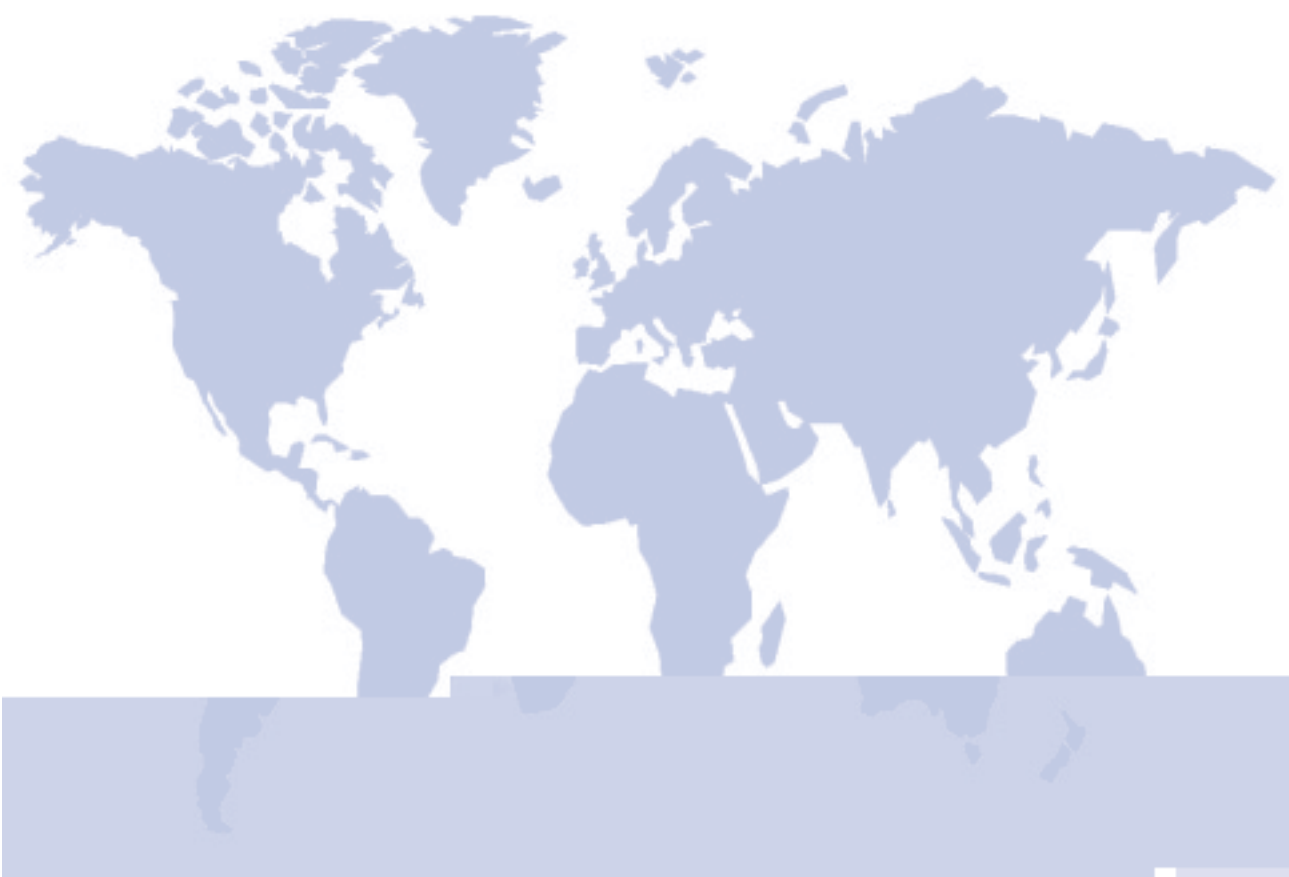


Landstrategi

Etiopien

1 januari 2003 – 31 december 2007



REGERINGSKANSLIET

UD



REGERINGEN

Kopia

Regeringsbeslut

11:15

2003-03-06

UD2003/229/AF

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
105 25 STOCKHOLM

Landstrategi för utvecklingssamarbetet med Etiopien

2 bilagor

Ärendet

Genom beslut den 21 februari 2002 uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att inkomma med förslag till landstrategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Etiopien.

Sida har i skrivelse den 29 november 2002 inkommit med ett förslag till landstrategi för perioden den 1 januari 2003 - 31 december 2007.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att de riktlinjer som anges i *bilaga 1* skall styra utvecklingssamarbetet med Etiopien under den angivna tidsperioden.

Regeringen bemyndigar Sida att ingå samarbetsavtal med Etiopien för perioden den 1 januari 2003 - 31 december 2005, i huvudsaklig överensstämmelse med bifogade avtalsutkast, *bilaga 2*.

På regeringens vägnar

Jan O. Karlsson

Karin Johanson

Kopians överensstämmelse
med originalet intygas

doll/ak

Kopia till
UD-FMR
UD-GU
UD-GS
UD-MAP
UD-IH
UD-PIK
UD-EIM-PES
FI/BA
Amb Addis Abeba
RRV

LANDSTRATEGI

ETIOPIEN

2003-2007

SAMMANFATTNING.....	3
SLUTSATSER FRÅN LANDANALYSEN.....	4
DJUP FATTIGDOM.....	4
DEN POLITISKA SITUATIONEN.....	5
RÄTTIGHETSFRÅGOR.....	6
FATTIGDOMSORINTERAD TILLVÄXT.....	7
KAPACITET OCH STYRELSEFORMER.....	8
UTVECKLINGSSAMARBETE I ETIOPIEN.....	9
HOT MOT UTVECKLING.....	10
SLUTSATSER FRÅN RESULTATANALYSEN.....	11
ETIOPIENS UTVECKLINGSPOLITIK.....	14
STRATEGISKA ÖVERVÄGANDEN.....	16
CENTRALA DIALOGFRÅGOR.....	18
MÅL FÖR SVENSKT UTVECKLINGSSAMARBETE.....	20
SAMARBETSOMRÅDEN.....	20
• DEMOKRATISK UTVECKLING OCH RESPEKT FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER.....	20
DEMOKRATI, GOTT STYRELSESKICK OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER.....	20
SEKTORPROGRAM FÖR REFORM AV RÄTTSVÄSENDET.....	20
FREDS- OCH KONFLIKTHANTERING.....	21
SAMARBETE MED DET CIVILA SAMHÄLLET.....	21
• SOCIAL UTVECKLING.....	22
SEKTORPROGRAM FÖR UTBILDNING.....	22
SEKTORPROGRAM FÖR HÄLSOVÅRD.....	24
HIV/AIDS.....	24
FORSKNINGSSAMARBETE OCH HÖGRE UTBILDNING.....	25
KULTUR.....	26
• EKONOMISK TILLVÄXT.....	26
LANDSBYGDSUTVECKLING I AMHARAREGIONEN.....	25
INFRASTRUKTUR.....	28
UTVECKLING AV DEN PRIVATA SEKTORN.....	28
BUDGETSTÖD.....	29
ÖVRIGA INSATSER	
PERSONAL- OCH KONSULTFOND.....	28
HUMANITÄRT BISTÅND.....	28
FINANSIELL PLANERING.....	30
GENOMFÖRANDE OCH UPPFÖLJNING.....	32
ADMINISTRATIVA RESURSER.....	33

Sammanfattning

Etiopien är ett av världens fattigaste och mest outvecklade länder. Samtidigt har landet förhållandevis goda förutsättningar att utveckla sina resurser och äger ett kulturarv som få andra länder kan mäta sig med. Vissa demokratiska och ekonomiska reformer har genomförts under 1990-talet och en decentraliseringsprocess står högt på dagordningen. Men trots reformerna är fattigdomen både djup och utbredd. Den privata sektorn brottas med stora svårigheter, utländska direktinvesteringar är mycket begränsade och möjligheterna för enskilda eller lokalsamhällen att påverka beslut är fortfarande ganska små. Slutsatserna från landanalysen kan sammanfattas med att det inom nästan alla sektorer finns enorma svårigheter och problem som måste övervinnas.

Regeringen har utarbetat en fattigdomsanalys och lagt fram en strategi för att bekämpa fattigdomen (Sustainable Development and Poverty Reduction Paper, SDPRP), landets PRS. Den svenska landstrategin tar sin utgångspunkt i denna strategi för att bekämpa fattigdomen och betydande stöd kommer att utgå för att främja genomförandet av den. Det finns emellertid skillnader i synen på vissa frågor. Områden för dialog har identifierats och stödet till det civila samhället kommer att vara omfattande för att komplettera regeringens strategi. Stor flexibilitet inom ramen för biståndssamarbetet under strategiperioden är också av största vikt för att kunna anpassa biståndet till förändringar inom viktiga policyområden.

Slutsatser från landanalysen

Djup fattigdom

Fattigdomen i Etiopien är utbredd och djup, i synnerhet på landsbygden. Med en uppskattad bruttonationalinkomst (BNI) per capita på 100 US-dollar är Etiopien ett av världens fattigaste länder. Den genomsnittliga BNI:n per capita för djupt skuldsatta fattiga länder, HIPC-länderna, uppgick till 300 US-dollar 2001 enligt World Development Indicators (2001). I UNDP:s index över mänsklig utveckling (Human Development Index) för 2002 hamnar Etiopien på 168:e plats av 173 länder. Andelen absolut fattiga människor i Etiopien under 1999/2000 var ca. 50 %. Undernärningen är hög och halva befolkningen har ett kaloriintag som ligger under den rekommenderade miniminivån.

Det är dock svårt att mäta förändringar i fattigdom. Enligt studier som genomförts 1989 samt 1995 minskade andelen fattiga och livsmedelskonsumtionen ökade under perioden. Resultaten stämmer överens med rönen från fattigdomsstrategin, som baseras på uppgifter från 1995/1996 och 1999/2000. Emellertid pekar en nyligen utförd studie, liksom de samråd man haft kring fattigdomsstrategin, i en annan riktning, mot en ökande fattigdom. Alla indikatorer visar små eller inga förbättringar för de fattiga i Etiopien och så som konstaterades ovan tyder SDPRP-samråden på att fattigdomen kanske till och med ökar. På sikt kommer frågan om privatisering av mark inte att kunna undvikas.

Ett viktigt skäl till att fattigdomen ökar på landsbygden är att jordbruksenheterna blir allt mindre och därför inte räcker till för att försörja en familj, samtidigt som befolkningen ständigt växer. Statligt ägande av mark har i kombination med den nuvarande jordbrukspolitiken, som ger små incitament att investera i marken, lett till ytterligare jorderosion och minskad produktivitet i jordbruket. Dessutom leder den låga utbildningsnivån och bristen på arbetstillfällen utanför jordbrukssektorn till att trycket på odlingsbar mark ökar. Genomsnittshushållet brukar omkring 1,1 hektar, men den brukade arealen är väsentligt mindre i stora delar av landet. Samtidigt saknar 11 % av landsbygdens befolkning jord, och denna siffra stiger. Fattigdomen berör huvudsakligen landsbygden men ökar nu även i stadsområden, och omkring 37 % av den urbaniserade befolkningen lever i absolut fattigdom.

Fattigdom är det viktigaste skälet till livsmedelsosäkerhet. Det är de fattiga som vanligen har sämst tillgång till naturresurser, rättigheter, arbetstillfällen och inkomst, och som oftast lever i varaktig livsmedelsosäkerhet. De saknar köpkraft och kan därför inte få del av det livsmedelsöverskott som finns i landet. Flertalet människor som lever i livsmedelsosäkerhet finns på landsbygden, men livsmedelsosäkerhet framstår nu även som en växande urban företeelse i de största städerna. Livsmedelsunderskottet i Etiopien är kroniskt – även goda år är cirka 5 miljoner människor beroende av livsmedelsbistånd.

Samtidigt som det kan vara allvarlig livsmedelsbrist i vissa delar av landet, råder vanligen överskottsproduktion i andra delar, där förutsättningarna för produktion av grödor är bättre. Bristande marknadsinfrastruktur, dåligt vägnät och höga transportkostnader hämmar varornas rörlighet mellan överskotts- och bristregioner, vilket leder till att spannmålspriserna är exceptionellt låga trots avsevärd livsmedelsbrist i delar av landet. Detta är en anledning till varför

det är viktigt att givare köper livsmedelsbistånd lokalt – genom att stimulera de lokala priserna ökar jordbrukarnas inkomster.

