

Utbildning i utvecklingssamarbetet

En kartläggning och sammanställning av biståndet till utbildning i ett svenskt och internationellt perspektiv

Anders Johnson

Rapport på uppdrag av Svenska Uneskorådet

2017

Inledning

Utbildning är en grundläggande mänsklig rättighet och en nyckelfaktor för ökat välbefinnande, förbättrad hälsa, demokrati och jämställdhet i världen. Utbildning är en väg ut ur fattigdom och utsatthet. Därför borde alla barn i världen få gå i skolan och utveckla sina möjligheter till ett liv med god hälsa, inkomst och möjlighet att påverka. När barn går i skolan gynnas både familjen och samhället i stort. Särskilt viktigt att rikta fokus på flickorna då många av dem fortfarande står utanför skolan. En flicka som fått gå i skolan - särskilt fullfölja sekundärskolan - föder färre barn och löper också mindre risk att drabbas av hiv eller andra sjukdomar. Skolans miljö håller barn på tryggare avstånd från trafficking och annan grym exploatering.

Sådana och liknande kommentarer kan man se i många nationella och internationella deklarerationer och policydokument gällande utvecklings-samarbetet. Utbildningssystem måste möta människors behov under hela livet – från tillgång till förskola över grundskoleutbildning till att alla unga personer ges möjlighet till gymnasie-, yrkes- och högre utbildning. Det stora antalet män och kvinnor som inte är läs- och skrivkunniga visar på behovet av vuxenutbildning. Trots att betydande insatser har gjorts och fortfarande görs världen över inom utbildningsområdet är behoven långt ifrån täckta. Det är snarare så att gapet mellan tillgängliga resurser och behov ökar.

Länderna själva har ansvaret att sörja för barns och ungdomars utbildning, men stöd utifrån vad gäller de fattigaste länderna är nödvändigt. Det internationella stödet till utbildning i utvecklingsländer har dock stagnerat och den andel av biståndet som går till utbildning har minskat sex år i rad. Även det svenska biståndet har reducerats såväl till volym som geografisk spridning trots framhävandet av utbildningens centrala betydelse för fattigdomsbekämpning och utveckling i vid bemärkelse.

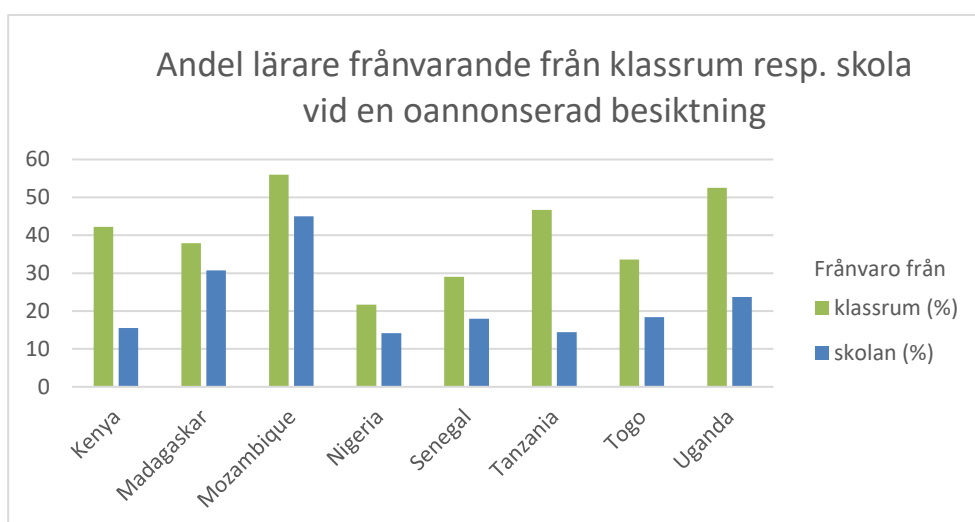
Det globala utbildningsbiståndet fördelas inte heller efter behov, då länder och regioner som har högre kostnader och färre resurser ofta inte får den uppmärksamhet och det stöd de behöver. I Afrika söder om Sahara finns över hälften av alla världens barn utan skolgång, men endast 26 procent av det totala utbildningsbiståndet för grundskoleutbildning riktas dit.

I det följande görs en mer översiktlig genomgång av läget inom utbildningsområdet, policy och program för åtgärder inom det internationella och svenska utvecklings-samarbetet med data huvudsakligen relaterade till 2015/2016.

Framsteg men växande utmaningar

Sett i ett globalt perspektiv har betydande landvinningar gjorts inom utbildningsområdet. En majoritet av unga som växer upp i fattigdom kan ofta, till skillnad från sina föräldrar, räkna, läsa och skriva. Könslaserade skillnader har minskat markant på alla utbildningsnivåer, men stora skillnader kvarstår mellan olika regioner, mellan stad och landsbygd och, inte minst, mellan fattiga och rika hushåll. Trots stora insatser inom utbildningsområdet världen över är uppskattningsvis fortfarande 263 miljoner utan skolgång varav 61 miljoner utanför primärskolan, motsvarande 9 procent av åldersgruppen, och 62 miljoner utanför *lower secondary* (högstadiet) motsvarande 16 procent av åldersgruppen.¹ Till det ska läggas att idag finns uppskattningsvis 758 miljoner vuxna världen över som inte är läs- eller skrivkunniga, två tredjedelar av dessa är kvinnor. En oroväckande siffra som inte minskar nämnvärt. Om föräldrarna inte har råd eller motivation att skicka barnen till skolan, spelar det inte så stor roll om det finns en skola att gå till. Vuxenutbildning borde ha en given prioritet i utbildningssatsningar.

Men deltagande i skolan betyder inte samma sak som lärandet. Världsbanken konstaterar i sin senaste World Development Report *Learning to Realize Education's Promise*² att miljontals barn påbörjar skolan men utan att lära sig viktiga baskunskaper. En viktig faktor är lärarnas engagemang – eller brist på sådant. Studier av oannonserade besök i vissa skolor i några länder i Afrika visar en stor andel frånvarande lärare i klassrummet.



Källa: World Bank's Service Delivery Indicators (SDI)

¹ UNESCO Global Education Monitoring Report 2017/18 Accountability in Education. Meeting our Commitments

² World Bank: World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise

Unesco uppskattar att 387 miljoner barn i primärskoleåldern, motsvarande 56 procent, inte uppfyllde den lägsta nivån beträffande läsförmåga. I Afrika söder om Sahara var motsvarande siffra 87 procent.³

Bristande kvalitet i utbildningssystem medför också att många flickor och pojkar inte får möjlighet att fullfölja grundskolan. Data från hushållsundersökningar 2010–2015 indikerar fullföljandet till 83 procent för primärskolan, 69 procent högstadiet och 45 procent gymnasiet. Fortsatt utbrett och omfattande barnarbete, inte minst i Afrika och i stora delar av Asien, och särskilt på landsbygden, utgör fortfarande ett bland flera allvarliga hinder för att den uppväxande generationen ska få tillgång till och slutföra grundläggande utbildning.

