

Bedömningsunderlag för ny samarbetsstrategi med Zambia 2012-2016

Bedömningsunderlag för ny samarbetsstrategi med Zambia 2012-2016

Innehållsförteckning

1	Fattigdomssituationen	1
1.1	Brist på resurser	1
1.2	Brist på makt och säkerhet	2
1.3	Brist på möjligheter	2
2	Interna och externa faktorer som påverkar landets utveckling	3
2.1	Ekonomiska förutsättningar och ekonomisk politik	3
2.2	Geografi, befolkning, migration, demografisk profil	4
2.3	Säkerhet	5
2.4	Klimatförändringar, miljöproblem, naturresurshållning	5
2.5	Hälsa och hiv/aids	5
2.6	Maktrelationer, demokrati och mänskliga rättigheter	6
2.7	Jämställdhet och kvinnors rättigheter	7
3	Samarbetslandets åtaganden och åtgärder	8
3.1	Demokrati och mänskliga rättigheter	8
3.2	Den nationella utvecklingsplanen	10
3.3	Den ekonomiska politiken	11
3.4	De offentliga finansiella storsystemen	13
3.5	Korruption i den offentliga verksamheten	15
3.6	Sammanfattande slutsatser gällande regeringens åtaganden och åtgärder	17
4	Resultat från tidigare samarbete	18
4.1	Fattigdomsminskning genom budgetstöd	18
4.2	Hälsa och hiv/aids	20
4.3	Jordbruk	22
4.4	Energi	23
4.5	Stöd till det civila samhället	25
4.6	Sammanfattning av övergripande resultat från tidigare samarbete	26
5	Övriga givares roll	27
6	Sveriges komparativa fördelar	28
6.1	Svenskt bistånds komparativa fördelar	28
6.2	Sektorerfarenheter	29
6.3	Svenska företag i Zambia	29
7	Svenska aktörers erfarenhet och kunskap	29
7.1	Privata företag	29
7.2	Civila samhället	30
7.3	Svenska myndigheter och institutioner	30
8	Biståndseffektivitet	30
8.1	Genomförandet av internationella åtaganden	30
8.2	Dialog	31
8.3	Arbetsdelning och komplementaritet	31
9	Risker	32
9.1	Korruption	32
9.2	Demokratiska bakslag	32
9.3	Ekonomisk tillväxt utan fattigdomsminskning	33
9.4	Bristande kapacitet och ägarskap	33
9.5	Utarmning av naturresurser och otillräcklig hantering av klimatförändringar	34
9.6	Slutsatser	34
10	Överväganden och slutsatser	34
10.1	Sveriges och utvecklingssamarbetets strategiska roll	34

10.2 Utvecklingssamarbetets inriktning, fokus och utformning.....	35
10.3 Sektorer	37
10.4 Överväganden.....	40

Bilagor:

- 1) Lista över förkortningar
- 2) Analysis of constraints to inclusive Growth in Zambia

Sammanfattning

Sida föreslår att det svenska biståndet under de kommande årens utvecklingssamarbete inriktas på att stärka Zambias kapacitet och förmåga att skapa en inkluderande och bärkraftig ekonomisk tillväxt som kommer utsatta grupper till godo. Samarbetet bör fokusera på landsbygden, hantera miljö- och klimatutmaningarna och bidra till ett ökat genomslag för rättighetsperspektivet, en bred delaktighet från samhällets alla delar i utvecklingsansträngningarna, en förstärkt demokratisk samhällsstyrning och förbättrad social service.

Zambia har under senaste decenniet haft makroekonomisk stabilitet och positiv ekonomisk tillväxt. Fattigdomen har minskat, men framförallt i städerna. Tillväxten har kommit från en smal bas, framförallt kopparnäringen, och har inte genererat arbetstillfällen och ökad inkomst för fattiga zambier på landsbygden. Reformen för att öka produktiviteten inom jordbruket som sysselsätter majoriteten av fattiga zambier på landsbygden släpar efter och hämmar en inkluderande och fattigdomsorienterad tillväxt. Stora förbättringar har skett vad gäller utökad tillgång på utbildning och hälso- och sjukvård vilket har gett avtryck i minskad mödra- och barnadödlighet samt minskad hiv-prevalens. Kvaliteten på offentlig service liksom den höga befolkningstillväxten på i genomsnitt 3% per år det senaste decenniet är emellertid utmaningar som ställer stora krav på utbyggnad av samhällstjänster och sysselsättning.

Zambia har förutsättningar att utvecklas mot att nå medelinkomststatus år 2030 och beräknas redan 2011 eller 2012 att bli ett lägre medelinkomstland i termer av BNI/capita. Zambia skulle således på sikt kunna mobilisera tillräckligt med egna resurser för att finansiera sin utveckling och minska fattigdomen. Även om Zambia tar tillvara de möjligheter som finns för fattigdomsminskning kommer dock landet under de närmaste 10 åren att präglas av en omfattande fattigdom, stora inkomstskillnader liksom betydande skillnader i tillgången på social service och trygghet.

Sidas bedömning är att Sverige bör fokusera sitt stöd till jordbruk, energi samt hälso- och sjukvård. Denna inriktning inkluderar kapacitetsutveckling av institutioner inom offentlig och privat sektor samt inom det civila samhället, för ökad transparens, ansvarsutkrävande och effektiv korruptionsbekämpning. Inom föreslagna områden bör särskilt kvinnor och ungdomar både som målgrupp och aktörer särskilt uppmärksammas.

Zambias förmåga att mobilisera och hantera ökade inhemska resurser blir avgörande förutsättningar för landets utveckling. Sida föreslår att generellt budgetstöd återupptas om de politiska förutsättningarna föreligger efter valet 2011.

Förändringarna av det framtida samarbetet ligger i hur samarbetet utformas inom ramen för de föreslagna sektorerna. Sida ser ett behov av att i betydligt större utsträckning än tidigare samarbeta med och stödja ett brett spektrum av aktörer såsom det civila samhället, privata sektorn och forskningsaktörer som komplement till att arbeta genom de statliga strukturerna och systemen. De särskilda instrument som utvecklats inom det s.k. BAD-initiativet bör användas i större utsträckning under strategiperioden, liksom lån och garantier istället för gåvobistånd. Utvecklingssamarbetet ska vidare genomföras på ett sådant sätt att det bidrar till att etablera bärkraftiga politiska, ekonomiska, sociala och kulturella relationer mellan zambiska och svenska aktörer i syfte att på sikt kunna fasa ut biståndet.

1 Fattigdomssituationen

Fattigdomsstatistik ¹ per hushåll 2006 (1996)			
	Totalt	Stad	Landsbygd
Fattigdom	59,3% (68,1%)	26,7% (40,5%)	76,8% (84,2%)
Extrem fattigdom	36,5% (44,5%)	10,2% (15,5%)	50,7% (61,3%)
Gini-koefficient	0,526 (0,474)	0,468 (0,422)	0,435 (0,408)

Källa: Poverty Trends Report, 1996-2006, Central Statistics Office, Zambia

Fattigdomen är utbredd i Zambia - 64% av befolkningen lever på mindre än 1 USD om dagen.² Enligt den nationella fattigdomslinjen³ är fattigdomen något lägre (se tabellen ovan). Även om andelen zambier som lever i fattigdom minskat med nästan 10% under perioden 1996-2006 är bedömningen att den starka ekonomiska utvecklingen kunde ha inneburit betydligt kraftigare fattigdomsminskning. Ökade inkomstskillnader och växande klyftor mellan land och stad är tydliga tecken att den ekonomiska utvecklingen endast gynnat delar av befolkningen.

Det finns vissa grupper som är hårdare drabbade, alternativt har svårare att ta sig ur fattigdomen. Dessa grupper inkluderar befolkningen på landsbygden, människor som lever med hiv eller aids eller andra svåra sjukdomar, föräldralösa barn (speciellt flickor), äldre (speciellt änkor och de som ansvarar för försörjningen av många barn), personer med låg utbildning och personer med funktionsnedsättning. Kvinnor, handikappade och HBT-personer diskrimineras i hög grad.

1.1 Brist på resurser

Landsbygden är särskilt drabbad av fattigdom, dock med stora regionala skillnader. På provinsnivå varierar fattigdomsnivån mellan 22% och 84%.⁴ Den ekonomiska ojämlikheten är hög⁵ jämfört med andra låginkomstländer i regionen.⁶ Human Development Index (HDI) mäter utveckling inom hälsa, kunskap och levnadsstandard och beräknas för Zambia 2010 till 0,40 (150 av 169 länder) men justerat för ojämlikhet (IHDI) faller värdet med 32% till 0,27 (115 av 139 länder).⁷

Enligt beräkningar saknar drygt hälften av befolkningen någon form av avlönat arbete. Majoriteten av de som har jobb arbetar i den s.k. informella sektorn, och bidrar således inte med inkomstskatt till statskassan.⁸

Brist på mat, ensidig kosthållning med undernäring som följd är vanligt förekommande; 46% av alla barn har tillväxthämningar p.g.a. bristfälligt näringsintag och 20% är undernärda.⁹ Resurser som elektricitet, land, kontanter, infrastruktur och offentliga lokaler är svårtillgängliga för de som lever i fattigdom, i synnerhet för kvinnor.^{10 11}

Fattigdomen är delvis en konsekvens av miljöförstöring, eftersom fattiga människor i stor utsträckning är beroende av naturresurser och ekosystemtjänster. Den omfattande avskogningen medför att de allmänningar som utgör en viktig inkomstkälla för fattiga agrara hushåll utarmas.¹² Miljö- och klimatförändringar riskerar att drabba en stor del av

befolkningen, speciellt de inom jordbrukssektorn men även fattiga i städernas slumområden och flyktingar.¹³

1.2 Brist på makt och säkerhet

Även om förbättringar skett under de senaste åren¹⁴ finns brister i transparens och ansvarsutkrävande. Delar av befolkningen, särskilt de som lever i fattigdom, varken deltar i eller får information om beslutsprocesser. Enligt en undersökning anser runt hälften av befolkningen att lokala folkvalda är lyhörda för deras problem; något färre anser att deras parlamentsledamot är detsamma.¹⁵ Det finns organisationer som verkar för fattigas rättigheter, men många saknar medlemsbas och når inte ut till de mest utsatta grupperna.¹⁶

Människor som lever i fattigdom har små möjligheter att försvara sina rättigheter, t.ex. rätten till land och egendom. Rättsväsendet är ineffektivt och arbetar mycket långsamt på grund av bristande resurser, otillräcklig kapacitet och korruption. Trots domstolarnas oberoende har politisk inblandning förekommit i vissa fall.¹⁷ Våld mot kvinnor är vanligt – mer än varannan gift kvinna har blivit slagen minst en gång. Överlag har lagstiftning och policyer förbättrats men det finns fortfarande diskriminerande lagar som drabbar kvinnor.¹⁸

Traditionellt sett har informella nätverk som kan ge stöd och trygghet spelat en viktig roll, men dessa nätverk har eroderat för många människor som lever i fattigdom.¹⁹ Även om Zambia överlag är fredligt finns det högriskområden, framförallt i tätbefolkade slumområden och nyligen även *Western Province*.²⁰ Risk för våld föreligger också i samband med valet 2011.

1.3 Brist på möjligheter

Tillgången på utbildning har förbättrats under det senaste decenniet. De flesta barn börjar skolan och går ut årskurs 7. Utbildningens kvalitet har däremot inte förbättrats under samma tidsperiod.²¹ Vidare hoppar nästan hälften av under årskurs 8-9, då barnen (i första hand flickor) tvingas lämna skolan för att arbeta.

Ungefär 14% av befolkningen lever med hiv. Kvinnor är speciellt utsatta – prevalensen är högst bland kvinnor i städerna²² samt bland kvinnor och barn som p.g.a. sin utsatta situation tvingas ingå sexuella relationer.²³ De som inte själva smittas kan drabbas av konsekvenser som påverkar försörjningsförmågan som t.ex. att vårda sjuka och ta hand om föräldralösa barn. Endast 15% av befolkningen känner till sin hiv-status²⁴.

Bristande tillgång och kvalitet på hälsovård innebär minskade möjligheter för människor som lever i fattigdom att leva hälsosamma liv. Förbättringar av t.ex. barna- och mödradödlighet har skett men nivån är fortfarande hög.²⁵ Tillgången till offentlig sjukvård är låg²⁶ och den förväntade livslängden är 45 år.²⁷ Barnadödligheten är främst en indikator på fattigdomen och allmänt dålig folkhälsa, främst brist på rent vatten och sanitet och dåliga boendemiljöer inkl luftföroreningar. Mödradödligheten är mer en indikator på icke-fungerande nationella hälsosystem inkl. tillgång till mer avancerad sjukvård vid komplikationer i samband med graviditet och förlossningar, samt bristen på tillgång till säkra aborter.

2 Interna och externa faktorer som påverkar landets utveckling

2.1 Ekonomiska förutsättningar och ekonomisk politik

Ekonomi är beroende av koppar, som utgör 80% av exportvärdet, och är därmed väldigt sårbar för externa chocker.²⁸ Den ekonomiska utvecklingen i Zambia har i stort baserats på några få, kapitalintensiva sektorer som inte bidragit till förbättrade förhållanden för den fattiga delen av befolkningen och som i många fall skett på bekostnad av en utarmad naturresursbas. Kostnaden av en ökad utarmning av ekosystemtjänster och miljöförstöring har emellertid inte beaktats i den nationella statistiken vilket innebär att BNP-ökningen borde räknas ned.²⁹ Skatteintäkter utgör en förhållandevis låg andel av BNP (ca 17% för perioden 2004-2007) och få erlägger inkomstskatt.³⁰

Även om Zambia har tagit steg mot att diversifiera exportinkomsterna under senare år så återstår flera åtgärder för att den fulla potentialen ska kunna utnyttjas.³¹ Den låga sofistikeringsgraden av exporten är symptom på samordningsmisslyckanden som dålig tillgång till inhemska och internationella marknader, insatsvaror, jordbruksrådgivning och information. Kopplat till dessa misslyckanden är höga indirekta kostnader länkade till tjänster såsom energi, transport, vatten men också försäkringar, marknadsföring och fackmässig service. Dessa kostnader underminerar möjligheterna att förnya och bli mer konkurrenskraftig på internationella marknader och begränsar skapandet av arbetstillfällen.

Inom jordbrukssektorn finns stor potential och goda policyer, men dessa har inte implementerats.³² Sektorn brottas dessutom med höga omkostnader på grund av undermålig infrastruktur, som tillsammans med dåliga länkar till marknaden för småjordbrukare och missriktad politik resulterat i låg produktivitet och små möjligheter för fattiga bönder. Kvinnoledda hushåll är särskilt sårbara. Vidare står kvinnor för 70% av brukandet av jorden och 80% av livsmedelsförsörjningen samtidigt som de äger en mycket liten andel av marken.³³

Den omfattande avskogningen och markförstörelsen bidrar till minskad produktivitet inom jordbruket.³⁴ Klimatförändringarna medför ökande risker för både torka och översvämningar samt kortare odlingsssäsonger vilket ställer stora krav på anpassningsåtgärder som diversifiering av jordbruket.³⁵ För att göra jordbruket mer effektivt krävs god samhällsstyrning och en mindre politiserad styrning av sektorn.³⁶ Marknadstillträde måste förbättras och effektiva värdekedjor behöver fastställas. Småbrukares konkurrenskraft och produktivitet måste förbättras och deras tillträde till marknader underlättas.

Utländska direktinvesteringar har ökat kraftigt under senare år och har främst skett i utvinningsindustrin men också inom turism, infrastruktur och jordbruk. Zambia har initierat en process för att för att ansluta sig till EITI, Extractive Industries Transparency Initiative, (ett formellt åtagande till transparens och ansvarsutkrävande genom samarbete mellan offentliga sektorn, privatsektorn och det civila samhällets organisationer).³⁷

Ekonomisk och politisk stabilitet i regionen är avgörande för Zambias handels- och utvecklingsmöjligheter. Zambia ökade sin regionala export och import med 250% respektive 290% mellan åren 2000-2008. Zambias största handelspartners är Sydafrika, Schweiz, EU27, Kina och DR Kongo.³⁸ Zambia tillhör såväl COMESA som SADC och i.o.m. avtalet mellan SADC, Comesa och EAC kommer man att få tillgång till ett

omfattande frihandelsområde. Zambia förhandlar om EPA-avtal med EU inom ESA-gruppen där man också agerar ordförande.

Andelen bistånd av statsbudgeten har minskat samtidigt som investeringar och stöd från nya länder (BRIC-länder) har ökat, vilket sannolikt innebär minskat inflytande för ”traditionella” givare. Internationella remitteringar³⁹ till och från Zambia är förhållandevis små⁴⁰ och till skillnad från andra länder i regionen har Zambia en liten diaspora.

Av centralt intresse i den zambiska kontexten är det faktum att fattigdomen inte har minskat mer trots ett decennium av stabil tillväxt. Två faktorer som bedöms ligga i vägen för inkluderande tillväxt i Zambia⁴¹ är ***låg anställningsbarhet*** och ett ***icke-stödjande företagsklimat***.

Den låga anställningsbarheten har två huvudorsaker, *låg produktivitet* och *hälsoproblem*. Eftersom den låga produktiviteten finns inom de sektorer som har flest fattiga, särskilt jordbrukssektorn, är resultatet en låg kapacitet att skapa arbetstillfällen och minska fattigdomen. Den låga produktiviteten är i sin tur relaterad till *låg utbildningsstatus* som ett resultat av de höga kostnaderna för utbildning efter grundskolan, få platser i gymnasieskolan och otillräckliga möjligheter till högskoleutbildning. Kvaliteten på utbildning är ett problem på alla nivåer. Andra offentliga investeringar som försöker stödja ökad produktivitet uppnår inte sitt syfte på grund av detta. Dålig hälsa är ett symptom av den höga prevalensen av sjukdomar såsom hiv och aids, malaria och tuberkulos. I verkligheten är dessa hinder ömsesidigt förstärkande.

Det icke-stödjande företagsklimatet är orsakat av två huvudorsaker (se också bilaga 2 figur 3), *låg tillgång till finansiering för små och medelstora företag* och *låg avkastning på ekonomisk aktivitet*. Precis som för låg anställningsbarhet är de olika hindren ömsesidigt förstärkande, till exempel är den låga tillgången till finansiering för små och medelstora företag en huvudorsak till låg ekonomisk avkastning. Tillgång till kredit och annan finansiell service och de höga kostnader som finns för dessa tjänster är stora hinder för SMEs som är ett segment av ekonomin som har en stor potential att kunna bidra till att öka den ekonomiska tillväxten och minska fattigdomen på samma gång.

Makroekonomisk stabilitet har förbättrats senaste decenniet och är generellt sett ingen risk för tillväxten. Det finns emellertid i sammanhanget en risk som behöver hanteras. Den är kopplad till hållbarheten i de offentliga finanserna som i sin tur är länkad till den smala skattebasen orsakad av en hög andel skattelättnader för stora företag (fa gruvindustrin) och en otillräckligt utvecklad skatteadministration. Detta leder till utmaningar för staten att bygga ut nödvändig service samt infrastruktur.

2.2 Geografi, befolkning, migration, demografisk profil

I Zambia bor 13 miljoner på en yta av 752 000 km² vilket gör landet till ett av de mest glesbefolkade i regionen. En betydande del av befolkningen (39%) bor i städer. Antalet röstberättigade är ca 6 miljoner, vilket utgör 47% av det totala invånarantalet.⁴²

Hushållen i Zambia består i snitt av 4,9 personer, och 24% har en kvinna som överhuvud. Hushåll som leds av kvinnor är i normalfallet fattigare än de som leds av män.⁴³ Zambia har haft en hög befolkningstillväxt och befolkningen har ökat med i genomsnitt 2,8% per år sedan 2000.⁴⁴ Det sker en kontinuerlig rörelse kring landets gränser och befolkningen har

en lång tradition av förflyttning mellan länderna i regionen. Zambia har 60 000 flyktingar som kommer från de angränsade länderna. De flesta kommer från Angola and DRK.

2.3 Säkerhet

Zambia hade en lugn övergång från kolonialstyre till självständig nation medan landet har varit och är omgivet av oroliga grannländer. Våldsamma upplopp ägde rum i slutet på 80-talet, vilket tvingade president Kaunda att överge enpartisystemet och hålla allmänna val.⁴⁵ Det zambiska samhället kan sägas vara tolerant (HBT-frågor är ett undantag) och landet har sällan upplevt allvarliga etniska eller religiösa spänningar.

Den senaste tiden har det dock förekommit incidenter med våldsinslag i Western Province (f.d. Barotseland), där polis drabbat samman med grupper som demonstrerat för självständighet. Våldsamheter har också noterats under och efter ett antal fyllnadsval som hållits under 2010 och det ska inte uteslutas visst våld i kommande valkampanjer inför valet 2011.

