

2011-11-09

## STRATEGIRAPPORT FÖR SIERRA LEONE, SEPTEMBER 2010 – AUGUSTI 2010

### SAMMANFATTNING

Samarbetsstrategin för Sierra Leone anger att stöd endast ska ges till utbildningssektorn. Tillgänglig information visar att antalet barn i skolan ökar årligen och att de når högre nivåer efterhand. Det finns emellertid stora brister i utbildningsstatistiken som gör det svårt att bedöma i vilken mån satta mål uppnåtts.

Implementeringen av programmet för grundutbildning har gått mycket långsamt på grund av kapacitetsbrister på alla nivåer inom sektorn. Det finns en risk att strategimålet *grundutbildning av god kvalitet för alla* inte kommer att uppnås fullt ut.

Den svenska regeringen beslutade sent 2010 att biståndet till Sierra Leone ska avslutas 2012 och att inga nya insatser ska avtalas. Planerade insatser inom områdena yrkesutbildning och högre utbildning stoppades därför och en utfasningsplan för befintligt stöd har antagits.

### 1. INLEDNING

Utvecklingsarbetet har styrts av strategin för Sierra Leone 2009 – 2013. Det övergripande målet för det svenska utvecklingsarbetet med Sierra Leone är ökad respekt för individers fri- och rättigheter, ökad socio-ekonomisk välfärd och säkerhet, särskilt för kvinnor och flickor.

Samarbetet är inriktat på utbildningssektorn. Sedan juli 2011 har strategin ersatts av en utfasningsplan för Sveriges bistånd till Sierra Leone baserat på regeringsbeslut att pågående stöd ska avslutas under 2012 och att inga nya insatser ska påbörjas.

### 2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för Sierra Leone för 2010 uppgick till 40 MSEK, medan den för 2011 uppgår till 20 MSEK, vilket motsvarar det avtalade beloppet för stöd till basutbildning. Inga medel har utbetalats under rapporteringsperioden.

	Allokering 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos <sup>1</sup> jan-dec (MSEK)
Utbildning	20	0	20
<b>Totalt</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>20</b>

Hittills har endast en utbetalning baserad på detta avtal gjorts; 20 MSEK utbetalades i december 2009. Ingen utbetalning gjordes 2010 p.g.a. låg medelsförbrukning och att avtalad revision inte genomförts. I juni 2011 hade endast ca 62 % av utbetalningen från 2009 förbrukats. Vid möte med utbildningsministern i juni 2011 förordades att ett urval av aktiviteter i den gällande arbetsplanen, som inte innebar tidsödande upphandlingsprocesser, skulle identifieras och ges prioritet för att öka förbrukningen av utbetalda medel. När denna rapport skrivs finns ingen information som visar att så skett. Det finns en risk att utbetalning inte kan göras under 2011 heller på grund av den låga medelsförbrukningen. Däremot finns nu revisionrapport för 2009 och 2010 som inte indikerar några allvarliga brister i hur utbetalda medel har hanterats.

### 3. RESULTAT

#### 3.1 Sektor/Verksamhetsområde 1: Utbildning

Antal avtalade insatser: 1

Under perioden januari - augusti 2011 har 0 insatser slutförts medan 0 nya avtal om insatser har undertecknats.

##### 3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Sektorprogramstöd till grundskoleutbildning 2009 - 2012. -

Insatsens huvudsakliga mål är att tillhandahålla grundskoleutbildning av god kvalitet för alla efterhand, till att börja med genom prioritering av rätten till primärskoleutbildning av god kvalitet för alla barn.

Avtalat belopp (MSEK) <sup>2</sup>	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform <sup>3</sup>	Svensk andel av totala stödet (%)
70	200912-	20	Ministry of	Sektorprogramstöd	46 %

<sup>1</sup> Prognosen får ej överstiga eller understiga allokeringen med mer än 10 %.

<sup>2</sup> Det avtalade svenska stödet.

<sup>3</sup> Använd etablerad terminologi/Sidakklassificering enligt PLUS

	201212		Education, Science and Technology		
--	--------	--	-----------------------------------	--	--

### Resultat:

Det svenska stödet kanaliseras genom Education Sector Support Fund (ESSF). Även UNICEF (lead agency), Världsbanken (Fast Track Initiative - Education for All) och DfID har kanaliserat pengar genom fonden för stöd till genomförandet av programmet för grundutbildning.

Även om det svenska bidraget inte är öronmärkt har ministeriet valt att destinera/rikta det svenska stödet till att framförallt användas för finansiering av fordon för att möjliggöra uppföljning i fält av sektorprogrammets genomförande, vidare till fortbildning av lärare och inköp av läromedel, samt till vatten och sanitet.