Kriser och konflikter i världen medför att drygt 95 miljoner människor befinner sig i konfliktområden, huvudsakligen i ett 40-tal länder.⁴ Över 60 miljoner är flyktingar och hälften av dessa barn, där merparten är i direkt behov av utbildning. Men endast 2,7 procent av totalt 19,7 miljarder USD av humanitära insatser går till utbildning. Det motsvarar ungefär en tredjedel av det uppskattade behovet av humanitära utbildningsinsatser. Vi ser idag många långa konflikter där en hel generation riskerar att bli utan utbildning – med förödande konsekvenser på sikt. Utbildning bör därför vara en viktig komponent i det humanitära biståndet.

Utbildning har legat högt på agendan inom det internationella samarbetet. Otaliga utredningar och policydokument har producerats över åren med analyser och rekommendationer. Antagandet av de åtta millenniemålen (2000–2015)⁵ och de senare globala hållbarhetsmålen, Sustainable Development Goals,⁶ har skapat ramverk och plattformar för ett mer systematiskt arbete. Unesco och dess statistikinstitut har bl.a. genom sin sammanhållande roll i genomförandet av Dakardeklarationen *Education for All*,⁷ FN:s årtionde för utbildning för alla och de årliga Global Education Monitoring Report svarat för en ansenlig global datasamling och analyser. The Education Commission har gjort ett omfattande analysarbete för genomförandet av SDG 4.⁸ Inom OECD-kretsen ger rapporteringen i *Education at a Glance* överblick och trender på utbildningsområdet i de rikare länderna.

³ UNESCO Global Education Monitoring Report 2017/18 Accountability in Education

⁴ UNOCHA: Global Humanitarian Overview 2016

⁵ Förenta Nationernas Millenniedeklaration, september 2000

⁶ Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling

⁷ Dakar Framework for Action, World Education Forum 2000

⁸ The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World, Education Commission 2016

”År 2015 ska alla barn i världen ha möjlighet att gå ut grundskolan”. I enlighet med FN:s barnkonvention syftade millenniemål 2 till att alla barn – både pojkar och flickor – skulle börja skolan och dessutom kunna slutföra sin grundskoleutbildning. Men för att det skulle uppnås måste antalet inskrivningar samt andelen elever som fullgör grundskolan öka rejält.

2015 var nio av tio barn i utvecklingsländerna inskrivna i skolan och av dem var nästan lika många flickor som pojkar. Det var en viktig framgång vad gäller deltagandet. 91 procent av barn i skolåldern hade påbörjat primärskolan (från 84 procent 1999), 84 procent i *lower secondary school* (högstadiet) och 63 procent i *upper secondary school* (gymnasium).⁹ Avhoppet från skolan är dock omfattande. I 32 länder – merparten i Afrika söder om Sahara – befaras minst 20 procent inte fullfölja grundutbildningen. Även om det skett stora framsteg vad gäller jämställdheten i primärskolan är könsskillnaderna fortfarande stora vad gäller de högre åldrarna där flickor är i klar minoritet.

Agenda 2030 och de nya globala målen för hållbar utveckling som antogs i september 2015 är mer ambitiös än sin föregångare, och kom dessutom till genom en mycket mer omfattande process. De 17 målen bygger till viss del på millenniemålen men går ännu längre.

Mål 4 *Säkerställa en inkluderande och jämlik utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla* har flera specifika delmål:

- 4.1 Senast 2030 säkerställa att alla flickor och pojkar fullbordar avgiftsfri och likvärdig grundskole- och gymnasieutbildning av god kvalitet som leder till relevanta och ändamålsenliga kunskaper.
- 4.1 Senast 2030 säkerställa att alla flickor och pojkar fullbordar avgiftsfri och likvärdig grundskole- och gymnasieutbildning av god kvalitet som leder till relevanta och ändamålsenliga kunskaper.
- 4.2 Senast 2030 säkerställa att alla flickor och pojkar har tillgång till förskola av god kvalitet som ger omvårdnad och förbereder dem för att börja grundskolan.
- 4.3 Senast 2030 säkerställa alla kvinnor och män lika tillgång till yrkesutbildning och eftergymnasial utbildning, inklusive högskoleutbildning, av god kvalitet till en överkomlig kostnad.
- 4.4 Till 2030 väsentligen öka det antal ungdomar och vuxna som har relevanta färdigheter, däribland tekniska färdigheter och yrkeskunnande, för sysselsättning, anständigt arbete och entreprenörskap.
- 4.5 Senast 2030 avskaffa skillnaderna mellan könen inom utbildningsområdet och säkerställa lika tillgång till utbildning och yrkesutbildning på alla nivåer för utsatta personer, inklusive personer med funktionsnedsättning, ursprungsfolk och barn som lever under utsatta förhållanden.
- 4.6 Senast 2030 säkerställa att alla ungdomar och en väsentlig andel av alla vuxna – både män och kvinnor – lär sig läsa, skriva och räkna.
- 4.7 Senast 2030 säkerställa att alla studerande får de kunskaper och färdigheter som behövs för att främja en hållbar utveckling, bland annat genom utbildning för hållbar utveckling och

⁹ UNESCO Global Education Monitoring Report 2016

hållbara livsstilar, mänskliga rättigheter, jämställdhet, främjande av en kultur av fred, icke-våld och globalt medborgarskap samt värdesättande av kulturell mångfald och kulturens bidrag till hållbar utveckling.

- 4.a Bygga och förbättra utbildningsmiljöer som är anpassade för barn och personer med funktionsnedsättning, samt tar hänsyn till jämställdhetsaspekter och därmed erbjuder en trygg, fredlig, inkluderande och ändamålsenlig lärandemiljö för alla.
- 4.b Till 2020 väsentligen öka antalet stipendier i världen som kan sökas av personer från utvecklingsländer, i synnerhet de minst utvecklade länderna, små önationer under utveckling och afrikanska länder, för studier inom högre utbildning, inklusive yrkesutbildning samt informations- och kommunikationstekniska, tekniska, ingenjörsvetenskapliga och naturvetenskapliga program, i utvecklade länder och andra utvecklingsländer.
- 4.c Till 2030 väsentligen öka tillgången på utbildade lärare, bland annat genom internationellt samarbete kring lärarutbildning i utvecklingsländerna, särskilt de minst utvecklade länderna och små önationer under utveckling.