Regeringen publicerade i mars 2002 en ny “Food Security Strategy”, som behandlar både tillgången och rätten till livsmedel ur såväl nationellt perspektiv som ur hushållsperspektiv. Särskilt framhålls ökad livsmedelstillgång genom ökad inhemsk produktion, ökad tillgång till livsmedel för hushåll med livsmedelsbrist och förbättrad kapacitet att hantera kriser. Strategin har kritiserats för att ge knapphändig information om frågor som rör genomförandet, myndighetsfunktioner och föreslagna finansieringsformer.

Åtgärder för att angripa fattigdom och förbättra livsmedelssäkerheten bör inte bara inriktas på jordbruksproduktion utan även på alternativa inkomstkällor för att minska beroendet av jordbruket. I detta sammanhang kan en ökad tillgång till mikrokrediter få stor betydelse. Etiopien har ett av de bäst utvecklade mikrofinansieringssystemen i Afrika, som dock behöver utvecklas ytterligare för att stimulera ekonomisk diversifiering på landsbygden. Livsmedelshandeln mellan överskotts- och bristområden måste förbättras. Det är betydelsefullt för både ekonomisk diversifiering och ökad handel att den privata sektorn expanderar.

Regeringen bedriver en aktiv politik av decentralisering, som antas leda till ökat deltagande på gräsrotsnivå. Låg utbildningsnivå, undernäring och knapp tillgång till information bidrar emellertid till att begränsa de fattigas möjligheter att påverka regeringens politik och de åtgärder som direkt berör dem.

Den politiska situationen

Demokratin är fortfarande ung och bräcklig i Etiopien. Det regerande partiet EPRDF har en överväldigande majoritet av platserna i parlamentet, men dess reella stöd i samhället ifrågasätts. Oppositionspartier finns, men rapporter om trakasserier av regeringen förekommer. Trots regeringens uttalade ambitioner är brott mot de mänskliga rättigheterna vanliga. Regeringen använder rättsliga och andra metoder för att begränsa yttrandefriheten bland annat för den privata pressen.

Etiopiens regerande parti EPRDF ansluter sig till begreppet revolutionär demokrati. Detta synsätt har sin grund i kollektivt deltagande och representation baserad på samförstånd. Småbönderna, som utgör den dominerande maktbasen för det styrande partiet, ses som en homogen grupp med gemensamma behov, intressen och politisk uppfattning. Därför har den politiska organisationen EPRDF aldrig framstått som anhängare av principer om politisk pluralism.

Många organisationer i det civila samhället har ansträngda relationer med regeringen. Det har tills nyligen varit svårt för dessa organisationer att vinna erkännande hos regeringen för sin verksamhet. Regeringen har varit tillfreds med att organisationerna ägnat sig åt utvecklingsarbete men är mer skeptisk till deras roll som politiska opinionsbildare.

Demokratiseringsprocessen i Etiopien påverkas av hur de sociala och ekonomiska relationerna på olika nivåer i samhället förändras över tiden. Den etiopiska regeringen har hittills haft en i det

närmaste total kontroll över landets resurser, vilket gör att frågan om fördelning av statens resurser och beslutsbefogenheter är av största vikt.

Utvecklingsprocessen i Etiopien styrs bland annat av den decentralisering som finns inskriven i den federala konstitutionen. Emellertid utgör den begränsade kapaciteten på olika nivåer ett allvarligt hinder för reformens genomförande. Det finns även en risk att sönderdelningen av det redan splittrade samhället förvärras. Å andra sidan öppnas nya möjligheter för praktiskt stöd till lokal demokratisering och möjlighet för breda grupper att utöva inflytande på beslutsprocesser.

Mänskliga rättigheter

I konstitutionen från 1994 finns inskrivet skydd för de mänskliga rättigheterna. Regeringens förmåga att tillgodose dessa krav påverkas emellertid bland annat av bristen på ekonomiska resurser. Därtill saknas demokratiska traditioner och berörda institutioner är svaga. Lagstiftningen är ofta ålderdomlig och svåröverskådlig. Rättsväsendet lider svårt av resursbrist, vilket har bidragit till ett ineffektivt, komplicerat och oförutsägbart system. Regeringen har inlett reformer för att åtgärda detta, bland annat genom att lagstiftning omarbetas som en del i genomförandet av landets SDPRP.

Brott mot de mänskliga rättigheterna är vanliga på landsbygden. Där är utbildning av exempelvis polis och domare ofta mycket begränsad, tillgången till högre utbildning för befolkningen i realiteten obefintlig och kvinnornas situation särskilt svår. Följaktligen bör landsbygden vara i fokus för strategier som syftar till att öka respekten för mänskliga rättigheter. Även i urbana områden förekommer brott mot de mänskliga rättigheterna, och möjligheterna att utöva medborgerliga och politiska rättigheter är begränsade.

Trots att kvinnorna i Etiopien formellt sett har samma rättigheter som män är deras situation svår och visar inga tecken på att förbättras. I FN:s jämställdhetsindex för hälsa, utbildning och arbete (GDI) kommer Etiopien på 142:a plats av de 146 länder för vilka statistik finns. Varken de olika handlingsprogrammen eller de särskilda Women´s Office har haft stort genomslag. Kvinnornas situation kan förbättras i grunden först när regeringens politiska åtaganden omsätts i ett tydligare erkännande av kvinnornas rättigheter. Dit hör att inom den formella sektorn prioritera lika möjligheter till utbildning, arbete och vidareutbildning.

Att utveckla hälso- och utbildningssektorer innebär en enorm utmaning för ett fattigt land som Etiopien. Hälsovårdssystemet är ett av de minst utvecklade i världen, och endast omkring halva befolkningen kommer i åtnjutande av dessa tjänster. Deltagandet i skolor och alfabetiseringsklasser i Etiopien hör till de lägsta i världen. Tilldelningen av resurser till hälsovård och utbildning har ökat men är fortfarande låg. En snabb utveckling av dessa sektorer är centrala för att uppnå långsiktig, hållbar tillväxt och fattigdomsminskning. Detta betonas även av den etiopiska regeringen i den nyligen framlagda **SDPRP**, där sektorprogram för hälsa och utbildning vidareutvecklas som viktiga områden i arbetet för fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling.

Fattigdomsorienterad tillväxt

Det är nödvändigt att öka den ekonomiska tillväxten för att utrota fattigdomen. Därför är stöd till makroekonomisk förvaltning och stabilitet, utveckling av den privata sektorn och ekonomisk diversifiering avgörande ur ett fattigdomsperspektiv. Att bygga vägar för att förbättra tillgången till marknaden och minska transportkostnaderna är också viktigt.

Jordbruket har en nyckelroll i ekonomin även om dess andel av BNP har fallit från 65 % år 1960 till 52 % år 2001. Likväl svarar jordbruket för omkring 85 % av exporten och en lika stor andel av sysselsättningen, vilket innebär att avkastningen på arbetet är lägre än inom andra näringsgrenar. Jordbruket uppvisar låg produktivitet. Befolkningen har vuxit snabbt vilket medfört att många landsbygdsområden är överbefolkade och marken överutnyttjad. Man odlar på branta sluttningar och torra jordar, vilket leder till markförstöring: jordlagret tunnas ut, jordens fuktbevarande kapacitet sjunker och bördigheten minskar. Med magra jordar ökar risken för missväxt om regnet uteblir.

Det finns fortfarande avgörande hinder för tillväxt inom jordbruket. Användningen av förbättrade insatsvaror har ökat men är fortfarande låg. Den genomsnittliga avkastningen för viktiga spannmålsgrödor har stagnerat på omkring 1,1–1,2 ton per hektar. Lämplig mark- och vattenvård används inte i tillräcklig utsträckning för att förhindra eller lindra dessa problem. Den minskande storleken på jordbruken, bristande besittningsrätt och självhushållningsjordbruk är strukturella hinder som måste hanteras för att öka produktiviteten. Det är nödvändigt att öka den låga eller till och med fallande markproduktiviteten för att uppnå tillväxt inom jordbruket och ekonomin. Detta fordrar att jordbrukarna inför förbättrade metoder för markbruk och djurhållning samt att tillgången till finansiella tjänster förbättras. Mark- och vattenvård liksom småskalig skogsplantering är av avgörande betydelse.

Kvinnors deltagande i livsmedelsproduktionen är absolut nödvändig: de utgör uppskattningsvis 60 till 80 procent av den totala arbetskraften i det afrikanska jordbruket. Men där modernisering ägt rum och jordbruksproduktionen och försäljningen lagts om, har kvinnorna marginaliserats allt mer. När jordbruket ägnas åt avsalugrödor får kvinnorna ta hand om familjens livsmedelsförsörjning på den minst produktiva marken och med den mest arbetsintensiva tekniken, medan männen specialiserar sig på produktion av dessa nya grödor för försäljning på marknaden.

I regeringens policy utgör jordbrukssektorn, särskilt småjordbruken, basen för ekonomisk tillväxt och en ny strategi för landsbygdsutveckling antogs nyligen. Det är väsentligt att jordbruket ökar sin avkastning inte bara för att öka den reala efterfrågan i ekonomin utan även för att infria målen om livsmedelssäkerhet, förvärv av utländsk valuta, och fler arbetstillfällen. Samhällets stöd till jordbruket måste dock förbättras avsevärt. I synnerhet måste rådgivningsverksamheten förstärkas och förmågan att anpassa produktionsmedlen till lokala jordbruksvillkor förbättras. Uppsplittningen på allt mindre jordegendomar har lett till att förbättrad jordbruksteknik i tillräcklig omfattning inte ens införts i de områden som har överskottsproduktion.

Etiopiens ekonomiska struktur visar hur sårbart landet är. Jordbruket svarar för omkring 52 % av BNP och andelen ökar. Industrin svarar endast för 11 % av BNP, varav tillverkningsindustrin endast för 7 %, vilket är en av de lägsta procentandelarna i världen. Andelarna för både industrin som helhet och för tillverkning krymper, eftersom merparten investeringar för närvarande inriktas på byggnadsverksamhet och tjänster.

Den icke-jordbruksbaserade privata sektorn har en avgörande betydelse för att skapa arbetstillfällen och bidra till ekonomisk tillväxt i Etiopien, och regeringen verkar alltmer intresserad av att föra en dialog med den privata sektorn.

En orsak till fattigdom och livsmedelsosäkerhet är det dåliga vägnätet: 75 % av alla invånare på landsbygden bor mer än en halv dags resa från närmaste allvädersväg. Därför är det nödvändigt att återställa och bygga nya tillfartsvägar på landsbygden för att stimulera jordbrukssektorn. Till exempel behöver jordbruket tillföras adekvata insatsvaror och få tillgång till marknaden genom billiga landsbygdstransporter. Ett utvecklingsprogram för vägsektorn genomförs med stöd av Världsbanken, EU och andra givare. Det är ett omfattande vägprogram och har lett till betydande förbättringar av stamvägnätet. Ett liknande sektorprogram håller på att utformas för landsvägar och ytterligare ett för utveckling av vatten, sanitet och vattenkraft.

Kapacitet och styrelseformer

Etiopien är i hög grad beroende av utländskt bistånd. De intäkter som genererats inom landet uppgår till omkring 64 % av den totala inhemska budgeten medan återstoden huvudsakligen kommer från utvecklingssamarbete. Även om Etiopien är en av de största mottagarna av externt bistånd i Afrika, erhåller man mindre per capita än jämförbara länder. Av det sammanlagda biståndet är omkring 30 % avsett för humanitära ändamål.

Med budgeten för 2002/2003 aviserade regeringen en fattigdomsinriktad politik varigenom man fördubblade de fattigdomsrelaterade utgifterna för de kommande två åren, vilket är en ovanlig bedrift (låt vara från en låg utgångsnivå). Etiopien står sig mycket väl i en regional jämförelse när det gäller förmågan att budgetera och redovisa statsutgifter. Statsmakten är dock fortfarande svag vad gäller att rapportera resultat, långsiktig planering, framställa regelbunden välfärdsstatistik, samordna löpande budget och kapitalbudget samt att punktligt revidera räkenskaper.

Etiopiens förmåga att absorbera utvecklingssamarbetet är ojämnt fördelad mellan sektorer och regioner. När det gäller bokföring och finansiell rapportering är kapaciteten tämligen väl utvecklad över hela landet. Kapaciteten för ekonomisk planering, genomförande och uppföljning är något mindre utvecklad. Den nyligen genomförda decentraliseringsreformen har emellertid försämrat absorptionsförmågan av utländskt bistånd åtminstone på kort sikt.

