev reduceret med 23% i 2005, så er den igen stigende i 2006 og 2007 om end med en mindre stigningstakst end tidligere år¹⁶. Iflg. DACs tal er bistanden (overførslerne) direkte til uddannelse fra DAC-landene steget med næsten 50% fra 6,33 milliarder USD (løbende priser) i 2005 til 8,97 milliarder USD i 2007. Ligeså viser DACs statistik, at bevillinger vedtaget i år 2007 er steget til 10,7 milliarder USD fra 6,82 milliarder USD i 2005. I 2006 modtog de 68 lavindkomstlande således 6,4 milliarder USD i bistand til uddannelse, og heraf blev ca. 75% anvendt til grunduddannelse¹⁷. Der er altså sket en imponerende fremgang i finansieringen af uddannelse, der også har ført til gode resultater i uddannelsessektoren.

¹⁶ *Overcoming inequality: why governance matters* – EFA – Global Monitoring Report (GMR) 2009, Summary p. 33.

¹⁷ *Overcoming inequality: why governance matters* – EFA – Global Monitoring Report 2009, Summary p. 34.

Stigningen i bistand til uddannelse skal dog ses i sammenhæng med den generelle stigning i udviklingsbistand, og i hele perioden mellem 2000 og 2006 ligger uddannelsesbistandens andel af den totale bistand fast mellem 9 og 10% (bortset fra år 2005, hvor den faldt til 7%)¹⁸. Det er især enkelte donorer, der tegner sig for fremgangen, idet især Holland og USA har øget deres bistand betydeligt i perioden. I 2005-2006 var det de 5 donorer, Holland, Storbritannien, USA, EU og IDA, der står for over halvdelen af de samlede bevillinger til grunduddannelse¹⁹. Japan, Frankrig og Tyskland er også blandt de tunge donorer indenfor uddannelse, men en væsentlig del af deres bidrag går til tertiær uddannelse og omfatter især uddannelsesstilbud i donorlandet til studerende fra udviklingslande.

Efter finanskrisens start i 2008 er der imidlertid nye tendenser både i donor- og udviklingslandenes økonomi og i den internationale bistand. Faldende vækst i donorlandene forventes at reducere – i hvert fald stigningstaksten i – udviklingsbistanden. Det frygtes derfor, at bistand til uddannelse vil falde i samme takt som den generelle udviklingsbistand, men det er endnu for tidligt at aflæse i statistikkerne, da kun bevillingerne frem til 2007 er tilgængelige. I *Global Monitoring Report* (GMR) fra 2009 udtrykkes bekymring for stagnation i bistanden til uddannelse, og det konstateres, at bevillinger til uddannelse i 2005-2006 var lavere end for årene 2003-2004. Under overskriften *aid to education is stagnating* konkluderes det, at stigningstaksten for bistandsbevillinger til grunduddannelse er faldende, og at det snart vil afspejles i lavere vækst eller endog stagnation i overførslerne²⁰. Vurderingen virker overdreven pessimistisk, men det skal også tages i betragtning, at en del af de bevilligede beløb aldrig overføres, og at bevillingsniveauet derfor skal vurderes derefter.

Der er meget forskellige vurderinger af, hvor stort behovet for ekstra finansiering/bistand er til henholdsvis uddannelsessektoren generelt og specifikt til grunduddannelse²¹. GMR fra 2007 estimerede, at lavindkomstlandene har et årligt behov for 11 milliarder dollars i bistand for at kunne sikre grunduddannelse til alle, reducere analfabetisme og sikre før-skole tilbud (*early childhood care*)²². *Global Campaign for Education* vurderer, at det årlige eksterne finansieringsbehov til opfyldelse af alle Uddannelse for alle målene beløber sig til minimum 17 milliarder USD årligt²³.

Fast Track Initiative (FTI) vurderer, at det nuværende niveau for bistand til grunduddannelse, som er fordoblet over de sidste 10 år til et niveau på årligt ca. 4 milliarder dollars, kun udgør halvdelen af det, der er behov for, for at nå Uddannelses MDG'erne (grunduddannelse til alle og lige adgang for begge køn)²⁴. FTI varetager en væsentlig del af behovene for finansiering og har derfor stort behov for at øge sin *funding*. GMR 2009 vurderer, at der hos FTI er et potentielt *financing gap* på

¹⁸ Her er 20% af generel budgetstøtte talt med. *Overcoming in inequality: why governance matters* – EFA – Global Monitoring Report 2009, Report p. 209.

¹⁹ *The road to 2015 – reaching the Education Goals*. FTI annual report 2008, World Bank, 2008 p. 24-25.

²⁰ *Overcoming in inequality: why governance matters*, EFA – Global Monitoring Report, Unesco 2009, p. 207-210.

²¹ Iflg. en netop offentliggjort rapport fra ODI, *Achieving Universal Basic Education*, October 2009 p. 15 6. spreder estimerne for finansieringshullet sig fra 6.500 til 35.000 mio. dollars årligt.

²² *Strong foundation*, EFA – Global Monitoring Report, Unesco 2007.

²³ *The next generation; why the world's children need a Global Fund for Education for all*, GCE 2009, p. 19.

²⁴ Mødereferat fra High-level Roundtable on Financing for Education for all, Istanbul, Turkey, 4. October 2009.

1 milliard dollars blot for at finansiere de landes planer, der allerede er godkendt. Det finansieringshul vil i 2010 øges til 2,2 milliarder dollars, når 13 nye landes planer godkendes²⁵.

FTIs egne estimater for finansieringshullet er lidt mindre, og der er netop igangsat en *replenishment* kampagne, hvis mål i en fase 1 er at skaffe 1,2 milliarder til at opfylde det kortsigtede behov. Derefter opstilles 3 scenarier for en efterfølgende fase to, hvor det skal besluttes, om man vil satse på blot at sikre de allerede godkendte landes minimumsbehov (scenarium 1), et middelscenarium (2), hvor finansieringsniveauet øges til godkendte og nye lande i overensstemmelse med deres behov, samt endelig et tredje scenarium, der tager højde for, at FTI udvides til at støtte alle de 6 EFA-mål og ikke kun grunduddannelse²⁶. Der er endnu ikke sat mål-tal på for fase 2.

Det er ikke bare omfanget af bistand til uddannelse, der er afgørende for at skabe forbedringer i sektoren, det er også formen, den ydes under. Med Paris-deklarationen fra 2003 er der kommet øget fokus på at sikre udviklingsbistandens effektivitet og især sikre modtagerlandene ejerskab til udviklingsbestræbelserne, herunder uddannelsespolitikkerne. Desuden er det hensigten at reducere de transaktionsomkostninger, der er forbundet med mange forskellige donoreres forskellige setup og administrative krav i relation til bistanden. Uddannelsessektoren har været et godt eksempel på, hvordan fragmenteret projektbistand opbygger stribevis af implementeringsstrukturer, der fungerer parallelt til uddannelsesministerierne og ofte skævvrider og overbelaster den eksisterende forvaltnings ressourcer og planer. Alene antallet af donormissioner, der tager tid fra bl.a. uddannelsesministeriernes embedsværk, har været et illustrativt eksempel på, hvordan mange donorer belaster den nationale forvaltningskapacitet frem for at styrke og opbygge den.

Siden 2003 er en lidt større del af bistanden blevet kanaliseret som generel budgetstøtte til partnerlandenes statsbudgetter og til finansiering af deres fattigdomsbekæmpelsesplaner, herunder til uddannelsessektoren. En endnu større del af bistanden er fortsat specificeret til en sektor (fx uddannelse), men kanaliseres som bred sektorbudgetstøtte eller sektorprogrammer knyttet til (*alignet* med) de nationalt formulerede og vedtagne sektorplaner eller uddannelsespolitikker og implementeres af uddannelsesministeriet og decentrale uddannelsesforvaltninger. I varierende omfang anvendes de nationale systemer og procedurer (monitorering, bogholderi, revision m.m.) for såvel bistandsmidlerne som for de nationale midler, frem for at ekstra procedurer og systemer belaster forvaltningen. I nogle tilfælde blandes donormidlerne med de nationale midler afsat på statsbudgettet til at finansiere uddannelsessektoren, således at det ikke kan ses (*tracks*), hvad donormidlerne specifikt er anvendt til.

Den type bistand til uddannelse er således langt mere fleksibel, og det skulle gerne betyde, at bistanden anvendes i overensstemmelse med landenes reelle behov, såfremt disse er medtaget i sektorplaner og budgetter. Hvor donorlandene (herunder Danmark) af bæredygtighedshensyn tidligere ikke ville finansiere driftsudgifter som lærerlønninger og vedligeholdelse, så er tendensen med bred sektorstøtte, at den går til både drift og investeringer. Det vurderes generelt positivt, da man tidligere så eksempler på, at bistandsstøttede investeringer nok realiseredes, men aldrig fungerede, fordi der ikke var sikret midler til deres langsigtede drift, såsom lønninger og vedligeholdelse.

²⁵ *Overcoming in inequality: why governance matters* – EFA – Global Monitoring Report, Unesco 2009, Summary p. 35.

²⁶ *Proposal on replenishment of the education for all Fast track initiative*, www.worldbank.org/education/efafti, 2009.

Det kan dog være en risiko ved den brede sektorstøtte, at en for stor andel går til drift og lønninger, mens investeringerne ikke realiseres, når der er pres på ressourcerne. En anden negativ ting, ved at bistanden medfinansierer sektorplaner frem for øremærkede projekter, er, at områder, der ikke er tilstrækkeligt prioriteret i sektorplanerne, heller ikke tilgodeses af udviklingsbistanden. Det kan være tværgående hensyn, sikring af pigers uddannelse, inklusiv uddannelse til børn og voksne med særlige behov eller udfordringer, pædagogisk innovation og reformer og særlige undervisningsområder som HIV/aids, miljø etc. Hvis disse områder skal sikres, må donorerne i stedet inddrage det i dialog, monitorering og evt. betingelser for bistanden frem for selv at designe projekter, der sikrer det, og ligeså må civilsamfund advokere overfor egne uddannelsesmyndigheder og søge indflydelse på sektorplanerne frem for på donorernes projekter.

Omstillingerne i bistandsarkitekturen ser imidlertid ud til at gå langsommere end forventet. *Global Campaign for Education* (GCE) skønner, at kun 17% af bistanden til grunduddannelse er tilgængelig for modtagerlandene til at finansiere lærerlønnings²⁷. Der er således behov for, at donorerne lever op til Paris- og Accra-erklæringerne og fuldt tilpasser bistanden til landenes planer og prioriteringer. Det forudsætter imidlertid også, at partnerlandene viser vilje til at udarbejde ikke bare politikker og planer, men også reelle og prioriterede budgetter og finansieringsestimater for hele sektoren på kort og mellemlangt sigt. Hvis der foreligger gennemarbejdede *Medium Term Expenditure Frameworks* (MTEFs), så bør donorerne også kvittere med langsigtet støtte, som modtagerne kan kalkulere med i deres planlægning og finanslove.

Der er – som der også er lagt op til med den nye danske udviklingsstrategi – god grund til at diskutere arbejdsdeling mellem donorerne og øget koncentration af bistanden fra de enkelte lande. Af de 68 lavindkomstlande var der i 26 lande mere end 10 donorer involveret i støtte til grunduddannelse og for flere donorerers vedkommende med meget begrænsede bidrag²⁸. Der kan altså være god grund til, at antallet af donorer i hvert udviklingsland reduceres, men at deres samlede overførsler forøges, således at behovene dækkes med mindre administration og transaktionsomkostninger. Et sådant argument kan dog hurtigt føre til, at donorer som Danmark trækker sig ud af uddannelsessektoren i lande, uden at finansieringen sikres fra anden side. Det er således vigtigt, at donorkoordinering og arbejdsdeling indebærer et fælles ansvar for, at behovene indfries.

²⁷ *Education on the brink* fra Global Campaign for Education, april 2009.

²⁸ *The road to 2015 – reaching the Education Goals*. FTI annual report 2008, World Bank, 2008 p. 26.

2. Den danske uddannelsesbistand – form og indhold

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. Danmarks tiltræden til Dakar-erklæringen er udgangspunktet for den danske politik og udviklingsbistand til uddannelse. Desuden er Danmark stærkt engageret i og forpligtet på at støtte opnåelsen af 2015-målene, der også omfatter 2 centrale mål indenfor uddannelse. Det er mål 2 om grunduddannelse til alle og mål 3 om at sikre ligestilling mellem kønnene med konkrete indikatorer på uddannelsesområdet.

Danmark anser uddannelse som helt central for udvikling, vækst og fattigdomsbekæmpelse, hvilket altid har guidet dansk udviklingsbistand til at prioritere indsatsen på uddannelsesområdet og senest er udtrykt i Afrika kommissionens rapport og anbefalinger. Afrika kommissionen har især beskæftiget sig med, hvordan der skabes vækst og beskæftigelse og betydningen af uddannelse for dette. Der er i kommissionens arbejde især fokuseret på behovet for sikre adgang og kvalitet i den tekniske erhvervsmæssige uddannelse.

Dansk udviklingsbistand opdeles først og fremmest i hhv. den bilaterale, hvorunder også hører bistanden, der kanaliseres gennem de danske NGO'er, og den multilaterale bistand, der som hovedregel består af ikke-øremærkede bidrag til de multilaterale institutioners (FN-organisationerne, EU, Verdensbankgruppen og de regionale udviklingsbanker og -fonde) generelle arbejde. Den multilaterale bistand går altså til uddannelse i det omfang og under de former, som de multilaterale institutioner arbejder med. Fast Track Initiative (FTI), der forvaltes af Verdensbanken, støtter udelukkende uddannelse og hører også til den multilaterale bistand. Indenfor den bilaterale bistand gives støtte til uddannelse i form af sektorprogrammer, enkeltprojekter, komponenter under større programmer og via de danske NGO'er.

Ved den nuværende regerings tiltræden i 2001 blev det besluttet at opprioritere den danske bistand til uddannelse. Der blev således opstartet 5 nye uddannelsessektorprogrammer, men der blev også afsluttet en række eksisterende uddannelsessektorprogrammer, bl.a. som følge af at Danmark trak sig ud af nogle af de programsamarbejdslande²⁹, hvor der var igangværende uddannelsessektorprogrammer. Fra 2007 har Danmark endvidere ydet stigende og substantiel støtte til Fast Track Initiative (FTI) og har igennem det seneste år (2008-2009) været repræsenteret i FTI styregruppe og ydet en stor indsats for udviklingen og en struktur-reform af initiativet.

2.1 Den aktuelle danske politik for støtte til uddannelse

I 2001 udarbejdede Danida en strategi for støtte til uddannelse, som indgik i en række af sektorstrategier³⁰. Strategien er baseret på Dakar-erklæringen og udfolder den danske politik og tilgang til uddannelse indenfor denne ramme. I dag bruges sektorpolitik-dokumentet mindre, idet de nyere internationale strategier og indikatorer, især FTIs veludviklede guidelines, er mere

²⁹ Malawi og Eritrea.

³⁰ Education – Danida sector policies, Ministry of foreign Affairs, Danida, 2001.

anvendelige i samarbejde med partnerlande og andre donorer, hvor disse udgør en fælles referenceramme.

En *technical note* for monitorering og indikatorer indenfor uddannelsessektoren³¹, udarbejdet af UFT i 2005, indeholder en systematisering af indikatorerne fra såvel EFA som MDG'erne og FTIs appraisal guidelines for resultater og mål i uddannelsessektoren. Denne note har tjent som guidelines ved formuleringen af en række af sektorprogrammerne og uddannelsesprojekterne. Endelig findes en udateret *technical issue note for inclusive education*. Bistanden, der kanaliseres gennem de danske NGO'er, er desuden guidet af *Den danske strategi for støtte til civilsamfundet*, der senest blev opdateret i 2008.

Den danske politik på uddannelse bekræfter betydningen af grunduddannelse, men insisterer på, at alle uddannelsesinitiativer og niveauer skal ses i en sammenhæng. På linje med andre donorer, herunder Verdensbanken, har Danmark de seneste år øget opmærksomheden og prioriteringen af sekundær uddannelse i takt med de store fremskridt indenfor grunduddannelse, som har betydet stigende efterspørgsel på sekundær uddannelse fra de mange flere unge, der har gennemført grunduddannelse. Øget tilgang, men også globaliseringen og teknologi-udviklingen stiller nye krav til sekundær uddannelses indhold, relevans og kvalitet. Afrika Kommissionen har især rettet fokus på nødvendigheden af at fremme en relevant og brugbar *post-primary education*, hvilket både omfatter sekundær, tertiær og de tekniske erhvervsfaglige uddannelser.

Danmark støtter tertiær uddannelse, især gennem en række konkrete initiativer, projekter og samarbejdsrelationer. Samtidig er der i uddannelsessektorprogrammernes støtte til gennemførelse af nationale uddannelsessektorplaner opmærksomhed på, at de nationale ressourcer prioriteres på en hensigtsmæssig måde, således at tertiær uddannelse ikke forbruger en uhensigtsmæssig stor andel af uddannelsesbudgettet. Tertiær uddannelse er stadig primært et gode for den mest velstillede del af befolkningen og er ofte omkostningstung og ineffektiv, hvilket nødvendigvis må adresseres, når støtte til generelle sektorplaner gives, for at sikre et fokus på fattigdomsbekæmpelse. *Fast Track Initiative's* indikator er, at 40-60% af uddannelsesbudgettet bør gå til grunduddannelse, men der findes ikke tilsvarende indikatorer for hhv. sekundær og tertiær uddannelse.

Politikken omkring de tekniske erhvervsfaglige uddannelser behandles i næste kapitel om Afrika Kommissionens analyse og anbefalinger. Disse politikker varetages også igennem Danmarks aktive engagement i FTI, som vi vil se nærmere på i kapitel 4.

I 2008 blev det besluttet, at den foretrukne modalitet indenfor dansk bistand er sektorbudgetstøtte. Det betyder, at nye faser og programmer indenfor uddannelse skal designes som sektorbudgetstøtte, eller der skal argumenteres for, hvorfor det ikke kan lade sig gøre, og hvordan der arbejdes hen imod en sådan modalitet. Denne beslutning afspejles i den nyeste version af Danidas *guidelines for programme management* og en tilhørende *technical note*, der bl.a. indeholder 10 kriterier for såvel generel som sektorbudgetstøtte. Indsatser indenfor uddannelse skal således foretage en analyse af mulighederne for at give sektorbudgetstøtte, herunder en analyse af sektorplanernes relevans, indhold og budgetter.