Mobilisering av inhemska resurser är avgörande om målen ska nås. I ungefär hälften av låginkomstländerna är skatteuppbörden lägre än 15 procent att jämföra med tillväxtekonomierna som har ca 18 procent och höginkomstländerna 26 procent. Därutöver beräknas de multinationella företagens skatteflykt från de fattiga länderna undandra inkomster motsvarande 100 miljarder USD.¹⁰

För uppfyllandet av utbildningsmålen har länderna kommit överens om att avsätta 4–6 procent av BNP eller motsvarande 15–20 procent av statsbudgeten till utbildning.¹¹ Världens fattigaste länder (LDC)¹² skulle behöva öka den inhemska allokeringen till utbildning från 13 till 50 miljarder USD mellan 2015 och 2030. Det skulle motsvara en ökning från 3,2 till 4,9 procent av BNP. Många länder har ökat anslagen men ännu ej prioriterat utbildningen att omfatta de rekommenderade nivåerna för att brygga över budgetgapet. Minst 35 länder spenderar mindre än dessa nivåer. Som jämförelse kan nämnas att inom OECD-kretsen allokeras i snitt 4,5 procent av BNP (variation från 3,5–7,4 procent) av allmänna medel på utbildningsinstitutioner varav ca en tredjedel på primärutbildning och i snitt 11,3 procent av offentliga medel.¹³ Sverige ligger vid OECD-snittet.

Ungdomar i låginkomstländer (LDC) möter de största utmaningarna framöver. Afrika kommer att ha en miljard ungdomar till 2050. Efterfrågan på utbildad arbetskraft kräver stora satsningar på utbildning. Om utbildningen inte kan matcha de ökade kraven och efterfrågan kommer detta att påverka den ekonomiska och sociala utvecklingen. Om nuvarande trend består kommer det

¹⁰ The International Commission on Financing Global Education Opportunity

¹¹ Education 2030 - Incheon Declaration and Framework for Action, World Education Forum 2015

¹² Least Developed Countries, LDC. Se bilaga.

¹³ OECD Education at a Glance, 2017

innebära att en fjärdedel av befolkningen i minst utvecklade länder fortfarande lever i extrem fattigdom.

”Ett barn, en lärare, en penna kan förändra världen.” Malala Yousafzais, den 19-åriga aktivisten för flickors skolgång, sköts i huvudet av talibanerna för att hon ville gå i skolan. På många platser behandlas kunskapsstörstiga flickor som Malala – de nekas rätten till utbildning trots att det är en mänsklig rättighet. Alternativet är ofta barnäktenskap, tidiga graviditeter och familjeansvar. Varje dag blir uppskattningsvis 41 000 flickor bortgifta före 18 års ålder. Det betyder 15 miljoner varje år.¹⁴

The Education Commission poängterar att en dollar av investering i ytterligare ett studieår genererar vinster på 10 dollar i de fattigaste länderna.¹⁵ Men det betyder inte att alla som de facto går i skolan får den utbildning de behöver. En viktig faktor för förbättringar är att motverka ineffektivitet och korruption som hindrar lärandet. I snitt går uppskattningsvis två procent av de fattiga ländernas BNP på utbildningskostnader som inte genererar något reellt lärande. En undersökning i sju afrikanska länder fann att i genomsnitt fick primärskolstudenter mindre än 2,5 timmars undervisning varje dag, mindre än hälften av den stipulerade tiden (jfr också diagram sid 2 rörande lärares frånvaro).

Den svaga utvecklingen på utbildningsområdet har flera orsaker. Den allra främsta orsaken är fattigdom. I många länder slukar skolavgifterna upp till en tredjedel av en familjs inkomst och föräldrarna har helt enkelt inte råd att skicka barnen till skolan. Stora brister vid registrering av födelsedata där endast 15 procent av länder i Afrika söder om Sahara har register som är till 90 procent fullständiga. För södra Asien är motsvarande 33 procent och för Sydostasien 36 procent.¹⁶ Andra anledningar är att skolan ligger för långt bort från hemmet, att barnen behöver stanna hemma för att sköta hushållssysslor, eller att barnet har hoppat av skolan för att de inte förstår språket det undervisas på. Väpnade konflikter är en annan stor anledning till varför tiotals miljoner barn inte kan gå i skolan.

Länder som avskaffat skolavgiften har fått enorm tillströmning av inskrivna barn i skolan. I Kenya ökade inskrivningarna från 5,9 miljoner till 7,2 miljoner på bara några veckor när skolavgiften avskaffades 2003. Uganda, Tanzania och Malawi upplevde liknande ökning när de avskaffade skolavgiften.¹⁷

¹⁴ Economic Impacts of Child Marriage: Global Synthesis Report 2017

¹⁵ The International Commission on Financing Global Education Opportunity

¹⁶ OECD Development Co-operation Report 2017, Data for Development

¹⁷ UNESCO EFA Global Monitoring Report 2013/14

Rapporten från The Education Commission¹⁸ gör beräkningen att för varje 100-tal elever från de mest välbeställda familjerna i fattiga länder och som fullgör primärskolan, är det bara 36 från de fattigaste familjerna. För högstadiet och gymnasiet är motsvarande siffror 19 och 7. Könsskillnaderna är större i de högre åldrarna, dvs. fler flickor avslutar sin skolgång tidigare. Bland flyktingar är situation än värre. Ungefär hälften av flyktingbarn i primärskolestadiet beräknas inte ha någon skolgång och för 75 procent av barn i sekundärskolestadiet.

Kommissionen sammanfattar utmaningen:

Without a renewed effort to expand opportunities for education for all children, we will not fulfil the unfinished business of the Millennium Development Goals, ever meet the 2030 deadline for the Sustainable Development Goals, or create the means by which low-income countries can become high-income countries. As we show in this report, education – especially the education of girls – is a catalyst for cutting child and maternal deaths, and lifting people out of poverty. Investing early and sufficiently, including everyone, and leveraging synergies with other sectors is the best way to reap the benefits of education. I indeed, in the absence of a major drive on education, we shall not complete the great social reform struggles of the 19th and 20th centuries – the struggles against child labour and child marriage.

Det internationella utvecklingsarbetet inom utbildningsområdet

Givet de globala utmaningarna måste det internationella samfundet – regeringar, finansiella institutioner, investerare, civilsamhället – satsa större och mer uthålligt på utbildning och fortsatt sträva efter ökad effektivitet i resursanvändningen. Det största ansvaret vilar på länderna själva. De måste satsa på nödvändiga reformer och ökad finansiering från de resurser som kan genereras från ökad ekonomisk tillväxt och allokering inom statens budget. IMF uppskattar att flertalet länder har potential att avsevärt öka sina skatteintäkter, med i genomsnitt 9 procent i låginkomstländer.¹⁹

Det kommer dock inte att räcka särskilt för de fattigaste länderna, där ett avsevärt ökat bistånd är nödvändigt. Särskild prioritet borde ges till fattiga länder som satsar på nödvändiga reformer och effektivisering i resursanvändningen.