I jämförelse med andra afrikanska länder anses Etiopien vanligen ”äga” sin utvecklingsprocess i hög grad. Regeringens försök att samordna stöd från olika givare har lyckats bäst inom hälsa, utbildning och vägar, vilka också är de tre större program för sektorstöd som initierats och nu är under implementering. Detta har klarats av med ganska stor framgång. På grund av kriget med Eritrea har dock givarnas bistånd ofta inte utbetalats. Sektorprogrammen inom hälso- och utbildningssektorerna håller för närvarande på att läggas om. Det tredje programmet inom

vägsektorn fortsatte under kriget med stöd huvudsakligen från Världsbanken. Även samordningen mellan givarna är väl utvecklad.

Regeringen har i enlighet med fattigdomsstrategin i SDPRP givit kapacitetsuppbyggnad hög prioritet. Som ett tecken på detta inrättades ett särskilt ministerium för kapacitetsuppbyggnad i oktober 2001. Vilken roll ministeriet ska ha är ännu inte klarlagt.

Utvecklingssamarbete i Etiopien

Etiopien mottar bistånd från ett stort antal givare. Samtidigt får Etiopien mindre bistånd per capita än många andra jämförbara länder.

Under den senaste femårsperioden har de största givarna i Etiopien varit Världsbanken, EG-kommissionen, USA, Afrikanska utvecklingsbanken och Japan. Tillsammans har dessa givare stått för hälften av det samlade stödet till Etiopien. EG-kommissionen är andra biståndsgivare i storlek och ger årligen 10-15 % av allt externt stöd.

Flertalet EU-länder är också verksamma i Etiopien som bilaterala givare. I storleksordning är de viktigaste EU-givarna Tyskland, Nederländerna, Italien, Irland och Frankrike. Tyskland har koncentrerat sitt samarbete kring fyra områden: Ekonomiska och sociala reformer; Vägar och vatten; Jordbruk och livsmedelssäkerhet, inklusive miljöskydd; samt Utbildning. Nederländerna har koncentrerat sig på landsbygds-utveckling och hälsovård. Italien arbetar främst med landsbygdsutveckling och livsmedelssäkerhet, utbildning, infrastruktur (vägsektorn), och hälsa. Irland stöder regionala satsningar i Östra Tigray, Sidama och Gurage, liksom utbildning och hälsa på federal nivå. Frankrike kanaliserar större delen av sitt investeringsstöd via den Afrikanska utvecklingsbanken. Storbritannien inleder nu utvecklingssamarbete med Etiopien, med en tonvikt på budgetstöd.

Världsbankens program i Etiopien är brett, men börjar successivt koncentreras kring ekonomiska reformer, livsmedelssäkerhet, ekonomisk infrastruktur och de sociala sektorerna. Den Afrikanska utvecklingsbanken är också verksam på flera områden, inklusive hälsa, utbildning, vatten och vägar, men betonar allt mer ekonomiska reformer, livsmedelssäkerhet och jordbruk. FN-systemets fonder, program och fackorgan är också verksamma i landet inom respektive ansvarsområden.

USA bidrar främst till livsmedelssäkerhet genom en strategi som är avsedd att verka på både lång och kort sikt. Bland annat stöds insatser för rurala hushåll och deras produktivitet, familjehälsa, grundskola, god samhällsstyrning och civila samhället, och även effekter av katastrofer.

Etiopiens kapacitet att absorbera bistånd är ojämnt fördelad i landet och mellan sektorer. Regeringen är mån om att samordna bistånd från olika givare och betonar landets eget ansvar för sin utvecklingspolitik.

Hot mot utveckling

HIV/aids-pandemin i Etiopien växer med alarmerande hastighet. Landet har det tredje största antalet människor som infekterats av sjukdomen i världen (efter Indien och Sydafrika). Av dessa är 250 000 barn under fem år. Det finns en omfattande HIV/aids-plan som utarbetades 1998 och ett nationellt rådssekretariat för aidsfrågor i Addis Abeba med filialer i regioner och distrikt (*woredas*). Programmet har dock inte kapacitet att på ett effektivt sätt ta itu med omfattningen av problemet. På sista tiden har kyrkor och moskéer börjat tala öppnare om vikten av att bekämpa HIV/aids.

HIV/aids drabbar hela den etiopiska samhällsstrukturen, bland annat genom att hämma jordbruksproduktion och markinvesteringar. Sjukdomen bidrar till att markförstörelsen ökar, lantbruken överges och människor flyttar till städerna, vilket ökar belastningen på städernas avloppsnät och vattenförsörjning.

Flera viktiga faktorer knutna till fattigdom bidrar till den svåra HIV/aids-situationen: hög arbetslöshet, ökad prostitution och kvinnors svaga ställning, folkomflyttningar på grund av bristen på arbetstillfällen men även bortrövande av kvinnor, våldtäkt och kvinnlig könsstympning. Det ökande antalet föräldralösa barn och barn som lever med HIV/aids ger anledning till stor oro. Det djupt patriarkala samhället, med sociokulturella värderingar som gynnar män, försvårar bekämpandet av HIV/aids och är ett allvarligt hinder för utveckling.

Snabb befolkningstillväxt utgör ett annat hot mot Etiopiens utveckling. Den leder till ytterligare markbrist, markförstörelse och försämrade livsmedelssäkerhet liksom ökad påfrestning på de redan ansträngda utbildnings- och hälsosektorerna. Befolkningstillväxten uppskattas till så mycket som 2,5-3 % om året, och fruktsamhetstalet (TFR) är 5,9 .

Det finns ett antal både inre och yttre konflikter som kan komma att hämma utvecklingsprocessen i Etiopien. Det demokratiska underskottet får anses bidra till politisk oro, särskilt i samband med lokala val. Utvecklingen i Somalia, Sudan och Eritrea kan komma att påverka vad som händer i Etiopien. Fredliga relationer mellan Etiopien och dess grannländer är en förutsättning för fortsatt ekonomisk utveckling och en tillväxt som gynnar den fattiga befolkningen. Den internationella kampen mot terrorism kan även tänkas påverka stabiliteten i Afrikas horn och i Etiopien.

Sammantaget står Etiopien inför en rad, ofta sammanflätade, problem att lösa. Dit hör att undanröja strukturella hinder inom jordbruket, att stärka rättsväsendet, att bana väg för kvinnors rättigheter, ökat deltagande och demokrati, samt inte minst att mobilisera resurser för ekonomisk tillväxt.

Slutsatser från resultatanalysen

Utvecklingssamarbetet mellan Etiopien och Sverige minskade avsevärt efter krigsutbrottet mellan Eritrea och Etiopien 1998. I princip var det endast pågående projekt som fortsatte. Mellan 1998 och slutet av 2000 utgick humanitärt bistånd, stöd till samarbete med det civila samhället, till forskningssamarbete, till skogshögskolan Wondo Genet och till ett utvecklingsprogram för delstaten Amhara (*Sida-Amhara Regional Development Program*, SARDP). Stödet till hälso- och utbildningssektorerna upphörde 1997. Beredningen av nya avtal avstannade 1998, men dessa återupptogs med begränsad finansiering 2001.

Kriget ledde till en omfördelning av utgifterna i den etiopiska statsbudgeten från fattigdomsinriktad verksamhet till militära ändamål. Dessutom sjönk de fattigdomsrelaterade utgifterna markant på grund av den generella minskningen av bistånd till Etiopien under denna tid. Torka, HIV/aids-pandemin och försämrade relativpriser mot omvärlden bidrog till att förvärra situationen. Dessa faktorer medverkade i avsevärd utsträckning till att fattigdomen ökade i Etiopien och försvårar möjligheterna att göra en ingående resultatanalys av det svenska utvecklingsbiståndet.

Kriget mellan Etiopien och Eritrea innebar för svenskt vidkommande att ingen landstrategi fastställdes för utvecklingssamarbetet med Etiopien. Därmed var inga övergripande mål fastlagda under denna period, men en strävan efter fattigdomsminskning, kapacitetsuppbyggnad och demokratisk utveckling vägledde det svenska samarbetet med Etiopien.

Möjligheterna att utvärdera resultaten av Sidas insatser har främst begränsats av den låga aktivitetsnivån under och efter kriget mellan Etiopien och Eritrea. För vissa program, särskilt SARDP, har den undermåliga utformningen av uppföljningsmekanismer utgjort ytterligare ett hinder. Klart definierade indikatorer och system för att utvärdera resultat beaktades inte i den första utformningen av programmet. Trots att det finns uppgifter att tillgå om vilken verksamhet som bedrivits, har lämpliga indikatorer för att redovisa resultaten inte funnits, med påföljd att påvisbara resultat vanligen saknas. Även baslinjestudier och metoder för att genomföra konsekvensbedömningar saknas. I SARDP-programmets fas I beaktades och införlivades inte de instrument som krävs för att mäta resultat när programmet ursprungligen föreslogs. Arbetet med att utforma ett system för uppföljning av resultat avbröts av gränskonflikten med Eritrea. Eftersom programmet, efter utbrottet av konflikten, förlängdes med ett antal tre- till sexmånadersperioder under 1999–2001 fanns inte den planeringshorisont som behövdes för att utveckla ett genomgripande uppföljningssystem.

Etiopiens kapacitet för utvecklingssamarbete är ojämnt fördelad mellan sektorer och regioner. När det gäller bokföring och finansiell rapportering är kapaciteten tämligen väl utvecklad över hela landet. Kapaciteten för ekonomisk planering, genomförande och uppföljning är något mindre utvecklad. Decentraliseringen av makten till den lägsta nivån, *woreda*, har också haft betydelse för resultaten av utvecklingssamarbetet eftersom *woredas* i dagsläget saknar kapacitet att hantera det ökade ansvaret. Regeringen verkar emellertid för att stärka denna kapacitet.

Under den första fasen av **Sida-Amhara Regional Development Programme (SARDP)** ledde stödet till starkare ledarskap på woreda-nivå och till att människor i större utsträckning deltog i genomförandet av projekt på lokal nivå. Många observatörer anser att Sidas inriktning på direkt budgetstöd på woreda-nivå är det mest innovativa inslaget i SARDP. Andra givare, till exempel Världsbanken, överväger att kopiera SARDP-modellen.

Emellertid har programmet många brister, vilket framkom i en utvärdering som Sida¹ genomförde 2002. Enligt utvärderingsrapporten är kvaliteten på fattigdomsanalysen och på den antagna strategin för att hantera fattigdom, sårbarhet och livsmedelsosäkerhet inte tillfredsställande. I rapporten framförs starka reservationer mot kvaliteten på de metoder för deltagande som tillämpats i programmet, mot mängden av och kvaliteten på det stöd som programmet gett upphov till i den privata sektorn, mot den vikt som fästs vid jämställdhetsarbete samt mot de insatser som gjorts för att främja inläring inom projektet. I utvärderingen kritiseras även den begränsade sektoröverskridande integrationen och att programmets genomförande inte följts upp på grund av programmets stora ambition att ta sig an alltför många områden. Rapporten är användbar och kommer att utnyttjas i framtida översyner av programmet i avsikt att förbättra kvaliteten och bättre infria programmets mål.

En utvärdering av det svenska stödet till skogsbruksutbildning vid skogshögskolan **Wondo Genet** visar att stödet har bidragit till att göra landsbygdsbefolkningen mer medveten om vikten av skogsbruk. Utvärderingen är även positiv till både de teoretiska och praktiska delarna i högskoleutbildningsprogrammet, som anses ha anpassats väl till etiopiska förhållanden. Bortsett från det faktum att Sida har bidragit till att utbilda ett ansenligt antal enskilda personer på olika nivåer i skogssektorn, har Sidas stöd resulterat i permanent institutionsuppbyggnad vid skogshögskolan WGCF.

Sidas stöd till **forskningsamarbete** har inriktats på kapacitetsuppbyggnad inom naturvetenskap, teknik och medicin. En utvärdering av Sidas stöd till doktorandutbildning visar att samarbetet varit till stor nytta för etiopiska institutioner, och särskilt för universitetet i Addis Abeba i form av högutbildad personal. Programmet har även bidragit till att förbättra infrastrukturen genom att man har införskaffat utrustning och litteratur för att stödja doktoranders och blivande studenters fortsatta arbete.

Medel för **demokrati och mänskliga rättigheter** har använts för att utbilda domare och åklagare i mänskliga rättigheter i Amhararegionen. Stöd har även lämnats till icke-statliga organisationer.

Under perioden gavs **humanitärt bistånd på årsbasis**. Sida har finansierat lokala inköp av spannmål i områden med överskottsproduktion, som sedan har distribuerats till underskottsområden. Projekten genomfördes av den etiopiska kommissionen för förebyggande av katastrofer och beredskap, *Disaster Prevention and Preparedness Commission*, DPPC. Erfarenheterna från de båda projekten är positiva. DPPC har visat skicklighet och effektivitet i genomförandet av projekten.