2.4 Klimatförändringar, miljöproblem, naturresurshållning

Zambia är rikt på natur och naturresurser men brottas ändå med stora miljöproblem (avskogning, markförstöring, förlust av biologisk mångfald och klimatförändring) som inverkar negativt på fattigdomsbekämpning, ekonomiska tillväxt och folkhälsa. Dessa problem är sammanlänkade och påverkar ömsesidigt varandra. Vatten- och luftföroreningar samt sanitära olägenheter är allvarliga miljömässiga problem som bidrar till den låga medellivslängden och den höga barnadödligheten. Fattiga hushåll har liten kapacitet att klara av livsmedelsbrist eller ekonomiska chocker till följd av torka, översvämningar och andra naturkatastrofer, som sannolikt kommer att bli vanligare i takt med mer framträdande klimatförändringar. Zambia kommer inte att uppfylla millenniemål 7 om hållbar miljö och den fortsatta miljöförstörelsen beror i stort på svaga institutioner och bristfälligt genomförande av nationell miljölagstiftning.

Miljöförstöring, effekterna av klimatförändringar och förlust av ekosystemtjänster är ett hinder för utveckling och innebär betydande begränsningar för viktiga tillväxtsektorer såsom jordbruk, turism och energi. Dessutom är fattigdomen en konsekvens av miljöförstöring, eftersom fattiga människor i stor utsträckning är beroende av naturresurser och ekosystemtjänster för sitt uppehälle. En majoritet av de fattiga på landsbygden i Zambia försörjer sig på jordbruk och på produkter från skogen och naturen. Fisk är en viktig proteinkälla. En stor majoritet använder trädbränsle som sin huvudsakliga energikälla. Alternativa energikällor (t ex solenergi och gas) för fattiga hushåll kan bidra till både minskad avskogning och förbättrad hälsostatus till följd av bättre inomhusluft. En ökad trend att odla på ett produktivt och samtidigt hållbart och markförbättrande sätt (t.ex. s.k. conservation farming) blir både en klimatanpassad och klimatförbättrande åtgärd i stor skala. Att länka insatser inom jord- och skogsbruk, hälsa och energi skulle kunna medföra en rad liknande möjligheter för finansiering av utsläppsminskningar och tekniköverföring vilket kan bidra till att öka tillgången och ge överkomliga priser på energi

2.5 Hälsa och hiv/aids

Hälsosektorn är starkt beroende av internationell finansiering och de globala initiativ⁴⁶ som har tagits på senare år har ökat detta beroende. Hälsosektorns andel av Zambias budget har sjunkit till 8,6% år 2010, vilket är långt från de internationella åtaganden som gjorts inom ramen för Abuja-deklarationen som har en målsättning på 15%. I 2011 års budget ökar

Zambias egen finansiering av sektorn med 30% i reella termer, vilket skall ses mot bakgrund av den osäkerhet som råder när det gäller givarfinansiering i efterdyningarna av korruptionsskandalen 2009.

Hälso- och sjukvård förmedlas genom landets 1 822 offentliga, privata eller kyrkoägda sjukvårdsanläggningar, varav 75% är offentligt ägda.⁴⁷ Antalet privata anläggningar ökar i städerna och tonvikten ligger på att inrätta enkla hälsocentraler och sjukstugor. Avgiftsfri vård och fria mediciner på landsbygden har införts. En markant ökning av antalet vårdbesök kan därför märkas i ett redan ansträngt hälsosystem.⁴⁸ Personalen är dessutom dåligt fördelad med merparten av den placerad i urbana områden. Antalet sjukvårdspersonal på landsbygden har dock ökat sedan 2006⁴⁹.

Barnadödligheten har minskat men är fortsatt hög, drygt vart 10:e barn upplever inte sin femårsdag, främst p.g.a.⁵⁰ fattigdomsrelaterade sjukdomar såsom luftvägssjukdomar, diarré och malaria. Andelen barn som har blivit fullt vaccinerade har ökat från 85% (2007) till 94% (2009).⁵¹ Zambia är ett av de få länder som lyckats minska barnadödligheten mest bland de fattigaste 20 procenten av invånarna.⁵²

Mödradödligheten är fortfarande hög men har de senaste åren minskat till 591 av 100 000 födslar.⁵³ Tonårsflickor har dubbelt så hög risk att dö i barnsäng som kvinnor över tjugo år.⁵⁴ Tillgången till sjukvård är lika stor för män som för kvinnor, men däremot finns ett större behov av tillgång till sjukvård för kvinnor i samband med förlossningar. Enligt mätningar från WHO 2007 föder 51,2% av kvinnorna i hemmet. Kvinnor med hiv löper större risk att dö under förlossningen.

Malaria är den sjukdom som skördar flest dödsoffer i Zambia. Dödstaten har sjunkit mycket tack vare preventiva insatser. Malariaprevalensen för barn under fem år har sedan 2006 minskat med mer än 50% till 10,2%.⁵⁵

Hiv är en stor börda för samhället, familjen och hälsovården. Cirka 14,3% av befolkningen lever med hiv⁵⁶ och det uppskattas att 75 000 – 80 000 nysmittas årligen.⁵⁷ Hiv-prevalensen är högre i urbana områden (19,7%) jämfört med landsbygden (10,3%). Det finns också stora regionala skillnader. Med uppskattningsvis en miljon hiv-smittade människor ställs stora krav inte bara på sjukvården utan också på samhället i stort. Tillgången på bromsmediciner har ökat till cirka 300 000 personer.⁵⁸ Bromsmedicinerna är i hög grad finansierade av givare och det kan bli en enorm utmaning att på sikt finansiera bromsmediciner till en växande grupp hiv-smittade från den egna statsbudgeten. Mer resurser behövs till preventiva insatser.

2.6 Maktrelationer, demokrati och mänskliga rättigheter

Zambia har ett flerpartisystem med mer eller mindre välfungerande demokratiska processer. Förbättringar har skett inom många områden de senaste åren⁵⁹ och till skillnad från de kritiserade valen i början av 2000-talet har de senaste valen bedömts vara fria och rättvisa⁶⁰ även om vissa oegentligheter fortfarande förekommer.⁶¹ Demokrati som styrelseskick är accepterat av större delen av befolkningen.⁶² Det är svårt att urskilja ideologier, politik är kopplad till person och partier likställs ofta med partiledaren. Makten är till hög grad centrerad hos presidenten, som har stort inflytande över parlamentet vilket därmed har begränsade möjligheter till kontroll och ansvarsutkrävande.⁶³ Politisk makt och finansiella resurser är centrerat till Lusaka och krav på decentralisering har höjts från flera håll. Dock är förtroendet för lokala institutioners kompetens relativt lågt.⁶⁴ En

decentraliseringsplan antogs i slutet av 2009 och har börjat implementeras men några konkreta resultat kan ännu inte ses.⁶⁵

Parallellt med de statliga hierarkierna existerar de sedan hundratals år rådande ”traditionella maktstrukturerna”. De traditionella ledarna (s.k. chiefs) har stort inflytande på lokalnivå, de kontrollerar markägande och idkar rättvisa genom traditionella domstolar/straffskalor. I rurala områden åtnjuter chiefs betydligt större förtroende än lokala makthavare och parlamentsledamöter.⁶⁶ Samarbetet mellan formella aktörer (lokala makthavare, organisationer, givare) och chiefs kan spela en avgörande roll för utvecklingen i rurala områden.⁶⁷

Det finns starka historiska kopplingar mellan den ekonomiska och politiska maktstrukturen – efter självständigheten blev den statliga kopparindustrin ett verktyg för Kaundaregimens politiska ambitioner. Även i dagsläget är gränsen mellan statens och den politiska elitens resurser vag.⁶⁸ Såväl ekonomisk som politisk makt är begränsad till en urban minoritet från Lusaka och Kopparbältet. Relationen mellan regeringen och utländska företag (framförallt från BRIC-länderna) är ofta föremål för debatt, t.ex. i anslutning till krav från civilsamhället för ökad beskattning av utländska gruvbolag.

Media är både privat och statsägd. Det finns ett brett spektrum av medier, även om utbudet är obefintligt i de mest avlägsna delarna av landet. Den privatägda dagstidning som finns rapporterar öppet om korruption och oegentligheter. Statsägd media vinklar rapportering till fördel för regeringen och regeringspartiet. Mediafriheten är i stort god.

Mediarapporteringen är dock generellt sett av låg kvalitet och oftast mycket partisk med fokus på personer snarare än sakfrågor. Trakasserier av icke statskontrollerad media förekommer.⁶⁹

Möjligheterna för medborgare (i synnerhet de som lever i fattigdom) att ha inflytande över landets utveckling är begränsade, bl.a. p.g.a. ett mycket centraliserat beslutsfattande samt låg grad av insyn och ansvarsutkrävande.⁷⁰ De tre omfattande reformprogram (se kap 3) som finns för decentralisering, reform av statsförvaltningen och OFS syftar till att effektivisera statsförvaltningen, göra den mer serviceinriktad, decentraliserad samtidigt som den finansiella kontrollen och ansvarsutkrävandet ska öka. Det kommer förmodligen att ta 10 år till innan dessa reformer är fullt implementerade.

2.7 Jämställdhet och kvinnors rättigheter

Zambia hamnar i botten vid internationella jämförelser av jämställdhet. De senaste åren har inte inneburit någon större förbättring.⁷¹ Kvinnor lever i högre grad i fattigdom och har sämre tillgång till resurser och hälsovård.⁷² Kvinnor i åldern 15-19 har fyra gånger så stor risk att smittas av HIV/AIDS jämfört med män i motsvarande ålder.⁷³ Endast 21 av 150 (14%) av Zambias parlamentsledamöter är kvinnor och 4 av 23 (17%) av ministerposterna innehas av en kvinna.⁷⁴ Väljarkåren består till lika delar av män och kvinnor.⁷⁵

Traditionella patriarkaliska strukturer och könsroller förstärker ojämlikheten mellan män och kvinnor – t.ex. vad gäller ägandet av land – och Zambia är att betrakta som ett mycket konservativt samhälle.⁷⁶ I familjer som inte har råd att sända alla barn till skolan prioriteras söner. Flickor förväntas generellt sett spendera mer tid på hushållsarbete än pojkar, vilket innebär mindre tid för inkomstgenererande aktiviteter eller studier. Flickor befinner sig i en mycket utsatt och diskriminerad situation, inte minst sexuellt, och är ofta föremål för

övergrepp och i förekommande fall tvångsgifte. Hustrumisshandel är i många fall accepterat.⁷⁷

Inom civilsamhället finns ett antal starka organisationer som verkar för kvinnors rättigheter.⁷⁸

Slutsats: Zambia är ett glesbefolkat land med kraftig befolkningstillväxt som kännetecknas av politisk stabilitet och, på senare år, god ekonomisk tillväxt och makroekonomisk balans. Handel med och investeringar från tillväxtekonomier, inte minst Kina, ökar samtidigt som biståndsvolymer minskar. Näringslivet är inte diversifierat. Gruvindustrin dominerar och genererar goda exportinkomster men bidrar samtidigt till en utarmning av naturresurser och miljöförstöring. Infrastrukturen är undermålig och jordbrukspolitiken misslyckas med att hantera de stora utmaningarna i sektorn, vilket leder till svårigheter att utnyttja jordbrukets potential för tillväxt och fattigdomsminskning. Låg anställningsbarhet och ett icke-stödande företagsklimat bedöms ligga i vägen för en inkluderande tillväxt. Makten tenderar att centraliseras hos presidenten och till en maktelit i Lusaka.

Diversifieringen av ekonomin och exporten framstår som högsta prioritet för att främja en mer fattigdomsorienterad tillväxt och för detta krävs ökad anställningsbarhet och ett stödande företagsklimat. Det är angeläget att biståndet tar ett helhetsgrepp och länkar insatser inom olika sektorer för att hantera gränsöverskridande ekonomiska, sociala och miljömässiga utmaningar. Ett exempel är att länka insatser inom jord- och skogsbruk, hälsa och energi för att minska avskogning och bidra till förbättrad hälsostatus där kolfinansiering och tekniköverföring kan bidra till att öka tillgången och ge överkomliga priser på energi. En annan utmaning är att öka utrymmet för människor som lever i fattigdom att själva påverka sina liv, t.ex. genom effektiv decentralisering kombinerat med ökad kapacitet hos och förtroende för lokala beslutsfattare.

3 Samarbetslandets åtaganden och åtgärder

3.1 Demokrati och mänskliga rättigheter

Zambia är en av södra Afrikas mest stabila demokratier. Zambisk demokrati utvecklas i positiv riktning och regeringen uppfyller till stor del sina demokratiska åtaganden. En positiv trend kan ses vad gäller fria och rättvisa val, politisk stabilitet och effektiv samhällsstyrning.⁷⁹ Dock finns fortfarande exempel på demokratiska brister, vilka ökat i omfattning under upptakten till valet 2011, t.ex. användandet av polis för att störa oppositionsmöten och politisk styrning av media från både regeringspartiet och oppositionen.

Rättsväsendet är oberoende enligt konstitutionen, men situationer har förekommit där detta oberoende har ifrågasatts, t.ex. v.g. domar i de s.k. Chilubafällen. Dubbla rättssystem – det traditionella och det moderna – är båda erkända i konstitutionen. Tillämpning av traditionell lagstiftning styr i stor utsträckning familjerätten, vilket innebär att kvinnors rättigheter ofta blir åsidosatta när det gäller t.ex. skilsmässa, arv och tillgång till land. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har påtalat behovet av att effektivisera rättssystemet. Reformen pågår för att stärka rättssystemet och under FNDP-perioden har fyra övergripande program implementerats⁸⁰ på governance området som bland annat syftar till att stärka rättsväsendet. För flera av programmen har det varit svårt att mäta de utvalda

indikatorerna och detta har nu åtgärdats genom att det har ställts krav på att de indikatorer som tagits fram för SNDP ska vara mätbara. De senaste åren har sett en förbättring inom vissa civila rättigheter⁸¹ – mycket återstår dock, t.ex. vad gäller den långsamma behandlingen av ärenden.⁸² Reformerna av rättsväsendet behöver fortsätta och ingår i SNDP⁸³ där det finns ambitiösa planer att framförallt öka antalet lokala domstolar samt öka kvaliteten och effektiviteten i systemet.

Förslaget till ny konstitution innebär förstärkning av vissa rättighetsfrågor och försvagning av andra. Exempelvis kvarstår dödsstraffet, trots ett de facto moratorium sedan 1997. Förbud mot samkönade äktenskap har införts i konstitutionsförslaget. Sjukvård, utbildning och reproduktiv hälsa räknas till de grundläggande rättigheterna i konstitutionsförslaget vilket är en förbättring i förhållande till nuvarande konstitution,

Zambia har ratificerat de flesta centrala internationella MR-konventionerna,⁸⁴ med undantag för vissa fakultativa protokoll så som avskaffandet av dödsstraff, förebyggande av tortyr och handel med barn, barnprostitution och barnpornografi. ILO-konventionerna 138 och 182 om förbud mot barnarbete har ratificerats, men barnarbete förekommer öppet i samhället.⁸⁵ Under 2009 inrättades en barnombudsman under Human rights commission vilket är ett positivt steg för att stärka arbetet med barns rättigheter.

Zambia har utvecklat nationella handlingsplaner och ratificerat Konventionen för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), men implementeringen är svag och kvinnors rättigheter är ofta åsidosatta. Samhället präglas av traditionella strukturer och traditionell lag och starkt konservativa värderingar som sätter kvinnan i en underordnad ställning. Kvinnor har dock ofta huvudansvaret för familjens försörjning. Enligt uppgift har 45 procent av kvinnorna i Zambia varit utsatta för våld från sin man eller partner. FN:s specialrapportör har uttalat att större ansträngningar behövs för att förbättra och implementera de lagar som finns rörande våld mot kvinnor.⁸⁶ Regeringen kommer sannolikt inte att leva upp till SADC-ländernas åtagande att minst 50% av alla politiska beslutsfattare ska vara kvinnor år 2015.⁸⁷

Zambia har nyligen ratificerat konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, men personer med funktionshinder utsätts ofta för social diskriminering vid anställning och utbildning.⁸⁸

I och med att homosexualitet de facto är förbjudet är HBT-personer berövade sina grundläggande mänskliga rättigheter. Diskriminering av denna grupp sker t.ex. genom uttalanden av ledande politiker. Diskriminering av religiösa och etniska minoriteter är förhållandevis ovanlig och Zambia lovordas internationellt för sin generösa inställning till flyktingar från de krigsdrabbade grannländerna, även om vissa missförhållanden rapporterats.⁸⁹

Det civila samhället är i relation till övriga regionen välutvecklat och har växt i betydelse och antal sedan 1990-talet. Yttrande- och mötesfrihet respekteras även om det förekommit att möten arrangerade av oppositionen eller civila samhället avbrutits av polisen. 2009 antogs en lag om kontroll och reglering av enskilda organisationer, inhemska såväl som internationella. Lagen har inte börjat tillämpas fullt ut ännu, och bedöms hittills inte ha påverkat civilsamhällets vilja att granska och kritisera regeringen.⁹⁰

Regeringen har hotat inskränka pressfriheten pga. alla personangrepp på regeringsrepresentanter. Trakasserier av icke statskontrollerad media förekommer.⁹¹

Media och civila samhället är, trots hoten om skärpt reglering, fortfarande frispråkiga och kan utöva sitt demokratiska ansvarsutkrävande. Det demokratiska ansvarsutkrävandet har förbättrats genom förstärkning av riksrevisionen som nu har kontor i alla provinser och täcker en högre andel av statsutgifterna i sina årliga revisioner. Vidare har den parlamentariska kommitté som granskar riksrevisionens rapport förstärkts och dess utfrågningar är öppna för allmänheten.⁹²

Det finns ett antal utmaningar inför valet 2011, främst bristfällig väljarregistrering, risk att regeringspartiet missbrukar resurser för att finansiera sin valkampanj, riggade val, våld och oroligheter och minskat utrymme för oliktankande (genom ökade möjligheter för regeringen att bestraffa/tysta civilsamhället och media). Givare stödjer flera program för att minska dessa risker och säkerställa fria och rättvisa val 2011. Våldsamheter utbröt i samband med ett fyllnadsval till parlamentet i april. Både anhängare av både regeringspartiet och oppositionen var inblandade.

Slutsats: Även om flera stora utmaningar återstår så har 2000-talet inneburit långsamma men tydliga förbättringar inom många delar av det demokratiska området, bl.a. fria och rättvisa val, politisk stabilitet och effektiv samhällsstyrning. Denna försiktigt positiva trend har delvis stannat upp inför upptakten till valet 2011, som inneburit politiska spänningar, våldsamheter, trakasserier av politiska motståndare och media, kritik mot valkommissionen, polarisering och hetsig retorik. Situationen kommer ytterligare att trappas upp men möjligheten finns att den positiva trenden åter vänder efter valet. Framsteg kan ses genom förstärkt ansvarsutkrävande via bl.a. en förstärkt riksrevision. Media och civila samhället är fortsatt frispråkiga och Zambia är fortfarande ett förhållandevis öppet och tolerant samhälle.

Svagheter och risker finns framförallt i NGO-lagen och hoten att reglera media samt diskrimineringen av HBT-personer. Fortsatt strategiskt stöd till civila samhället samt dialog med regeringen blir härvidlag viktig.

3.2 Den nationella utvecklingsplanen

Zambias utvecklingsplan SNDP (Sixth National Development Plan) lanserades i Februari 2011 och täcker åren 2011-2015. Planens tema är ”Vidmakthållen ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning” med strategiskt fokus på infrastruktur och mänsklig utveckling. Principerna ansvarsutkrävande, decentralisering och effektiv resursallokering ska vara vägledande under implementeringen av SNDP. Målen i SNDP är: accelerera infrastrukturutveckling, ekonomisk tillväxt och diversifiering, främja investeringar på landsbygden och påskynda fattigdomsbekämpning och förstärkt mänsklig utveckling. Planen är trovärdig och bör i stort kunna genomföras, även om det finns utmaningar på flera områden, t.ex. att implementera produktivitetshöjande policyer inom jordbrukssektorn, öka de inhemska skatteintäkterna, öka sysselsättningsgraden, hantera effekterna av tilltagande klimatförändringar samt att öka utbudet av social service samtidigt som man också ökar kvaliteten. En stor utmaning kommer att vara att ge utökad service med högre kvalitet till en snabbt växande befolkning. 2011 års statsbudget är på ca 30 miljarder kronor (ungefär motsvarande Sveriges biståndsbudget) och denna budget ska ge service till 13 miljoner människor, vilket innebär att det finns ca 2 300 kr totalt per zambier och år att fördela.

Inom ramen för framtagandet av SNDP hölls konsultationer med olika intressenter såsom givare, civila samhället, parlamentsledamöter, regionala myndigheter och traditionella ledare. Det faktum att SNDP ska vägledas av ansvarsutkrävande som en viktig princip är relevant ur ett rättighetsperspektiv.

Den nationella utvecklingsplanen operationaliseras i MTEF och årliga budgetar. För vissa sektorer har det funnits en stor diskrepans mellan planen, MTEF och de årliga budgetarna men generellt har den övergripande strategiska inriktningen implementerats. Mellan 2005-2009 visar trender i budgetutgifter⁹³ att regeringen har prioriterat fattigdomsbekämpning genom sina offentliga utgifter. Allokeringar till samhällstjänster, inklusive utbildning och hälsa, har ökat markant i reella termer och som andel av totala utgifter. Budgetutgifter inom hälsa och utbildning ökade snabbare än andra sektorer och totala fattigdomsrelaterade utgifter (inklusive infrastruktur) ökade i andel från 43% till 47% av totala utgifter mellan 2005 och 2008. Ökade resurser har haft en positiv inverkan på nivåerna av samhällstjänster. Till exempel ökade reella utgifter till grundutbildning med över 50% mellan 2005 och 2009 samtidigt som tillgången på utbildning (speciellt för barn från de fattigaste hushållen) ökade och könsskillnader i de lägre klasserna minskade.