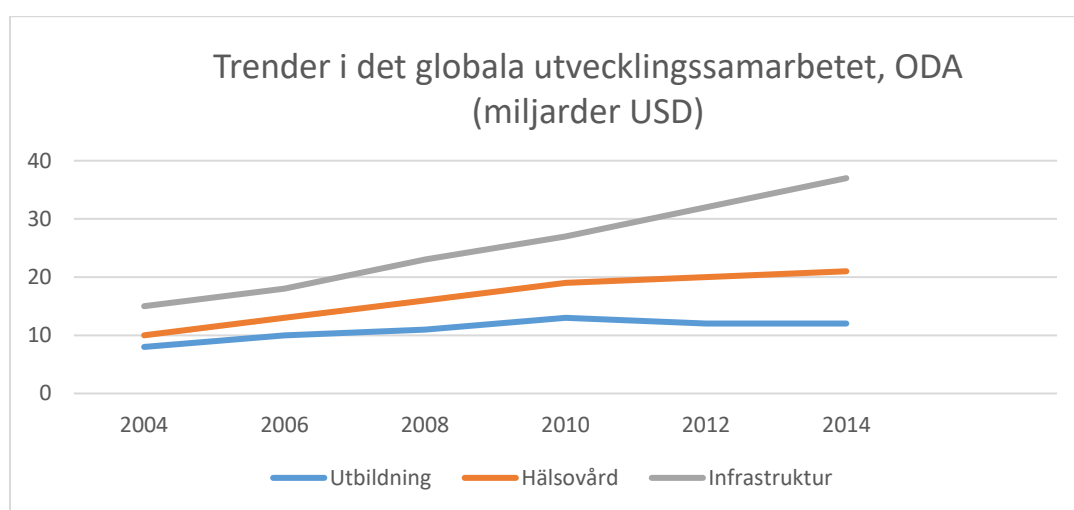
Det betyder att det samlade internationella biståndet (ODA samt privatsektor/civilsamhälle) till sektorn skulle behöva öka med i snitt 11 procent per år från de uppskattningsvis 16 miljarder USD (2016) till 89 miljarder 2030. Det globala utvecklingsbiståndet (Official Development Assistance, ODA)

¹⁸ The International Commission on Financing Global Education Opportunity

¹⁹ Fenochietto, Ricardo & Carola Pessino. Understanding Countries' Tax Effort, IMF

skulle behöva öka med 9 procent från dagens ca 12–13 miljarder USD till 49 miljarder USD 2030. För de fattigaste länderna skulle sådant bistånd kunna täcka ungefär hälften av deras utbildningskostnader.²⁰ Dessa länder kommer att härbärgera nästan 20 procent av alla barn i skolåldern till 2030.

ODA till alla sektorer har ökat från 145 miljarder US-dollar till 152 miljarder US-dollar, med andra ord 5 procent, under perioden 2014–2015. Dessvärre är tendensen inom utbildningsområdet den motsatta. Andelen av biståndet som går till utbildning har sjunkit för sjätte året i rad.²¹ Sedan 2002 har andelen av det samlade biståndet som går till utbildning sjunkit från knappt 10 till 6,9 procent 2015. Som jämförelse har stödet till infrastruktur ökat från 24 till 31 procent och stödet till hälsovård ökat från 15 till 18 procent.²²



Källa: The International Commission on Financing Global Education Opportunity

Utbildningsbistånd riktat till humanitära krisområden uppgick till 303 miljoner US-dollar. Det är visserligen en ökning med 55 procent, men motsvarar endast 2,7 procent av det totala humanitära biståndet i världen – långt under målet på 4 procent.

Bland de multilaterala finansieringsinstitutionerna har utbildningens andel av stödet minskat från 10 till 7 procent under det senaste decenniet. Endast 24 procent av det samlade biståndet till utbildning 2014 gick till de fattigaste länderna och mindre än 70 procent av utbildningsstödet nådde dessa mottagarländer. En viktig förklaring är att stödet till högre utbildning i många fall läggs på stipendier och där merparten av resurserna i slutändan hamnar hos

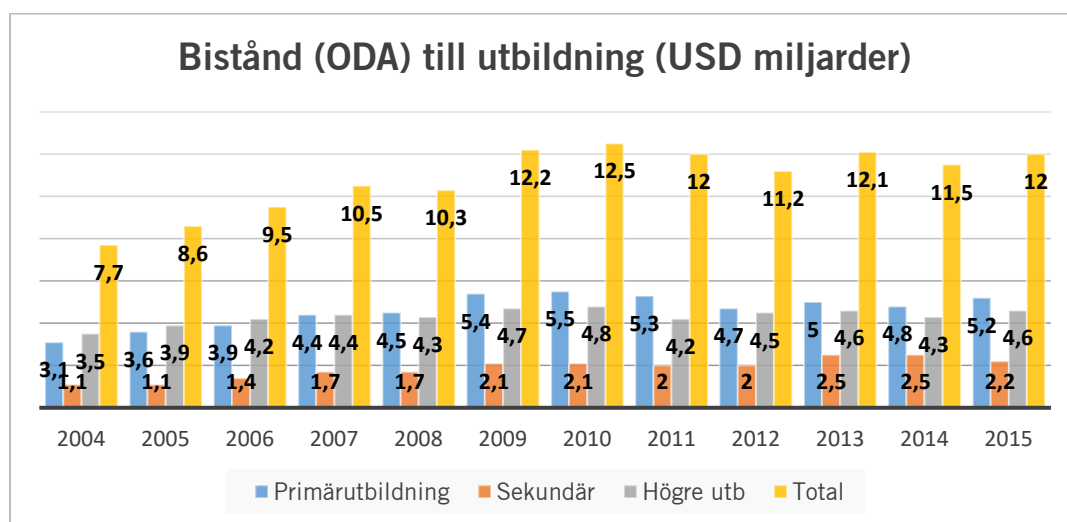
²⁰ The International Commission on Financing Global Education Opportunity

²¹ UNESCO Global Education Monitoring Report 2017/18

²² The International Commission on Financing Global Education Opportunity - baserat på OECD/DAC 2016. Avser endast sektorbaserat direktstöd, dvs. inte ev. ändamålsbestämt budgetstöd.

givarländerna genom de studieavgifter och andra omkostnader som ingår i stipendierna.

Diagrammet nedan visar fördelningen inom utbildningsbiståndet till olika utbildningsnivåer. Som framgår har stödet till utbildning ökat fram till ”rekordåret” 2010 för att sedan stagnera, medan behoven – enligt Education Commission – är fyrfaldigt större.