En nylig opdatering af civilsamfundsstrategien understreger, at den bilaterale statslige bistand, i overensstemmelse med *Accra Agenda for Action*, skal fremme, at de politikker og planer, der ydes bistand til, er bredt konsulteret og demokratisk vedtaget, og således fremme et demokratisk

³¹ Technical Note for Monitoring and indicators in the education sector, Danida/Technical Advisory Service, april 2005.

ejerskab. Den opdaterede strategi pointerer, at dansk støtte til civilsamfund primært skal orientere sig mod kapacitetsopbygning og *advocacy*, mens serviceydelser kun undtagelsesvist kan anses for en civilsamfundsopgave. Det er fortsat et påbud, at de danske ambassader i programsamarbejdslandene udarbejder (eller trækker på allerede eksisterende) studier af civilsamfundet i det givne land og især indenfor de prioriterede sektorer.

2.1.1 Afrika Kommissionens analyse og initiativer indenfor uddannelse

Afrika Kommissionen blev i 2008 nedsat af den tidligere danske statsminister Anders Fogh Rasmussen m.h.p. at analysere den aktuelle situation i Afrika og give anbefalinger til, hvordan udvikling bedst fremmes og støttes. Uddannelse var fra starten defineret som et af hovedtemaerne, og den første af fem temakonferencer i juni 2008 omhandlede uddannelse. Såvel baggrundspapirer op til som rapporten fra konferencen og endelig de afsluttende dokumenter, herunder København-erklæringen, peger på, at uddannelse ikke bare er en rettighed, men en nødvendig forudsætning for at sikre vækst og udvikling på det afrikanske kontinent, og at det må sikres, at uddannelse imødekommer behovene for kvalifikationer og færdigheder i både den private og offentlige sektor.³²

Kommissionens rapport påpeger, at der trods stor fremgang for grunduddannelse stadig er et kritisk efterslæb i Afrika, og at der fortsat må gøres en indsats for at sikre universel grunduddannelse. Kommissionen lægger sig her op ad de allerede eksisterende politikker og erklæringer såsom MDG og EFA samt udtrykker konkret, at FTI må fuldt finansieres og udvides til alle støtteberettigede lande.

Derefter beskæftiger kommissionen og dens rapport sig mest med *post-primary uddannelse* og oplister den lange række af skæv- og svagheder på disse uddannelsesniveauer, der udgør en væsentlig barriere for en vækstorienteret udvikling i den private sektor. Alene indskrivningsraten på de sekundære (under 25% for subsaharan Africa) og tertiære uddannelser (under 5% for subsaharan Africa) er langt lavere i Afrika end i andre verdensdele³³.

Indenfor sekundær, tertiær og tekniske erhvervsfaglige uddannelser påpeger kommissionen en række problemer:

*There is a need to make secondary education more relevant for the skills needs of the private sector where school leavers will seek employment. And there is a need to improve technical and vocational education to equip the labour force with the skills needed to drive productive economies. In most African countries formal technical and vocational training is neglected. ... Technical and vocational skills development systems in Africa suffer from weak links with the job market as well as shortages of qualified staff... Very few countries emphasise skills development in rural communities and acknowledge the role of the informal economy, which is the largest employer and source of the majority of vocational training in Africa.*³⁴

³² Copenhagen statement p. 2.

³³ Africa Commission: *Realising the Potential of Africa's Youth*, Report of the Africa Commission, May 2009, p. 51.

³⁴ Africa Commission: *Realising the Potential of Africa's Youth*, Report of the Africa Commission, May 2009, p. 20.

Her bliver altså identificeret flere relaterede problemstillinger ud over den lave indskrivningsgrad ved disse uddannelsesniveauer. Dels at de højere uddannelsesniveauer er afkoblet behovene i den private og produktive sektor. Det nævnes bl.a., at der på den ene side uddannes stribevis af akademikere fra de afrikanske universiteter, der ikke kan få job, mens virksomheder ikke kan finde kvalificeret personale til udvikling, innovation og drift. Der er altså behov for at tilpasse uddannelsernes form og indhold mere efter den private sektors kvalifikations- og færdighedsbehov.

Den tekniske erhvervsfaglige uddannelse i Afrika foregår i meget lille grad som en del af det formelle uddannelsessystem, hvor de kun udgør under 5% af de sekundære uddannelser. Desuden når den ikke ud på landsbyniveau, hvor behovet for opgraderede kvalifikationer er. Det ses som en svaghed, at den altdominerende form er mesterlære/sidemandsoplæring (*apprenticeship*), der ofte foregår i den uformelle økonomi, som reelt udgør den største arbejdsgiver og dermed bliver den største udbyder af tekniske erhvervsfaglige uddannelse.

Afrika Kommissionen fremkommer på denne baggrund med 3 anbefalinger (se rapporten s. 53) som går på:

- Fokus og investeringer i bedre *post primary* uddannelse, der bedre tager den private sektors behov i betragtning og således gør Afrika mere konkurrencedygtig.
- Øge investeringerne i sekundær uddannelse med vægt på teknisk erhvervsfaglig træning og færdighedsudvikling hos og kvalificering af arbejdskraften. Det anbefales konkret, at FTI udvides til også at omfatte de sekundære, herunder de tekniske erhvervsfaglige, uddannelser.
- På lande- og regionalt plan at investere i at udvikle bedre links mellem på den ene side universitetsuddannelserne og forskningen og på den anden side den private sektors udvikling i landbruget og value chain med særlig fokus på at fremme innovation og ligestilling.

To konkrete initiativer udspringer af disse anbefalinger er p.t. ved at blive igangsat³⁵.

1. I samarbejde med ILO etableres program i en række vestafrikanske lande, der vil støtte:

A. udbygning af de faglige uddannelser i landområderne.

B. opgradering og certificering af lærepladssystemer.

Dette initiativ estimeres i Kommissionens rapport til at beløbe sig til 18 mio. USD (= ca. 90 mio. DKK) for 3-4 år i 2-3 lande.

2. I samarbejde med den Afrikanske Unions *forum for landbrugsforskning og produktivitet* etableres et program, der vil støtte samarbejde mellem uddannelses- og forskningsinstitutioner og den private sektor inden for bæredygtigt landbrug m.h.p. at forbedre uddannelserne og fremme innovation i landbruget og forarbejdningsindustrien. Dette initiativ estimeres i Kommissionens rapport til at beløbe sig til 20 mio. USD (= ca. 100 mio. DKK) for 3-4 år i 2-3 lande.

³⁵ Der er i det danske finanslovsforslag for 2010 afsat 225 mio. for år 2010, 145 mio. i år 2011, 225 i 2012 og endelig 100 mio. i 2013 til alle kommissionens fem initiativer, og det fremgår ikke, hvor stor en del heraf der tilegnes de to uddannelsesinitiativer, ligesom det heller ikke fremgår, hvorvidt disse initiativer forventer finansiering fra anden side.

I NGO-forums høringssvar til Afrika kommissionens rapport bifaldes betydningen af de tekniske erhvervsfaglige uddannelser, idet det understreges, at disse ikke bør behandles isoleret, men ses i en sammenhæng med hele uddannelsessystemet. Det fremhæves, at EFA-erklæringens mål 3 om *at sikre, at behovene for læring hos alle voksne og unge mødes med lige adgang til relevant undervisning af både faglig og praktisk karakter*, bør udgøre rammen for at løse de nævnte problemstillinger. Den samlede finansiering til uddannelse bør øges således, at de tekniske erhvervsfaglige uddannelser ikke prioriteres på bekostning af andre niveauer. Endelig pointeres betydningen af, at det nationale ejerskab til initiativer indenfor uddannelse fastholdes, og at såvel aktører fra den offentlige som private sektor og NGO'er bør involveres³⁶.

Evalueringer og undersøgelser viser, at det er afgørende for udviklingen af de tekniske erhvervsfaglige uddannelser, at den private sektor og erhvervslivet involveres direkte i deres udformning, men at det samtidig sikres, at de er i tråd med de overordnede politikker for udvikling og behov på arbejdsmarkedet³⁷. Det handler ikke kun om aktører, der skal involveres i uddannelsesplanlægning, men om at sikre fokus på både behov for udvikling af konkrete færdigheder og bredere kvalifikationer og kompetencer.

Afrika kommissionens rapport og anbefalinger vil – ud over de to konkrete initiativer indenfor uddannelse – i løbet af år 2010 blive udmøntet i de danske programmer i Afrika. I de afrikanske programsamarbejdslande vil særskilte strategier for opfølgningen blive udarbejdet som tillæg til landestrategierne. Det kan forventes, at Danmark indenfor denne ramme vil fremme en lang række initiativer indenfor uddannelse, men det er endnu for tidligt at vurdere, hvorvidt de danske uddannelsessektorprogrammer vil blive revideret for i højere grad at afspejle anbefalingerne.³⁸

2.1.2 Uddannelse i skrøbelige situationer, post-konflikt- og svage stater

Alene det faktum, at 40 mio. af de 75 mio. børn, der ikke går i skole, lever i såkaldt svage stater/skrøbelige situationer anskueliggør, at strategier og politikker på uddannelsesområdet må forholde sig hertil. Samtidig viser undersøgelser, som understreget senest af Afrika kommissionen³⁹, at uddannelse er en afgørende faktor for at skabe normalitet og fremme udvikling i skrøbelige stater, og en hurtig foranstaltning af uddannelses tilbud medvirker til at skabe fornyet tro på fred og fremtid i usikre situationer.

Ifølge tal fra Red Barnet⁴⁰ er bistanden til uddannelse i skrøbelige stater steget med 50% fra 2005 til 2007, og den humanitære bistand til uddannelse er fordoblet mellem 2006 og 2008. Det

³⁶ NGO forum note – to The Danish Africa Commission:, May 2009-11-05.

³⁷ Evaluating the Effects of Vocational Training in Africa (based on the African Economic Outlook 2008), Policy Insights no. 61, by Christian Kingombe, African Development Bank and OECD Development Centre.

³⁸ Ifølge Uddannelsesrådgiverne i UFT kan der endnu ikke siges noget om konkrete tiltag, men det forventes, at der bliver yderligere fokus på de tekniske faglige uddannelser både i form af særskilte initiativer og i nye faser af sektorprogrammerne.

³⁹ Africa Commission: *Thematic Conference on the Educational Challenge, Ouagadougou, Burkina Faso, 16th June 2008. Conference Report and Recommendations p. 8-9.*

⁴⁰ *Last in Line, Last in School* 2007, 2008 og 2009, Save the Children, samme år.

skønnes dog, at kun 1/5 af den samlede bistand til uddannelse i 2008 gik til skrøbelige stater, til trods for at disse iflg. Verdensbankens opgørelse udgør 34 ud af i alt 82 LIC-lande. Unicef er sammen med *Save the Children* alliancen *lead* på området, og en væsentlig del af indsatserne varetages således af den multilaterale bistand. Der gøres generelt overvejelser om den mest hensigtsmæssige arbejdsdeling mellem de (mange) forskellige aktører i humanitære og skrøbelige situationer, hvor henholdsvis NGO'ernes, de bilaterale og de multilaterales komparative fordele så vidt muligt skal udnyttes.

Den nyligt vedtagne *Strategy for Danish Humanitarian Action 2010-2015* lægger op til en opprioritering af dansk bistand til konfliktramte og skrøbelige stater og situationer, hvilket også afspejles i den igangværende debat om en ny dansk strategi for udvikling. Uddannelse nævnes i den nye humanitære strategi som et af de helt centrale områder at løfte i.f.m. humanitære indsatser, *early recovery*, konfliktforebyggelse og som et område, der skal tænkes ind fra de første humanitære indsatser til de senere udviklingsorienterede tilgange. Der er altså sket en opprioritering af uddannelse (in emergency) indenfor den humanitære bistand, og det afspejles i ressource-allokeringen.

Danmark ligger i top, hvad angår humanitær bistand til uddannelse, og der er sket en markant stigning fra, at gennemsnitligt 3,8% af den humanitære bistand i perioden mellem 2003-2006 gik til uddannelse til 5,2% i gennemsnit for perioden mellem 2005 og 2008. Ligeså går en væsentlig andel af den bilaterale bistand til uddannelse til skrøbelige stater (især Afghanistan, Nepal og Sudan) og andelen af den bilaterale bistand, der går til skrøbelige stater, er stærkt stigende, hvilket vil blive gennemgået i kapitel 4⁴¹. Desuden arbejder mange af de større danske NGO'er også med uddannelse i skrøbelige stater og situationer, idet bl.a. Adra, Red Barnet Danmark, Ibis mfl. har større specifikke uddannelsesprogrammer både under den humanitære bevilling og under NGO-bevillingen.

Danmark har siden 2005 arbejdet på, at FTI opretter en særlig finansieringsmekanisme til at støtte uddannelsesindsatser i disse lande, da de sjældent kan leve op til den katalytiske fonds krav om en gennemarbejdet og demokratisk vedtaget sektorplan. Det har været svært at finde et fornuftigt institutionelt set-up, og ideen med, at Unicef skulle stå i spidsen for en trust fund, er endeligt skudt ned. Det er derfor besluttet, at den katalytiske fond indtil videre også skal kunne behandle og støtte foreløbige sektorplaner og strategier fra disse lande. Der er således udarbejdet et særligt "*progressive framework*" med tilhørende guidelines. Det er endnu for tidligt at vurdere, hvordan dette kommer til at fungere, og i hvilket omfang det i praksis vil lette adgangen til FTI-midlerne for de skrøbelige stater.

Også de mange NGO'er, der implementer bl.a. uddannelsesprojekter, har en forpligtelse til at koordinere og sikre maksimalt lokalt ejerskab og bæredygtighed til de mange indsatser, hvilket styres af fælles guidelines udgivet af det internationale netværk *Inter-Agency Network for Education in Emergencies* (INEE).

⁴¹ Beregnet fra DACs statistik –database og en endnu ikke offentliggjort opgørelse fra *Save the Children* (dec. 2009), samt Last in Line 2009 p. 27 opgør de danske bevillinger til uddannelse i konfliktramte og skrøbelige stater og konstaterer at Danmark ligger i top, hvad angår prioritering af uddannelse indenfor den humanitære bistand og bistanden til konfliktramte og skrøbelige stater, ligesom andelen til grunduddannelse er stigende.

2.2 Sektorprogrambistand til uddannelse

Den danske **bilaterale bistand**, der går til uddannelse, udgøres af flere elementer. Dels den bistand, der kanaliseres gennem danske NGO'er til uddannelse i Syd, dels af projekter forvaltet af Danida og ambassaderne, herunder den humanitære bistand, nærområdebistanden m.m. og endelig som den største post af 9 sektorprogrammer i 8 forskellige programsamarbejdslande (Bolivia, Nicaragua, Benin, Burkina Faso, Zambia, Mozambique, Bhutan og Nepal) samt i Afghanistan. Projektbistanden udgøres af en meget bred vifte af indsatser, bl.a. med universiteter, forskningsinstitutioner og forskellige regionale uddannelsesnetværk⁴². Endelig skal nævnes, at der i det bilaterale program i Sudan indgår en væsentlig uddannelseskomponent, ligesom flere danske NGO'er støtter uddannelsesindsatser i Syd-Sudan.

Sektorprogrammerne med programsamarbejdslandene er startet på forskellige tidspunkter, fx går programmet i Nepal helt tilbage i 1992, og Zambia er fra 1996, mens programmerne i Benin, Burkina Faso, Bhutan, Bolivia og Nicaragua er opstartet i årene efter 2002, hvor den nyligt tiltrådte regering satsede på at opprioritere uddannelse. Dog blev uddannelsesprogrammer i Eritrea og Malawi udfaset i denne periode som følge af lukningen af programsamarbejdet. Fra 2005 er uddannelsessektorprogrammerne i Afghanistan og indsatsen i Sudan startet op. Sektorprogrammerne er således meget forskellige i deres udformning, indhold og erfaringsgrundlag.

Senest er en ny fase af programmet i Nepal netop sendt til godkendelse i Danidas styrelse, mens Zambia og Bhutan blev godkendt i efteråret 2007. Programmet i Bhutan udfases sammen med resten af landeprogrammet fra 2013, mens uddannelsessektorprogrammets forlængelse i Zambia er på finansloven til efter 2013. En næste fase af programmerne i Bolivia og Nicaragua er p.t. under formulering. Dog ser det ud til, at fortsættelsen af uddannelsessektorprogrammet i Nicaragua indstilles/opgives pga. den politiske situation. Programmerne i Burkina Faso og Zambia udløber ligesom Bolivia i 2010. De er alle 3 projekteret på finanslovsforslaget til at fortsætte minimum frem til 2013. Programmerne i Mozambique og Benin løber indtil 2011, hvorefter støtte til uddannelse i Mozambique udelukkende vil omfatte øremærket støtte til tekniske uddannelser, mens Benin er projekteret til at fortsætte og forøges efter 2011⁴³. Se oversigt i annex 2.

2.2.1 Modaliteter i sektorprogrambistanden til uddannelse

Danmark arbejder generelt – og indenfor uddannelse i særdeleshed – i overensstemmelse med Paris-deklarationen og dens seneste opdatering i Accra Agenda for Action for at fremme bistandens effektivitet og bæredygtighed ved at sikre partnerlandenes ejerskab. Det indebærer, at det fremmes, at landene selv udvikler og demokratisk vedtager egne politikker og planer for bekæmpelse af fattigdom og udvikling indenfor diverse sektorer, og at bistanden så vidt muligt

⁴² Af en søgning i Danidas Program og Projektdatabase (PPO) fremgår det, at der i 2008 var over 50 igangværende projekter, der kategoriseres indenfor uddannelse og administreres direkte af Danida. Herunder projekter i programsamarbejdslande uden uddannelsessektorprogrammer som fx Tanzania, Uganda, Vietnam og Bangladesh samt i ikke programsamarbejdslande som Irak, Kina, Sydafrika og Gaza/Vestbredden.

⁴³ Finanslovsforslag for 2010 s. 83-84, samt s. 87.

bidrager til at finansiere implementeringen af disse. Målsætningen om tilpasning til landenes egne politikker (*alignment*) indebærer endvidere, at donorerne så vidt muligt benytter landenes egne systemer og procedurer til at håndtere forvaltningen af bistandsmidlerne, således at der ikke opbygges parallelle systemer og strukturer, men at partnerlandene støttes i at styrke egne forvaltningssystemer, hvis disse ikke er gode nok. Danmark er således i de 9 store uddannelsessektorprogrammer meget langt væk fra den traditionelle arbejdsform med projekter og detaljeret definerede programmer, der fungerer parallelt med de nationale myndigheder og institutioner. Bistanden gives i stedet til at støtte regeringernes egne generelle udviklingsplaner, politikker og sektorplaner indenfor uddannelse.