¹ ODI - *Final synthesis report, Evaluation of Sustainable Poverty Reduction through Area Development Projects*, juni 2002.

Stödet via **svenska enskilda organisationer** har främst gått till social infrastruktur och sociala projekt, med mindre anslag till projekt för demokrati och mänskliga rättigheter. I flertalet av dessa program har planerad verksamhet också genomförts. Många förseningar har uppstått till följd av bristen på administrativ kapacitet i lokala organisationer och förändringar i regeringens politik och lagstiftning vad gäller uppförande, förvaltning och överlämnande av hälsoinrättningar och utbildningsanstalter. Detta är ett vanligt problem i samarbetet. Ett direkt resultat av samarbetet med en svensk partner har varit att många förbättrat kapaciteten när det gäller organisation, administrativ kapacitet, nätverksarbete, lobbyverksamhet och förmågan att tillgodose målgruppernas behov.

Det står klart att vissa program som Sverige finansierat under perioden, särskilt SARDP, i utformningsskedet saknat metoder för systematisk, strategisk uppföljning och utvärdering med tydliga och kontrollerbara indikatorer. Dessa avgörande faktorer måste tidigt beaktas i utformningen av nya program för att möjliggöra uppföljning och ingående analys av resultaten. Dessutom har decentraliseringen av den federala regeringen gjort uppföljningen av utvecklingsarbetet svårare i inledningsskedena.

En viktig slutsats som framgår av resultatanalysen är att de bästa resultaten nås när både etiopiska och svenska intressen beaktas, vilket avspeglar ett mer uthålligt och jämbördigt partnerskap mellan två länder. Stödet till Amhararegionen är sannolikt det bästa exemplet på detta. Ömsesidigt intresse, tillit, samt inställningen att Etiopien äger sin utveckling har lett till att Sida vågat experimentera med nya stödformer. Den regionala administrationens kapacitet är relativt god och korruption ett mindre problem. Man bör utnyttja liknande former av partnerskap om man kan finna sådana på andra områden. Om de reviderade sektorprogrammen i de sociala sektorerna visar sig hålla hög kvalitet kan förhoppningsvis liknande former av gott samarbete utvecklas. När nya samarbetsprogram utvärderas bör särskild hänsyn tas till frågor om "ägarskap". Om ägarskapet är starkt bör goda förutsättningar finnas för ett framgångsrikt samarbete.

Den sunda makroekonomiska utvecklingen och den relativt väl fungerande administrationen i Etiopien har varit viktiga för utvecklingsarbetets resultat. Detta har lett till en långsam men säker utveckling av den lokala kapaciteten för tekniska uppgifter, förstärkning av ägarskapet och decentralisering av regeringsstrukturen samt till att sektorsutvecklingsprogram införts på en rad områden.

Ett växande antal givare är verksamma i Etiopien, och regeringen är mån om att givare harmoniserar och anpassar sig till landets egna procedurer och förfaringssätt. Goda möjligheter finns idag att ännu tydligare samordna svenska insatser med andra givare.

Etiopiens utvecklingspolitik

Regeringen har angivit huvuddragen i sin utvecklingsstrategi i sitt *Sustainable Development and Poverty Reduction Paper, SDPRP (PRSP)*. Detta dokument godkändes av Världsbankens och IMF:s styrelser i september 2002 som grund för fortsatt långivning på förmånliga villkor samt skuldlättnader. Regeringen betonar vikten av en tillväxtorienterad politik och ser den privata sektorn som en viktig motor för tillväxt. SDPRP anger politiska och strategiska riktlinjer för viktiga sektorer som jordbruks- och landsbygdsutveckling, livsmedelssäkerhet, boskapshållning, vägar, vatten, utbildning och hälsovård. Övergripande program planeras för områden som miljö, jämställdhet, utveckling av den privata sektorn och av urbana områden samt HIV/aids.

Som en del i SDPRP-processen initierade och genomförde regeringen konsultationer med 117 *woredas*, vilka följdes av konsultationer i varje region och slutligen på nationell nivå. Dessa konsultationers betydelse för den slutliga fattigdomsstrategin har diskuterats men torde vara ett viktigt steg för att öka fattiga människors inflytande över processer av betydelse för dem. Förhoppningsvis kommer förfarandet att leda till fler diskussioner, med en bred krets av intressenter, om landets utvecklingspolitik i framtiden.

I SDPRP-dokumentet sägs uttryckligen att regeringens "främsta mål" är att utrota fattigdomen och att ekonomisk tillväxt är det "huvudsakliga, men inte enda, medlet för att nå detta mål". När det gäller genomförandet framhålls de pågående (hälsovård, utbildning och vägar) och planerade (vattenresurser) sektorprogrammen. Flera initiativ planeras som ska inriktas på behov inom jordbruk och livsmedelssäkerhet. Övergripande program planeras för områden som miljö, jämställdhet, utveckling av den privata sektorn och av urbana områden samt HIV/aids.

SDPRP behandlar inte förhållandet att markresurserna redan är knappa på landsbygden, medan industrin har begränsade möjligheter att fånga upp ett växande arbetskraftsöverskott från landsbygden. Redan idag saknar 11 % av landsbygdsbefolkningen jord och i delar av landet är jordbruken alltför små för att försörja en familj. Befolkningsstillväxt och knappa resurser bidrar till att förvärra fattigdomen på landsbygden, men detta passerar obemärkt i SDPRP. I dokumentet sägs att marken måste användas på ett effektivt sätt, men man underlåter att diskutera gällande system för markinnehav, vilket många observatörer anser borde skett. I dokumentet framgår det inte hur somliga hinder för den privata sektorn ska undanröjas och sägs heller inget om hur fler utländska direktinvesteringar ska kunna lockas till Etiopien. I dokumentet ges inga närmare detaljer om till exempel jämställdhet och miljöskydd. De områden som rör gott styrelseskick och mänskliga rättigheter skulle också kunna utvecklas ytterligare.

SDPRP består av fyra program:

- Strategin för jordbruksbaserad industrialisering;
- Reform av den offentliga förvaltningen och rättsväsendet;
- Decentralisering och "empowerment"; samt
- Kapacitetsuppbyggnad inom den offentliga och privata sektorn.

Strategin för jordbruksbaserad industrialisering (Agricultural Development Led Industrialisation strategy, ADLI) syftar till att stimulera livsmedelsproduktion och generell ekonomisk tillväxt. Centralt för strategin är att öka jordbrukets produktivitet och småböndernas inkomst. De viktigaste inslagen i ADLI-strategin är rådgivnings-verksamhet för jordbruket, jordbrukskrediter, insatsvaror (förbättrat utsäde och gödningsmedel) samt utvidgning av vägnätet på landsbygden. Om böndernas inkomster ökar, förväntas efterfrågan på lokala industrivaror öka. Samtidigt förväntas industrin bearbeta och förädla jordbruksprodukter ytterligare. Resultaten av denna politik har hittills varit blandade. Jordbrukets produktivitet har ökat, och levnadsstandarden därmed förbättrats, i de delar av landet som har ett gynnsamt jordbruksklimat och kan nås med vägar. Å andra sidan har programmet utsatts för kritik eftersom det anses stelt och utbudsorienterat och inte tillgodoser behoven i bristområdena.

Man har ännu inte kunnat urskilja några betydande resultat av industrialiseringen. En del kritiker menar att regeringen borde skapa en särskild industripolitik med, till exempel, kortvariga skyddstullar och subventioner för vissa lovande sektorer. Etiopiens industrisektor är fortfarande föga utvecklad och svarar endast för omkring 11 % av BNP. Sektorn lider av komplicerade investeringsregler, politisk inblandning och regeringen har en ambivalent inställning till affärsverksamhet. Utländska direktinvesteringar ligger på en lägre nivå än i flertalet andra afrikanska länder i relativa termer, och tre fjärdedelar av samtliga godkända projekt går under innan de förverkligas på grund av byråkratiska hinder. Investerare avskräcks även av de semioffentliga, partianknutna företagen, som anses få gynnsammare villkor i förhållande till andra privata företag.

Ett grundläggande problem i Etiopiens utvecklingspolitik, som inte berörs i ADLI-strategin, är industrisektorns oförmåga att ta vara på det växande arbetskraftsoverskottet på landsbygden. Inte heller jordbruket lyckas fånga upp denna arbetskraft. Den centrala frågan var människor kan finna arbete kringgås. Den urbana sektorns betydelse är fortfarande liten med endast omkring 15 % av befolkningen. I vad mån lösningen är att stärka städerna som växer fram på landsbygden, och där skapa arbetstillfällen utanför jordbruket, behandlas inte särskilt ingående i regeringens strategi.

Reformen av den offentliga förvaltningen (Civil Service Reform, CSR) är ett mycket ambitiöst program. Det stannade av under kriget med Eritrea men har nu tagit fart igen. CSR nämndes som en av de viktigaste prioriteringarna i premiärministerns tal till parlamentet i oktober 2001. Det har fyra underprogram: (i) utgiftskontroll och förvaltning, reformer av budgetkontrollen, långsiktig budgetering, upphandling och revision; (ii) förvaltning av mänskliga resurser med betoning på öppna befodrings- och incitamentssystem, granskning av lågavlönade offentliganställdas lönetariffer och löneökningar, utveckling av personaladministrativa system, metoder för att säkra korrekt rekrytering till toppositioner och uppföljning av högt uppsatta statstjänstemäns prestationer; (iii) förbättringar i utförandet av och kvaliteten på offentliga tjänster, med möjligheter för allmänheten att framföra klagomål på offentliga tjänster; och (iv) en uppförandekod som beskriver rättigheter och skyldigheter för medborgarna i fråga om offentliga tjänster.

Reformen av rättsväsendet syftar till att se över den ofta mycket gamla lagstiftningen (brottsbalken, t.ex., härrör från 1950-talet) och få till stånd en bättre överensstämmelse med

1994 års författning. Rättsliga institutioner ska stärkas för att öka rättssäkerheten, (domstolarnas låga kapacitet innebär för närvarande att den anklagade ofta måste tillbringa långa perioder i fängelse i väntan på rättegång, vilket i sig är ett brott mot de mänskliga rättigheterna).

Decentralisering är ett centralt tema i den federala författningen och regeringen driver nu på ytterligare. Enligt författningen har landet nio regioner och två städer med egen administration (Addis Abeba och Dire Dawa). Varje region har omfattande politisk och ekonomisk makt. I praktiken utövar emellertid den federala regeringen en hel del kontroll, bland annat genom budgeten över den politiska och ekonomiska utvecklingen. Det finns ett partikontrollerat system på den lägsta administrativa nivån, *kebele*. Varje *kebele* styrs av ett valt råd, som är ett instrument för regeringen att utöva lokal politisk kontroll. Flera *kebeles* bildar en *woreda* eller kommun.

Regeringen tillkännagav i oktober 2001 att decentraliseringen ska fortsätta och att finansiella resurser som inte öronmärkts, så kallade blockbidrag, ska tilldelas *woredas* så att de kan ta ansvar för den lokala utvecklingen. Denna decentraliseringsprocess har gått snabbt under första halvåret 2002. Avsikten är att centralregeringens struktur ska kopieras i samtliga regioner och *woredas* samt att zonområdena endast ska ha en samordnande funktion och bantas ned till ett minimum. Förändringarna ska genomföras i de fyra första regionerna, Amhara, Tigray, Oromia och den södra regionen, redan till räkenskapsåret 2002/2003.

Programmet är mycket ambitiöst. Tempot synes orealistiskt och statsmaktens effektivitet kan förmodas att minska avsevärt under de första åren innan reformen genomförts. Nödvändiga personalresurser saknas i *woredas* och många medarbetare är ovilliga att flytta från regionhuvudstäder ut till *woredas*. I Amhararegionen har SARDP redan fördröjts avsevärt på grund av reformen. Det krävs betydande kapacitetsutveckling för att vidareutbilda *woreda*-administrationen så att den kan utföra sina nya uppgifter. Såväl *woreda*-administrationens ansvar gentemot valmanskåren, och möjligheterna för *woredas* invånare att de facto påverka beslut, är allvarliga problem.

Kapacitetsuppbyggnad är en central grundtanke i alla de tre reformer som nämnts ovan. Såsom tidigare nämnts har ett särskilt ministerium för kapacitetsuppbyggnad skapats. Dessutom har ett omfattande program för kapacitetsuppbyggnad nyligen satts igång med betydande stöd, främst från Världsbanken.