Den nationella utvecklingsplanen följs upp i årliga resultatrapporter. Delar av dessa rapporter utgör också en del för uppföljningen av det generella budgetstödet där representanter från parlamentet och civila samhället deltar. Uppföljningssystemet har förstärkts de senare åren. SNDP har ett mer robust uppföljningssystem än sin föregångare FNPD vilket utgör en bra grund för att följa upp såväl årliga output indikatorer som mer medellånga outcome indikatorer.⁹⁴

FNPD utvärderades i en MTR⁹⁵ under 2009 som visade på en rad förbättringar inom olika sektorer och framförallt inom de sociala sektorerna, samt inom makroekonomin. Utgifterna till fattigdomsorienterade sektorer har generellt varit tillfredsställande. En stor utmaning har varit jordbrukssektorn.

Slutsats: Den nya utvecklingsplanen SNDP är framtagen genom en konsultativ process och är relevant ur ett fattigdoms- och rättighetsperspektiv. SNDP är i flera avseenden bättre än föregående utvecklingsplan, den har ett tydligare uppföljningsramverk och fokus på utvecklingsresultat. Det kommer att finnas fortsatta utmaningar i att reformera jordbrukspolitiken och att fortsätta bygga ut och förbättra social service till en växande befolkning.

3.3 Den ekonomiska politiken

Efter två och ett halvt decennium av makroekonomisk misskötsel och skuld kris har Zambia det senaste decenniet upprätthållit makroekonomisk stabilitet med en BNP tillväxt som legat i genomsnitt på 5,7% per år mellan åren 2002-2010⁹⁶ och en inflation som 2006 landade under 10% (8,2%) för första gången på 30 år. Inflationen har sedan dess varit under kontroll och har, med undantag av för 2008⁹⁷, sedan dess legat under 10%. Zambia fick stora skuldavskrivningar 2005 och 2006⁹⁸. Ur ett makroperspektiv finns goda förutsättningar och möjligheter för Zambia komma tillrätta med fattigdomsproblematiken. Tillväxten kommer emellertid från en smal bas och framförallt från gruvsektorn. Tillväxten har varit mycket låg inom jordbrukssektorn och i genomsnitt strax under 1% för åren 2006-2008.⁹⁹ Under rekordåret 2009 var tillväxten 7,1%, framförallt p.g.a. gynnsamt väder. Tillväxten inom jordbruket har generellt varit lägre än befolkningstillväxten på i genomsnitt

3% per år senaste decenniet. Givet jordbrukets betydelse för sysselsättning på landsbygden är detta mycket bekymmersamt.

BNP/capita- tillväxten låg på under 3% i början av decenniet och på nästan 5% i slutet. Zambia är på väg att nå status som ett lägre medelinkomstland i termer av BNI/capita (ca 970 USD 2009¹⁰⁰).

Zambia är på rätt spår vad det gäller IMF:s treåriga program (ECF – Extended Credit Facility) vars avtalsperiod går ut i juni 2011. Ett nytt program kommer att förhandlas med IMF under 2011. Zambias budgetunderskott var i genomsnitt 6 % av BNP åren 2001-2003.¹⁰¹ 2004 lyckades Zambia att minska de inhemska utgifterna och budgetunderskottet halverades till 2,9 % av BNP och minskade sedan successivt till 1,6 % av BNP 2006. Budgetunderskottet nådde en rekordlåg nivå på 0,2 % av BNP 2007 och har sedan dess ökat till 2,2% av BNP 2008 och 2,7% 2009. Under 2010 ökade budgetunderskottet till 3,3 % av BNP¹⁰². Statsskulden har minskat från 88% av BNP för åren 2002-2005 till 26% av BNP för åren 2006-2009¹⁰³. Statsskulden är prognostiserad att öka till 27% av BNP under SINDP-perioden. Skuldsituationen bedöms vara hanterbar och under kontroll. Zambia fick nyligen en förbättrad kreditrating¹⁰⁴ och har därmed ökade möjligheter till extern upplåning. Detta behövs bl.a. för att accelerera utbyggnaden av infrastruktur som är ett hinder för fortsatt ekonomisk tillväxt och diversifiering. Det finns risker kopplade till ökad extern upplåning, en övergripande risk är att man lånar till investeringar med låg ekonomisk och social avkastning och denna risk är framförallt stor under ett valår. IMF har gett tydliga råd till Zambia att gå långsamt fram och det återstår att se hur Zambia kommer att utnyttja sina nya kreditmöjligheter.

Offentliga utgifter har i genomsnitt legat på 23% av BNP under åren 2006-2010. En utmaning har varit att öka andelen investeringar. Investeringar har legat på runt 3,7 % av BNP istället för planerade 6 %. Löpande kostnader har istället legat högre, runt 19% av BNP istället för planerade 17,5%. Under FNDP-perioden var löpande kostnader högre än inhemskt genererade intäkter vilket innebär att delar av budgetunderskottet var riktat mot att upprätthålla löpande kostnader snarare än investeringar.

Inhemska intäkter utgjorde 17,5 % av BNP i genomsnitt för åren 2006-2010. Skattebasen är liten, få erlägger inkomstskatt.¹⁰⁵ Skatteintäkterna från gruvbolagen var före 2005 endast 0,4 % av BNP, men ökade till 1,4 % år 2007 och 2008. Reformen 2008 gjorde att prognosen var att gruvskatterna skulle öka markant till 4,6 % av BNP 2009. Denna ökning kom ej till stånd, flera av gruvbolagen vägrade betala de nya skatterna med referens till de skatteavtal de tecknat med regeringen i samband med privatiseringen, och till följd av den globala finanskrisen ändrades skatteregimen för gruvsektorn i 2009 års budget. Gruvskatterna landade således endast på 1% av BNP 2009. Under 2010 förhandlades avtalen om och GRZ och gruvföretagen enades om en ny skatteregim och skatte efterskott rensades i stort upp under 2010. Dessa åtgärder tillsammans med ökade kopparpriser hjälpte till att öka gruvskatten till 2,1 % av BNP 2010. Inhemska intäkter är prognostiserade att öka till 19,6% av BNP till i slutet av SINDP-perioden år 2015¹⁰⁶.

Det finns potential att minska fattigdomen. SINDP har relevanta mål, policyer och angreppssätt enligt vilka utmaningen för landet blir att förbättra livskvaliteten för majoriteten av människor som lever i fattigdom, framförallt på landsbygden. SINDP fokuserar därför på strategier som adresserar fattigdom för att säkerställa att den ekonomiska diversifieringen kan trappas upp och produktiviteten inom jordbruket kan öka och minimikrav vad gäller utbudet av hälsotjänster, utbildning, vatten och sanitet samt

tillgång till vägar och elektricitet finns på plats. Alla dessa satsningar är centrala för uppnå en fattigdomsorienterad tillväxt. Den snabba befolkningstillväxten, som förutses fortsätta under SNDP-perioden, utgör såväl utmaningar som möjligheter. Zambias befolkning är ung, 46% av befolkningen är under 15 år och en stor försörjningsbörda vilar på människor i produktiv ålder. Att jordbrukspolitiken ändrar riktning och produktiviteten ökar blir en killing factor för att tillväxten ska bli mer inkluderande och fattigdomsorienterad.

Zambia är 1 av 10 länder i världen som har den snabbaste reformtakten vad gäller förbättrat företagsklimat¹⁰⁷ och ligger nu på plats 76 av 183. Förbättringar syns i antal dagar som krävs för att starta ett företag, förenklad gränshandel och högre grad av efterlevnad av ingångna kontrakt. Det är sannolikt att Zambia kommer att kunna upprätthålla makroekonomisk stabilitet under SNDP-perioden. Det finns emellertid risker länkade till höjda mat- och bränslepriser som påverkar inflationen. Ytterligare risker är kopplade till de höga lönekostnaderna som ligger på 8%/BNP vilket är över genomsnittet i regionen.

Slutsats: Trenden är fortsatt positiv vad gäller makroekonomisk stabilitet. De stora utmaningarna består i att diversifiera ekonomin och få till en mer fattigdomsinriktad och långsiktig hållbar ekonomisk tillväxt. Härvidlag krävs flera samordnade strategier och satsningar även inom andra centrala områden som infrastruktur och sociala sektorer för att effekten ska bli maximal och hållbar. Överlag är de åtgärder som finns inom ramen för SNDP på ett rimligt sätt riktade mot de hinder som finns, men en reformerad jordbrukspolitik är en särskilt viktig för att möjliggöra fattigdomsreducering.

3.4 De offentliga finansiella storsystemen

Sammantaget pekar de senaste två PEFA-rapporterna¹⁰⁸, fiduciär risk analys¹⁰⁹ (Fiduciary Risk Assessment - FRA) och övriga rapporter på en tydlig förbättring av de offentliga finansiella storsystemen under den senaste femårsperioden. Nyligen gjordes också en utvärdering som täckte flera länder¹¹⁰ som konkluderade att Zambia var ett av de få länder¹¹¹ som har en tydlig positiv trend vad gäller förbättringar i de offentliga finansiella storsystemen senaste decenniet. Trots framsteg krävs fortsatta reformer.

3.4.1 Budgetprocessen¹¹²

Budgetprocessen bedöms i båda de PEFA analyser som gjorts representera en måttlig risk. Rullande treårsbudgetar (s.k. MTEFs Medium Term Expenditure Framework) uppdateras årligen som sedan styr framtagandet av den årliga budgeten. Utvecklingsplanen (SNDP) utgör en grundstomme för strategisk budgetering. Det finns utmaningar i samstämmigheten mellan SNDP – MTEFs – årliga budgeten då utvecklingsplanen på vissa områden har satts ur spel och budgetering inte följer prioriteringar i planen, detta gäller framförallt jordbruk. Samstämmigheten mellan MTEF och budget har förbättrats sedan beslutet att ändra budgetcykeln togs 2009 och budgeten nu beslutas i god tid före kommande budgetår. En budgetlag håller på att tas fram som bl.a. syftar till tydligare koppla ihop utvecklingsplanen, MTEFs och de årliga budgetarna. Den kommande budgetlagen kan förhoppningsvis ytterligare förtydliga roller, deltagande och tidsramar för budgetprocessen.

3.4.2 Budgetens trovärdighet¹¹³

Budgetens trovärdighet har förbättrats under den senaste femårsperioden, risken klassas i FRA som måttlig vad gäller budgetens trovärdighet. Ökad samstämmighet mellan aggregerade utgifter jämfört med den ursprungliga godkända budgeten är ett framsteg. För åren 2005-2007 var skillnaden 5% på en aggregerad nivå, att jämföra med 14% för perioden

2002-2004.¹¹⁴ Förbättringar har även skett i hanteringen av utstående skulder och åtagandekontroll. Vid utgången av 2007 uppgick den totala skuldstocken (inkl. pensioner) till 4,3% av totala utgifter jämfört med 12% av totala utgifter 2004.¹¹⁵ Det faktum att variationerna mellan faktiska utgifter jämfört med den ursprungliga godkända budgeten är stora kan tyda på att resurser i praktiken inte når de prioriterade områdena i budgeten i den uträkning som var avsett¹¹⁶. Detta utgör ett riskmoment.

3.4.3 Budgetens omfattning och transparens¹¹⁷

Budgetens omfattning och transparens är ett av de områden som visade på störst framsteg i senast PEFA:n. Förbättringarna är relaterade till förbättrad budgetklassificering, nu i linje med IMF:s rekommendationer,¹¹⁸ mer omfattande rapportering av statlig verksamhet och förbättringar i allmänhetens tillgång till nyckeldokument relaterade till budgeten och dess uppföljning.¹¹⁹

Det finns fortfarande utmaningar och FRA klassar risken som måttlig vad gäller budgetens omfattning och transparens. Budgeten och budgetuppföljningar är mycket omfattande dokument som även om de är tillgängliga för allmänheten är svåra att tolka och förstå. Det finns flera initiativ via civila samhällets organisationer som syftar till att följa upp budgeten på lokalnivå och också till att öka förståelsen kring budgetprocessen.

3.4.4 Förutsägbarhet och kontroll över statsutgifterna¹²⁰

Det finns en positiv trend vad gäller förutsägbarhet och kontroll av statsutgifter, t.ex. cash flow prognoser och övervakning, procedurer för kontraktering av lån och utfärdade garantier, avstämningar mellan personalregister och löneutbetalningar, mer regelbundna lönerevisioner, och något förbättrade upphandlingsförfaranden för att säkerställa motiveringar i de fall icke-konkurrenskraftiga procedurer har använts.¹²¹ Det finns en tydlig lag (Public Finance Act 2004) och föreskrifter kopplade till lagen som fastställer roller och ansvar.

På grund av att budgetgenomförande och redovisning är baserade på manuella system och procedurer finns risk för bristande efterlevnad av lagar och regler på grund av mänskliga fel eller avsiktlig manipulering. Ramverket för kontroll uppfattas som svagt vilket gör systemet sårbart för läckage. Det finns en allmän brist på automatiska kontroller. Även om tydliga framsteg har gjorts inom flera områden så är innebär inte dessa att den övergripande risken för det här området har minskat. Risken bedöms fortfarande som hög.¹²² Den påbörjade utrullningen av ett integrerat finansiellt styr och kontrollsystem (IFMIS) representerar en möjlighet till förbättringar av processer och kontroller och därmed minskade risker.¹²³

3.4.5 Upphandlingssystem¹²⁴

2008 antogs en ny upphandlingslag som håller internationell standard. Tillämpningsföreskrifter kopplade till lagen är ännu ej slutförda. Upphandling är ett område med betydande risker och endast marginella förbättringar har skett de senaste fem åren.¹²⁵ OAGs årliga rapporter och andra revisioner pekar på problem på alla nivåer. De finansiella implikationerna av höga upphandlingsrisker är betydande då avsaknad av konkurrens i upphandling leder till mindre värde för pengarna för regeringen och invånarna.

3.4.6 System för redovisning och rapportering¹²⁶

Riskerna i Zambias system för finansiell redovisning och rapportering klassas av FRA som betydande. Den statliga redovisningen och rapporteringen av inkomster och utgifter har förbättrats, även om den fortfarande är kontantbaserad. Brister i avstämningen av

bankkonton, hanteringen av förskott och avräkningskontorn utgör dock en utmaning. Finansiella rapporter ger ingen heltäckande bild av statens finansiella status. Statens årsredovisning och överlämnandet av denna till riksrevisionen görs nu i enlighet med regelverket och inom utsatt tid. Finansiell information på lokal nivå, skolor och hälsokliniker, fångas genom s.k. Public Expenditure Tracking Surveys (PETS), dessutom kan redovisningssystemet reflektera information ner till distriktsnivå även om det inte finns någon heltäckande information kring hur omfattande detta görs.¹²⁷

3.4.7 Extern granskning och revision¹²⁸

Nivån på extern granskning och revision av statsbudgeten och statens inkomster och utgifter är oförändrad mellan 2005 och 2008. Framsteg har skett vad gäller omfattning och efterlevnad av internationella revisionsstandards.¹²⁹ Vidare har specialrevisioner införts och riksrevisionen (OAG) har nu kompetens och kapacitet att genomföra t.ex. system- och IT-revisioner. Parlamentet granskar regeringens finansiella redovisning, men utan systematisk uppföljning. Mindre framsteg har skett vad gäller parlamentets granskning av budgeten och den årliga revisionen. Uppföljning av de rekommendationer som framkommer efter parlamentets granskning är inte självklar. Parlamentets Public Accounts Committee (PAC) har ansvar att granska den årliga revisionen och som håller offentliga utfrågningar med berörda ministerier och myndigheter. PAC:s rapport går till regeringen via Secretary to the Treasury som notifierar berört ministerium/ myndighet. Statens svar v.g. PAC:s rekommendationer presenteras sedan till parlamentet i de s.k. Treasury Minutes. En trend har varit att samma typ av kritik från OAG återkommer år till år vilket visar att systemfelen inte följs upp tillräckligt.

Risken klassas därför som betydande.

Slutsats: Det finns en positiv trend vad gäller Zambias offentliga finansiella styrsystem, men svagheter är fortfarande betydande, framförallt vad gäller förutsägbarheten och kontrollen över statsutgifterna. Bedömningen är att den övergripande fiduciära risken har reducerats från hög till betydlig över senaste 5-6 åren. Fortsatta PFM-reformer och inte minst utrullningen av IFMIS kommer att innebära, om implementeringen går rätt till, förbättrade PFM-system och ytterligare minskning av fiduciär risk.

3.5 Korruption i den offentliga verksamheten

Systematiskt och utbredd korruption är ett utvecklingsproblem i Zambia. Under 2007 ratificerade Zambia FNs konvention mot korruption och Afrikanska Unionens konvention om att förhindra och bekämpa korruption, vilka är viktiga i anti-korruptionsarbetet. Genom antagandet av en ny anti-korruptionspolicy under 2010¹³⁰ och uppdaterad och förstärkt lagstiftning på området finns ett förbättrat legalt och tekniskt ramverk. Policyn fastslår att antal nya lagar ska antas, däribland förbud mot och förebyggande av pengatvätt, skydd av anställda i privat och offentlig sektor som synliggör missförhållanden (s.k. whistleblowers), konfiskerande av olagligen tillförskansade tillgångar, strafflindring, inrättandet av riksåklagarmyndigheten och inrättandet av ett underrättelsecentrum för ekonomisk brottslighet. Några av lagarna är redan antagna, men det är för tidigt att utvärdera dess implementering och inverkan. Det faktum att flera av ovanstående lagar redan antagits tyder på en vilja att bygga upp en mer robust anti-korruptionslagstiftning.

Det finns således en tydlig lagstiftning som tydligt förbjuder korruption. Den kraftfulla kamp mot korruptionen som inleddes under president Mwanawasa har nu gett avtryck i internationella korruptionsindex. Zambia har under senaste åren märkbart förbättrat sin

position i Transparency Internationals mätningar och har gått från 2,6 2007 till 3,0 i 2009 och 2010 års mätningar.

OAG har fått ökad täckningsgrad och spelar en självständig och kritisk roll i granskningen av statsbudgetens användning genom sin årliga granskning.¹³¹ Förbättringar har skett vad gäller uppföljningen av revisionsrapporterna. Senaste bedömningen av uppföljning av Treasury Minutes visade att 93% av fallen hade följts upp, hade pågående korrigerande åtgärder, hade skickats tillbaka till OAG för verifikation eller hade pågående eller avslutade rättsprocesser.¹³² Parlamentets granskning av hur offentliga medel används har stärkts genom att den numera sker öppet och redovisas i media. Den externa revisionen håller relativt hög kvalitet, genom ökad täckningsgrad och kontor i alla provinserna, genom att OAG också nu har kapacitet att genomföra specialrevisioner. Kapaciteten hos OAG behöver ytterligare utvecklas och det görs genom ett framgångsrikt institutionellt samarbete med norska riksrevisionen. Den zambiska riksrevisorn är en stark person med hög integritet som spelar en central roll för förbättrat ansvarsutkrävande i Zambia.

Fler instanser är inblandade i det bredare anti-korruptionsarbetet. Detta inkluderar Anti-Corruption Commission (ACC), som bland annat arbetar med att höja medvetenheten om korruption, och Drug Enforcement Commission, vars roll omfattar fall som gäller penningtvätt. I linje med den nya anti-korruptionspolicyn håller man på att inrätta ett underrättelsecentrum för ekonomisk brottslighet.

Förhållandet mellan antal rapporterade fall och antal undersökta fall (dvs. där man gått vidare med en undersökning efter att ha fått in en rapport) har förbättrats för ACC de senaste åren¹³³. De fall som efter utredning av ACC bedöms som skyldiga hamnar sedan hos rättsväsendet. Flera korruptionsrelaterade domar har fällts de senaste åren. Som tidigare konstaterats finns det flera svagheter i rättsväsendet och rättsprocesser tar lång tid.

När hälsosektorskandalen uppdagades 2009 agerade både OAG och ACC mycket kraftfullt och snabbt. Regeringen visade vilja att ta itu med problemen. Det var Zambias egna system som avslöjade skandalen. Rättsprocesserna pågår fortfarande.

Reformprogrammen inom offentlig sektor, inte minst de omfattande reformer som pågår inom offentlig finansiell styrning (se 3.4) är centrala i arbetet för att förhindra korruption. Den fiduciära risken har minskat de senaste fem åren.