Fælles for alle de 9 danskfinansierede uddannelsessektorprogrammer er, at de alle relaterer sig til og støtter finansieringen af de nationale uddannelsessektorplaner. I alle 8 programsamarbejdslande er der på nationalt plan udarbejdet sektorplaner og/eller uddannelsespolitikker for udviklingen af uddannelsessektoren, og disse udgør omdrejningspunktet for de fleste donorerers støtte til sektoren. Disse planer er naturligvis forskellige med variationer i fokus, prioriteringer og ikke mindst konkrete målsætninger, afhængigt af konteksten og den aktuelle situation i uddannelsessektoren i det pågældende land. Der er dog en gennemgående tendens til, at alle planer relaterer sig til og opstiller mål indenfor de centrale internationale indikatorer fra både MDG og EFA. Således har alle sektorplanerne mål for adgang til grunduddannelse, pigers andel, gennemførselsrater og oftest også alfabetiseringsgrad. Der er imidlertid store variationer mellem, hvad landenes sektorplaner omfatter, og også hvilke udgiftsposter der inkluderes på budgettet.

Nogle lande har én sektorplan for hele uddannelsessystemet, mens andre har planer for henholdsvis grund-, sekundær og tertiær uddannelse. Gives der ikke-øremærket støtte til planerne, støtter Danmark selvsagt de niveauer, der omfattes af planen. I mange lande er erhvervsfaglige uddannelser ikke omfattet af sektorplanerne, bl.a. fordi de har en anden karakter og i flere tilfælde ikke sorterer under uddannelsesministeriet (men fx arbejdsministeriet). I 4 af landene (Benin, Burkina Faso, Mozambique og Nepal) har det danske program en særlig komponent med eget budget og andre samarbejdspartnere til at støtte de tekniske og erhvervsfaglige uddannelser.

Budgetterne for de nationale uddannelsessektorplaner varierer fra land til land. Nogle lande (fx Nepal) har udarbejdet en såkaldt *medium term expenditure framework* (MTEF), hvori sektorens samlede udgifter er estimeret på mellemlangt sigt, mens andre landes budgetter ikke omfatter driftsudgifter som fx lærerlønninger og i nogle tilfælde heller ikke vedligeholdelse af uddannelsesinfrastruktur. Disse udgifter finansieres i nogle tilfælde direkte fra finansministeriet hhv. kommunerne og dækkes således ikke af donormidler til uddannelse.

De 8 dansk finansierede uddannelsessektorprogrammer er forskellige både i mål og design/modalitet. Ud over forskelle i målsætningerne, som kan henføres til forskelle i de nationale planers målsætninger, er der også forskelle på, hvordan den danske støtte konkret kanaliseres og forvaltes i de forskellige programsamarbejdslande. I nogle programmer gives hovedparten af den danske støtte som en generel og ikke specificeret støtte til implementeringen af sektorplanerne (Bolivia, Nicaragua, Benin, Bhutan og Nepal samt delvist Burkina Faso), men da disse planer og deres budgetter som nævnt er forskellige, er der alligevel forskel på, hvad den danske støtte reelt er med til at finansiere. For eksempel er Danmark i nogle lande med til at finansiere løn til lærerne, mens denne udgiftspost ikke er medtaget i andre lande. Danmark har tidligere haft en holdning om, af bæredygtighedshensyn, ikke at ville bidrage til finansieringen af lærerlønninger, men denne

holdning er nu ændret, og Danmark finansierer gerne hele sektorbudgettet, såfremt påkrævede analyser peger på det forsvarlige heri.

Den ikke-øremærkede støtte til landenes egne sektorbudgetter og til implementering af planerne kan siges at nærme sig såkaldt sektorbudgetstøtte. Sektorbudgetstøtte⁴⁴ er – kort fortalt – når donorer giver budgetstøtte specifikt til en sektors budget, og midlerne kanaliseres uden øremærkning via finansministeriet, hvor de blandes med de nationale midler fra statsbudgettet og således også forvaltes efter nationale administrative procedurer. I det netop godkendte program i Nepal blandes donormidlerne med landets egne midler fra statsbudgettet til uddannelse, og modaliteten er sektorbudgetstøtte, hvis man ser bort fra en enkelt undtagelse fra brugen af nationale procedurer indenfor indkøb. I Bhutan er programmet ligeledes maksimalt tilpasset (*alignet*) og tæt på at være generel budgetstøtte, hvor der så monitoreres specifikt på forbrug og resultater i uddannelsessektoren. I nogle programmer er der tale om nogle særlige finansielle konstruktioner med en slags fond, der fortsat holder donormidler og regeringens egne uddannelsesbudgetter og midler adskilt og derfor ikke kan betegnes sektorbudgetstøtte (bl.a. Nicaragua, Zambia og Bolivia). I andre tilfælde er den danske støtte øremærket til bestemte dele eller komponenter af sektorplanerne (Benin og Mozambique), hvor støtten i Mozambiques tilfælde også er øremærket til specielle regioner.

Uddannelsesprogrammet i Afghanistan har været fokuseret på genopbygning og udvikling af grundskolen. Den danske støtte bidrager til Undervisningsministeriets gennemførelse af den nationale uddannelsesstrategi. Desuden suppleres med en fokuseret støtte til Helmand provinsen, samt områder, hvor de mange hjemvendte flygtninge og internt fordrevne bosætter sig. Den danske støtte forventes at beløbe sig til omkring 100 mio. kroner årligt, der vedtages med årlige tilsagn. Ifølge programdokumentet kanaliseres en væsentlig del af midlerne gennem de nationale finansielle systemer.

I alle 8 programsamarbejdslande er der flere donorer involverede i uddannelsessektoren, og samarbejdsformerne såvel som donorer, der samarbejdes med, varierer fra land til land. Der gøres i de fleste lande bestræbelser på at koordinere indsatsen tæt og i flere tilfælde også reelt samfinansiere støtten i *basket funding*-mekanismer, således at det bliver fælles programmer med fælles procedurer og monitoreringsmekanismer, hvis ikke disse blot følger de nationale procedurer, systemer og monitoreringsmekanismer, jævnfør princippet om *alignment*.

I de fleste programmer kanaliseres støtten direkte til de nationale finansministerier, og bevillingerne er indskrevet i de pågældende landes finanslov, men der er forskel på, hvorvidt de blot registreres på finansloven (som information til lovgiverne), eller om de blandes med nationale midler og reelt omfattes af parlamentets dispositionsret over statslige ressourcer. 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. Enkelte programmer og flere komponenter med specifikke målsætninger og øremærkede midler har dog en vis selvstændig og parallel struktur i form af særlige styringskomiteer, der også rummer repræsentanter fra de nationale myndigheder.

Tendensen væk fra de mere specifikke programmer er dog klokkeklar, og sammenlignet med Uddannelsesnetværkets undersøgelse i 2006 er der i dag flere programmer, der giver ikke-

⁴⁴ Danida barsler p.t. med en teknisk note, der skal klargøre, hvordan der arbejdes med sektorbudgetstøtte, og hvilke analyser der skal ligge til grund for den modalitet.

øremærket støtte til planernes implementering, samt er tilpasset de nationale procedurer og systemer. Denne udvikling forventes at intensiveres yderligere med de nye *programme management guidelines* og bestemmelsen om sektorbudgetstøtte formen som norm.

Der er endvidere 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. Aftalerne indgået i Bolivia, Nicaragua, Burkina Faso, Zambia og Nepal blev systematiseret og sammenlignet i 2005⁴⁵. Der ses en vis variation i, hvilket ejerskab de nationale myndigheder tildeles, og hvilken grad af indflydelse donorerne tiltager sig i forhold til ændringer og revisioner af de nationale uddannelsesplaner, samt hvilke ekstra kontrolmekanismer der etableres på brugen og revisionen af midlerne.

Med overgangen til generel støtte til de nationale uddannelsessektorplaner ændres donorerens rolle – og indflydelse – betydeligt. Hvor donorerne tidligere deltog aktivt i design af programmerne og formulering af målsætninger, så betragtes disse beslutninger i dag – ideelt set – som en del af hvert lands egen demokratiske proces omkring at vedtage en politik, plan og budget for uddannelsessektoren. De nationale uddannelsessektorplaner og deres budgetter gennemgår i de fleste tilfælde en parlamentarisk behandling eller baserer sig på en parlamentarisk behandlet uddannelsespolitik/reform, ligesom budgetterne er knyttet til en parlamentarisk behandlet finanslov.

Donorerne skal dog beslutte, OM de vil støtte den pågældende plan, og der kan faktisk siges at være et demokratisk dilemma, når donorer således skal godkende et lands "egen" uddannelsespolitik samt efterfølgende revisioner heraf. Samtidig giver det netop donorerne mulighed for en vis, men begrænset indflydelse på *policy*-niveau, der dermed kan have en helt anden vidtrækkende karakter end den detailindflydelse, man traditionelt har haft på enkeltprojekter og afgrænsede programmer. Det kan i programdokumenterne konstateres, at Danmark, ud over loyalt at støtte landenes egne målsætninger, også vælger at fokusere på enkelte emner og særlige hensyn, fx sikringen af pigers uddannelse, samt i nogle tilfælde oprindelige folks ret til modersmålsundervisning/tosproget interkulturel uddannelse og sikring af kvalitet i uddannelserne.

Det er nødvendigt og vigtigt, at donorerne til stadighed vurderer, om de politikker og planer, der støttes, dels er tilstrækkeligt demokratisk vedtaget, og dels hvorvidt planerne reelt er fattigdomsorienterede og sikrer, at målsætningerne for (den danske) bistanden nås. Når bistanden medfinansierer sektorplaner frem for øremærkede projekter, vil bistanden heller ikke tilgodese områder, der ikke er tilstrækkeligt prioriteret i sektorplanerne. Det kan være tværgående hensyn, sikring af pigers uddannelse, inklusiv uddannelse til børn og voksne med særlige behov eller udfordringer, pædagogisk innovation og reformer og særlige undervisningsområder som HIV/aids, miljø etc. – emner, som altså i stedet skal promoveres i en *policy*-dialog med myndighederne eller føres frem af civilsamfundsorganisationer overfor deres egen regering og uddannelsesmyndigheder.

Hvordan *policy*-dialogen og opfølgningen på særlige tematikker eller hensyn foregår med de nationale uddannelsesmyndigheder og beslutningstagere i hvert enkelt land, og hvilken indflydelse

⁴⁵ Danida: *Study of Joint Financing Arrangements in Danida Financed Education and Health Sector Support Programmes*. Nils Boesen. January 2006.

Danmark således øver, vil kræve en selvstændig undersøgelse, der ligger udenfor denne opgaves rammer.

Konkret monitoreres programmerne løbende fra ambassaden og som oftest i en gruppe af donorer involveret i sektoren. Hvert eller hvert andet år gennemføres større *reviews*, hvor såvel samarbejdspartnerne som 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 som oftest den ansvarlige fra ambassaden eller programkoordinator sammen med en af de to uddannelseseksperter fra Danidas Ulandsfaglige tjeneste (UFT) i København. Imellem de store *reviews* sker der en løbende opfølgning fra ambassaderne.

2.3 Fokusområder

Uddannelsesnetværket har de seneste år især lagt vægt på tre udvalgte fokusområder, som er **kvalitet i undervisningen, modersmålsundervisning og civilsamfundets rolle**. Denne analyse skal derfor omfatte, hvordan disse aspekter indgår i den danske bistand til uddannelse.

Som det er redegjort ovenfor, afhænger den danske støtte til kvalitet og modersmålsundervisning af, hvorvidt de er omfattet i de nationale sektorplaner. Hvis sådanne temaer og hensyn ikke er omfattet af landenes egne politikker, ønsker og prioriteringer, kan det højst debatteres med dem, ikke dikteres. Det er generelt erfaringen indenfor udviklingsbistand, at særlige (danske) fingeraftryk ikke udbredes og sjældent overlever på langt sigt, hvis ikke landene selv opnår en interesse for dem og indsætter dem i egne politikker og planer. Det er altså dansk politik at fremme, at særlige temaer og hensyn varetages af landene selv, frem for at Danmark skal langt ned i substansen og implementere specifikke uddannelsesinitiativ. I hvilket omfang Danmark konkret inddrager disse emner i dialogen og opfølgning med uddannelsesmyndighederne, kan ikke vurderes indenfor rammerne af denne opgave, da det ville kræve interview med uddannelsesansvarlige på ambassaderne, partlandenes repræsentanter samt adgang til review-rapporter m.m., som p.t. ikke er offentligt tilgængelige.

Programdokumentationen viser – jf. oversigten vedhæftet som annex 2 – dog meget tydeligt, at der i alle landene er stor fokus på **kvalitet**. Alle programmerne (dog med lavest vægt i det ældste program (Mozambique)) lægger vægt på og har øget kvalitet blandt hovedmålsætningerne. Det er utvivlsomt sket som en reaktion på den foregående periode, hvor indskrivning og adgang til uddannelse fik så høj prioritet, at det med tårnhøje klassekvotienter, lærermangel og skæv prioritering af ressourcerne gik ud over kvaliteten.

Denne tendens er vendt, idet kvalitet er i højsædet og konkretiseret i sektorplanernes mange visioner og planer for reformer og øgede tiltag indenfor læreruddannelse, udvikling og distribution af nye og relevante undervisningsmaterialer, udvikling af nye læreplaner, mål om nedsættelse af klassekvotienter osv. I de fleste af programmerne er der også formuleringer omkring en ønsket pædagogisk udvikling, og ligeså er der opmærksomhed på betydningen af at sætte barnet i centrum for læring og differentiere undervisningen, så flest mulige børn gennemfører den tilfredsstillende.

Der er i alle de gennemgåede sektorplaner og de danske programdokumenter opstillet målsætninger og indikatorer på forskellige nævnte kvalitative aspekter, men det er stadig en udfordring at identificere strategier og indikatorer for et kvalitativt forbedret uddannelsessystem. En begrænset kapacitet i partnerlandene er også en hæmsko for at realisere de kvalitative

målsætninger, og derfor indgår kapacitetsopbygning også som elementer i alle planer og programmer.

Op til en konference i november 2007 om **modersmåls- og tosproget undervisning** iværksatte Uddannelsesnetværket en undersøgelse af Danidas politik på området og af praksis hos 5 af de 8 sektorprogrammer⁴⁶. Undersøgelsen viser, at der ikke er én klar sprogpolitik indenfor støtten til uddannelse, men at Danmark lægger sig op ad Unescos anbefalinger om støtte til modersmålsundervisning i de første år. Undersøgelsen viser derudover, at der er stor variation i, hvorvidt og hvordan sprogproblematikken indgår i sektorprogrammerne. Den er næsten fraværende i Zambia og Mozambique, til trods for at det er en relevant problemstilling, mens det prioriteres højt i Bolivia og Nicaragua og ligeså, om end med en anden tilgang, i Nepal. Denne analyse kan tilføje, at også i programmerne i Burkina Faso og Benin er sprogproblematikken nævnt i de centrale dokumenter og rapporter. Det fremgår dog ikke eksplicit, om og hvordan det adresseres i de nationale sektorplaner, som bistanden gives til.

På benævnte konference⁴⁷ blev det endvidere diskuteret, hvilken betydning bistandsmodaliteterne har for at fremføre en særlig sprogpolitik. Grundlæggende gives der bistand til modersmålsundervisning, hvis en sådan er prioriteret i landenes egne strategier og sektorplaner. Danmark kan som donor i dialogen med landenes uddannelsesmyndigheder advokere for betydningen af en sprogpolitik, og for at modersmålsundervisning inkluderes og prioriteres i de nationale sektorplaner, men ikke diktere det. Hvorvidt og hvordan dette praktiseres fra dansk side, kan ikke besvares af denne undersøgelse.

Næsten alle programmer nævner **pigers uddannelse**, og uddannelsesrådgiverne i UFT nævner det som et hensyn, der ofte behandles i dialogen med nationale myndigheder. Ulla Tørnæs har gentagne gange på besøg understreget betydningen og nødvendigheden af, at piger får en uddannelse, og at Danmark insisterer på dette. Endvidere refererer de fleste af programmerne også til de nationale planer og mål for at inkludere handicappede børn i uddannelsessystemet og for at tilgodese specialundervisning til børn med særlige behov.

4 af de 9 sektorprogrammer, Bhutan, Benin, Burkina Faso og Mozambique, har specifikke komponenter på **teknisk erhvervsfaglig uddannelse**, spændende fra øremærket støtte til formulering af en strategi til samarbejde med specifikke institutioner omkring implementeringen af tekniske erhvervsfaglige uddannelsesinitiativer. En af grundene til de særskilte komponenter er, at området ofte sorteres under andre ministerier og derfor ikke omfattes af Uddannelsesministeriets nationale sektorplaner samt involverer andre aktører indenfor erhvervslivet og ofte også NGO'er og den uformelle sektor.

⁴⁶ p. 98 i Danida policy and practice in relation to mother tongue and bilingual education – a preliminary mapping – by Stephen Carney and Marianne Schultz, fra konferencerapport 28.-29. November 2007 – Modersmåls- og tosproget undervisning myter, realiteter og konsensus? Uddannelsesnetværket, DPU og Professionshøjskolen 2007.

⁴⁷ p. 112 i Konferencerapport 28.-29. November 2007 – Modersmåls- og tosproget undervisning myter, realiteter og konsensus? Uddannelsesnetværket, DPU og Professionshøjskolen 2007.

Civilsamfund. I forbindelse med debatten og vedtagelserne i Dakar i år 2000 om især "Handlingsplanen"⁴⁸ 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.

De fleste sektorprogrammer nævner civilsamfundet i de centrale dokumenter, men få har klargjort, hvilken rolle og støtte civilsamfundsorganisationer indenfor uddannelse forventes at spille.

Det fremgår dog, at flere af de nationale uddannelsessektorplaner omfatter støtte til – og evt. oprettelse af – forældre- eller skoleråd og bestyrelser (*school management committees* (SMC)), og dette indebærer i nogle tilfælde også træning af organisationer og repræsentanter til at varetage sådanne poster. Både i Nicaragua og Bolivia er der særskilte komponenter til støtte af civilsamfundet. I Nicaragua er der oprettet en fond, der under Unicefs forvaltning støtter civilsamfundsorganisationers arbejde med såvel *advocacy* som aids indenfor uddannelsessystemet. I Bolivia er der primært fokus på *advocacy* og støtten går bl.a. til oprindelige folks repræsentationer indenfor uddannelsessektoren, og nyligt er støtte til oprettelsen af et Observatorium på implementeringen af uddannelsesplaner og politikker startet.