Källa: UNESCO Policy Paper 31, Maj 2017

Det svenska utbildningsbiståndet

Sverige är ett av de få länder som ger en procent (+/-) av bruttonationalinkomsten i bistånd. Enprocentmålet fastställdes av riksdagen 1975. Sedan dess har det varit en viktig del av den svenska utvecklingspolitiken.

Det svenska organiserade biståndet inleddes 1952. Då bildades CK (Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden) av 44 folkrörelseorganisationer. Etiopien och Pakistan hörde till CK:s första biståndsländer. De första projekten handlade om byggande av skolor och att utbilda yrkeslärare. 1955 startar CK-kampanjen ”Sverige hjälper” för att bilda opinion för statligt bistånd till "underutvecklade" länder. 1962 bildades myndigheten Nämnden för Internationellt Bistånd (NIB) för att 1965 ersättas av Styrelsen för Internationell Utveckling, SIDA.

Under 70-talet handlade "u-hjälp" mycket om att bygga skolor, sjukhus, kraftverk, jordbruksinsatser och fabriker. Samtidigt växte insikten om att västeuropeiska modeller inte enkelt kan överföras till andra länder och kulturer.

Ett nytt begrepp blev "bistånd på mottagarnas villkor". Begreppen utvecklingsamarbete och samarbetsländer etablerades.²³

Det övergripande målet för utvecklingsarbetet har i huvudsak legat fast över åren med motiven om solidaritet, målet fattigdomsbekämpning samt betoningen av att ansvaret för deras utveckling vilar på mottagarländerna själva. Under senare decennier har nya motiv tillkommit som biståndets bidrag till fredsbyggande, demokratisering, miljö/klimat, handelsfrämjande. Samtidigt har biståndets inriktning, organisation, arbetssätt och prioriteringar förändrats.

Men internationell samverkan handlar inte längre bara om solidaritet – det handlar om gemensam överlevnad. De globala utmaningarna har ändrat karaktär. Utan ökad internationell samverkan kan vi inte framgångsrikt hantera gränsöverskridande frågor som klimatförändringar, vattenbrist, migration och säkerhet.

Betydelsen av en samstämmig politik för global utveckling ligger idag högt på den internationella dagordningen och Sverige var tidigt ute med vikten av samstämmighet i utvecklingspolitiken. Redan 2003 beslutade riksdagen att Sverige skulle sträva efter en sammanhållen politik för global utveckling (PGU)²⁴ och var därmed tydlig med att driva en visionär politik som syftade till att alla politikområden skulle bidra till en rättvis och hållbar utveckling i världen.

PGU handlar om att alla politikområden, inte bara biståndet, ska bidra till en hållbar och rättvis utveckling. Biståndet kan spela en viktig roll som katalysator och smörjmedel för att bredda engagemanget till fler politikområden och koppla detta till olika utvecklingsmål.

I det svenska utvecklingsarbetet har stöd till utbildning spelat en huvudroll under de inledande årtiondena. Sverige tillsammans med andra länder beslutade år 2000²⁵ om krafttag för att garantera alla barns tillgång till grundläggande utbildning av god kvalitet och lovade att bidra ekonomiskt till de länder som ännu inte uppfyllt rätten till en utbildning för alla.

Det svenska engagemanget inom utbildningsbiståndet uppmärksammades bl.a. genom att organisationen Global Campaign for Education²⁶ 2006 utsåg Sverige till bästa land i världen på utbildningsbistånd. Det motiverades bl. a. med det svenska valet av samarbetsländer som hade ett stort utbildningsgap liksom

²³ Wohlgemuth, Svenskt utvecklingsamarbete 50 år

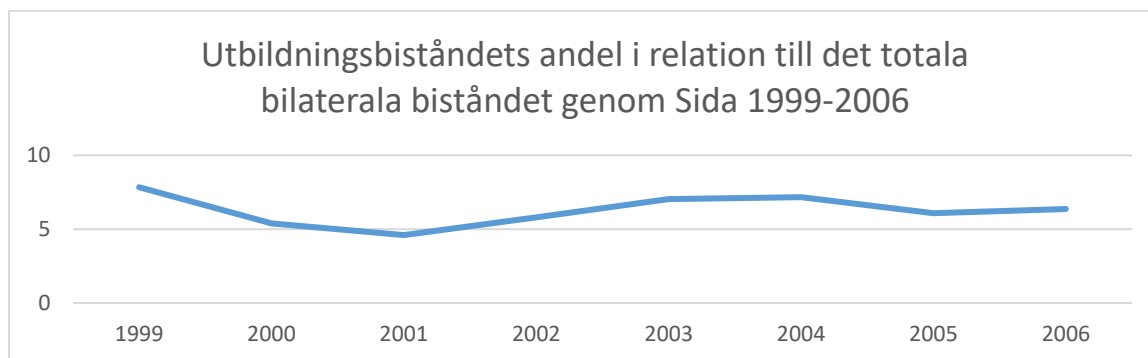
²⁴ Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122)

²⁵ World Education Forum 2000, Dakar Framework for Action

²⁶ <http://en.unesco.org/partnerships/non-governmental-organizations/global-campaign-education>

”bottom-up”- arbetssättet med nyttjande av lokala utvecklingsplaner och system och lokala behov som utgångspunkter. Ett fint erkännande och Sida utarbetade en rapport om resultaten av det svenska stödet.²⁷ Rapporten ”Progress in educational development” visade resultat av det svenska stödet och bakgrunden. Sverige har stött utbildningsreformer i många länder rent ekonomiskt under en lång tid. Men Sida har också fungerat som en dialogpartner med regeringar och organisationer som arbetar med utbildningsfrågor. Det har bland annat resulterat i att många länder tagit ett bredare grepp på utbildningsfrågorna och utvecklar skolsystem som kan bidra till fattigdomsbekämpning.

Rapporten ger en överblick över mottagarländerna av det svenska utbildningsbiståndet, totalt 15 länder, och en tillbakablick över det bilaterala utbildningsbiståndets utveckling från 1999 till 2006 (tabell nedan). Biståndet till utbildning har ökat i reella termer men som andel av det totala biståndet har det gått från en topp 1999 på 7,84 procent för att sedan sjunka men med rätt så kraftiga variationer med en lägsta andel på 4,6 procent. Figuren nedan visar utbildningsbiståndets andel av det totala bilaterala utvecklingssamarbetet.



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Totalt bistånd (tkr)	8 479	10 264	12 232	11 591	10 897	12 418	13 910	14 565
Utbildning (tkr)	665	553	562	671	767	889	845	926
Andel %	7,84	5,39	4,60	5,79	7,04	7,13	6,08	6,36

Källa: Sida (2007) Progress in educational development

Det finns en stor enighet om att bra utbildning är grunden för mycket annat välstånd, som bättre hälsa, ekonomiska framsteg och demokratisk utveckling. Det fastslogs i både i regeringens skrivelse Biståndspolitisk plattform²⁸ 2014 och i

²⁷ Sida 2007 Progress in educational development

²⁸ Biståndspolitisk plattform – det svenska biståndets inriktning, Regeringens skrivelse 2013/14:131

nuvarande regerings Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd²⁹ som antogs 2016.

