

Resultaten av den svenska samarbetsstrategin för Zambia 2008 - 2011

SADEV Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
Box 1902, 651 19 Karlstad

SADEV REPORT 2010:2 RESULTATEN AV DEN SVENSKA SAMARBETSSTRATEGIN FÖR ZAMBIA 2008-2011

Copyright: SADEV
SADEV Rapporten är tillgänglig på www.sadev.se
Tryckt i Karlstad 2010

ISSN 1653-9249
ISBN 978-91-85679-20-1

Regeringen
Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

Resultaten av den svenska samarbetsstrategin för Zambia 2008 - 2011

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) har i regeringsbeslut den 22 oktober 2009 (UF2009/71317/USTYR) fått i uppdrag att under perioden 2010 - 2012 genomföra en serie utvärderingar av samarbetsstrategier i det svenska utvecklingssamarbetet. Utvärderingarna ska utvärdera resultaten av de verksamheter som får svenskt stöd inom ramen för samarbetsstrategier. För att följa principer om biståndseffektivitet anger regeringen att SADEV i första hand ska basera utvärderingarna på befintligt material.

Enligt uppdraget ska SADEV redovisa en till tre utvärderingar per år under 2010-2012. En första utvärdering ska redovisas senast den 15 juni 2010. Med bifogade rapport redovisas den första utvärderingen inom uppdraget.

I detta ärende har generaldirektör Gunilla Törnqvist beslutat. Projektledare Mats Alentun har varit föredragande. I handläggningen har också utvärderarna Eva-Marie Kjellström, Bo Sjö och Sofia Westberg deltagit.

Juni, 2010

Gunilla Törnqvist

Sammanfattning

SADEV har enligt regeringsbeslut den 22 oktober 2009 fått i uppdrag att genomföra en serie utvärderingar av samarbetsstrategier. Enligt uppdraget ska ”resultaten av den verksamhet som får svenskt stöd inom ramen för en samarbetsstrategi utvärderas.”¹

Denna utvärdering avser den första samarbetsstrategin som SADEV tagit sig an och omfattar samarbetsstrategin för Zambia 2008-2011. Samarbetsstrategin anger åtta samarbetsområden varav hälsa och HIV/AIDS, jordbruk, samt energi utgör huvudsektorer. Demokratisk samhällsutveckling – stöd till offentlig sektor, utveckling av näringslivet och den finansiella sektorn, samt urban utveckling är områden som ska fasas ut under strategiperioden. De två övriga områdena är stöd till det civila samhället respektive fattigdomsminskning genom budgetstöd.

Det övergripande syftet med utvärderingen är att bidra till lärande samt att kunna användas för ansvarsutkrävande. Resultaten har bedömts enligt kriterierna relevans, måluppfyllelse och effektivitet, vilka har brutits ned till åtta utvärderingsfrågor. Nedan ges en sammanfattning av de slutsatser som SADEV dragit utifrån utvärderingsfrågorna.

För att bedöma strategiportföljens relevans har SADEV utgått från det övergripande målet för Sveriges samarbetsstrategi och de specifika svenska målen per samarbetsområde. Det övergripande målet är *ett effektivt genomförande av Zambias utvecklingsstrategi (Fifth National Development Plan) för att minska fattigdomen, stärka demokratin, stimulera bred tillväxt i ekonomin och nå millennieutvecklingsmålen*. SADEV har bedömt att de samlade insatserna, såsom de utformats, är relevanta i förhållande till både det övergripande målet för strategin och de specifika svenska målen per samarbetsområde.

Av regeringens tre tematiska prioriteringar, jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter, samt miljö och klimat, bedömer SADEV att jämställdhet samt demokrati och mänskliga rättigheter är relativt väl integrerade i insatserna. Däremot har SADEV funnit att miljö och klimat inte integrerats i lika stor omfattning som de övriga.

SADEV drar slutsatsen att ett fåtal insatsspecifika mål har uppfyllts på *impact*- och *outcome*-nivå. En av orsakerna till att de inte är fler är att flera insatser pågått så kort tid att resultat på *impact*-nivå ännu inte kan förväntas. Samtidigt menar SADEV att resultatuppfyllelse på *impact*- och/eller *outcome*-nivå hade kunnat förväntas för de insatser som pågått länge eller de som nyligen avslutats, t.ex. på området näringslivsutveckling, men att så inte är fallet. På hälsoområdet uppvisas däremot positiva indikatorer på *impact*-nivå med bl.a. minskad mödra- och spädbarnsdödlighet. Inom jordbruksområdet uppvisades resultat på *impact*-nivå och *outcome*-nivå i samband med att ett större stöd avslutades under slutet av 2008, men risken att resultaten inte håller över tid är överhängande p.g.a. ohållbar organisatorisk utformning av verksamheten.

¹ UF2009/71317/USTYR, s.1.

Samtidigt noterar SADEV att förutsättningar har skapats, eller är på väg att skapas, för att på *output*-nivå bidra till resultat på *outcome*-nivå. Det gäller demokratistödet, stödet till organisationer inom jordbrukssektorn och de utfasade insatserna inom urban utveckling. Flera av insatserna inom dessa områden har drabbats av förseningar, vilket delvis förklarar bristen på resultat på *outcome*- och/eller *impact*-nivå. De pågående insatserna på energiområdet är relativt nya, aktiviteterna pågår, men det är alltför tidigt att förvänta sig konkreta resultat.

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 millennie-utvecklingsmålen. Det kan inte uteslutas att budgetstödet har bidragit till att skapa förutsättningar för denna positiva utveckling.

Tillräckliga data saknas för att systematiskt bedöma stödet till lokala partnerorganisationer genom Diakonia och Svenska Rädda Barnen (SCS). Dock har otvivelaktigt en rad aktiviteter genomförts för att främja ansvarsutkrävande och transparens inom den offentliga förvaltningen.

Som underlag för sina insatsbedömningar har Sida regelbunden rapportering, utvärderingar, halvtidsöversyner, offentlig statistik m.m. till sitt förfogande. Det material som SADEV har tagit del av är av varierande kvalitet. Exempelvis kan nämnas den regelbundna rapporteringen som generellt sett är fokuserad på aktiviteter, och där uppföljning, analys och koppling till insatsernas mål är mindre framträdande eller närapå saknas. Denna omständighet gör det svårt att påvisa eventuella resultat på *outcome*- och/eller *impact*-nivå, vilket i sin tur borde innebära svårigheter för Sida att göra adekvata bedömningar av insatsernas utveckling.

För insatserna i stort drar SADEV slutsatsen att målen är mycket ambitiösa i förhållande till vad man kan förvänta sig vara genomförbart. Samtidigt är Sida medveten om att kapacitetsbegränsningar och korruptionsrisker finns inom förvaltningen. Stödet till *Public Expenditure Management and Financial Accountability Reform* (PEMFA) och *Public Service Management Support Programme* (PSM), samt indirekt stödet till organisationer i det civila samhället, syftar till att främja en förstärkning av kapaciteten. Trots detta noterar SADEV att den korruptionsriskbedömning som gjorts av hälsosektorn varit otillräcklig. Med tanke på stödets utformning borde en mer noggrann riskbedömning och uppföljning ha gjorts.

Under 2009 kom förskingringar att uppdagas inom hälsosektorn, vilket ledde till inställda svenska utbetalningar inom hälsoområdet och som generellt budgetstöd. De totala utbetalningarna har, framförallt av den anledningen, blivit väsentligt lägre än väntat. Den planerade utvidgningen av stödet till hälsa och generellt budgetstöd har därmed inte kunnat fortgå som planerat. Vidare har den planerade utvidgningen av jordbruksstödet inte ägt rum då den volymmässigt största delen av stödet fortfarande är under beredning. Stöden till energisektorn och civila samhällets organisationer (CSO) har däremot utvidgats som planerat. Utfasning av demokratistödet och stödet till urban utveckling är på god väg att genomföras. Näringslivsstödet har redan fasats ut i enlighet med samarbetsstrategin.

SADEV har noterat att Sveriges ambitionsnivå är hög beträffande att vara pådrivande inom givarsamordningen, samt inom arbetet med uppfyllandet av Parisdeklarationens principer. Detta artikuleras främst genom en särskild mekanism för givarsamordning – *Joint Assistance Strategy Zambia (JASZ)*². Sverige finns representerat i samtliga ledartrojkor inom de tre huvudsektorerna, och innehar även periodvis ordförandeskapet i dessa. Givarsamordningen är mycket tidskrävande och kräver personella resurser, i synnerhet i rollen som ordförande. Enligt SADEVs bedömning kan behov finnas av att förstärka ambassaden i samband med att man innehar ordförandeskap inom givarsamordningen.

Målsättningen i samarbetsstrategin är att *andelen stöd som använder zambiska system för genomförande och uppföljning ökar och uppgår till minst 50 % av landallokeringen vid slutet av strategiperioden*. SADEV drar slutsatsen att Sida, enligt OECD/DACs definitioner³, i hög grad använder sig av det nationella budget- och redovisningssystemet, revisionsystemet och upphandlingssystemet. Däremot ligger användningen av de nationella systemen för finansiell rapportering under 50 %.

Sidas strategiportfölj uppvisar en blandning av biståndsformer, som av SADEV bedöms som relevant, givet den kapacitet som finns inom den zambiska förvaltningen.

Utlandsmyndigheten har aktivt tagit upp de allmänna och specifika frågor som ska föras i dialog med Zambias regering och med andra samarbetspartners. Som exempel kan nämnas Sveriges ifrågasättande av ett lagförslag som begränsar CSO handlingsutrymme och existens. SADEV har noterat att faktorer som påverkat dialogen med den zambiska regeringen negativt är till exempel politiska prioriteringar inom jordbruks- och hälsosektorn, samt uppdagad förskingring inom hälsosektorn.

² Joint Agreement Strategy Zambia

³ 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration – Definitions and Guidance for the Questionnaires, OECD/DAC, 4 januari 2008

Innehåll

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Metod	1
1.2.1	Utvärderingskriterier och utvärderingsfrågor	1
1.2.2	Datainsamling.....	2
1.2.3	Avgränsningar	3
1.2.4	Samarbetsstrategin	3
1.2.5	Rapportstruktur.....	5
2	Samarbetsområden	6
2.1	Huvudområden för samarbete	6
2.1.1	Hälsa och HIV / AIDS.....	6
2.1.2	Jordbruk	14
2.1.3	Energi	26
2.2	Utfasningsområden	35
2.2.1	Demokratisk samhällsstyrning – stöd till offentlig sektor	35
2.2.2	Utveckling av näringslivet och den finansiella sektorn	42
2.2.3	Urban utveckling.....	47
2.3	Fattigdomsminskning genom budgetstöd.....	53
2.4	Stöd till det civila samhället.....	57
2.5	Övrigt	65
3	Sammanfattande bedömningar och slutsatser	66
3.1	Relevans	66
3.1.1	Insatser i förhållande till målet i samarbetsstrategin.....	66
3.1.2	Integrering av tematiska prioriteringar	67
3.2	Måluppfyllelse	69
3.2.1	Måluppfyllelse i förhållande till strategimålen	69
3.3	Effektivitet.....	71
3.3.1	Biståndsformer	71
3.3.2	Utbetalningar	72
3.3.3	Användning av Zambias system.....	73
3.3.4	Utfasning och utvidgning av samarbetsområden.....	74
3.3.5	Dialog	74
	Bilaga 1 – Intervjuer.....	76
	Bilaga 2 – Referenser.....	80

Tabellförteckning

Tabell 1 Övrigt. Utbetalningar från <i>Programme Development Funds</i> , 2008-2009, MSEK.	65
Tabell 2 Utbetalningar per samarbetsområde, 2008-2009, MSEK	73

Faktarutor

Faktaruta 1 Hälsa och HIV/AIDS. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK	7
Faktaruta 2 Jordbruk. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK	17
Faktaruta 3 Energi. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK	28
Faktaruta 4 Demokratisk samhällsstyrning – stöd till offentlig sektor. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK	37
Faktaruta 5 Utveckling av näringslivet och den finansiella sektorn. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK	43
Faktaruta 6 Urban utveckling. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK	48
Faktaruta 7 Fattigdomsminskning genom budgetstöd. Utbetalningar, 2008-2009, MSEK	54
Faktaruta 8 Stöd till det civila samhället. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK.	58

Förkortningar

ACF	Agricultural Consultative Forum
ASP	Agriculture Support Programme
BSD	Business Service Development
CBoH	Central Board of Health
CIDA	Canadian International Development Agency
CSO	Civil Society Organization
DAC	Development Assistance Committee
DFID	Department for International Development
ERB	Energy Regulation Board
FNDP	Fifth National Development Plan
FSRP	Food Security Research Project
GRZ	Government of the Republic of Zambia
IFMIS	Integrated Financial Management Information System
ILO	International Labour Organizations
IMF	International Monetary Fund
JAR	Joint Annual Review
JASZ	Joint Assistance Strategy Zambia
JICA	Japanese International Cooperation Agency
LCC	Lusaka City Council
MACO	Ministry of Agriculture and Cooperatives
MoH	Ministry of Health
NAC	National Aids Council
NGO	Non-Governmental Organization
NHSP	National Health Strategic Plan
NSAG	Non State Actor Group
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PAF	Performance Assessment Framework
PEMFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PMEC	Payment Management and Establishment Control System
PSDRP	Private Sector Development Reform Programme
PSM	Public Service Management Component
PSRP	Public Service Reform Programme

REA	Rural Electrification Authority
REF	Rural Electrification Fund
SADEV	Swedish Agency for Development Evaluation (Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete)
SCS	Save the Children Sweden
SWAP	Sector Wide Approach
USAID	United States Agency for International Development
WHO	World Health Organization
ZGF	Zambian Governance Foundation
ZNFU	Zambia National Farmers' Union

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) har i regeringsbeslut den 22 oktober 2009 (UF2009/71317/USTYR) fått i uppdrag att genomföra en serie utvärderingar av samarbetsstrategier under 2010-2012:

”Regeringen uppdrar åt SADEV att utvärdera ett urval av samarbetsstrategier för enskilda länder. SADEV ska härvidlag utvärdera resultaten av den verksamhet som får svenskt stöd inom ramen för en samarbetsstrategi. För att följa principer om biståndseffektivitet ska SADEV i första hand basera utvärderingarna på befintligt material. Två utvärderingar ska dessutom granska samarbetsstrategin som styrdokument. SADEV ska redovisa en till tre utvärderingar per år under perioden 2010-2012. En första utvärdering ska redovisas senast den 15 juni 2010.”

1.2 Metod

I enlighet med SADEVs förslag⁴ till regeringen i maj 2009 till en flerårig plan för utvärdering av samarbetsstrategier, har SADEV valt att utvärdera resultaten av samarbetsstrategin för Zambia 2008-2011. De huvudsakliga skälen till landvalet är:

- Samarbetsstrategin för Zambia ska förnyas 2011
- Zambia är ett s.k. kategori 1-land (långsiktigt utvecklingssamarbete med Sverige)

Enligt uppdraget har SADEV valt att utvärdera *”resultaten av den verksamhet som får svenskt stöd inom ramen för samarbetsstrategin”*, samt att *”i första hand basera utvärderingarna på befintligt material.”* Denna utvärdering har inte granskat *”samarbetsstrategin som styrdokument.”*

Sverige har under många år haft ett utvecklingssamarbete med Zambia. Den nuvarande samarbetsstrategin, som trädde i kraft 2008, inkluderar till stor del stöd som initierats före nuvarande strategiperiod. Utvärderingen omfattar därmed program som pågått under en längre tidsperiod, vilket är en förutsättning för att kunna besvara utvärderingsfrågorna.

Syftet med utvärderingen är att den ska bidra till lärande (vara formativ) samt kunna användas för ansvarsutkrävande.

1.2.1 Utvärderingskriterier och utvärderingsfrågor

Resultaten har bedömts enligt kriterierna relevans, måluppfyllelse och effektivitet som bygger på OECD/DACs utvärderingskriterier. Utvärderingsfrågorna har grupperats i enlighet med dessa tre utvärderingskriterier.

⁴ SADEV: 2009/0074.

Relevans

- I vilken grad överensstämmer de enskilda insatserna med samarbetsstrategins mål?
- Hur väl har den svenska regeringens tematiska prioriteringar⁵ fått genomslag i de olika programmen?

Målnöjdhetsgrad

- I vilken grad har de uppsatta målen uppnåtts i de olika insatserna (uppdelat på de tre resultatnivåerna *output*, *outcome* och *impact*).⁶

Effektivitet

- Hur effektiv har blandningen av biståndsformer varit för att uppnå målen? Kompletterar de olika formerna varandra?
- Har de svenska utbetalningarna följt planerad nivå? Finns betydande avvikelser?
- Har Sverige lyckats koncentrera och reducera samarbetet från sex till tre huvudsektorer enligt planerna?
- Hur väl har de allmänna dialogfrågorna under nuvarande strategiperiod integrerats i de olika programmen?⁷

1.2.2 Datainsamling

Utvärderingen baseras på en grundlig genomgång av befintligt material som kompletterats med intervjuer med berörda parter. Dokument som studerats är framför allt insatsdokumentation (programdokument, bedömningspromemorior, avtal, protokoll från projektkommittéer, årlig uppföljningsinformation, revisionsrapporter, halvtidsöversyner, utvärderingar, m.m.).

För vissa samarbeten har insatsdokumentationen varit omfångsrik medan den för andra varit mer begränsad: för en del insatser föreligger både halvtidsöversyner och utvärderingar, medan det för andra insatser endast föreligger aktivitetsbaserad uppföljningsinformation. SADEV har utgått från att dokumentationen är tillförlitlig så länge som inte intervjuer eller annat motsagt detta. De för utvärderingen viktigaste dokumenten framgår av Bilaga 2.

Vid besök i Zambia den 11 – 24 mars 2010 intervjuades personal vid Sveriges ambasad, representanter för den zambiska staten och myndigheter, organisationer från det civila samhället (härefter kallade CSO), universitet, givare inom ramen för *Joint Assistance Strategi Zambia (JASZ)* (se vidare 1.2.4), samt andra utvärderare. Intervjuer hölls även med personal på Sidas huvudkontor i Stockholm.

⁵ Jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter, samt miljö och klimat.

⁶ SADEV följer OECD/DAC:s ordlista beträffande förklaringar till de tre begreppen. Med *output* menas de produkter, kapitalvaror och tjänster som en utvecklingsinsats generar. *Outcome* är en utvecklingsinsats förväntade eller uppnådda (direkta eller indirekta, avsedda eller oavsiktliga) effekter på kort och medellång sikt. *Impact* är positiva och negativa, primära och sekundära, långsiktiga effekter av en utvecklingsinsats, direkta eller indirekta, avsedda eller oavsiktliga.

⁷ De allmänna dialogfrågorna är: stärka demokratins institutioner, respekten för de mänskliga rättigheterna och medborgarnas insyn i offentlig verksamhet, samt att statens samlade resurser används effektivt enligt Fifth National Development Plan (FNDP), i syfte att minska fattigdomen – Samarbetsstrategin för utvecklingssamarbete med Zambia, juli 2008 – december 2011, s. 3.

En referensgrupp har anlitats bestående av sakkunniga på områdena hälsa och HIV/AIDS, jordbruk, samt energi.

En komplett lista över de personer som SADEV träffat, samt referenspersonerna, återfinns i Bilaga 1.

Utvärderingen har genomförts på ett transparent sätt där ambassadpersonalen och personal på Sida i Stockholm som tillhör landgruppen för Zambia fått ta del av rapporten före publicering för faktagranskning.

1.2.3 Avgränsningar

I utvärderingen ingår samtliga samarbetsområden som strategin omfattar (se vidare kapitel 3). Utgifter som inte specifikt hänför sig till något av dessa samarbetsområden, s.k. programutvecklingsmedel (*programme development funds* – PDF), ingår däremot inte.

Parallellt med denna utvärdering pågår en internationell samutvärdering av det generella budgetstödet till Zambia. SADEV har därför ägnat endast begränsad uppmärksamhet åt området fattigdomsminskning genom budgetstöd.

Inom varje samarbetsområde har antingen samtliga insatser eller ett urval av insatser valts ut för bedömning och analys. Vid urval har volymen av utbetalda medel varit vägledande. Av de MSEK 500,9 som utbetalats under perioden 2008-2009 inom samarbetsområdena, uppgår volymen för de analyserade insatserna till MSEK 486,3 d.v.s. 97 % av den totala allokeringen.

Användningen av i huvudsak sekundärdata innebär begränsningar avseende såväl djup som omfattning av observationer och analyser.

1.2.4 Samarbetsstrategin

Enligt regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier ska dessa anpassas till samländernas egna strategier för fattigdomsbekämpning och harmoniseras med andra biståndsgivare.⁸ I Zambia har givargruppen utvecklat JASZ i linje med Zambias femte nationella utvecklingsplan *Fifth National Development Plan* (FNDP).⁹

Övergripande mål för den svenska samarbetsstrategin (2008 - 2011) är "ett effektivt genomförande av Zambias utvecklingsstrategi (FNDP) för att minska fattigdomen, stärka demokratin, stimulera bred tillväxt i ekonomin och nå millennieutvecklingsmålen."¹⁰ Strategin är kopplad till JASZs mål att stödja FNDP:s mål. Vägledande principer för samarbetet är icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och ansvarstagande i syfte att främja rättighetsperspektivet och utsikterna för de fattiga. De tre tematiska prioriteringarna för den svenska regeringen - jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter, samt miljö och klimat - skall få genomslag i samarbetet.¹¹

Det övergripande processmålet avseende biståndseffektivitet är att den andel av det stöd som går genom Zambias egna nationella system för budgetering, revision, upphandling och rapportering ska uppgå till minst 50 % av landallokeringen i slutet av

⁸ Riktlinjer för samarbetsstrategier UD2005/24624/GU, s.7.

⁹ Givargruppen som skrivit under JASZ består av 12 bilaterala givare (inklusive Sverige), internationella banker, EU och FN-organisationer.

¹⁰ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Zambia, juli 2008 – december 2001, s.2.

¹¹ Ibid, s.3.

strategiperioden¹². Volymen för samarbetet uppskattades i samarbetsstrategin till cirka SEK 1,5 miljarder för perioden 2009-2011 (exklusive lån, stöd till Zambia i regionala program, samt humanitärt bistånd).¹³

Regeringens riktlinjer anger att utvecklingssamarbetet ska öka fokus på programstöd och minska antalet sektorer och områden som erhåller stöd.¹⁴ Förutom fortsatt stöd till det civila samhället och generellt budgetstöd, ska Sverige minska antalet huvudsakliga samarbetsområden från sex till tre enligt samarbetsstrategin. De strategiska valen för stödet baseras på analyser av fattigdomen i landet, principer för arbetsfördelning som överenskommits i JASZ, åtaganden av andra givare och Sveriges komparativa fördelar efter samråd med den zambiska regeringen.¹⁵

Områden för fortsatt stöd är:

- Hälsa och HIV/AIDS
- Jordbruk
- Energi

Utfasningsområden är:

- Demokratisk samhällsstyrning - stöd till offentlig sektor
- Utveckling av näringslivet och den finansiella sektorn
- Urban utveckling

Övrigt är:

- Fattigdomsminskning genom budgetstöd
- Stöd till det civila samhället

Sektorprogramstöd ges idag endast till hälsosektorn. Under strategiperioden är det tänkt att Sverige ska hjälpa Zambia att utveckla ett sektorsprogramstöd gällande jordbrukssektorn. Däremot planeras inte något sektorprogramstöd för energisektorn.¹⁶

Samarbetsstrategin förutsätter en löpande dialog med samarbetslandet och andra givare. Allmänna frågor för strategisk dialog är enligt strategin att stärka demokratins institutioner, respekten för mänskliga rättigheter och medborgarnas insyn i offentlig verksamhet, samt en effektiv användning av statens samlade resurser i enlighet med FNDP för att minska fattigdomen.¹⁷

Inom ramen för JASZ finns i givargruppen en ledande trojka bestående av tre givare för varje sektor. Sverige sitter med i tre av dessa: hälsa, jordbruk och energi. Trojkan fungerar som en kontaktyta för politisk dialog mellan den zambiska regeringen och givargruppen.¹⁸ Förutom de allmänna dialogfrågorna enligt ovan, finns även dialogfrågor för varje sektor som respektive givargrupp ska ta upp med den zambiska

¹² Ibid, s.1-2.

¹³ Ibid, s.1-2.

¹⁴ Riktlinjer för samarbetsstrategier UD2005/24624/GU, s.5.

¹⁵ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Zambia, juli 2008 – december 2011, s.1

¹⁶ Ibid, s.9.

¹⁷ Ibid, s.3.

¹⁸ Terms of Reference för ansvarsområdet för respektive kategori "trojka, aktiv och passiv givare" finns framtagna i JASZ.

regeringen och som anges i Sidas resultatmatris för samarbetsstrategin.¹⁹ Dessa sektorspecifika dialogfrågor förklaras närmare i respektive avsnitt "samarbetsområden" i utvärderingen.

1.2.5 Rapportstruktur

I kapitel 2 görs en detaljerad genomgång av de åtta samarbetsområdena. Kapitel 3 består av sammanfattande bedömningar och slutsatser.

¹⁹ Results Matrix for the Swedish Cooperation Strategy, Sida

2 Samarbetsområden

I föreliggande kapitel presenteras varje samarbetsområde var för sig utifrån de åtta utvärderingsfrågorna. Samarbetsområdena är indelade i huvudområden för samarbete, utfasningsområden, stöd till det civila samhället, samt fattigdomsminskning genom budgetstöd. Utöver samarbetsområdena presenteras också en ”övrigt”-post.

2.1 Huvudområden för samarbete

2.1.1 Hälsa och HIV/AIDS

Fattigdom och hälsa är nära sammanlänkade, såsom även utveckling och hälsa. Förbättrad hälsa bidrar till ekonomisk utveckling, vilket i sin tur förväntas leda till ett bättre allmänt hälsotillstånd, och i ett längre perspektiv är bättre barnhälsa en förutsättning för en friskare vuxen befolkning.²⁰ Zambia har en hög sjukdomsbörda. Malaria och HIV/AIDS är de främsta sjukdomsorsakerna.²¹

FNDP-målet för hälsa är att förbättra det zambiska folkets hälsostatus i syfte att främja socio-ekonomisk utveckling i linje med millennieutvecklingsmålen, samt minska spridningen av HIV/AIDS.

Det specifika svenska strategimålet är 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.