Under året har sju fordon köpts in som används för uppföljning av programmet. Läromedel har köpts in, varav en del avser läromedel för blinda elever. Fortbildning av 700 lärare är planerad, men är ännu inte genomförd. Plan finns att förse skolor med installationer för vatten och sanitet, men genomförandet har försenats p.g.a. schism mellan Världsbanken och ministeriet om upphandlingsförfarandet.

### Sidas resultatbedömning:

Programmet har haft betydande svårigheter att genomföra de aktiviteter som ingår i den godkända arbetsplanen. Även de medel som ställts till förfogande av FTI-Education for All (genom Världsbanken) har förbrukats i begränsad utsträckning.

Takten av genomförandet av de arbetsplaner som finns har varit mycket låg. Flera faktorer bedöms ha medverkat till denna situation. En av de viktigaste förefaller vara den mycket låga kapaciteten inom utbildningsministeriet och de lokala förvaltningarna, som blivit mer och mer uppenbar och manifesterad. Den låga kapaciteten beror både på otillräcklig kompetens och på att ett antal vakanser inte har kunnat fyllas. Under 2010/11 har ett arbete pågått med att analysera situationen och utveckla en strategisk plan för att på kort och lång sikt utveckla nödvändig kapacitet. Planen är ännu inte helt färdigställd och inga beslut är tagna. Inga resurser är hellerallokerade för detta ändamål.

Delvis kopplat till ovanstående är problemet att beslutsfattande tar lång tid då det är mycket hierarkiskt och långa väntetider uppstår, inte minst när ministrar och andra behöriga att fatta beslut är borta på resor. Det finns också oklarheter i arbetsfördelningen mellan utbildningsministeriet och de lokala förvaltningarna på distriktsnivå, som leder till förseningar.

En bidragande orsak till den uppkomna situationen har varit att upphandlingar ofta dragit ut på tiden. Världsbankens upphandlingsregler tillämpas och "No Objection" måste erhållas från Världsbankens upphandlingsrådgivare i flera led. Oklarheter i tolkningen av reglerna och ibland långsamhet från bankens sida har lett till förseningar. Förbättringar i dessa avseenden har noterats under det senaste halvåret, men fortfarande uppstår denna typ av problem.

### 3.1.2 Bedömning av strategins mål för utbildningssektorn

#### Sektormål:

- i) Tillgång till grundutbildning av god kvalitet för alla
- ii) Ökad tillgång till marknadstyrd yrkesutbildning och högre utbildning för kvinnor och arbetslös ungdom.

Preliminära och osäkra siffror indikerar att antalet primärskolor har ökat kraftigt, från cirka 5 000 år 2008 till 6000 år 2010, och att det finns "flera hundra" fler förskolor jämfört med 2008/09.<sup>4</sup>

Inskrivningen av barn i primärskolan har ökat; det totala antalet elever är enligt 2010 School Census 1 408 192 barn, vilket kan jämföras med antalet för 2008/09 som var 1 353 723 (och 1 291 355 för 2005/06). Inskrivningsgraden (GER) var 2010 159% för pojkar och 153% för flickor.<sup>5</sup>

Antalet elever som klarat examina har ökat från år till år, men det är rimligt att anta att andelen som klarat sig har sjunkit eftersom antalet elever ökat även i de högre klasserna där examina genomförs. 2010 lyckade endast 38 % av eleverna som examinerades från Junior Secondary School (motsvarande högstadiet) nå en nivå som berättigar dem att fortsätta Senior Secondary School.<sup>6</sup>

Brister i tillgången på statistik och annan information försvårar rapporteringen och bedömningen av vad som åstadkommit. Det finns inget fungerande Education Management and Information System (EMIS), vilket är en allvarlig brist. Steg har tagits mot att återuppbygga ett sådant system. Under 2010 genomfördes en School Census då en rad statistiska uppgifter samlades in. Bearbetning av dessa data pågår och en rapport väntas i slutet av 2011. UNICEF genomför vart femte år en Multiple Indicator Cluster Survey som innehåller viktig information. En sådan

---

<sup>4</sup> MEST, 2010 Annual Education Sector Review – Final Report, och DfID Overview of the Education Sector, juni 2011

<sup>5</sup> MEST, 2010 Annual Education Sector Review – Final Report och DfID Overview of the Education Sector, Juni 2011

<sup>6</sup> DfID Overview of the Education Sector, juni 2011

kartläggning har nyligen genomförts och en rapport väntades under sommaren, men har ännu inte presenterats.

Så länge ovannämnda rapporter inte är tillgängliga finns inte heller underlag för en fullgod analys ur ett jämställdhetsperspektiv.