I nogle af landene (fx Burkina Faso) nævnes NGO'er som relevante og nødvendige aktører på særlige områder såsom aids, udsatte børn osv. Her er civilsamfundsorganisationer *service providers* på specielle felter, hvilket er en anerkendt fremgang på særligt udfordrende eller omkostningsfyldte områder af uddannelsessystemet, fx alternative uddannelsesprogrammer, alfabetisering osv.⁴⁹ Samtidig betyder indsatsen på særlige områder, at disse civilsamfundsorganisationer har en ekspertise og erfaring, som dels kan overføres til det statslige uddannelsessystem, når dette på sigt kan overtage forpligtelserne, dels kan bruges til en kvalificeret *advocacy* indsats for disse emner.

2.4 Bistand til uddannelse gennem de danske NGO'er

En række danske NGO'er yder også bistand til uddannelse både med Danida finansiering og med andre midler. De har naturligvis ikke en fælles strategi for dette arbejde, men for så vidt angår finansiering fra Danida, skal støtten baseres på Civilsamfundsstrategiens generelle principper.

⁴⁸ Expanded commentary on Dakar Framework for Action. § 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."

⁴⁹ *Non-state providers and Public-Private community Partnerships in Education*, Aga Khan Foundation team, Unesco, 2007.

Der findes ikke et samlet overblik over eller systematisering af, i hvilket omfang og med hvilke modaliteter og formål de danske NGO'er støtter uddannelse. I Danidas projektdatabase er der under DACs kode for uddannelse registreret næsten 100 projekter, der gennemføres af andre aktører end Danida, herunder primært danske NGO'er. I Uddannelsesnetværkets egen projektdatabase (der netop er under opdatering) er opført 55 uddannelsesprojekter, der gennemføres af ca. 20 forskellige danske organisationer. De registrerede projekter spreder sig over en bred vifte af tiltag fra store programmer især indenfor humanitær bistand til uddannelse i skrøbelige stater og situationer over mindre indsatser indenfor fx innovativ pædagogik og specialundervisning til støtte til partnerorganisationers (fx lærerfagforeningers) *advocacy* arbejde og kapacitetsopbygning.

Uddannelsesnetværkets undersøgelse fra efteråret 2007 af civilsamfundets involvering i uddannelsessektorplanerne og dansk støtte hertil konstaterede, at kun få danske organisationer lavede koblingen mellem egne uddannelsesprojekter og de nationale sektorplaner. Samme undersøgelse viste, at kun få af de danske organisationer arbejder med uddannelse i de lande, hvor Danida har uddannelsessektorprogrammer, og i de lande, hvor begge parter er til stede (Bolivia, Nicaragua og Nepal), sker der nogen koordinering, men de danske NGO'er benytter ikke relationen til Danida som donor til at advokere eller netværke på vegne af sine samarbejdspartnerne.

Det er udenfor denne opgaves rammer at undersøge, hvorvidt dette har ændret sig, men et hurtigt view i projekt-databaserne tyder på, at der nok er fokus på *advocacy*, men at sektorplanerne og den nationale uddannelsespolitik fortsat ikke ydes stor opmærksomhed i de projekter, danske NGO'er gennemfører i samarbejde med lokale partner-organisationer indenfor uddannelse.

2.5 Den danske kapacitet indenfor uddannelse

Denne analyse har ikke haft til opdrag at undersøge kapaciteten hos de forskellige aktører indenfor uddannelse, men at kommentere på kravene hertil. Det er selvsagt vigtigt, at både NGO- og den statslige bistand til uddannelse baserer sig på en solid ekspertise inden for uddannelsesområdet. For uddannelsessektorprogrammernes vedkommende er der i cirka halvdelen af programmerne ansat en international programkoordinator, mens for resten løftes ansvaret for programmet af danske eller lokale ansatte på ambassaden. Da uddannelsesprogrammerne som oftest sker i samarbejde med andre donorer, indgår de ansvarlige i et team med de andre donorerers uddannelsesansvarlige. De nye bistandsmodaliteter indebærer, at der er behov for en meget bred ekspertise, der både kan håndtere de uddannelsesfaglige problemstillinger i dialogen med landenes uddannelsesmyndigheder samt også de mere administrative og finansielle relationer, når der ydes finansiering af sektorplanerne, og de nationale finansielle systemer så vidt muligt anvendes hertil.

Sektorprogrammerne følges af 2 uddannelseseksperter i Udenrigsministeriets Ulandsfaglige tjeneste, som deltager i *reviews* og *appraisals* af programmerne, samtidig med at de også varetager andre opgaver indenfor uddannelse (og andet) såsom FTI.

Kapaciteten og ekspertisen hos de danske NGO'er, der arbejder med uddannelse, har ikke været genstand for undersøgelse.

Det er ikke hensigten eller muligt at konkludere, hvorvidt der er tilstrækkelig kapacitet og ekspertise hos de danske aktører, men det kan konstateres, at Danmark og danske organisationer igennem mange år har opnået brede erfaringer indenfor mange afkroge af uddannelsesbistand. Der synes således at være en ressourcebase at trække på såvel i som udenfor Danida, hvis uddannelse prioriteres som fortsat fokusområde i den nye politik og strategi for dansk støtte til udvikling.

3. Fast Track Initiative – et eksempel på global donorkoordineret støtte til uddannelse⁵⁰

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. FTI betegnes ofte som et eksempel på en *Global Compact* i tråd 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 et mindre sekretariat hos Verdensbanken.

FTI omfatter ca. 32 donorer, såvel bilaterale, som multilaterale (de vigtigste Unesco, Unicef, UNDP og UNAids og udviklingsbankerne), mens 30 lande i Syd hidtil har fået støtte fra FTI, og yderligere 32 forventes at søge godkendelse frem til 2011. Danmark har været med siden FTIs start, men er først fra 2007 blevet bidragsyder (til den katalytiske fond).

Der er netop vedtaget en ny struktur for FTI, hvor de halvårlige partnerskabsmøder (det ene i forlængelse af de Unesco-organiserede *high level*-møder inden for EFA) i fremtiden afholdes hvert andet år som et åbent forum. I den nye struktur er det *Board of directors*, der er FTIs beslutningsdygtige myndighed (governing body), hvis repræsentanter vælges for 2 år, således at halvdelen udskiftes hvert år. Det sammensættes af:

- 4 repræsentanter for partnerlande (heraf mindst to fra Afrika) med FTI-godkendte planer eller processer (fragile states).
- 6 donorrepræsentanter, heraf 3 bilaterale valgt blandt de 5 største bidragsydere, én G8-donor, to non-G8-lande.
- 4 multilaterale institutioner, Verdensbanken, UNICEF, UNESCO og EU.
- 3 civilsamfundsrepræsentanter; 2 fra *Global Campaign for Education* (én fra en national koalition fra et partnerland, en fra en donorlands koalition) og den tredje udpeges af board of director p.t. *World Economic Forum Global Education Initiative*.

Danmark indgår i board of directors og har siden juli 2008 været co-chair sammen med Italien og Japan, men er netop blevet afløst, idet den nye struktur kom endeligt på plads på det netop afholdte møde d. 3-5. november i Rom. Co-chair systemet erstattes af en ansat og uafhængig chair/formand, der udvælges af og repræsenterer *Board of directors*. Formanden indgår ikke i beslutningsstrukturen, men varetager opgaverne mellem og forberedelsen af møderne i *board of directors*. På møde d. 3-5. november blev den tidligere leder af UNICEF Carol Bellamy valgt som chair (formand).

Formålet med FTI var – og er fortsat bl.a. – at sikre tilstrækkelig allokering af ressourcer til de lande, der gør en indsats og har en politik for at opfylde målsætningen om grunduddannelse til alle. Oprindeligt var det især formålet at sikre lande med få donorer (*donor orphans*) en blåstempling og en korterevarende finansiering, som skulle tjene til at tiltrække donorer til sektoren. Den tilgang

⁵⁰ Hvor intet andet er angivet, stammer oplysninger og tal i dette afsnit fra dokumenter fra FTI – hentet på hjemmesiden www.educationfasttrack.org.

blev imidlertid hurtigt justeret til, at FTI giver længerevarende finansiering – som oftest 3 år, og det blev besluttet, at alle støtteberettigede lande kan søge om finansiering uanset antallet af tilstedeværende donorer.

FTI har således 5 hovedmålsætninger⁵¹:

- at øge bistanden til grunduddannelse og fremme resultater på nøgle performance indikatorer.
- at støtte formuleringen af sunde sektorplaner med bred konsultation og "rimelig" finansiering fra statsbudgettet.
- at koordinere og harmonisere bistand og fremme tilpasning omkring de nationale uddannelsesplaner.
- at øge gennemsigthed og ansvarlighed for sektorresultater.
- at fremme gensidig læring om, hvad der virker for at forbedre grunduddannelses resultater (*outcome*) samt fremme de 6 EFA mål.

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. Der er nedsat en *task-force*, der undersøger muligheden for at etablere en tredje fond med henblik på at imødekomme svage/skrøbelige staters særlige behov og betingelser, hvor fraværet af en stærk stat også betyder fravær af en støtteberettiget sektorplan.

For at komme i betragtning til finansiering fra FTI skal landet have en godkendt fattigdomsbekæmpelsesplan og for finansiering fra Catalytic Fund også en godkendt (*endorsed*) uddannelsessektorplan. Den nationale uddannelsessektorplan behandles og godkendes af FTI gennem donorkoordineringen i det pågældende land under ledelse af det nationale uddannelsesministerium. FTI har udviklet en lang række guidelines, hvoraf de helt centrale er *appraisal guidelines*, der angiver en lang række indikatorer, som sektorplanerne skal opfylde for at blive godkendt, herunder garantere en betydelig indenlandsk finansiering til sektoren. *Appraisal guidelines* fra 2006 er netop suppleret med nye *guidelines for lande-styrede processer*, der fastlægger procedurerne for den landebaserede proces. Efter kritik om ensidigt at fokusere på kvantitative indikatorer er der her også indarbejdet langt mere fokus på kvalitative mål i forhold til kvalitet i uddannelsen og læringsresultater. Det skal også nævnes, at der findes *guidelines for kapacitetsvurdering indenfor uddannelsessektoren* samt andre tema-specifikke guidelines, der kan bruges som fælles referenceramme af landenes uddannelsesmyndigheder i deres samarbejde med en gruppe af donorer.

FTI fungerer i det konkrete arbejde primært på landebasis og hylder subsidaritetsprincippet, hvorefter alle beslutninger skal træffes så lokalt som muligt. FTI forsøger at praktisere Paris-erklæringen ved at undgå opbygning af parallelle strukturer og arbejder således meget ulig andre globale fonde. Dog har FTI via sin tilknytning til Verdensbanken krav om særlige administrative procedurer, som ligger ud over de nationale finansielle forvaltningssystemer. I starten af 2009

⁵¹ *Fast track – a global partnership to achieve education for all, A fast track to 2010 – educating the world's children for a better future*, FTI October 2009 p. 5 and *Education for All – FTI – Accelerating progress towards quality universal primary education. Framework*, 2004, p. 3.

gennemførtes en analyse af, hvordan FTI-landene opfylder Paris-deklarationens mål og indikatorer indenfor uddannelsessektoren, og den bekræftede, at bistanden er langt over gennemsnittet, hvad angår ejerskab og tilpasning, men også at det kniber med – og forspringet er mindre – hvad angår anvendelsen af de nationale finansielle systemer⁵².

Hidtil har det kun været Verdensbanken, der har administreret FTI-midlerne på landeniveau, men med nye modalitetsguidelines fra november 2008 blev der åbnet for andre set-up. For nylig blev en ny model for Zambia godkendt, hvorefter Verdensbanken agerer *supervising entity* overfor Holland, der som lead i donorgruppen indenfor uddannelse skal forvalte FTIs bidrag til den i forvejen eksisterende *donor basket fund* til uddannelse. Nye modeller er ligeledes under overvejelse i Burkina Faso.

I marts 2009 står 30 lande på FTIs udbetalingsliste. 16 lande modtog i 2007 støtte fra the Catalytic Fund⁵³, og i 2008 var det 12 lande. Donorgruppen består af 19 lande, hvor Holland, Norge, Storbritannien, EU, Sverige og Spanien er blandt de tungeste. 18 lande har i perioden siden 2003 bidraget med 1,5 billioner USD til den katalytiske fund, heraf 70% fra Holland, Spanien og Storbritannien. Der er ligeledes bevilget 500 mio. dollars til år 2010, som dog mangler at blive overført.

Danmark afviste indtil 2006 at bidrage til FTIs fonde med henvisning til faren for, at FTI ville indebære "at skabe nye mekanismer med dyre sekretariater. Finansiering kan lige såvel foregå via eksisterende bilaterale kanaler som ved at bidrage til FTI"⁵⁴. I 2007 blev det imidlertid besluttet at yde et bidrag på i første omgang 25 mio. danske kroner i år 2007, som året efter blev øget til 85 mio., og nu i 2009 (foreløbig) topper med et bidrag på 135 mio. kr., som iflg. forslag til finansloven fortsættes i år 2010 og frem til år 2013.

Danmark har endvidere spillet en særdeles aktiv rolle i styrelsen i almindelighed og gennem de sidste 1½ år som en del af formandskabet i særdeleshed.

De danske mærkesager i FTI har været og vil fortsat være at reformere og smidiggøre beslutningsstrukturerne i FTI og effektivisere sagsgangen med henblik på at sikre hastigheden i bistanden, at igangsætte en kampagne for genopfyldning af FTIs ressourcer (*replenishment*) samt at arbejde for at udvide FTIs råderum til at omfatte hele uddannelsessektoren og knytte an til alle EFA-målene. Der er dog i første omgang især fokuseret på at få FTI til at dække sekundær uddannelse og sikre skrøbelige staters adgang til støtte og ressourcer fra FTI.

Danmark har ydet en enorm indsats for at reformere strukturen, og den nyligt vedtagne (april 2009) og netop realiserede (november 2009) governance struktur med board of directors og ansat chair er et resultat heraf. Der er endvidere igangsat initiativer til at sikre en hurtigere udbetaling, da FTI har været stærkt kritiseret for forsinkede overførsler (kaldt *slow track initiative*), hvilket også stiller

⁵² Making Aid more effective by 2010 – 2008 survey on monitoring the Paris Declaration Indicators in selected FTI countries, FTI, march 2009.

⁵³ Catalytic Fund Interim Status Report April 2009.

⁵⁴ Svar fra Udviklingspolitisk kontor d. 19/4 2006: "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."

krav til større forudsigelighed og sikkerhed i donorerne bevilninger. Det nye set-up med Verdensbanken som *supervising entity* overfor Holland som forvalter reflekterer endvidere et forsøg på at eksperimentere med andre modaliteter og bryde Verdensbankens hidtidige monopol på forvaltningen af FTI i landene.

I foråret 2009 blev det besluttet at indlede en *replenishment* kampagne og få inddrevet nye midler til FTI – ikke kun, men også i lyset af en udvidelse af FTIs område til også at omfatte og adressere uddannelse i svage stater samt omfatte sekundær uddannelse. Ved *high level roundtable on financing for education* mødet under Verdensbankens og IMFs årsmøde i Istanbul d. 4. oktober 2009 fremførte Ulla Tørnæs, at der i 2010 er behov for, at donorerne bevilger 1,2 milliarder dollars til de 25-30 lande, der står overfor at blive godkendt af FTI. Et ønske/krav, som 14 afrikanske finans- og uddannelsesministre ligeledes fremførte på flere fora på Istanbul-mødet.

En nedsat *task force* på skrøbelige stater har igennem længere tid undersøgt mulighederne for at oprette en særlig finansieringsmekanisme, og forhandlinger herom med Unicef har indtil videre været uden resultat. Det er derfor besluttet, at de eksisterende mekanismer, m.a.o. den katalytiske fond, skal være fleksible ved behandlingen af ansøgninger fra svage stater og bøje af på kravene til sektorplanen og den indenlandske finansiering heraf. Det forventes, at enkelte svage stater (bl.a. Syd Sudan) opnår finansiering fra FTI i løbet af 2010.

Der er netop nedsat en *task force* til at undersøge mulighederne for at udvide FTIs *udstrækning* til også at omfatte sekundære og de tekniske erhvervsfaglige uddannelser (som påpeget af Afrika Kommissionen). Et første skridt kunne her være at udarbejde guidelines for, at disse niveauer integreres og budgetteres i sektorplanerne.

Med præsident Obamas tiltræden i USA kom der nye tilkendegivelser om amerikansk interesse i at øge støtten til uddannelse. Sammen med kritikken af begrænsningerne i FTI, primært tilknytningen til Verdensbanken, langsommeligheden i overførsler, begrænsningen til grunduddannelse og de første års fokus på kvantitet frem for kvalitet, og så udsigten til en ny massiv finansiering fra USA førte til, at *Global Campaign for Education (GCE)*⁵⁵ lancerede ideen om at oprette en ny *Global Fund for Education*. GCE understreger, at en sådan i høj grad skal køre efter samme principper med landebaserede programmer som FTI og som sådan videreføre FTIs erfaringer. Det kan naturligvis altid diskuteres, hvilke strukturer og formater der er mest effektive til at sikre finansiering og resultater indenfor uddannelse. At supplere eller udskifte FTI risikerer at flytte fokus væk og tage mange ressourcer til at opbygge en ny struktur, ligesom de i alt cirka 60 lande, der p.t. er knyttede til eller orienterede imod FTI, næppe har overskudskapacitet til at søge nye veje. Svaret har derfor også været, at de centrale donorer i FTI fortsætter indenfor FTIs rammer med at forbedre disse og advokere for nye ressourcer til FTI. Global Campaign for Education fortsætter sammen med andre aktører sit arbejde for etablering af en ny *Global Fund for Education*.

En ekstern evaluering af FTI ventes færdig i netop disse dage (efterår 2009) og imødeses med forventning, da den formentlig vil medføre en målrettet handlingsplan for flere reformer og forbedringer, men også med nogen bekymring for, at store reformprocesser kan skræmme donorer fra at indgå i *replenishment* kampagnen med de nødvendige midler til at sikre en opfyldelse af MDG-målene og de centrale EFA-mål før år 2015.