Sverige har en lång tradition av att stödja hälsosektorn i Zambia. År 2006 var Zambia Sidas största mottagare av hälsostöd.²² Tidigare stöd hade visat positiva resultat, bland annat i form av ökad och mer förutsägbar finansiering av distriktshälsovården, samt genom utveckling av ekonomi- och informationssystem som nu tagits i bruk, med bättre hälsoindikatorer som följd. Vissa indikatorer pekar på att hälsosituationen förbättras, andra visar inte på någon förändring, och några visar rentav på försämringar under de senaste 20 åren. En allvarig nedgång i några av de viktigaste indikatorerna sågs under 1990-talet, men under det senaste decenniet, då några väsentliga förbättringar genomförts, har indikatorerna för grundläggande hälsovårdsservice förbättrats.²³

I Zambia är hälsosektorn organiserad på tre nivåer med *Ministry of Health* (MoH) på central nivå, i nio provinser och i 72 distrikt. MoH står för ungefär 50 % av hälso- och sjukvården i Zambia. Andra leverantörer är till exempel *Churches Health Association of Zambia* (CHAZ), som är nära knuten till det nationella hälsosystemet. Personalen finansieras till stor del av MoH, privata kliniker och traditionella *healers*.²⁴

²⁰ FNDP, s. 160

²¹ Joint Annual Review for 2008, s.1

²² Progress in Health Development, Sidas contributions 2006, s.23

²³ Progress in Health Development, Sidas contributions 2006, s.51-52

²⁴ Assessment memo: National Health Strategic Plan 2006-2011, s.9

Under de senaste decennierna har hälso- och sjukvården i Zambia varit föremål för ett antal reformer. Beslutet att avskaffa *Central Board of Health* (CBoH) innebar en stor förändring på systemnivå och ledde till en betydande omstrukturering med början 2005 då CBoH slogs samman med MoH.²⁵

Harmoniseringsprocessen i Zambia, manifesterad i framför allt JASZ, påverkar starkt utvecklingsagendan på hälsoområdet. I linje med principerna i Parisdeklarationen är avsikten att färre parter ska vara verksamma inom hälso- och sjukvårdssektorn. Ett stort antal samarbetspartners är emellertid fortfarande engagerade i sektorn. Enligt JASZ *Matrix* för arbetsfördelning har Sverige en ledande roll i samordningen av stöd till hälsosektorn. Sverige har ingått avtal med Nederländerna om delegerat partnerskap, där Sverige förvaltar MEURO 71 av holländska medel under perioden juli 2006 till december 2011.

Faktaruta 1 Hälsa och HIV/AIDS. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK

FNDP:s mål: Förbättra det zambiska folkets hälsostatus i syfte att främja socioekonomisk utveckling i linje med millennieutvecklingsmålen, samt minska spridningen av HIV/AIDS Specifikt svenskt strategimål: 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, <u>samt</u> minskad spridning av HIV/AIDS			
Insats	Mål	Utbetalt 2008	Utbetalt 2009
<i>National Health Strategic Plan</i> 2006-2011	Förbättra det zambiska folkets hälsostatus i syfte att främja socioekonomisk utveckling i linje med millennieutvecklingsmålen ²⁶	104,2	60,0
Stöd till krisplan för hälsopersonal 2006-2011	Förbättra det zambiska folkets hälsostatus i syfte att främja socioekonomisk utveckling i linje med millennieutvecklingsmålen ²⁷	19,7	1,9
<i>National Aids Council</i> 2007-2009	Förebygga, stoppa och vända spridningen och effekterna av HIV och AIDS till 2010 ²⁸	4,9	1,5
<i>Trendsetters SRH Project</i>		0,1	0,1
Stöd till PPAZ		0,1	0,0
Totalt		129,0	63,4

Källa: Finansiell rapport från Sidas "Plussystem"

²⁵ NHSP s.7

²⁶ FNDP

²⁷ FNDP

²⁸ National AIDS Strategic Framework (NASF) 2006-2010

Svenskt bistånd ges för genomförandet av *National Health Strategic Plan* (NHSP) 2006-2011²⁹ och som stöd för att förstärka *National Aids Council* (NAC) strategiska plan, som spänner över tre år. Stödets syfte är att komma tillrätta med personalkrisen i hälsosektorn, hög sjukdomsburda med AIDS som en av de främsta dödsorsakerna, hög barna- och mödradödlighet, samt strukturella frågor som otillräcklig finansiering av hälsosektorn. Den svenska politiken för global utveckling (PGU), Perspektiv på fattigdom, Sidas Hälso-policy, Sveriges internationella politik för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, samt samarbetsstrategin för Zambia, är tillämpliga riktlinjer och strategier för hälsostödet.³⁰

Faktarutan på sidan 7 sammanfattar mål, tidsperiod och utbetalningar under 2008 och 2009 för utvärderade insatser (blåmarkerade insatser ingår inte i utvärderingen).

De zambiska hälsoprioriteringarna slås fast i **NHSP**, vilken vidare konkretiseras i årliga handlingsplaner på såväl nationell som distriktsnivå. Dessa planer formuleras av MoH, förankras med givarna innan de antas, och följs upp årligen. Framstegen följs därutöver upp genom regelbundna möten i en arbetsgrupp för *Monitoring and Evaluation*, genom möten inom *Sector Advisory Group*, genom *Joint Annual Review* (JAR), samt genom halvtidsöversyner och slutgiltiga översyner. JAR utförs gemensamt av MoH, CSO och givargruppen, och omfattar dokumentstudier, studieresor och utarbetandet av rapporter. Rekommendationerna från JAR fångas upp i de nästkommande årliga planerna.

Under 2008 genomfördes en halvtidsöversyn av en oberoende granskningsgrupp.³¹

Den fjärde NHSP är ett försök att påverka sjukdomsbilden i Zambia genom att påskynda uppnåendet av millennieutvecklingsmålen och andra nationella prioriteringar. På grund av mycket begränsade resurser är NHSP starkt inriktad på att uppnå de nationella prioriteringarna på hälsoområdet, vilket inkluderar att lösa personalkrisen i hälsosektorn, att hantera prioriteringarna för de nationella hälsomålen, inklusive millennieutvecklingsmålen, samt säkerställa att prioriterade system och tjänster erhåller nödvändigt stöd.³²

NAC samordnar, främjar samt bidrar till att öka medvetenheten om sektorövergripande insatser mot HIV/AIDS i Zambia. Ett större antal givare är engagerade inom HIV/AIDS. Behandling finansieras vertikalt genom olika globala fonder. Finansiering av insatserna regleras genom en gemensam överenskommelse mellan cirka åtta givare, däribland Sverige. Många aktörer är representerade i NACs råd: privata sektorn, icke-statliga organisationer, ungdomsorganisationer, trosbaserade organisationer och människor som lever med HIV och AIDS. Rådet har ett sekretariat, som rapporterar till en ministerkabinettkommitté, som leds av hälsoministern.

Den ökade satsningen på HIV/AIDS drar till sig mycket resurser. Utöver behovet av brosmsmedicin och sjukvårdsmaterial, behövs också hälso- och sjukvårdspersonal. Brist råder på personal med tillräcklig utbildningsnivå, och den personal som finns räcker inte heller till i antal. Dessutom undergrävs den ordinarie hälso- och sjukvården, som är avgörande för en framgångsrik kamp mot alla sjukdomar, inklusive

²⁹ Assessment memo: National Health Strategic Plan 2006-2011, s. 7-9

³⁰ Assessment memo: National Health Strategic Plan 2006-2011, s.9

³¹ Zambia NHSP IV, MTR, Final Report, 17/11/2008

³² NHSP s.11

HIV/AIDS, av att personalen via incitamentstrukturer tenderar att röra sig mot de vertikala HIV/AIDS-programmen.³³

NACs uppgift är att minska de personliga, sociala och ekonomiska konsekvenserna av HIV, AIDS, sexuellt överförbara sjukdomar och tuberkulos. Det ska uppnås genom stöd till utveckling och samordning av policyer, planer och strategier för att förebygga och bekämpa sjukdomarna; att ge råd till regeringen, hälsoinstitutioner och andra organisationer om policyer, planer och strategier för att förebygga och bekämpa sjukdomarna; att säkerställa tillgången på och spridningen om information; utveckla en nationell forskningsagenda och strategisk plan till att omfatta en strävan efter ett botemedel mot HIV/AIDS; samarbeta med andra forskningsinstitutioner; stödprogram om förebyggande vård och behandling; samt resursmobilisering och tekniskt stöd och vägledning om sjukdomarna. Under de senaste åren har NAC kunnat sprida kunskap om sin verksamhet genom att utlokalisera verksamheten och starta arbetsgrupper på såväl regional som lokal nivå.

Insatser i förhållande till målet i samarbetsstrategin

Stödet till NHSP och NAC ligger väl i linje med målet i den svenska strategin.³⁴

Zambias egna prioriteringar ligger också de väl i linje med de prioriteringar och specifika frågor som lagts fram av Sverige. Genom utformningen av insatserna beaktar Sverige i egenskap av givare komplexiteten med de vertikala programmen, kopplingen mellan fattigdom och hälsa, samt personalkrisen inom hälsosektorn.

Stödet bedöms som konsekvent och relevant för att uppnå samarbetsstrategins mål.

Integration av tematiska prioriteringar

Jämställdhetsprioriteringen är i viss mån integrerad i insatserna, men utrymme finns för ytterligare förbättringar.

I Zambia är skillnaderna mellan könen stora i hälsoutfall, huvudsakligen i form av sjuklighet och dödlighet. Den nationella jämställdhetspolitiken från år 2000 fastställer att jämställdhet ska behandlas som en övergripande fråga inom alla ministerier i landet, inklusive MoH. Könsskillnader i tillgången till vård, samt hälsoeffekter, har emellertid inte rönt nödvändig uppmärksamhet.

Jämställdhet tas upp i NHSP, och det finns planer på att ytterligare integrera frågan. I praktiken ses väldigt lite resultat: jämställdhetspolicyer i NHSP översätts inte i konkreta handlingsplaner; i den officiella statistiken sker ingen insamling av könsuppdelade data; det finns få kvinnor i ledande befattningar på samtliga nivåer inom den offentliga sjukvården och förståelsen för jämställdhetsintegrering är fortfarande begränsad.³⁵ MoH pekar på ett antal åtgärder för att driva jämställdhetsfrågorna framåt, t.ex. att utveckla en särskild handlingsplan för ökad jämställdhetsintegrering, sträva mot könsbalans vid rekrytering och kompetensutveckling i verksamheten, utarbeta riktlinjer för, samt anta, en multisektoriell strategi för att integrera

³³ Assessment Memo: Zambia National Health Strategic Plan 2006-2011, s.13

³⁴ CCS Zambia 08-11, s. 5

³⁵ NHSP s. 69

jämställdhetsfrågan, samt fastställa tydliga modeller för uppföljning och utvärdering, som kan visa på framsteg i jämställdhetsarbetet.³⁶

Halvtidsöversynen av NHSP drar slutsatsen att även om jämställdhet beaktas i planerna, så har *"väldigt lite om alls några konkreta åtgärder vidtagits för att omsätta strategier i handling, och som har återspeglats på program- och aktivitetsnivå. Följaktligen har programmen på hälsoministeriet inte tagit jämställdhet i beaktande."*³⁷ På MoH råder brist på personal utbildad i jämställdhet. Jämställdhetsenheten, som en gång fanns inom CBoH, inrättades aldrig efter sammanslagningen av CBoH och MoH.

I samband med utarbetandet av den nya hälsostrategiska planen har Sida och kanadensiska Cida bidragit till att dokumentet redan i utkastform genomgått *genderscreening*, eftersom detta är en svag punkt i den nuvarande strategiska planen.

Prioriteringen **mänskliga rättigheter** och hälsa är i viss mån integrerad i insatserna, men utrymme finns för ytterligare förbättringar.

Halvtidsöversynen av NHSP visar att begreppet hälsa som en mänsklig rättighet inte är tydligt varken för brukare, politiker eller för personalen inom hälsosektorn. NHSP är inte tillräckligt tydlig vad gäller tillhandahållande av stöd för att vägleda brukare av hälso- och sjukvårdstjänster så att de på ett mer upplyst och informerat sätt kan bli varse sina rättigheter och därmed ställa högre krav på den service som erbjuds.

Under 2008 genomförde Sida och *World Health Organization* (WHO) en översyn av jämställdhet och mänskliga rättigheter kopplat till NHSP. Studien gav rekommendationer till MoH om hur de kan integrera jämställdhet och mänskliga rättigheter i sjukvården i allmänhet, och i hälso- och sjukvårdens strategiska planer i synnerhet. Halvtidsöversynen kunde inte finna några bevis för att MoH har följt upp rekommendationerna.

I halvtidsöversynen av NHSP dras även slutsatsen att behov finns av att ta ett kraftigare jämställdhets- och rättighetsperspektiv på programmering, planering och beslutsfattande i hälsosektorn. Inom hälsoministeriet finns ett behov av att utbilda personal i kopplingen mellan hälsa, jämställdhet och mänskliga rättigheter.³⁸

Den tematiska prioriteringen **miljö och klimat** är inte integrerad i insatserna. I bedömningspromemorian nämner Sida i huvudsak riskerna med utgångna läkemedel som ett viktigt miljöproblem inom hälsosektorn.³⁹ SADEV noterar avsaknaden av en miljökonsekvensbedömning i syfte att ytterligare integrera frågor om miljö och klimat i hälsoinsatserna.

De tematiska prioriteringarna⁴⁰ bedöms av SADEV att i viss mån vara integrerade i insatserna på hälsoområdet, med undantag för miljö och klimat som inte integrerats.

Målpuppfyllelse

Det övergripande målet i **NHSP** är att ytterligare förbättra hälsotjänsterna i syfte att nå de nationella prioriteringarna inom hälsa, samt millennieutvecklingsmålen. Vidare

³⁶ NHSP s. 69

³⁷ Zambia NHSP IV, MTR, Final Report, 17/11/2008, s.142

³⁸ Zambia NHSP IV, MTR, Final Report, 17/11/2008, s.148

³⁹ Assessment Memo: Zambia National Health Strategic Plan 2006-2011, s. 37

⁴⁰ Jämställdhet, Demokrati och mänskliga rättigheter och Miljö och klimat

identifierar NHSP tio nationella prioriterade områden inom hälsa, som tar avstamp i millennieutvecklingsmålen och andra nationella hälsoprioriteringar. De prioriterade områdena kan delas in i fyra kategorier: personalkrisen i hälsosektorn, prioriterade insatsområden för folkhälsa, klinisk vård, samt prioriterade diagnos- och stödssystem.⁴¹

Halvtidsöversynen är mycket positiv i sina slutsatser om resultaten av NHSP. Där anges att det *"beträffande tillhandahållande av tjänster, så är det mest framstående resultatet väsentliga förbättringarna beträffande spädbarnsdödlighet, barnadödlighet och mödradödlighet."*⁴² Några av de mål som fastställts till slutet av NHSP har redan uppnåtts och/eller har överträffats. Kopplingen mellan de förbättrade resultaten och insatserna/programmen på hälsoområdet är något problematisk, även om det tycks finnas ett samband mellan några av de vertikala programmen och minskad spädbarns- och barnadödlighet. Förklaringen till den minskade mödradödligheten är oklar.⁴³

Halvtidsöversynen bedömer vidare att den övergripande planerings- och budgetprocessen inom MoH går framåt. Planeringsprocessen på distriktsnivå bedöms vara mycket participatorisk, och överlag verkar planeringen på olika nivåer ha en positiv inverkan på utbetalningsnivån.

Det är viktigt att uppmärksamma att halvtidsöversynen genomfördes innan oegentligheterna inom hälsosektorn blev kända. Utvecklingen inom hälso- och sjukvården efter översynen visar att det kanske låg lite för mycket av entusiasm, och lite för lite fakta, bakom bedömningarna.

I bedömningspromemorian för hälsostödet tar Sida upp fyra utmaningar för hälso- och sjukvårdssektorn: HIV/AIDS-epidemin, den höga mödradödligheten, personalkrisen samt finansieringen av sektorn. SADEV noterar att till exempel styrning av och ledarskap inom sektorn, och korruption, inte nämns bland utmaningarna.⁴⁴

Vad gäller riskbedömningen som Sida gör av korruption i beredningen av hälsostödet, så är den ganska kortfattad. I den anger Sida att risk för korruption föreligger, att det finns en historia av dålig förvaltning av medel inom hälsoministeriet, samt att: *"i samband med arbetet med att utveckla system inom SWAP för att garantera insyn och ansvar, så är det allmänna intrycket att stora bedrägerier i sektorn nu är extremt svåra att komma undan med. Småskalig korruption blir också mer och mer synlig genom de olika tekniska arbetsgrupperna, samt möten mellan givarna och hälsoministeriet, och personalen på hälsoministeriet är mycket medveten om riskerna för korruption."*⁴⁵

SADEV noterar att ingen ytterligare korruptions/riskanalys görs, och att inga övriga behov för kontrollverksamheten nämns. Enligt Parisagendan ska givarna använda sig av zambiska system för uppföljning och kontroll, och man upplever därigenom en slitning mellan att å ena sidan följa Parisagendan, å andra sidan genomföra den egna kontrollen av medlen.

⁴¹ NHSP s. 20

⁴² Zambia NHSP IV, MTR, Final Report, 17/11/2008, s. xvi

⁴³ Zambia NHSP IV, MTR, Final Report, 17/11/2008, s. xvi

⁴⁴ Assessment Memo: Zambia National Health Strategic Plan 2006-2011, s.12

⁴⁵ Assessment Memo: Zambia National Health Strategic Plan 2006-2011, s.36

I bedömningspromemorian för stödet till **NAC** betraktas korruptionsrisken som "moderat".⁴⁶

Som en följd av att oegentligheter inom hälsosektorn avslöjades under våren 2009, ställde Sida in betalningarna till NHSP för samma år. Som ett villkor för ett återupptaget stöd, har Zambias regering åtagit sig att genomföra en handlingsplan, *the Governance Action Plan*. Sidas bedömning av genomförandet av handlingsplanen är att regeringen i Zambia visar en vilja att uppfylla sina åtaganden.

Det svenska stödet till hälsosektorn följer FNDP och JASZ. Insatserna bedöms som både relevanta och i viss utsträckning kompletterande.

Biståndsformer

Samarbetspartnernas stöd är samordnat genom en SWAP-mekanism som inkluderar portföljfinansiering⁴⁷ av distriktshälsovård och sjukhus. Den tidigare portföljen utvecklades till en utökad portfölj för sektorprogramstöd.⁴⁸ Stödet omfattar även ett delegerat partnerskap, där Sverige agerar som representant för Nederländernas ambassad i Lusaka, till ett belopp på MEURO 71 över en dryg femårsperiod 2006-2011.⁴⁹ Huvuddelen av stödet består av stöd till den utökade hälsoportföljen.

Givarsamordning i allmänhet och samordning inom hälsosektorn i synnerhet, har i decennier stått på dagordningen i Zambia. Ett stort antal givare är inblandade i hälsosektorn, och Sverige spelar en central roll. Arbetsbördan i samband med harmoniseringen är tung, och den tid som ägnas åt att leda funktionen är betydande. Bedömningspromemorian för stödet till hälsosektorn ägnar föga uppmärksamhet åt samordnarrollen och därmed sammanhängande krav. SADEV konstaterar att ingen egentlig bedömning har gjorts av Sveriges nuvarande höga nivå av engagemang inom givarsamordningen, dess arbetsformer, samt vilka resurser som krävs för att utföra de uppgifter man som samordnare åläggs. En kostnadsanalys bör göras, och vägas mot nyttan av samordningen givet dess nuvarande form. SADEV väcker också frågan om ambassaden, med befintliga tillgängliga resurser, kan utföra alla arbetsuppgifter som är förbundna med att leda givarsamordningen utan att ytterligare resurser ställs till förfogande.

Under strategiperioden har stödet till MoH inte till fullo kompletterats med ett starkt stöd till det civila samhället. Detta är något som ambassaden/Sida är medveten om. För att stärka kontrollfunktionen rekommenderar ambassaden/Sida i samband med sektorbudgetstöd dylik komplettering. En process för att identifiera relevanta CSO har pågått under strategiperioden, och två organisationer har identifierats, *The Centre for Health and Science and Social Research* och Oxfam. Syftet med att engagera dessa organisationer är att man sökt samarbete med förespråkare för öppenhet och ansvarsutkrävande. Bedömningar av de båda organisationerna förbereds nu. En annan CSO för området sexuell och reproduktiv hälsa har också identifierats, men ännu förbereds ingen bedömning.

⁴⁶ Assessment Memo: In-depth Assessment of the NAC 3 Year Strategic Plan (2007-2009), s.16

⁴⁷ Basket funding

⁴⁸ Assessment Memo: Zambia National Health Strategic Plan 2006-2011, s.7

⁴⁹ Decision on contribution, Zambia Health Sector 2006-2010

Blandningen av stödinstrument bedöms vara relevant, men ett starkare stöd till det civila samhällets organisationer skulle behövas.

Utbetalningar

På grund av oegentligheter inom hälsosektorn, har utbetalningarna inte varit i linje med förväntningar och planer. År 2008 betalade Sverige ut MSEK 95, och år 2009 betalades, av ovan nämnda orsak, endast MSEK 40 ut.

Användning av Zambias system

Stödet till hälsosektorn ges till största delen till den utvidgade hälsoportföljen. Till stora delar används de zambiska systemen med framförallt två undantag: särskilda finansiella rapporter produceras, och stödet kanaliseras inte genom *treasury*.

Dialog

Utöver de allmänna frågorna för dialog⁵⁰ finns särskilda dialogfrågor för hälso- respektive HIV/AIDS-området. Frågor som Sverige borde ta upp i sina kontakter med MoH och/eller givare, och då det är relevant även med andra intressenter, är sexuella rättigheter och reproduktiv hälsa, jämställdhet, samt säkerställa att förebyggande arbete för att motverka spridning av HIV/AIDS ges tydlig prioritet och påverkar genomförandet av den nationella hälsoplanen.⁵¹

En av de dialogfrågor som inte finns med i strategin 2008-2011, är sjukdomsspecifika program och förstärkning av sjukvårdssystemet. År 2007 beskrev Sida det på följande sätt: *"Ett annat viktigt område för dialog är störningarna i sektorn på grund av finansieringen av sjukdomsspecifika program. Dialogen måste ske både med regeringen och med andra parter inom sektorn, men även med företrädare för Disease Specific Programs. Dialogen bör ske såväl på land-nivå som på global nivå."*⁵² Det är tydligt att detta fortfarande är en mycket viktig fråga i Zambia, till exempel i förhållande till de stora belopp som kanaliseras till de vertikala programmen, och därmed sammanlänkade personalproblem.

Resultatmatrisen innehåller också en lång rad dialogfrågor för olika nivåer inom hälsa. För den gemensamma givardialogen med Zambias regering bör fokus ligga på personalkrisen, mödravård och tillgången till rekommenderade akutanläggningar, samt sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Vidare framhålls förutsättningar och krav för övergång till sektorbudgetstöd som en svensk prioriterad dialogfråga med givare och andra partner.

För HIV/AIDS bör den gemensamma givardialogen med Zambias regering fokuseras på fortsatt och ökat regeringsåtagande i kampen mot HIV/AIDS och för ökade förebyggande insatser, samt anpassning och samordning av vertikala program med nationella system. Svenska prioriteringar i dialog med givare och andra partner är främjande av ungdomars sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter, samt att intensifiera heltäckande HIV/AIDS-förebyggande insatser som innefattar kondomanvändning.⁵³

⁵⁰ Strengthening democratic institutions, respect for human rights and citizens' insight into public activities, and effective use of the state's collected resources according to FNDP.

⁵¹ Zambia Results matrix 2009, s.2

⁵² Assessment Memo: Zambia National Health Strategic Plan 2006-2011, s. 50

⁵³ Zambia Results matrix 2009, s.8-9

SADEV har bedömt att Sverige, i den första fasen av strategiperioden, har kunnat upprätthålla en dialog med Zambias regering och givare, inte minst då Sverige varit och fortsättningsvis ingår i givartrojkan tillsammans med WHO och *Department for International Development* (DFID). SADEV har noterat att listan med dialogfrågor i de svenska dokumenten förefaller ganska lång. Dialogen är ett viktigt redskap för utveckling som Sverige disponerar och den kunde vara mer fokuserad för att uppnå förväntade resultat.

Som en följd av oegentligheterna inom hälsosektorn, och den svenska positionen till följd därav, har dialogen hämmats. Dels har klimatet för dialog förändrats, och på ömse sidor råder brist på förtroende, dels är dagordningen för dialogen med regeringen sedan maj 2009 starkt inriktad på interna processer i MoH, som ledning och styrning, och genomförandet av *Governance Action Plan*.

En fråga som komplicerar dialogen är oenighet bland givarna om deltagande i ett kinesiskt initiativ med mobila hälsoenheter. Meningsskiljaktigheterna rör främst de stora lån som detta skulle innebära⁵⁴, det faktum att mobila enheter inte finns i den nuvarande och överenskomna NHSP, bristen på insyn i processen, samt frågetecken kring genomförbarheten av så stora och högteknologiska investeringar i ett land med Zambias infrastruktur. SADEV konstaterar att ingen konsensus råder i givargruppen om hur denna fråga ska hanteras.

2.1.2 Jordbruk

En övervägande del av den zambiska befolkningen är beroende av jordbruket för sin försörjning. Jordbrukssektorn i Zambia har stor potential att bidra till ökad ekonomisk tillväxt och minskad fattigdom. Produktionen är för det mesta småskalig och domineras av kvinnor.

FNDP:s mål är att *"främja ökad och hållbar produktion, produktivitet och konkurrens inom jordbruket för att trygga tillgången på mat, generera inkomster, skapa arbetstillfällen och minska fattigdomen."*

Enligt Sida är den jordbrukspolitik som FNDP presenterar en förbättring jämfört med tidigare politik, men fördelningen av statliga medel till jordbrukssektorn har inte lett till ökad tillväxt i jordbruksnäringen.⁵⁵ Om FNDP-målen ska kunna förverkligas krävs en enhällig jordbrukspolitik, budgetdisciplin och ökad förmåga att genomföra politik och program.⁵⁶

Specifikt svenskt strategimål är att *"den fattigdomsinriktade och tillväxtbefrämjande jordbrukspolitiken i FNDP de facto genomförs och i utökad utsträckning klimatanpassas, vilket i sin tur leder till hållbar produktion, högre produktivitet och stärkt konkurrens inom jordbruket. Detta för att trygga tillgången på mat, generera inkomster, skapa arbetstillfällen och minska fattigdomen."*

Sveriges stöd är inriktat på kunskapsutveckling och säker tillgång till mat för småjordbrukare, samt utveckling av och tillgång till framför allt nationella eller regionala marknader för dessa jordbrukare. Uppmärksamhet ska ges till kvinnors och mäns

⁵⁴ 53 MUSD enligt ett ambassad-memo daterat 2009-12-09

⁵⁵ Programmen FSP (Fertilizer Support Programme) och FRA (Food Reserve Agency) är exempel på statliga jordbruksprogram. Enligt Sida erhöll dessa program under 2007 och 2008 nästan 1/3 av den totala budgeten inom jordbrukssektorn (Bedömningspromemoria, stöd till ACF 2009, s.3f).