Strategiska överväganden

När kriget mot Eritrea nu är slut riktar regeringen sin uppmärksamhet mot landets enorma utvecklingsbehov. Regeringens politik för att bekämpa fattigdomen, att föra en tillväxtorienterad ekonomisk politik, att förstärka den offentliga förvaltningen och rättsväsendet samt att genomdriva den pågående decentraliseringen förtjänar erkännande och stöd. Återkommande brott mot de mänskliga rättigheterna inger fortsatt oro och ger anledning till kritik. Denna strategi utgår ifrån att Etiopien förmår upprätthålla fred med grannländerna liksom inre stabilitet. Om Etiopien dras in i en väpnad konflikt, kommer programmet för utvecklingssamarbete att ses över. Strategin tar vidare sin utgångspunkt i att Etiopiens regering vinnlägger sig om att främja och respektera de mänskliga rättigheterna. Om utvecklingen går i annan riktning finns anledning att se över samarbetets omfattning och inriktning.

Etiopien är ett av världens fattigaste länder och resursbehoven är överlag enorma. Fastän Etiopien är den största mottagaren av utvecklingsbistånd från Världsbanken (i Afrika) och EU, och flertalet bilaterala givare är aktiva med stora program, är det mottagna biståndet ändå relativt litet i förhållande till landets befolkning och graden av fattigdom. Dessutom är en stor del av biståndet, som redan nämnts, avsett för humanitära ändamål, vilket gör att det blir mindre över för att hantera långsiktiga frågor om en uthållig utveckling. I historiskt perspektiv ligger utvecklingsbiståndet fortfarande på en låg nivå efter konflikten med Eritrea. Etiopien mottar externt bistånd motsvarande 13 US-dollar per person, medan genomsnittet för Afrika söder om Sahara är 25 US-dollar. Det verkar finnas ett betydande utrymme för både kvantitativa ökning och kvalitativa förbättringar i biståndet till Etiopien.

I det svenska utvecklingssamarbetet med Etiopien håller ett verkligt partnerskap på att växa fram. Det finns en stark känsla av lokalt ägarskap och givarna samarbetar kring finansieringen av program som samordnas av regeringen (ofta med stöd av Världsbanken). På grund av detta tydliga ägarskap till utvecklingsprocessen kan, och tenderar, förhandlingar med etiopiska partner att ta längre tid, vilket emellertid också innebär att avtal som undertecknats faktiskt efterlevs och genomförs i praktiken. Detta ägarskap ska respekteras. Sida ska i sin verksamhet kritiskt pröva vilka rutiner och förfaranden som främjar respektive motverkar det etiopiska ägarskapet.

Den etiopiska regeringen lägger allt större vikt vid sektorprogram och budgetstöd. Försök pågår med att utveckla gemensamma system för samtliga givare i fråga om sådant som rapportering, revision och upphandling. Sida ska aktivt delta i dessa ansträngningar samt verka för ett samarbete vars villkor gör det möjligt att tillmötesgå de etiopiska önskemålen om sektor- och budgetstöd.

Etiopiens fattigdomsstrategi ska ligga till grund för det svensk-etiopiska utvecklingssamarbetet. Sida ska pröva om sektorstöd kan lämnas till de viktigaste programmen i denna strategi, dvs reformen av rättsväsendet, kapacitetsuppbyggnad samt decentralisering och "empowerment" (det senare genom SARDP). Stöd lämnas redan inom dessa områden. I dialogen med Etiopien kan Sverige framhålla områden där SDPRP bedöms som otillräcklig och kan kompletteras. Det gäller till exempel frågan om gott styrelseskick och mänskliga rättigheter, utvecklingen av

den privata sektorn och jämställdhet. Det råder samsyn om att fattigdomsminskningen och den ekonomiska tillväxten måste ha sin grund i jordbrukssektorn och att industrialiseringen ska främjas. Samtidigt kommer ADLI:s utbudsorienterade synsätt och det nuvarande systemet av markinnehav att bli föremål för dialog.

Etiopien är ett starkt politiserat, patriarkaliskt och icke-pluralistiskt samhälle. Trots vissa framsteg under senare år är utrymmet fortfarande begränsat för individuella initiativ och verklig diskussion kring regeringens politik, särskilt på lägre nivåer inom förvaltningen och på landsbygden.

Etiopiens regering ställde sig inte bakom givarnas förslag om koncentration av utvecklingssamarbetet till vissa regioner och inbördes uppdelning mellan givarna. Sverige har i samråd med Etiopien ändå funnit det effektivt att inrikta en stor del av det svenska stödet till Amhararegionen. Tendensen hos flera givare är att stödja de federala sektorprogrammen, vilket som framgått ovan även är Sveriges avsikt. Fördelarna med att förena sig med regeringen och andra givare i sektorprogrammen får på sikt anses komma att väga tyngre än nyttan med regional koncentration. Sverige kommer för närvarande att fortsätta att stödja Amhararegionen på ungefär samma nivå som nu inom ramen för SARDP.

Under den senaste femårsperioden har de största givarna i Etiopien varit Världsbanken, EG-kommissionen, USA, Afrikanska utvecklingsbanken och Japan. Tillsammans har dessa givare stått för hälften av det samlade stödet till Etiopien. Flertalet EU-länder är också verksamma i Etiopien som bilaterala givare. Vid CG-möte som hölls i Addis Abeba den 7-8 december 2002 kunde konstateras att ett stort antal givare planerar för en ökning av sitt stöd.

Givarsamordningen i Etiopien fungerar väl. Diskussionerna om harmonisering är långt gångna och flera givare överväger för närvarande övergång till sektorprogramstöd och/eller budgetstöd. Världsbanken och UNDP samarbetar på ett konstruktivt sätt och leder gemensamt den lokala gruppen för samordning av bistånd. Sverige ska aktivt delta i detta arbete i syfte att förmå givarna att bistå Etiopien med att samordna och planera utvecklingssamarbetet. Framöver bör avtal kunna omfatta flera år och i möjligaste mån bör transparenta, fleråriga finansiella åtaganden göras. Givarna bör vidare försöka samordna stödet till sektorprogrammen med samordnade rapporteringsmekanismer.

De låga biståndsnivåerna, den tydliga prioriteringen av fattigdomsminskning i SDPRP, den relativt väl fungerande offentliga sektorn och acceptabla system för uppföljning och kontroll utgör starka motiv för ett utökat svenskt utvecklingssamarbete med Etiopien, där biståndsvolymen växer avsevärt jämfört med nivån som rådde under kriget med Eritrea. Denna färdriktning gäller givet de förutsättningar i fråga om fred, stabilitet och mänskliga rättigheter som ovan angivits.

Centrala dialogfrågor

Etiopiens starka ägarskap av utvecklingsprocessen skapar förutsättningar för en dynamisk politisk dialog mellan Sverige och Etiopien. Det är således viktigt att använda utvecklingssamarbetet som en plattform för fortsatt politisk dialog om frågor som är av avgörande betydelse för att nå utvecklingssamarbetets mål. Dessa frågeställningar bör lyftas fram i kontakt med den etiopiska regeringen, och gärna gemensamt med andra likasinnade givare. Många av dessa frågor är också en central del av EU:s dialog med Etiopien där Sverige aktivt deltar. I det följande redovisas några frågeställningar som förutses bli viktiga i dialogen med Etiopiens regering. Därutöver kan givetvis tillkomma frågor som Etiopien önskar föra upp på dagordningen.

Frågor om demokratisering och styrelseformer

- Behov av fortsatta framsteg i demokratiseringsprocessen, inklusive ökad öppenhet för att möjliggöra deltagande i det politiska livet.
- Betydelsen av ett gynnsamt klimat för civila samhället, så att enskilda medborgare och olika intresseorganisationer kan föra en dialog med makthavarna.
- Fortsatt decentraliseringsprocess.

Jämställdhet

- Åtgärder för att förbättra kvinnornas situation och för att stärka deras ställning.
- Kvinnors rättigheter och icke-diskriminering som ett led i kampen mot fattigdom.
- Fördelar med könsdisaggregerad statistik, och utmaningar i arbetet för att få fram relevanta data.
- Utvecklingen vad gäller könsstymning och andra skadliga lokala sedvänjor.
- Utbildningens roll i att stärka kvinnors deltagande i samhället.

Mänskliga rättigheter och reform av rättsväsendet

- Främjande och skydd av mänskliga rättigheter som en del i att bekämpa fattigdomen och arbetet för utveckling. Åtgärder som syftar till att stärka respekten för medborgerliga och politiska rättigheter.
- Rättssäkerhetens betydelse och reform av rättsväsendet som ett av regeringen prioriterat område.

HIV/aids

- HIV/aids-epidemins alarmerande framfart, och vad som görs för att bryta utvecklingen.
- HIV/aids-frågorna berör olika sektorer och behöver lyftas fram både inom enskilda samarbetsområden och generellt.

Ägande- och nyttjanderätt till mark

- Betydelsen av ägande- och nyttjanderätt av mark i arbetet med att främja ekonomisk tillväxt genom ökad produktivitet i jordbrukssektorn. Vikten av besittningsskydd för att hejda vidare fragmentisering av marken.

- Frågan om markinnehav är inte bara en ekonomisk och ekologisk fråga, utan har också demokratiska implikationer. Statens roll i att kontrollera marken, vilket skulle kunna missbrukas och exempelvis användas för att hålla tillbaka politisk opposition.
- Den utbudsorienterade inriktningen på den etiopiska jordbrukspolitiken ADLI blir också ett viktigt område för dialog.
- Potentialen med ett hållbart nyttjande av naturresursbasen och skydd av miljön bör också lyftas fram.

Gynnsamt klimat för den privata sektorn

- Stärkande av institutioner på federal nivå och deras betydelse för att öka förutsättningarna för näringslivet att bidra till ekonomisk tillväxt i landet. Hinder för funktionella och konkurrenskraftiga marknader finns exempelvis inom rättsväsendet, på finansiella marknaden, mm.
- En bättre utvecklingsmiljö för den privata sektorn, regler för ägande, handel, markbelåning och markanvändning, byggnader och lös egendom. Frågan om hur företag startas och avvecklas (level playing field) i den etiopiska ekonomin.
- Prioriteringarna i SDPRP bör ligga till grund för dialogen på detta område.

Mål för svenskt utvecklingsamarbete

Det övergripande målet för utvecklingsamarbete med Etiopien är att bidra till att minska fattigdomen i landet, genom att medverka till att de hinder som skapar eller befäster fattigdom undanröjs. Inom ramen för detta mål kommer utvecklingsarbetet att på grundval av det nyligen lanserade etiopiska SDPRP inriktas på tre huvudområden som ömsesidigt stärker varandra.

- Demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter
- Social utveckling
- Ekonomisk tillväxt

Jämställdhet och miljöhänsyn kommer att beaktas särskilt i samtliga program.

Under våren 2003 väntas en proposition om Sveriges politik för global utveckling. Den inriktning som där kommer att anges för Sveriges utvecklingsamarbete ska även gälla för samarbetet med Etiopien. Nya riktlinjer för budgetstöd väntas också under året. Landstrategins genomförande bör successivt anpassas till den politik som anges i propositionen och till ev nya riktlinjer.

Samarbetsområden

• Demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter

En fortsatt demokratisk utveckling och full respekt för mänskliga rättigheter är av central betydelse i det svenska utvecklingsamarbetet med Etiopien.

Ett intressant inslag i utvecklingen i Etiopien vad gäller den demokratiska utvecklingen i landet är den pågående decentraliseringen av regeringsmakten till de lägsta regeringsnivåerna – *woredas*. Sida deltar i hög grad i denna process genom SARDP, och vikten av att främja demokrati genom att lokalsamhällena ges större makt och inflytande ska betonas ytterligare i den pågående fasen av SARDP.

Demokrati, gott styrelseskick och mänskliga rättigheter

Sverige har verkat för demokrati, ett gott styrelseskick och mänskliga rättigheter, genom stöd till både regeringen och till NGO:s som är verksamma på området. En del av detta stöd måste fortsätta inom samarbetet ”från regering till regering”. Till de viktiga institutioner som bör stödjas hör parlamentet, kommissionen för mänskliga rättigheter och ombudsmannaämbetet för mänskliga rättigheter. Inför parlamentsvalet 2005 bör stöd till kapacitetsuppbyggnad vad gäller exempelvis valprocedurer också ges.

Sektorprogram för reform av rättsväsendet

Genom SDPRP planeras nu för en omfattande reform av rättssektorn som ett led dels i demokratiseringssträvandena och dels i ansträngningarna att skapa ett mer gynnsamt företagsklimat. Svenskt utvecklingsamarbete skulle tillsammans med andra givare kunna spela en viktig roll i att stödja denna förnyelse av rättsväsendet. Därför föreslås att resurser avsätts för svenskt deltagande i ett bredare stöd till rättsväsendet i nära samarbete med andra givare och baserat på regeringens förslag till en reformering av sektorn. Fortsatt nära samråd med andra givare som Frankrike, Irland, Kanada och EU-kommissionen är av stor vikt, liksom en aktiv profil i den givargrupp under UNDP:s ledning som regelbundet sammanträffar med Ministeriet för kapacitetsuppbyggnad.