Trots framsteg finns fler utmaningar. Zambier i gemen har lågt förtroende för det offentliga strävanden att motverka korruption och upplever mutor, svågerpolitik, ett partiskt rättsväsende och annan form av korruption som ett stort problem. Även näringslivet pekar på vanligt förekommande korruption (mutor) i samband med förtullning upphandling, licensering och tillståndsbeviljande. Enligt Transparency International har 57% av befolkningen under det senaste året befunnit sig i en situation där mutor förekommit.¹³⁴

Under 2009 upplöstes Task Force on Corruption (TFC)¹³⁵. TFC var inrättad bland annat med svenskt stöd för att granska korruptionsfall under president Chilubas styre (1991-2001). Ett TFC-ärende ledde till åtal mot Chiluba som friades i zambisk domstol. TFC överklagade domen men överklagandet drogs tillbaka av riksåklagaren samtidigt som chefen för TFC entledigades. Mycket pekar på politisk inblandning i rättsprocessen. TFC:s verksamhet har nu integrerats i den betydligt svagare Antikorruptionsmyndigheten (ACC).¹³⁶

Regeringens inblandning i det s.k. ”Chiluba-fallet” är besvärande och kan vara tecken på en återgång till en politisk kultur där ansvarsutkrävande försvåras. Chiluba dömdes att återbetala 46 miljoner USD (300 miljoner SEK) för korruption i en civilrättslig process i London, efter att åtalsimmunitet lyfts av det zambiska parlamentet. Zambisk domstol fann 2010 att domen inte kunde vinna laga kraft i Zambia och regeringen valde i sin tur att inte överklaga detta beslut vilket har gjort att deras vilja att sätta kraft bakom ansvarsutkrävande starkt har ifrågasatts. Liggande förslag till ny konstitution innebär återinförandet av åtalsimmunitet för tidigare presidenter vid friande i domstol.

Offentlig upphandling och privatisering är en källa till oro. Hanteringen av centrala upphandlingar t.ex. för bränsleimport, värdering och försäljning av det statliga telekombolaget har inte haft tillräcklig offentlig insyn och reser frågetecken kring processen. En ny upphandlingslag antogs i slutet av 2008 och Tender Board håller på att transformeras till en upphandlingsmyndighet. Upphandlingslagen ger ministerierna större självständighet i offentlig upphandling medan myndigheten har fått möjlighet att granska ministeriernas upphandlingar.

Slutsats: Det finns en positiv trend vad gäller den nya korruptionspolicyn och uppdaterad lagstiftning på området. Vidare har det demokratiska ansvarsutkrävandet förstärkts genom en förstärkt riksrevision samt öppna parlamentariska utfrågningar och medierapportering kring riksrevisionens årliga rapport. Förbättrade PFM system och fortsatta reformer är centralt i anti-korruptionsarbetet och framsteg har skett, om än långsamma, de senaste åren och den fiduciära risken har minskat. Även om korruption fortfarande förekommer på alla nivåer i samhället bör utrymmet för korruption ha minskat de senaste åren. Stora risker finns fortfarande vad gäller upphandling. Det största frågetecknet rör den politiska inblandningen och brist på politisk vilja att bekämpa den storskaliga korruptionen.

3.6 Sammanfattande slutsatser gällande regeringens åtaganden och åtgärder

En sammanfattande bedömning av regeringens åtaganden är att zambisk demokrati utvecklas långsamt i positiv riktning men traditionella och hierarkiska maktstrukturer begränsar framsteg vad gäller jämställdhet, ansvarsutkrävande och öppenhet. Frågetecken finns även kring NGO-lagen, och hot att reglera media. Den nya utvecklingsplanen är framtagen genom en konsultativ process och är relevant ur ett fattigdoms- och rättighetsperspektiv. Det kommer att finnas fortsatta utmaningar i att få till en mer fattigdomsorienterad tillväxt genom att bland annat reformera jordbrukspolitiken, hantera effekter av klimatförändringar och att fortsätta bygga ut och förbättra social service till en växande befolkning. Makroekonomisk stabilitet bedöms i stort kunna upprätthållas, utmaningarna består i att diversifiera och bredda tillväxten för att minska fattigdomen. De offentliga finansiella styrsystemen har förbättrats och den fiduciära risken har minskat, utmaningar kvarstår och fortsatta reformer är nödvändiga. En ny korruptionspolicy är antagen och lagstiftningen håller på att uppdateras. Stora frågetecken finns dock kring den politiska viljan att bekämpa den storskaliga korruptionen.

4 Resultat från tidigare samarbete

4.1 Fattigdomsminskning genom budgetstöd

4.1.1 Portföljen/insatser och målet för samarbetsområdet

Mål: Ett effektivt genomförande av Zambias utvecklingsstrategi (FNDP) för att minska fattigdomen, stärka demokratin, stimulera bred tillväxt i ekonomin och nå milleniemålen.

102,6 mkr har betalats ut under strategiperioden.

4.1.2 Policydialogen

Policydialogen har fokuserat på behovet av ökade samhällstjänster på landsbygden och behovet av jordbruksinvesteringar som främjar produktivitet istället för fokus på subsidier som snedvrider marknaden. Sedan korruptionsskandalerna i mitten av 2009 har fokus på anti-korruption och god samhällsstyrning varit framträdande i dialogen. Resultat kan skönjas på ett par punkter; kostnadsreflekterande tariffer för elektricitet var en prioriterad dialogfråga 2008 och 2009 och dessa håller nu på att implementeras. Den dialog som hölls kring de underliggande principerna 2009 ledde till att regeringen tog beslut om en omfattande lönereform för hela staten, ett beslut som krävt mycket förberedelser och varit planerat länge. Vidare togs även beslut om den länge planerade decentraliseringsreformen i slutet av 2009.

4.1.3 Bedömning av resultat

Makroekonomisk stabilitet har vidmakthållits och den sunda makroekonomiska politiken har bidragit till ekonomisk tillväxt.

Utvecklingsplanen FNDP har implementerats och positiva resultat finns framförallt för sociala sektorer och makroekonomin. Stora utmaningar finns inom jordbrukssektorn. Ökade offentliga resurser har gått till centrala sektorer för fattigdomsminskning; hälsa, utbildning, infrastruktur.

För utbildningssektorn finns tydliga resultat¹³⁷ kopplade till ökade offentliga resurser. En jämförelse mellan åren 2005 och 2009 visar följande: utgifterna¹³⁸ har ökat från 480 mUSD till 760 mUSD och för primärutbildning är motsvarande siffror 288 mUSD och 400 mUSD. Antalet lärare har ökat från 50000 till 61000. Antalet klassrum har ökat från 33000 till 41000 under samma tidsperiod. Antalet elever har ökat från 2,9 miljoner till 3,4 miljoner. Antalet barn som avslutar klass 7 har ökat från 82% till 92%. Satsningarna har gynnat de fattigaste zambierna, år 2005 började bara 52% av barnen från den fattigaste kvintilen i grundskolan, år 2009 började 73% av barnen från denna grupp grundskolan. Gapet mellan flickor och pojkar som börjar grundskolan har eliminerats och nu börjar lika många flickor som pojkar grundskolan.

Stora framsteg har skett vad gäller mödra- och barnadödligheten även om stora utmaningar kvarstår. Se även bland annat hälsoavsnittet i kap 4. Hälsovården är sedan 2006 avgiftsfri på landsbygden och stora satsningar har gjorts vg vaccinering av barn.¹³⁹ Liksom för utbildning så har Zambia lyckats att nå de fattigaste och mest utsatta i samhället. Zambia är ett av de få länder som lyckats minska barnadödligheten mest bland den fattigaste kvintilen. Bland denna grupp har barnadödligheten minskat med 42% jämfört med 19% för den rikaste kvintilen.¹⁴⁰

Resultatramverket för budgetstödet har bland annat varit inriktat på att följa upp offentlig service till de fattigaste och mest utsatta grupperna. För hälsosektorn har bland annat andelen fullt immuniserade barn i de 20 distrikten med sämst hälsoindikatorer följts upp. För utbildning har inskrivningsgraden i de distrikt som legat under 80% följts upp. Tillgången till fri sjukvård på landsbygden samt det faktum att grundskolan är avgiftsfri för årskurs 1-7 har bidragit till markant förbättrad tillgång för de fattigaste zambianerna. Dessa policyförändringar som skett under senaste decenniet har gett avtryck i långsamt förbättrad livskvalitet och kan skönjas i MDG-rapporter och HDI-index. Det finns fortfarande enorma utmaningar, men Zambia är på rätt väg och budgetstödet såväl som sektorstöden inom framförallt hälsa och utbildning har bidragit till utvecklingen.

Inkomstfattigdomen har minskat det senaste decenniet (se kap 1) även om den största minskningen skett i urbana områden och den senaste statistiken är från 2006. Viss ekonomisk diversifiering har skett och åtgärder har börjat vidtas för att minska beroendet av kopparnäringen¹⁴¹ Som redan konstaterats flera gånger i bedömningsunderlaget så måste produktivitetens höjande satsningar åstadkommas inom jordbruket för att få till stånd en markant minskning av inkomstfattigdomen på landsbygden. Tillväxten har dock genom generering av skatteintäkter bidragit till utbyggnad av offentlig service till medborgarna.

Vad gäller de grundläggande förutsättningar som är relaterade till demokratisk samhällsstyrning (demokrati och mänskliga rättigheter, offentlig finansiell styrning och korruption) kan konstateras att governance-trenden senaste fem åren generellt varit positiv (se kap 3.1) men 2009-2010 antogs en lag för reglera enskilda organisationer. Reformen inom offentlig finansiell styrning har implementerats (se kap 3.4) och framsteg har skett och den fiduciära risken har minskat. Det finns fortfarande utmaningar och behov av fortsatta reformer. En ny och mer robust anti-korruptionspolicy antogs 2009 och lagstiftning är under utarbetande. Zambias CPI ranking tog ett steg framåt 2009 och framstegen behölls i 2010 års index¹⁴². Trots positiva reformer är regeringens åtagande att bekämpa korruptionen ifrågasatt bl.a. p.g.a. Chilubafallen.

Det finns två nyligen genomförda utvärderingar relaterade till budgetstödet i Zambia. SADEV konstaterar i sin utvärdering¹⁴³ att i jämförelse med tidigare perioder har Zambia under det senaste decenniet uppvisat en stabil makroekonomisk utveckling med en ekonomisk tillväxt och en kontrollerad låg inflation. Samtidigt uppvisar man positiva resultat i förhållande till millennium utvecklingsmålen. Det kan inte uteslutas att budgetstödet har bidragit till att skapa förutsättningar för denna positiva utveckling.

Slutsatser från den omfattande budgetstödsutvärdering som genomförts med stöd av EU och OECD/DAC¹⁴⁴ visar på att budgetutgifter i de flesta sektorer som är relevanta för fattigdomsbekämpning har ökat både i absoluta och relativa termer. Ökade budgetutgifter har bidragit till förbättrat utbud av samhällstjänster, särskilt för de sociala sektorerna. Vad gäller inkomstfattigdom så har regeringen och givarna inte kunnat möta de ökade förväntningarna från de fattigaste grupperna. Samtidigt vore det en illusion att tro att drastiska förbättringar kan åstadkommas på ett fåtal år. Vad gäller policy- och governancerelaterade reformer bedöms resultaten lägre än budgetstödet potential. Den största bidragande orsaken till detta bedöms vara brist på harmonisering bland givarna vad gäller samsyn kring mål hierarkier och incitamentsstrukturer (till exempel icke ordinerade graderade responser/resultatbaserade trancher). Givarna har således oftast inte kunnat signalera gemensamma och konsistenta prioriteringar till Zambiska regeringen genom dialog och incitament. Utvärderingen konkluderar att en andra generationens

harmoniseringssträvanden måste genomföras om budgetstödet ska kunna utnyttja sin fulla potential. Detta arbete måste ledas från huvudstadsnivå.

Svenskt budgetstöd har bara utbetalats 2008 under strategiperioden och därmed har Sverige endast i begränsad uträkning bidragit till resultaten de senaste åren.

Slutsats och lärdomar: Dialogen har bidragit till resultat enligt ovan. Reformtakten i Zambia är i princip enligt förväntningarna. Men signalerna är på ett par områden motstridiga, framförallt på korruptionsområdet. Det finns risker med budgetstöd i Zambia men förutsättningarna finns i princip, med frågetecken v.g. den politiska viljan att bekämpa korruption. Utvärderingarna visar på goda resultat för framförallt de sociala sektorerna och på en utnyttjad potential som kräver att ytterligare steg tas för förbättra harmoniseringen och incitaments strukturerna kring budgetstödet.

Budgetstödet är ett bra instrument för att arbeta med riskerna och för att förstärka systemen genom att använda dem och ställa krav på fortsatta reformer. Ytterligare riskåtgärder skulle kunna implementeras, det finns flera konkreta kortsiktiga förslag i FRA som kan kombineras med fortsatt stöd till PFM-reformer. Inom ramen för fortsatta harmoniseringssträvanden skulle Sverige t.ex. kunna föreslå en variabel tranch som skulle kunna kopplas närmare till indikatorer relaterade till god samhällsstyrning.

4.2 Hälsa och hiv/aids

4.2.1 Portföljen/insatser och målet för samarbetsområdet

Mål: *Förbättrad hälsosituation för fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar inom ramen för ett effektivt och decentraliserat hälsosystem, som utgår ifrån rättighetsperspektivet och tar hänsyn till jämställdhetsfrågor samt minskad spridning av hiv/aids.*

Svenskt stöd till hälsosektorn består av tre insatser; programstöd till hälsoministeriet som också inkluderar speciellt stöd till förstärkning av personalresurser samt ett stöd till National AIDS Council (NAC). Sverige har under 2008-2011 betalat ut 431 MSEK till hälsosektorn i Zambia.

4.2.2 Policydialogen

I enlighet med den strategi Sverige har haft för dialogen skulle fokus i dialogen ligga på SRHR, jämlikhet och hiv/aids-prevention. På grund av korruptionen som upptäcktes i sektorn 2009 ändrades inriktningen på dialogen och fokus ligger främst på effektiv styrning (governance). Dialogen har resulterat i att den årliga gemensamma uppföljningen av hälsosektorn (Joint Annual Review) numera har ett speciellt avsnitt om effektiv styrning (governance) samt att utkastet till ny strategisk plan har en starkare fokus på dessa frågor. Trots att Sverige i huvudsak har koncentrerat dialogen på effektiv styrning av de s.k. governance frågorna har Sverige som ordförande/ledare i hälsosektorn också fått gehör för SRHR-frågorna och länken mellan mödradödlighet och brist på jämställdhet.^{145, 146}

4.2.3 Bedömning av resultat

Hälsosektorn har fått höga poäng på budgetstödet PAF-indikatorer fram till 2009 då finansieringen av sektorn minskade vilket också har haft en inverkan på sektorindikatorerna.¹⁴⁷ Här följer några utvalda resultat:

- Förlösta barn på institution har ökat från 43% (2005)¹⁴⁸ till 46% (2009), men målet på 47% för 2009 uppnåddes inte.¹⁴⁹
- Andelen barn under ett år som är helt vaccinerade i de 20 värsta distrikten i Zambia har ökat från 65% (2005) till 68 % (2009). Målet på 75% för 2009 uppnåddes inte.¹⁵⁰
- Antalet distrikt som har 1 professionell hälsoarbetare¹⁵¹ per 7,000 invånare (eller mer) har minskat från 14 (2005) till 3 (2008).¹⁵²
- Utbetalningar i procent till distrikten har ökat från 8% (2006) till 14% (2008), men minskade 2009 till 11%.¹⁵³

Dessa indikatorer har haft påverkan på de övergripande millenniemålen där en minskning av mödradödligheten kan ses från 729 per 100 000 levande födda år 2002 till 591 år 2007 samt barnadödligheten under fem år minskade från 168 per 1000 år 2001 till 119 per 1000 år 2007.¹⁵⁴

Sveriges stöd har huvudsakligen varit ett stöd till Zambia att genomföra sin nationella hälsostrategiska plan och pengarna har kanaliserats genom hälsoministeriet. Ett sektorprogramstöd med en givargemensam korg är ett kostnadseffektivt sätt att nå ut med hälsostöd till hela zambiska folket. Korruptionsskandalen och pågående revisioner gör det dock svårt att dra slutsatser om kostnadseffektiviteten för strategiperioden.

På hiv/aids området har stora framsteg genomförts v.g. tillgången till bromsmediciner:

- Från 32.9% (2006) till 79.4% (2009), vilket är över målet som var satt till 70% 2009 (dock finansieras så gott som allt av givare) .
- Hiv/aids prevalensen bland gravida kvinnor i åldern 15-19 år har halverats mellan 1994 och 2008.¹⁵⁵

Stödet till NAC har lett till att NACs kapacitet och förmåga till analys, planering och koordinering av insatser och åtgärder på hiv/aids-området har stärkts, vilket bidragit till ovan resultat.

Slutsatser och lärdomar: Korruptionen i hälsosektorn innebar fryst finansiering till ministeriet och sektorn, vilket fick omedelbara konsekvenser för tillgången på hälsojänster på lokal nivå och därmed minskade möjligheter att uppfylla strategimålet. Erfarenheten visar att Sverige i synnerhet och givarna i allmänhet inte hade förutsett detta och att den givargemensamma finansieringsmekanismen saknade flexibilitet. Slutsatsen är att Sverige bör överväga att ha en bredare portfölj som innehåller olika finansieringsmodeller.

Sverige som ledare i hälsosektorn har kunnat påverka dialogen och frågorna kring effektiv styrning (governance) har fått en framskjutande roll.

Sidas sammanfattande bedömning är att målet i samarbetsstrategin för hälsosektorn delvis har uppnåtts. Bedömningen baseras på att resultaten på hiv/aids-området är tillfredsställande som t.ex. den ökade tillgången på bromsmediciner, halveringen av hiv/aids prevalensen bland gravida kvinnor och NACs stärkta kapacitet. Däremot har resultaten inom hälsosektorn, under de senaste två åren, inte utvecklats på samma positiva sätt. Fram till 2008 visade hälsoindikatorerna på en markant uppgående trend, sedan 2009 har resultatet stagnerat.

4.3 Jordbruk

4.3.1 Portföljen/insatser och målet för samarbetsområdet

Mål: *Att den fattigdomsinriktade och tillväxtbefrämjande jordbrukspolitikerna i Zambias utvecklingsplan de facto genomförs och i ökad utsträckning klimatanpassas, vilket i sin tur leder till ökad och hållbar produktion, högre produktivitet och stärkt konkurrens inom jordbruket. Detta för att trygga tillgången på mat, generera inkomster, skapa arbetstillfällen och minska fattigdomen.*¹⁵⁶

Stödet har huvudsakligen gått till tre insatser varav två fortfarande pågår:

Agricultural Support Programme (ASP) (39,4 MSEK) som avslutades 2008, var ett stort rådgivningsprogram som genomfördes i samarbete med jordbruksministeriet och som syftade till att främja utvecklingen av ökad hållbar försörjning bland småskaliga bönder genom att stärka bondefamiljen som företagare.

Stöden till Zambia National Farmers Union (ZNFU) (13,5 MSEK) och till Agriculture Consultative Forum (ACF) (35 MSEK) avser stärka dessa organisationers kapacitet för organisationsutveckling, policydialog och tillhandahållande av service och rådgivning.

4.3.2 Policydialogen

Sverige har haft en ledande roll i jordbrukssektorn och har varit mycket aktiv i dialogen om jordbruksbudgeten och påpekat behovet av att prioritera produktiva satsningar såsom rådgivning och forskning istället för att subventionera handelsgödsel och statliga uppköpsprogram som är ineffektiva och endast gynnar ett fåtal.

4.3.3 Bedömning av resultat

Det finns ingen lättbedömbart statistik för att avgöra om befolkningen har säkrare tillgång till livsmedel nu än i början av strategiperioden. Men FNDP MTR rapporterar att livsmedelsförsörjningssituationen för Zambias hushåll är fortsatt dålig trots de tillfälliga skördeöverskotten under bra säsonger.¹⁵⁷ Främst beror detta på att fattiga bönder är nettoköpare av mat, d.v.s. de köper mer än de odlar själva. Andelen barn under fem år som var underviktiga förbättrades något då den föll från 19,7 procent 2007 till 14,6 i 2008, vilket var bättre siffror än målet på 17%. Dock är andelen barn under fem med tillväxthämningar under 2008 fortfarande sämre med 45% mot det uppsatta målet på 41%. Regeringen har intensifierat arbetet med att lösa detta problem genom att införa en strategi för att säkerställa att barn och småbarn får näringsriktig mat samt att verka för en diversifiering av kosten.¹⁵⁸ Denna politik motverkas dock av subsidierna på handelsgödsel och statligt uppköp som gynnar ett ensidigt odlade av majs.

Utmaningarna inom jordbrukssektorn beror till stor del på att den på papperet goda politiken inte genomförs utan att den i praktiken förvrängs genom statliga subventioner snarare än produktivitetshöjande investeringar. Över 50% av de offentliga utgifterna i jordbrukssektorn ägnas åt Fertilizer Support Programme (FSP) som levererar subventionerad handelsgödsel och Food Reserve Agency (FRA) för statligt uppköp och marknadsföring av jordbruksprodukter.

Det svenska stödet till sektorn genom ACF i kombination med dialogen på sektornivå har bidragit till att få upp både frågan om reformering av de statliga subventionerna av konstgödsel (Fertilizer Support Programme FSP) och behovet av reformering av och omprioriteringar i jordbruksbudgeten till politisk och offentlig debatt.¹⁵⁹ Till exempel provar nu jordbruksministeriet s.k. elektroniska vouchers som på kort sikt skulle kunna

effektivisera FSP och samtidigt underlätta privata sektorns räckvidd även längre ut på landsbygden. Stödet till ZNFU och dess lobby har resulterat i att regeringen sett över vissa avgifter som har hindrat marknadsföring för småbönder. Bedömningen är att det svenska stödet till ACF och ZNFU stärkt deras kapacitet och kompetens att agera både som dialogpartner och utkrävare av ansvarighet gentemot regeringen, lobbyist för sektorreform och som serviceorgan gentemot sina medlemmar.