⁵⁶ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Zambia, juli 2008 – december 2011, s.6.

olika möjligheter att bli ekonomiska aktörer. Stöd ska också inriktas på kapacitetsutveckling inom *Ministry of Agriculture and Co-operatives* (MACO) på central och distriktsnivå. Zambia påverkas starkt av klimatförändringar och frågan om hur jordbruket kan bedrivas på ett hållbart sätt vid klimatförändringar kommer därför att vara av central betydelse.⁵⁷

Av faktarutan på sidan 17 framgår de insatser som omfattas av denna utvärdering. Dessa är *Agriculture Support Programme* (ASP), *Agricultural Consultative Forum* (ACF), *Food Security Research Project* (FSRP), samt *Zambia National Farmers' Union* (ZNFU).

Syftet med **ASP** var att främja utvecklingen av hållbar försörjning bland småskaliga bönder genom att öka livsmedelssäkerheten och förbättra produktiviteten så att intäkterna av jordbruksprodukter ökar. Programmet bygger på erfarenheter från tidigare Sida-finansierade projekt inom jordbrukssektorn i Zambia.

Under strategiperioden har det direkta stödet till landsbygdens småskaliga jordbrukare via ASP kompletterats med stöd till två CSO **ACF** och **ZNFU**, för att främja gemensamma intressen och för rollen som oberoende granskare av den zambiska regeringen.

ACF är en medlemsbaserad organisation och en plattform för politisk dialog med medlemmar från den privata och offentliga sektorn.⁵⁸ Målen med stödet är att skapa ett gynnsamt förhållande för ett kontinuerligt samråd mellan centrala aktörer inom jordbrukssektorn, att ge kvalificerad rådgivning i utformningen och genomförandet av jordbrukspolitik och program, att fungera som en kanal för insamling och analys av forskningsresultat, samt samverkan mellan berörda parter. Sverige inledde sitt stöd till ACF år 2008 för ett år, samtidigt som ambassaden arbetade fram sin strategi för CSO, för att därefter stödja ACF på flerårsbasis 2009-2011.⁵⁹

Stödet till **FSRP** är en samfinansiering mellan *United States Agency for International Development* (USAID) och Sida. FSRP fick svenskt stöd 2007-2008 för att genom tillämpad forskning och insatser för politisk analys främja hållbar jordbrukssektorsutveckling, livsmedelssäkerhet och ökade inkomster på landsbygden i Zambia. FSRP tillhandahåller också utbildning för att bygga upp den analytiska kapaciteten i offentliga och privata organ som påverkar jordbruksbeslut och genomförande (*policy outreach*). FSRP är ett samarbete mellan MACO, ACF och *Michigan State University* som ger analytiskt och kapacitetssuppleveringsstöd åt FSRP.⁶⁰ FSRP:s forskning och policydokument har omfattat en rad olika ämnen, men rör i huvudsak välfärd för småskaliga jordbrukare och fattiga konsumenter i urbana områden, samt bidrar till en bättre förståelse för marknadsdynamiken för de produkter som dessa två grupper använder.

Som en del av stödet till ACF 2009-2011 ingick ACF ett underavtal med FSRP för att underlätta ett policyforskningsprogram. Tillsammans med USAID ska Sida hjälpa ACF/FSRP att förbättra samarbetet i syfte att föra de två projekten närmare varandra. Sida anser att ACF hellre ska bygga sin kapacitet för att ta fram uppdrags-

⁵⁷ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Zambia, juli 2008 – december 2011, s.6.

⁵⁸ Sammanlagt 45 medlemmar bestående av näringslivsorganisationer, enskilda organisationer, jordbruksorganisationer, privata och offentliga samarbetsorganisationer, ministerier och biståndsorganisationer.

⁵⁹ Beslut, 29/4, 2008.

⁶⁰ Beslut att förlänga stödet till FSRP 2009, s.1.

beskrivningar, föreslå metoder och därefter kontraktera andra forskningsorganisationer, i stället för att bedriva egen forskning.⁶¹ Syftet med stödet till FSRP är att stärka den lokala forskningskapaciteten och bistå ACF med analyser inför politisk debatt.

ZNFU är också en medlemsbaserad organisation med uppdrag att främja och skydda intressen hos sina medlemmar såsom småjordbrukare, företagare och andra organisationer inom jordbruket att uppnå hållbar ekonomisk och social utveckling. Stödet till ZNFU är ett gemensamt initiativ mellan Sverige, Finland och Nederländernas ambasad. Stödet syftar till att förbättra ZNFU:s forskningskapacitet och konsolidera dess lobbying och opinionsbildande funktion, att förbättra tillhandahållandet av tjänster för medlemmarna och *District Farmer Associations* uppsökande verksamhet, samt att förbättra ZNFU:s ekonomiska bärkraft att bli mindre beroende av utomstående stöd.⁶²

Dessutom har ett mindre projekt erhållit finansiering under nuvarande strategiperiod, men det ingår inte i utvärderingen. Programmet är *Agricultural Policy and Monitoring Project* som stödjer MACOs policy- och planeringsavdelning i syfte att öka avdelningens kapacitet att följa upp utvecklingen inom sektorn. Projektet omfattade perioden 2005-2007, men på grund av sen start av projektet beslutade Sida förlänga stödet till 2008. Utbetalningar har också gjorts till tre utvärderingar och till UNICEF.

Faktarutan på sidan 17 sammanfattar mål, tidsperiod och utbetalningar under 2008 och 2009 för utvärderade insatser (blåmarkerade insatser ingår inte i utvärderingen).

⁶¹ Bedömningspromemoria – stöd till ACF 2009-2011, *passim*.

⁶² Bedömningspromemoria – stöd till ZNFU 2009, s.1.

Faktaruta 2 Jordbruk. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK

FNDP:s mål: Att främja ökad och hållbar produktion, produktivitet och konkurrens inom jordbruket för att trygga tillgången på mat, generera inkomster, skapa arbetstillfällen och minska fattigdomen

Specifikt svenskt strategimål: Att "den fattigdomsinriktade och tillväxtbefrämjande jordbrukspolitiken i FNDP de facto genomförs och i utökad utsträckning klimatanpassas, vilket i sin tur leder till hållbar produktion, högre produktivitet och stärkt konkurrens inom jordbruket. Detta för att trygga tillgången på mat, generera inkomster, skapa arbetstillfällen och minska fattigdomen"

Insats	Mål	Utbetalt 2008	Utbetalt 2009
<i>Agriculture Support Programme (ASP)</i> 2003-2008	Att bidra till hållbar fattigdomsbekämpning i Zambia - genom att förbättra produktionen av grödor med hjälp av hållbara jordbruksmetoder för att ge en ökad och tryggad livsmedelsförsörjning och ett överskott av produktion för avsalu på marknaden	34,9	0
<i>Agriculture Consultative Forum (ACF)</i> 2008 2009-2011	Att facilitera ett kontinuerligt samråd mellan centrala aktörer inom jordbrukssektorn, att tillhandahålla kvalificerad rådgivning i utformningen och genomförandet av jordbrukspolitik och program, och vara en kanal för insamling, analys och utbyte av information mellan aktörerna	1,4	8,9
<i>Food Security Research Project (FSRP)</i> 2007-2009	Att stärka lokal forskningskapacitet och lämna analyser till ACF:s politiska debatt	5,2	1,0
<i>Zambia National Farmers' Union (ZNFU)</i> 2009-2012	Att förbättra ZNFU:s forskningskapacitet och att förstärka dess funktion att bedriva lobbying och opinionsbildning; påtagligt förbättra tillhandahållande av medlemstjänster och uppsökande program av <i>District Farming Associations</i> ; förbättra ZNFU:s bärkraft och generera egna inkomster genom att utveckla investerings- och affärsplaner och finansieringsalternativ; och för att stärka ZNFU:s kapacitet organisationsmässigt för att bli en resultatutvärderad förvaltning	0	1,8
<i>Agricultural Policy and Monitoring Project (APMP)</i> 2003-2009		0,5 ⁶³	0,0
<i>UNICEF Food Price Monitoring</i>		0,0	2,5
Utvärderingar		0,1	0,7
Totalt		42,1	14,9

Källa: Finansiell rapport från Sidas "Plussystem"

⁶³ Varav SEK 470.000 utgjorde norska medel delegerade till Sverige (negativ utbetalning, d.v.s. en minuspost). Utbetalda medel till programmet uppgick till SEK 940.000.

Insatserna i förhållande till målet i samarbetsstrategin

SADEV bedömer **ASP**-programmet som förenligt och relevant för de mål som sattes upp i samarbetsstrategin. Programmets mål har ett klart fattigdomsperspektiv genom att öka livsmedelssäkerheten och produktiviteten bland småjordbrukare.⁶⁴

SADEV bedömer också att stödet till de två CSO är förenligt med de strategiska målen och relevant mot bakgrund av organisationernas roll som representanter för jordbruksgrupper och andra intressenter engagerade i jordbruksutveckling, samt för deras aktiva deltagande i opinionsbildning och lobbying i den politiska dialogen med regeringen.

Stödet till **FSRP** bedöms av SADEV som relevant och överensstämmande med strategimålen då projektet stödjer tillämpad forskning som blir ett analytiskt bidrag till **ACF:s** policydebatt med regeringen.

De svenska insatserna är relevanta och kompletterande i förhållande till andra jordbruksstödsinsatser inom JASZ och följer den zambiska biståndspolitik. Enligt JASZ ska särskild uppmärksamhet ägnas åt ökat bistånd till sektorn för att nå Maputodeklarationens mål⁶⁵ om att tio procent av budgeten för jordbruket ska användas för att bekämpa bristen på offentliga investeringar i produktivitetshöjande aktiviteter.

Vidare förtjänar antagandet av *Draft Agriculture Marketing Act* uppmärksamhet. Andelen offentligfinansierade konkurrenssnedvridande subventioner bör minska, medan den offentliga finansieringen bör öka för jordbruksforskning, rådgivning, infrastruktur (särskilt bevattning och vattenförsörjning), markvård, samt för utveckling av och tillgång till inhemska, regionala och internationella marknader. För att garantera tillväxt för fattiga måste åtgärder prioriteras som gynnar så många jordbrukare som möjligt.⁶⁶ De offentligfinansierade subventionerna som åsyftas ovan är kopplade till *Fertilizer Support Programme* vars syfte var att öka produktiviteten i småjordbruken, samt *Food Reserve Agency* som bland annat ska förvalta landets nationella livsmedelsreserv.⁶⁷

Integrering av tematiska prioriteringar

SADEV bedömer att de tematiska prioriteringarna **jämställdhet och kvinnors roll i utveckling**, är väl integrerade i ASP och ZNFU-programmet.

I ASP skulle jämställdhetsaspekterna integreras i "faciliteringscykeln".⁶⁸ Tillvägagångssättet har varit att arbeta med de strategiska jämställdhetsbehoven på

⁶⁴ I projektdokumentet (ASP 2003-2008, s.8) står det samtidigt att man vänder sig till småjordbrukare som är intresserade och har potential att komma ur ett subsistensjordbruk till att driva kommersiellt jordbruk.

⁶⁵ Maputodeklarationen signerades 2003 av de afrikanska ledarna, som åtog sig att implementera "Comprehensive Africa Agricultural Development Programme och ger ett ramverk för att säkra mat tillgången, jordbruks- och landsbygdsutveckling i Afrika. För att uppnå dess mål, har ledarna bland annat ålagt sina regeringar att allokera åtminstone 10% av den nationella budgeten för att genomföra programmet inom en 5-årsperiod.

⁶⁶ JASZ 2007-2010, s.16.

⁶⁷ *Fertilizer Support Programme* initierades i början på 2000 då den privata sektorn inte kunde tillgodose jordbrukare (speciellt i avlägsna delar av landet) med de nödvändiga insatsvarorna. Enligt ett dokument daterat 30 mars 2009 som givarna skrivit inför dialogen med Zambias regering refererar man till en impact-utvärdering som gjorts av Världsbanken och som kommit fram till att programmet inte varit kostnadseffektivt. Produktiviteten hade minskat och statens interventioner i marknaden för majs och gödsel riskerar att tränga ut den privata marknaden. Enligt samma papper finns också studier som visar på att programmet inte har nått ut till fattiga jordbrukare i den utsträckning som det var tänkt. *Food Reserve Agency* etablerades 1995. En av myndighetens syften är att stabilisera marknadspriserna och att stödja marknaden även de avlägsna delarna i landet för att reducera transportkostnaderna för småjordbrukarna. Enligt intervju med Sida medför detta oftast en ren förlustaffär för staten.

⁶⁸ ASP programdokument, s.19.

hushållsnivå genom att utveckla och omorganisera kvinnors och barns roller som beslutsfattare.

ZNFU har utvecklat en strategi för jämställdhet och i det nuvarande programmet utvecklas en institutionell jämställdhetspolicy för att säkra att genusperspektivet integreras i ZNFU:s alla verksamheter.⁶⁹

Däremot noterar SADEV att jämställdhetsfrågorna inte är integrerade i ACF/FSRP, vare sig i projektdokument eller att Sida tar upp frågan i bedömningspromemoria från 2009 mer än på en punkt - det vill säga att jämställdhetsfrågorna finns med i ACF:s verksamhet, men utan ytterligare klargöranden om hur. Däremot har ACF och FSRP genomfört genusrelaterade studier, inklusive en *Stakeholder Gender Survey*. Genom att använda befintliga empiriska data för kategoriseringen av jordbrukare förutser Sida att ACF:s och FSRP:s förståelse förbättras ytterligare med avseende på jämställdhetsdimensionen i jordbruket.⁷⁰

Demokrati och mänskliga rättigheter är väl integrerat i ASP enligt SADEVs bedömning. Enligt programdokumentet bör synergier eftersträvas mellan programmet och mänskliga rättigheter samt demokratisk samhällsstyrning, särskilt vad gäller kön, rättigheter, ökat medinflytande och demokratiska principer för samarbete. I ASP:s ”faciliteringscykel” ska fokus ligga på hushållsmedlemmars deltagande för att öka deras inflytande i samhället, samtidigt som principerna för gott styrelseskick och decentralisering till de lokala myndigheterna och den lokala privata sektorn ska följas.

SADEV noterar att demokrati och mänskliga rättigheter inte diskuteras, varken i ZNFU:s arbetsplan eller i Sidas bedömningspromemoria för 2009.⁷¹ Då projektet ska främja intressenterna att delta i ZNFU:s planering och genomförande för att säkerställa ägarskap och engagemang, kan prioriteringen emellertid tolkas som att den beaktas - om än implicit.

Demokrati och mänskliga rättigheter bedöms av SADEV som integrerat i ACF/FSRP då projektet skapar förutsättningar för olika representanter att delta och diskutera policyfrågor och förverkligande av jordbrukspolitiken. Den tillämpade forskning som FSRP bedriver kring småjordbrukare och konsumenter är också en viktig input för dialogen med Zambias regering. Värt att notera är att prioriteringen inte nämns i vare sig ACF/FSRP:s projektdokument eller tas upp i Sidas bedömningspromemoria för stödet.

Miljö- och klimatfrågor tas inte upp i ACF/FSRP projektdokument eller i Sidas bedömningspromemoria för stödet 2009. Miljö- och klimatfrågor förefaller inte heller finnas med i någon utsträckning i de studier som FSRP gjort under perioden mellan 2007 och 2009⁷².

Klimatfrågor ingår inte i ASP eller ZNFU:s program. Däremot är miljöfrågan väl integrerad i ASP. Som ett led i förberedelserna av ASP gjordes en strategisk miljö-

⁶⁹ Jämställdhetsintegreringen av ZNFU:s verksamhet påbörjades för många år sedan med stöd av den svenska enskilda organisationen Kooperation utan Gränser. ZNFU samarbetar dessutom med Zambian Women's Association för att nå ut till kvinnliga jordbrukare.

⁷⁰ Bedömningspromemoria, stöd till ACF 2009-2011, s 10 och 15.

⁷¹ ZNFU 2009, årlig arbetsplan och budet, s.5.

⁷² Food Security Research Project – Zambia: Annual report 2007 and First Quarterly Report, 2009. Se även <http://www.aec.msu.edu/fs2/zambia/index.htm>

konsekvensbedömning. Den kom fram till att ASP är ett neutralt miljövänligt program.⁷³ Enligt programmet ska hänsyn tas till hållbar utveckling och miljöhänsyn på alla nivåer och aspekter av ASP. Miljövänliga jordbruksmetoder (*conservation farming*) kommer att främjas för ett hållbart jordbruk. Även ZNFU:s program har integrerat miljöfrågan i sitt program genom att främja miljövänliga och hållbara jordbruksmetoder.⁷⁴

Målpuppfyllelse

Det övergripande målet för ASP (*impact*) är att bidra ”till hållbar fattigdomsbekämpning i Zambia.” Målet ska uppnås genom att på *outcome*-nivå ”förbättra produktionen av grödor med hjälp av hållbara jordbruksmetoder för att ge en ökad och tryggad livsmedelsförsörjning och ett överskott av produktion för avsalu på marknaden.” I det reviderade projektförslaget urskiljs på *output*-nivå fem huvudkomponenter till vilka en rad olika aktiviteter är kopplade, varav de flesta inryms under de två första komponenterna nedan. Komponenterna är:

- entreprenörskap och affärsutveckling
- mark, utsäde, grödor, djuruppfödning och modernt företagande - som bygger på miljövänlig hantering av naturresurser
- infrastrukturfond
- förbättrad statlig service av tjänster till målgrupperna
- ledning, information och lärandesystem (MILS).⁷⁵

Enligt intervjuad Sidapersonal och Sida *Pilot Performance Monitoring Memo* (2009)⁷⁶ har ASP varit ett mycket framgångsrikt program, som visar mycket goda resultat i samband med förbättrad livsmedelsförsörjning och inkomst för de deltagande hushållen.⁷⁷ Enligt den genomförande konsultens slutrapport har ASP bidragit till goda resultat på *impact* och *outcome* nivå då den ekonomiska tillväxten för 44 000 småbönder och företagare har ökat. De har förbättrat sina levnadsvillkor och ökat investeringarna i jordbruket för bättre produktivitet. Uppföljningar som gjorts under projektiden visade att mat- och nutritionsnivån bland ASP-hushållen hade förbättrats betydligt jämfört med kontrollgruppen.⁷⁸ Metoden att arbeta direkt med hushållen har enligt en jämställdhetsundersökning år 2008⁷⁹ och en utvärdering år 2010 i hög grad bidragit till att kvinnliga jordbrukare börjat delta mer aktivt i programmet och också direkt förbättrat produktiviteten inom jordbruket.⁸⁰ Utvärderingen 2010 konstaterar att familjer har lärt sig att arbeta tillsammans och beslutsfattandet har förändrats då män nu är mer villiga att dela besluten med sina makar. Delat beslutsfattande har lett till mer rationell försörjningsplanering vilket också ”direkt har förbättrat jordbrukets resultat”⁸¹. Trots dessa resultat kvarstår frågeställningen kring kvinnors tillgång och kontroll över tillgångarna på hushållsnivå inom och utanför hushållssfären, fortsätter

⁷³ Bedömningspromemoria ASP 2003-2007, s.27.

⁷⁴ Bedömningspromemoria ZNFU 2009, s.5.

⁷⁵ Ramböll - ASP 2003-2008, slutrapport, passim.

⁷⁶ Sida - Pilot Performance Monitoring Memo, 2009, s.1.

⁷⁷ Huvudfokus i programmet har varit att skapa en attitydförändring bland småjordbrukarna att se deras jordbruk som business.

⁷⁸ Ramböll - ASP 2003-2008, slutrapport, s.iii.

⁷⁹ ASP - The Household approach as a tool for gender empowerment, 2008, s. IV.

⁸⁰ Zambia Country Report - a special study of the ASP in Zambia, 2010, s.3.

⁸¹ Ibid, s.3.

utvärderingen. Kvinnorna är alltså beroende av sina manliga hushållsoverhuvud eller andra män i sitt släktskapsnätverk för att få tillgång till resurserna. Det blir särskilt tydligt vad gäller tillgång till och kontroll över viktiga produktionsmedel i hushåll ledda av kvinnor.⁸²

SADEV bedömer att resultatet på *outcome*-nivå för att uppnå målet "förbättrad jordbruksproduktion med hjälp av hållbara jordbruksmetoder och produktion för överskott för marknaden" inte har uppnåtts fullt ut då ASP inte fokuserade på förutsättningarna för att företagsklimatet skulle kunna utvecklas ordentligt. Misslyckandet kan inte tillskrivas enbart programmet, som är beroende av god fysisk infrastruktur och en politik som underlättar utvecklingen av den privata sektorn.⁸³ Infrastrukturkomponenten i programmet begränsades också till byggandet av sju lokala marknader och upprustning av fyra vägar.⁸⁴ En utvärdering år 2008 drog slutsatsen att ASP med goda resultat underlättade kunskapsutbyte i huvudsak om jordbruk som företagsverksamhet, men att miljövänliga och hållbara jordbruksmetoder knappast tillämpades.⁸⁵ Utvärderingen visade också att produktivitetsökningarna varit blygsamma och begränsade och ofta uppnåddes med konventionella jordbruksmetoder.⁸⁶

Ett oväntat resultat har rapporterats i *Zambia Country Report 2010*. Nästan alla tillfrågade lokalt statliga jordbruksrådgivare hade etablerat sitt eget jordbruksföretag med hjälp av *Farming as Business*-metoden de lärt sig genom ASP.⁸⁷

SADEV anser att en viktig förklaring till resultaten är att programmet avsiktligt kringgått ministeriet centralt genom att överlämna ansvaret till det genomförande konsultföretaget att förvalta medlen. Medlen gick direkt till distriktsnivån för en garanterad snabb förmedling och utbetalning till aktiviteterna. Enligt Sida backade konsultföretaget även upp den lokala personalen å statens vägnar. Förfarandet var enligt Sida ett strategiskt val och följde MACOs policy för decentralisering och sågs som nödvändigt med tanke på de svaga finansiella systemen i både jordbruks- och finansministeriet.⁸⁸

Ur hållbarhetssynvinkel är den övergripande frågan vad som återstår av resultaten, med tanke på att MACO centralt kringgicks och dess kapacitet att anamma ASP-konceptet och driva liknande program är svag. I *Post ASP consultative process*⁸⁹ hade förslag tagits fram hur MACO skulle kunna implementera ASP-konceptet, men enligt Sida förverkligades aldrig dessa förslag. Inte heller förverkligades planerna enligt samarbetsstrategin att fortsätta stödja MACOs kapacitetsuppbyggnad efter det att *Agricultural Policy and Monitoring Project* avslutades 2008.

Enligt *Zambia Country Report 2010* informerade bönder och en före detta ASP-facilitator att man på hushållsnivå hade fått säkrad tillgång på mat till följd av den utbildning som tillhandahållits i ASP. Samtidigt pekar rapporten på att då företagsklimatet är svagt, förblir jordbrukarna utsatta då de inte själva kan sätta sina priser och få ut maximal utdelning av de investeringar de gjort i sitt jordbruk. Dessutom under-

⁸² Ibid, 2010, passim.

⁸³ Ibid, 2010, s.5.

⁸⁴ Ramböll – ASP 2003-2008, s.iv.

⁸⁵ Environmental Sound and Sustainable Agriculture in Zambia based upon an assessment by ASP farmers, 2008, s. 6,20f.

⁸⁶ Terms of Reference - Environmental Sound and Sustainable Agriculture in Zambia based upon an assessment by ASP farmers, 2008, s.41.

⁸⁷ Zambia Country Report – a special study of the ASP in Zambia, 2010, s.6.

⁸⁸ Bedömningspromemoria – ASP 2003-2007, s.11,23.

⁸⁹ Ramböll - Post ASP Consultative Process, 2006-2007, passim.

stryker rapporten att problem kvarstår att få en hållbar säkrad tillgång på mat. En av faktorerna är jordbruksdepartementets dåliga service att tillgodose jordbrukarna med insatsvaror, rådgivning och utbyggnad av nödvändig infrastruktur.⁹⁰ En slutsats som MACOs årsrapport (*Agriculture Policy & Monitoring Project*) från 2008⁹¹ drar är att det enda sättet att bibehålla en god rådgivning är att det finns tillräckligt med finansiella medel. Pengarna behövs så att personalen har tillgång till transporter och kan vidareutbildas så att de kan fortsätta att arbeta utefter ASP-konceptet.

Rapporterna pekar således på att MACO inte har resurser att tillgodose jordbrukarnas behov. SADEV vill tillägga att den statliga personalen dessutom behöver kompetensutveckling i sin roll som rådgivare då nya behov och stödformer uppstår i utvecklingen av jordbruksnäringen. Enligt tillhandahållet material och intervjuer har inte detta erbjudits efter det att ASP avslutats. Medel finns inte heller så att personalen kan besöka småjordbrukarna. Då bönderna är beroende av den statliga rådgivningstjänsten för att fortsätta utveckla och driva sitt jordbruk⁹² är med andra ord risken överhängande att gjorda framsteg med ökad produktivitet och minskad fattigdom på hushållsnivå inte fortsätter utan istället avstannar eller börjar gå tillbaka i vissa avseenden.⁹³ Utvecklingen av företagsamheten och produktiviteten kräver att det finns statliga finansiella och personella resurser för fortsatt stöd och rådgivning.

I ACF-projektet är det övergripande målet (*impact*) att ”genom en hållbar process baserad på konsensus bland intressenter bidra till ett gynnsamt politiskt klimat.”⁹⁴ Eftersom FSRP-stödet är en delkomponent i ACF-projektet följer FSRP samma övergripande mål som ACF-projektet.

Målen på *outcome*/projektnivå är att *facilitera ett kontinuerligt samråd mellan centrala aktörer inom jordbrukssektorn, att tillhandahålla kvalificerad rådgivning i utformningen och genomförandet av jordbrukspolitik och program, och vara en kanal för insamling, analys och utbyte av information mellan aktörerna.*⁹⁵ FSRP har ett specifikt mål på *outcome*-nivå: att *stärka lokal forskningskapacitet och lämna analyser till ACF:s politiska debatt.*⁹⁶

Projektdokumentet redovisar ett antal aktiviteter som skall genomföras på *output*-nivå. Huvudaktiviteter är att samordna möten, nätverk och studiebesök och att ge intressenter konsultationsservice, publicera broschyrer och uppdatera webbplatsen. För samordning och underlättande av information ska uppföljningar och utvärderingar publiceras för att bidra till *Policy Advisory Notes*, samt facilitera regionalt forsknings-samarbete och samordning. Aktiviteter för styrelseverksamheten och förvaltning är att ta fram rapporter, mediakampanjer, och hålla styrelsemöten. I projektdokumentet har inga aktiviteter för FSRP preciserats, förutom en hänvisning till ett program *Policy Research for Organizing Agricultural Competitiveness, Trade, and a Vibrant Economy* i vilket FSRP:s tjänster beskrivs.⁹⁷

⁹⁰ Zambia Country Report – a special study of the ASP in Zambia for the Evaluation of gender aware approaches in agriculture, 2010, s. 33ff.

⁹¹ MACO – APMP: Annual report for the period January to December, 2008, s. 10.

⁹² Trots att avregleringen av jordbrukssektorn påbörjades redan 1991 är jordbrukarna fortfarande mycket beroende av den statliga servicen då den privata sektorn inte har utvecklats inom området för att tillhandahålla denna typ av service.