Policyramverket baseras på Agenda 2030 och de hållbara utvecklingsmålen (SDG) som världens länder har enats om för perioden 2015–2030. Agenda 2030 gäller både fattiga och rika länder, men policyramverket gäller Sveriges relationer till fattiga länder. Ramverket innehåller intressanta diskussioner om många viktiga aspekter av biståndet. Här anläggs ett holistiskt perspektiv på livslångt lärande och som tydliggör ett ömsesidigt beroende mellan utbildning på olika nivåer. ”Rätten till utbildning är en mänsklig rättighet och en grundsten för demokrati, jämställdhet och jämlikhet samt för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling” skriver regeringen i det nya policyramverket.

Ett lands högre utbildningssystem och kapacitet att bedriva högkvalitativ forskning är i förlängningen en återspeglning av kvaliteten i primär- och sekundärutbildningen. Samtidigt är utbildningens kvalitet beroende av kvaliteten på lärare, läroplaner och läromedel, som i sin tur är resultat av satsningar på högre utbildning och forskning. Investeringar i utbildning av god kvalitet, särskilt i flickors utbildning, är av fundamental betydelse för fattigdomsminskning och för en långsiktigt hållbar utveckling

Den svenska regeringen har som ambition att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030 – både vad gäller det nationella som det internationella arbetet. I juli 2017 rapporterade Sverige och 42 andra länder sina nationella frivilliga åtaganden om Agenda 2030 till FN:s politiska högnivåforum 2017 om hållbar utveckling.³⁰

En diskussion om biståndets inriktning baserad på ramverket förs bl.a. i rapporten *Revitalising the policy for global development* från Expertgruppen för Biståndsanalys.³¹ Rapporten gör en genomgång av relevant forskning om vad som driver utveckling och utmynnar i ett antal policyslutsatser för Politiken för global utveckling (PGU) och svenskt bistånd. De policyslutsatser som dras är bl.a. vikten av ökat svenskt stöd till offentlig förvaltning som ett nyckelområde i statsbyggandet. Den konstaterar emellertid att utbildningens fundamentala betydelse som den kanske viktigaste hävstången för utveckling inte återspeglas i biståndsbudgeten. Utbildning fick 3,5 procent av den bilaterala budgeten år 2015, en nedgång från 5,1 procent för 2014 för att 2016 åter öka till ca 5 procent.

Av Sveriges totala bistånd 2016 på 41,6 miljarder kronor fördelade Sida 18,7 miljarder kronor, UD 11,3 miljarder kronor (multilateralt bistånd bland annat via

²⁹ Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, Regeringens skrivelse 2016/17:60

³⁰ Sverige och Agenda 2030 – rapport till FN:s politiska högnivåforum 2017 om hållbar utveckling

³¹ Molander, *Revitalising the policy for global development*, EBA 2016:11.

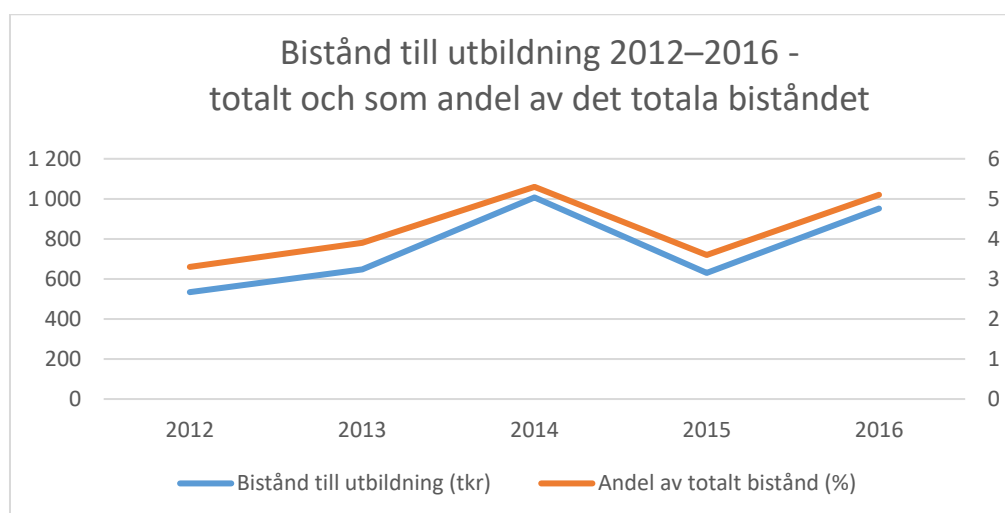
FN och Världsbanken) och 7 miljarder kronor gick till asylmottagande i Sverige. Av biståndet genom Sida gick knappt 1 miljard kronor (952 miljoner) till utbildning vilket motsvarar ca 5 procent. I budgetpropositionen för 2017 ökar biståndsramen med 2,8 miljarder jämfört med budgetpropositionen för 2016 och uppgår totalt till 46,1 miljard, som en följd av stigande BNI samt att regeringen ökar biståndsramen från 0,98 till 0,99 procent av BNI.

Det svenska utbildningsbiståndet (tabellen nedan) visar på betydande fluktuationer vad gäller bidragens storlek över tid med en topp 2014 och bottennivåer 2012 på 534 miljoner och 2015 på 630 miljoner.

Fördelning av det svenska bilaterala stödet till utbildning 2012–2016

SEKTOR (tkr)	2012	2013	2014	2015	2016
Utb pol/förvaltning	85 709	167 924	226 983	203 660	375 027
Lokaler	20 486	100 063	40 928	70 658	18 000
Läroutbildning	2 000	1 700	176		
Primäroutbildning	323 919	282 161	574 626	218 219	351 952
Livskunskap	3 092	28 000	16 689	23 646	13 989
Sekundäroutbildning		282			
Yrkesutbildning	36 241	22 693	33 313	37 284	9 985
Högre utbildning	15 963	21 857	26 921	21 735	53 951
Tekn/chefsutbildn	6 166	5 395	2 855	1 506	6 000
Utb i miljöfrågor	82	7 550	13 965	2 625	19 385
Utb flera sektorer	41 205	9 651	71 004	51 367	104 395
Totalt	534 869	647 279	1 007 113	630 702	952 687

Källa: Sida



Källa: Sida samt regeringens budgetpropositioner för 2012–2016

Värt att notera att de faktiska beloppen i snitt snarare ligger under den nivå med vad som gällde under perioden 2000–2006 och då har dessutom det totala biståndet ökat med närmare 50 procent. I takt med växande biståndsanslag har utbildning inte fått motsvarande ökning utan snarare stagnerat.