Slutrapporten från ASP tyder på att programmet gynnat tillväxten för fattiga småbönder genom att över hälften av de deltagande 44 000 hushållen förbättrade sina inkomster, levnadsförhållanden, kost- och närings säkerhet till följd av ökade produktiva investeringar i jordbruket.¹⁶⁰ Över hälften av hushållen säkrade tillgången till livsmedel samtidigt som inkomsterna i genomsnitt fördubblades. Genom mikrofinansstöd, beviljades 36 000 lån till småföretagare och 60% av låntagarna var kvinnor. Programmets ansats att involvera hela hushållet i planering bidrog avsevärt till att stärka kvinnors deltagande och detta i sin tur förbättrade resultatet i familjejordbruksföretaget. Orsaken till att ändrade roller och ansvar i hushållet godtogs så snabbt förklaras med att vinsterna av förändringen var omedelbart uppenbara. En översyn av resultaten av ASP pekar dock på ett antal brister, bl.a. att ASP inte var tillräckligt integrerat i jordbruksministeriet samt att kostnaderna för individualiserad rådgivning kan överstiga nivån på resurser som finns på ministeriet.¹⁶¹ ASP har på ett fullgott sätt integrerat miljöaspekter, däremot har ingen integrering av klimatrisker skett.¹⁶² Sidas bedömning är att ASP var ett framgångsrikt program som uppnått sina mål.

Slutsats och lärdomar: Samarbetsstrategin mål hotas av att regeringen inte genomför politiken och p.g.a. att ett nytt svenskt program för att stödja jordbrukssektorn fortfarande är under utveckling. Det finns behov av fortsatt politisk dialog om reform av sektorn även under kommande strategiperiod.

Bedömningen är att ASP var framgångsrikt och visar på potentialen att öka inkomsterna genom jordbruksrådgivning. Beredningen av ett nytt jordbruksprogram som byggde på ASP:s principer visade dock att det varken fanns tillräcklig kapacitet, politisk vilja eller tillräckliga resurser på jordbruksministeriet. Slutsatsen blir därmed att utforska alternativa idéer om hur Sverige kan bidra till att höja småskaliga jordbrukares produktivitet och marknadsutveckling genom underlättande av privata sektorns engagemang. Erfarenheten från ASP visar att jämställdhet, lokal demokrati och mänskliga rättigheter kan drivas med jordbruksförbättring som ingång.

Stödet till ACF/FRSP har bidragit till att etablera nödvändiga spelregler för marknaden genom utvecklingen av lagarna Agricultural Credit Act och Agricultural Marketing Act.

4.4 Energi

4.4.1 Portföljen/insatser och målet för samarbetsområdet

Mål: *Ökad tillgänglighet till energi, med beaktande av miljö och klimat, i synnerhet för befolkningen på landsbygden och i områden nära stadsbebyggelse, detta i en välreglerad inbemska och regionalt integrerad marknad.*

De tre största insatserna i sektorn fokuserar alla på elektricitet och relaterar till landsbygdselektrifiering:

Stöd till Energy Regulation Board (ERB) (12 MSEK) syftar till att stödja en regleringsmyndighet som tillvaratar konsumentintressen och främjar investeringar. Detta underlättar för aktörerna på marknaden att möta den ökande energiefterfrågan samt bidrar till att Zambia kan uppnå målen för ökad tillgång till elektricitet för befolkningen på landsbygden.

Stöd till Rural Electricity Fund (REF) (250 MSEK) syftar till en ökad användning av elektricitet för produktiv, social och hushållsanvändning på landsbygden. Utbyggnad av elnät samt utveckling av fristående elsystem inkl. solenergi.

Stöd till Rural Electricity Authority (REA) (19 MSEK) syftar till att stödja den institutionella utvecklingen av myndigheten för att möjliggöra ökad tillgång till elektricitet för Zambias landsbygdsbefolkning och därigenom stimulera inkomstgenerering och förbättra social service.

4.4.2 Policydialogen

Förutom de generella dialogfrågorna har sektordialogen fortsatt att betona vikten av en fattigdomsinriktning i energitillgången samt att expansion måste beakta både miljö och klimat. Andra dialogfrågor har varit hållbara eltariffer som gynnar de fattiga samt betydelsen av regleringsmyndighetens oberoende.

En konstruktiv dialog har förts för att sprida tariffökningar över längre tid. Frågor som kostnadstäckande avgifter och rimliga tariffer för fattiga har diskuterats och fått gensvar. Demokrati och mänskliga rättigheter har inte kunna prioriteras i sektordialogen då ett relevant forum helt saknas.¹⁶³

4.4.3 Bedömning av resultat

Sektorutvecklingen har generellt varit positiv om än långsammare än väntat. GRZs mål att 35% av hushållen skulle ha tillgång till elektricitet år 2010 har inte uppnåtts och siffran uppgår till ung. 23% för hela landet. På landsbygden nås bara 2-3%¹⁶⁴. På årsbasis visar 2009 en positivare utveckling med 35,709 nya anslutningar jämfört med målsättningen 20 000 till 30 000.¹⁶⁵ Landsbygdselektrifieringsprojekt pågår nu i landets 9 provinser.

Det svenska stödet till landsbygdselektrifieringsmyndigheten REA har varit avgörande för sektorns måluppfyllelse. Ambassadens bedömning är dock att REA även fortsatt kommer att behöva betydande kapacitetsstöd för att kunna utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt.

Direkt samarbetet med energiministeriet MEWD har inte utvecklats positivt och indikerade samarbeten har inte fullföljts. Detta har gällt både tekniskt stöd till ministeriet och planerade transmissionsfinansieringar¹⁶⁶. På det senare området har Zambia vänt sig till andra finansiärer, framför allt Kina.

Samordningen med andra givare¹⁶⁷ har varit tillfredställande, speciellt under strategiperiodens första del då Sverige haft rollen som ledande givare (tillsammans med Världsbanken) och i frågor som rör landsbygdselektrifiering. Givarnas vilja till dialog har inte fullt mötts av regeringen.

Slutsats om lärdomar: Sidas slutsats är att strategimålet mötts i så måtto att tillgängligheten ökat (om än i lägre grad än väntat) och att Sveriges fokus har varit rätt. Möjligen har resursbehovet underskattats för att Sverige till fullo skulle ha kunnat vara ledande i energisektordialogen. Bristen på relevant statistik och information har försvårat

arbetet. De relativa fördelarna med svenska finansiella lösningar har inte varit klara och övertygande och Zambia har vänt sig till andra aktörer som kunnat agera snabbare.

Ökande budgetallokeringar till landsbygdselektrifiering och stimulering av privata investeringar visar på vilja hos GRZ men en stor personalomsättning (även ofrivillig) i de viktiga institutionerna MEWD, ZESCO och ERB, tillsammans med en möjlig minskning i ERBs oberoende, pekar i motsatt riktning och kan utgöra en risk. Effekten av landsbygdselektrifieringen är helt beroende av energitillgången. Bristen på energi att fördela är en ödesfråga och massiva investeringar i generering och transmission behövs under en avsevärd period¹⁶⁸. Zambias regionala relevans som leverantör och som transportör av elektricitet ökar. Den privata sektorns del i energiutbyggnaden är viktig men underutnyttjad.

4.5 Stöd till det civila samhället

4.5.1 Portföljen/insatser och målet för samarbetsområdet

Mål: *Bidra till att ett levande, demokratiskt och pluralistiskt civilt samhälle som främjar öppenhet, ansvarsutkrävande, deltagande och icke-diskriminering. Portföljen innehåller fem insatser av vilka tre – alla ”intermediaries” – redovisas nedan.*¹⁶⁹

Zambia Governance Foundation (40 MSEK) syftar till att stärka det civila samhället och förbättra samhällsstyrningen, med fokus på ansvarsutkrävande.

Save the Children Sweden (14 MSEK) syftar till att stärka civila samhällets kapacitet att främja och bevaka barns rättigheter, samt att bidra till mer fokus på barns rättigheter i mediarapportering.

Diakonia (38,4 MSEK) syftar till att stärka civila samhällets kapacitet att bidra till utveckling och konsolidering av Zambias demokratiska system/strukturer, att främja mänskliga rättigheter och att verka för jämlikhet mellan män och kvinnor.

4.5.2 Policydialogen

Dialogfrågor för civila samhället inkluderar CSO:s tillgång till och insyn i beslutsfattandeprocesser samt ansvarsutkrävande. Den nyligen antagna ”NGO-lagen” har varit en central fråga i dialogen. Sverige har bidragit till att CSO:s deltagit i policydialog genom Sector Advisory Groups för hälsa och jordbruk. Policydialog inom civila samhället är dock ett svårt område och SADEV:s utvärdering menar att dialogen endast varit delvis lyckad.¹⁷⁰

4.5.3 Bedömning av resultat

Sida bedömer att ansvarsutkrävande ökat t.ex. genom att en ”budgetbarometer” för bevakning av regeringens utgifter utvecklades av en partnerorganisation. Påverkansarbete av flertalet partnerorganisationer ledde till att en minister med korruptionsanklagelser ställdes inför rätta och sedermera avskedades.¹⁷¹

Barns rättigheter fick ökad uppmärksamhet i media under perioden.¹⁷² Save the Children bidrog till lanseringen av en ”barnkommissionär”¹⁷³ i Zambia. Partnerorganisationer deltog i utformandet av en statlig rapport till FN om barns rättigheter i Zambia.¹⁷⁴

Kvinnors rättigheter förstärktes i den nya konstitutionen, bl.a. efter påverkansarbete av flertalet partners.¹⁷⁵ Partnerorganisationer var även involverade i arbetet kring en ny lagstiftning om kvinnorelaterat våld.¹⁷⁶

Demokratiska system/strukturer har utvecklats genom partnerorganisationers informationskampanjer till väljare och genom observationsmissioner till ett antal fyllnadsval. I ett fyllnadsval upptäckte observatörerna oegentligheter på valdagen vilket rapporterades till media och internationella aktörer.¹⁷⁷

Slutsats och lärdomar: Sveriges insatser har bidragit till att civila samhället deltagit/bevakat fler beslutsprocesser, haft dialog med regeringen och verkat för ökad transparens och ansvarsutkrävande. De organisationer som fått svenskt stöd har stärkt sin kapacitet för dialog och ansvarsutkrävande, vilket bidragit till konkreta resultat (se 4.5.3).

Partnerorganisationernas administrativa och finansiella kapacitet och kompetens har förbättrats under strategiperioden, men fortfarande har många organisationer svaga interna strukturer. Detta gäller särskilt organisationer utanför Lusaka; dessa organisationer är också exkluderade från de många demokratiska processer som endast pågår i huvudstaden.

Det svenska stödet har huvudsakligen kanaliserats genom svenska enskilda organisationer och Zambia Governance Foundation (ZGF), vilka i sin tur samarbetat med en rad inhemska organisationer. Förutom administrativa fördelar, har kanalisering genom svenska organisationer inneburit ett nära samarbete mellan ”lika” partners vilket inte bara främjat kompetens och kapacitetsutveckling för dialog och ansvarsutkrävande utan också positivt påverkat organisationernas förmåga att driva frågor kring civila samhällets oberoende roll och ställning och rättighetsperspektivet liksom möjligheterna att föra in svenska synsätt. En hel del av detta gäller också för stödet till ZGF.

Sveriges stöd via andra organisationer har dock medfört färre direkta kontakter med de implementerande organisationerna ”på fältet”. Fler fältbesök krävs för att bevaka insatsernas genomförande och för att hålla sig a jour med utvecklingen inom området. Vidare pekar erfarenheterna på att ett starkt beroendeförhållande etablerats mellan flera mottagande organisationer och de kanaliserande, vilket påverkar bärkraftigheten i stödet och minskat zambiskt ägarskap och inflytande. Det senare gäller särskilt stödet genom ZGF.

4.6 Sammanfattning av övergripande resultat från tidigare samarbete

Strategiperioden har färgats av korrupsionsskandalen inom hälsosektorn och governance relaterade utmaningar som lett till avbrutet budgetstöd. Utbetalningarna och resultaten är därmed lägre än förväntade. På hälsoområdet finns dock vissa goda resultat som förbättringar i mödra- och barnadödlighet, förbättrad tillgång till bromsmediciner och lägre hiv-prevalens. Det finns fortfarande enorma utmaningar för hälsosektorn och trots att hiv-prevalensen har stabiliserats så smittas nästan 80 000 personer per år. Inom jordbrukssektorn har ASP lett till en tydlig fattigdomsminskning för hälften av de bönder som deltog, men ett fortsatt program med större omfattning förhindras av bristande politisk vilja och kapacitet på jordbruksministeriet. Satsningar inom energisektorn har inneburit ökad kapacitet för REA och fler personer på landsbygden anslutna till elnätet. Bedömningen är dock att ytterligare stöd till REA är nödvändigt. Stödet till civila samhället

har inneburit att många organisationer har stärkt sin kapacitet för dialog och ansvarsutkrävande.

Arbetet med regeringens tre tematiska prioriteringar för svenskt bistånd har lett till varierande resultat. Medan mänskliga rättigheter, demokrati och jämställdhet har integrerats i insatserna på ett godtagbart vis finns det potential för förbättringar gällande integrering av miljö och klimataspekter i flera insatser.¹⁷⁸

En blandning av olika modaliteter och stöd via olika kanaler och aktörer har präglat genomförandet av samarbetet. Bedömningen är dock att blandningen av modaliteter, kanaler och aktörer inte varit tillräcklig flexibel och därmed hämmat strategigenomförandet, t.ex. inom jordbruks- och hälsosektorerna. Det finns således ett framtida behov av en ökad sådan flexibilitet, även om den vägledande principen även för kommande strategiperiod bör vara att använda landets egna system och strukturer. Mer systematisk riskhantering behövs i kommande strategiperiod. När behov föreligger kan kortsiktiga kontrollskapande åtgärder implementeras för att minska och hantera risker.

5 Övriga givares roll

De fem största givarna i Zambia är EU, USA, UK, FN och Världsbanken. Dessa fem givare stod för 51,7 % av det totala biståndet till Zambia 2006-2009.¹⁷⁹

Sverige samverkar med multilaterala organisationer på en övergripande nivå inom ramen för Cooperating Partners Group (CPG). Världsbanken kunde tydligare lyfta fram governance, jämställdhets och fattigdomsfrågor. FN-systemet har fått en ny resident coordinator som har startat en reformprocess för att skapa ett mer samordnat FN (One UN). Utsikterna att stärka ett tidigare splittrat och ganska svagt FN-system har därmed förbättrats. Afrikanska Utvecklingsbanken har ingen stark röst i Zambia. De deltar i olika fora men de lyfter sällan svenska kärnfrågor som jämställdhet, anti-korruption eller fattigdomsbekämpning.

Sverige har samarbetat med Världsbanken inom sina fokussektorer under föregående strategiperiod. Världsbanken är ledande givare på governance-området (reformprogrammen) och för energi. Banken var även ledande givare för jordbrukssektorn till och med 2009. Banken är aktiv i ett stort antal sektorer och Sveriges bedömning är att de skulle kunna uppnå bättre effekter om de var mer fokuserade. WB deltar aktivt i CPG och har suttit i tröjkan under en lång tid då ingen annan multilateral har haft kapacitet.

Sverige har inte haft några större direkta samarbeten med FN-systemet under perioden. Ett par av FN-organen är aktiva inom jordbrukssektorn och UNDP leder governance-gruppen där Sverige deltar. Möjligheten att ingå i ett multi-bi samarbete med FN-systemet utreds för närvarande; antingen ett generellt stöd till ett sammanhängande FN program eller till utvalda tematiska initiativ inom detta, som är under utarbetande. FN-systemet har signerat JASZ och deltar i utformningen av JASZ II. Parisagendan upplevs i övrigt inte vara huvudfråga för FN-systemet. Mänskliga rättigheter har en potential att komma högre upp på dagordningen i Zambia med ett förstärkt och en mer välkoordinerad FN-representation på plats.

Bland de bilaterala givarna är DFID en stark partner som finansiellt sett är något större än både FN och Världsbanken. Andra aktiva och förhållandevis stora bilaterala givare är

Nederländerna och Norge. Norge är i framkanten vad gäller biståndsförändringar (aid transformation) och de har tydlig strategi för sitt bistånd under den kommande 10-årsperioden. Danmark och Nederländerna har nyligen beslutat att fasa ut sitt stöd till Zambia.

EU är en aktiv partner i Zambia. Sverige och EU stödjer på ett par områden samma program (PFM och jordbruk). EU är också aktiva på hälsoområdet. EU följer Parisdeklarationens principer, en utmaning är fortfarande förutsägbarheten då långa beslutsprocesser i Bryssel ofta gör det svårt att göra utbetalningar i enlighet med överenskommelser. Cirka 70% av EUs bistånd till Zambia utgörs av generell budgetstöd. Med Lissabonfördraget i ryggen skulle EU kunna spela en starkare roll för att samordna EU och dess medlemsstater (MS) också inom biståndsområdet. Den nuvarande mest systematiska och regelbundna koordineringen av EU och MS sker på ambassadörsnivå. På biståndssidan sker samordning oftast inom ramen för den bredare givargruppen inom ramen för CPG.

Sveriges fortsatta roll i relation till EU bör koncentreras på att stärka samarbetet och samordningen med EU-delegationens budgetstöd och engagemang inom jordbruks- och hälsosektorerna i syfte att harmonisera agerande och dialog. Ansträngningar bör göras för att påverka EU att starkare lyfta fram anti-korruptions-, jämställdhets- och miljöfrågor i program och sektordialog. Sverige bör vidare verka för att artikel 8-dialogen intensifieras och ges regelbundenhet och främst ägnas åt handel, företagsklimatet, mänskliga rättigheter samt det inrikespolitiska läget.

6 Sveriges komparativa fördelar

6.1 Svenskt bistånds komparativa fördelar

Jämfört med många andra givare har Sverige särskilt starka historiska band till Zambia. År 2010 innebar 45 år av utvecklingsamarbete länderna emellan, vilket bland annat inneburit studieutbyten, folkligt stöd till Zambias självständighetskamp och långsiktig närvaro av svenskt bistånd och svenska företag¹⁸⁰. Ovanstående bidrar till att Sverige och svenskt bistånd generellt sett har hög trovärdighet i Zambia.

Det som särskilt särskiljer det svenska biståndet från andra är vårt starka fokus på inhemskt ägarskap och förmåga och beredskap att på ett tydligt sätt driva och få genomslag för frågor som hänger ihop med en demokratisk samhällsstyrning, effektiv finansiell styrning, biståndseffektivitet och med ett rättighetsperspektiv; frågor som drivs både i den övergripande dialogen och operativt inom alla sektorer. Detta särdrag förstärks av närvaron av svenska organisationer som Diakonia, Rädda Barnen och Kooperation Utan Gränser och av svenska företag.

Ambassaden bedömer att det finns en rad sakområden där Sveriges och biståndets kompetens och erfarenheter ger oss en komparativ fördel; områden som växer sig allt starkare i betydelse givet de framtida utvecklingsutmaningar som Zambia står inför. Bedömningen bekräftas av de konsultationer som ägt rum med bl.a. andra givarländer, det zambiska civila samhället, svenska enskilda organisationer och svenska företag. Framträdande sådan kompetens och erfarenhetsområden är:

- Den ”svenska” samhällsmodellen med ett starkt universellt välfärdssystem, inkluderande av marginaliserade grupper och ett fungerande skattesystem.
- Jämställdhet, öppenhet, insyn och ansvarsutkrävande
- Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.
- Civila samhällets, inklusive den kooperativa rörelsen, roll i relation till statens och den privata sektorn respektive roller.
- Den privata sektorns utvecklingsroll och samhällsansvar.

6.2 Sektorerfarenheter

Sverige har komparativa fördelar inom hälsa och jordbruk, då Sverige har en betydande tradition av långsiktigt stöd inom dessa sektorer.

Inom jordbrukssektorn har Sverige varit aktivt sedan 60-talet. Fokus har varit på långsiktigt stöd och byggandet av kapacitet hos tekniker och jordbrukare, vilket gett Sverige hög trovärdighet och kompetens på området. Svenskt jordbruksstöd har utvecklats organiskt under tidsperioden, lärt av sina misstag och byggt vidare på lyckade satsningar.

Sverige har varit aktiv inom hälsosektorn sedan 1970-talet och anses vara en tillförlitlig och långsiktig partner. Inom givargruppen har Sverige länge varit en av de ledande aktörerna och svenskt engagemang inom sektorn har betonat vikten av effektiv styrning (”good governance”), rättighetsperspektivet och sexuell och reproduktiv hälsa i en högre utsträckning än många andra givare.

6.3 Svenska företag i Zambia

En del svenska företag har varit etablerade i Zambia sedan 60-talet och har därmed en komparativ fördel med avseende på kunskap och erfarenhet av landet. Företagen själva bedömer möjligheterna för, och behovet av, svenska företagsinvesteringar, svenskt kunnande och svenska aktörer som stora. Dessutom kan svenska företag dra nytta av viss goodwill från Sveriges långvariga utvecklingssamarbete med Zambia. De sektorer och områden där möjligheterna och behoven är störst är: energisektorn, miljöanpassning/miljöteknik, transport och vägar, gruvindustrin, råvaruförädling, skogsbruk och finansiella tjänster.