⁹³ Sida planerar en utvärdering 2010 som bl.a. ska granska frågeställning till hur lyckad ”farming as business” har varit.

⁹⁴ ACF – funding proposal to Sida for the period 2009-2011, s.10.

⁹⁵ Ibid, s.10

⁹⁶ Assessment memo, support to ACF 2009-2011, s.6.

⁹⁷ ACF funding proposal to Sida for the period 2009-2011, s.7.

SADEV bedömer utifrån tillhandahållet material att resultat i ACF och FSRP ses både på *output* och *outcome*-nivå, men det är inte möjligt att bedöma resultat på *impact*-nivå. De flesta planerade aktiviteterna har utförts i form av studier, undersökningar, forskning och möten med olika intressenter. Dessa har lett till framsteg på *outcome*-nivå i form av policyförändringar. T.ex. har en lag om bomull (*Cotton Law*) antagits och strategier på olika nivåer tagits fram för värdekedjor för kassava och utrotning av sjukdomar bland boskap.⁹⁸ Rekommendationer om den nationella budgeten bidrog till att regeringen ökade budgetandelen för jordbrukssektorn från 6 % år 2007 till 8 % år 2008. Dessutom hade ACF rekommenderat regeringen att överväga omfördelning av medel genom mindre subventioner och ökad satsning på nyckelområden som bevattning, forskning och rådgivning, samt djurhållning. Under år 2009 ökade anslagen till djurhållning, men enligt Sida går fortfarande cirka 60 % av budgeten för jordbrukssektorn till subventioner i *Fertilizer Support Programme* och *Food Reserve Agency*.⁹⁹ Även om ACF spelar en lovvärd roll i att vara det forum där olika intressenter samverkar, påpekar en EU-rapport att det finns ett klart sektorsövergripande behov av att ytterligare förbättra förståelsen för de olika aktörernas roller och ansvar att utveckla jordbrukssektorn.¹⁰⁰

En positiv sidoeffekt har rapporterats. ACF har spridit FSRP-dokument, vilket bidragit till ökad medvetenhet bland allmänheten och en dialog i en vidare krets än inom den egna forskningssfären. Det är en effektivitetsvinst för ACF.¹⁰¹

På *impact*-nivå syftar ZNFU-projektet till att "bidra till förbättrad livsmedelssäkerhet, jordbruksinkomster, sysselsättning och minskad fattigdom genom förbättrad produktivitet i jordbruket och konkurrenskraft (bland både små- och storskaliga jordbrukare)."

Målen på *outcome*-nivå är att "förbättra ZNFU forskningskapacitet och att förstärka dess funktion att bedriva lobbying och opinionsbildning; påtagligt förbättra tillhandahållande av medlemstjänster och uppsökande program av *District Farming Associations*; förbättra ZNFU hållbarhet och generera egna inkomster genom att utveckla investerings- och affärsplaner och finansieringsalternativ; och för att stärka ZNFU:s kapacitet organisationsmässigt för att bli en resultatnriktad förvaltning."¹⁰²

Ett stort antal aktiviteter på *output*-nivå är planerade enligt ZNFU "logframe". De består av framtagande och spridning av policydokument och forskningsresultat, utveckla rådgivningspaket för jordbruksnäringen, vara förespråkare och bedriva lobbying och engagemang i viktiga initiativ för jordbruks- och privatsektorutveckling. Andra aktiviteter ska utveckla kopplingar mellan köpare och säljare samt finansiell service och utbudet av marknader och marknadsinformation via SMS och Internet, ge medlemmar rabatter på olika varor och tjänster, och skapa mekanismer för att täcka eventuella höjda produktionskostnader. ZNFU avser även förbättra sin och *District Farming Associations'* kapacitet att generera inkomster genom att utforma affärs- och investeringsplaner. Grunddata ska tas fram och deltagande främjas för att dels möjliggöra realistiska resultat för *District Farming Associations'* arbete, dels utveckla nya verktyg och metoder för att följa och rapportera resultat. Övergripande frågor (jämför, miljö

⁹⁸ ACF Semi-Annual Reports 2009, 2008 summary of key result areas – ACF.

⁹⁹ Bedömningspromemoria, stöd till ACF 2009-2011, s.7.

¹⁰⁰ Participatory Review of MACO, Final Phase 2 Report 2009, EU, s.11.

¹⁰¹ Bedömningspromemoria, stöd till ACF 2009-2011, s.11.

¹⁰² ZNFU Core Support Plan Logical Framework 2009-2013.

och HIV/AIDS) ska integreras genom institutionalisering av ZNFU:s jämställdhetspolicy och praxis, förbättrad miljövård och skydd, och skapa medvetande kring och reducera riskerna för HIV/AIDS.¹⁰³

Projektstödet har pågått i endast ett år och SADEV bedömer att det är för tidigt att se resultat på *impact*- eller *outcome*-nivå och några sidoeffekter har för övrigt inte rapporterats. ZNFU rapporterar att planerade aktiviteter under år 2009 har genomförts enligt ovan.¹⁰⁴ Aktiviteter har också gjorts i förhållande till tvärfrågorna, men inga resultat har hittills rapporterats. ZNFU har ingått ett partnerskap med nationella AIDS-rådet att arbeta med HIV/AIDS-frågorna.

SADEV anser att möjligheterna att nå strategimålet för jordbrukssektorn inte är realistiska. Stöd avsett för kapacitetsutveckling inom MACO på central nivå har inte genomförts som planerat enligt strategin efter att *Agricultural Policy and Monitoring Project* avslutades 2008. De projekt som genomfördes av ACF/FSRP och ZNFU visar positiva resultat i varierande grad, men det är för tidigt att förvänta sig resultat på *impact*-nivån. Trots mycket imponerande resultat i ASP, är SADEV tveksam till om dessa är hållbara på hushållsnivå. Kapaciteten inom MACO är fortfarande låg och de statliga medlen är för små för att rådgivningstjänsten ska kunna fullgöra sin uppgift. Enligt SADEV påverkar det resultaten negativt vad gäller produktiviteten och jordbrukarnas möjligheter att utveckla sina jordbruk (*outcome*). Om detta kvarstår kommer det även att ha negativ inverkan på fattigdomsnivån på hushållsnivån (*impact*).

Biståndsformer

Stödet till jordbrukssektorn ges i form av projektstöd, men under strategiperioden är det enligt strategin tänkt att Sverige ska bistå Zambia att utveckla ett sektorprogramstöd.¹⁰⁵ Efter att ASP fasades ut under 2008 har inget efterföljande program funnits som riktar sig direkt till småjordbrukens produktivitet. Istället har portföljen av olika svenska insatser inriktats på politisk dialog med regeringen. MACO har bett Sida att stödja dem i ett nytt program *Farming as Business for Small Scale Farmers*. Programmet är en fortsättning på ASP, men med den skillnaden att det ska vara integrerat i MACOs ordinarie verksamhet och med successivt överlämnande av den finansiella förvaltningen till ministeriet. Programmet spänner över fyra år och planerades att starta i januari 2010. I mars 2010 beslutade Sida emellertid att inte stödja programmet i dess ursprungliga form, men Sida har föreslagit att MACO kan leda ett mindre pilotprojekt som eventuellt kan få svenskt stöd.¹⁰⁶

Inom jordbrukssektorn finns ett antal olika givare. Bland undertecknarna av JASZ finns Europeiska Unionen (EU), multilaterala organisationer som Världsbanken, *World Food Programme* (WFP), *Food and Agriculture Organization* (FAO), Afrikanska utvecklingsbanken, samt bilaterala organisationer som USAID, *Japanese International Cooperation Agency* (JICA), *Norwegian Agency for Development Cooperation* (Norad) och *Finnish International Development Agency* (FINNIDA). Från 2010 består ledningen – den så kallade trojkan – av USAID, EU och Sverige (ordförande). En fördelning av ansvarsområden har gjorts i JASZ där varje givare ansvarar för sina specifika

¹⁰³ Ibid

¹⁰⁴ ZNFU – Draft workplan and budget for 2010, passim..

¹⁰⁵ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Zambia, juli 2008 – December 2012, s.9.

¹⁰⁶ Sidas brev daterat 24/3 2010 till MACO: Re: Support Programme: Farming as Business for small-scale farmers (FABS).

områden. Givarna delar även rapporter och information med varandra regelbundet och samlar in information för varandra när de gör platsbesök.

Stödet till det civila samhällets organisationer samfinansieras med andra givare. Sida och USAID samfinansierar ACF/FSRP, medan stödet till ZNFU ges gemensamt av Sida, Finland och Nederländska ambassaden. ASP, å andra sidan, finansierades enbart av Sverige.

Utbetalningar och utvidgning av stöd

Faktiska utbetalningar har varit i linje med planerna, förutom för *Agricultural Policy and Monitoring Project*. Inga indikationer finns på ökat stöd till MACO, såvida Sida inte beslutar att stödja *Farming as Business for Small Scale Farmers* som pilotprojekt eller *Performance Enhancement Programme* som tagits fram av MACO i samarbete med EU.

Användning av Zambias system

Nyttjandegraden av de zambiska systemen för jordbruksstödet är och har varit mycket lågt. Rapporterings-, upphandlings- och revisionssystemen har inte använts. Programmen har förvisso reflekterats i statsbudgeten, men för genomförandet har inte det nationella statsredovisningssystemet använts. Stödet för ASP har istället betalats ut till målgruppen via ett konsultföretag i enlighet med ett särskilt avtal mellan Sverige och Zambia. Vid kvartalsmötena träffades Sida, MACO och ledningen för ASP för att gå igenom gjorda framsteg i programmet och andra viktiga aspekter i genomförandet, samt för godkännande av arbetsplaner och budgetar.¹⁰⁷

Dialog

Vid sidan av de allmänna dialogfrågorna som beskrivs i samarbetsstrategin¹⁰⁸, finns ytterligare frågor i Sidas resultatmatris som ska diskuteras med den zambiska regeringen och givare inom JASZ. Dessa är i) fortsatt avreglering av jordbrukssektorn, inklusive en minskning av konkurrenssnedvridande statliga ingripanden och subventioner, ii) ökat offentligt stöd till produktivitetshöjande och riskfyllda investeringar, och iii) bättre sektorbevakning och dialog mellan det offentliga, den privata sektorn och det civila samhällets organisationer. Dessa frågor stämmer till stor del överens med de allmänna dialogfrågorna i strategin.

Svenska prioriteringar i dialog med givargruppen och det civila samhället är bättre möjligheter till dialog för olika jordbruksorganisationer för stärkt opinionsbildning och service av tjänster till medlemmar och samarbetspartners, jordbrukspolitik och genomförande av stödet till FNDP och anpassning till klimatförändringar, samt behovet att hjälpa småskaliga jordbrukare att minska deras sårbarhet för klimatförändringar.

Sida anser att det finns fördelar att vara med i trojkan för givargruppen genom den direktkontakt trojkan har med den zambiska regeringen för att diskutera frågorna ovan. Samtidigt menar Sida att det ökade fokuset på harmoniseringen mellan givarna har tagit överhand så man tenderar att glömma småjordbrukarna.

¹⁰⁷ Ramböll – slutrapport ASP 2003-2008, s. 7.

¹⁰⁸ Stärka demokratins institutioner, respekt för mänskliga rättigheter och allmänhetens insyn i statliga interventioner, och ett effektivt nyttjande av de statliga resurserna enligt FNDP.

SADEV bedömer att de allmänna frågorna för dialog är integrerade i den dialog som Sida för med sina samarbetspartners. Bedömningen är grundad på mötesprotokoll med regeringen och inom givargruppen, samt intervjuer med representanter från givargruppen och Sida, ministeriet och ACF/FSRP.¹⁰⁹ Frågan om effektiv användning av statens samlade resurser och frågorna i resultatmatrisen med regeringen har diskuterats under lång tid och är fortfarande olösta. Den ledande trojkan har på uppdrag av givargruppen kontinuerlig dialog med regeringen i frågan om det omfattande stödet till *Fertilizer Support Programme* och *Food Reserve Agency* som undergräver den privata sektorns utveckling, produktivitet och diversifiering. Trots givargruppens ansträngningar att sätta press på regeringen har ingen förändring skett i regeringens ståndpunkt i dessa frågor. Enligt en EU-rapport har dialogen mellan MACO och givargruppen om jordbrukspolitiken blivit ansträngd och minimal, och den privata sektorn konsulteras sällan eller i vissa fall inte alls i policyfrågorna.¹¹⁰

2.1.3 Energi

Energisektorn har en nyckelroll i den ekonomiska utvecklingen. Bristen på investeringar i sektorn under de senaste decennierna har lett till elbrist i Zambia och är ett hinder för fortsatt ekonomisk tillväxt. Enligt en undersökning år 2006 gjord av Zambias statistiska centralbyrå hade uppskattningsvis 19 % av befolkningen tillgång till el. Tillgången är emellertid ojämnt fördelad mellan landsbygden och de urbana områdena. Endast 3,2 % av hushållen på landsbygden hade tillgång till el, medan motsvarande siffra för städernas hushåll var 49,3 %.¹¹¹

FNDP har prioriterat reformer och investeringar i energisektorn. Målet är att *"säkerställa tillgång och tillgänglighet till adekvat och tillförlitlig energiförsörjning ... för att främja hållbar tillväxt, skapande av sysselsättning och fattigdomsminskning."*¹¹²

Det särskilda svenska målet i samarbetsstrategin är *"ökad tillgång till energi som tar hänsyn till miljö och klimat, för i synnerhet landsbygds- och tätortsnära befolkning, på en välreglerad inhemsk och regional integrerad marknad."*¹¹³

Sidas policy för stöd till energisektorn (2005-2010) anger det övergripande målet som att *"bidra till utvecklingen av hållbara energisystem som gör det möjligt för fattiga människor att förbättra sina liv."*¹¹⁴

Under strategiperioden avser Sverige ge stöd till *Rural Electrification Authority* (REA), *Rural Electrification Fund* (REF) som förvaltas av REA, *Energy Regulation Board* (ERB), samt konsulttjänst för tillsyn av rehabilitering och effektivisering av *Kafue Gorge Dam*. Faktarutan på nästa sida sammanfattar mål, tidsperiod och utbetalningar under 2008 och 2009 för utvärderade insatser (den blåmarkerade insatsen ingår inte i utvärderingen).

REA är en statlig institution som ska stödja utvecklingen av projekt och de aktörer som ska driva projekten för att utveckla landsbygdens elektrifieringssystem, ge "smarta subventioner" för sådana system och uppmuntra den privata sektorns inve-

¹⁰⁹ Intervju med Eddy Delaunay-Bellevill EU, Indira Janaki Ekanayake Världsbanken och Ballard A.M. Zulu USAID, Julius Shawa och Richard M- Kamona MACO samt Anthony Chapoto ACF/FSRP.

¹¹⁰ Participatory Review of MACO, Final Phase 2 Report 2009, EU, s.2.

¹¹¹ Living Condition Monitoring Survey 2006 <http://www.zamstats.gov.zm/lcm.php#06>

¹¹² Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbete med Zambia, juli 2008 – December 2011, s.6.

¹¹³ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbete med Zambia, juli 2008 – December 2011, s.7.

¹¹⁴ Sida Policy – Sustainable Energy Services for Poverty Reduction (2005-2010)

steringar. Sedan 2006 har Sida gett REA tekniskt bistånd för att bygga upp institutionen, dess rättsliga ramverk och kapacitet. Under 2008 expanderade REAs verksamhet fortfarande och Sida bedömde att stödet för kapacitetsuppbyggnad bör fortsätta fram till 2010. Det tekniska biståndet mellan 2006 och 2010 fokuserade på utvecklingen av *Priority Rural Electrification Projects* för solenergi, minivattenkraft och biomassa, samt stöd till institutionsuppbyggnad av REA.¹¹⁵

Stödet till **REF** har som syfte att bidra till ökad tillgång till elektricitet på landsbygden och i tätortsnära områden. REF subventionerar utbyggnaden av elnät. Utbyggnad sker dels av stamnätet, dels lokala elnät (*off-grid*) med el från minivattenkraftverk eller biomassa, samt solenergisystem. Elförsörjning för särskilda riktade sociala tjänster på landsbygden prioriteras, som hälsokliniker och skolor, för att öka både kvaliteten och kvantiteten av servicen till befolkningen. Det är också tänkt att elektrifiering av landsbygden ska möjliggöra utvecklingen av nya inkomstkällor i de områden där tillgången till el tidigare varit begränsad.

ERB är en statlig tillsynsmyndighet över energimarknaderna. ERB övervakar och kontrollerar aktörers effektivitet och utförandet inom energisektorn. Huvudsakliga uppgifter är granskning av avgifter (nät- och anslutning), övervakning och analys av utvecklingen på energimarknaderna generellt inklusive slutkundspriser och slutkundsmarknader, bevilja tillstånd och utfärda licenser, övervaka kvaliteten i elnäten, samt skydda konsumenternas rättigheter. Sedan 1997 har Sverige stött ERB genom att bygga upp dess kapacitet som tillsynsmyndighet, och genom att stärka dess strategier och metoder för reglering av energisektorn. År 2008 vände sig ERB till Sida om finansiering av konsultstöd för att stärka ERB med internationell lagstiftnings- och organisationsexpertis i syfte att lösa problem som hängde samman med elprisregleringen. Effekterna ska utvärderas av att införa kostnadsrelaterad eltariff som ska gynna fattiga med hänsyn till de investeringar som krävs för utbyggnad av el på landsbygden. Utbyggnaden kännetecknas av höga investeringskostnader och låg ekonomisk avkastning, vilket kan innebära högre eltariffer vilket kan slå mot de fattiga.¹¹⁶

Enligt samarbetsstrategin kan Sverige också stödja utvecklingen av förnybar energi/biobränslen, samt teknik för ren och effektiv energiproduktion och teknik för minskad påverkan på klimat och miljö. Stödet till REA/REF har delvis haft den inriktningen. Samarbetsstrategin anger även att olika sätt att stärka Zambias ställning i södra och östra Afrikas elhandel kommer att undersökas.¹¹⁷ Dessa planer hade inte förverkligats vid tidpunkten för denna utvärdering. Konsultinsatsen för rådgivning av rehabiliteringen av *Kafue Gorge Dam* ingår inte heller i utvärderingen då volymen av utbetalda medel varit liten (enligt urvalskriteriet i kapitel 1.2.3).

¹¹⁵ Ibid, s.11.

¹¹⁶ In depth assessment of support to the energy regulation board in Zambia, 2008-2010, s.6.

¹¹⁷ Ibid, s.7.

Faktaruta 3 Energi. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK

FNDP:s mål: Att säkerställa tillgång och tillgänglighet till adekvat och tillförlitlig energiförsörjning ... för att främja hållbar tillväxt, skapande av sysselsättning och fattigdomsminskning

Specifikt svenskt strategimål: Ökad tillgång till energi som tar hänsyn till miljö och klimat, för i synnerhet landsbygds- och tätortsnära befolkning, på en välreglerad inhemsk och regional, integrerad marknad

Insats	Mål	Utbetalt 2008	Utbetalt 2009
<i>Rural Electrification Authority (REA)</i> 2006-2010	Ökad ekonomisk utveckling och förbättrade levnadsvillkor (hälsa, utbildning) för landsbygdens kvinnor, män och barn genom att tillhandahålla prisvärd och hållbar el till ett antal <i>Rural Growth Centers</i>		31,2 (inkl REF) ¹¹⁸
<i>Rural Electrification Fund (REF)</i> 2008-2013	Ökad ekonomisk utveckling och förbättrade levnadsvillkor (hälsa, utbildning) för landsbygdens kvinnor, män och barn genom att tillhandahålla prisvärd och hållbar el till ett antal <i>Rural Growth Centers</i>		se ovan
<i>Energy Regulation Board (ERB)</i> 2008-2009	Att genomföra ett regelsystem, vilket främjar investeringar och därmed möjliggör de olika aktörerna inom elindustrin att möta det ökade energibehovet, samt att den zambiska regeringen uppnår sina mål att öka tillgången på energi för landsbygdsbefolkningen	0	7,5
Kafue Gorge konsultarvode		1,3	0,1
Totalt		1,3	38,8

Källa: Finansiell rapport från Sidas "Plussystem"

Insatser i förhållande till målet i samarbetsstrategin

SADEV bedömer att stödet till REA/REF och ERB stämmer överens med strategimålen och är relevant för det övergripande målet att förbättra försörjningen på landsbygden. Relevansen för stödet för kapacitetsuppbyggnad av de två statliga institutionerna ligger i organisationernas respektive roll för att understödja och utveckla en effektiv energisektor. REA som förvaltar REF har att stödja utvecklingen och utformningen av elektrifieringsprojekten på landsbygden. ERB fastställer ramen för reformer inom energisektorn. Reformerna syftar till rättvis prissättning och tillgång till energi för konsumenterna.

Genom REF har medel öronmärkts för elektrifiering av landsbygden. Med hjälp av elektrifiering skapas ofta inkomstbringande verksamheter, men i liten skala (t. ex. ökad handel på kvällarna, uppladdningsstationer för 12V-batterier och mobiltelefoner). SADEV anser dock att elektrifieringen behöver kompletteras med andra viktiga åtgärder, t.ex. att utveckla krediter för investeringar i jordbruket och bra

¹¹⁸ Utbetalning avser REA och REF under tidsperioderna 2006-2010 resp 2008-2013

infrastruktur på landsbygden för att stimulera till produktiv användning av el för att optimera inkomstgenerering.

Ur fattigdomsminskningssynpunkt kommer inte projektet att gynna de fattigaste hushållen direkt, vilket kan tyckas motsägelsefullt i förhållande till det svenska övergripande målet att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Enligt Sida är anledningen att elektrifiering i allmänhet börjar med de rikare hushållen på grund av deras möjlighet och vilja att betala för tjänsterna. De fattigaste hushållen är alltså inte omedelbar målgrupp eftersom dessa grupper inte har de nödvändiga resurserna för att låta sig anslutas till nätet, men kommer indirekt att gynnas av elektrifiering genom förbättrad social service.¹¹⁹ Denna fråga diskuteras vidare under avsnittet om tematiska prioriteringar.

Den svenska insatsportföljen följer JASZ och FNDP och insatserna bedöms därmed som relevanta och komplementära i förhållande till andra stödinsatser för energi inom JASZ. Enligt JASZ bör särskild uppmärksamhet läggas vid att stärka den institutionella och lagstiftningsmässiga kapaciteten, så att institutionerna kan genomföra landsbygds- och tätortsnära elektrifieringsprogram. Stimulans av offentliga och privata investeringar i inhemska planer på förnybar energi behövs också. Ändrade elpriser för att täcka investerings- och driftskostnaderna behövs för att sätta fart på investeringar i kraftproduktion.¹²⁰

Integrering av tematiska prioriteringar

Vid SADEVs genomgång av Sidas bedömningspromemoria för stöd till ERB (2008-2010) och REA/REF (2008-2013)¹²¹, visar denna att **jämställdhetsfrågorna** är inkluderade. Båda bedömningspromemoria hänvisar till hur elektrifiering av sociala tjänster kommer att ha en positiv inverkan på kvinnors och flickors liv. Det är dock bara ERB-dokumentet som hänvisar till förbättrad respiratorisk hälsa bland kvinnor när hushållen för tillagning av mat byter ut vedeldning till elspisar.¹²² Gemensamt för båda programmen är att jämställdhetsfrågorna riktas till kvinnors praktiska genusrelaterade behov då olika elektriska hushållsapparater kommer att minska kvinnornas arbetsbörda i hushållsarbetet och deras eventuella inkomstgenererande verksamhet. Elektrifiering förväntas också öka säkerheten vid utomhusvistelse genom utbyggd utomhusbelysning. Båda bedömningarna hänvisar också till empiriska bevis på elens roll för tillgång till information (genom radio och mobiltelefoni) som ett verktyg för att öka kvinnors makt och självbestämmande. Enligt bedömningspromemorian avser Sida föra en fördjupad dialog med ERB, REA, *Zambia Electricity Supply Corporation* och ministeriet om uppkopplingsavgifter för fattiga.¹²³ Den genusanalys som bifogats bedömningen av stöd till REA/REF som gjorts av *International Network for Gender and Sustainable Energy* (ENERGIA) är dock kritisk till att stödet medvetet utesluter de fattigaste hushållen från tillgång till el (som också främst är hushåll ledda av kvinnor), vilket är diskriminerande mot fattiga kvinnor. Genusanalysen avslutar med att konstatera att Sidas bedömning saknar fantasi för att identifiera sätt för hur de fattiga

¹¹⁹ Support to the REA and the REF, Zambia, 2008-2013, s.17.

¹²⁰ Joint Assistance Strategy for Zambia (2007-2010), s.18.

¹²¹ Det vill säga "In depth assessment of support to the energy regulation board in Zambia, 2008-2010" och "Support to the REA and the REF, Zambia, 2008-2013".

¹²² In depth assessment of support to the energy regulation board in Zambia, 2008-2010, s.11f.

¹²³ Support to the REA and the REF, Zambia, 2008-2013, s.16.

kan få tillgång till el och att många exempel finns på hur det kan göras (bl.a. från Världsbanken).¹²⁴

SADEVs genomgång visar att **demokrati och mänskliga rättigheter** diskuteras främst i bedömningen av stödet till REA/REF. Gemensamt för båda bedömningarna är ståndpunkten att landsbygdens elektrifiering förbättrar människors levnadsvillkor, kvaliteten på utbildningen, och ger bättre tillgång till information, och som sådan främjar elektriciteten demokrati och mänskliga rättigheter. Ingen diskussion förs dock om hur man kan engagera olika utsatta eller marginaliserade grupper att delta i planeringen av olika elprojekt för att tillgodose möjliga olika behov hos dessa grupper. Det är också oklart om kvinnor eller vilka grupper överhuvudtaget som har varit inblandade i genomförda förstudier och möten som hölls lokalt för utveckling av *Rural Electrification Master Plan*. Denna *masterplan* stöddes finansiellt av JICA och en stor del av REF-projektets medel kommer att användas till den.¹²⁵

Miljö- och klimatfrågor ingår i båda bedömningarna. Sidas *Environmental Impact Assessment Handbook Helpdesk* vid Sveriges lantbruksuniversitet har granskat miljölagstiftningen som en del av den ingående bedömningen av stödet till REA/REF. De drar slutsatsen att de miljömässiga och sociala förvaltningsförfarandena "är noggrant och tydligt uttalade, med hänvisning till nationella och internationella krav, och belyser prioriterade frågor i ansträngningarna att förbättra miljöintegreringen."¹²⁶ I ERB-bedömningen dras slutsatsen att det inte kan förväntas att projektet i sig ska ha en negativ inverkan på miljön. Båda bedömningarna anger att ökad elanvändning kommer att ha en positiv inverkan på miljön i stället för olika förorenande energikällor som idag används av majoriteten av befolkningen på landsbygden. Negativ inverkan på miljön kan uppstå under själva byggandet av elnät och stationer, men alla projektansökningar ska behandlas av *Environmental Council* för godkännande.