Kopplingen mellan bristerna inom rättsväsendet och de negativa följder detta får för respekten för mänskliga rättigheter har varit utgångspunkten för det stöd som har givits till Raoul Wallenberg-institutet (RWI) i Lund och till en lokal etiopisk NGO för att utbilda domare och åklagare i mänskliga rättigheter i Amhararegionen. Projektet har pågått sedan 1998 med deltagande av hittills drygt 3 700 domare och åklagare, och får ses som ett relativt begränsat projekt. Sverige har genom åren upprepade gånger diskuterat brott mot de mänskliga rättigheterna med den etiopiska regeringen. Emellertid har några större summor tidigare inte avsatts för att stärka domstolarna med resurser och utbildning för att motverka de brott mot mänskliga rättigheter som förekommer där. Kopplingar och möjligheter till samverkan med ovan presenterade sektorprogram för reform av rättsväsendet bör aktivt sökas.

Freds- och konflikthantering

Fred både i regionen och i Etiopien är en förutsättning för att utvecklingen i Etiopien ska bli hållbar. Direkta, fredsskapande insatser på regionala, nationella och lokala nivåer kan vara att främja eller skapa villkor för dialog, förhandling och nedtrappning av konflikter, att ge grupper och enskilda som påverkas av väpnade konflikter eller otrygghet ett större mått av skydd, att ta itu med grundläggande strukturer och orsaker till väpnad konflikt såsom politisk och socioekonomisk orättvisa och ojämlikhet, svaga statliga strukturer, kränkningar av mänskliga rättigheter, diskriminering på grund av kön eller etnisk tillhörighet, miljöförstöring och knappa gemensamma resurser, olaglig handel med varor som vapen och narkotika samt tillgång till handeldvapen.

Konfliktperspektivet måste även beaktas och införlivas i andra samarbetsområden. Direkta insatser på området bör huvudsakligen kanaliseras genom humanitärt bistånd och stöd till svenska och lokala NGO:s.

Samarbete med det civila samhället

Hittills har Sveriges insatser för organisationerna i det civila samhället (CSO) främst kanaliseras genom svenska enskilda organisationer. Lokala NGO:s har även erhållit stöd från den pott för stöd till mänskliga rättigheter/demokratisk utveckling som ambassaden ansvarar för. Efter SDPRP-processen och erkännandet av CSO:s roll för fattigdomsminskning och av deras erfarenhet av arbete med fattiga människor och sårbara samhällen, kan det bli aktuellt att direkta kontakter och närmare arbetsrelationer med CSO:s prioriteras. Med tanke på de erfarenheter

som vissa CSO:s har av arbete med könsfrågor, HIV/aids och mänskliga rättigheter, som hör nära samman med målen för svenskt utvecklingssamarbete, bör ökade resurser styras mot samarbete med CSO:s i Etiopien.

Svenskt stöd har haft positiva effekter vad gäller mänskliga rättigheter, demokrati och jämställdhet genom stöd till rättighetsorganisationer som EWLA, EHRCO och APAP. Även om det handlar om mindre belopp jämfört med andra sektorer har dessa bidrag använts på ett effektivt sätt. Utvärderingar visar att berörda NGO:s har vunnit stor respekt i samhället och även uppnått fastställda mål. Sådant stöd torde fortsätta att spela en viktig roll.

Svenska NGO:s har i utvärderingar funnit att det etiopiska civila samhället fortfarande brister i nätverksarbetet men att antalet organisationer i landet ökar dramatiskt. Det allmänna klimatet för det civila samhället håller på att förbättras. Statliga myndigheter blir allt bättre på att samarbeta med aktörer från det civila samhället.

Stöd till program som stärker uppföljnings- och rapporteringsmekanismerna om brott mot barns rättigheter är viktigt för att stärka skyddet av barns rättigheter. Det är lika viktigt att förbättra beslutsfattarnas förmåga att ta hänsyn till barns rättigheter. Dessutom bör det svenska utvecklingssamarbetet bistå regeringen och CSO:s i försök att skapa tillgång till tillförlitlig hälsovård, utbildning och sociala tjänster av god kvalitet för barn. Särskilt bör program prioriteras som inriktar sig på barn som är utestängda från grundläggande skolgång, barn som plågas av HIV/aids, barn som missbrukas sexuellt och ekonomiskt samt barnbrottslingar inom systemet för rättskipning rörande ungdomsbrottslighet.

Det fördjupade samarbetet bör inriktas på områden som HIV/aids (detta stöd bör finansieras under HIV/aids-budgeten), tillgång till sociala tjänster, demokrati och mänskliga rättigheter, inklusive barns rättigheter, medvetenhet om och bekämpning av kvinnlig könsstympning samt mindre miljöprojekt. Metoder för samarbetet måste utvecklas så att ambassaden inte överbelastas. Ett förslag som bör prövas rör inrättandet av en lokal fond, som skulle förvalta ett årligt kapitalbelopp, möjligen i en givarsamordnad insats. Fonden skulle underställas en styrelse med företrädare för givarna, det civila samhället och regeringen. Fonden skulle godkänna ansökningar från organisationer i det civila samhället i enlighet med antagna riktlinjer och uppföljningsmetoder. En sådan fond skulle syfta till att säkerställa ett mer strategiskt stöd till det civila samhället.

- **Social utveckling**

Investeringar i social utveckling har avgörande betydelse för att förbättra den etiopiska befolkningens välfärd, bekämpa fattigdomen och även gynna framväxten av ett mer socialt jämlikt, produktivt och demokratiskt och pluralistiskt samhälle. Detta innebär även att man måste skapa ett samhälle som omfattar både kvinnor och män och deras respektive erfarenheter, behov och möjligheter. Barns och ungdomars rättigheter och förutsättningar att ta del av utvecklingen måste också stärkas.

I den sociala sektorn finns redan betydande kopplingar mellan olika undersektorer, som i möjligaste mån bör utnyttjas i planerings-, uppföljnings- och utvärderingsverksamheten. Utbildning är en av de viktigaste hälsofaktorerna och endast friska barn har förutsättningar för

att kunna delta i undervisning. Kulturella aktiviteter kan vara viktiga resurser i undervisningen och ett effektivt sätt att förmedla information om hälsofrågor. Inte minst gäller detta för kampen mot HIV/aids.

Sektorprogram för utbildning

Den etiopiska regeringen har utformat ett övergripande program för att expandera och utveckla utbildningssektorn, *Education Sector Development Programme* (ESDP). Det omfattar utvecklingen av alla aspekter inom utbildningen, från förskola till yrkesskolor och annan högre utbildning. Särskild vikt har lagts vid utbildning av lärare på alla nivåer i utbildningssystemet. Trots vissa brister kommer programmet sannolikt att vara det viktigaste instrumentet för att stödja utvecklingen mot förbättrade utbildningsmöjligheter i Etiopien. I dialogen om ESDP är det viktigt att uppmärksamma såväl förbättringar av utbildningskvaliteten, som frågor om demokrati och mänskliga rättigheter i undervisningen, vilka bland annat bör baseras på konventionen om barnets rättigheter. I ESDP behandlas olika sätt att förbättra utbildningssystemets kapacitet, till exempel genom att engagera NGO:s i att driva skolor i avlägsna landsbygdsområden och stärka yrkesutbildningen.

Sverige kommer att pröva möjligheten att stödja denna heltäckande ansats till utveckling av utbildningssektorn och, om programmet bedöms som livskraftigt, kommer stöd att utgå till denna process i samråd med andra givare. Prövningen kommer särskilt att beakta flickors tillgång till utbildning och dess kvalitet ur ett jämställdhetsperspektiv.

Sverige ska vidare verka för en större givarsamordning inom sektorn generellt.

Sektorprogram för hälsovård

För att stärka hälsosektorn och öka tillgången till hälsovård samt förbättra dess kvalitet och förvaltning, håller regeringen på att utarbeta ett sektorprogram för hälsosektorn (*Health Sector Development Programme*, HSDP). Sverige har tagit del i och stött utarbetandet av HSDP sedan arbetet påbörjades 1998. Vissa mekanismer såsom åtgärder för uppföljning och rapportering måste införas innan fullständigt stöd kan ges till HSDP. Svenskt stöd bör kunna ges i två etapper under 2003–2005. På kort sikt, och på grundval av rekommendationer i tillgängliga utvärderingar, kan stöd ges till särskilda projekt, såsom nödvändiga läkemedel och kapacitetsuppbyggnad inom reproduktiv hälsovård. Dessa projekt skulle kunna införlivas i HSDP i ett senare skede. Kvinnors hälsa bör särskilt uppmärksammas inom HSDP.

Sverige tillhör en liten grupp likasinnade givare (övriga länder är Nederländerna, Belgien, Norge och Irland) som slutit sig samman för att överväga gemensamt, icke öronmärkt stöd till HSDP när programmet är moget för fullskalig finansiering. Sverige bör vidare fortsätta verka för att denna grupp också bidrar aktivt till ökad givarsamordning generellt inom sektorn.

HIV/aids

Kampen mot HIV/aids är avgörande för att få bukt med fattigdomen i Etiopien och måste prioriteras inom alla stödområden. HIV/aids ska behandlas som en övergripande fråga och

med en ambition att finna länkar mellan de olika sektorerna för att bekämpa epidemin på ett effektivt sätt.

Dialogen med Etiopien bör ta sin utgångspunkt i landets HIV/aids-plan som utarbetades 1998. Den kan dessutom vägledas av den svenska strategin för HIV/aids, *Investing for Future Generations*, i vilken vikten av att angripa HIV/aids på både lång och kort sikt betonas. Till de frågor som bör uppmärksammas hör kvinnors låga status i samhället och i familjen, som hindrar dem från att ha kontroll över sin egen reproduktion, och betydelsen av säkert sex, bör beaktas. Det behövs förebyggande åtgärder som information och kommunikation om sexualitet och rättigheter samt om vikten av försiktighet, om man har smittats av sjukdomen. Dialogen bör innefatta såväl kyrkans som andra organisationers uppgift i det civila samhället, liksom den roll som privata företag kan spela. Även mer traditionell verksamhet är viktig, såsom finansiellt stöd till NGO:s och program för utbildning av rådgivare. Dessutom måste testutrustning tillhandahållas och kondomer bli mer lättillgängliga. Slutligen är insatser för att öka det politiska engagemanget i Etiopien mycket viktiga, eftersom erfarenheter från andra länder i regionen visar att ett politiskt engagemang på högsta nivå kan göra stor skillnad vad gäller att medvetandegöra befolkningen om sjukdomen och dess risker.

Sverige bör aktivt verka för en närmare samordning mellan givare på detta område. Sektorprogrammen för både hälsa och utbildning kan bli viktiga komponenter i arbetet med att bekämpa HIV/aids. Stöd till enskilda organisationer bör utgöra en annan viktig del. Insatser bör främja både lokala och internationella nätverk för att utbyta erfarenheter och arbeta mer effektivt. De multilaterala organens arbete för att bekämpa HIV/aids, i synnerhet den Globala fonden och Världsbanken, bör särskilt beaktas som en del av det svenska stödet. Samråd bör också hållas mellan ambassaden och de som ansvarar för de svenska bidragen till dessa organ.

Forskningsamarbete och högre utbildning

Tillgång till egen forskning och högre utbildning är en viktig nyckel till samhällsutveckling. Detta har prioriterats av Etiopiens regering och återspeglas bland annat i de senaste tre årens ökning av antalet läroanstalter som främst är avsedda för högre utbildning. Ändå är betingelserna för kvalitativ forskning av betydelse för den nationella utvecklingen otillräckliga i förhållande till landets vida spektrum av vetenskapliga utmaningar.

Forskningsstödet bör uttryckligen inriktas på kapacitetsuppbyggnad och på ett samordnat sätt bidra med en rad olika forskningskomponenter, såsom utbildning, samarbetspartner, utrustning etc. Aktuella samarbetspartners är universiteten i Addis Abeba (AAU) och i Alemaya (AU), som för närvarande är de enda nationella universitet som ägnar sig åt forskning och utbildning av doktorander. En sådan inriktning på AAU och AU för forskning och högre utbildning överensstämmer även med regeringens önskan att koncentrera forskarutbildningen till dessa universitet.

På grund av att det finns så få kvinnor i den akademiska världen och på högre positioner i samhället bör särskild uppmärksamhet ges åt åtgärder för att underlätta för kvinnliga studenter att komma in på magister- och doktorandutbildningarna.