Sammantaget innebär ovanstående att det finns risk för att målet, som är uppsatt för sektorn inte kommer att nås fullt ut.

Vad gäller det svenska stödet för att uppnå det första sektormålet har tillgängliga medel inte utnyttjats i förväntad utsträckning. Planerad utbetalning av 20 MSEK under 2010 genomfördes inte då tidigare utbetalda medel endast i låg utsträckning förbrukats och överenskommen revision inte genomförts.

Med avseende på det andra målet för det svenska stödet pågick under 2010 planering av stöd med inriktning på att uppfylla målet. Arbete avbröts under senhösten 2010 när det stod klart att den svenska regeringen skulle fatta beslut om utfasning av svenskt stöd till 2012 och att inga nya insatser skulle avtalas.

Sida har ingen representation i Freetown och har endast i begränsad utsträckning kunnat delta direkt i uppföljning och dialog. Genom gott samarbete med DfID avseende stödet till grundutbildning har frågor och synpunkter kunnat förmedlas. Under 2010 fanns också god samverkan med GTZ vad gäller yrkesutbildning (diskussion om ny policy liksom planering av svenskt stöd inom delsektorn). Samverkan med JICA fungerade bra i förhållande till planerat stöd till högre utbildning.

#### **4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET <sup>7</sup>**

Biståndseffektivitetsmål/ processmål i strategin är:

- Förbättrad givarsamordning samt ökad samordningskapacitet och ägarskap hos Sierra Leones regering inom utbildningssektorn.

Inom utbildningssektorn är samordningen mellan givare relativt god. UNICEF innehar rollen att vara 'lead agency' i sektorn, medan Världsbanken har en viktig roll bl a. genom uppföljning av upphandlingar inom programmet. Världsbanken har i någon mån bidragit till

---

<sup>7</sup> För de geografiska strategierna, förutom de för kategori 4 och 5, ska en kvalitativ bedömning av arbetet med biståndseffektivitet göras i anslutning till att strategirapporten skrivs. Bedömningen ska omfatta ca 2-3 sidor och motsvarar tidigare rapportering av biståndseffektivitet. Vägledning för bedömningen ges i dokumentet "Two pager on aid effectiveness" som skickas ut samtidigt med denna instruktion. "Two pagern" skrivs på engelska, för att kunna användas som ett instrument inom enheten/ambassaden. *Om tillämpligt*, rapportera gärna slutsatserna i Strategirapporten punkt 4.

förseningarna av genomförandet av programmet genom långtgående krav såsom villkor för att betala ut medel från Education for All – Fast Track Initiative och har även ibland varit långsam i hanteringen av upphandlingsärenden.

Den stora utmaningen ligger i den låga kapaciteten inom utbildningsministeriet generellt, vilken också får återverkningar på ministeriets roll att effektivt samordna biståndsinsatser och länka dem till den verksamhet ministeriet ansvarar för vid sidan av det program som biståndet omfattar. Samordningen drivs idag snarare av givarsamfundet än av ministeriet. Ägarskapet, i betydelsen ansvar för genomförande av programmet, ligger tydligt och klart hos utbildningsministeriet. De begränsningar detta inneburit riskerar att framtida insatser från givarsamfundet kan komma att ges mer i projektform med nära uppföljning från givarhåll.

## 5. DIALOGFRÅGOR<sup>8</sup>

Övergripande dialogfrågor enligt strategin är:

- att utbildningsväsendet ska genomsyras av ett rättighetsperspektiv med en inkluderande ansats som motverkar diskriminering och främjar exkluderade och marginaliserade gruppers deltagande, lärande och säkerhet
- att systemen för ansvarsutkrävande och insyn ska förbättras för minskad korruptionsrisk och ökad effektivitet inom utbildningssektorn.

Det svenska stödet till grundutbildning riktar sig till ett program som var färdigformulerat när den svenska samarbetsstrategin för Sierra Leone var klar och samarbetet inleddes. Möjligheterna att påverka utformningen av stödet och dess olika komponenter utifrån dialogmålen har därför varit begränsade. Inom ramen för programmet finns ändå komponenter som är specifikt inriktade på att möjliggöra för barn med funktionshinder att delta i undervisningen. Det svenska stödet har bl.a. använts för att köpa läromedel med braille-skrift för blinda barn.