⁵⁵ *The next generation: why the world's children need a Global Fund for Education For All*, Global Campaign for Education, 2009.

På et møde d. 9. september 2009, hvor debatten om en ny dansk strategi for udvikling blev åbnet af Ib Petersen, nævntes det, at Danmark kan overveje, hvorvidt det i længden er effektivt og giver mening at støtte lande bilateralt med sektorprogrammer/sectorbudgetstøtte til nationale uddannelsesplaner, når det også gøres gennem FTI. Der sættes altså nu spørgsmålstegn ved, om FTI – modsat den oprindelige hensigt med at tiltrække flere donorer gennem sin tilstedeværelse – i stedet kan erstatte, at mange forskellige donorer skal være til stede og hver især bidrage til uddannelse. Hermed rejses en relevant debat om de optimale former og modaliteter for støtte til uddannelse og især, hvordan en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem donorerne opnås, således at ressourcerne optimeres, og der holdes et tilstrækkeligt teknisk-fagligt niveau i opfølgningen.

På den ene side er FTI landebaseret, og FTIs støtte til nationale sektorplaner forudsætter således en aktiv landegruppe af donorer, men på den anden side viser al erfaring, at effektiviteten ikke øges med antallet af forskellige donorer – tværtimod. Der kan således være gode grunde til ikke at insistere på tilstedeværelsen som bilateral donor, hvis der i samme lande er aktive ligesindede donorer, der kan spille sammen med FTI, kanalisere de nødvendige ressourcer og løfte ansvaret for et fornuftigt partnerskab med de nationale uddannelsesmyndigheder. På den anden side synes det nødvendigt, at Danmark har et antal sektorprogrammer, som giver erfaring og indsigt nok til at spille en aktiv rolle i donorsammenrendet i almindelighed og i FTI i særdeleshed. Det kan give god mening, at de ligesindede (Norge, Sverige, Holland, Canada etc.) donorer indgår en arbejdsdeling og ansvarsfordeling for modtagerlandene, hvis såfremt de også sikrer, at den samlede finansiering af uddannelse fortsætter på minimum samme niveau. En udfasning af sektorprogrammer vil ikke være forsvarlig, hvis ikke FTI bidraget øges tilsvarende.

Hvis Danmark finder, at FTI er den mest effektive form for støtte til uddannelse og kan erstatte uddannelsessektorprogrammer i de lande, FTI støtter (Zambia, Nicaragua, Benin, Burkina Faso, Mozambique og netop godkendt Nepal (september 2009)), er det som minimum vigtigt at sikre, at tilsvarende ressourcer overføres hertil, idet et nok så imponerende bidrag på 135 mio. til FTI ikke også kan gøre det ud for et antal sektorprogrammer.

Vi vil i næste kapitel se på det aktuelle omfang af dansk bistand til uddannelse, hvordan finansieringen har udviklet sig igennem det sidste årti, og hvordan det tegner i den kommende finanslovsperiode.

4. Omfanget af den danske bistand til uddannelse

Danmark har tiltrådt Dakar-erklæringen fra 2000 og dermed også erklæringens formulerede forpligtelse til at sikre udviklingslandene tilstrækkelige ressourcer til at opfylde 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."

Danmarks commitment til MDG'erne og dermed til at sikre grunduddannelse til alle er ligeledes indiskutabelt. I dette afsnit vil omfanget af den danske bistand til uddannelse og udviklingen heraf blive kortlagt med henblik på at kunne analysere, hvordan Danmark reelt prioriterer ressourcer til bistand til uddannelse.

Danmark yder udviklingsbistand til uddannelse ad flere kanaler. Bistanden til de multilaterale institutioner går til uddannelse, i det omfang disse støtter uddannelse. Via den bilaterale bistand gives støtte til uddannelse i form af uddannelsessektorprogrammer i programsamarbejdslande, via (under)komponenter i andre sektorprogrammer⁵⁶, enkeltprojekter i programsamarbejdslande, som komponenter i større programmer, fx under den humanitære bistand, naboskabsprogrammet, genopbygnings- og overgangsbistand, samt projekter bevilget lokalt (via ambassadernes decentrale bevillingskompetence) og endelig de danske NGO'ers uddannelsesindsatser, der implementeres med Danida bevillinger. Støtten til uddannelse opgøres (bortset fra (under)komponenter i andre sektorprogrammer) statistisk jævnfør DACs guidelines for sektorfordeling og publiceres hvert år i Danidas årsberetning, ligesom den afrapporteres til OECD/DACs database.

Der er imidlertid markante forskelle mellem tallene i Danidas årsberetning og tallene i DACs statistiske database. Det skyldes, at DAC pt. kun medtager forbruget på sektor-registrerede bevillinger, hvilket i praksis betyder, at bevillinger, der gives gennem de danske NGO'er, samt mindre projekter, ikke tælles med. Det medfører konkret, at tallene i DACs opgørelse altid er mindre end tallene i Danidas årsberetning, men det er sidstnævnte, der er præcise. DACs system er under revision, og det forventes, at DAC og Danidas årsberetning om få år vil være identiske. Indtil da må man desværre nøjes med de helt utilstrækkelige total-tal i årsberetningen, idet Danida ikke offentliggør eller har en offentlig tilgængelig database der medtager alle beløb. Det er derfor ikke muligt at se på forbrug i enkelte lande eller fordelingen mellem projekter, programmer og NGO-bistand uden at skulle belaste en hårdtarbejdende medarbejder i UM. Opgørelser over bistand til uddannelse i CAF-lande kan således kun findes ved at tage til takke med DACs tal selvom disse altså formentlig ligger under de faktiske tal.

I DACs database opgøres både tal for overførte/forbrugte (*disbursed*) bistandsmidler samt for bevillinger (*commitments*) besluttet i det pågældende år. Det er altså to fundamentalt forskellige opgørelsesmetoder – hhv. *hvor mange penge er i år givet til uddannelse* (hvilket ofte er besluttet flere år tidligere), og *hvor mange penge er i år besluttet at give til uddannelse* (i løbet af en kommende årrække). Begge opgørelser er relevante, og når man vil vurdere tendensen og den politiske prioritering af en sektor som uddannelse, giver det naturligvis god mening at analysere tallene for bevillinger og herudfra vurdere, hvordan uddannelse kan forventes at blive finansieret i fremtiden. Man skal imidlertid være opmærksom på, at fx Danmark – i sin overensstemmelse med

⁵⁶ Fx miljøundervisning i miljøprogrammer, landbrugsuddannelse som del af landbrugsprogrammer etc.

principper og ønsket om forudsigelighed og langvarige bevillinger – bevilger sektorprogrammer for en periode på 4-5 år. Hvis mange sektorprogrammer bevilges det samme år, som det var tilfældet i 2005 efter en politisk beslutning om at opprioritere uddannelse, vil Danmarks tal ligge meget højt det år, mens der efterfølgende år så ikke bevilges så store beløb, fordi programmerne er kørende. Bevillingstallene kan altså helt naturligt vise meget store udsving og fald mellem enkelte år, som ikke er udtryk for politiske prioriteringer.

Mange årsrapporter (fx *Global Monitoring Report*, *Global Campaigns* årlige *School reports* samt Red Barnets *Last in Line*) anvender DACs tal, men vælger ofte kun at angive og vurdere tallene for bevillinger (*commitments*), endda ofte for et enkelt år, og så se på ændringer heri i forhold til foregående år. Det giver nogle helt fejlagtige konklusioner⁵⁷, hvor lande som Danmark, der netop opfylder modtagerlandenes stærke ønsker om langsigtede forudsigelige bevillinger, kritiseres for ikke nødvendigvis at have samme bevillingsniveau hvert år. Hvis sådanne opgørelser skal være informative og danne grundlag for vurderinger, er det altså nødvendigt at vurdere og sammenholde tallene både for bevillinger og for forbrug og se på tendensen over en længere årrække.

Ved den nuværende regerings tiltræden i 2001 blev der udtrykt klare intentioner om at opprioritere den danske bistand til uddannelse, og der blev således opstartet 5 nye uddannelsessektorprogrammer. Der blev imidlertid også afsluttet en række eksisterende uddannelsessektorprogrammer, bl.a. som følge af at Danmark trak sig ud af nogle af de programsamarbejdslande⁵⁸, hvor der var igangværende uddannelsessektorprogrammer.

Frem til 2006 opstillede regeringen i de årlige prioriteringsplaner måltal for, hvor stor en andel af den bilaterale bistand forskellige nøglesektorer skulle udgøre⁵⁹. Denne tilgang blev dog opgivet i 2006 med henvisning til, at sådanne sektormål for hver donor ikke var hensigtsmæssige i det intensiverede donorsamarbejde, som Paris-deklarationen og *aid effectiveness* dagsordenen lægger op til. Det giver naturligvis ikke mening, hvis donorerne ligefrem kæmper om at få lov til at finansiere de samme sektorer for at leve op til egne måltal, mens andre sektorer eller problemer forbliver underfinansierede. Ikke desto mindre så vi i kapitel 1, at behovene for bistand til uddannelse langtfra bliver indfriet i dag, og at donorlandene således har et fælles ansvar for at øge deres bidrag, hvis år 2015 målene skal nås, og Dakarerklæringen indfries. Med *replenishment* kampagnen i FTI er der taget et fælles initiativ til at øge bistanden til uddannelse, men de enkelte donorer har fortsat god grund til også at vurdere relevansen af at øge deres bilaterale bistand til uddannelse.

⁵⁷ Et eksempel er Danmarks bevilling til FTI, der blev besluttet i 2007 for en toårig periode 2007-2008, hvorefter Danmark med denne metode ville kunne kritiseres for ikke at have bevilget midler til FTI i 2008, fordi bevillingen er vedtaget i 2007.

⁵⁸ Malawi og Eritrea.

⁵⁹ Efter sin tiltræden i 2001 begyndte den nuværende regering at offentliggøre årlige prioriteringsplaner, og i de første år indeholdt disse indikative måltal for, hvilken andel af den bilaterale bistand de forskellige sektorer skulle tildeles. I prioriteringer for dansk bistandspolitik fra juli 2003 "En verden til forskel" fremgår det, at den danske sektorbidand 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. Ligeså fastslog Danidas årsberetning for 2004, (s. 9), at bistand til uddannelse i år 2008 skulle udgøre 15% af den bilaterale bistand og det nævnes også i den såkaldte MDG mål 8-rapport for 2004 s. 21.

4.1 Dansk bistand til uddannelse i tal

Den danske udviklingsbistand opdeles i to hovedkategorier⁶⁰ – den multilaterale bistand, der kanaliseres gennem multilaterale institutioner som FN-organisationer, Verdensbanken og andre (herunder Fast Track Initiative, som forvaltes af Verdensbanken), og den bilaterale bistand, der kanaliseres fra den danske stat til specifikke lande eller regioner, hvorunder også hører bistand der kanaliseres af og gennem danske NGO'er.

Med Danmarks beslutning om at yde minimum 0,8% af bruttonationalindkomsten (BNI) til udviklingsbistand har beløbet i årevis været støt stigende i takt med den økonomiske vækst. Det er imidlertid også signalet i Finanslovsforslaget for 2010-2013, at bistanden ikke beskæres, selvom væksten i BNI skulle blive negativ i den kommende periode. Det forventes således, at Danmark i år 2009 samt årene fremover minimum fastholder det nuværende niveau for udviklingsbistand.

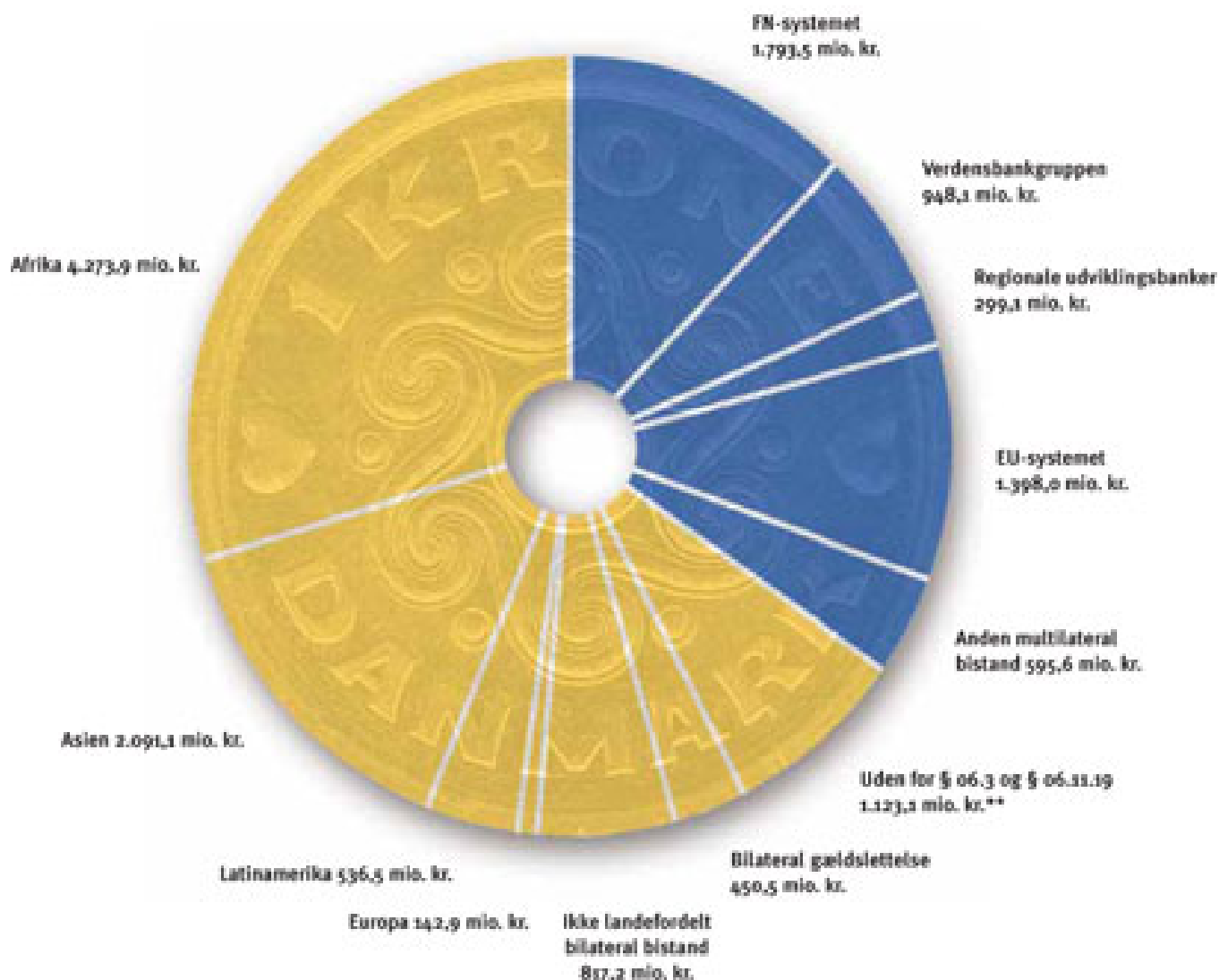
I år 2008 beløb udviklingsbistanden sig til i alt 14,469,6 mia. kr. svarende til 0,82% af BNI.

⁶⁰ Desuden opgøres en tredje kategori, der betegnes som statslig bistand uden for § 06.3 og § 06.11.19. Tallene refererer til bestemmelser i finansloven og omfatter bl.a. administrationsomkostninger ved bistanden, bistand til modtagelse af flygtninge, gældsslettelse og en større post til fællesskabsfinansieret EU-bistand.

Bistand i alt: 14.469,6 mio. kr.

Bilateral bistand
9.435,2 mio. kr. - 65,2%

Multilateral bistand
5.034,4 mio. kr. - 34,8%



4.2 Danmarks multilaterale bistand til uddannelse

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). Netop fordi den multilaterale bistand er kendetegnet ved IKKE at være øremærket til specifikke indsatser, er det ikke muligt at lave en præcis opgørelse over, hvor stor en del af den multilaterale bistand der går til uddannelse, men sammensætningen af den danske multilaterale bistand kan vurderes.

Først og fremmest skal nævnes, at bidraget til FTI, der forvaltes af Verdensbanken, har øget Danmarks multilaterale bistand til uddannelse væsentligt. Danmarks bidrag til FTI beløb sig i 2007

til 25 mio. kr., blev i 2008 øget til 85 mio. kr. og er for 2009 igen steget til 135 mio. kr. Tilsvarende er bidraget til FTI i finanslovsforslaget for 2010-2013 budgetteret med 135 mio. kr. årligt. Dette beløb udgør over 2 % af den danske multilaterale bistand og er således steget væsentligt siden Uddannelsesnetværkets undersøgelse i 2006.

Blandt de øvrige multilaterale institutioner, der især arbejder inden for uddannelse, er primært EU, Unicef, Unesco og Verdensbanken (med de regionale udviklingsbanker).

Det danske bidrag til Unicef, der ifølge GMR-rapporten⁶¹ anvender 5-9% af sine midler på uddannelse, beløb sig i 2008 til 180 mio. kr. og er faldet støt siden 2004, hvor det beløb sig til 243,7 mio. kr. En yderligere nedskæring på 25 mio. af bidraget til Unicef er budgetteret i finanslovsforslaget, der dermed lander på et niveau på 155 mio. kr. årligt i perioden 2010-2013⁶². Nedskæringen vakte en større politisk debat om Danmarks multilaterale engagement generelt og indenfor uddannelse.

Danmarks bidrag til Unesco beløb sig i 2008 til 21,7 mio. kr., hvilket er en stigning fra 4 mio. kr. i 2004, der blev foretaget allerede i 2006, bl.a. m.h.p. at styrke Unescos kapacitet til at varetage rollen som koordinator for *Education for All*-målene.

For *European Development Fund* (EDF), som Danmark i 2008 bidrog med 489 mio. til, anvender iflg. GMR ca. 6% af deres bistand til uddannelse, mens Verdensbanken (IDA) iflg. GMR giver ca. 12% af deres bistand til uddannelse. En mindre del af Danmarks multilaterale bistand er afsat til særlige indsatser, hvoraf ingen ifølge Danidas årsberetning for 2008 er specifikt rettet mod uddannelse, og det tidligere danske bidrag øremærket til Unicefs arbejde for pigers uddannelse (UNGEI) er ophørt.