7 Svenska aktörers erfarenhet och kunskap

7.1 Privata företag

Det finns i nuläget ett tiotal svenska företag etablerade i Zambia.¹⁸¹ Det är dels multinationella företag med säte i Sverige eller i svensk ägo eller småföretag och egenföretagare som har nischat sig inom olika branscher.

De svenska företagen i Zambia har upplevt ambassaden som huvudsakligen fokuserad på bistånd och det är positiva reaktioner som mött ambassadens initiativ för ett ”Team Sweden” med ökat samarbete mellan ambassad, näringsliv och bistånd i syfte att tillvarata den långvariga biståndsrelationen och växla över i långsiktiga bärkraftiga ekonomiska, sociala och kulturella relationer. Ett lokalt NU-råd har startats där så gott som samtliga svenskanknutna företag och enskilda organisationer i Zambia deltar.

Företagen ifrågasätter regeringens kapacitet och vilja att ta ansvar för samhällsutvecklingen, vilket påverkat biståndets effektivitet negativt. Decentralisering och ökat ägarskap till de provinsiella och lokala myndigheterna skulle, enligt företagen, innebära mer och bättre service till medborgare och större ansvarstagande från statens sida. Företagen varnar för att extern finansiering via bistånd kan motverka inhemsk mobilisering av resurser och att kommersiella band som komplement därmed kan vara svåra att uppmuntra.

Privata företag har kunskap om och erfarenhet av den lokala kontexten, liksom om de faktorer som hindrar eller främjar ekonomisk utveckling och fattigdomsminskning, vilka bör utnyttjas i högre utsträckning. Utöver företagen finns potential för andra svenska aktörer. Handelskammarförbundet har under 2010 inlett samarbete med zambiska handelskammaren och Swedfund har besökt landet. Sidas Business for Development-program och Innovations Against Poverty öppnar nu upp nya möjligheter för små och medelstora företag att ta sig in på den zambiska marknaden. Kommerskollegium skulle kunna spela en roll i uppbyggnad av handelspolitisk kompetens.

7.2 Civila samhället

De svenska organisationerna Kooperation Utan Gränser, Diakonia och Rädda Barnen är sedan länge verksamma i Zambia. Ambassaden ger stöd till Diakonia och Rädda Barnen och har vid flertalet tillfällen konsulterat organisationerna gällande biståndsverksamheten. Dessutom har Plan Sverige ett ramavtal med Sida och delar av det stödet kanaliseras till Zambia.

Svenska organisationer kan bidra med insikter om utvecklingen i Zambia från ett svenskt perspektiv. Från konsultationer framgår att svenska organisationer anser att regeringen bör samverka mer med privata aktörer. Vidare finns det ett stort behov av decentralisering och lokalt ägarskap, vilket bör leda till ökade möjligheter till ansvarsutkrävande.

Organisationerna gör bedömningen att regeringen i dagsläget är ansvarig gentemot givarna snarare än folket/civila samhället, samt att biståndet ofta inte når fram till de mest behövande. Mer satsningar på utbildning och hälsa behövs för att ge människor möjligheten att själva ta sig ur fattigdomen. Enligt organisationerna har Sverige ett gott anseende bland deras partners.

7.3 Svenska myndigheter och institutioner

Inga svenska myndigheter/institutioner är verksamma i Zambia för tillfället. Här finns utrymme för ett utökat samarbete; SCB har visat visst intresse för samarbete ("twinning") med motsvarande zambiska institution. Riksrevisionen och Riksbanken skulle kunna samarbeta med deras zambiska motsvarigheter, twinning är dock inte aktuellt då ett sådant samarbete redan finns med Norge. Det kan även finnas intresse från andra svenska myndigheter.

8 Biståndseffektivitet

8.1 Genomförandet av internationella åtaganden

Zambias biståndspolicy (Aid Policy and Strategy) antogs 2007 och anger hur Zambia vill arbeta för att ytterligare effektivisera biståndet. Aid Policyn anger budgetstöd som den föredragna modaliteten. Det finns en givargemensam strategi från 2007 (Joint Assistance

Strategy Zambia, JASZ) som är givarnas svar på Aid policy och FNDP. Denna håller nu på att uppdateras för att länka upp mot SNDP.

Zambia har haft ett starkt ägande och ledarskap till implementeringen av FNDP och i framtagandet av SNDP. Ägarskapet till biståndseffektivitetsagendan har inte varit lika starkt och regeringen skrev inte under JASZ då denna sågs som givarnas svar på FNDP och Aid Policy. Att regeringen inte hade skrivit under noterades som en möjlig bidragande faktor till ett svagt ägande av biståndseffektivitetsagendan i JASZ-utvärderingen som gjordes 2010.¹⁸². Det finns en arbetsgrupp för ömsesidigt ansvarstagande (Mutual Accountability) men gruppen saknar en stark representant från regeringen och det finns inget ramverk för att mäta och utvärdera biståndseffektivitet inkl. ömsesidigt ansvarstagande. Inhemskt ansvarsutkrävande finns till viss del men behöver stärkas ytterligare.

Processer och harmonisering har haft för starkt fokus i JASZ på bekostnad av utvecklingsresultat och fattigdomsbekämpning. Dessa lärdomar vägleder nu utarbetandet av JASZ II. SNDP har ett förbättrat resultatramverk jämfört med FNDP och det finns goda förutsättningar att tydligare koppla JASZ II med krav på utvecklingsresultat. Sverige har varit en av de mest pådrivande givarna för detta förändrade fokus.

8.2 Dialog

Dialog förs på olika nivåer. Möjligheter att genomföra en effektiv dialog finns men utmaningar har framförallt uppdragats efter kriser inom sektorer och budgetstöd. Det har under det senaste året varit svårt att få tillgång till ministrar för högnivådiskussion samtidigt som vi erfar att regeringen visar ett ökat intresse för dialog med BRIC-länderna. Den mesta dialogen sker harmoniserat med andra givare. Detta gäller allt från EU-HOMs dialog till dialog på sektornivå. Samverkan sker inom EU, samtliga EU-länder som är biståndsgivare i Zambia har skrivit under JASZ och deltar i framtagandet av JASZ II. EU HOMs artikel 8-dialog förstärktes under Sveriges ordförandeskap.

Det finns forum på olika nivåer, High Level policy dialog en gång per år, två budgetstöds genomgångar per år, sektordialog i s.k. Sector Advisory Groups där även civila samhället i ingår samt sektorgenomgångar. Mest konkreta dialogresultat finns från den budgetstödsdialog kring de underliggande principerna som hölls 2009. Denna dialog vägledades av ett ramverk som gjorde det lätt att följa upp framsteg. Andra resultat syns på sektornivå, t.ex. inom jordbruk där vi också ger stöd till organisationer som arbetar med att lyfta fram centrala frågor i dialogen genom sin forskning. Utöver detta finns även EU HOMs som ligger utanför biståndsarkitekturen, men ändå spelar en viktig samordnande roll i fråga om samsyn och positionering.

Sveriges bör under den kommande strategiperioden koncentrera den utvecklingsrelaterade dialogen till: Nödvändigheten av en miljö- och klimatomfattigt hållbar politik som genererar faktiska resultat för fattiga människors livsmedelstrygghet, inkomstmöjligheter och social service, särskilt för kvinnor, barn och ungdomar på landsbygden; samt behovet av faktiskt genomförande av gällande regelverk och planerade åtgärder för att stärka ansvarstagande och -utkrävande, transparens, icke-diskriminering och för en effektiv korruptionsbekämpning.

8.3 Arbetsdelning och komplementaritet

Zambias första arbetsfördelning (Division of Labour, DoL) mellan givarna färdigställdes 2007 och är ett av de stora framstegen under JASZ. Denna arbetsfördelning håller nu på att

ses över inom ramen för JASZ II. Sverige är en av de få givare som minskat antalet sektorer. Baksidan av arbetsfördelningen har varit de höga transaktionskostnaderna för den ledande givaren. Denna situation håller nu på att åtgärdas genom tydligare arbetsfördelning inom sektorgrupperna och avlastning av den ledande rollen. Tyskland leder EU-initiativet för arbetsdelning, eftersom DoL matrisen redan finns i Zambia och denna uppdateras så ingår EU-initiativet i denna process.

Samordnings- och harmoniseringsmekanismerna är väl utvecklade i Zambia. Varje månad träffas cheferna för biståndsverksamheten hos de olika givarna i den s.k. Cooperating Partners Group (CPG). Här delas information och läggs upp strategier för hantering av gemensamma utmaningar. Denna grupp är öppen för alla givare som skrivit under JASZ.

9 Risker

9.1 Korruption

Förekomsten av korruption utgör ett stort riskmoment inom utvecklingssamarbetet med Zambia. Risker för korruption föreligger dock såväl inom som utanför nationella system och inom ett näringsliv med länkar till politiken och kan därför inte kringgås utan måste hanteras oavsett stödform. Biståndet måste sålunda noga avpassas till riskerna och kompletterande åtgärder vidtas för att minska identifierade risker inom insatserna. Korruption behöver samtidigt motarbetas och reduceras långsiktigt. En inriktning av utvecklingssamarbetet som stärker enskilda medborgare och andra aktörers möjligheter att vara pådrivare av reformer och utkräva ansvar bör därför vara en utgångspunkt. Inte minst bör det ske genom att involvera civilsamhället, den privata sektorn, granskande institutioner och media. Arbetet med att öppna upp, stärka och effektivisera de offentliga system som i Zambia kommer hantera allt större mängder inhemska skattemedel utgör en annan utgångspunkt. Stöd till aktörer och förstärkning av offentliga system behöver samverka för att uppnå synergier och motverka en situation där förvaltningen av de gemensamma resurserna annars riskerar att gynna en maktelit. Relevansen av att arbeta med och genom de offentliga systemen stärks därmed. Alternativet att arbeta utanför de nationella systemen och genom andra kanaler innebär å andra sidan en reell risk för att de offentliga systemen försvagas och därmed undergräver de resultat som biståndet söker uppnå. Ett engagemang i statens planering, budget och uppföljning av resultat inklusive åtgärder i termer av reformer är centralt för att bidra till en fortsatt förstärkning av samhällets institutioner och ge Sverige tillgång till dialog och påverkansmöjligheter.

9.2 Demokratiska bakslag

Även om Zambia överlag är fredligt har upptakten inför valet 2011 inneburit politiska oroligheter; t.ex. har våld förekommit i samband med ett antal fyllnadsval. Valet är förknippat med risker vad gäller politiska oroligheter, särskilt då vid ett jämnt valresultat mellan två starkt polariserade kandidater. Samtidigt ska den risken inte överskattas. I ett längre perspektiv har Zambia fredligt hanterat de utmaningar som funnits och respekterat valresultaten. En ung och ökande befolkning tillsammans med stora ekonomiska och sociala klyftor innebär dock en förändring i förutsättningarna över tiden som ökar riskerna för oroligheter samtidigt som det främst bör ses som en positiv demokratisk kraft. Utvecklingssamarbetet bedöms främst hämmas av oroligheter i anslutning till valet då det

är osannolikt att stora utvecklingspolitiska förändringar i övrigt äger rum. Åtaganden inom olika frågor kopplade till demokratisk samhällsstyrning kan dock förändras efter valet i både positiv och negativ riktning. Valutgången bör därför beaktas innan en förnyad strategi för utvecklingssamarbetet antas. Åtgärder på längre sikt bedöms främst ligga i en inriktning på utvecklingssamarbetet som stärker demokratiseringen och genomförandet av landets utvecklingspolitik

9.3 Ekonomisk tillväxt utan fattigdomsminskning

Zambias starka ekonomiska utveckling har inte inneburit en motsvarande minskning av fattigdomen. En betydande risk är att trenden fortsätter då Zambia som land närmar sig medelinkomststatus med majoriteten av befolkningen fortfarande i fattigdom. Det finns en risk att satsningar på t.ex. infrastruktur i form av vägar kommer att gynna den ekonomiska utvecklingen men inte bidra till fattigdomsminskning. Satsningar på jordbruk och fokus på landsbygden kan motverka detta och Sverige kan spela en viktig roll genom stöd till t.ex. jordbruks- och energisektorerna förutom att närvara i dialogen om utvecklingspolitiken och hur statens resurser nyttjas. Viktigt är även satsningar på humankapital, t.ex. forskning och sjuk- och hälsovård.

9.4 Bristande kapacitet och ägarskap

Det finns en tröghet i genomförande av reformer som riskerar att bromsa resultat för fattigdomsbekämpning inom alla sektorer. Detta är särskilt tydligt inom jordbrukssektorn (se kap. 4.3.). Denna tröghet är delvis kopplad till en ambivalens i politisk vilja till förändringar som kan påverka rådande maktbalans och delvis till svag kapacitet att driva komplexa reformer. Den långsamma takten är också en följd av den hierarkiska kultur som är en kvarleva från enpartistaten och som leder till att endast högsta ansvariga kan fatta beslut, med stor fördröjning som följd. Sammantaget är det risk att denna tröghet leder till att givarna fokuserar på mikro-management inom områden som bör vara regeringens ansvar. Olika prioriteringar från olika aktörer riskerar att leda till ett överflöd av prioriteringar som regeringen försöker svara upp mot, men inte rimligen har kapacitet att klara.

Risken för fortsatt tröghet i reformer är moderat och är samtidigt en kärnfråga i Zambias utvecklingsproblematik. Sverige kan minska dessa risker inom de olika sektorer som prioriteras för fortsatt stöd genom att arbeta genom systemen och stärka deras kapacitet genom att tydligt följa resultat och föra dialog om hinder för genomförande. Kapacitetsutvecklingen behöver dock kombineras med analyser kring politisk ekonomi och maktrelationer för att bredda förståelsen och vässa riskåtgärderna. Den maktanalys som tas fram av Sida bör bli ett levande dokument som uppdateras t.ex. efter valen 2011. Efter ett strategibeslut kan den utvecklas och gå ner på sektornivå.

På vissa områden går reformerna bra, framförallt vad gäller förbättrat företagsklimat, och det kan finnas lärdomar från dessa reformer som kan användas på andra områden. Stödet till civila samhällets och privata sektorns granskande roll med krav på insyn i budgetar och uppföljning av kvalitet i offentlig verksamhet bidrar också till att inhemska aktörer driver på reformer. Sverige bör även verka för att regeringens ägarskap för landets utveckling respekteras av givarkretsen genom ett fokus på resultat för att undvika att givarna tar över styrningen.

9.5 Utarmning av naturresurser och otillräcklig hantering av klimatförändringar

Klimatförändringarna riskerar att få mycket omfattande konsekvenser för både tillväxten och förutsättningarna för att minska fattigdomen i Zambia. Den höga takten på avskogning och markförstörelse är också faktorer som får stora negativa följder för människor som lever i fattigdom då livsmedelsförsörjning inte kan tryggas. Detta får stora konsekvenser för undernäring liksom för jordbruksinkomster. Risker för negativa miljöförändringar ökar också till följd av klimatförändringar.

Zambias enorma naturresurser är viktiga möjligheter till utveckling och fattigdomsminskning, men medför även stora risker såsom korruption, instabil makroekonomi på grund av volatila världsmarknadspriser (särskilt koppar). Korruption i kombination med dålig offentlig insyn, otydliga ägandeförhållanden och svaga institutioner medför risk att resurserna missbrukas vilket liksom i många andra resursrika länder skulle kunna leda till mer korruption och ökad risk för interna konflikter kring inkomsterna från resurserna. Det är relativt hög risk att naturresurser endast i begränsad utsträckning kommer till effektiv användning för att minska fattigdom.

En fortsatt inriktning på jordbruk och energi medger stora möjligheter för Sverige att stödja Zambia att hantera dessa risker. Hållbar och klimatanpassad energiproduktion och distribution bör vägleda svenskt stöd inom energisektorn. Dialogen om jordbrukspolitiken bör fortsatt syfta till att skapa incitament för ett mer hållbart jordbruk och minskade subventioner av konstgödsel. Zambias deltagande i EITI bör också understödjas och Sverige bör delta i dialogen om utvecklingspolitikens finansiering och statsbudgetens förvaltning. Stöd till olika grupper och aktörer på såväl lokal som central nivå för att stärka transparens och ansvarsutkrävande är vitalt och bör ingå som en del av sektorportföljerna för att motverka korruption och utarmning av naturresurser.

9.6 Slutsatser

Riskerna i Zambia sammanfaller till stor del med landets utvecklingsproblem. Då utvecklingssamarbetet inriktas mot dessa problem för att åstadkomma resultat innebär det såväl ett risktagande som ett åtgärdande av dessa risker. En sådan långsiktig riskhanteringsstrategi behöver kompletteras med en inriktning på utvecklingssamarbetet som dels stödjer de krafter i samhället som verkar för mer transparens, pluralism och ansvarsutkrävande och dels utvecklar kapaciteten hos individer, institutioner och stat.

En tydlig riskhanteringsstrategi behöver fastställas under kommande strategiperiod för att aktivt arbeta med åtgärder på olika nivåer för att hantera och minska riskerna. Den bör baseras på en fördjupad förståelse av makt och även inkludera systematiska och utökade fältbesök.

10 Överväganden och slutsatser

10.1 Sveriges och utvecklingssamarbetets strategiska roll

Zambia har förutsättningar att utvecklas mot att nå medelinkomststatus år 2030 och beräknas redan 2011 eller 2012 att bli ett "lower-middle income country". Genom att bli dra bättre nytta av landets naturtillgångar har landet möjlighet att öka statsinkomsterna. Möjligheterna att använda de ökande inkomsterna till investeringar i humankapital,

infrastruktur samt produktivitetshöjande insatser inom bl a jordbruket är därmed stora. BRIC-ländernas stora och ökande finansiering av utveckling och investeringar utgör en möjlighet för Zambia att bibehålla en hög ekonomisk tillväxt, men begränsar samtidigt biståndets roll och betydelse. Nödvändiga förutsättningar för att utnyttja dessa möjligheter till utveckling och fattigdomsbekämpning är dock en god demokratisk samhällsstyrning med transparens, ansvarsutkrävande och deltagande samt en politisk vilja att bekämpa korruption och bristen på jämställdhet. En stark och oberoende kapacitet behövs såväl inom den offentliga sektorn som inom den privata sektorn och det civila samhället för att dessa förutsättningar skall etableras.

Zambia skulle således på sikt kunna mobilisera tillräckligt med egna resurser för att finansiera sin utveckling och minska fattigdomen. Samtidigt med en sådan utveckling och med att ovan möjligheter utnyttjas, kommer dock landet under de närmaste 10 åren att präglas av en omfattande fattigdom, stora inkomstskillnader liksom betydande skillnader i tillgången på social service och trygghet. Fattigdomen och ojämlikheten drabbar i störst omfattning landsbygdsbefolkningen, föräldralösa barn särskilt då flickor, kvinnor, äldre, funktionshindrade och personer drabbade av hiv/aids. Dessa grupper har det svårt att själva ta sig ut ur fattigdom pga. brist på resurser, makt och möjligheter. Klimatförändringarna riskerar att leda till ökad frekvens och intensitet vad gäller torka och översvämningar. Detta kan leda till förvärrad fattigdom om inte kapaciteten för anpassning till effekterna av klimatförändringarna och riskhantering förstärks avsevärt.

Zambia står inför ett antal möjligheter, vilket ändrar förutsättningarna för och ställer nya krav på utvecklingssamarbetet. Möjligheterna måste dock förvaltas och kanaliseras till gagn för befolkningen som helhet genom en fördjupad demokratisering och pluralism där den enskildes möjligheter stärks. Ett bistånd inriktat på att stärka den egna förmågan i vid mening hos stat, näringsliv, civilsamhället och enskilda individer kan spela en viktig roll för att den förändring som nu sker i Zambia ska bidra till minskad fattigdom och ett sammanhållet jämlikt samhälle. Utgångspunkten bör vara att stärka de krafter som bidragit till att landet, trots de brister som finns i styrelse och kapacitet, genomfört en nationell utvecklingspolitik. Denna politik har inte infriat förväntningarna men flyttat fram de ekonomiska positionerna, stärkt mänskliga rättigheter och demokrati och lett till konkreta resultat för fattiga människor inom inte minst social omsorg och utbildning trots kraftigt växande barnkullar och en allvarlig hiv/aids-situation.

10.2 Utvecklingssamarbetets inriktning, fokus och utformning

Sida föreslår att det svenska biståndet under de kommande årens utvecklingssamarbete inriktas på att stärka Zambias kapacitet och förmåga att skapa en inkluderande och bärkraftig ekonomisk tillväxt som kommer utsatta grupper till godo. Samarbetet bör fokusera på landsbygden, hantera miljö- och klimatutmaningarna och bidra till ett ökat genomslag för rättighetsperspektivet, en bred delaktighet från samhällets alla delar i utvecklingsansträngningarna, en förstärkt demokratisk samhällsstyrning och förbättrad social service.