Målpuppfyllelse

Beslutet att stödja ERB med teknisk rådgivning fattades av Sida år 2008.¹²⁷ Då programmet inte har kommit igång än finns inga resultat att rapportera. Anledningen enligt Sida är att upphandlingen av konsulttjänster för ERB försenats på grund av det omständliga statliga upphandlingssystemet. I den intervju som SADEV gjorde med ERB, informerade ledningen dock att upphandlingen var i sitt slutske.

SADEV bedömer att det är för tidigt att se resultat på den övergripande nivån (*impact*) till följd av REA/REF-programmet, vars mål är "att bidra till ekonomisk tillväxt och minskad fattigdom genom att göra prisvärd och tillförlitlig el tillgänglig för landsbygden i Zambia" (*impact*), eller på *outcome*-nivån "ökad ekonomisk utveckling och förbättrade levnadsvillkor (hälsa, utbildning) för landsbygdens kvinnor, män och barn genom att tillhandahålla prisvärd och hållbar el till ett antal *Rural Growth Centers*."¹²⁸

I Sidas bedömningspromemoria¹²⁹ betonas också att det tar lång tid från inledning av ett landsbygdselektrifieringsprogram till att resultat på hushållsnivå kan mätas.

¹²⁴ Appendix 11: Gender analysis of REA/REF, s.2.

¹²⁵ SADEV intervjuade JICA som ansvarade för planeringen av *Rural Electrification Master Plan*, men de intervjuade kunde inte beskriva hur processen gått till eller vilka som varit inbjudna att delta i förstudierna eller de lokala mötena.

¹²⁶ Appendix 12: Sveriges Lantbruksuniversitet – General Environmental Assessment Comments, s.1

¹²⁷ Sida – Decision on contribution, 19 March 2008.

¹²⁸ Support to the REA and the REF, Zambia, 2008-2013, s.12.

¹²⁹ D v s Support to the REA and the REF, Zambia, 2008-2013

Projektcykeln är lång, från förstudier och upphandlingsprocesser till fullbordandet av distributionsnät. Enligt programdokumentet kommer man därför vid utvärderingen år 2013 mest kunna samla in uppgifter om resultat i fråga om antalet anslutna hushåll, hälsokliniker och utbildningsanläggningar, samt ökad produktion av förnybar energi. Å andra sidan kommer sannolikt ökade resultat i form av bättre sjukvård, högre utbildningsresultat och verksamhet att vara mer märkbara efter programmets fem år.¹³⁰ Denna information finns att tillgå genom uppgifter hos *Zambia Electricity Supply Corporation* om anslutning till stamnätet och i den Statistiska Centralbyråns *Living Condition Monitoring*-undersökning som genomförs vart fjärde år. Uppgifter om hur många som är uppkopplade till andra elnät (*off-grid*) är svårare att få då ingen skyldighet finns att registrera det.

REAs lägesrapport (november 2009) visar att genomförandet av aktiviteterna knutna till två *outputs* - *utbyggnad av nätet genomförs* respektive *solenergipaket implementeras*¹³¹ - har kommit olika långt. En del är avslutade eller påbörjade, andra har inte kommit igång ännu. Enligt Sidas strategirapport (2009), har landsbygdselektrifierings- och elnätsprojektet inte kommit igång som väntat på grund av låg bemanning på REA och begränsad (men växande) genomförandekapacitet inom myndigheten. En ytterligare anledning är betungande och tidsödande upphandlingsförfaranden av tjänster och material.¹³² Målen för kapacitetssuppleering av REA har däremot uppnåtts där REA har tagit fram en vision, mission och mål och rutiner med olika riktlinjer för sitt arbete.

En sammanfattning av REAs lägesrapport av insatserna 2006-2009 visar att av 75 planerade nätutbyggnadsprojekt blev 56 klara i olika delar av landet.¹³³ Två projekt som startade 2006 förväntas vara färdiga år 2010 och 17 projekt under 2009 pågick fortfarande i november 2009 då rapporten skrevs. En ungefärlig uppskattning visar att lite mindre än hälften av nätutbyggnadsprojekten är avsedda för två eller flera sociala inrättningar, varav den vanligaste är skolor och lärarbostäder.¹³⁴ Andra exempel är allaktivitetshus och andra sociala inrättningar¹³⁵, och hälsokliniker med tillhörande personalbostäder. Nätutbyggnad har också gjorts för hövdingaresidensen, men då i nästan samtliga fall i anslutning till elnätsutbyggnad för övrig social service. Ett antal solenergiprojekt i olika delar av landet har också förekommit under 2005 och 2009. Totalt installerades 269 solenergisystem för hushållsbruk, varav 248 installationer på hövdingaresidensen under tidsperioden.¹³⁶ Resterande 21 installerades under 2009 på skolor.¹³⁷ Det stora antalet installationer på hövdingaresidensen motiveras av att de fungerar som traditionella allaktivitetshus där möten och andra ceremonier hålls.¹³⁸ REA har dessutom följt upp entreprenörernas arbete med att följa REAs kontrakt i frågor som rör framtiden miljöplan, säkerhet, avfallshantering, ”*Way-Leave Management*”, samt informationsspridning om

¹³⁰ Ibid, s.12.

¹³¹ Ibid, s.12.

¹³² Sida Country Team Zambia Strategy Report 2009, s.5.

¹³³ REA progress report of rural electrification programme – November 2009, *passim*.

¹³⁴ Observera att sammanställning är baserad på tabeller i lägesrapporten som inte är tillräckligt illustrativa för att ge en fullgod bild av antalet eller vilka typer av faciliteter det rör sig om.

¹³⁵ Såsom marknads- och handelscenters, kyrkor samt kommunala administrationer.

¹³⁶ Enligt Sida har dock inga svenska medel använts till solenergisystem för hövdingaresidensen.

¹³⁷ REA progress report of rural electrification programme – November 2009, *passim*.

¹³⁸ Hövdingaresidensen fungerar även som traditionella domstolar, där ärenden som faller under det traditionella lagsystemet hanteras.

HIV/AIDS. REA har också själv haft kampanjer som rör säkerhetsfrågor och elförbrukning.¹³⁹

En tredje *output* är enligt programmet att ”*elnätssystem med användning av minivattenkraft, biomassa eller vindkraft etableras.*”¹⁴⁰ Hittills har REA rapporterat att ekonomiskt stöd lämnats endast till ett minivattenkraftprojekt 2007.¹⁴¹ Ingen information om eventuella resultat av detta finns emellertid rapporterad, inte heller om hur programmet i sin helhet fortskrider.

Lägesrapporten tar inte heller upp hittills uppnådda resultat om de två återstående *outputs*, *övergång från användning av dyra och förorenande energiformer (diesel, bensin, fotogen, mm) till billigare och mer miljövänliga energiformer respektive positiv inverkan på produktiv verksamhet bland hushåll på landsbygden och landsbygdens fattiga.*¹⁴² Inte heller intervjuerna med olika parter eller annan dokumentation ger belägg för att resultat har uppnåtts. Enligt information från Sida pågår några projekt att byta ut *Zambia Electricity Supply Corporations* stora dieselgeneratorer till mer miljövänlig el (minikraftverk enligt ovan och utbyggnad av stamnätet). Sida förutser att resultaten vad gäller övergång till miljövänliga energiformer kommer att infrias när projekten avslutas.

Gällande positiv inverkan på produktiv verksamhet bland fattiga är det mycket osannolikt att resultat har uppnåtts eftersom ”vanliga” bybor (d.v.s fattiga bybor) inte är den direkta målgruppen enligt programdokumentet. En fråga som betonas i lägesrapporten är att andelen anslutningar för nyligen elektrifierade områden oftast är mycket låg. Vanliga bybor har inte råd att sätta in ledningar i husen och att betala anslutningsavgiften.¹⁴³ Den höga anslutningskostnaden är enligt intervju med Sida ett stort problem som regeringen och givargruppen har diskuterat den senaste tiden med förslag att subventionera anslutningsavgiften till stamnätet. Den största andelen av REFs medel går till att i enlighet med *Rural Electrification Master Plan* bygga ut stamnätet, men REA har mandat och resurser att nå ut till de fattiga genom andra elnätlösningar. En lösning som inte kräver att elledningar dras och som med fördel kunde användas även i enkla hus byggda av lera och med grästak är t.ex. så kallade ”*ready boards*”. En *ready board* kan sättas upp direkt på väggen, har ofta en lampa och ett antal uttag. Ingen ledningsdragning inomhus behövs.

Inga sidoeffekter av programmet har hittills rapporterats av REA.

SADEV menar att det är mycket osannolikt att de mycket ambitiösa målen på *outcome-nivå* i REA/REF kommer att uppfyllas fram till år 2013. Däremot är de uppsatta målen för energisektorn i samarbetsstrategin mer sannolika att uppnå, då de är mer realistiska.

Biståndsformer

De olika insatserna inom energisektorn erhåller projektstöd. Energisektorn ses fortfarande inte som redo för sektorprogramstöd på grund av begränsad kapacitet i

¹³⁹ REA progress report of rural electrification programme – November 2009, s.20f.

¹⁴⁰ Support to the REA and the REF, Zambia, 2008-2013, s.12.

¹⁴¹ REA progress report of rural electrification programme – November 2009, s.14.

¹⁴² Support to the REA and the REF, Zambia, 2008-2013, s.12.

¹⁴³ REA progress report of rural electrification programme – November 2009, s.7.

Ministry of Energy and Water Development, och olika arbetsmetoder i givargruppen. Sida menar att samordningen och särskilt harmoniseringen kan utvecklas ytterligare.¹⁴⁴

Sidas stöd är komplementärt i förhållande till andra givarinsatser och ligger i linje med JASZ. SADEV bedömer den svenska portföljen som effektiv för att uppnå målen. Stödet till REF har utvecklats i nära samarbete med andra givare inom sektorn. Dessutom har Sverige och Nederländerna följt Zambias begäran att kanalisera stödet till REF genom Sida som tar på sig ansvaret att agera på uppdrag av Nederländerna (anges i särskilt avtal om delegerat samarbete som undertecknades av de två länderna i november 2008). Det holländska finansiella bidraget går dock direkt till REF via det zambiska systemet. Varje bidrag bör bestå av ungefär 79 % (MSEK 250) från Sverige och 21 % från Nederländerna (7 MEURO) under femårsperioden 2008-2013.¹⁴⁵

Andra givarestödda stora projekt i energisektorn är kopplade till *Rural Electrification Master Plan* som omfattar 1 217 tillväxtcentra på landsbygden. Givarna är *Japanese Bank for International Cooperation* samt JICA med rådgivning till REA och finansiellt stöd till *Zambia Electricity Supply Corporation* för utbyggnad av stamnätet, Världsbanken och Globala miljöfonden genom *Increased Access to Electricity Services* som fokuserar landsbygdselektrifiering och kommunikation, samt *Africa, Caribbean and Pacific Group of states* och EG-mekanismen för energiinvesteringar till vilka även REF skjuter till medel. Andra bidragsgivare är *United Nations Development Programme* (UNDP) och *United Nations Industrial Development Organisation* (UNIDO) som är aktiva främst inom områdena biologiska bränslen/förnybar energi, samt Internationella Valutafonden, Afrikanska utvecklingsbanken, Södra Afrikas utvecklingsbank och Europeiska investeringsbanken som har planer på att finansiera förstudier för att stödja olika planerade kraftverk i landet.¹⁴⁶

Inga organisationer för det civila samhället företräder fattiga människor och fungerar som samtalspartner med regeringen i olika frågor om energisektorn. De organisationer inom energiområdet som hittills identifierats är få och svaga. *Country Team Zambia* har därför beslutat att stödet till civila samhällets organisationer inte ska finansieras via stödet till energisektorn, utan via *Zambia Governance Foundation* som kan erbjuda stöd att bygga upp organisationernas kapacitet.¹⁴⁷ Se vidare avsnitt 2.4 Stöd till det civila samhället.

Utbetalningar och utvidgning av stöd

På grund av förseningar inom ERB och att REA skulle uppfylla vissa krav som Sida ställt för att få pengar utbetalade (såsom att ha tagit fram en ”operational manual” samt en styrelse på plats), blev utbetalningarna ett år försenade.

För att uppfylla den zambiska regeringens ambition och uppsatta FNDP-mål att öka tillgången till el på landsbygden skulle en väsentlig ökning av REA/REFs verksamhet krävas, liksom att den privata sektorn inkluderades mer i genomförandet av projektet. Zambias egen finansiering och satta avgifter är också otillräckliga. Extern finansiering är därför viktig för att uppsatta mål ska kunna uppnås.¹⁴⁸ Enligt en särskild

¹⁴⁴ Support to the REA and the REF, Zambia, 2008-2013, s.25.

¹⁴⁵ Appendix 3, Support to the REA and REF, Zambia 2008-2013, *passim*.

¹⁴⁶ Support to the REA and the REF, Zambia, 2008-2013, *passim*, samt från intervju med Sida.

¹⁴⁷ Swedish Embassy Draft memo – Civil Society Strategy Zambia, s.5.

¹⁴⁸ Support to the REA and the REF, Zambia, 2008-2013, s.14.

överenskommelse mellan Sverige och Zambia, ska det svenska bidraget till REF öka mellan 2009 och 2011, från 25 MSEK till 70 MSEK.¹⁴⁹

Användning av Zambias system

Medlen till REA/REF och ERB använder i hög grad de zambiska systemen. De kanaliseras via det statliga systemet, via *Ministry of Finance and National Planning "control 99 account"* vid *Bank of Zambia*. Vad gäller REA/REF används systemen i sin helhet för både genomförande, finansiell rapportering, revision och upphandling. Trots att användningen av systemen också är hög för ERB föreligger två undantag - stödet ingår inte i statsbudgeten och särskilda bankkonton används för stödet.

Enligt intervju med Sida har Sida nyligen övertygat givargruppen att enas om en gemensam struktur för rapportformat för landsbygdselektrifiering och avvaktar nu gruppens kommentarer.

Dialog

SADEV bedömer att de allmänna frågorna¹⁵⁰ är integrerade i Sidas dialog med olika parter. Bedömningen är baserad på erhållna protokoll från möten med regeringen och inom givargruppen, samt information från de intervjuer som SADEV gjort med Sida samt ministeriet och en av givarna.¹⁵¹ Det finns även ett antal ytterligare teman inom energisektorn som ska tas upp för dialog med den zambiska regeringen, såsom att se till att den planerade utvidgningen av energiförsörjningen riktas till fattiga och underförsörjda grupper och områden, samt att det sker på ett hållbart sätt ur miljö- och klimatsynpunkt.¹⁵²

Som en del av den ledande trojkan inom givargruppen inom energisektorn, tar Sida också upp gemensamma frågor för diskussioner med den zambiska regeringen. Det handlar om ratificering och genomförande av *National Energy Policy*, att uppmuntra regeringen att åta sig en "pro-poor" och hållbar tariffstruktur, formulering och genomförande av långsiktiga investeringar och utvecklingsplaner för sektorn, samt bristen på användbara indikatorer i FNDP. Ytterligare svenska prioriteringar i dialog med givargruppen och övriga partners är att stödja tillgången till miljövänlig energi i Zambia, främja regeringens ledarskap, egenansvar och samordnad kapacitetsutveckling i energisektorn, och att förbättra samordningen och harmoniseringen inom givargruppen.¹⁵³

Även om det är tidskrävande att vara i den ledande trojkan överväger de positiva aspekterna genom möjligheterna att vara mer (pro)aktiv i dialogfrågor och harmonisering. De främsta resultaten av dialogen med den zambiska regeringen och ERB är "pro-poor" och hållbar tariffstruktur som enligt Sida kan vara på plats i maj 2011. En annan fråga som har diskuterats under lång tid är att öppna sektorn för privata aktörer genom att stödja ett förbättrat rättsligt ramverk. Enligt Sida sker det långsamt och försvåras av den politiska inblandningen i ERB.

¹⁴⁹ Specific Agreement between Sweden and Government of the Republic of Zambia, 200-2013, s.7. Enligt Sida kan utbetalningen under 2010 uppgå till 100 MSEK.

¹⁵⁰ Stärkandet av demokratins institutioner, respekt för mänskliga rättigheter och insyn i offentlig verksamhet, samt effektiv användning av statens resurser i enlighet med FNDP.

¹⁵¹ Intervju med Benny Chundu, Director Planning – MEWD samt Sato Wataru och Ilubala Kabira på JICA.

¹⁵² Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbete med Zambia, juli 2008 – december 2011, s.6.

¹⁵³ Result Matrix for Swedish Cooperation, s.10.

Den allmänna frågan om demokrati och mänskliga rättigheter med medborgarnas insyn står inte på dagordningen för dialogen, på grund av avsaknad av ett lämpligt forum för det.¹⁵⁴

En av de svårare frågorna är enligt Sida främjandet av Zambias ledarskap, ägande och samordnad kapacitetsutveckling inom energisektorn, på grund av många givares rigorösa byråkrati. Det är till exempel bara Sverige och Nederländerna som har anpassat medlen till Zambias system, medan andra givare tvekar att följa den svenska och holländska modellen och istället använder sig av parallella strukturer.

2.2 Utfasningsområden

2.2.1 Demokratisk samhällsstyrning – stöd till offentlig sektor

I Världsbankens senaste strategi för Zambia¹⁵⁵ ges en heltäckande bild av den zambiska förvaltningen. Vad gäller förvaltning och kontroll av de offentliga finanserna rankas Zambia nästan i mitten av fler än 100 låg- och medelinkomstländer. Även om kvaliteten på den offentliga förvaltningen i Zambia generellt sett är bättre än genomsnittet i Afrika söder om Sahara, påpekar Världsbanken att utvecklingen av institutionell kapacitet kvarstår som en prioritet och att korruptionen fortsätter att undergräva effektivt utvecklingssamarbete. Slutsatsen är att *"Zambia fortsätter att brottas med betydande förvaltningsutmaningar och ses som en av de svagare söder om Sahara i kontrollen av korruption"*¹⁵⁶. De intervjuer som SADEV genomfört i Zambia bekräftar Världsbankens bild av förvaltningen i Zambia.

Vidare menar Världsbanken att *"det innebär en väsentlig skillnad att å ena sidan få till stånd en god uppsättning av utvecklingspolicyer och program, och å andra sidan att genomföra dem."*¹⁵⁷ Även med en full uppsättning av formella regelstrukturer, lagar, domstolar, lagstiftande och verkställande myndigheter, menar Världsbanken att *"Zambias formella institutioner behöver stärkas"*¹⁵⁸.

Enligt Sveriges samarbetsstrategi är stödet för demokratisk samhällsstyrning till den offentliga sektorn ett av de samarbetsområden som skall fasas ut. När de svenska avtalen löper ut förväntas den svenska finansieringen tas över av andra givare. Baserat på uppfattningen att *"reformprogrammen är centrala för god samhällsstyrning och för utvecklingssamarbetet som helhet"*¹⁵⁹, är planen enligt strategin att även efter att det finansiella stödet fasats ut *"kommer Sverige att fortsätta följa utvecklingen inom detta område."*

Det särskilda svenska strategimålet är *"förbättrad effektivitet och finansiell kontroll inom den offentliga sektorn samt ökad respekt för barnens rättigheter inom rättssystemet."*

För samarbetsområdet anges inga specifika frågor för dialog, men de allmänna frågorna för dialog enligt strategin (främjande av demokratins institutioner, respekt för mänskliga rättigheter, medborgarnas insyn i offentlig verksamhet och effektiv

¹⁵⁴ D v s ett forum där även organisationer från det civila samhället ingår.

¹⁵⁵ "The International Development Association Country Assistance Strategy for the Republic of Zambia", the World Bank, March 2008.

¹⁵⁶ Ibid, s. 34

¹⁵⁷ Ibid, s. 17

¹⁵⁸ Ibid, s. 34

¹⁵⁹ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Zambia- juli 2008 – december 2011, sid 8, Regeringskansliet

användning av statens samlade resurser) är i hög grad tillämpliga för detta samarbetsområde.

Två större insatser inom samarbetsområdet är *Public Expenditure Management Financial Accountability Programme* (PEMFA) och *Public Service Management Component* (PSM). Båda syftar till förbättrad effektivitet och kontroll i den offentliga sektorn. De utgjorde 84 % av de totala utbetalningarna på området under 2008 och 93 % under 2009. PEMFA och PSM utgör två av tre pelare i Zambias regerings strategi för *Public Service Reform Programme* (PSRP), vilken också ingår i FNDP. Programmen erhåller sektorprogramstöd och finansieras av Zambias regering och flera givare.

Faktarutan på sidan 37 sammanfattar mål och utbetalningar under 2008 och 2009 för utvärderade insatser (de blåmarkerade insatserna ingår inte i utvärderingen).

PSM syftar till att förbättra de offentliga tjänsterna i Zambia och till att skapa en institutionell miljö i landet som bidrar till att minska fattigdomen. Programmet består av fyra komponenter. Den första komponenten benämns *rightsizing* och syftar till att säkerställa att ministerier och myndigheter har en storlek på sina personalstyrkor som svarar mot deras uppgifter och som de samtidigt har råd med. Den andra komponenten syftar till en lönereform (*pay reform*) där lön och prestation starkare knyts samman. I komponenten för *pay roll management and establishment control* strävar man efter att utveckla ett lönehanteringssystem. Den fjärde och sista komponenten, *service delivery improvement*, har som mål att säkra att ministerier och myndigheter arbetar effektivt och målinriktat.

PEMFA har som övergripande mål att förbättra effektivitet och ansvarsutkrävande i förvaltningen av offentliga finansiella medel för att stödja genomförandet av Zambias fattigdomsstrategi. Stödet är indelat i tretton komponenter. De syftar bl.a. till ett utvecklat statsredovisnings- och budgetsystem, nya förordningar och föreskrifter, förbättrad finansiell rapportering, stärkt revision inom staten (både intern och extern revision), förbättrad budgeteringsteknik, säkerställd hantering av statsskulden, införlivande av givarmedel i budgeten, kvalitetssäkrad upphandling m.m.

SADEVs bedömning av samarbetsområdet baseras främst på ovan två nämnda insatser. Dock finns fyra ytterligare insatser vilka skiljer sig från PSM och PEMFA genom att de har ökad respekt för barnets rättigheter i det rättsliga systemet som mål (blåmarkerade insatser i faktarutan nedan). Av dessa var två insatser – *Legal Resource Foundation* och *National Legal Aid Clinic* – aktiva under strategiperioden medan de två andra endast var aktiva i termer av avslutande administration (t.ex. slutrapportering och återbetalning av icke utnyttjade medel). De två aktiva insatserna inom barnrättsområdet motsvarade 16 % av de totala utbetalningarna år 2008 och 7 % av utbetalningarna år 2009 för hela samarbetsområdet.

I enlighet med harmoniseringsarbetet i Zambia, särskilt arbetsfördelningen, har DFID och Världsbanken den ledande rollen för sektorn demokratisk samhällsstyrning.

Faktaruta 4 Demokratisk samhällsstyrning – stöd till offentlig sektor. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK

FNDP:s mål: Att öka individens tillgång till rättvis behandling inom rättssystemet. Att uppnå en väsentlig minskning av korruptionen i Zambia och ingjuta god och ansvarstagande styrning i offentliga och privata institutioner. Att uppnå och upprätthålla ett effektivt tillhandahållande av offentliga tjänster

Specifikt svenskt strategimål: Förbättrad effektivitet och finansiell kontroll inom den offentliga sektorn samt ökad respekt för barnens rättigheter inom rättssystemet

Insats	Mål	Utbetalt 2008	Utbetalt 2009
<i>Public Service Management Component (PSM)</i>	Stärka tillhandahållandet av offentliga tjänster för zambiska medborgare samt skapa en ändamålsenlig institutionell miljö för att minska fattigdom	11,3	10,0
<i>Public Expenditure Management and Financial Accountability Reform (PEMFA)</i>	Förbättra effektivitet och ansvarskrävande i förvaltningen av offentliga finansiella medel för att stödja genomförandet av Zambias fattigdomsstrategi	6,9	8,0
<i>Legal Resource Foundation</i>		2,0	0
<i>National Legal Aid Clinic</i>		1,5	1,5
<i>Juvenile Justice</i>		0	-0,1
<i>UNZA School of Law</i>		0	0
Totalt		21,7	19,4

Källa: Finansiella rapporter från Sidas "Plussystem"

Insatser i förhållande till målet i samarbetsstrategin

SADEV menar att både PSM och PEMFA (genom att sikta på förbättrad service för zambiska medborgare, att skapa en gynnsam institutionell miljö för att minska fattigdomen, att förbättra regeringens förmåga att mobilisera och använda offentliga medel, samt att stärka övergripande ekonomiska skyldigheter), är högst relevanta för den första delen i samarbetsområdets mål (förbättrad effektivitet och finansiell kontroll inom den offentliga sektorn). Även delkomponenter och aktiviteter bedöms som relevanta för programmets mål och därmed också för strategimålet.

Integrering av tematiska prioriteringar

SADEV konstaterar att insatserna direkt syftar till att främja **demokrati och mänskliga rättigheter**.

I fråga om **jämställdhet och kvinnors roll i utveckling**, drar SADEV slutsatsen att denna tematiska prioritering helt försumrats i PEMFA programmet. Ingen jäm-

ställdhetsanalys har gjorts och inga jämställdhetsfrågor är integrerade i programmet¹⁶⁰. En fråga som kunde ha diskuterats mellan Sida, andra givare och zambiska tjänstemän i förberedelsefasen av programmet är jämställdhetsbudgetering (*gender budgeting*).

I PSM ingår däremot utveckling och genomförande av en strategi för offentlig service som är mer lyhörd för jämställdhetsfrågor. Viktiga åtgärder är utveckling av jämställdhetspolicier och processer som påverkar rekrytering, placering och befordran i den offentliga sektorn.

Miljö- och klimatfrågor har inte uppmärksammats i någon egentlig mening, varken av Sida eller någon annan partner.

Målpuppfyllelse

SADEV anser att flera steg har tagits för att uppfylla målen i **PSM**, men att mycket återstår. Framförallt har förutsättningar för att åstadkomma verkliga förändringar skapats, men förändringarna kvarstår att uppnå. I programteoritermer har vissa viktiga *outputs* genererats, men ännu inte *outcomes*.

En halvtidsöversyn av PSM presenterades i november 2009¹⁶¹. Den övergripande slutsatsen var negativ, och slutomdömet var att resultaten hittills "*inte varit tillfredsställande*"¹⁶². Översynen nämner att "*ingen av delkomponenterna visat några större kompletta outputs*". Även andra dokument som SADEV tagit del av, liksom intervjuer, ger ett likartat intryck. Dock förtjänar att nämnas att flera viktiga steg framåt tagits efter det att halvtidsöversynen skrevs (se nedan). Hade halvtidsöversynen haft möjlighet att beakta dessa steg hade förmodligen översynens slutomdöme varit annorlunda.