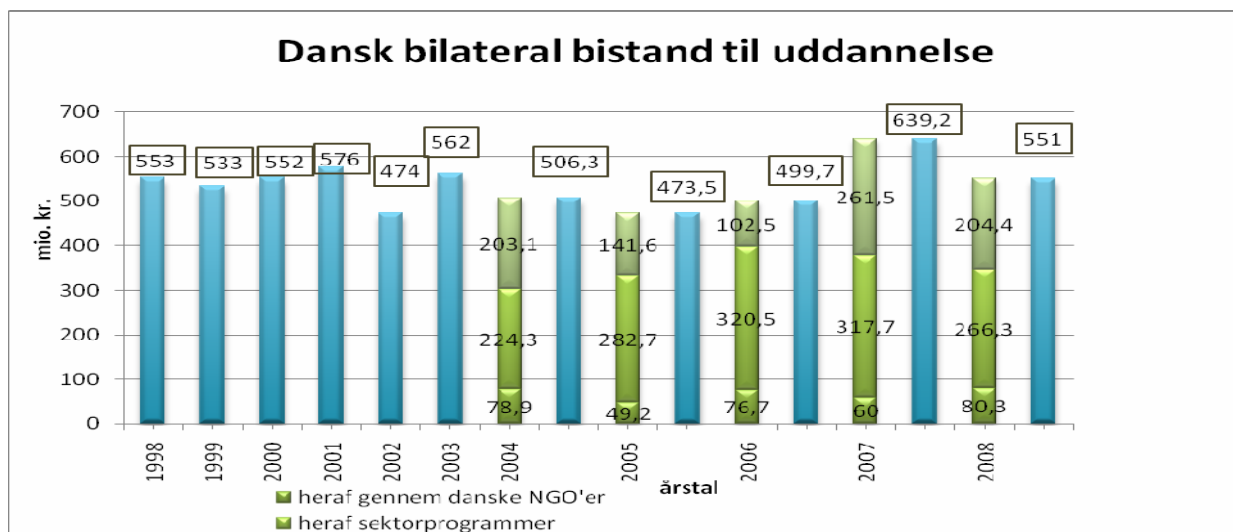
4.3 Danmarks bilaterale bistand til uddannelse

Danmark har aktuelt uddannelsessektorprogrammer i 8 af de 15 programsamarbejdslande samt i Afghanistan og en større bilateral indsats i Sudan. Endvidere gennemføres en række uddannelsesprojekter i mange lande, både som del af større programmer (naboskabsprogrammet, overgangsbistand etc.) og gennem den decentrale bevillingskompetence hos ambassaderne samt via de danske NGO'ers bistand til uddannelse. Således har Danmark ifølge Projekt og Program Oplysnings databasen (PPO) i alt 159 igangværende uddannelsesprojekter i 2008 (heraf også sektorprogrammer), hvoraf 9 er sektorprogrammer, øvrige 56 gennemføres af Danida, mens de resterende 94 projekter gennemføres af forskellige danske NGO'er og uddannelsesinstitutioner samt enkelte andre aktører. Det må siges at være et meget stort antal forskellige indsatser.

Af nedenstående diagram baseret på Danidas årsberetninger fremgår det, at den danske bistand til uddannelse i absolutte tal kan siges at være konstant gennem de sidste 10 år. Bistanden til uddannelse beløber sig med mindre udsving over årene til ca. 550 mio. kr. årligt. Hvis man korrigerer tallene for inflation og opgør tallene i faste priser (*constant prices*), er den danske bistand til uddannelse således faldet i takt med inflationen.

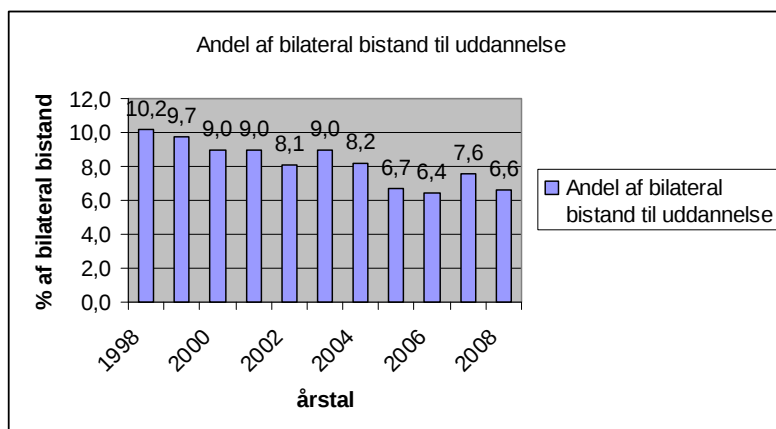
⁶¹ EFA Global Monitoring Report 2009, p. 393, angiver, at af Unicefs bistand gik 5% i 2006 og 9% i 2005 til uddannelse.

⁶² Finanslovsforslaget, s. 136, begrundet nedskæringen med ønsket om, at Unicef yderligere styrker reformerne af FN-organisationerne, samt at der med nedskæringen "frigøres midler til opfølgning på Afrika kommissionens arbejde".



De grønne opdelte søjler afspejler fordelingen mellem Danida-projekter (øverst), sektorprogrammer (midten) og projekter gennemført af danske NGO'er (nederst).

Det er iøjnefaldende, at tallet for den bilaterale bistand til uddannelse i 2008 på 551 mio. er stort set identisk med beløbet 10 år tidligere i 1998. Da den bilaterale bistand i samme periode er steget fra ca. 4,5 mia. kr. i år 2000 til 8,3 mia. kr. i 2008, er uddannelsesbistandens andel af den bilaterale bistand faldet i perioden. Nedenstående diagram viser, at procenten gennem de sidste 10 år svinger mellem 6% og 10% med en klar tendens til fald fra 10,2% i 1998 til 6,6% i 2008 (om end der skal tages visse forbehold for skift i opgørelsesmetoder⁶³).



Jf. Danidas løbende årsberetninger år 2000-2008.

⁶³ Der er i perioden sket adskillige skift i opgørelsesmetoder både for den totale bistand og for den bilaterale bistand. Der sker løbende ændringer (senest i 2008) over, hvad der opgøres som hhv. bilateral og multilateral bistand, hvilket betyder, at den bilaterale bistand i dag er højere, end hvis man havde brugt samme opgørelsesmetode som før 2003, og procenten bliver således skævvredet lavere. Derudover omfatter bistandstallene siden 2003 nye udgifter (til fx modtagelse af flygtninge), ligesom Danced midler i samme periode er indregnet, hvad de ikke var før 2003.

For at opgøre omfanget af den danske bilaterale bistand til uddannelse i CAFS-lande (Conflict Affected Fragile States) må der tilses til DACs statistiske database, som altså ikke omfatter tal for mindre projekter og bistanden gennem de danske NGO'er og således er lavere end de reelle tal. Der er stor forskel på hvordan Fragile states eller CAFS-lande defineres og hvilke lande der falder ind under definitionen varierer selvsagt over tid⁶⁴. Nedenfor er den danske bistand til uddannelse i de lande som Red Barnets Last in Line rapport har valgt at definere som CAFS-lande opgjort. Last in Line har en liste på 28 CAFS-lande hvoraf Danmark har ydet bistand til uddannelse i de 9 lande indenfor perioden 2005-2007;

Dansk bistand til CAFS-lande mio. USD	2005	2006	2007	TOTAL
disbursement million \$ current				
Afghanistan	5,2	1,7	11,3	18,2
Cambodia	0,1	0,3		0,4
*Irak			6,4	6,4
Myanmar		0,6	2,3	2,9
*Nepal	2,1	7,8	10,6	20,5
*Rwanda	0,1	0,3	0,9	1,3
Somalia	0,4	0,8	0,8	2
Sudan	0,4	4,3	13,3	18
*Uganda	0,3	0,8	1,2	2,3
Total education	8,6	16,6	46,8	
Total Denmark disbursement all sectors	38	53,2	80,8	
percentage to CAFs	22,6	31,2	57,9	
of total education aid reported to DAC				
Omregnet til mio. DKK (rate 5.2)	44,72	86,32	243,36	
*lande ikke med på WBs CAF-liste				

Oversigten indikerer at den danske bistand til uddannelse i CAFS-lande er stærkt stigende og i 2007 udgør over halvdelen af den bilaterale bistand til uddannelse, der er rapporteret til DAC. Det ses også at de tunge modtagerlande er Sudan, Afghanistan og Nepal, samt i 2007 også Irak, hvilket bekræfter det danske engagement i uddannelsessektoren som en væsentlig del af post-konflikt indsatsen. Det skal dog bemærkes at tallene falder lidt anderledes ud hvis man anvender Verdensbankens liste over Fragile States, hvorefter Irak og Nepal ikke omfattes. Det skal endelig understreges at opgørelsen kun indeholder den bilaterale bistand, mens en del af den multilaterale bistand går til uddannelse, idet de multilaterale aktører ofte anses som de bedst egnede aktører i netop i skrøbelige situationer.

Tallene for den bilaterale bistand til uddannelse omfatter også den bistand til uddannelse, der kanaliseres gennem danske NGO'er, og af skemaet nedenfor fremgår de præcise tal for NGO'ernes bistand til uddannelse for periode 2005-2008.

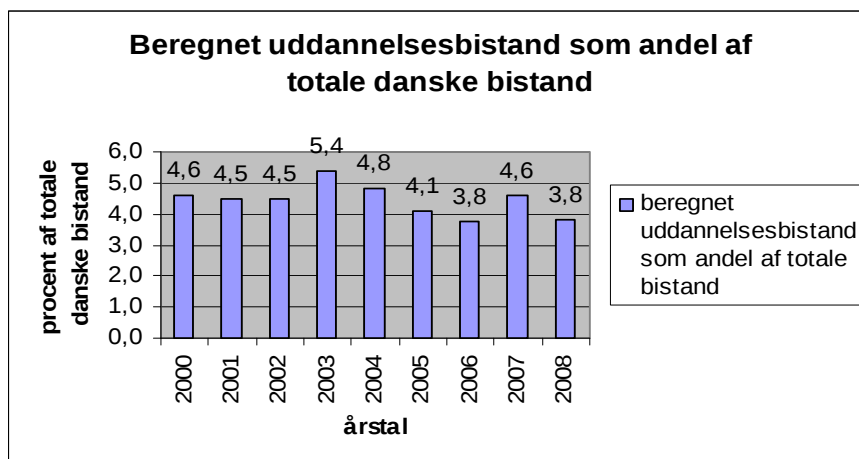
⁶⁴ Der er visse forskelle på Last in Lines liste og Verdensbankens seneste liste med 34 Fragile States fra 2007 (www.worldbank.org/wbsite/external/extaboutus/IDA), hvor førstnævnte omfatter Nepal, Irak, Rwanda og Uganda, mens Verdensbanken ikke har disse lande med på deres liste. Verdensbankens liste omfatter 12 lande som Last in Line ikke har med på deres liste, men det er alle lande der ikke modtager dansk bistand til uddannelse.

Bistand til uddannelse gennem danske NGO'er i mio. kr.					
Årstal	2004	2005	2006	2007	2008
Mio. kr. til uddannelse	78,9	49,2	76,7	60	80,3
Andel af NGO-bistand %		5,5	7,9	6,4	8,4

Det er bemærkelsesværdigt, at det (kun?) er mellem 5,5 og 8,4% af NGO-bistanden, der går til uddannelse. Det skal dog bemærkes, at støtte til advocacy arbejde eller kapacitetsopbygning af lokale organisationer indenfor uddannelse kan være opgjort under andre sektorkoder og derfor ikke medtaget her.

Tallet har, som det ses, ligget mellem 75 og 80 mio. i perioden, men med udsving på hhv. 50 og 60 mio. i 2005 og 2007. Med beløbet på 80 mio. kr. i 2008 udgør NGO-bistanden således ca. 15% af den danske bilaterale bistand til uddannelse. Da der ikke er nogen samlet strategi eller plan for NGO'ernes udviklingsbistand, er det ikke muligt at forudsige, hvorvidt disse tal vil ændre sig.

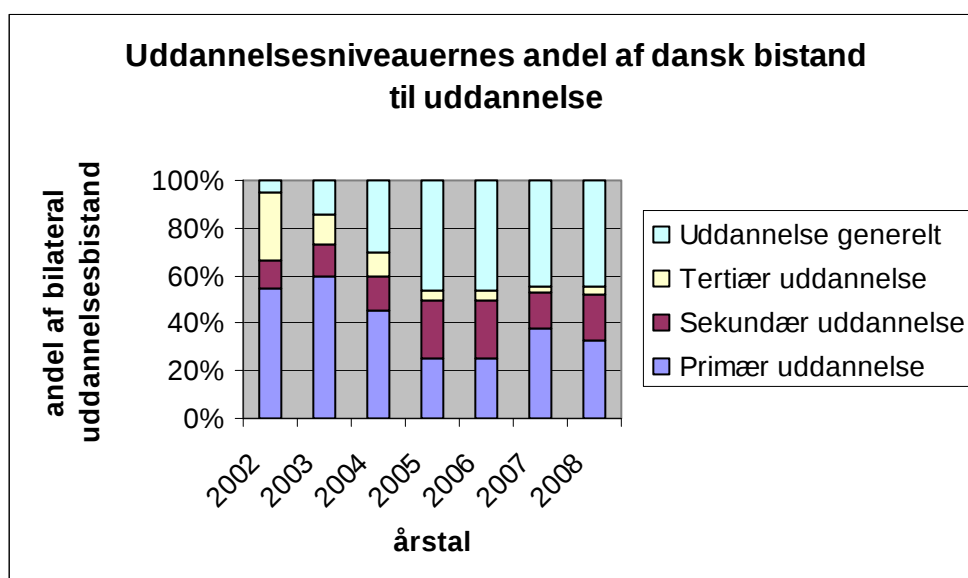
Mens den bilaterale bistand til uddannelse således har været nogenlunde konstant i absolutte tal, så kan det danske bidrag til FTI siges at kompensere for den manglende stigning i den bilaterale bistand til uddannelse. Nedenfor har vi derfor set på, hvilken andel af den totale danske bistand der går direkte til uddannelse gennem bidrag til FTI sammenlagt med den bilaterale bistand⁶⁵. Det kan konstateres, at der stadig sker et fald i andelen af bistand til uddannelse, der dog udjævnes, men ikke opvejes af bidraget til FTI. Dog kan stigningen i FTI-bidraget med 50 mio. kr. fra 85 mio. kr. i 2008 til 135 mio. kr. i 2009 indebære en stigning, hvis den totale bistand ikke stiger pga. lave vækstrater i BNI og den bilaterale bistand til uddannelse holdes konstant.



⁶⁵ Her er altså ikke medregnet bistand til uddannelse gennem andre multilaterale kanaler end FTI eller midler til uddannelse via den generelle budgetstøtte, som imidlertid er så stabilt lav, at den ikke influerer væsentligt på udviklingen.

4.3.1 Uddannelsesbistanden fordelt på uddannelsesniveauer og sektorsammenligning

Det fremgår af nedenstående diagram, at Danmark helt i tråd med internationale mål yder en væsentlig del af uddannelsesbistanden til primær uddannelse. Der ses dog en tendens til, at denne andel er faldende, men dette forklares primært med, at tallene for generel uddannelse er tilsvarende stigende. Det skyldes, at flere midler til uddannelse gives som en bredere støtte til uddannelsessektoren (sektorbudgetstøtte eller støtte til sektorplaner, der omfatter både primær, sekundær og anden voksen-uddannelse) og derfor figurerer under generel uddannelse, hvoraf en væsentlig andel (ca. 40-75%) går til primær uddannelse.

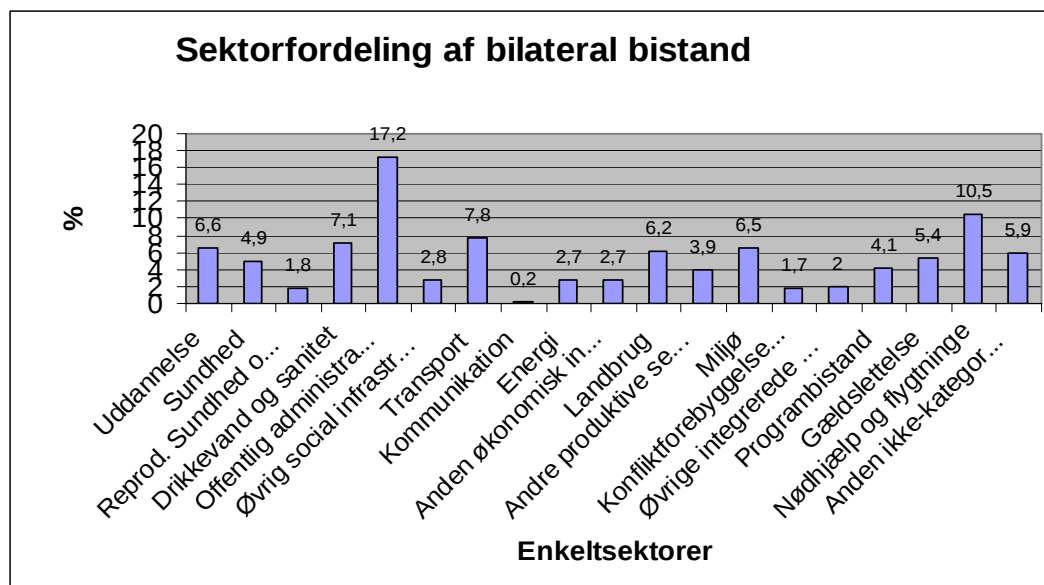


Det kan således anslås, at over halvdelen af Danmarks bistand til uddannelse går til grunduddannelse. Danmark kritiseres i den seneste Global Monitoring Report 2009⁶⁶ (p. 215) for signifikante fald i bistanden til grunduddannelse mellem 2005 og 2006, men det forklares formentlig af, at det er bevillinger (*commitments*) og ikke forbrug/overførsler (*disbursement*), der opgøres. Bevillingerne har tilsyneladende været lavere væsentligt lavere i 2006 end i 2005, da en række flerårige sektorprogrammer blev bevilget (*committed*) i 2005.

Det kan endvidere konstateres, at Danmarks øgede fokus på sekundær uddannelse kan anes i fordelingen af uddannelsesbistanden, men at denne stigning i højere grad ser ud til (endnu?) at ske på bekostning af støtte til tertiær uddannelse, som er faldende i perioden og blev markant højere prioriteret i 2002.