Parisdeklarationen, som antogs vid ett högnivåmöte i mars 2005, hade som mål att åstadkomma ett mer effektivt utvecklingssamarbete med tydligare resultat.³² Detta skulle åstadkommas genom bland annat bättre givarsamordning och harmonisering av system för genomförande och uppföljning. Det var en stor utmaning för det internationella samfundet då det skulle ålägga givarna att anpassa sina insatser till samarbetsländernas egna strategier för fattigdomsbekämpning. I denna harmoniseringsprocess var ambitionen också att givarna skulle kraftsamla och koncentrera biståndet. För det svenska utvecklingssamarbetet tillkom motiv att också begränsa antalet huvudmottagare av svenska biståndet och antalet samarbetsområden till färre sektorer. 2007 bestämdes att biståndet skulle fokusera på färre länder för att öka kvaliteten och effektiviteten i biståndet.

Den geografiska spridningen av svenska bilaterala biståndet har därmed reducerats. Under de inledande decennierna fram till mitten av 2000-talet hade det svenska stödet till utbildning en framträdande plats i flertalet samarbetsländer och det svenska utbildningsbiståndet honorerades, som tidigare visats, som det bästa i världen 2006. Över åren har antalet samarbetsländer inom utbildning reducerats. 2006 omfattade kretsen av samarbetsländer inom utbildning 15 länder. Det bilaterala stödet uppgick 2006 till 926 miljoner, en stadig ökning från 665 miljoner 1999. Andelen utbildningsbistånd i relation till det totala bilaterala biståndet nådde sin kulmen 1999, men har därefter sjunkit från 7,84 procent 1999 till 6,36 procent 2006³³ och ner till ca 5 procent 2016. Man ska dock komma ihåg att i flertalet biståndsinsatser ingår utbildningskomponenter och kapacitetsbyggande insatser av olika slag. Men även här har det skett en minskning – från 163 miljoner 2015 till 92 miljoner 2016.³⁴

Andelen av det svenska samlade biståndet som går till utbildning är lägre än för jämförbara länder. Unescos rapportering för ländernas bidrag via multilaterala - och bilaterala biståndet för 2014 visar för Danmark 5,7 procent, Finland 8,5 procent, Norge 7,8 procent, Nederländerna 4,2 procent och Sverige 4,1 procent.³⁵

³² The Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005

³³ Sida 2007 Progress in educational development

³⁴ Education Portfolio overview 2016, Sida

³⁵ UNESCO Global Education Monitoring Report 2017/18, Aid tables, tabell 1 och 2

Fokus i det svenska utbildningsstödet ligger nu på att stärka den nationella kapaciteten för kvalitetsutbildning och ge stöd till samma rättigheter till utbildning och lärande. Det gäller särskilt flickors rätt till en säker skolgång och utbildning. Samtidigt har Sidas egen kapacitet inom utbildningsområdet reducerats kraftigt – från att ha haft en särskild utbildningsbyrå till idag knappt 2,5 tjänster förutom de programhandläggare på de fåtal ambassader som har stöd till utbildning.

Omkring hälften av Sidas utbildningsbistånd går som bilateralt stöd till utbildningssektorn i samarbetsländerna. Afghanistan är idag den enskilt största mottagaren där Sida bland annat stöder så kallade *Community Based Education programmes*. Syftet är att föra skolan till barnen, som ett effektivt sätt att nå framför allt de flickor som inte kan ta sig till skolan. Andra länder där Sida stöder utbildningssektorn är Kambodja och Tanzania.

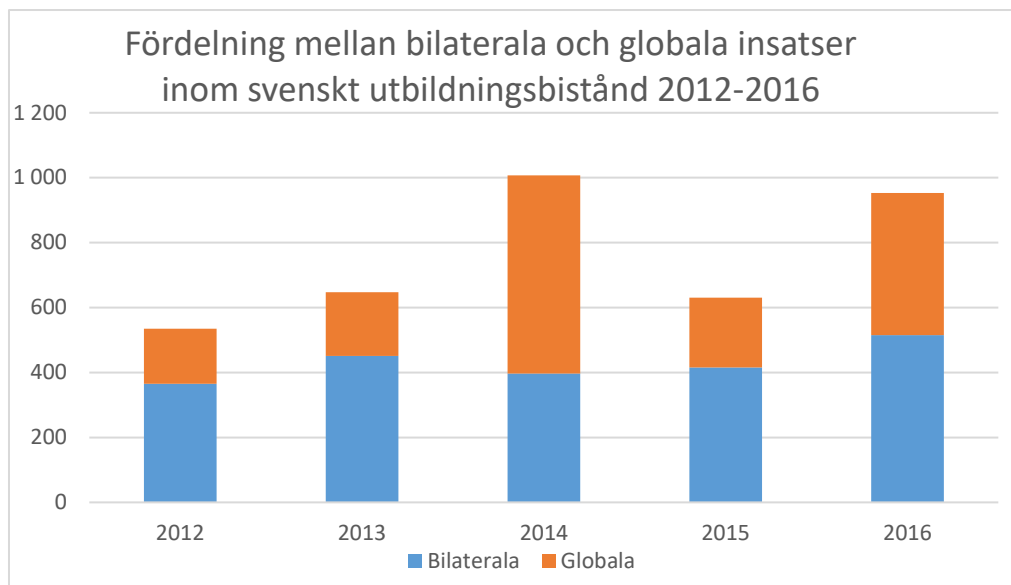
En stor del av det svenska utbildningsbiståndet slussas via *Global Partnership for Education* (GPE), en global finansieringsmekanism och ett internationellt partnerskap där länder och olika aktörer inom utbildningsområdet samarbetar. GPE ger stöd för utbildning i ett 60-tal fattiga länder. Av de samlade utbetalningarna från GPE går ungefär 77 procent till länder i Afrika söder om Sahara och 60 procent till länder som drabbats av instabilitet och konflikter. I Tanzania har Sverige ansvaret för hur pengarna från GPE används. Det handlar om en satsning på 100 miljoner US-dollar fördelat på tre år.

Som framgår av tabell och figur nedan uppvisar bidragen via Global Partnership for Education de största variationerna.

Fördelning av Sveriges bistånd till utbildning – bilaterala resp. globala insatser

(mnkr)	Bilaterala insatser	Globala insatser	Totalt
2012	365	170	535
2013	451	196	647
2014	397	610	1 007
2015	416	215	631
2016	515	438	953
Totalt	2 144	1 629	3 773

Källa: Sida



Källa: Sida

I Unescos senaste *Global Education Monitoring Report*, som har ansvarsskyldighet som huvudtema, framhålls de internationella organisationernas viktiga roll i att påverka och driva på utbildningsagendan.³⁶ Men det finns ett vakuum vad gäller samma organisationers ansvarsskyldighet ifråga om genomförandet även i de grundläggande policydokumenten som Education 2030 Framework for Action.