Mer i detalj konstaterar SADEV att framstegen för den s.k. *rightsizing*-komponenten varit få. Förseningarna kan delvis förklaras av att "*rightsizing*" av den offentliga sektorn i praktiken betyder "*downsizing*", och att detta är ett politiskt känsligt område. Ändå har vissa framsteg gjorts inom komponenten. Ett exempel är ett förslag till nya personalstrukturer för ett antal stads-, kommun- och distriktsförvaltningar. Genomförandet av förslaget har varit beroende av ett länge väntat regeringsbeslut om en *Decentralisation Implementation Plan*, som efter en fyraårig beslutsprocess godkändes i slutet av 2009. Ett annat exempel är ett utkast på en HIV/AIDS strategi för den offentliga förvaltningen som togs fram år 2008, men först nyligen blev godkänd. Liknande utmaningar står en rapport inför som behandlar erfarenheterna med utkontraktering av icke-kärnverksamhet; rapporten väntar på regeringens ställningstagande. Den nationella jämställdhetsstrategin från 2008 erhöll nyligen regeringens godkännande, och alla ministerier ska få riktlinjer för att genomföra strategin. *The Gender Development Division* vid *Cabinet Office* har fått i uppgift att leda genomförandet.

Några grundläggande steg har tagits för att utarbeta metoder för att fastställa personalbehoven inom förvaltningen, men halvtidsöversynen är inte imponerad av kvaliteten på materialet och menar att det är av "*tveksamt värde*"¹⁶³. De långsamma fram-

¹⁶⁰ Public Expenditure Management and Financial Accountability Programme Document, Ministry of Finance and National Planning, (odaterat)

¹⁶¹ "Mid Term Review of the Public Service Management (PSM) Support Programme", Kithinju Kiragu, Berhanu Legesse, Japhet Msimuko and Andreas Foerster, November 2009

¹⁶² "Mid Term Review of the Public Service Management (PSM) Support Programme", Executive Summary, Kithinju Kiragu, Berhanu Legesse, Japhet Msimuko and Andreas Foerster, November 2009

¹⁶³ "Mid Term Review of the Public Service Management (PSM) Support Programme", s. 6, Kithinju Kiragu, Berhanu Legesse, Japhet Msimuko and Andreas Foerster, November 2009

stegen i utarbetandet av metodiken har satt stopp för den förväntade undersökningen av effekterna av nedskärningar inom staten. Utbetalningar för avgångsvederlag och pensioner släpar efter.

The Payment Management and Establishment Control Sub-component bygger sitt arbete på ett system som fastställdes innan PSM introducerades. Under 2003-2005 introducerades systemet *Payment Management and Establishment Control System* (PMEC) med stöd av DFID. Det gav positiva resultat, men ett antal viktiga utmaningar kvarstod för slutförande och decentralisering av systemet, och dessa infördes i PSM. Enligt halvtidsöversynen har takten i genomförandet av PMEC minskat, delvis på grund av ett större konstruktionsfel i den ursprungliga PMEC-insatsen. Detta fel "tog alltför stor kraft av både PMEC-ledningen och personalen för att lämna tid för nya initiativ"¹⁶⁴. Trots förseningarna har framsteg noterats. Ett viktigt exempel är den nyligen avslutade decentraliseringen av systemet till alla provinser. PMEC har även uppdaterats, säkerheten är bättre, ett fiberoptiskt nätverk finns på plats och den zambiska regeringen har själv finansierat licensen för systemet. Vad gäller den planerade integreringen med statsredovisningssystemet *Integrated Financial Management Information System* (IFMIS), har inga framsteg noterats. Förseningen är orsakad av PEMFA som har det huvudsakliga ansvaret för IFMIS.

Ett nyckelområde för *Pay Reform Sub-Component*, och för hela PSM, är skapandet av en långsiktig offentlig lönepolitik och regeringens godkännande av densamma. Enligt plan skulle den godkännas senast i mars 2007, men först i juli 2009 låg ett förslag färdigt, vilket godkändes i november 2009. Det sena utarbetandet förorsakades framförallt av oenighet mellan Världsbanken och Zambias regering i upphandlingsfrågor, vilket ledde till förseningar i upphandlingen av konsulttjänster. Den nu godkända policyn syftar till att göra offentliga tjänster mer eftertraktade och resultatorienterade, och betonar regeringens ansvar att identifiera och skapa rätt incitamentstruktur inom förvaltningen.

Service Delivery Improvement Sub-component har drabbats av allvarliga förseningar med att utarbeta allmänt tillgängliga garantier för medborgarservice och standards för offentliga tjänster för fyra ministerier som piloter. Standarderna lanserades i mars 2010. För varje ministerium innehåller de uppdrag, mål, värdegrund, medborgarnas rättigheter och skyldigheter, hur medborgarna kan klaga, etc. Det förutsätts att förekomsten av garantierna kommer att sätta press på ministerierna att prestera väl. Två andra områden under denna delkomponent som syftar till att främja utvecklandet av kvalitetsledningssystem och att effektivisera arbetsprocesser inom staten, ligger långt efter tidtabell. Halvtidsöversynen redovisar att den kontrakterade konsulten har varit "svår", orsakat allvarliga förseningar och producerat rapporter av låg kvalitet.

Under delkomponenten finns en särskild fond för att öka medvetenheten, trovärdigheten och stödet för PSRP. Enligt halvtidsöversynen har fonden hittills gett blandade resultat. Sex projekt har visat sig direkt ha påverkat lokala levnadsförhållanden. Resultatmässigt har ett referenssystem inom mödravården tagits fram, stöd har getts till teknologiutbildningen genom att använda mobila utställningsenheter inom vetenskapsområdet, och mobila domstolar har etablerats. Två av projekten har erhållit FN-

¹⁶⁴ Mid Term Review of the Public Service Management (PSM) Support Programme", Executive Summary, Kithinju Kiragu, Berhanu Legesse, Japhet Msimuko and Andreas Foerster, November 2009

utmärkelser. För de tolv andra projekten menar halvtidsöversynen att *"det är svårt att samla in tillräckliga bevis för att bekräfta att projektens resultat kommer att resultera i förbättringar i utbudet av offentliga tjänster."*

Genomförandet av alla de 13 komponenterna i PEMFA har varit en stor utmaning för PEMFA-sekretariatet och dess verkställande organ. Många av dem som SADEV träffat uppger att programmet är komplext och alltför ambitiöst utformat. I genomsnitt har framstegen varit mycket långsammare än väntat, men varierar. Vissa aktiviteter i olika delkomponenter är beroende av varandra och är inte i tillräcklig utsträckning sekvenserade. Detta har delvis föranletts av svårigheter att skapa grupper som samarbetar med varandra över de olika delkomponenterna.

Det nya statsredovisningssystemet IFMIS är en av de delkomponenter som visar långsammast framsteg och ligger cirka två år efter tidtabellen. Då IFMIS är av avgörande betydelse för hela **PSM** är förseningarna bekymmersamma. Efter en besvärlig upphandling av ett nytt ekonomiadministrativt system testas IFMIS nu på finansministeriet. Därefter är det tänkt att testas på sex andra ministerier.

Under utvecklandet av IFMIS blev det uppenbart att en förändring av attityderna till förändringsarbete behövdes. Även om alla chefer och all personal inte är positiva till systemet kommer de nu att tvingas använda systemet. I en särskild rapport¹⁶⁵ nämner författarna *"bristen på tydlighet om programmets ägande och ledarskap"* och hänvisar till att en förstudie *"bekräftade att ett betydande motstånd mot förändringar finns."* Som ett resultat av detta tas initiativ för att underlätta förändringsarbetet. Nyligen genomförda förändringar i ledningen har också lagt grunden för en mer välkomnande attityd till förändring. Framsteg i genomförandet av IFMIS är också ett avtalsmässigt villkor för generellt budgetstöd. När det gäller kapaciteten att administrera systemet, har unga zambiska akademiker anställts då de förväntas kunna hantera systemet efter avslutad utbildning.

Delkomponenten *Budgetgenomförande* började långsamt, men utvecklas nu snabbare. En viktig förändring är en förändrad budgetcykel. Den innebär att statsbudgeten ska utarbetas och godkännas sista kvartalet varje kalenderår. Det leder till ett genomförande av regeringens program och aktiviteter från januari till och med december (i motsats till tidigare då genomförandeperioden var endast nio månader). Första gången budgeten lades fram för parlamentet enligt nyordningen var i oktober 2009, och anslagen ställdes till ministeriernas förfogande i januari 2010.

På upphandlingsområdet godkände parlamentet 2008 en lag om offentlig upphandling. Förslaget hade utarbetats redan 2005, det vill säga före PEMFA. Den nya lagen ledde till att myndigheten för offentlig upphandling bildades. En förutsättning för genomförandet av upphandlingslagen är dock att förordningar tas fram, något som ännu inte gjorts, även om de intervjuer som genomfördes i Zambia pekar på att arbetet går framåt.

Delkomponenten *Internrevision* har hittills visat framsteg, särskilt vad gäller utbildning om IFMIS och revisionsteknik. Revisionskommittéer har inrättats och revisionsplaner har utarbetats, liksom arbetsdokument. En kvarliggande källa till oro är att revisorerna i praktiken fortsätter att arbeta på samma sätt som tidigare. SADEV konstaterar att

¹⁶⁵ "PEMFA Change Management Final Report", s. 4, Ernst & Young, 12 October 2009.

förhandsgranskningar av utbetalningar inte ligger i linje med internationella standards för internrevision, särskilt då det ger revisorerna en operativ roll. Istället bör de, i enlighet med internationella revisionsstandarder, granska kontroll- och styrsystemen, och efterlevnaden av dessa.

Delkomponenten *Extern Revision* har uppvisat starkt ägarskap och har snabbt utvecklats framåt. En av anledningarna är att Zambias Riksrevision visat starkt ägarskap och handlingskraft.

Utifrån både halvtidsöversynen och intervjuer konstaterar SADEV att det enligt olika källor är svårt att uppnå resultat i delkomponenten *Skuldhantering*. En strategi är fortfarande under utredning och föremål för kompletteringar, men verksamheten ligger långt efter tidtabell.

Biståndsformer

Reformer inom området för demokratisk samhällsstyrning i den offentliga sektorn utgör villkor för generellt budgetstöd, men är också en förutsättning för Sida och andra givare att ge sektorprogramstöd. I den meningen är PEMFA och PSM som funktion stödjande och kompletterande till övriga stöd. Stöd till det civila samhället (se 2.4) ses i sin tur som ett komplement till stödet till demokratisk samhällsstyrning i den offentliga sektorn, bl.a. genom att kräva öppenhet, vilket förutsetts påskynda reformtakten i PSM och PEMFA. SADEV finner upplägget adekvat och ändamålsenligt.

Utbetalningar och utfasning

Under 2008 utbetalades MSEK 21,7 och år 2009 uppgick de totala utbetalningarna till MSEK 19,4 inom hela samarbetsområdet.

En "icke-kostnads-utökning" har förhandlats och godkänts för PEMFA, innebärande att programmet förlängs med ett år fram till utgången av 2010 men utan nya medel. Efter det kommer Sida inte längre att finansiera programmet. Inte heller fortsatt stöd till PSM står på dagordningen. Varken stöd för *Legal Resource Foundation* eller till *National Legal Aid Clinic* kommer att förlängas efter avslutade pågående program. För *Juvenile Justice* och *UNZA School of Law* har stöden redan fasats ut.

Det svenska finansiella stödet är på väg att avvecklas. SADEV har emellertid noterat att vissa samarbetspartners i hög grad uppskattat Sveriges röst inom sektorn och att oro finns för att Sverige kan bli en mindre aktiv samarbetspartner efter att ha fasat ut det finansiella stödet.

Användning av Zambias system

PSM och PEMFA använder i relativt hög grad Zambias nationella offentliga finansiella system. Programmen ingår i statsbudgeten och statsredovisningssystemen används med undantag för att medlen inte kanaliseras genom *treasury*. För rapportering används det nationella systemet, men därutöver krävs kompletterande rapportering. Situationen är liknande vad gäller revision. Det nationella systemet för revision används, men även annan revision kan krävas. För all upphandling används det zambiska nationella upphandlingssystemet.

Dialog

Inga specifika frågor för dialog anges för samarbetsområdet, men de allmänna frågorna för dialog gäller: förstärkning av demokratins institutioner, respekt för mänskliga rättigheter, medborgarnas insyn i offentlig verksamhet och en effektiv användning av statens samlade resurser.

Sida har valt att vara en passiv partner i både PEMFA och PSM. Denna ambitionsnivå har i praktiken följts och SADEV finner att det begränsade engagemanget är klokt mot bakgrund av tillgängliga personalresurser. Tillsammans med några andra samarbetspartner har Sida ändå inlett en dialog med den zambiska regeringen för att åtminstone delvis lösa förseningar i genomförandet av PEMFA. Utan denna dialog mellan samarbetspartner och regeringen är SADEVs intryck att genomförandet skulle ha försenats än mer.

Stödet till det civila samhället är ett komplement till stödet för demokratisk samhällsstyrning i den offentliga sektorn, och det främjar det civila samhällets organisationer att föra policydialog med den zambiska regeringen och att kräva offentlig öppenhet. Därför bör dialogverksamheten ses som ett komplement syftande till att stärka demokratisk samhällsstyrning i den offentliga sektorn.

2.2.2 Utveckling av näringslivet och den finansiella sektorn

Privatsektorutveckling både inom den formella och informella sektorn spelar en viktig roll för att minska fattigdom. Zambias FNDP ger en analys för hur det kan gå att skapa ekonomisk tillväxt och minska fattigdomen genom att expandera den privata sektorn inklusive jordbruket, och hur ekonomin kan diversifieras för att minska beroendet av gruvindustrin. Bigsten och Tengstam¹⁶⁶ visar att den fattigdomsminskning som ägt rum i Zambia efter 1998 är resultatet av en tillväxt inom gruvindustrin, tjänstesektorn, byggnadssektorn och till viss del tillverkningsindustrin¹⁶⁷.

Det specifika målet med Sveriges stöd till privatsektorutveckling är enligt samarbetsstrategin *"förbättrat affärs- och företagsklimat, inklusive ökad tillgång till finansiella tjänster för fattiga människor"*¹⁶⁸.

Som en konsekvens av harmoniseringsprocessen mellan givarna har Sverige fasat ut privatsektorstödet under 2006-2008. För den tidsperiod som täcks av denna utvärdering återstod enbart två insatser som båda avslutades under år 2008, se Faktaruta 5. Båda programmen har utvärderats i efterhand, se *Insatser i förhållande till målet i samarbetsstrategin*.

Den första av de två insatserna, *Promoting Market Information Services to Upgrade Micro and Small Enterprises Value Chain in Agriculture – Business Development Services* (BDS) gällde stöd till utveckling av affärsutvecklingstjänster och information till mikro- och småföretag. För denna insats var *International Labour Organisation* (ILO) genomförare.

Den andra insatsen, *Private Sector Development Reform Programme* (PSDRP), syftade till att stimulera privatsektorutvecklingen i enlighet med FNDP.

¹⁶⁶ Bigsten, Arne and Sven Tengstam, Growth, Rural Diversification and Poverty Reduction in Zambia, Sida Country Economic Report, December 2007.

¹⁶⁷ För en analys av fattigdomsnivåer och privatsektor tillväxt i Zambia se Ianchovichina, Elena and Susanna Lundström, Inclusive Growth Analysis. Framework and Application. Policy Research Working Paper No 4851, World Bank, March 2009.

¹⁶⁸ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Zambia 2008 – 2001, Utrikesdepartementet, s. 9.

Faktaruta 5 Utveckling av näringslivet och den finansiella sektorn. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK

FNDP:s mål: -- Specifikt svenskt strategimål: Förbättrat affärs- och företagsklimat, inklusive ökad tillgång till finansiella tjänster för fattiga människor			
Insats	Mål	Utbetalt 2008	Utbetalt 2009
<i>Business Development Services (BDS)</i>	Att på kommersiell basis tillhandahålla affärsutvecklande information till mikro- och småföretagare i syfte att öka deras inkomster	5,0	-0,6
<i>Private Sector Development Reform Programme (PSDRP)</i>	Att implementera de delar av FNDP som behandlar privatsektorutveckling, i synnerhet förenkla regelverk och lagstiftning som rör företagande	6,3	0
<i>Bank of Zambia, Microfinance, PRIDE of Zambia</i>		-0,1	0
<i>Bank of Zambia, Financial Sector Development Programme (FSDP)</i>		0	-4,6
Totalt		11,2	-5,2

Källa: Finansiell rapport från Sidas plussystem

BDS var en typisk projektinsats som syftade till att uppnå specifika mål utan att involvera andra givare (utom ILO), representanter för privat sektorn och den zambiska staten. En stor del av insatsen bestod i att hjälpa tidningar, radiostationer och andra media att utveckla informationen för småföretag till en självbärande affärsidé. Insatsen hade sitt ursprung i Uganda där projektet *Farm Implement and Tools* framgångsrikt hade förmått lokala radiostationer att börja sända relevant affärsrelaterad information riktad till småföretag.¹⁶⁹

Programmets första fas (2003 – 2006) *Improving the quality and diversity of media content in Zambia* hade fokus på affärsnyheter, information och generella problemställningar av intresse för småföretagare i syfte att kunna öka deras inkomster. Den andra fasen (2006-2008¹⁷⁰) *Promoting market information services for small-holder farmers in specific agricultural industries*, med målet att utveckla marknads- och informationstjänster speciellt för mikro- och småföretag i jordbrukssektorn, var mer fokuserad och återspeglade att Sverige var på väg att fasa ut privatsektorstödet och fokusera på jordbrukssektorn. I alla beslut och överenskommelser gjordes klart att Sverige och Sida skulle fasa ut privatsektorstödet till utgången av 2008.

¹⁶⁹ McVay, *An information revolution for small enterprise in Africa: Experience in interactive radio formats in Africa*, ILO FIT/SEED Working Paper, Geneva, 2001.

¹⁷⁰ Business Development Services Promoting Market Information Services to Upgrade Micro and Small Enterprises Value Chains in Agriculture (Phase II)

BDS var tydligt marknadsorienterat och syftade till att ta fram information och tjänster som företagen eller företagarna var villiga att betala för, dvs. företagens behov stod i centrum, alternativt att medieoperatörerna skulle kunna tjäna pengar på något sätt. Grundidén var att stimulera mediaproducenter att utveckla informationstjänster som i sin tur kunde leda till högre och mindre volatila inkomster hos jordbrukarna.

PSDRP startade 2005 i syfte att förstärka den positiva utvecklingen inom delar av ekonomin som inleddes efter 1998. År 2002 hölls en konferens på temat att öka ekonomins diversifiering (*the Copperbelt Diversification Conference*) och en plan för hur man skulle kunna diversifiera ekonomin fastslogs. Ett antal studier följde med åtföljande rekommendationer för utvecklingen av den privata sektorn. Bland de problem som identifierades fanns låg produktivitet, höga produktionskostnader, höga kapitalkostnader, liten konkurrens, dålig infrastruktur och stor byråkrati. Dessa studier lade grunden för FNDP:s avsnitt om ekonomisk tillväxt och privatsektorutveckling.

Målet med PSDRP var att implementera de delar av FNDP som rörde privatsektorutveckling. Programmets övergripande mål var att stimulera ekonomisk tillväxt genom privatsektorutveckling och att diversifiera ekonomin från beroendet av gruvnäringen. Programmet utformades som ett samarbete mellan regeringen, den privata sektorn och ett antal givarländer (Finland, Nederländerna, Sverige och Storbritannien). Den privata sektorn företrädde av *Zambia Business Forum*. Samarbetsländerna bidrog med finansiering och *the Ministry of Commerce, Trade and Industry* ledde arbetet med olika grupper inom programmets olika delområden.

Samtidigt gav EU stöd till *The Building for Private Sector Development Project*, Världsbanken stödde *The Zambia Restructuring of the Support for Economic Expansion and Diversification Project*¹⁷¹, Japan stödde *The Triangle of Hope*, och slutligen stödde USA (företrätt av *the US Millenium Challenge Account*) *The Zambia Threshold Programme*. Givet alla dessa parallella program krävdes insatser för att minska dubbelarbete.

Upplägget av PSDRP-programmets inledning var ambitiöst. Ett flertal kommittéer och underkommittéer bildades som i sin tur sysselsatte många. Från början valdes följande områden ut som särskilt prioriterade: administrativa barriärer, medborgarnas ekonomiska självbestämmande, energi, immigration, arbetsmarknaden, lagar, marknadsfrågor, kontroll av tamboskapssjukdomar, samarbete mellan privat och offentlig sektor inom infrastrukturinvesteringar, införandet av särskilda domstolar för mindre mål, telekommunikation, turism, och handel. Efter en utredning i slutet av 2007 beslöts att fokusera på tre huvudområden: licensieringen av nyföretag, utveckling av mikro-, små- och medelstora företag, samt arbetsmarknadsreformer.

Insatser i förhållande till målet i samarbetsstrategin

Båda insatserna inom privatsektorumrådet var relevanta i relation till Sveriges ganska allmänna mål med privatsektorstödet. Båda insatserna hade ett tydligt mål att bidra till utvecklingen av den privata sektorn.

¹⁷¹ På Världsbankens hemsida framgår det att projektet skall minska sårbarheten i den Zambiska ekonomin från chocker genom att stödja diversifieringen av källorna till tillväxt. Detta skall åstadkommas genom att förbättra sektor specifika regler och policys samt genom att stärka kapaciteten hos olika myndigheter att genomföra dessa policys.

BDS, framförallt i sin första fas, innehöll ett element av stöd till organisationer inom mikrofinans. En utvärdering från 2008¹⁷² pekade på att det inte var helt klart varför detta projekt också innehöll ett mindre stöd som gällde risker och kostnader relaterade till HIV/AIDS bland kvinnor. Av utvärderingen kan utläsas att denna del av insatsen inte var integrerad med övriga delar och inte svarade mot syftet att ta fram affärsutvecklande information.

PSDRP var tydligt relevant i relation till samarbetsstrategin och FNDP. En utvärdering från 2009¹⁷³ menar att det var svårt att motivera den privata sektorn att delta. Den privata sektorn i Zambia är splittrad och företräds av många organisationer. Endast en organisation företrädde företagen i programmet. Denna organisation var delvis skapad av givarna genom olika stöd. Därtill fick företrädarna ekonomisk kompensation för att närvara vid möten. SADEV har noterat att dessa ändå inte medverkat fullt ut och att det kan ses som ett tecken på att programmets faktiska frågeställningar inte sågs som helt relevanta för dem, alternativt att processen var för långsam för att antas kunna leda till några påtagliga resultat för den privata sektorn.

Integrering av tematiska prioriteringar

I en bedömning av integreringen av de tematiska prioriteringarna i programmen konstaterar SADEV att de inte hanteras. Gällande jämställdhet gjordes t.ex. i BDS inte någon bedömning av om det fanns skillnader i informationsbehov mellan manliga och kvinnliga företagare¹⁷⁴. SADEV har inte heller funnit att frågor gällande mänskliga rättigheter, demokrati, miljö och klimat hanteras i projektdokumentationen.

Måluppfyllelse

De två insatserna skiljer sig åt i fråga om måluppfyllelse. Utvärderingsrapporten för **BDS** beskriver insatsen som relativt framgångsrik i att introducera idéer till mediaproducenter och i att pröva nya former för att sprida affärsrelevant information till berörda företag. SADEV konstaterar att utvärderingen inte hänvisar till några *baselines* eller resultatindikatorer. Det gör det svårt att se insatsens verkliga resultat i form av t.ex. ökade inkomster, bättre livsmedelsförsörjning, och ökad information i olika media riktade mot små företag. Tidpunkten och genomförandet av utvärderingen gör den mer till en uppföljning än en utvärdering av uppnådda resultat. Utvärderingen talar om bidrag (*contributions*) men presenterar inga egentliga bevis eller exempel på dessa.

För **PSDRP** finns enligt programmets egen slutrapport och den tillgängliga utvärderingsrapporten få konkreta resultat att redovisa i relation till alla de mål som sattes upp vid programmets början. Vissa framsteg har enligt dokumenten gjorts i fråga om tamboskap och vissa reformer är på väg genom lagstiftningssystemet. Utvärderingen pekar också på att det enda konkreta resultatet var den tekniska och kompetensmässiga uppgraderingen av myndigheten för företagsregistrering (genomfördes under

¹⁷² Markets for Micro and Small Enterprises in Zambia - Final Independent Evaluation. ILO/BDS Zambia: Developing Business Service. An End-of-Project Evaluation prepared for the International Labour Office and the Swedish International Development Agency in Lusaka, Simon White and Trevor Simumba, August 2008.

¹⁷³ Stephane E. Somssich and Christian Weltzien, Evaluation of Private Sector Development Reform Programme (PSDRP). Final report. February 2009.

¹⁷⁴ From a democracy and human rights' perspective, a gender analysis could be done to point out if the information could be useful and to assure that all stakeholders are targeted before initiating the project in Zambia. It is uncertain however if such analysis has been conducted.

ledning av Världsbanken). Genom att byta datorer och utbilda personalen lyckades man sänka den faktiska tiden för att registrera ett nytt företag. Utvärderingsrapporten menar att programmet var alltför splittrat och beskyller regeringen för att agera för långsamt och inte prioritera dessa frågor. Den privata sektorn har enligt utvärderingen inte heller kommit samman för att göra sin röst bättre hörd. Bigsten och Tengstam¹⁷⁵ konstaterar att det finns goda intentioner i programmet men att implementeringen av programmet var ineffektiv och att regeringen borde minska sin ambition att i första hand övervaka och reglera den privata sektorn. PSDRP fortsätter i en fas två där Sverige inte deltar.

Det är svårt att uttala sig om effektiviteten i BDS eftersom rapporterade resultatindikatorer som kan ställas i relation till kostnaden är få. Utvärderingsrapporten är positiv till implementeringen av insatsen, och ger beröm åt att man prövat många olika vägar, men ger inga analyser eller siffror som gör det möjligt att diskutera insatsens effektivitet.

Vad gäller PSDRP är omdömena negativa vad gäller programmets effektivitet. Programmets (Fas I) egen slutrapport hade en delvis positiv ton, men den oberoende utvärderingsrapporten är mer kritisk. Enligt utvärderingen saknade programmet fokus och försökte lösa för många problem på samma gång. I relation till insatsen blev resultatet begränsat. SADEV konstaterar att programmet kunde ha blivit effektivare om man från början tydligare prioriterat de områden där reformer kan anses mest angelägna.

Biståndsformer

Båda insatserna utgjorde s.k. projektstöd och hade svag koppling till de övriga programmen inom samarbetsstrategin. Det bör emellertid understrykas att de påbörjades före den strategiperiod som utvärderats och att de nu har fasats ut.

Utbetalningar och utfasning

Alla insatser inom privatsektorstödet är nu avslutade. Vissa utbetalningar försenades emellertid p.g.a. förseningar i insatsernas genomförande. Alla finansiella medel användes inte i PSDRP och överskottsmedel betalades tillbaka.