Sammenligner man uddannelse med de øvrige sektorer, der modtager dansk bistand, viser nedenstående diagram, at for 2008 lå uddannelsessektoren med 6,6% af den bilaterale bistand på en fjerdeplads efter offentlig administration og civilsamfund (17,2%), drikkevand og sanitet (7,1%), og transport (7,8%).

⁶⁶ GMR 2009 p. 215.



I lyset af en debat om fokus i en ny dansk strategi for støtte til udvikling er det måske mere interessant at bemærke den meget store spredning af den danske bistand over meget forskelligartede sektorer med hver en temmelig begrænset andel af bistanden. Sagt på godt dansk er leverpostejn smurt meget tyndt ud over en meget stor rundtenom rugbrød. Der synes at være god mening i at diskutere en fokusering på færre sektorer, hvor man i stedet kan spille en stærkere rolle og prioritere en højere faglig kapacitetsopbygning i både ude- og hjemmesystem.

4.3.2 Generel budgetstøttes bidrag til uddannelse

Danmark er endvidere med til at bidrage til uddannelse i de lande, der modtager generel budgetstøtte, idet en andel af en generel støtte til implementering af et lands fattigdomsbekæmpelsesplan (PRSP eller PRS'erne) eller til det nationale statsbudget vil gå til uddannelsessektoren. Fast Track Initiative (FTI) anslår, at det gennemsnitligt er ca. 15-20% af generel budgetstøtte, der går til uddannelse, dog med store variationer mellem landene. FTIs indikative måltal angiver, at 20% af de nationale statsbudgetter bør gå til uddannelse, så højt sat kan det anslås, at 20% af dansk generel budgetstøtte kan siges at gå til uddannelse. Omfanget af den danske generelle budgetstøtte er imidlertid fortsat begrænset, og i 2008 beløber den sig til i alt 311 mio. DKK til 7 lande⁶⁷, hvilket giver en beregnet (indirekte) støtte til uddannelse på 62,2 mio. svarende til 0,66% af den bilaterale bistand.

Niveauet for den danske generelle budgetstøtte har været meget svagt stigende, men i Finanslovsforslaget er der ingen tegn på, at den generelle budgetstøtte vil øges betydeligt i den nærmeste fremtid. Et realistisk bud er altså, at generel budgetstøtte maksimalt vil udgøre ca. 5% af

⁶⁷ Iflg. oplysning fra Danida var det Benin, Mozambique, Tanzania og Vietnam, Ghana, Burkina Faso og Bhutan, der har modtaget budgetstøtte i 2008 (tallene for generel budgetstøtte fremgår ikke af Danidas årsrapport for 2008).

den danske bilaterale bistand i de næste par år, hvoraf ca. 15%-20% kan anslås at gå til uddannelse. Det indebærer, at andelen af den danske bilaterale bistand, der går til uddannelse, øges med ca. 0,75-1% procentpoint.

Det kan imidlertid være relevant, at man i forbindelse med bevillinger af generel budgetstøtte analyserer, hvilken andel af de nationale statsbudgetter der går til uddannelse, med henblik på at sikre, at uddannelse har en prioritet i modtagerlandenes udviklingsplaner.

4.4 Omfanget af den danske bistand til uddannelse i fremtiden

Det er ikke muligt at fremskrive omfanget af den totale danske bistand til uddannelse, da såvel NGO-bistanden som enkeltprojekter og programkomponenters budgetter ikke er tilgængelige. For de 9 uddannelsessektorprogrammer er der angivet indikative årlige budgettal i forslaget til finansloven, og tallene ses i nedenstående oversigt. Det viser, at den årlige bistand til uddannelsessektorprogrammerne forventes at toppe med 426 mio. i 2009, og derefter forudses et fald i det samlede beløb til ca. 374 mio. i 2011 efterfulgt af en ny stigning i 2012 og 2013 til ca. 385 mio. Disse tal er indikative tal og bliver som oftest lavere i virkeligheden, fordi implementeringen forsinkes eller hæmmes, bl.a. af en svag (absorptions-)kapacitet i modtagerlandene. Budgetterne giver dog en ide om den forventede tendens. Sammenlignet med forbrugstallene for de foregående år på sektorprogrammerne, der har ligget omkring de 300 mio. årligt de sidste 4 år, ser finanslovsforslaget ud til at indebære en stigning, men det er for tidligt at vurdere, om implementeringen og forbruget kan stå mål med budgetterne og realisere stigningen.

Forventede udbetalinger	2009	2010	2011	2012	2013	I alt
iflg. finanslovsforslag 2010-2013						
Benin	25	25	30	40	40	160
Bhutan (omfatter sociale sektorer, ikke kun uddannelse)	26	26	26	26	12	116
Bolivia	22	25	30	30	40	147
Burkina Faso	20	18	24	24	24	110
Mozambique	85	91	35			211
Nepal	98	75	75	110	110	468
Nicaragua*						
Zambia	35	37	44	46	48	210
Afghanistan	115	105	110	110	110	550
I alt mio. kr. pr. år	426	402	374	386	384	1972
*Nicaragua programmet er indstillet pga. den politiske situation efter Finanslovsforslagets udarbejdelse – Plantal for Nicaragua i FL2010	38	25	26	40	40	169
Plantal for dansk bidrag til FTI	135	135	135	135	135	675

Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at sektorprogrammet i Afghanistan er klart det største uddannelsesprogram og beløber sig til samme volumen som de fire mindste sektorprogrammer tilsammen.

Til opfølgning på Afrika kommissionens anbefalinger er der i finanslovsforslaget for 2010 afsat 225 mio. for år 2010, 145 mio. i år 2011, 225 i 2012 og endelig 100 mio. i 2013 til alle kommissionens fem initiativer. Det fremgår ikke, hvor stor en del heraf der tilegnes de to uddannelsesinitiativer, ligesom det heller ikke fremgår, hvorvidt disse initiativer forventer finansiering fra anden side, og det har ikke været muligt at få denne information eller budgetter for initiativerne fra udenrigsministeriet.

4.5 Konklusion på omfanget af den danske bistand til uddannelse

Global Campaign for Education⁶⁸ har lavet en beregning for, hvor meget de forskellige donorlande vægtet efter deres rigdom (målt i BNI) burde yde i bistand til uddannelse for at dække det finansieringshul, der anslås til at være på årligt ca. 11.000 mio. dollars til grunduddannelse og ca. 17 milliarder dollars, hvis alle EFA-mål skal nås. Ifølge den beregning, bør Danmark yde 0,8% af finansieringshullet (svarende til at Danmarks GNI udgør 0,8% af det samlede GNI for OECD-lande) og Danmarks såkaldte *Fair Share*, betyder at der årligt bør gives 88 millioner dollars, svarende til ca. 450 millioner DKK, til grunduddannelse og i alt 136 millioner dollars, svarende til knap 700 millioner DKK til uddannelse generelt. I 2008 udgjorde Danmarks bilaterale bistand til uddannelse (ifølge egne opgørelser) altså ca. 79% af den beregnede *Fair Share*, men når der hertil lægges 20% af den generelle budgetstøtte⁶⁹, samt bidraget til FTI, så når Danmark med i alt 698 mio. lige akkurat op på sin *Fair Share* i 2008. Danmark ydede i 2008 dog kun ca. 300 mio. til grunduddannelse og således kun ca. 65% af den beregnede *fair share* til grunduddannelse, men der hersker stor usikkerhed på beregningerne af bistanden til grunduddannelse⁷⁰

Hvis finanslovens indikative budgettal holder, og der derudover fortsat ydes en relativt stor bistand til uddannelse gennem projekter og de danske NGO'er, vil Danmark kunne fastholde at opfylde sin *fair share*, men det kræver en bevidst indsats og en politisk prioritering af uddannelse i fremtidens danske udviklingsbistand.

Når tallene for den danske bistand til uddannelse analyseres, skal disse sammenholdes med tallene for såvel den internationale bistand som estimerne for behov og finansieringshuller i udviklingslandene. Det er kun relevant at diskutere enkelt donorers sektorspecifikke bistand, fordi der er et indiskutabelt stort behov for øget finansiering til såvel grunduddannelse som til en bredere kvalitativ udvikling af uddannelsessektoren, herunder de tekniske erhvervsfaglige uddannelser i de fleste udviklingslande.

⁶⁸ Metoden er beskrevet i *Class of 2007*, Global Campaign for Education, 2007 p. 18, men tallene for finansieringsbehov er siden opdateret i *Achieving Universal Basic Education*, ODI October 2009 p. 15, GCE (baseret på GMR) og *Last in Line* 2009.

⁶⁹ Beregnet for 2008 til at udgøre ca. 62 millioner DKK jvnf. kapitel 4.3.2, samt bidrag til FTI på 85 mio. i 2008

⁷⁰ I beregninger for bistand til grunduddannelse, jf. GMR og *Last in Line*, så medregnes en tredjedel af den ikke-niveau-specificerede uddannelsesbistand samt 10% af den generelle budgetstøtte som bistand til grunduddannelse.

I en række lande er der udarbejdet fælles landestrategier mellem mange donorer, "*Joint assistance strategy*" (JAS), hvori det tilstræbes, at donorerne fokuserer på eller koncentrerer sig i hver sin sektor, frem for at alle bidrager lidt til hver eneste sektor eller klumper sig sammen i de samme sektorer. Det kan derfor være uhensigtsmæssigt, at nogle donorer insisterer på eller har faste måltal for, hvor meget bistand de skal give til specifikke sektorer. Det vigtige er, at donorerne tilsammen løfter ansvaret for at sikre tilstrækkelig finansiering af uddannelsessektoren, hvilket vi imidlertid konstaterede i det første afsnit af denne rapport om den globale finansiering af uddannelse reelt ikke sker i tilstrækkeligt omfang til at sikre, at MDG mål 2 og 3 og de 6 EFA-mål nås.

Danmark kan derfor påtage sig et endnu større ansvar for, at der mobiliseres og rejses ressourcer til uddannelse, ved at gå i fronten med at øge egne bidrag til uddannelse, men også ved at fremme en stigning i bistanden til uddannelse i de øvrige internationale fora. Danmark har spillet en stor rolle for at igangsætte *replenishment* kampagnen i FTI. Det kan være et godt afsæt for at advokere for, at fx EU og andre donorer øger deres bistand til uddannelse, og for at sikre en kohærent udviklingspolitik, hvor Danmark bruger sin indflydelse i IMF til at forhindre, at udviklingslande pålægges en så restriktiv finanspolitik, at offentlig uddannelse ikke kan finansieres og udvikles tilstrækkeligt.

På landeniveau kunne Danmark påtage sig et medansvar for prioritering af uddannelse, også i de programsamarbejdslande, hvor man ikke har specifikke uddannelsesprogrammer. Især i lande, hvor der gives generel budgetstøtte, er det relevant, at fremskridt i uddannelsessektoren monitoreres som en del af resultatmonitoreringen af den generelle budgetstøtte. Netop gennem donorsamarbejde omkring JAS'erne er det oplagt at se på helheden i fattigdomsbekæmpelsesstrategierne og også fokusere på uddannelse uden selv at være direkte donor i den sektor.

Hvis den bilaterale bistand til uddannelse skal øges, kan der enten opstartes flere uddannelsesprogrammer og indsatser, og/eller størrelsen på de eksisterende programmer og på den generelle budgetstøtte kan øges. Da tendensen i øjeblikket er at skære ned i antallet af sektorer, kommer det næppe på dagsordenen at opstarte nye uddannelsesprogrammer i de lande, hvor der ingen er, medmindre Danmark for alvor koncentrerer sin bistand og vælger uddannelse som én af meget få sektorer, der prioriteres og opbygges spidskompetence indenfor.

Danmark kan også opprioritere uddannelse ved at øge volumen på de eksisterende sektorprogrammer, hvor der er behov for det, men der skal dog tages højde for, at problemet i flere tilfælde er, at end ikke det bevilgede beløb implementeres pga. svag implementeringskapacitet, der ikke kan holde trit med egne budgetter og sektorplaner. De fleste programmer må fortsat omfatte planer og budgetter for langsigtet kapacitetsopbygning m.h.p. at opnå en national og lokal uddannelsesforvaltning, der kan løfte opgaverne og omsætte sektorplanerne i praksis.

Annexer

Annex 1 – Terms of Reference

Studie af den danske bistand til uddannelse

Uddannelsesnetværket har som et af sine formål at styrke den bistandspolitiske debat i relation til uddannelse blandt NGOerne, forsknings-verdenen, Danida og offentligheden. I relation til dette formål fik netværket i 2006 udarbejdet undersøgelsen *Analyse af den danske udviklings-bistand til uddannelse*, fulgt op i 2007 med yderligere undersøgelser vedr. mere kvalitative aspekter af uddannelsesbistanden. Vi ønsker nu at følge op på disse undersøgelser med et studie af såvel den kvantitative som den kvalitative udvikling i den danske uddannelsesbistand – også set i lyset af øvrige bistandspolitiske udviklinger såsom Paris Deklarationen, de internationale valutainstitutioners politik og den danske Afrika Kommission.

Formål med undersøgelsen:

Undersøgelsens formål er at bidrage til diskussion af udviklingen i den danske bistand til uddannelse. Delmål for undersøgelsen er:

- At redegøre for udviklingen i uddannelsesbistandens størrelse og finansieringsmodaliteter.
- At analysere udviklingen i den danske bistand til uddannelse i relation til ændringer i bistandsarkitekturen og øvrige bistandspolitiske udviklinger.
- At analysere kvalitative aspekter og prioriteter i den danske uddannelsesbistand.

Baggrund:

Analyse af den danske udviklings-bistand til uddannelse blev udarbejdet i 2006 ved konsulent Marianne Victor Hansen, MVH-Consult. Rapporten satte fokus på, at uddannelse i juli 2003 var blevet udpeget til at være én af de største sektorområder og modtage 15 % af den danske bistand, men at der tilsyneladende ikke skete den forventede stigning i midlerne til uddannelsesbistand. Rapporten lagde derfor vægt på en afdækning af bistandens omfang og indhold og gav også nogle bud på, hvorledes støtten kunne øges, bl.a. gennem bidrag til Education for All – Fast Track Initiative (EFA-FTI). Den understreger også vigtigheden af at støtte civilsamfundene i syd og deres inddragelse i planlægning, monitorering og evaluering, såvel nationalt som lokalt. Rapporten blev diskuteret med udviklingsministeren ved flere lejligheder, dels ved en paneldebat afholdt af Uddannelsesnetværket i november 2006, dels i en debat i avisen 'Udvikling', som resulterede i en udmelding om, at man fra regeringens side ikke ønskede at lægge sig fast på en bestemt procentfordeling mellem sektorer, men at uddannelse fortsat er vigtig i den danske bistand. Efterfølgende er Danmark gået aktivt ind i EFA-FTI, har for nylig haft plads i den internationale styrekomite og er netop blevet valgt til at sidde i bestyrelsen for EFA-FTI.

Uddannelsesnetværket ønsker nu 3 år efter at undersøge, hvilken udvikling der har været i den danske bistand til uddannelse, dels i forhold til bistandens størrelse bilateralt og multilateralt, dels i forhold til finansieringsmodaliteter. Samtidig ønsker vi i undersøgelsen at afdække andre aspekter af den danske bistand til uddannelse, som relaterer sig til nyere forandringer i bistandsarkitekturen, øvrige bistandspolitiske udviklinger samt mere kvalitative elementer ved bistanden. Uddannelsesnetværket har tidligere sat fokus på forskellige temaer indenfor uddannelsesbistanden, som netværkets medlemmer finder vigtige: Kvalitet i uddannelse er et tema og fokusområde for et af netværkets temagrupper og har været diskuteret bl.a. ved et dialogmøde med Danidas uddannelsesrådgivere i marts 2007. Modersmåls- og tosproget undervisning var i fokus på en konference afholdt i 2007, hvor vi fik udarbejdet undersøgelsen *Danida's policy and*

practice in relation to mother tongue and bilingual education – a preliminary mapping, og civilsamfundets inddragelse i udformning og monitorering af uddannelsespolitik i Syd blev undersøgt og debatteret ved udarbejdelsen af studiet *Danish Aid for Education and Civil Society Involvement*, 2007. Vi ønsker i denne undersøgelse også at følge op på disse studier af de mere kvalitative aspekter af den danske uddannelsesbistand.

Undersøgelsen:

Der ønskes en undersøgelse af udviklingen i den danske bistand til uddannelse i perioden august 2006 – august 2009 med særligt henblik på:

- *At redegøre for udviklingen i den danske uddannelsesbistands størrelse og finansieringsmodaliteter:* Der ønskes her en opdatering af den analyse af statistik for dansk bistand til uddannelse, som blev udført i den forrige undersøgelse i 2006, dels med hensyn til den bilaterale og multilaterale bistand, herunder budgetstøtte og støtte til Education for All – Fast Track Initiativet, bistand til uddannelse via danske NGO'er og såvidt muligt opdelt på støtte til svage stater (CAF-lande). Desuden ønskes en udredning af sammenligning mellem tal fra forskellige opgørelser som DAC, Danida's årsrapport samt Global Campaign for Education. Endelig ønskes en analyse af planerne for fremtidig uddannelsesbistand under bevilling til opfølgning på den danske Afrika Kommission.
- *At analysere udviklingen i den danske bistand til uddannelse i relation til ændringer i bistandsarkitekturen og øvrige bistandspolitiske udviklinger:* Her ønskes en kort gennemgang af, hvordan internationale udviklinger eventuelt har påvirket den danske bistand til uddannelse, herunder Paris Deklarationen og bistandsharmonisering, de internationale valutainstitutioners politik samt den økonomiske krise (bl.a. med inddragelse af et nyere studie fra GCE, *Education on the Brink*, april 2009). Derudover ønskes en analyse af, hvilken rolle Danmark har spillet for at påvirke disse internationale strukturer. Der lægges her især vægt på, hvilken rolle Danmark spiller som aktiv aktør i EFA-FTI, hvilke politikker man søger at fremme og hvordan. Endelig ønskes det inddraget, hvordan øvrige ændringer i den danske bistandspolitik kan have påvirket uddannelsesbistanden, herunder især decentraliseringsprocessen med udlægning af kompetence til de danske ambassader samt arbejdet i den danske Afrika Kommission.
- *At analysere kvalitative aspekter og prioriteter i den danske uddannelsesbistand.* Her ønskes afdækning og analyse af, hvilke mere kvalitative prioriteter der lægges vægt på i uddannelsesbistanden fra dansk side og hvordan. Dette ønskes belyst ved specifikt at se på, om og hvordan der gives prioritet til følgende tre områder: fremme af kvalitet i uddannelse, modersmåls- og tosproget undervisning samt inddragelse af civilsamfund i Syd i udformning og monitorering af uddannelsespolitikken (her er det relevant at inddrage ovennævnte tidligere undersøgelser lavet af Uddannelsesnetværket).