I överensstämmelse med målet om kapacitetsuppbyggnad bör stödet till enskilda forskningsprojekt vid AAU och AU åtföljas av stöd till forskningsförvaltning och administration på universitets- och fakultetsnivå. Dessutom måste betingelserna för nationell forskningssamordning förbättras och en nationell forskningspolitik utvecklas. Följaktligen bör stödet riktas direkt mot det nationella forskningsrådet, *Ethiopian Science and Technology Commission* (ESTC). Även forskningsinstitutioner utanför de berörda universiteten måste stödjas. På det medicinska området stöder Sverige tillsammans med Norge ett biomedicinskt forskningsinstitut (AHRI) som är inriktat på modern immunologi.

Forskningssamarbetet förväntas ligga kvar på dess nuvarande nivå under hela strategiperioden. Stödet till skogshögskolan kommer att minska efter hand, men det förväntas inte vara helt avvecklat vid periodens slut. Den vidare utvecklingen av sektorprogrammet för utbildning bör ge vägledning för en eventuell successiv utfasning av övriga delar av denna insats som rör utbildning.

Kultur

Kulturlivet är en viktig del av demokratisk och mänsklig utveckling. Sverige är berett att stödja ansträngningar för att förbättra kulturpolitiken och den institutionella infrastrukturen, särskilt stöd till initiativ som kan påverka och öka yttrandefrihet och kulturell debatt. Särskild uppmärksamhet ska ges initiativ som förbättrar barns och ungdomars förmåga att delta, uttrycka sig och lära. Möjligheten att knyta stödet till befintliga program samt till regionala och internationella nätverk ska beaktas.

• Ekonomisk tillväxt

Landsbygdsutveckling i Amhararegionen, utveckling av infrastruktur och av den privata sektorn samt budgetstöd är föreslagna insatser som på olika sätt väntas bidra till ekonomisk tillväxt i Etiopien.

Den urbanisering som pågår i Etiopien har både positiva effekter och risker. Till de senare hör bristen på social och ekonomisk infrastruktur för dem som flyttar till städerna, vilket kan leda till arbetslöshet, djup fattigdom och hög brottslighet. Sverige bör därför undersöka möjligheterna att ge urbaniseringsprocessen begränsat stöd, på grundval av de principer som fastställts i SDPRP. Emellertid bör såväl nya infrastrukturinitiativ som stöd till urbaniseringsprocessen främst vara en del av det pågående stödet till Amhararegionen och inte tillhandahållas på federal nivå.

Även andra nödvändiga förutsättningar för ekonomisk tillväxt beaktas, såsom kampen mot HIV/aids och förbättringar av utbildning och hälsovård, men detta sker under andra mål.

Landsbygdsutveckling i Amhararegionen

Etiopiens utvecklingsstrategi, som den uttrycks i SDPRP, syftar till att främja en ekonomisk tillväxt med en rättvis fördelning av resurser. Strategin är inriktad på landsbygdsutveckling, uppbyggnad av fysiskt och mänskligt kapital samt på ökad decentralisering för att ge människorna ökad makt och därmed fler valmöjligheter och större kontroll över sina liv. Det finns klara kopplingar mellan programmet SARDP i Amhararegionen och SDPRP. Betoningen på metoder för större delaktighet är kanske det mest utmärkande draget för SARDP liksom för den inriktning som regeringspolitiken nyligen fått. SARDP har varit en inspirationskälla för regeringen när den på nytt betonar att makten ska delegeras till *woredas*. Erfarenheter från väl genomförda SARDP-metoder för ökat deltagande i planering, genomförande och uppföljning kan kopieras till andra områden i framtiden. I den egenskapen kan SARDP spela en viktig roll som föredöme på nationell nivå.

Regeringen uppdrog i januari 2002 till Sida att bereda och ingå avtal om stöd till det fyraåriga programmet SARDP II, och i mars 2002 undertecknade de båda parterna ett avtal om 200 mkr för de första två åren.

Svenskt stöd kan få stor betydelse för att främja småbrukares hållbara produktion av grödor och boskap genom olika insatser. Dessa omfattar stöd till en effektivare jordbruksforskning och rådgivningsverksamhet, att vattenresurserna ökas genom insamling av regn- och översvämningssvatten samt att småskaliga bevattningssystem utvecklas. Vidare bör de finansiella systemen förstärkas så att bönder, kvinnor och ungdomar på landsbygden kan skaffa bättre insatsvaror till jordbruket och ges möjlighet att skapa alternativa inkomster. Dessutom bör produktdiversifieringen i små och stora jordbruk stimuleras genom spridning av bättre utsäde och boskapsraser, samt vägnätet på landsbygden förbättras för en effektivare transport av varor och tjänster. Detta är några av de områden där svenskt stöd kan bidra till att öka både inkomster och livsmedelstillgång i regionen.

SARDP:s övergripande mål är att förbättra landsbygdsbefolkningens möjlighet att försörja sig genom en hållbar ökning av jordbrukets produktivitet, förvaltning av naturresurser, ekonomisk diversifiering och genom att främja gott styrelseskick och rättvis utveckling. SARDP är inriktat på att stödja kommunernas (*woredas*) utveckling genom att stärka kapaciteten för utvecklingsplanering, projektgenomförande och utförande och förbättrad kommunal service. Sverige ska verka för att ett jämställdhetsperspektiv genomgående genomsyrar implementeringen. Miljöaspekterna ska särskilt beaktas, i synnerhet sätt att minska jorderosionen och effektiv vattenhantering.

De "block grants" som regeringen planerar att ge till den regionala nivån kommer också att påverka förutsättningarna för SARDP II. Det är angeläget att det svenska stödet bidrar till att förstärka regeringens egna insatser.

SARDP har även många beröringspunkter med den nationella strategin för livsmedelssäkerhet och kan bidra till att förbättra den allmänna livsmedelssituationen i landet. Beträffande SARDP bör Sida även delta i den pågående dialogen om frågor som rör besittningsrätt, jämställdhet och andra policyfrågor för landsbygdsutveckling.

Sveriges fortsatta stöd till SARDP blir avhängigt de resultat som redovisas. Dessutom kommer framtida insatser på området vara beroende av att ordentlig uppföljning kan genomföras och adekvata utvärderingsmekanismer inrättas.

Förutom Sverige är Italien, Nederländerna (delvis i Amhara), USA (delvis i Amhara men huvudsakligen på området livsmedelssäkerhet) och Irland aktiva inom landsbygdsutveckling genom s k area based programs. Sverige kommer i samråd med främst Nederländerna och Irland att verka för ytterligare givarsamordning om landsbygdsutveckling på federal nivå. Frågan om koordinering bör vidare diskuteras med regionregeringen i Amhara och som ett första steg bör ett ökat informationsutbyte ske på regionnivå.

Infrastruktur

Återställande, underhåll och byggande av landsvägar är en viktig del i SARDP. Mot bakgrund av infrastrukturens betydelse för fattigdomsminskning och livsmedelssäkerhet är ytterligare svenskt stöd till vägsektorn motiverat. Sida ska fortsätta beredning av möjligheten att stödja utvecklingsprogrammet för vägsektorn genom att samfinansiera ett vägprojekt som ska sammanbinda ett område med livsmedelsöverskott, East Gojjam, med ett underskottsområde, South Wollo i Amhararegionen. SARDP är aktivt i båda områdena. Det föreslagna projektet är omfattande och den totala kostnaden uppgår till 120 miljoner US-dollar på grund av svår terräng och för att man måste bygga flera broar, däribland en bro över Blå Nilen. Projektet har stor betydelse för livsmedelssäkerhet, ekonomisk utveckling och handel. Övriga givare är Italien och EU, som vardera väntas finansiera omkring en tredjedel av kostnaden för projektet. Tidsplanen för genomförandet av projektet sträcker sig fram till 2010.

Utveckling av den privata sektorn

Främjande av ekonomisk diversifiering och utveckling av den privata sektorn, inbegripet stöd till utvidgning av mikrokreditsystem, är redan en integrerad del av Sidas bistånd till Amhararegionen. Emellertid tyder studier av företagsmiljön och investeringsklimatet på att felaktig nationell politik och svaga institutioner på federal nivå är de viktigaste hindren för utveckling av funktionella och konkurrenskraftiga marknader som skulle kunna bidra till tillväxt och fattigdomsminskning. Etiopiens regering förefaller dock mer intresserad än tidigare av att samråda med företrädare för den privata sektorn, och inte bara med statens egna eller partianknutna företag, och av att genomföra reformer för utvecklingen av denna sektor.

Mot bakgrund av Sidas erfarenheter från Tanzania och Uganda bör Sverige ställa sig positiv till att ge tekniskt bistånd för institutionsuppbyggnad. Sida bör även öka sina insatser för att främja handeln mellan Etiopien och Sverige, till exempel genom att följa upp planerna på etiopisk export av textilier. En intensivare dialog om en bättre utvecklingsmiljö för den privata sektorn, om regler för ägande, handel, markbelåning och markanvändning, byggnader och lös egendom måste äga rum. Ytterligare en viktig fråga rör hur företag startas och avvecklas (level playing field) i den etiopiska ekonomin.

Det informella näringslivet har mycket stor betydelse i den etiopiska ekonomin. Med tanke på det jättelika behovet av att fånga upp arbetskraftsöverskottet från jordbrukssektorn bör Sida, till exempel i samarbete med andra givare som GTZ och ILO, engagera sig i verksamhet som kan påskynda sådana företags expansion och utveckling. Förutom åtgärder som hör ihop med kapacitetssupplevering och finansiering är det tänkt att stadsutvecklingsprojekt kan komplettera etablerandet av marknader och affärsmöjligheter för informella företagare.

Utvecklingen av den privata sektorn är också en tvärfråga. Vid utformningen och utarbetandet av stödprogram för hälsovård, utbildning, vägbyggande och vägunderhåll samt livsmedelssäkerhet kommer ansträngningar att göras för att öka konkurrenskraften och effektiviteten genom att icke-statliga aktörer engageras i tillhandahållandet av varor och tjänster.

Budgetstöd

Etiopien har haft en anmärkningsvärd makroekonomisk stabilitet sedan den nuvarande regeringen kom till makten 1991. Ny forskning visar att tillväxten, till följd av sund makroekonomisk förvaltning, har bidragit till att minska fattigdomen, varför ytterligare stöd för att balansera regeringens budget och undvika makroekonomisk instabilitet är motiverat.

Budgetstöd bör vara en integrerad del av det svenska utvecklingssamarbetet. Särskild uppmärksamhet riktas mot kapaciteten att budgetera och redovisa statsutgifter, och mot hur väl man lyckats med att genomföra reformprogram som stötts av IMF och Världsbanken. Det finns en ganska god grund för utvecklingssamarbete med Etiopien och även för budgetstöd.

Frågan om budgetstöd ska prövas mot de kriterier som finns upprättade i "Riktlinjer för stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnad (UD1999/1275/IC)" eller reviderad version därav. Sådant stöd kan kompletteras med stöd från Anslagsposten för Afrika men ska göras föremål för samråd mellan Sida och regeringskansliet. Budgetstöd ska ges som stöd till genomförande av SDPRP.

I den mån som övergripande och för stödet relevanta förutsättningar tillåter bör stödet baseras på fleråriga avtal så att regeringen kan planera för givarmedlen. Samordning med andra givare och harmonisering med Etiopiens administrativa processer och rutiner ska eftersträvas. En förutsättning för budgetstöd är att erforderliga system för budgetuppföljning och finansiell styrning finns i form av till exempel PER (Public Expenditure Review) och CFAA (Country Financial Accountability Assessment).

Övriga insatser

Personal- och konsultfond

Personal- och konsultfonden är en uppskattad resurs för kortvarigt konsultarbete för att stärka civilförvaltningens kapacitet att planera och genomföra utvecklingsprogram. Resekostnader i anslutning till kurser som arrangeras av Sida finansieras av fonden. Emellertid bör personal- och

konstultfonden användas mer strategiskt under strategiperioden och inriktas på pågående utvecklingsprogram för att komplettera de ansträngningar som redan görs.

Humanitärt bistånd

Mot bakgrund av problemens omfattning och komplexitet krävs långsiktiga och omfattande insatser för att förbättra livsmedelssituationen. Dessa omfattar ökad jordbruksproduktion och försäljning, ökade möjligheter till inkomster utanför jordbruket, stöd till stadsutveckling och till den privata sektorn för att skapa fler arbetstillfällen för den växande arbetsstyrkan samt kapacitetsuppbyggnad av institutionella och mänskliga resurser. SARDP behandlar flera av dessa utvecklingsbehov.