Regeringens policyramverk för svenskt utvecklingsamarbete har en ambitiös agenda även inom utbildningsområdet.³⁷ I enlighet med Agenda 2030 görs bl.a. utfästelser att

- Sverige ska bidra till att alla flickor och pojkar ska kunna fullgöra en avgiftsfri och likvärdig grundskole- och gymnasieutbildning av god kvalitet.
- Sverige ska särskilt uppmärksamma utbildningens betydelse och roll i konflikt- och postkonfliktsituationer samt i humanitära kriser.

The Education Commission uppmanar alla givare till ökade insatser över tid för att täcka behoven.³⁸ Det skulle kräva att de bilaterala - och multilateral biståndsgivarna ökar sina respektive andelar av biståndet som går till utbildning till 10–15 procent, dvs ungefär de andelar som nu går till hälsostöd globalt. För svensk del skulle det innebära minst en fördubbling av nuvarande nivåer.

³⁶ UNESCO Global Education Monitoring Report 2017/18 Accountability in Education

³⁷ Policyramverk för svenskt utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd, Regerings skrivelse 2016/17:60

³⁸ The International Commission on Financing Global Education Opportunity

Biståndsgivare och internationella organisationer har viktiga funktioner att visa ledarskap och anslå mer resurser.

Brooking Institute arrangerade 2011 en internationell konferens där rapporten *A Global Compact on Learning: Taking Action on Education in Developing Countries* presenterades.³⁹ I rapporten fastslags sex viktiga principer för att förverkliga visionen om *learning for all*.

- Leadership: Leadership on education is needed at the highest political levels
- Partnership: The multiple networks of actors committed to improving learning in the developing world must leverage each other's efforts both to maximize their impact and to ensure they are all pulling in the same direction.
- Financing: More resources must be committed to achieve the agenda of learning for all while, at the same time, resources should be used more efficiently.
- Measurement: Systematically measuring learning achievement in a way that can track progress against existing disparities and provide useful and timely insight for classroom-level practices.
- Advocacy: Mobilizing public opinion and sending strong signals to governments on the supreme importance of learning for all is a crucial strategy for catalyzing needed leadership and action as well as holding policymakers to account.
- Building evidence: data and emerging evidence to identify the best strategies for achieving parts of the agenda of learning for all.

Slutsatser

Den här översiktliga kartläggningen och genomgången av situationen i världens fattiga länder inom utbildningsområdet och växande utmaningar visar på vikten av ökad uppmärksamhet och insatser, inte minst mot bakgrund av:

- De skriande behoven av mer och bättre utbildning i de fattigaste länderna
- Utbildningens fundamentala roll för att uppnå globala utvecklingsmål
- De alarmerande minskade globala satsningarna på utbildningsområdet
- Svenska stolta traditioner och goda renommé inom utbildningsbiståndet
- Ambitiösa nationella utfästelser för genomförande av Agenda 2030

Regeringen bör därför aktivt ta ställning och arbeta för att Sverige åter blir en betydande aktör inom utbildningsbiståndet. Ett första steg är att visa ledarskap och låta goda föresatser bli verklighet genom att bland annat ge tydliga signaler och direktiv och säkerställa att ökade anslag till utbildningsinsatser med åtföljande kapacitetsförstärkning blir verklighet.

³⁹ A Global Compact on Learning: Taking Action on Education in Developing Countries, (2011) Brookings Institute

Referenser

- Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (2015) Förenta Nationerna*
- Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling (2015) Förenta Nationerna*
- Brookings Institute (2011) A Global Compact on Learning: Taking Action on Education in Developing Countries,*
- Economic Impacts of Child Marriage: Global Synthesis Report (2017) World Bank Group and International Center for Research on Women*
- Expertgruppen för biståndsanalys, seminarium om utbildningsbistånd, 2016-05-11*
- Education 2030 - Incheon Declaration and Framework for Action: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all, World Education Forum 2015*
- Education Commission 2016 - The International Commission on Financing Global Education Opportunities, 2016, Explore the Learning Generation*
- Dakar Framework for Action, World Education Forum 2000*
- Fenochietto, Ricardo & Carola Pessino (2013) Understanding Countries' Tax Effort, IMF.*
- Förenta Nationernas Millenniedeklaration, 2000*
- The International Commission on Financing Global Education Opportunities (2016) The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World*
- Molander, P (2016) Revitalising the policy for global development, Expertgruppen för biståndsanalys, 2016:11.*
- OECD (2015) Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain.*
- OECD (2017) Education at a Glance*
- OECD (2017) Development Co-operation Report, Data for Development*
- The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005)*
- Regeringen, Sverige och Agenda 2030 - rapport till FN:s politiska högnivåforum 2017 om hållbar utveckling*
- Regeringens budgetpropositioner för 2012–2016, Utgiftsområde 7, Internationellt utvecklingssamarbete*
- Regeringens proposition 2002/03:122, Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*
- Regeringens skrivelse 2013/14:131, Biståndspolitisk plattform – det svenska biståndets inriktning*
- Regeringens skrivelse 2016/17:60 Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitär bistånd*
- Sida (2016) Portfolio Overview 2015. Education as a public good, a fundamental human right and a key to achieving poverty eradication.*
- Sida (2007) Progress in educational development, Sida's contributions 2006*
- UNESCO Education for All Global Monitoring Report 2013/14: Teaching and learning*
- UNESCO Global Education Monitoring Report 2016: Education for people and planet. Creating Sustainable Futures for All.*
- UNESCO Global Education Monitoring Report 2017/18, Accountability in education: Meeting our Commitments.*

UNESCO Policy Paper 31, Aid to education is stagnating and not going to countries most in need, May 2017.

UNOCHA, Global Humanitarian Overview 2016.

Wohlgemuth, L (2012), Svenskt utvecklingssamarbete 50 år, Perspectives No 23, School of Global Studies, Göteborgs universitet

World Bank (2016) World Development Report 2016: Digital Dividends

World Bank Education Statistics. Core Indicators: Total enrolment preschool, primary, secondary, world aggregate. 2016

World Bank's Service Delivery Indicators (SDI)

World Bank: World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise

Appendix

Low income countries (LDC): Economies with a Gross National Income (GNI) per capita of \$1,045 or less in 2014, calculated using the World Bank Atlas method.

Afghanistan, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Central African Republic, Chad, Comoros, the Democratic People's Republic of Korea, the Democratic Republic of the Congo, Eritrea, Ethiopia, the Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Kenya, Kyrgyzstan, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Myanmar, Nepal, Niger, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, South Sudan, Tajikistan, Togo, Tokelau, Uganda, the United Republic of Tanzania and Zimbabwe