Hela privatsektorutvecklingsområdet blev utfasat enligt plan under perioden. För båda insatserna gällde att Sverige gjorde klart för alla inblandade att man lämnade privatsektorstödet, och att inga ytterligare medel skulle betalas ut efter att insatserna avslutats.

Användning av Zambias system

BSD kanaliserades inte genom zambiska offentliga system, huvudsakligen för att det var ett projekt inriktat mot den privata sektorn och med ILO som utförare.

För PSDRP var förhållandet närapå det omvända. Alla medel kanaliserades genom *treasury*, och de nationella systemen för rapportering användes liksom Zambias upphandlingssystem. Utöver tillämpandet av de egna revisionssystemen förelåg emellertid specifika revisionskrav.

¹⁷⁵ Ibid, 2007.

Dialog

Sida har varit en passiv partner inom samarbetsområdet, delvis förklarat av att det är ett utfasningsområde, och SADEV har heller inte kunnat finna att Sverige drivit några särskilda dialogfrågor.

2.2.3 Urban utveckling

Bland länderna i Afrika söder om Sahara är Zambia det näst mest urbaniserade. Närmare halva befolkningen bor i städer och tätorter. Fattigdom och urbanisering är nära sammanlänkade. Under de senaste 20 åren har fattigdomen i städerna ökat, medan fattigdomen på landsbygden minskat. Enligt den senaste nationella undersökningen om migration och urbanisering (år 2000)¹⁷⁶ minskade urbaniseringen under 1990 – 2000, medan den urbana fattigdomen ökade från 49 % till 53 % mellan åren 1991-2004.¹⁷⁷ I Lusaka finns 37 informella bosättningar där cirka två tredjedelar av stadens befolkning bor.¹⁷⁸

Enligt FNDP är målen för urban utveckling att ”stärka den demokratiska styrningen och tillhandahållandet av service av hög kvalitet på lokal nivå.”

Även om fokus i avsnittet *Local Government and Decentralisation* är decentralisering, konstateras att ”sektorn drivs av en nationell strävan att höja levnadsstandarden för människor genom demokratisering och stärkande av lokalt beslutsfattande, för att säkerställa tillhandahållande av kvalitativa tjänster från de lokala myndigheterna. Sektorn omfattar bland annat fysisk och regional planering, utveckling av infrastruktur och sociala tjänster, vatten och sanitet, lokala ledares verksamhet, brandkår, decentralisering, lokal ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning”¹⁷⁹

Enligt samarbetsstrategin är det specifika svenska målet för urban utveckling *en enhetlig mark-, plan- och bygglagstiftning, samt förbättrad kommunal service för underförsörjda stadsdelar i Lusaka*.¹⁸⁰

Urban utveckling är en av de tre sektorer som skall utfasas under nuvarande strategiperiod.

Utifrån Sidas tidigare erfarenheter av den växande urbaniseringen i utvecklingsländer, lanserades år 2002 *Sustainable City Concept*. Baserat på det initiativet utvecklade Sida handboken *Sustainable City Approach*¹⁸¹ som publicerades 2007. Modellen, som kan ses som ett planeringsverktyg, pekar på komplexiteten i urbana frågor, villkor för, och behoven hos fattiga kvinnor och män, flickor och pojkar i urbana områden, och betonar det nära sambandet mellan urban utveckling och hållbar miljö. En specifik policy för urbana frågor finns också - *Fighting Poverty in an Urban World – Support to Urban Development* (oktober 2006). Policyn beskriver olika fokusområden och prioriteringar för Sidas stöd till urban utveckling, och ska ses som ett verktyg för Sidas personal att användas för såväl intern som extern vägledning. Policyn pekar ut fem strategiska fokusområden:

¹⁷⁶ Migration and Urbanization 2000 Census Report http://www.zamstats.gov.zm/media/mig_rpt.pdf

¹⁷⁷ Promemoria Revision of legislation related to spatial planning in Zambia 2006-2008, sida 1

¹⁷⁸ Promemoria Building capacity for urban development and effective land tenure management in Lusaka, sida 4

¹⁷⁹ Fifth National Development Plan 2006-2010 sida 242

¹⁸⁰ Strategy for development cooperation with Zambia 2008-2011, s. 8

¹⁸¹ The Sustainable City Approach. Sida Manual for Support to Environmentally Sustainable Urban Development in Developing Countries, December 2007

- integrering av lokal och nationell utveckling
- lokalt och urbant styre
- infrastruktur och kommunal service
- mark och bostadsförhållanden
- miljömässigt hållbar utveckling.¹⁸²

År 2004 finansierade Sida en *fact finding mission* som pekade på ett antal problem relaterade till den föråldrade lagstiftningen på området urban utveckling i Zambia. *Strategy for urban development cooperation with Zambia 2003-2006* antogs.

Sverige beslutade att ge stöd till tre projekt, varav två ingår i denna utvärdering¹⁸³:

- översyn av lagstiftningen om fysisk planering 2006-2008
- kapacitetsuppbyggnad för urban utveckling och effektiv markförvaltning i Lusaka (LCC)

Faktarutan på nästa sida sammanfattar mål och utbetalningar under 2008 och 2009 för utvärderade insatser (den blåmarkerade insatsen ingår inte i utvärderingen).

Faktaruta 6 Urban utveckling. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK

FNDP:s mål: Stärka den demokratiska styrningen och tillhandahållandet av service av hög kvalitet på lokal nivå Specifikt svenskt strategimål: En enhetlig mark-, plan – och bygglagstiftning samt en förbättrad kommunal service för underförsörjda stadsdelar i Lusaka			
Insats	Mål	Utbetalt 2008	Utbetalt 2009
<i>Spatial Plan Legislation</i>	Att bidra till att förbättra levnads-villkoren för fattiga människor i städerna genom tillgång till mark, anställningstrygghet och tillhandahållande av kommunala tjänster med stöd av ett harmoniserat rättsligt ramverk inom områdena för fysisk planering, stadsplanering och boende.	1,4	1,3
<i>LCC Capacity Building</i>	Minskad urban fattigdom i Lusaka City genom förbättrad kvalitet, tillförlitlighet och insyn i tillhandahållandet av LCC:s tjänster	6,7	7,6
<i>Chaisa Community</i>		0,1	0
Totalt		8,2	8,9

¹⁸² Fighting Poverty in an Urban World – Support to Urban Development, Sida 2006, s. 7

¹⁸³ Några slutliga utbetalningar för projektet *Community Managed Improvements in Chaisa*, som egentligen avslutades 2007, kvarstår under den nya strategiperioden, då projektet av olika skäl har fördröjts. Då projektet inte inleddes under nuvarande strategiperiod, och ursprungligen var avsett att ha avslutats före nuvarande strategiperiod, ingår det inte i denna utvärdering.

Som ett svar på den föråldrade och otillräckliga lagstiftningen om fysisk planering, boende och upplåtelseform, beslutade Sida att stödja projektet **Översyn av lagstiftningen om fysisk planering** (*Spatial Plan Legislation*), i syfte att förbättra lagstiftningen och därmed skapa bättre möjligheter och levnadsvillkor för fattiga människor i stadsområden. En rad lagar från 1960-talet och framåt behövde ersättas av en lag som satte fysisk planering i sitt aktuella sammanhang, med en växande stadsbefolkning.¹⁸⁴

Stödet till Lusaka kommunfullmäktige inleddes 2000, genom projektet *Land Tenure Initiative*, som avslutades 2003. I ett försök att behandla återstående frågor bygger den nuvarande insatsen, **Kapacitetsuppbyggnad för urban utveckling och effektiv markförvaltning i Lusaka** (LCC), på erfarenheter och slutsatser från det projektet.¹⁸⁵ Projektet har fyra huvudkomponenter:

- offentliga tjänster
- värdering och innehav
- GIS och förbättrad datahantering
- kapacitet/institutionell utveckling.

Komponenterna sköts separat, men är sammanlänkade med varandra. De tre första syftar till att förbättra inkomstbasen för LCC, medan den sistnämnda är inriktad på förstärkning av den administrativa kapaciteten hos LCC.¹⁸⁶ Antalet delprioriteringar och indikatorer är stort.

Det övergripande målet på *impact*-nivå är minskad urban fattigdom i *Lusaka City* genom förbättrad kvalitet, tillförlitlighet och insyn i tillhandahållandet av LCC:s tjänster.

De omedelbara målen på projektnivå är:

- förbättrad finansiell, organisatorisk och teknisk förmåga hos LCC för att ändamålsenligt och effektivt kunna tillhandahålla offentliga tjänster för boende i Lusaka
- förbättrad förmåga hos LCC att planera och formulera efterfrågad service och utveckling
- lokalt beslutade förbättringar i urbana områden
- stärkt trygghet för markinnehav, och därigenom bättre incitament för investeringar, för samtliga invånare i Lusaka, inklusive de mest utsatta grupperna.

Insatser i förhållande till målet i samarbetsstrategin

Utifrån en helhetsbedömning menar SADEV att stödet till urban utveckling är i linje med målet att bidra till en "integrerad mark-, plan- och bygglagstiftning och förbättrade kommunala tjänster för underförsörjda distrikt i Lusaka."

¹⁸⁴ Promemoria Revision of legislation related to spatial planning in Zambia 2006-2008, s.2

¹⁸⁵ Promemoria Building capacity for urban development and effective land tenure management in Lusaka, s.7

¹⁸⁶ Promemoria Building capacity for urban development and effective land tenure management in Lusaka, s.2

Den zambiska regeringen har formulerat behovet av en översyn och förenkling av lagstiftningen på området, och det ses som en förutsättning för vidareutveckling inom de urbana områdena i Zambia. Insatserna inom urban utveckling ses av SADEV som kompletterande till varandra.

Båda insatserna tar upp fattigdomsbekämpning och betonar vikten av förbättrade levnadsvillkor för de fattiga i städerna. Sett ur ett fattigdomsperspektiv bedömer SADEV insatserna som relevanta.

Integrering av tematiska prioriteringar

Jämställdhet tas upp i den aktuella insatsportföljen, även om arbetet med gender inte förefaller ha varit så systematiskt som det kunde ha varit om en genderanalys inledningsvis genomförts.

Kopplingen mellan urban utveckling och **miljö** är mycket stark. Den manual som Sida utvecklat för urban utveckling har miljö som utgångspunkt, liksom Sidas policy på området. Urban utveckling är starkt kopplad till området miljö och klimat. SADEV noterar att det finns några exempel där miljö och klimat har beaktats, till exempel då den sk. Planeringslagen togs fram inom ramen för en av insatserna. Där finns miljöfrågan uttalad enligt principer för hållbar utveckling, men SADEV har inte kunnat finna någon miljöanalys eller strategisk hållning till frågan i insatsdokumentationen. SADEV anser att Sida missat ett gyllene tillfälle att hantera denna fråga på ett mer systematiskt sätt.

Deltagande är ett mycket viktigt inslag i LCC-projektet, och insatsen bedöms av SADEV ta avstamp i ett **människorättsperspektiv**. SADEV har dock inte kunnat se detta reflekterat i de olika dokumenten som rör insatsen.

SADEV anser att de tematiska prioriteringarna inte har integrerats eller uttryckts till fullo i insatsdokumentationen, men att det i genomförandet finns jämställdhetskomponenter, komponenter om mänskliga rättigheter och demokrati, medan ganska liten hänsyn tagits och prioritering gjorts avseende miljö och klimat.

Måluuppfyllelse

I augusti 2009 presenterades de samlade resultaten av insatsen **Översyn av lagstiftningen om fysisk planering**, och lagförslaget som är godkänt på ministernivå, väntar nu på godkännande i parlamentet.¹⁸⁷ Projektet har gått långsammare än väntat på grund av dess komplexitet och multidisciplinära karaktär, politisk känslighet, samt begränsad budget inom de berörda ministerierna.¹⁸⁸ Av konsultföretagets slutrapport framgår: "Att hantera ett regelverk som omfattar mark, bostäder, informella bosättningar, urbanisering, decentralisering och befogenheter för traditionella ledare är inte bara en teknisk uppgift. Det är politiskt känsligt och kräver en hög nivå av politiskt ledarskap under varje viktigt steg i processen."¹⁸⁹

Då lagen tagits fram genom en deltagande process, så har man lyckats skapa goda förutsättningar för att kunna implementera lagen och omsätta förslagen i praktiska

¹⁸⁷ Sida: Country Team Zambia, Strategy Report 2009, s.4

¹⁸⁸ Zambia Country Report 2008. Embassy of Sweden, Lusaka, s.11

¹⁸⁹ Final Consultancy Report, Consulting Services Revision of Legislation Related to Spatial Planning in Zambia 2006-2009

lösningar. Sida anser att detta är ett av de viktigaste resultaten som uppnåtts inom projektet.

Projektet är avslutat, och bedöms av SADEV att på *output*-nivå ha uppnått målen.

Sida såg det som nödvändigt att förlänga stödet till LCC med ett år för att få till stånd en ansvarsfull utfasning. Skälet var målet att bidra till kapacitetsuppbyggnad av LCC, vilket handlar om utveckling av stödsystem och inrättande och förankring av varaktiga processer. Den faktiska projekttiden bedömdes vara avgörande för att uppnå resultat. När insatsen inleddes inkluderades en extra ickefinansierad konsolideringsfas som var planerad, men inte finansierad. En reträtt utan konsolideringsfasen, eller utan åtminstone ett års förlängning, skulle, enligt Sida, lämna ett projekt med många öppna frågor, inklusive ett icke avslutat infrastrukturprojekt och stödjande system, vilket skulle äventyra möjligheterna till hållbara resultat. Det har påverkat möjligheten att uppnå förväntade resultat, då den ursprungliga planen var att genomföra en konsolideringsfas - inte att gå vidare med en utfasning.

Sida är nöjd med vad projektet åstadkommit, men medger att vissa svårigheter funnits i genomförandet, särskilt vad gäller LCC:s engagemang och ägande. En annan svårighet är att LCC är ett politiskt organ. Sida konstaterar att förbättringar åstadkommit i hanteringen av insatsen och att LCC tar på sig mer och mer av de uppgifter som tidigare utfördes av Sida och/eller konsulter.

Ett resultat som Sida ser som mycket viktigt, är att LCC nu har en strategisk plan som ger dem möjlighet att arbeta på ett mer planerat och strukturerat sätt, vägleda av ett verktyg. Det är också lättare att förhandla om vidare finansiering med den strategiska planen som en utgångspunkt. En annan viktig milstolpe är systemet för finansiell förvaltning som nu är på plats. Med möjligheten att spåra finansiell information säkerställs insyn, vilket är viktigt för medborgarnas förtroende och betalningsvilja till skattesystemet.

Ett problem som har bäring på projektets hållbarhet är personalomsättningen inom LCC. Då en person kommit in i arbetet, och därigenom erhållit en viss kompetensnivå som är attraktiv på arbetsmarknaden, går han eller hon snabbt vidare till en bättre betald tjänst, eller flyttas av politiska eller andra skäl.

Projektet har gått långsammare än beräknat av flera orsaker, däribland oegentligheter som skapade mycket merarbete, och som även ledde fram till revisioner vilket bidrog till att tidplanen inte kunde hållas.

SADEV bedömer att projektet i stort genomförts som planerat, och att det har uppnått målen på *output*-nivå.

Biståndsformer

Sida har konstaterat att det inte fanns några alternativ i valet av stödform och genomförande av insatserna. Ägarskapet i insatserna var i båda fallen mycket tydligt, och inga alternativ fanns för kanalisering av medel. När det gäller LCC, uttrycker Sida att

*"det finns ingen mekanism för att kanalisera det föreslagna stödet som en del av en SWAP eller liknande. Om möjligt skulle det ha varit att föredra."*¹⁹⁰

I inget av de två projekten har det funnits flera givare inblandade. Sida har med begränsad framgång gjort ansträngningar för att engagera andra. Å ena sidan förefaller inte Zambias regering prioritera att marknadsföra urban utveckling som ett möjligt område att finansiera bland andra givare, å andra sidan verkar det finnas ett problem med benämningen; urban utveckling är komplext och innefattar nästan alla aspekter av utveckling och fattigdomsminskning. Sida karaktäriserar stödet till LCC som *"inte enkelt kopplat till en sektor. Det är snarare av en övergripande karaktär"*¹⁹¹. Få givare har en urban utvecklingsportfölj, även om många givare stödjer fattigdomsminskning, mänskliga rättigheter, samhällsstyrning, hälsa etc. som alla är viktiga komponenter i urban utveckling.

SADEV har bedömt att blandningen av biståndsinstrument i insatserna för urban utveckling är kompletterande, givet insatsernas olika karaktär. Designen av insatsen bedöms av SADEV vara intressant: att kunna arbeta parallellt på gräsrotsnivå med deltagande och på ministeriernivå med skapande av lagstiftning ger möjlighet till en helhetsbild på området.

SADEV vill påpeka att den faktiska kopplingen mellan de två projekten inte alltid är så uppenbar och vissa möjligheter att skapa synergieffekter kan ha gått förlorade. Det faktum att de två bedömningspromemoriorna till stor del är identiska gör att möjligheten försvåras att fullt ut förstå karaktäristiken hos de båda insatserna och hur de kompletterar varandra.

Utbetalningar och utfasning

Projektet *Översyn av lagstiftningen om fysisk planering* är färdigt sedan oktober 2009 och hade inte drabbats av några större förseningar.

År 2008 uppdagades oegentligheter i LCC-projektet, och delvis på grund av detta försenades utbetalningarna. En ettårig förlängning av projektet är beslutad, men enligt Sidas planer och förväntningar kommer aktiviteterna att hinna genomföras och projektet förväntas att avslutas i tid.

Sektorn bedöms vara på god väg att fasas ut.

Användning av Zambias system

Stöden inom det urbana området består av projektstöd och har inte använt sig av de nationella zambiska systemen för redovisning, upphandling, finansiell rapportering och revision. Projekten ingår emellertid i statsbudgeten.

Dialog

Enligt resultatmatrisen för samarbetsstrategin finns inga dialogfrågor inom urban utveckling under strategiperioden. Detta beror enligt Sida på att man, av rädsla för att inge falska förhoppningar då beslutet om utfasning är oåterkalleligt, inte vill föra en avancerad dialog. En svensk prioritering i dialogen med givare och andra partners är

¹⁹⁰ Promemoria Building capacity for urban development and effective land tenure management in Lusaka, s.12

¹⁹¹ Promemoria Building capacity for urban development and effective land tenure management in Lusaka, s.13

frågan om att ”hitta intresserade parter för projektet med syfte att ytterligare utveckla stödet till LCC eller att replikera insatsen i andra urbana områden”¹⁹². Försök har gjorts att involvera andra givare, eftersom Sverige för närvarande är den enda givaren tillsammans med Japan inom området urban utveckling. En diskussion har förts med Tyskland, *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, som visar intresse för att ta över vissa delar av insatsen, men vid tidpunkten för denna utvärdering har inget konkret överenskommit.

I bedömningspromemorian för LCC påpekar Sida att det är avgörande för resultatet att kanalerna för dialog mellan berörda parter hålls öppna under genomförandet av projektet.¹⁹³

Viktiga områden för dialog och uppföljning specifika för LCC-projektet är att:

- LCC tilldelar tillräckliga ekonomiska och personella resurser för implementeringen av projektet
- Lusakas fattiga utgör den huvudsakliga målgruppen för projektet
- jämställdhetsperspektivet integreras i projektet
- HIV/AIDS-frågor integreras i projektet
- LCC regelbundet samarbetar med företrädare för basorganisationerna
- LCC fullgör sitt åtagande att kanalisera minst 35 % av markskatterna tillbaka till de urbana områdena¹⁹⁴

SADEVs bedömning är att Sida har ansträngt sig för att ge kontinuitet till programmet, men att Zambias regering inte marknadsför urban utveckling bland givare i landet, vilket gör uppgiften svårare. Det handlar också om benämning av insatsen. Många givare saknar ett specifikt program för urban utveckling: att marknadsföra insatserna och behoven som frågor om lokalt styre, mänskliga rättigheter och miljö, kunde öka intresset bland givarna att finansiera insatser i urbana områden i Zambia.

2.3 Fattigdomsminskning genom budgetstöd

FNDP:s mål är ”skapande av välfärd och arbetstillfällen i det zambiska samhället genom deltagande av medborgarna och tekniska framsteg.” Strategiskt fokus är ”utveckling av ekonomisk infrastruktur och mänskliga resurser.”¹⁹⁵

Samarbetsstrategin med Zambia anger att det specifika målet för området fattigdomsminskning genom budgetstöd är ett ”effektivt genomförande av Zambias utvecklingsstrategi (FNDP) för att minska fattigdomen, stärka demokratin, stimulera bred tillväxt i ekonomin och nå millennieutvecklingsmålen.”

På området ges generellt budgetstöd. Faktarutan nedan visar gjorda utbetalningar under åren 2008-2009.

¹⁹² Result Matrix for Swedish Cooperation, s.12

¹⁹³ Promemoria Building capacity for urban development and effective land tenure management in Lusaka, s. 11

¹⁹⁴ Promemoria Building capacity for urban development and effective land tenure management in Lusaka, s.16

¹⁹⁵ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Zambia, juli 2008 – december 2011, s.4

Då en internationell samutvärdering av det generella budgetstödet till Zambia pågår vid tidpunkten för denna utvärdering, har SADEV ägnat endast begränsad uppmärksamhet åt området fattigdomsminskning genom budgetstöd.

Faktaruta 7 Fattigdomsminskning genom budgetstöd. Utbetalningar, 2008-2009, MSEK

FNDP:s mål: Skapande av välfärd och arbetstillfällen i det zambiska samhället genom deltagande av medborgarna och tekniska framsteg.

Strategiskt fokus: Utveckling av ekonomisk infrastruktur och mänskliga resurser

Specifikt svenskt strategimål: Ett effektivt genomförande av Zambias utvecklingsstrategi (FNDP) för att minska fattigdomen, stärka demokratin, stimulera bred tillväxt i ekonomin och nå milleniumutvecklingsmålen

Insats	Mål	Utbetalt 2008	Utbetalt 2009
General Budget Support		102,6	0
Totalt		102,6	0

Källa: finansiella rapporter från Sidas "Plus-system".

Generellt budgetstöd ges i kombination med insatser som syftar till att förbättra hur regeringen och statsförvaltningen arbetar. Det gäller stöd till kompetensuppbyggnad för att formulera en utvecklingsplan, att regelbundet kunna revidera planen, att stärka de offentliga finansiella systemen, och att kunna följa upp och utvärdera planen. Att stärka det civila samhällets möjligheter att granska regeringens politik och utkräva ansvarsskyldighet ingår också.

I Zambia stöder givarna effektiviseringen av statens finansiella styrning genom stödet till *Public Expenditure Management Financial Accountability Programme* (PEMFA). Sverige ger stöd till det civila samhället för att granska hur regeringen arbetar med statens medel och implementerar FNDP. Som komplement till stödet till hälsosektorn, ger Sverige också stöd till universitet i Lusaka som kan granska prioriteringar och utvärdera program.

Grunden för dialogen för budgetstödet är systemet för resultatuppföljning, *Performance Assessment Framework* (PAF). I Zambias PAF, som bygger på FNDP, listas ett antal utvecklingsindikatorer som återspeglar hur framgångsrikt regeringen arbetar. Framstegen mäts på en skala från 0 till 100, baserad på en sammanslagning av indikatorer i PAF.¹⁹⁶ För år 2009 mättes framstegen för det generella budgetstödet till 66.

Sverige anger fem särskilda villkor som skall vara uppfyllda för att ge budgetstöd och kräver explicit att mottagarlandet för en aktiv antikorrupsionspolitik¹⁹⁷. De fem villkoren för budgetstöd, och utbetalning av budgetstöd, är:

¹⁹⁶ Mål som uppnås ges 100 poäng. Mål som delvis uppnås får 50 poäng. Mål som inte uppnås får 0 poäng.

¹⁹⁷ Bilaga 2 Till Riktlinjer för samarbetsstrategier. Förtydligande av riktlinjerna avseende bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning. Alla givare av budgetstöd ställer i princip upp samma villkor som Sverige. Sverige har dock en mycket tydlig explicit skrivning av kravet på åtgärder för att bekämpa korruption.

- grundläggande respekt för samt tydliga åtaganden och vidtagna åtgärder för att stärka mänskliga rättigheter och demokrati
- en nationell strategi för utveckling och fattigdomsminskning med demokratisk förankring som sammantaget bedöms vara relevant, trovärdig och genomförbar
- en tillväxtfrämjande och långsiktigt hållbar ekonomisk politik med utveckling och fattigdomsbekämpning som mål, i vilken makroekonomisk stabilitet ingår som en nödvändig förutsättning
- offentliga finansiella styrsystem som är tillräckligt transparenta, robusta och effektiva för att målsättningarna med stödet ska kunna uppnås tillsammans med en positiv utveckling av desamma
- ett tydligt åtagande samt vidtagna åtgärder från samarbetslandets regering att bekämpa korruption i den offentliga verksamheten

Förutom att vissa villkor måste vara uppfyllda för att ge budgetstöd, krävs också en riskbedömning innan beslut om budgetstöd fattas. Under den innevarande strategiperioden har Sverige utlovat budgetstöd under perioden 2006-2010. Eftersom Sverige kräver att alla villkor skall vara uppfyllda inför varje utbetalning är det möjligt att stoppa stödet under innevarande år.

Insatsen i förhållande till målet i samarbetsstrategin

Givargruppen undersökte noggrant förutsättningarna för budgetstöd under 2006-2007¹⁹⁸. Zambia hade visat framgång i sin utveckling. Inflationen var under kontroll, ekonomin växte, och flera utvecklingsindikatorer pekade uppåt. Riskbedömningar gjordes och risker identifierades, men inget tydde på att riskerna var så stora att budgetstöd inte kunde ges. I samarbete med andra givare beslöt Sverige att ge budgetstöd. Givet de fakta som fanns till hands, finner SADEV att det var relevant att ge budgetstöd till Zambia.

Integrering av tematiska prioriteringar

Sveriges tematiska prioriteringar finns beaktade i Zambias FNDP. Därtill gör Sida en prövning av utvecklingen inom demokrati och mänskliga rättigheter inför varje utbetalning.

Gällande **jämställdhetsfrågor** har FNDP som mål att integrera dem i utvecklingsprocessen och att strategiskt fokusera på de strategiska jämställdhetsbehoven bland kvinnor och män.¹⁹⁹ Sedan en kort tid tillbaka finns en nationell jämställdhetsstrategi vars genomförande samordnas av regeringskansliet.

Frågor som rör **demokratisk samhällsstyrning** finns integrerade i en mängd av FNDP:s olika ämnesområden, bland annat genom ett omfattande reformprogram inom den zambiska statsförvaltningen²⁰⁰ (till vilket PSM och PEMFA tillhör).

¹⁹⁸ Bl.a.: Poverty Reduction Budget Support Proposal – Joint Appraisal Report, 11 maj 2007.

¹⁹⁹ FNDP, s.310.

²⁰⁰ DNDP, s. 235 ff, 274 ff

Miljöfrågorna hanteras främst genom att planera för utarbetandet av en handlingsplan för att genomföra en nationell miljöpolicy²⁰¹. I övrigt är miljöfrågorna inte lika framträdande som de två andra tematiska prioriteringarna.