Med denna inriktning föreslås utvecklingssamarbetet ha sitt fokus på:

- Ökad produktivitet, produktion och diversifiering av ett privatlett och miljömässigt hållbart och klimatanpassat **jordbruk**, med fokus på små och medelstora bönder och baserat på ett ökat deltagande i utvecklingen av den privata sektorn och

forskarsamhället. Innovativt arbets- och finansieringssätt, inklusive lånefinansiering, bör undersökas.

- Hållbar och klimatanpassad **energiproduktion** och distribution som framför allt kommer landsbygdsbefolkning till del och ökar möjligheterna till ekonomisk sysselsättning, företagsutveckling och utbyggd social service.
- Tillgång till grundläggande **hälso- och sjukvård** för hela befolkningen, med fokus på de mest utsatta grupperna på landsbygden och främjandet av preventiva såväl som kurativa åtgärder. Detta kan samlat uppnås genom ett välfungerande nationellt hälsosystem och på sikt också etablerandet av ett socialt välfärdssystem.

Denna inriktning inkluderar kapacitetsutveckling av de institutioner inom offentlig och privat sektor samt inom det civila samhället som bedöms ha en avgörande roll i att skapa förutsättningar för ökad transparens, ansvarsutkrävande och effektiv korruptionsbekämpning.

Det är angeläget att biståndet tar ett helhetsgrepp och länkar insatser inom olika sektorer för att hantera gränsöverskridande ekonomiska, sociala och miljömässiga utmaningar. Ett exempel är att länka insatser inom jord- och skogsbruk, hälsa och energi för att minska avskogning och bidra till förbättrad hälsostatus där finansiering till utsläppsminskning och tekniköverföring kan bidra till att öka tillgången och ge överkomliga priser på energi. En annan utmaning är att öka utrymmet för människor som lever i fattigdom att själva påverka sina liv.

Inom områdena bör särskilt kvinnor och ungdomar både som målgrupp och aktörer särskilt uppmärksammas. Utvecklingssamarbetet ska vidare genomföras på ett sådant sätt att det bidrar till att etablera bärkraftiga politiska, ekonomiska, sociala och kulturella relationer mellan zambiska och svenska aktörer i syfte att på sikt kunna fasa ut biståndet. Att stärka synergier mellan utvecklingssamarbetet och övriga svenska politikområden blir därmed angeläget.

10.2.1 Biståndsformer, instrument och kanaler

Förändringarna av det framtida samarbetet ligger, enligt Sidas bedömning, i hur samarbetet utformas inom ramen för de föreslagna fokusområdena. Som antytts ovan ser Sida ett behov av att i betydligt större utsträckning än tidigare samarbeta med och stödja ett brett spektrum av aktörer såsom det civila samhället, privata sektorn och forskningsaktörer som komplement till att arbeta genom de statliga strukturerna och systemen. Kanalisering av del av utvecklingssamarbetet genom multilaterala kanaler kan övervägas när det har en komparativ fördel.

Rättighetsperspektivet skall präglade samarbetet, dvs. valda insatser skall i ännu större utsträckning än hittills stärka öppenhet, insyn, ansvarstagande och utkrävande, icke-diskriminering, deltagande, decentralisering och jämställdhet. Härvidlag spelar stödet till det civila samhället en central roll.

Instrument utvecklade inom initiativet Business for Development (B4D) inkluderar former såsom ”public-private-partnership”, innovativ finansiering, aktörssamverkan, forskningssamarbete, lån och garantier blir även de aktuella. Genom en sådan ansats uppmuntras mobiliserandet av additionella resurser, vilket skulle förbättra förutsättningarna för människor som lever i fattigdom att ta del av den ekonomiska tillväxten, investeringar och att nå marknader.

De svagheter och brister som konstaterats och rådande höga korruptionsrisker gör att det enligt Sidas bedömning är nödvändigt att blanda de biståndsformer, instrument och kanaler som används. Biståndseffektivitetsagendan skall dock fortsätta att styra utvecklingsarbetet oavsett form. Genomförandet av agendan bör fokusera på utvecklingsresultat och resultatstyrning, inhemskt ägarskap och ömsesidigt och inhemskt ansvarsutkrävande. Utgångspunkten bör vara att samarbetet skall vara programbaserat. När så sker bör detta kompletteras med ett kapacitets- och systemstärkande stöd och med särskilda åtgärder för att hantera identifierade svagheter och bemöta risken för korruption. Stödet genom offentliga strukturer och nationella systemen kompletteras med stöd till och genom icke statliga aktörer för stärkt ansvarsutkrävande samt ökad delaktighet och ägarskap för Zambias utvecklingsansträngningar.

10.2.2 Budget och sektorbudgetstöd

Zambias gällande utvecklingsplan adresserar de fokusområden som anges ovan och bedöms utgöra en tillräckligt god grund för samarbetet. Landets förmåga att mobilisera och hantera ökade inhemska resurser blir avgörande för förutsättningarna för inkluderande och bredbaserad bärkraftig ekonomisk tillväxt och fattigdomsreducering vilket i sin tur förutsätter att de egna planerings-, genomförande- och utvärderingssystem fortsatt utvecklas och effektiviseras. Utvecklingsarbetet bedöms kunna spela en roll i detta avseende, dels genom stöd, dels genom dialog. Budgetstödet som biståndsform avser att utveckla den egna kapaciteten att hantera den växande statsbudgeten genom att arbeta med och genom landets system. Det bedöms vara ett viktigt instrument för att systematiskt minska riskerna inom statsbudgeten och öka effektiviteten i de statliga utgifterna. Budgetstöd innebär ett betydande risktagande för Sverige, men resultaten visar att stödet och dialogen har effekt, om än inte till den grad som förväntats. Den kontinuerliga utvecklings- och resultatdialogen som budgetstödet innefattar skapar dock möjligheter, som få andra instrument har, att på ett övergripande plan delta i genomförandet av landets utvecklingspolitik, bidra till lärdomar utifrån förstärkt uppföljning av resultat och medverka till åtgärder.

Analysen talar för att ett återupptagande av generellt budgetstöd trots de svårigheter och risker som finns. Därigenom kan sektorbudgetstöd övervägas som en modalitet givet att förutsättningar existerar på sektornivå. För generellt budgetstöd existerar grundförutsättningar på teknisk nivå om det politiska åtagandet att bekämpa korruptionen tydliggörs. Inför strategibeslutet efter valet 2011 bör det vara möjligt att värdera de politiska förutsättningarna. Ett svenskt budgetstöd skulle kunna beredas under 2012 med en första utbetalning 2013.

10.3 Sektorer

Sida ser ett behov av en flexibel strategi och tillämpning av sektorbegreppet som ger ett utrymme för att stödja och stärka inhemska processer och förändringsaktörer, inklusive forskarsamhället och media, som kan spela en nyckelroll i att främja och driva inhemska resursmobilisering, ökad öppenhet och insyn, ansvarstagande, ansvarsutkrävande, icke-diskriminering, deltagande och jämställdhet.

Utvecklingsarbetets nuvarande sektorspecifika inriktning bör dock behållas. Energisektorn, med Sveriges fokus på landsbygden, och jordbrukssektorn är kritiska för att åstadkomma en inkluderande och bredbaserad bärkraftig ekonomisk tillväxt på landsbygden som kommer utsatta grupper till godo och som bidrar till att stärka Zambias förmåga och kapacitet att mobilisera statsinkomster för finansiering av sin egen utveckling

och fattigdomsminskning. Sjukdomsördan är stor i Zambia vilket för med sig att hälsosektorn är central för mänsklig utveckling. Förbättrad hälsosituation är vidare en central komponent för att uppnå en fattigdomsorienterad tillväxt.

10.3.1 Energi

Den rådande inriktningen inom energisektorn är fortsatt relevant. Stödet till landsbygdselektrifiering och förnybar energi bör fortsätta. Detta bör kompletteras med kapacitetsutveckling till sektorn via t.ex. Kafue Gorge Training Centre samt ett utökad riktat stöd till relevanta energiorgan såsom myndigheten för landsbygdselektrifiering och regleringsmyndigheten där den senares oberoende ställning behöver försvaras. En kraftfullare satsning på miljö och klimatanpassning, såsom energieffektivisering av hushållens användning av biomassa bör präglade stödet.

Förutsättningarna för energieffektivisering, privata sektorns engagemang, utökad transmission och distribution bör beaktas. För stöd till investeringar i generering och transmission bör i första hand lån- och garantiinstrumentet användas i de fall projekten bedöms vara finansiellt lönsamma.

Sverige bör agera för en stärkt och mer samlad sektordialog och försöka ta med de nya marknadsaktörerna, t ex Kina, i dialogen kring sektorn och sektorns framtida utveckling.

10.3.2 Jordbruk

För att höja småskaliga jordbrukares produktivitet och kopplingar till marknaden bör Sverige bidra till att förbättra förutsättningarna för den privata sektorns engagemang. Sverige bör därför fortsätta vara en aktiv dialogpartner inom sektorn och driva att Zambia skall verka för en privatsektorledd utveckling inom jordbruket, en omprioritering av statens resurser till produktivitetsökande verksamhet samt en reformering av de stora programmen som subventionerar handelsgödsel och majsuppköp. Att förbättra förutsättningar för kvinnliga jordbrukare och företagare skall särskilt tas i beaktande.

Erfarenheterna från jordbruksrådgivningsprogrammet ASP visar på potentialen att höja inkomsten, men i nuläget saknas dock kapacitet och politisk vilja på jordbruksministeriet för att Sverige skall kunna stödja ett landsomfattande rådgivningsprogram som drivs av ministeriet. Satsning på ett demonstrationsprogram som bygger på erfarenheterna från ASP och direkt riktas mot målgruppen bör därför ske. Ett program via ministeriet som syftar till att stärka och modernisera läroplanen vid jordbrukstekniska institut och lantbruksskolor, kopplat till EC jordbruksstöd övervägs.

Det förnyade arbetssättet inom jordbrukssektorn utgår från att stärka småskaliga jordbrukares produktivitet och marknadspotential genom att stödja samverkan mellan enskilda jordbrukare, dessas intresseorganisationer, jordbruksministeriet, lokala myndigheter och den privata sektorn som förmedlare av insatsvaror, uppköp, rådgivning och finansiering. Detta kompletteras med ett fortsatt stöd till de intresse- och branschorganisationer som driver en dialog på sektor- och politisk nivå kring sektorfinansiering och resursutnyttjande, sektorreform och behovet av en delvis förändrad jordbrukspolitik, liksom med kapacitetsutveckling riktad mot jordbruksministeriet. Ett annat exempel är det pågående stödet till ett "public-private" partnerskap mellan jordbruksministeriet, TetraPak, FN:s livsmedelsprogram (WFP), små mjölkbönder och den inhemska mjölkindustrin som syftar till att förbättra barns hälsostatus och utbildningsresultat genom att förse barn i skolor med mjölk.

10.3.3 Hälsosektorn

Ett fortsatt samarbete inom hälsosektorn skall ses i en helhet, dels i syfte att fortsatt bidra till att förbättra hälsan genom att minska mödradödligheten och barnadödligheten, dels som ett sätt att stärka det nationella hälsosystemet.

Sveriges starka betoning av styrnings-, effektivitets- och decentraliseringsfrågor inom hälsosektorn har varit vital för hälso- och sjukvårdens utveckling och för att fattiga skall få ökad tillgång till en bra hälso- och sjukvård. Den satsningen bör fortsätta. Lärdomarna och de åtgärder som nu vidtas från zambisk sida talar för att Sverige genom ett fortsatt engagemang på systemnivå kan nå goda resultat i förhållande till satsade medel. De svenska insatserna kan bidra till hållbar utveckling inte bara i förhållande till svenskt bistånd, både genom bilaterala och multilaterala kanaler, utan till att hela sektorn tar viktiga steg i rätt riktning. För att få genomslag bör policy dialogen fortsättningsvis också fokusera på några få viktiga områden såsom SRHR, ansvarsutkrävande och effektiv styrning.

Även om det finns risker förknippade med fortsatt arbete genom landets system bör det ses som en metod att utveckla systemen och identifiera ineffektivitet och korruption. Ett fortsatt programstöd till hälsoministeriet bör även kompletteras genom involverandet av fler aktörer inom privata sektorn, civila samhället och universitetet, betoning av decentralisering och ansvarsutkrävande samt riktade åtgärder för att stärka intern styrning och kontroll. Utöver detta bör kapacitetsutvecklande insatser på områdena hälsoekonomi, distribution av läkemedel och medicinska förnödenheter undersökas.

För att förbättra fattiga människors, särskilt kvinnors och barns, tillgång till bra sjukvård på landsbygden planeras ett kompletterande stöd med en resultatbaserad finansieringsmekanism. Stödet riktas direkt till kliniker på landsbygden på pilotbasis i nio distrikt med medverkan av såväl ministeriet som provins- och distriktsnivåerna.

Utrymme bör även skapas för Sverige att kunna stödja direkta initiativ som syftar till att ge de grupper som är mest drabbade av fattigdom ett socialt skyddsnät via kontantöverföringar, pensionssystem och andra riktade instrument, kopplat till initiativ att utveckla ett nationellt socialt skyddsnät/ välfärdssystem. Den svenska närvaron i hälsosektorn utgör en bra utgångspunkt för ett sådant engagemang.

10.3.4 Andra sektorer

Analysen pekar på flera andra sektorer och områden som är avgörande för en fortsatt fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt och utveckling och/eller en ökad inhemsk resursmobilisering. Flera skäl, bl.a. att Sverige här har en komparativ fördel, talar för att återinföra ”demokrati/MR/jämställdhet” som en av fokussektorerna. Samtidigt präglas sektorn av en viss givarträngsel och brist på harmonisering och samordning, vilket ger oss ett begränsat utrymme. Vidare pågår under nuvarande strategiperiod en svensk utfasning från sektorn, enligt den överenskomna arbetsfördelningen, som gör det svårt att igen träda in som fullvärdig partner. Samma resonemang gäller för privatsektorutveckling. Sidas bedömning är därför att istället främja demokrati och mänskliga rättigheter samt privatsektorutveckling genom de valda sektorerna. Om budgetstödet kan återupptas efter valet 2011 ger det goda möjligheter att understödja ett ökat fokus inom sektorerna på god samhällsstyrning.

Finland blir den ledande givaren inom miljöområdet i samband med Danmarks utfasningsbeslut. Analysen visar på vikten av att det stöd som Finland ger till det relativt svaga miljöministeriet kompletteras genom att givare verksamma inom andra sektorer

aktivt verkar för en systematisk integrering av miljö- och klimataspekter. Sverige kan spela en viktig roll för integrering av dessa aspekter i energi, jordbruks och hälsosektorn samt genom en dialog med regeringen kopplat till ett eventuellt budgetstöd.

Förutom vikten av energisektorn betonar analysen också transportsektorn och gruvindustrins betydelse för ekonomisk utveckling och inhemsk resursmobilisering. Bedömningen är att transportsektorn liksom övrig infrastruktur, där Världsbanken, Afrikabanken, Japan, EU och BRIC-länderna är dominerande aktörer, redan är givartäta och att Sverige inte kan sägas ha en komparativ fördel eller tidigare erfarenheter som berättigar att vi skall gå in i dessa sektorer. När det gäller gruvnäringen skulle det här handla om kapacitetsutveckling för planering, reglering och styrning av näringen, inklusive beskattningsfrågor; ett område som redan är väl täckt av andra givare, även om svensk kompetens och erfarenheter borde stå sig väl i sammanhanget.

Vad gäller sociala sektorer pekar analysen på utbildningssektorn som central för en fattigdomsorienterad tillväxt. I och med att två av de största givarna nyligen beslutat att fasa ut sitt stöd till Zambia (Danmark och Nederländerna) skulle på längre sikt en roll finnas för Sverige i sektorn. Även om inte Sida bedömer att utbildningssektorn bör ingå i en svensk strategi så visar analysen att ett svenskt stöd till forskning är relevant inom den aktörssamverkan som eftersträvas.

10.4 Överväganden

Nya innovativa metoder och flera aktörer bedöms kunna bidra positivt till resultaten, men medför även risker eftersom ny mark bryts. Erfarenheterna visar att det tar tid innan nya aktörer skapar en egen kapacitet och erfarenhet inom ramen för utvecklingsarbetet och nya metoder ställer nya krav och riskerar baseras på bristande evidens i den aktuella kontexten. Den föreslagna inriktningen bedöms även bli mer arbetsintensiv. Med anledning av detta finns det orsak att kraftsamla begränsade svenska resurser inom ett fåtal sektorer, men även att fokusera inom dem. Det är nödvändigt för att undvika att den flexibilitet och innovation som föreslås inte skall leda till fragmentisering eller ge avkall på biståndseffektiviteten. Vidare bör nya former/samarbeten utvecklas i takt med lokal kapacitet och lärande.

• REFERENSER

- ACF/FSP Study Team, 2009: Policy Advisory Note, Proposed Reforms for the Zambia Fertilizer Support Programme. Tillgänglig på www.aec.msu.edu/fs2/zambia/index.htm
- Afrobarometer 2009a: Summary of results – Round 4 Afrobarometer survey in Zambia. Tillgänglig på http://www.afrobarometer.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=650.
- Afrobarometer, 2009b: Popular Attitudes toward Democracy in Zambia: A Summary of Afrobarometer Indicators 1999-2009
- Afrobarometer, 2010: Briefing Paper No. 81 – Citizen perceptions of the economic and living conditions in Zambia
- Aongola, L. et al 2009. Creating and protecting Zambia's wealth: experience and next steps in environmental mainstreaming. Natural Resources Issues No.14. IIED. London, UK.
- Baldwin, Kate, 2010: Big Men and Ballots – The Effects of Traditional Leaders on Elections and Distributive Politics in Zambia. Columbia University.
- Bertelsmann Stiftung, 2009: BTI 2010 - Zambia Country Report
- Central Statistical Office, 2010a: Poverty Trends Report 1996-2006
- Central Statistical Office, 2010b: Poverty Manual
- Central Statistical Office, 2011: 2010 Census of Population and Housing
- DFID et al., 2010: Joint Appraisal – Poverty Reduction Budget Support to Zambia (utkast)
- de Kemp, Faust & Leiderer, 2010: Budget Support and Poverty Reduction – Discussion Paper
- Diakonia, 2010: Zambia Programme 2008-2011. Annual Report 2009
- Government of the Republic of Zambia, 2010: The Constitution of Zambia Bill e8, GEF and UNDESA, 2010: Africa Dialogues, April 2010
- EU analysis on HRH data
- Food Security Group, 2010: Guiding Investments in Sustainable Agricultural Markets in Africa, in Policy Synthesis #2, March 2010. Tillgänglig på <http://www.aec.msu.edu/fs2/gisama/index.htm>
- FRA 2010, Scanteam Oslo
- Freedom House, 2010: Freedom in the World Country Report: Zambia. Tillgänglig på www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2010&country=7951.
- Humans Rights Watch (HRW), 2010: Unjust and Unhealthy. HIV, TB and Abuse in Zambian Prisons
- Ianchovichina och Lundström, 2009: Inclusive Growth Analytics: Framework and Application, Policy Research Working Paper no 4851.
- International Save the Children Alliance, 2010: *A fair chance at life. Why equity matters for child mortality*
- IDL Group, 2010: Zambia Governance Assessment (inofficiellt utkast)
- IMFs Government Finance Statistics (GFS) manual
- Ministry of Agriculture and Cooperatives (MAC), 2009: Agricultural Support Programme 2003-2008. End of Programme Report.
- Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2008: Zambia Millennium Development Goals Progress Report 2008
- Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2009: Mid-term Review – Fifth National Development Plan 2006-2010
- Ministry of Finance and National Planning (MoNFP), 2010a: An analysis of constraints to inclusive growth in Zambia

Ministry of Finance and National Planning (MoNFP), 2010b: Development Cooperation Report 2006-2009

Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2011: Sixth National Development Plan

Ministry of Health (MoH), 2007: Demographic and Health Survey

Ministry of Health (MoH), 2010a: List of Health facilities in Zambia, 2010

Ministry of Health (MoH), 2010b: Country Health Status Report (utkast)

Moore Stephens, 2008: Review of the results of ASP, Zambia.

Nováky, Minnie, 2010: Gender Mapping of Zambia. Sida Gender Helpdesk.

SADEV, 2010: Resultaten av den svenska samarbetsstrategin för Zambia 2008-2011. SADEV report 2010:2

Oxford Policy Management (OPM), 2010: Evaluation of the Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) 2007-10. Tillgänglig på http://www.opml.co.uk/services/monitoring_and_evaluation/evaluation/zambia_evaluation.html

Overseas Development Institute, 2010: Evaluation of Donor Support to Public Financial Management (PFM) Reform in Developing Countries – Analytical study of quantitative cross-country evidence

PEFA 2005 samt PEFA 2008, publicerad i januari 2009

Price Water House & Cooper, 2011: *Zambia Extractive Industry Transparency Initiative. Independent Reconciliation Report for Year End December 2008.*

Report on progress under the Performance Assessment Framework for the period 2009-2011

Save the Children Sweden (SCS), 2010: Annual Report 2009

Sida, 2006: Tankepapper om de två perspektiven” POM Working Paper 2006:4.