Konsulentopgaven

Konsulentens opgave vil være at tilrettelægge undersøgelsen, fremskaffe relevant materiale, udarbejde spørgeskemaer og interviewguides, foretage og bearbejde interviews samt at udfærdige den endelige rapport på dansk. Konsulenten udarbejder indledningsvis et kort konceptpapir med beskrivelse af metode og detaljeret disposition for studiet, som godkendes af Uddannelsesnetværket. Konsulenten vil derudover have til opgave at præsentere rapporten og deltage i diskussionerne på et opfølgende møde/konference.

Annex 2 – Oversigt over uddannelsessektorprogrammer

Land	Periode	Sektorprogrammets fokusområder/overordn. formål	Særlige komponenter	Seneste bevilling	Seneste bevilling (beløb)	Forventede tilsagns-bevillinger jf. finanslovs-forslag	Civilsamfunds-inddragelse eller støtte til CS	Modersmål tosproget
BENIN	2005-2013 ...	Forbedre udd.muligheder for børn/unge m. særligt fokus på piger/ynge kvinder i landområderne: - Forøge adgangen til grund- & faglige udd. - Forbedre kvalitet af udd. - Styrke forvaltning i Ministeriet.	1. Grundskole udd. (herunder bl.a. skolekantiner + handicappede) 2. Fagudd.	2005-2011	198,50 mio. *)	250 mio. fra 2012	Programmet er formuleret i tæt samarb. m de beninske myndigheder, civilsamfundet, øvrige donorer.	Støtte alfabetisering af voksne, særligt kvinder, på lokalsprogene. Al undervisn. (2005) foregår på fransk – et fremmedsprog for 9 ud af 10, som starter i 1. klasse.
BHUTAN	2013 slut. (2003-2008 forlænget til marts 2009, fortsættes derefter under Social Sektor Program)**)	Fastholde og udvikle kvaliteten af uddannelse: - Infrastruktur - Videreudd. af lærere - Lige adgang for alle til primær skoleudd.	1. Sektor budgetstøtte til sundheds og uddannelse (Udd: Ministeriets 5-års-program m. fokus på primær udd. + lige adgang for alle) 2. Øremærket kvalitetsudvikling af tekniske udd. 3. Teknisk bistand og programadmi.	2008-2013 – under sociale sektorer	140 mio. (sammen m. sundhedssektor)	-	-	En teknisk gn.gang har fuldført en omfattende kvalitetssikring + anmeldelse af udd.sektoren. Dette har medført nye læseplaner for engelsk, matematik og bhutanesisk (dzongka)
BOLIVIA	2005-2013 ...	Lige adgang til et tosprogligt og interkulturelt udd.system af høj kvalitet. (2 prioritetsområder er tosproglig, interkulturel undervisning og udd.systemets relevans for arbs.markedet, herunder tekniske udd.)	1. Generel støtte til POMA (undervis. ministeriets 5-årige sektorplan – undtagen løn og bonusordn til lærere) 2. CS-aktiviteter (se rubrik)	2005-2010	180 mio.	115 mio. fra 2010	En mindre del af den danske støtte er til CS-aktiviteter, herunder særligt støtte til oprindelige folks udd.råd (CEPOS) samt til etablering af observatorium til CS' overvågning af gn.førelsen af offentlige politikker på udd.området	- Et prioritetsområde er tosproglig, interkulturel undervisning. - En mindre del af den danske støtte er til CS-aktiviteter, herunder særligt støtte til de oprindelige folks udd.råd (CEPOS) -

Land	Periode	Sektorprogrammets fokusområder/overordn. formål	Særlige komponenter	Seneste bevilling	Seneste bevilling (beløb)	Forventede tilsagns-bevillinger jf. finanslovs-forslag	Civilsamfunds-inddragelse eller støtte til CS	Modersmål tosproget
BURKINA FASO	2005-2010 ...	- Øge adgangen til grund udd. - Forbedre kvalitet & relevans af udd. - Alfabetisering af unge og voksne med særlig fokus på pigers og kvinders adgang til udd. - Styrke kapacitet i Ministeriet.	1. Grundudd. 2. FONAENF, en autonom national fond, der har til opgave at finansiere og udvikle alfabetiseringsprog. i alle 43 provinser. 3. Særlige strategiske initiativer (som hører med i deres 10-års-plan (for basisudd.), men ikke er blevet tilstrækkeligt prioriteret). 4. Støtte til formulering af politik og strategi for erhvervsudd.	2005-2010	100 mio	120 mio fra 2011	Oprettelse af skolekomiteer og forældreforeninger søger man at styrke de lokale ejerskab til skolerne. Generelt synes staten at være indstillet på at lade private aktører, herunder NGO'er, udføre dele af prog., herunder forsøg m. skolekantiner, distrib. af skolemateriel & forsøgsundervisning	Private aktører, herunder NGO'er, skal udføre dele af prog., herunder forsøg m. forsøgsundervisn. (satellitiskoler & tosprogede skoler). Kvalitet: Inspireret af resultater fra eksperimenterende skoler vil man indføre tosproget undervisning.

Land	Periode	Sektorprogrammets fokusområder/overordn. formål	Særlige komponenter	Seneste bevilling	Seneste bevilling (beløb)	Forventede tilsagns-bevillinger jf. finanslovs-forslag	Civilsamfunds-inddragelse eller støtte til CS	Modersmålsproget
MOZAMBIQUE	Forventes udfaset v. udløbet af det nuværende program i 2011***)	Øget adgang til kvalitetsudd. for alle & udvikling af infrastruktur: - Pigers adgang - Forbedring af skoleforvaltningen - Udd. & videreudd. af lærere - Opførelse af skoler & lærerseminarer	- Hiv/AIDS (særligt tilsagn på 30 mio. i 2009) 1. Planlægning & ledelse 2. Grundskoleudd. 3. Eftergrundskoleudd. 4. Lærerudd. & faglig udvikling 5. Infrastruktur 6. Hiv/AIDS 7. "Endvidere indledes et samarbejde om støtte til de tekniske uddannelser" (PPO)	2008-2011 (forlængelse af eksisterende bevilling 2002-2007 indenfor samme budgetramme)	560 mio.	-	Demokratiseringsprocessen i sektoren vil blive søgt fremmet gn. støtte til opbygning af skoleråd og inddragelse af CS.	-
NEPAL	1992-2013 ...	- Øge adgang til undervisn., især for piger og marginaliserede grupper. - Højne undervisn. standard i det off. skolesystem. (kvalitet og relevans) - Forbedre institutionel kapacitet.	1. Grundskole for Alle 2. Støtte til sekundær udd.	2004/2005 - 2009	283,9 mio.	220 mio. 2009-2012 330 mio. fra 2012	Skolebestyr. skal overtage ledelsen af landets skoler (bestyrelser er med deltagelse af lokalbefolk. og lærer/forældreforeninger). Der fokuseres på undervisning, der retter sig mod alle Nepals befolkningsgrupper, bl.a. gn. indførelse af modersmålsundervisning.	Der fokuseres på undervisning, der retter sig mod alle Nepals befolkningsgrupper, bl.a. gn. indførelse af modersmålsundervisning.

Land	Periode	Sektorprogrammets fokusområder/overordn. formål	Særlige komponenter	Seneste bevilling	Seneste bevilling (beløb)	Forventede tilsagns-bevillinger jf. finanslovs-forslag	Civilsamfunds-inddragelse eller støtte til CS	Modersmålsproget
NICARAGUA * programmet forlænges formentlig ikke efter 2009	2005-2009/2013 ...*	- Øget adgang til udd. - Forbedret kvalitet i undervisn. - Støtte regeringens reform af udd.sektor - CS aktive deltagelse i udformning af undervisn.politikken - Give den autonome regering på Atlanterhavskyst kapacitet til at tage højde for flersproget undervisning - Forbedret udd. af handicappede børn	1. Økonomisk og teknisk støtte til undervisn.ministeriets sektorplan. 2. Støtte til CS's udd.politiske arbejde (herunder HIV/AIDS & forældres aktive deltagelse i skoleråd). 3. Støtte til forbedret undervisn. Atlanterhavskyst	2005-2010	185 mio.	120 mio. i ultimo 2009 + 100 mio. i 2013	OBS: Omlæggelse i 2009 medførte forøgelse af bistanden til CS. Programmet støtter CS's aktive deltagelse i udformningen af uddannelsespolitikken og komponenten viste gode resultater i 2008 Nyt curriculum blev udarbejdet bl.a. gn. en høringsproces Nicaraguas regering har etableret en koordinationsstruktur, som på udd.området rummer en række arb.grupper, hvori CS deltager aktivt i koordinationen. Indflydelse på den udd.politiske debat begrænses af svag kapacitet hos CS	Mål at give de autonome regeringer på Atlanterhavskyst nødvendig kapacitet til effektivt at gn.føre en undervisningsplan, som medtager behovet for flersproget undervisning til befolkningens overvejende oprindelige befolkning.

Land	Periode	Sektorprogrammets fokusområder/overordn. formål	Særlige komponenter	Seneste bevilling	Seneste bevilling (beløb)	Forventede tilsagns-bevillinger jf. finanslovs-forslag	Civilsamfunds-inddragelse eller støtte til CS	Modersmåltosproget
ZAMBIA	1996-2013...	Udd. til alle (herunder sikre pigers adgang til udd.systemet). - Adgang til udd. (nye klassevær. + vedligeholdelse af eksisterende). - Kvalitet i udd. (bedre lærerudd. + læseplansudvikling + bedre undervisn.materialer) - Effektivitet i forvaltningen (især lokale kapacitet, kvalitetsmonitorerings-systemer på skoleplan, tiltag til incitamentsstruktur til lærere + til fastholdelse af elever i skolesystemer. - Lige adgang til udd. (indskrivn. + fastholdelse af piger og børn m. særlige behov)	1. Basketfunding 2. Teknisk bistand (5 mio.) 3. Ikke allokerede til særlige indsatser for at fremme innovative ideer og tilgange (10 mio.)	2007-2011	115 mio.	300 mio. fra 2011	-	-
AFGHANISTAN	2003-2012****)	Udd. for alle med fokus på pigers skolegang og støtte til det afghanske udd.fremstød i Helmand.	1. Generel uddannelse 2. Udvikling af curriculum 3. Reform af udd.admi.	2007-2008 forlænget til marts 2010	72 mio.	85 mio. i 2010 (angivet i teksten OBS: men også angivet i tilsagnsskemaet: 110 mio. i 2011, 2012, 2013)	-	-

Annex 3 – Kildefortegnelse

Africa Commission: *Chairman's Summary from the Second Meeting of the Africa Commission*, Addis Ababa, 20 November 2008

Africa Commission: *Thematic Conference on the Educational Challenge, Ouagadougou, Burkina Faso, 16th June 2008. Conference Report and Recommendations*

Africa Commission: *Background Paper on Educational Challenge*, Conference the Educational Challenge in Ouagadougou, 16th June 2008

Africa Commission: *Discussion Paper on Educational Challenge*, Conference the Educational Challenge in Ouagadougou, 16th June 2008

Africa Commission: *Fact Sheet – Commission on Effective Development Cooperation with Africa*, Version 05/2009-03

Africa Commission: *Promoting Post-Primary Education and Research*, [www.africacommission.um.dk/en/menu/Report/Initiatives/Educationand Research](http://www.africacommission.um.dk/en/menu/Report/Initiatives/EducationandResearch)

Africa Commission: *Realising the Potential of Africa's Youth*, Report of the Africa Commission, May 2009

Africa Commission: *The Copenhagen Statement*, Adopted on the third meeting of the Africa Commission in Copenhagen on 6 May 2009

Cambridge Education, Mokoro & Oxford Policy Management: *Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative. Preliminary Report. Executive Summary. Draft*, 9 April 2009

Council on Foreign Relations - Center for Universal Education: *A Global Education Fund: Toward a True Global Compact on Universal Education. Executive Summary, Working Paper*. Gene B. Sperling, November 2008.

Council on Foreign Relations: *Toward a Global Fund for Education?* Transcript, November 20, 2008. http://www.cfr.org/publication/17839/toward_a_global_fund_for_education.html

DAC, sector: 112: *Støtte til Grundlæggende Uddannelse*. Nr 2003/7, April 2004

Danida: *Danida's NGO-samarbejde 2008*. Maj 2009.

Danida: *Education*. Danida Sector Policies. August 2001

Danida: *Regeringens udviklingspolitiske prioriteter. Plan til udgiftsrammer for bistandssamarbejdet for 2010-2014*. August 2009.

Danida: *Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene*. December 2008

Danida: *Study of Joint Financing Arrangements in Danida Financed Education and Health Sector Support Programmes*. Nils Boesen. January 2006

Danida, Technical Advisory Service: *Monitoring and Indicators in the Education Sector, Technical Note*. April 2005

Education for All – Fast Track Initiative Secretariat: *Guidelines for Appraisal of the Primary Education Components of an Education Sector Plan*. March 2006

Education for All – Fast Track Initiative: *High-level Roundtable on Financing Education for All. Annual Meetings of the World Bank and International Monetary Fund. Istanbul, Turkey – Sunday 4 October, 2009. Meeting Transcript.*

Fast Track Initiative: *Board of Directors Meeting, Thursday September 10, 2009, Minutes*

Fast Track Initiative: *Capacity Development in the Education Sector – within the Education for All Fast Track Initiative, February 2008*

Fast Track Initiative: *EFA FTI Newsletter. Volume 1, Issue 6. September 22, 2009.*

Fast Track Initiative: *Education for All – Fast Track Initiative (FTI) – Accelerating progress towards quality universal primary education, 2004*

Fast Track Initiative: *Education for All – Fast Track Initiative (FTI) – Governance of the Partnership*

Fast Track Initiative: *Fact Sheet – The Catalytic Fund: Filling the Financing Gap during Implementation. Updated January 17, 2008*

Fast Track Initiative: *Fact Sheet – The Education Program Development Fund and The Catalytic Fund, Updated January 17, 2008.*

Fast Track Initiative: *FTI Catalytic Fund. Interim Status Report. Copenhagen, Denmark, April 22, 2009*

Fast Track Initiative: *FTI Country Level Process Guide, February 2009*

Fast Track Initiative: *FTI support to education in fragile states: A Progressive Framework.*

Fast Track Initiative: *Making Aid More Effective by 2010 – 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration Indicators in Selected FTI Countries, March 2009*

Fast Track Initiative: *News Release: African Ministers Appeal to Donor Countries to Keep Poor Students in School During Economic Crisis and Beyond. Istanbul, October 1, 2009*

Fast Track Initiative: *Proposal on Replenishment of the Education for All Fast Track Initiative.*

Fast Track Initiative: *The EFA-FTI Modality. Guidelines. November 2008*

Fast Track Initiative: *The Road to 2015 – Reaching the Education Goals, Annual Report 2008.*

Finansministeriet: *Forslag til Finanslov for finansåret 2010. Anmærkninger §§ 1- 16.*

Global Campaign for Education: *Regional and National Civil Society Education Funds. Proposal for FTI EPDF Committee in Oslo, December 2008. Submitted 14th November 2008*

Global Campaign for Education: *Class of 2007 – School Report, GCE 2007*

Håndværksrådet for store og mellemstore virksomheder – *Danish Federation of SMEs comments to the Africa Commissions initiative 3, Vocational Training & Research, 23. Feb. 2009*

IMF; *Creating policy space – Responsive design and streamlined conditionality in recent low-income country programs, IMF September 2009.*

ODI, *Achieving Universal Basic Education, ODI October 2009*

OECD Development Centre: *Policy Insights – Evaluating the Effects of Vocational Training in Africa, based on the African Economic Outlook 2008, No. 61, April 2008, www.oecd.org/dev/insights*

International Save the Children Alliance: *Last in Line, Last in School 2009 – Donor trends in meeting education needs in countries affected by conflict and emergencies*. Save the Children. Rewrite the Future. 2009.

The Danish Africa Commission: *NGO forum note*, May 2009-11-05

The Danish NGO Education Network and the Child and Youth NGO Network in collaboration with the Union of Education Denmark and the Danish Federation of Small and Medium-Sized Enterprises: *Technical and Vocational Skills Development in Africa: the Role of NGOs*. 24th and 25th February 2009.

Uddannelsesnetværket: *Analyse af den danske udviklingsbistand til uddannelse*. MVHConsult 2006

Uddannelsesnetværket: *Analysis: Danish aid for education and civil society involvement in national education sector plans in Bolivia and Nepal*. MVHConsult. Commissioned by the Danish Education Network, November 2009

Uddannelsesnetværket: *Feedback vedr. Afrika Kommissionens konference i Burkina Faso 16. juni 2008*. Til Afrika Kommissionen, cc: NGO-Forum & Uddannelsesrådgiverne i BFT, Danida

Uddannelsesnetværket: *Modersmåls- og tosproget undervisning myter, realiteter og konsensus?* Konferencerapport. 28.-29.november 2007. NGO uddannelsesnetværket i samarbejde med Professionshøjskolen København og Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Århus Universitet.

Ingeniørforeningen i Danmark: *Uddannelse- udvikling og udfordringer*. Møde d.11-05-2005 i Ulandsfagligt Selskab

UNESCO: *Non-State Providers and Public-Private-Community Partnerships in Education*. Background Paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2008. Education for All by 2015: will we make it?. Aga Khan Foundation team 2007

UNESCO: *Overcoming inequality: why governance matters*. EFA Global Monitoring Report 2009.

UNESCO: *Summary - Overcoming inequality: why governance matters*. EFA Global Monitoring Report 2009

Analyse af dansk bistand til uddannelse

© Uddannelsesnetværket 2009

Udarbejdet af: Marianne Victor Hansen, MVH Consult

Forside og opsætning: Trine Uldall, media-now.dks

Rapporten er udarbejdet med midler fra Danida under en bevilling til netværket.

Det er tilladt at citere fra udgivelsen og at kopiere dele af udgivelsen med angivelse af kilde

Uddannelsesnetværket
- Fagligt netværk for dansk NGO-bistand til uddannelse i Syd
C/o IBIS
Nørrebrogade 68B
2200 København N
Tlf.: 35 20 05 40/35 35 87 88

www.uddannelsesnetvaerket.dk