Deltagande i sektorgenomgångar och andra möten där utvecklingen inom sektorn diskuteras erbjuder möjligheter att ta upp de dialogfrågor som definieras av strategin. Detta har också gjorts genom att t. ex. föra diskussion om flickors säkerhet och skydd mot sexuella övergrepp. Under 2010 antogs en Teachers Code of Conduct med syfte att minska våld av

---

<sup>8</sup> Att UMs/enheters påverkans- och dialogarbete ska vara planerat och uppföljningsbart introducerades med de nya riktlinjerna för samarbetsstrategier (juni 2010). De samarbetsstrategier som antagits före hösten 2010 har inte haft samma tydliga krav på en utarbetad dialogplan. Detsamma gäller för de icke-geografiska strategierna.

olika slag riktat mot eleverna. Även en handledning har utarbetats och 500 lärare har genomgått fortbildning inom detta område<sup>9</sup>.

Ett utmaning i dialogen har varit bristen på data, inklusive könsuppdelad statistik, som underlag för dialog om lika rättigheter för pojkar och flickor att gå i skolan.

## 6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

I samarbetsstrategin för Sierra Leone anges att klimat och miljöfrågor inte ska prioriteras bland dialogfrågorna. Dessa frågor har därför inte berörts i något sammanhang.

Jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen har, utöver att vara en integrerad del i programmet för grundutbildning, tagits upp inom ramen för de diskussioner som under 2010 fördes om insatser för att stödja yrkesutbildning liksom högre utbildning, där kvinnor och arbetslös ungdom skulle stå i fokus. Inom primärskolan har skillnaden mellan antalet flickor och pojkar som går i skolan hela tiden minskat och Gender Parity Index är nu 0,97.

Prioriteringen av demokrati och mänskliga rättigheter har delvis drivits inom ramen för stödet till grundutbildning genom att rätten till utbildning stått i fokus för insatsen, inklusive rätt till utbildning även för grupper som ofta exkluderas, t.ex. barn med funktionshinder. I tillägg till detta stöd har deltagande i Sida International Training Programme on **Child Rights, Classroom and School Management** aktivt stimulerats. Flera grupper från Sierra Leone har också deltagit i programmet. Av de tre deltagare som var uttagna till den omgång som startade sin utbildning i maj 2011 hoppade två av dem av och återvände inte till Sierra Leone. Dessvärre innebär detta att Sierra Leone fortsättningsvis inte kommer att få skicka deltagare till programmet.

## 7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

Programmet för grundutbildning har som mål att fler barn ska gå i skolan, ett mål som kan uppnås gradvis. Tillgängliga data visar att inskrivningen i skolan på olika nivåer ökar år för år. Detta bör implicera att också fler och fler barn från fattiga familjer tar del av undervisningen.

Det finns en särskild komponent i programmet som syftar till att underlätta för barn med funktionshinder att gå i skolan och få anpassad undervisning, vilket innebär att denna normalt diskriminerade grupp fått ökad uppmärksamhet.

---

<sup>9</sup> MEST, 2010 Annual Education Sector Review – Final Report

Tillgången på information om utvecklingen i sektorn är begränsad för givarsamfundet på grund av den brist på system för datainsamling som noterats. Troligen är det än svårare för landets egna medborgare att få tillgång till relevant information, vilket begränsar insyn och därmed också möjligheterna till debatt och konstruktivt deltagande i utvecklingen av sektorn.

En kommission tillsattes under 2010 för att utreda orsakerna till de mycket låga resultaten i examina i sekundärskolan. En mängd information och synpunkter samlades in och presenterades i en rapport som fick viss uppmärksamhet, även i media. Några mer omfattande konsultationer ägde inte rum och en snabb process ledde fram till ett förslag till ny utbildningspolicy vars förankring är osäker och troligtvis svag. Den nya policyn har ännu inte antagits.

Generellt sett kan sägas att utbildningsministeriets hantering av olika frågor varit långsam och mycket bristfällig. Arbete har under en längre tid pågått för att skapa en klar bild av vilka som egentligen arbetar i sektorn och är berättigade till lön och vilka som står på lönelistan utan att arbeta, eller ens existera i praktiken. Kopplat till detta finns ett växande problem med att många lärare arbetar utan lön och att det är svårt att bli vederbörligen registrerad och att få ut lön. Det är förvånansvärt att de missförhållanden som finns inom sektorn inte lett till mer uttalade reaktioner från drabbade grupper.

Revision av det externa stödet till programmet för grundutbildning har med avsevärd fördröjning genomförts under 2011. Rapporten visar inga allvarliga brister i hanteringen av de medel som använts.

## **8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN**

Under rapporteringsperioden har situationen i Sierra Leone varit relativt stabil och föranleder inga omprövningar vad gäller förutsättningarna för genomförandet av landstrategin och utfasningsplanen. Nyligen har emellertid politiska sammanstötningar ägt rum i Bo vilket kan indikera att det planerade valet 2012 kan leda till våldsamerheter.