Det är emellertid osannolikt att Etiopien kommer att bli självförsörjande på livsmedel inom överskådlig framtid. Landet kommer att behöva livsmedelsbistånd antingen in natura eller som kontantbidrag, och såsom tidigare ska Sverige vara berett att bidra till att tillgodose överhängande humanitära behov. Sådant stöd ges bäst antingen genom att lokal spannmålsupphandling finansieras eller genom att arbete avlönas, så att behövande människor kan köpa livsmedel, vilket är i linje med SDPRP. För att mildra effekterna av väpnade konflikter och naturkatastrofer kan humanitärt bistånd kanaliseras genom DPPC, svenska/internationella enskilda organisationer eller FN-organ. Det är viktigt att det humanitära biståndet utformas så att det inte undergräver en långsiktig utveckling av jordbrukssektorn.

I mars 2002 antog Etiopien en strategi för livsmedelssäkerhet. Strategin utarbetades i samarbete med EU och andra givare. Syftet med strategin är att garantera livsmedelssäkerhet på hushållsnivå, medan ADLI är inriktat på att skapa förutsättningar för nationell självförsörjning av livsmedel. Även om strategin har kritiserats för genomförandefasen kan Sveriges uppgift för att främja genomförandet bli att framhäva såväl genomförandefasen i dialogen med regeringen som vikten av att beakta strategin när projekt för livsmedelssäkerhet, som finansierats av Sverige, genomförs genom olika aktörer. Ett av de viktigaste inslagen i den nya livsmedelsstrategin är dock att regeringen avsatt en särskild budgetpost på 50 miljoner birr, vilket visar på ett klart åtagande att ta itu med frågorna om livsmedelssäkerhet och att inte endast förlita sig på givarinsatser. Eventuellt stöd till genomförandet av den nya strategin bör också kunna övervägas.

Finansiell planering

Det föreslagna programmet är baserat på preliminära planeringsuppgifter från Sida. Om verksamheten faller ut som planerat kan en ökning av stödet genomföras, så att den totala kostnaden för samarbetet med Etiopien under de första tre åren av strategiperioden beräknas till omkring 1 500 miljoner kronor, varav 200 miljoner kronor kanaliseras till enskilda organisationer. Om däremot genomförandet av exempelvis de nya sektorprogrammen blir försenade, eller andra hinder uppkommer för att genomföra programmet, får ett mer begränsat stöd utgå. Ett avtal om utvecklingsamarbete ska förhandlas utifrån detta preliminära belopp. Resterande medel kan användas för samarbete med det civila samhället och även för ambassadpersonal och programutveckling.

En preliminär indikativ finansiell plan visas nedan (i miljoner svenska kronor). Det behövs flexibilitet för att flytta resurser mellan sektorerna för att kunna genomföra ett så omfattande program.

Mål	Sektor	2003	2004	2005
Demokrati och respekt för mänskliga rättigheter				
	Demokrati och MR gm regeringen	5	6	6
	Sektorprogram – reform av rättsväsendet	10	25	30
	Civila samhället, inkl demokrati och MR	10	30	30
Social utveckling				
	Sektorprogram utbildning	30	70	70
	Sektorprogram hälsa	15	40	40
	HIV/AIDS	10	30	30
	Forskningsarbete	35	30	30
	Skogsutbildning	20	15	5
Ekonomisk tillväxt				
	Landsbygdsutveckling i Amhararegionen	100	110	120
	Infrastruktur		45	80
	Näringslivsutveckling	3	10	10
	Budgetstöd	80	100	120
Övrigt				
	Personal- och konsultfond	2	2	5
	Humanitärt stöd	25	25	25
	Ambassadens personal, programutveckling	10	10	10
TOTALT		345	548	611
	varav budgetstöd	80	100	120

Genomförande och uppföljning

Genomförandet av denna landstrategi ska ske i kontinuerlig dialog med den etiopiska regeringen. Arbetet med att genomföra landets SDPRP ska vara vägledande också för svenska prioriteringar under perioden. Etiopiskt ägarskap i samarbetet ska välkomnas och svenska rutiner och förfaranden anpassas därefter.

Möjligheterna att anpassa regerings- och givarprocesserna till varandra bakom SDPRP är goda. Det svenska utvecklingssamarbetet bör utformas till stöd för SDPRP-prioriteringarna, och de instrument och tillvägagångssätt som används i det svenska samarbetet bör harmoniseras med statlig planering och budgetperioder. En viktig del i dessa ansträngningar är att verka för att givarsamfundet uppträder samordnat och gemensamt.

Uppföljningen av landstrategin ska samordnas med den årliga översynen av Etiopiens SDPRP för att undvika dubbelarbete och säkra verklig anpassning till SDPRP. På sikt bör de svenska rapporterings- och revisionskraven så långt möjligt baseras på Etiopiens egna system för uppföljning och revision. Sverige ska tillsammans med andra givare delta aktivt i utformningen av SDPRP-översynen, så att möjligheterna att anpassa den årliga uppföljningen av landstrategin till denna process aktivt kan prövas. Detta skulle på sikt också innebära att behovet av samlade bilaterala konsultationer om det svenska biståndet minskar, och istället ersätts av dialog som sker gemensamt med andra givare.

Sverige ska fortsätta att vara drivande i arbetet för ökad givarsamordning och harmonisering, och arbetet i den lokala givarsamordningsgruppen bör ha hög prioritet. Bilaterala insatser ska också prövas i relation till det multilaterala stöd som Sverige är med och finansierar genom exempelvis Världsbanken eller UNDP. Strategiska samband och beröringspunkter bör identifieras och användas där så är möjligt. Om möjligheter finns för Sverige att agera "silent partner" på något sektorområde genom samarbete med ett likasinnat givarland (exempelvis Norge) bör detta kunna prövas.

Obundet budgetstöd bör utgå när det bedöms möjligt, och i enlighet med gällande kriterier. Tillhandahållande av sådant stöd bör därmed kopplas till väletablerade uppföljningssystem så att de planerade insatsernas effektivitet och resultat kan bedömas.

Samverkan med näringslivet liksom insatser för att främja svensk export och import från Etiopien bör beaktas i relation till prioriteringarna i SDPRP och landstrategin. Stöd till lokala enskilda organisationer och internationella NGO:s som verkar i Etiopien blir även fortsatt en viktig arbetsform. Särskilda uppföljnings- och utvärderingsmekanismer krävs för denna verksamhet.

Uppföljning och utvärdering ska vara en central del av genomförandet av landstrategin. Metoder för att inhämta information om insatsernas resultat och deras mer långsiktiga effekter bör särskilt utvecklas.

Landstrategin omfattar fem år och dess genomförande är avhängig utvecklingen i Etiopien bland annat på det politiska området. Sida ska i förväg informera UD vad gäller förväntad årsvolym och större insatser, samt samråda med UD inför beslut av principiellt angelägen karaktär. För år 2003 är beräknad volym 215 miljoner kronor, exklusive föreslaget budgetstöd.

Administrativa resurser

På ambassaden arbetar ambassadrådet för utvecklingssamarbete, två svenska och två etiopiska handläggare samt en programcontroller heltid med utvecklingssamarbetet. UD:s ambassadråd har hittills använt ungefär halva sin tid till biståndsinsatserna kring demokrati och mänskliga rättigheter. Även ambassadören arbetar i stor utsträckning med biståndsfrågor.

Ambassaden och Sidas huvudkontor har hittills varit direkt engagerade i utarbetandet, genomförandet och uppföljningen av programmet. Ambassaden kommer att bemyndigas att använda medel när strategin har införts.

Uppföljningen och utvärderingen av utvecklingssamarbetets resultat ska förstärkas under strategiperioden. Detta ska granskas noga i fråga om både pågående och nya projekt och program. Utformningen av uppföljnings- och utvärderingssystem ska betonas i större utsträckning än hittills. En del av det pågående stödet kan komma att behöva omformuleras under strategiperioden.

Verksamheten vad gäller vägsektorn och utvecklingen av den privata sektorn kommer att expandera under perioden. Detta är nya sektorer för ambassaden. Vidare kommer samarbetet med det civila samhället att öka, och kampen mot HIV/aids skall tydligare genomsyra samtliga program. Ökad prioritet skall också ges insatser för demokrati och mänskliga rättigheter. Dessa arbetsuppgifter innebär stora utmaningar för ambassaden.

Två nya utlandstjänster inrättades 2002 (en socioekonom och en tvåårig praktikanttjänst som är knuten till SARDP). Vissa organisatoriska förändringar för att bättre utnyttja tillgänglig personal genomfördes dessutom under hösten 2002. Därutöver kommer ytterligare en utsänd Sida-handläggare att krävas för några av dessa nya/förstärkta områden, vilket i sin tur förutsätter att en av de ovan nämnda tjänsterna (förmodligen praktikanttjänsten) efter hand avvecklas.

Sida ref: SPECIFY
Component: SPECIFY

AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF SWEDEN AND THE
GOVERNMENT OF ETHIOPIA ON DEVELOPMENT COOPERATION
1 JANUARY 2003 – 31 DECEMBER 2005

The Government of Sweden (hereinafter referred to as Sweden) and the Government of Ethiopia (hereinafter referred to as Ethiopia), have agreed to cooperate in the development of Ethiopia:

Whereas it is recognized that the overriding objectives of the cooperation is to contribute to poverty reduction in Ethiopia and the development cooperation will focus on three mutually reinforcing areas: Democratic development and respect for human rights; social development and economic growth. The development cooperation between Sweden and Ethiopia will also be governed by the commitments made by Ethiopia in the Sustainable Development and Poverty Reduction Paper, SDPRP.

WHILE AGREEING that the overall responsibility for any development cooperation project/programme under this Agreement rests with Ethiopia and that the role of Sweden is limited to providing resources as detailed in Specific Agreements, and with reference to Sweden's Country Strategy for Ethiopia 2003-2007.

ARTICLE 1 THE SWEDISH CONTRIBUTION

For development cooperation between Sweden and Ethiopia during the period April 1 2003 to December 31 2005, Sweden shall, subject to parliamentary appropriation of funds, keep available at least elevenhundred Swedish kronor (SEK 1100 million). The amount shall be available on grant terms.

ARTICLE 2 UTILISATION OF THE CONTRIBUTION FOR DIFFERENT
AREAS OF COOPERATION

The areas of cooperation shall be defined in Specific Agreements between the parties. The parties shall agree on the allocation of contributed funds to the different areas of cooperation.

The main areas of co-operation shall be the following:

- Budget support to economic reform
- Education
- Health

- Research cooperation
- Rural development in the Amhara region
- Infrastructure
- Democracy, good governance and human rights
- Legal sector
- Humanitarian assistance
- Culture

Sweden will be prepared to consider new areas of cooperation proposed by Ethiopia provided they fall within the preamble of this Agreement.

ARTICLE 3 DELEGATION OF POWERS

The Swedish International Development Cooperation Agency, Sida, and the Ministry of [Finance and Economic Development \(MOFED\)](#) in Ethiopia shall be empowered to represent their respective Governments in matters concerning the implementation of this Agreement, including the approval of reallocations between agreed projects and programmes.

ARTICLE 4 REFERENCE TO OTHER AGREEMENTS

The development cooperation programme is also governed by:

The Agreement on General Terms and Conditions for Development Cooperation between the Government of Sweden and the Government of Ethiopia, dated ; and

Specific Agreements for different areas of cooperation.

ARTICLE 5 ENTRY INTO FORCE AND TERMINATION

This Agreement shall enter into force on January 1 2003 and remain valid until [31 December 2005](#) .

This Agreement may be terminated by six months' written notice from either party. In cases of termination by Sweden, the termination shall not apply to funds irrevocably committed in good faith by Ethiopia to third parties before the date of the notice of termination, provided that the commitments were made in accordance with Specific Agreements in force on the date commitments were made. In cases of termination by Ethiopia, no funds shall be available for activities after the expiry of the Agreement.

Two originals of the text of this Agreement, written in the English language, have been signed.

.....
Place and date

For the Government of Sweden

.....
Place and date

For the Government of Ethiopia

.....
Signature

.....
Name and title in block letters

.....
Signature

.....
Name and title in block letters



REGERINGSKANSLIET
Utrikesdepartementet

Telefon: 08 – 405 10 00, telefax: 08 – 723 11 76, www.ud.se
Fler exemplar kan beställas hos Sida-info, Sveavägen 20, 105 25 Stockholm,
Tel: 08-698 5000, Fax: 08-20 88 64, webb: www.sida.se
Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XBS Grafisk service, 2003
Artikelnummer: UD 03.033