Slunge och Wingqvist, 2010: Zambia Environmental and Climate Change Policy Brief. University of Gothenburg, School of Business, Economics and Law

Sveriges Ambassad i Lusaka, 2008: Sida Gender Country Profile - Zambia

Sveriges Ambassad i Lusaka, 2009: Bedömnings-PM “SUPPORT TO A NEW AGRICULTURE PROGRAMME IN ZAMBIA”

Sveriges Ambassad i Lusaka, 2010a: Mänskliga Rättigheter i Zambia 2010

Sveriges Ambassad i Lusaka, 2010b: Zambia & Sweden - 45 years of development cooperation

Sveriges Ambassad i Lusaka, 2010c: Telemeddelande 2010-01-29, Regional ekonomisk integration i östra och södra Afrika

Transparency International, 2008: Bribe Payers Index 2008. Accessible at http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi

Transparency International, 2010: Corruption Perceptions Index 2010. Accessible at http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010

UNAIDS, 2009: Joint UN support work plan to the national HIV & Aids response

UNAIDS, 2010: Report on the global AIDS epidemic

UNDP, 2010: Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development

UNICEF, 2008: Situation Analysis of Children and Women – Zambia

UNOHCHR, 2010: Report on mapping of legislation on the International convention on the elimination of all forms of discrimination against women, utkast från September 2010

Utrikesdepartementet, 2008: Samarbetsstrategi för Zambia 2008-2011. UD2008/19176/AF

WHO, 2010: Draft Country Health Status Report, s. 43.

World Bank, 2007: Zambia Poverty and Vulnerability Assessment

World Bank, 2008: World Development Report - Agriculture for Development

World Bank, 2010a: Ease of Doing Business: Country Report Zambia 2011
World Bank, 2010b: Country Health Status Report: Zambia
World Bank, 2011: Development Indicators by country: Zambia. Accessible at
<http://data.worldbank.org/country/zambia>
World Economic Forum, 2010: Global Gender Gap Report 2010

Muntliga källor:

Civila samhället, private sektorn, givare och NU-råd, konsultationsmöte om Sveriges
samarbetsstrategi, Februari 2011
Joint Annual Review Debriefing presentation Copperbelt Province
Perry Perone, IMF Zambia resident representative, CPG-möte 3 Februari 2011
Veronica Perzanowska, Förstesekreterare Ambassaden i Lusaka, lansering av CARMMA,
12 Juni 2010

¹ Med hushåll som lever i fattigdom menas de vars totala konsumtion (mat, varor och tjänster, justerat för antalet familjemedlemmar och deras ålder samt för regionala prisskillnader) per familjemedlem är under fattigdomslinjen. Fattigdomslinjen består av värdet på en matkorg innehållande motsvarande 2 800 kalorier per dag, samt ett tillägg för att inkludera konsumtion av varor och tjänster (uppskattat till 41,5% av hushållets totala konsumtion). Med hushåll som lever i extrem fattigdom menas de vars totala konsumtion per familjemedlem är mindre än värdet av endast matkorgen. För mer information se Central Statistical Office 2010a, s 2-7 och Central Statistical Office 2010b.

² DFID et. al. 2010, s 4

³ Statistiken från Zambias Central Statistical Office (CSO) är användbar för nationella jämförelser över tid, medan andra mått (t.ex. andelen som lever på mindre än 1 USD per dag) är bättre anpassade för internationella jämförelser. En ny mätning gjordes av CSO år 2010, resultaten är ännu inte publicerade. Mätningen förväntas visa att fattigdomen inte minskat nämnvärt sedan 2006.

⁴ Central Statistical Office, s. iii. Lusaka har lägst nivå, Western Province har högst.

⁵ Gini-koefficienten för 2006 var 0,526.

⁶ Se t.ex. UNICEF 2008.

⁷ Vid total jämlikhet är HDI och IHDI lika. I snitt är IHDI 22% mindre än HDI, för de minst utvecklade länderna är IHDI 32% mindre. UNDP 2010

⁸ Bertelsmann Stiftung, 2009, s. 11 och Slunge 2010, s. 10

⁹ MoFNP 2009, s. 109

¹⁰ e8-GEF-UNDESA 2010

¹¹ T.ex. är kvinnor mer sällan landägare eller innehavare av bankkonton. World Bank 2007

¹³ Aongola et al 2009

¹⁴ Se t.ex. World Bank's Voice and Accountability Index eller Open Budget Index. Zambia ligger ofta över snittet i regionen vad gäller index för demokrati och samhällsstyrning.

¹⁵ Afrobarometer 2009a, s 12

¹⁶ Bertelsmann Stiftung, 2009, s 10

¹⁷ Se kapitel 3.5.

¹⁸ Report on mapping of legislation on the International convention on the elimination of all forms of discrimination against women, September 2010 (utkast)

¹⁹ World Bank 2007

²⁰ Se kapitel 2.2.

²¹ T.ex. har provresultat för matematik, engelska, naturvetenskap och zambiska språk har minskat. de Kemp, Faust & Leiderer, 2010, s. 22-24

²² Ministry of Health (MoH) 2010b s. 43.

²³ I åldern 15-49 är hiv-prevalensen 16% för kvinnor/flickor och 12% för män/pojkar. MoH 2007 s. 228.

²⁴ 2009 Joint UN support work plan to the national HIV & Aids response s. 3

²⁵ T.ex. har barn dödligheten minskat till 119/1000 och mödradödligheten till 591/100 000. Man har dock en bit kvar till Millenniemålens 65/1000 respektive 162/100 000 innan år 2015. MoH 2007, s.116 och 253

²⁶ World Bank 2010, s. 55

²⁷ World Bank Development Indicators (data från 2008)

²⁸ DFID et al. 2010, s. 3

²⁹ Slunge och Wingqvist 2010 s. 18

³⁰ Ca 500 000 människor har en formell anställning och av dessa betalar ca 400 000 skatt.

³¹ Ianchovichina och Lundström, 2009 s. 12

³² Policy Synthesis #2, March 2010, Guiding Investments in Sustainable Agricultural Markets in Africa, Common Market for Eastern and Southern Africa Alliance for Commodity Trade in Eastern and Southern Africa, Downloadable at: <http://www.aec.msu.edu/fs2/gisama/index.htm>

³³ Sveriges Ambassad i Lusaka, 2008, s. 22

-
- ³⁴ Slunge och Wingqvist, 2010, s. 12
- ³⁵ Slunge och Wingqvist 2010, s.10
- ³⁶ World Bank 2008, , s. 19.
- ³⁷ Price Water House & Cooper, 2011, s 8
- ³⁸ Telemeddelande ambassaden i Lusaka 2010-01-29, Regional ekonomisk integration i östra och södra Afrika
- ³⁹ siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/.../Zambia.pdf
- ⁴⁰ 2009 inkom ca 68 miljoner USD och 66 miljoner USD skickades ut från landet
- ⁴¹ Ministry of Finance and National Planning (MoNFP), 2010a: An analysis of constraints to inclusive growth in Zambia som i sin tur bygger på en Världsbanksanalys: World Bank, 2008, What are the constraints to Inclusive Growth in Zambia, Elena Ianchovichina och Susanna Lundström
- ⁴² 2010 Census of Population and Household s.6, Med röstberättigade menas befolkning över 18 år.
- ⁴³ Ministry of Health (MoH), 2007, s. 14
- ⁴⁴ Central Statistical Office 2011, s.6
- ⁴⁵ Bertelsmann Stiftung, 2009, s. 18 och IDL Group 2010, s. 3-4
- ⁴⁶ Globala fonden mot tuberkulos, Malaria och HIV/AIDS, GAVI Alliance och President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR)
- ⁴⁷ Ministry of Health (MoH) report "List of Health facilities in Zambia, 2010" s. 9 och 10
- ⁴⁸ Sixth National Development Plan , s. 85
- ⁴⁹ Worldbank, 2010b, sid 65
- ⁵⁰ Ministry of Health (MoH),, 2007, s. 116
- ⁵¹ Presentation at the SAG meeting 30th November 2010 of Selected HMIS indicators.
- ⁵² International Save the Children Alliance 2010, s 15
- ⁵³ År 2002 var mödradödligheten 721 av 100 000 levande födda barn. Demographic Health Survey, 2007, s. 253
- ⁵⁴ UNICEF, 2008: Situation Analysis of Children and Women – Zambia
- ⁵⁵ Ministry of Health (MoH), 2010b,, s. 46, tidigare data (2002) visar på att prevalansen var 22%.
- ⁵⁶ Ministry of Health (MoH), 2007, s. 229
- ⁵⁷ UNAIDS, 2010
- ⁵⁸ Presentation at the SAG meeting 30th November 2010 of Selected HMIS indicators
- ⁵⁹ Bertelsmann Transformation Index 2010 rankar Zambia på plats 44 av 128 transitions- och utvecklingsländer, och noterar förbättringar inom t.ex. grundläggande administration och demokratiska val. Världsbankens Worldwide Governance Indicators visar på stadiga förbättringar inom politisk stabilitet, effektiv samhällsstyrning och korruption.
- ⁶⁰ IDL Group 2010, s. 2
- ⁶¹ T.ex. är missbruk av offentliga medel av regeringspartiet vanligt förekommande.
- ⁶² Bertelsmann Stiftung, 2009, s. 10 och Afrobarometer 2009
- ⁶³ IDL Group 2010, s 4
- ⁶⁴ Endast en tredjedel av de tillfrågade i Afrobarometerens undersökning ansåg att lokala folkvalda var ganska eller mycket kvalificerade vad gäller att ta hand om offentlig service. Ungefär lika många var nöjda med hur lokala myndigheter skött sina uppgifter. Afrobarometer 2009a, s 35-40
- ⁶⁵ Konsultationer med intressenter, februari 2011
- ⁶⁶ Afrobarometer 2009a, s 22-23 och 34-35
- ⁶⁷ Se t.ex. Baldwin 2010
- ⁶⁸ IDL Group 2010, s 9-10
- ⁶⁹ Bertelsmann Stiftung, 2009 s. 12-13 and IDL Group 2010, s. 6-7
- ⁷⁰ Dessutom upplevs förväntningarna och även efterfrågan på kanaler för ansvarsutkrävande som låg.
- ⁷¹ I Gender Inequality Index 2010 hamnar Zambia på plats 124 av 137, i Gender Gap Index 2010 på plats 106 av 134.
- ⁷² World Bank 2007 och Sveriges Ambassad i Lusaka, 2008, s. 21
- ⁷³ Sveriges Ambassad i Lusaka, 2008 2008, s. 5
- ⁷⁴ IDL Group 2010, s. 3
- ⁷⁵ Sveriges Ambassad i Lusaka, 2008
- ⁷⁶ Nováky 2010, s 10
- ⁷⁷ Sveriges Ambassad i Lusaka, 2008, s. 40
- ⁷⁸ T.ex. NGOCC och Women for Change
- ⁷⁹ Se t.ex. Zambia Governance assessment (IDL group 2010), Zambia Country report 2010 (BTI) och Världsbankens Worldwide Governance Indicators. T.ex. visar Världsbanken på stadig förbättring på ett antal områden som t.ex. politisk stabilitet, korruptionsåtgärder och effektiv samhällsstyrning. BTI rankar Zambia på plats 44 av 128 ”transitions- och utvecklingsländer”.
- ⁸⁰ De fyra programmen är (a) Administration of Justice (Access to Justice), (b) Constitutionalism, Democratisation and Human Rights, (c) Accountability and Transparency, (d) Management, Reporting and Facilitation of Governance Initiatives (Governance Secretariat), FNDP MTR, sid 116-120
- ⁸¹ Bertelsmann Stiftung, 2010, s 8
- ⁸² Humans rights watch, Unjuste and unhealthy, s 7
- ⁸³ Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2011, sid 23
- ⁸⁴ Däribland följande konventioner: flyktingars status, avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (CERD), medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR), avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), barnets rättigheter (CRC), tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CAT) och rättigheter för person med funktionsnedsättning. Zambia har även ratificerat Romstadgan för internationella brottmålsdomstolen, centrala ILO-konventioner, afrikanska stadgan om mänskliga och folkens rättigheter samt den afrikanska flyktingkonventionen.

- ⁸⁵ Ett tydligt exempel är stenkrossföretag, som använder barn för att för hand hugga småsten för senare försäljning. Se Sveriges Ambassad i Lusaka, 2010a
- ⁸⁶ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) rapport 2010
- ⁸⁷ SADC Protocol on Gender and Development: <http://www.sadc.int/index/browse/page/465>
- ⁸⁸ Sveriges Ambassad i Zambia, 2010a
- ⁸⁹ Sveriges Ambassad i Zambia, 2010a
- ⁹⁰ IDL Group 2010, s. 12-13 and Bertelsmann Stiftung, 2009, s. 6
- ⁹¹ Bertelsmann Stiftung, 2009 s. 12-13 and IDL Group 2010 s. 6-7
- ⁹² PEFA 2008, s 36
- ⁹³ de Kemp, Faust & Leiderer, 2010: Budget Support and Poverty Reduction – Discussion Paper
- ⁹⁴ Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2011
- ⁹⁵ Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2009
- ⁹⁶ Tillväxten var i genomsnitt 4,8% under åren 2002-2005 och 6,1% åren 2006-2009
- ⁹⁷ Inflationen ökade till 16.6% 2008, framförallt beroende av höjda inhemska matpriser och världsmarknadspriset på olja.
- ⁹⁸ inom ramen för HIPC and MDRI
- ⁹⁹ Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2009
- ¹⁰⁰ WBs cut-off för lägre medelinkomstland är en BNI på 995 USD per capita
- ¹⁰¹ *Zambia Fiscal Performance 2002-2010, draft March 2011*, Zambia Institute for Policy Analysis and Research (ZIPAR), Alan Withworth. ZIPARs papper bygger på officiell data från IMF och BoZ, budgetunderskottet var 7.9% (2001), 5.1% (2002) och 6.0% (2003) av BNP
- ¹⁰² Zambia statsbudget 2011 samt Budget Speech 2010, 8 Oktober 2010, ökningen 2010 beror på 1) statligt uppköp av rekord majsskörden (Food Reserve Agency _ FRA) 2) Bränslesubventioner 3) högre än planerade löneökningar
- ¹⁰³ Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2011, sid 3
- ¹⁰⁴ *Zambia Full Rating*, Fitch Ratings, 2010, Zambia har nu ratingen B +
- ¹⁰⁵ Ca 500 000 människor har en formell anställning och av dessa betalar ca 400 000 skatt.
- ¹⁰⁶ Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2011, sid 45
- ¹⁰⁷ World Bank, 2010a
- ¹⁰⁸ PEFA 2005 samt PEFA 2008, publicerad i januari 2009
- ¹⁰⁹ FRA 2010, Scanteam Oslo, FRA klassar risker i rangordningen hög, betydlig (substantial), måttlig (moderate) och låg.
- ¹¹⁰ Evaluation of Donor Support to Public Financial Management (PFM) Reform in Developing Countries, ODI, November 2010
- ¹¹¹ Andra länder med tydligt positive trender var Burkina Faso, Cameroon, Ethiopia och Mali
- ¹¹² Policy based budgeting PEFA indikatorer PI -11- 12
- ¹¹³ Credibility of the budget PI 1-4
- ¹¹⁴ PEFA 2008, s 5
- ¹¹⁵ PEFA 2008, s 5
- ¹¹⁶ FRA 2010, s 16
- ¹¹⁷ Comprehensiveness and Transparency PI 5-10
- ¹¹⁸ IMF's Government Finance Statistics (GFS) manual, FRA 2010, sid 17
- ¹¹⁹ IMF's Government Finance Statistics (GFS) manual, FRA 2010, sid 17
- ¹²⁰ Predictability and Control in Budget Execution PI 13-18, 20-21
- ¹²¹ FRA 2010, s 18, PEFA s 6, 19-29
- ¹²² FRA 2010, s 18
- ¹²³ FRA 2010, s 18
- ¹²⁴ Competition, Value for Money and Controls in Procurement PI 19
- ¹²⁵ FRA 2010, s 19
- ¹²⁶ Accounting, Recording and Reporting PI 22-25
- ¹²⁷ PEFA 2008, s 7, s 29-32
- ¹²⁸ External Security and Audit PI 26-28
- ¹²⁹ PEFA 2008, s 32-37
- ¹³⁰ T.ex. utvecklade av nya anti-korruptionsriktlinjer och inkluderandet av anti-korruptionsklausuler i lagar.
- ¹³¹ Bertelsmann Stiftung, 2009, s 7
- ¹³² Final 2009 PAF report, juni 2010, sid 9. Treasury Minutes för 2007 färdigställdes 2009 och utgjorde del av PAF-rapporten från 2010. Inga senare siffror finns tillgängliga, ny rapport förväntas komma i juni 2011.
- ¹³³ EC, *Zambia Governance Action Plan Assessment – Final Version – 16 11 2009*, p 12
- ¹³⁴ Transparency International 2008
- ¹³⁵ TFC var bildad på ett dekret av president Mwanawasa
- ¹³⁶ I november 2010 fick ACC sina befogenheter kringskurna genom borttagandet möjligheten att väcka åtal mot tjänstemän vars tillgångar inte bedöms stå i proportion till dennes inkomst.
- ¹³⁷ de Kemp, Faust & Leiderer, 2010: Budget Support and Poverty Reduction – Discussion Paper, sid 25 och PPT-presentation de Kemp, Mars 2011
- ¹³⁸ fasta priser
- ¹³⁹ DFID et al, 2010
- ¹⁴⁰ International Save the Children Alliance 2010, s 15
- ¹⁴¹ IMF genomgång mars 2011, debriefing möte 16 mars 2011
- ¹⁴² 2008 plats 115, poäng 2,8. 2009 plats 99, poäng 3,0. 2010 plats 101, poäng 3,0
- ¹⁴³ SADEV 2010, s 2

-
- ¹⁴⁴ *Evaluation of Budget Support in Zambia, synthesis report (draft), 25 March 2011*, DIE./IOB, commissioned by BMZ, IOB and Sida, Contributions from AIID, KfW and OPM
- ¹⁴⁵ Cooperating Partner Speech, Launch of CARMMA, given by Veronica Perzanowska, First Secretary, Embassy of Sweden, Saturday 12 June 2010
- ¹⁴⁶ Cooperating Partners Speech at the Civil Society Launch of CARMMA, May 2010 f
- ¹⁴⁷ Procent uppnådda resultat var 75 % 2007, 87,5% 2008 samt 12.5% 2009 under PAFen i hälsosektorn.
- ¹⁴⁸ Man utgår från en baseline som genomfördes 2005.
- ¹⁴⁹ Report on progress under the Performance Assessment Framework for the period 2009-2011, s.44
- ¹⁵⁰ Report on progress under the Performance Assessment Framework for the period 2009-2011, s.44
- ¹⁵¹ Professionella hälsoarbetare innefattar läkare, ”clinical officers”, sjuksköterskor, barnmorskor, Environmental Health Technicians
- ¹⁵² EU analysis on HRH data
- ¹⁵³ Report on progress under the Performance Assessment Framework for the period 2009-2011, s.44
- ¹⁵⁴ Ministry of Health (MoH), 2007
- ¹⁵⁵ Joint Annual Review Debriefing presentation Copperbelt Province
- ¹⁵⁶ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbete med Zambia 2008-2011
- ¹⁵⁷ Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2009s 53.
- ¹⁵⁸ Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2009s 109.
- ¹⁵⁹ ACF/FSP Study Team – Policy Advisory Note, Proposed Reforms for the Zambia Fertilizer Support Programme (FSP), 27 February 2009 (www.aec.msu.edu/fs2/zambia/index.htm)
- ¹⁶⁰ ASP 2003-2008, End of programme Report. Ramböll
- ¹⁶¹ Review of the results of ASP, Zambia. Moore Stephens 2008. Commissioned by Embassy of Sweden.
- ¹⁶² SADEV 2010.
- ¹⁶³ SADEV 2010, s 34-35
- ¹⁶⁴ Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2011
- ¹⁶⁵ Proxy för total tillgång, DFID et.al., 2010
- ¹⁶⁶ Pensulo-Kasama transmission line
- ¹⁶⁷ Kina har dock inte deltagit i samordningsarbetet
- ¹⁶⁸ Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2011
- ¹⁶⁹ Övriga två år stöd till Legal Resources Foundation (4 MSEK) och National Legal Aid Clinic for Women (8 MSEK).
- ¹⁷⁰ SADEV 2010, p 64-65
- ¹⁷¹ Diakonia, 2010
- ¹⁷² Antalet artiklar i media som tog upp barns rättigheter ökade signifikant.
- ¹⁷³ The office of the Commissioner for Children
- ¹⁷⁴ Save the Children Sweden (SCS), 2010
- ¹⁷⁵ The Constitution of Zambia Bill 2010
- ¹⁷⁶ Diakonia, 2010
- ¹⁷⁷ Diakonia, 2010
- ¹⁷⁸ Sadev 2010 och Sida 2011 Zambia Results assessment
- ¹⁷⁹ Ministry of Finance and National Planning (MoFNP), 2010b
- ¹⁸⁰ Sveriges Ambassad i Lusaka, 2010: Zambia & Sweden - 45 years of development cooperation
- ¹⁸¹ Atlas Copco, Sandvik, SKF, ABB, Ericsson, Kinnevik (Bayport Finance), Scania (Hazida Motors), Volvo Trucks (Time Trucking) samt minst sex egenföretagare inom olika branscher.
- ¹⁸² Oxford Policy Management (OPM), 2010