Måluppfyllelse

Då budgetstödet är ett långsiktigt stöd krävs bland annat en åtskillnad mellan yttre och inre påverkan för att påvisa resultat. Zambia har en makroekonomisk stabilitet trots den globala finanskrisen, men det är oklart i vilken mån stödet har bidragit till detta. Samtidigt noterar SADEV att det generella budgetstödet, enligt PAF, bidragit till bättre ekonomisk politik, högre ekonomisk tillväxt och vissa förbättringar inom de sociala sektorerna, vilket i sin tur indikerar fattigdomsreducering.

I generella termer är Zambias utveckling positiv. *The Economist Country Report: Zambia February 2010*²⁰² bedömer att tillväxten i ekonomin kommer att fortsätta. IMF:s chef Dominique Strauss-Kahn konstaterade i mars 2010 bland annat följande²⁰³: ”I welcome the sound economic policies put in place by the Zambian authorities to deal with the global economic crisis. Thanks to these policies, the Zambia economy has proven resilient to the crisis.” Han konstaterade också att ”Zambia has made significant progress towards the attainment of the Millennium Development Goals. Indicators have been improving, while the country is on-track towards meeting its goal of universal primary education. We agreed that government revenue collections will need to be improved in order to continue to boost spending in priority sectors.”

SADEV menar att budgetstödet kan antas ha bidragit till gjorda framsteg och utvecklingen genom att ge regeringen resurser för utvecklingsinsatser i enlighet med FNDP.

Biståndsformer

För att vara effektivt måste budgetstöd ges i form av ett paket som inkluderar dialog om villkoren för stödet, strategisk kapacitetsutveckling för att stärka de offentliga finansiella systemen, och stöd till det civila samhället för dess granskande roll i att hålla regeringen ansvarskyldig för hur man använder statens medel. Alla dessa delar faller inte på en enskild givare, utan på hela gruppen av givare av budgetstöd, så även i Zambia.

Utbetalningar

Budgetstödet har inte betalats ut enligt plan. Till följd av problemen med förskingring i hälsosektorn stoppades utbetalningen av budgetstödet för 2009. Stödet för 2010 är vid tidpunkten för denna utvärdering föremål för prövning i enlighet med angivna villkor.

Användning av Zambias system

Genom att tillföra medel till den zambiska statsbudgeten används fullt ut de zambiska systemen för genomförande, revision, upphandling och finansiell rapportering.

²⁰¹ DNDP, s. 302 ff

²⁰² Country Report : Zambia February 2010, Economist Intelligence Unit, London, UK.

²⁰³ Statement by the IMF Managing Director Dominique Strauss-Kahn at the Conclusion of His Visit to Zambia. Press IMF Release No 10/81, March 11, 2010.

Dialog

De generella dialogfrågorna kan sägas vara väl integrerade i budgetstödet eftersom de ligger till grund för framtagande av FNDP, och också inbakade i de villkor som Sverige anger för stödet. Dialogfrågorna hanteras gemensamt av givargruppen. Den stora svenska dialogfrågan har varit bristen på effektiv användning av statens medel som en följd av förskingringen inom hälsosektorn. Sverige använde då dialog-instrumentet för att klargöra sin ståndpunkt och till att be den zambiska regeringen klargöra vilka åtgärder man vidtagit mot korruptionen inom hälsosektorn. I dialogen konstaterades att Zambias regering på ett tillfredställande sätt har vidtagit nödvändiga åtgärder.

2.4 Stöd till det civila samhället

Slutet på den zambiska enpartistaten år 1991 ledde till ökad yttrandefrihet och föreningsfrihet och skapade förutsättningar för det civila samhällets organisationer (CSO) att etablera sig på 90-talet. Organisationerna kunde bl.a. engagera sig i sociala frågor, frågor kring mänskliga rättigheter, demokrati och öppenhet. Den senaste tiden förefaller emellertid utvecklingen av de gynnsamma förutsättningarna för CSO att agera relativt fritt att ha hämmats. En ny lag från 2009 som rör icke-statliga organisationer hotar föreningsfriheten genom ett begränsande regelverk för icke-statliga enskilda organisationer (NGO)²⁰⁴. Dessutom har mediaorganisationer "uppmuntrats" till att själva reglera sin verksamhet. Då detta inte hör sammans så som regeringen önskat diskuteras nu införande av ett striktare regelverk även inom detta område.

En av de organisationer som indirekt får stöd från Sida, SACCORD, avregistrerades på tveksamma grunder av regeringen i mars 2010 en andra gång. I Zambia finns dock ett brett och varierat utbud av CSO och ett aktivt nätverk. De deltar aktivt i dialog om regeringens politiska val och håller så långt som möjligt regeringen till svars för dess handlingar.

Enligt samarbetsstrategin är det specifika svenska målet för stöd till det civila samhället i Zambia *ett livskraftigt, demokratiskt och pluralistiskt civilt samhälle som främjar transparens, ansvarsutkrävande, delaktighet och icke-diskriminering*.

De strategiska frågorna för dialog är:

- att det civila samhället ges tillträde till och insyn i demokratiska beslutsprocesser
- att det civila samhället stärks i sin ansvarsutkrävande roll

Mer i detalj anger strategin att Sverige ska ge stöd för demokratisk utveckling och till främjandet av respekten för de mänskliga rättigheterna, inte minst kvinnors och barns

²⁰⁴ Ingen absolut definition finns att uppbära av begreppet "civilt samhälle" och dess organisationer. Caroline Boussard vid den Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds Universitet, menar i en studie ("En studie över biståndets roll i framväxten av civila samhällen i syd", mars 2001) att man bör vara uppmärksam på att det civila samhället på många sätt är en västerländsk företeelse och i den meningen specifik i tid och rum. Hon menar att det därför finns en fördel med att hålla begreppet på en hög abstraktionsnivå, men presenterar samtidigt ett exempel på en "snäv" definition av det civila samhället: "Det omfattar medborgare som agerar kollektivt i syfte att driva eller beskydda sina intressen gentemot staten". Enligt Boussard har denna definition fördelen att den tillåter studier av många olika varianter av kollektivt agerande. Hon lyfter samtidigt fram det att man i policylitteraturen ofta sätter likhetstecken mellan NGOs (icke-statliga enskilda organisationer) och det civila samhället – vilket hon menar är ett alldeles för smalt begrepp. Utöver NGOs finns enligt Boussard t.ex. medlemsbaserade organisationer, sociala rörelser, kooperativa rörelser och nätverk. SADEV utgår i denna utvärdering från Boussards definition. NGOs utgör därmed en del av det civila samhället.

rättigheter. Fokus ligger på uppföljningen av FNDP och policydialog med den zambiska regeringen.

Enligt strategin ska stödet kopplas direkt till två tematiska prioriteringar: demokrati och mänskliga rättigheter, samt jämställdhet och kvinnors utveckling. Stöd kan också övervägas för organisationer som arbetar med miljö- och klimatfrågor. Det nämns också att uppmärksamhet bör ägnas åt debatten om dödsstraffets avskaffande²⁰⁵.

Under 2008 och 2009 gavs ekonomiskt stöd genom tre samarbetspartners. Av dessa tre hade Sida samarbetat med två även under den föregående strategiperioden, d.v.s. med Diakonia och Svenska Rädda Barnen (SCS). Under 2009 undertecknades ett avtal med *Zambia Governance Foundation* (ZGF) vars inrättande hade fått aktivt stöd av Sida. I slutet av året gjordes den första utbetalningen till ZGF. I tabellen nedan ges en översiktlig bild av stödet till det civila samhället och faktiska utbetalningar (de blåmarkerade insatserna nedan är inte med i utvärderingen)²⁰⁶.

Faktaruta 8 Stöd till det civila samhället. Utbetalningar per insats, 2008-2009, MSEK.

FNDP:s mål: -- Specifikt svenskt strategimål: Ett livaktigt, demokratiskt och pluralistiskt civilt samhälle som främjar transparens, ansvarsutkrävande, delaktighet och icke-diskriminering			
Insats	Mål	Utbetalt 2008	Utbetalt 2009
Diakonia	Förändra orättvisa, ekonomiska, sociala och kulturella strukturer som skapar fattigdom, förtryck och våld	4,1	11,8
Svenska Rädda Barnen	Bidra till en bättre värld som respekterar och värdesätter varje barn, en värld som lyssnar på barnen och lär sig, och en värld där alla barn har hopp och möjligheter	5,3	8,8
<i>Zambia Civil Society Governance Found</i> (ZGF)		0	10,0
MISA		0	0,1
Utvärdering Save the Children		0	0,5
Totalt		9,4	31,2

Källa: Finansiell rapport från Sidas "Plussystem"

Diakonia är en svensk CSO som fungerar som en förmedlande organisation i Zambia. Diakonia arbetar efter en programansats och identifierar lokala partners med gemensamma mål och visioner. Vid tiden för utvärderingen samarbetade Diakonia

²⁰⁵ In addition, organizations in agriculture, health care and energy are noted as particular target groups in the strategy. However, please refer to the respective parts of this report covering these three sectors.

²⁰⁶ För tydlighetens skull bör nämnas att stöd till och igenom det civila samhället som utgår från Sidas stöd till s.k. ramorganisationer, och som därför inte ingår i samlingsstrategin, inte heller ingår i utvärderingen.

med ett trettontal partnerorganisationer. Huvuddelen av Sidas stöd består av basbudgetstöd.

Det första Diakonia-programmet i Zambia inleddes i slutet av 2003. Enligt externa utvärderare år 2008 hade organisationen varit underbemannad men ändå utfört ett betydande nätverksarbete, inrättat kontor, etc. Utvärderarna rekommenderade Sida att fortsätta samarbetet med Diakonia²⁰⁷.

Det andra programmet startade 2008 och planeras pågå till 2011. Det övergripande målet är *"att förändra orättvisa politiska, ekonomiska, sociala och kulturella strukturer som skapar fattigdom, förtryck och våld."* Målet eftersträvas genom kapacitetsuppbyggnad av CSO och finansiering av aktiviteter bland partnerorganisationerna inom fem tematiska områden: demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet, fred och konflikthantering, samt social och ekonomisk rättvisa. Programmet bygger på tre strategiska metoder - kunskap och medvetenhet, organisering av befolkningen, samt kollektivt agerande – vilka skraddarsys för varje enskilt område.

Med ett stöd om MSEK 38,3 för fyraårsperioden är Sida den enda finansiären av programmet. Dock har Sida allvarligt övervägt att inte stödja ytterligare program. Denna ståndpunkt är väl känd och uttrycktes redan vid Sidas bedömning av förslaget till nuvarande program. Förklaringar som ges i utvärderingen är att *"ambassaden fortsätter att utforska andra finansieringsmodeller för det civila samhällets organisationer som till exempel den gemensamma CSO Funding Mechanism with other Cooperation Partners"*²⁰⁸.

Sida har sedan 2003 stött SCS för att utveckla och genomföra ett program för barns rättigheter i Zambia. Programmet bygger på SCS övergripande mål att *"bidra till en värld som respekterar och värdesätter varje barn, en värld som lyssnar på barnen och lär sig, och en värld där alla barn har hopp och möjligheter."* Det övergripande målet för den fas som inleddes 2006 är att *"bidra till framsteg inom dessa områden för barns rättigheter."* Detta övergripande mål är indelat i sex programområden och en intern målsättning. Dessutom är hela programmet indelat i sju programområden som i sin tur dels har ett övergripande mål, dels programområde. De flesta mål är dock formulerade som aktiviteter.

Programmet utförs i huvudsak genom sex partnerorganisationer, men totalt har cirka 20 partner medverkat. SCS arbetar med icke-statliga organisationer, nätverk av icke-statliga organisationer och religiösa sammanslutningar, men också med statliga enheter och program som till exempel *Child Justice Programme*, Kommissionen för Mänskliga Rättigheter och *Zambia Law Development Commission*. Medlen som under perioden 2005-2008 kanaliserats genom dessa organisationer som inte är CSO utgjorde ca 9 % av det totala stödet. För 2010 återstår emellertid endast stödet till Kommissionen för Mänskliga Rättigheter.

Tre av SCS programområden genomförs delvis av SCS själv och ett programområde genomförs helt av SCS. Det sistnämnda programmet avser att stärka partnerorganisationer för att bli starkare förespråkare för barns rättigheter.

²⁰⁷ "Evaluation of Diakonias's Social and Economic Justice and Conflict Transformation Programme in Zambia 2004-2006", Lars Clarhäll and Honorine Muyoyeta, March 2008.

²⁰⁸ Assessment memo – Support to the Diakonia Zambia Programme 2008-2011", Sida, 28-11-2008, s. 15.

Under de första åren sköttes programmet från ett regionalt kontor i Pretoria och med en landdirektör baserad i Zambia. Från och med början av 2009 driver SCS arbetet från ett landkontor i Lusaka.

En extern utvärdering under 2009 drog bland annat slutsatsen att "*många mål på olika nivåer gör det svårt att få en överblick över logiken i SCS Zambia Child Rights Programme*"²⁰⁹. Utvärderingen ansåg också att programdokumentet endast var ett vägledande dokument och inte tillräckligt "*för att fungera som ett styrinstrument*"²¹⁰.

Stödet uppgår till MSEK 17,5 för det senaste programmet som ursprungligen omfattade perioden 2006-2008. Programmet har förlängts och ett förslag till en ny fas är under utarbetande. Sida är den enda finansiären av programmet.

ZGF bildades i juli 2009 och är resultatet av ett initiativ av en grupp givare under ledning av den danska ambassaden. ZGF innebär en relativt ny stödmodell som ansluter sig till Nordic+ riktlinjer för stöd till det civila samhället. Principerna rekommenderar givarna att öka givarharmonisering, öka gemensamt basbudgetstöd genom intermediärer, operationalisera en "mångfaldsprincip" som innebar större räckvidd och tillgänglighet i nära dialog med företrädare för det civila samhället, och att införa riskanalys och riskhantering²¹¹.

ZGF leds av sex zambiska styrelseledamöter med bakgrund i det civila samhället, näringslivet och den akademiska världen. En *Grant Sub-Committee* är ansvarig för att övervaka besluten att godkänna bidrag, vilka fattas av ett sekretariat. Sekretariatet svarar i övrigt för administration och förvaltning. Sekretariatet upphandlades av den danska ambassaden och i november 2008 valdes ett privat företag, Carlbros/Grontmij, för uppgiften.

Det övergripande målet för ZGF är att *bidra till förbättrad styrning och ökad uppmärksamhet avseende alla fattiga och utsatta grupper i samhället*. Målet är uppdelat i fyra omedelbara mål och stiftelsen kan erbjuda sina parter fyra olika stödverktyg. Det viktigaste är *institutionsstöd* (basfinansiering) till så kallade "*grant partners*". De andra stöden är *initiativstöd* (främst aktivitetsbaserat bidrag till CSO som saknar teknisk och ekonomisk kapacitet för att få tillgång till institutionellt stöd), *kapacitetsutvecklingsstöd* (inriktat på mindre och framväxande CSO som inte uppfyller kriterierna för initiativstöd), samt stöd genom en *Rapid Response Support Facility* (flexibla medel för framförallt *grant partners*).

Sida finansierar programmet tillsammans med sex andra givare. Det svenska stödet uppgår till MSEK 40,0 för perioden 2009-2011.

Insatser i förhållande till målet i samarbetsstrategin

I en samlad bedömning finner SADEV att Sidas samarbete med de tre förmedlande organisationerna ligger i linje med målet i samarbetsstrategin att bidra till ett livskraftigt, demokratiskt och pluralistiskt civilt samhälle som främjar transparens, ansvarsutkrävande, delaktighet och icke-diskriminering.

²⁰⁹ "Evaluation of Save the Children Sweden's Child Rights Programme in Zambia", s. 13, COWI, September 2009.

²¹⁰ "Evaluation of Save the Children Sweden's Child Rights Programme in Zambia", s. 14, COWI, September 2009.

²¹¹ Revised draft, "Nordic+ Management Response to Joint Study of Trends, Impact and Effectiveness of Different Models for Supporting Civil Society at Country level", s. 4, Nordic+ Reference Group, 03 December 2007.

Genom att förmedlande organisationer används har ett stort antal zambiska CSO möjlighet att ansöka om stöd och därmed kan ett pluralistiskt civilt samhälle främjas. SCS samarbetat också med statliga myndigheter, bolag och program, men omfattningen har minskat. SCS, som inte är en nationell CSO, finansierar också en del av sin egen verksamhet genom programmet.

Av intervjuer, rapporter, och tidningsartiklar, framgår att de CSO som indirekt erhåller stöd från Sida är mycket aktiva och nätverkar med varandra. Därmed ges ett intryck av ett livskraftigt civilt samhälle. CSO är emellertid starkt beroende av extern finansiering och risk kan finnas för främjande av "konstgjorda" CSO som förlorat kontakten med gräsrotsnivån²¹². SADEV menar dock att de möjligheter som ges för mindre väletablerade CSO (eventuellt baserade på landsbygden) att erhålla stöd från ZGF är ett steg i rätt riktning.

Det är inte ovanligt att CSO är odemokratiska vad gäller representation, öppenhet och ansvar, även om de formellt kan möta "demokratiska" krav²¹³. De kan ha mycket karismatiska ledare som utför enastående handlingar, men som samtidigt ger litet utrymme för andra röster att höras. SADEV har inte kunnat göra en noggrannare bedömning i vilken utsträckning dessa risker hanteras och att det svenska stödet i Zambia faktiskt främjar ett demokratiskt civilt samhälle. SADEV noterar dock att de tre organisationer som Sida samarbetar med granskar sina partnerorganisationers ledningsstrukturer och förvaltning. SADEV har p.g.a. utvärderingens omfång inte haft möjlighet att bedöma granskningarnas kvalitet, men ingen erhållen uppgift pekar på att organisationerna åtminstone formellt sett inte skulle vara demokratiska. För en av Diakonias partnerorganisationer bedömde dock ZGF förvaltningsstrukturerna som otillräckliga; ZGF menade att styrelsen träffats alltför sällan för att uppfylla minimikraven.

Vad gäller öppenhet, ansvarsskyldighet, deltagande och icke-diskriminering, konstaterar SADEV att den verksamhet som stöds genom CSO är relevant för att främja dessa frågor. De CSO som stöds av Diakonia och ZGF är särskilt inriktade på öppenhet och ansvar, medan SCS fokuserar mer på icke-diskriminering.

Integrering av tematiska prioriteringar

SADEV konstaterar att de program som Sida stödjer genom Diakonia, SCS och ZGF syftar till att främja demokrati och mänskliga rättigheter samt jämställdhet och kvinnors utveckling. När det gäller miljö- och klimatfrågor finner SADEV att dessa knappt alls beaktats. Diakonia har emellertid vissa planer på att införa miljöfrågor i sina program.

Måiluppfyllelse

Målen för **Diakonias** program var ökad social och ekonomisk rättvisa, minskade konflikter, ökat deltagande i demokratiska processer, jämställdhet och kapacitetsuppbyggnad av CSO. En utvärdering omfattande programperioden 2004 - 2006/2007 fann det svårt att mäta måiluppfyllelse även på *output*-nivå

²¹² "En studie över biståndets roll i framväxten av civila samhällen i syd", s. 19-20, Caroline Boussard, Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds Universitet, mars 2001.

²¹³ "En studie över biståndets roll i framväxten av civila samhällen i syd", s. 17-19, Caroline Boussard, Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds Universitet, mars 2001.

("programperioden är ännu för kort för att kunna kontrollera att målen har uppfyllts")²¹⁴. De bedömde också att de förväntade resultaten var alltför ambitiösa.

Bortsett från dessa begränsningar för att mäta resultat konstaterade utvärderarna: *"Fältbesöken visade imponerande inflytande, engagemang och aktivitet av målgrupperna. Bland målgrupperna är särskilt kvinnorna representerade och aktiva i verksamheten, bl.a. som utbildade paralegals i inkomstbringande verksamhet, och inom kapacitetsuppbyggnad och jordbruk. Samma inflytande och påverkan kan ses bland parter som bedriver opinionsbildning på regeringsnivå. De står också i daglig kontakt med olika lokala, regionala eller nationella organisationer, där de har möjlighet att lobba, förespråka vissa frågor eller påverka beslutsfattare på olika nivåer"*²¹⁵.

Det andra programmet inleddes i december 2008 med det övergripande målet att *"förändra orättvisa politiska, ekonomiska, sociala och kulturella strukturer som skapar fattigdom, förtryck och våld."* Även om programmet formulerats på ett annat sätt än det första, syftar också denna fas till att huvudsakligen genom basstöd stärka strategiska CSO kapacitet och organisation att agera på liknande områden som tidigare. I programdokumentet konstaterar Diakonia att stödet till CSO fokuserar på *"långsiktiga processer, inte kortsiktiga insatser"*²¹⁶.

Av intervjuer (t.ex. Diakonia och två av dess partnerorganisationer) och insats- och uppföljningsdokument framgår att Diakonia väl har lyckats hålla fokus på vad som förväntas av programmet. I årsrapporten för 2009 presenteras partnerorganisationernas verksamhet under rubrikerna kunskap och ökad medvetenhet, organisation och åtgärder, samt inflytande och opinionsbildning. Uppskattningsvis förefaller samtliga vara i linje med vad som förväntas av programmet. SADEVs möten med de två partnerorganisationerna bekräftar bilden av engagerade och relevanta aktiviteter. Partnerna uppskattar också det nära samarbetet med Diakonia, som en av dem bedömer som unik. Speciellt Diakonias förmåga till dialog och att främja större delaktighet nämns, liksom öppenhet, transparens och visad respekt för sina partner.

Under den nya programperioden lanserades en kapacitetsuppbyggnadsplan med en särskild budgetpost. Stöd har erbjudits på områden som opinionsbildningsmetoder, uppföljning och utvärdering, samt ekonomisk förvaltning. Å andra sidan sköts andra områden på framtiden: stöd för att utarbeta en handbok för partnerorganisationernas styrelser, utbildning i rättighetsbaserade förhållningssätt, att skapa ett nätverksforum om klimatförändringar, samt att utarbeta jämställdhetsmanualer.

Diakonia gjorde bedömningen att tre av de 13 partnerorganisationerna inte var i stånd att erhålla stöd år 2009. En av dem är sedan 2008 föremål för en pågående bedrägeriprocess och Diakonia har beslutat att låta utföra en kriminalteknisk revision. En annan partnerorganisation ansågs inte ha tillräcklig kapacitet i styrelsen, medan den sista partnern blev klar med att utarbeta sin strategiska plan för sent.

²¹⁴ "Evaluation of Diakonia's Social and Economic Justice and Conflict Transformation Programme in Zambia 2004 – 2006", Lars Clarhäll and Honorine Muyoyeta, p. 23 and Executive Summary, March 2007. The evaluators address the attribution challenge in the executive summary: "Diakonia uses a core funding system to their partners, which has its advantages but also disadvantages, especially when it comes to measure the output. Diakonia partners have a lot of donors and therefore it is difficult to certify which donor who has contributed to what".

²¹⁵ "Evaluation of Diakonia's Social and Economic Justice and Conflict Transformation Programme in Zambia 2004 – 2006", Lars Clarhäll and Honorine Muyoyeta, Executive Summary, March 2007.

²¹⁶ "Zambia Programme Proposal 2008-2011 - Application to Embassy of Sweden, Lusaka", Executive Summary, Diakonia Regional Office for Eastern and Southern Africa, October 2008.

SADEV konstaterar att det är ett bakslag på partnerorganisationsnivå om en organisation inte har möjlighet att få stöd som planerat, men drar också slutsatsen att det är positivt att Diakonia fattat beslut att inte ge stöd i dessa tre fall.

SCS Child Rights Programme utvärderades under 2009 och den slutliga utvärderingsrapporten presenterades i september samma år. I kombination med andra dokument och intervjuer utgör utvärderingen den mest värdefulla informationskällan för SADEV att bedöma förverkligandet av programmets mål. Utvärderarna ansåg det dock svårt att bedöma programmets resultat på grund av den oklara programteorin och tillhörande indikatorer. De noterade att denna svaghet, i kombination med de svaga samarbetsparternas förmåga att formulera strategier, planera och följa upp även "*kan ha haft en inverkan på effekterna av programmet.*" Trots begränsningarna observerade utvärderarna följande positiva resultat²¹⁷:

- SCS har bidragit till ökad en medvetenhet för barnrättsliga frågor vid partnerorganisationerna samt bidragit till att de tillämpar de barnrättsliga förhållningssätten vid planering och utformning av insatser
- i den nationella dagordningen för barnens rättigheter ingår numera att sätta stopp för kroppslig bestraffning
- genom ökat samarbete med etablerade och erfarna organisationer har hållbarheten i programverksamheten ökat
- SCS har utvecklat sin ekonomiadministrativa förvaltning
- forsknings- och analysarbete om barnrättsfrågor har genomförts (en barnmisshandelstudie, en studie om sexuella övergrepp mot barn och en studie om sedvanerätt). Exempelvis har undersökningarna använts i opinionsbildning för att avsätta mer medel för dessa frågor från statsbudgeten, samt för att förespråka ett slut på kroppslig bestraffning.

Intervjuer och genomgång av dokument motsäger inte utvärderarnas synpunkter.

ZGF har nyligen börjat sin verksamhet. Den första inbjudan att lämna förslag gjordes i oktober 2009 och de första genomförandepartnerna utsågs i mars 2010. Resultat av programmet kan därför ännu inte ha uppnåtts.

Biståndsformer

Med det nyligen införda stödet till ZGF tillämpas två olika stödmodeller för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter genom det civila samhället i Zambia²¹⁸. Strategin är, vilket bland annat bekräftats av ambassadens personal, att stöd till det civila samhället ska ses som komplement till stödet för ett annat utpekad område i samarbetsstrategin, *Demokratisk Samhällsstyrning - Stöd till Offentlig Sektor*.

Denna kompletterande och instrumentella syn på stöd till det civila samhället har under senare år blivit allt vanligare i Sidas utvecklingssamarbeten. Sättet på vilket stödet beskrivs i samarbetsstrategin med Zambia kan ge bilden av att det svenska

²¹⁷ "Evaluation of Save the Children Sweden's Child Rights Programme in Zambia", s. 5 and s. 34, COWI, September 2009.

²¹⁸ Swedish support that is channeled to partner organizations in Zambia through the so called framework agreements with Swedish framework organizations is not part of the strategy, and therefore not included in the evaluation.

stödet knyts till mycket specifika ändamål, vilket kunde vara hämmande. SADEV får intryck av att stödet, delvis på grund av att det ges som basbudgetstöd, inte knyter upp Diakonia, SCS, ZGF och deras partnerorganisationer till detaljerade aktiviteter. Det kan dock finnas en risk för att stödet riktas till likartade partnerorganisationer, men att denna risk kan ha minskat i.o.m. att stöd numera också förmedlas via ZGF. ZGF har delvis som ambition att nå andra partnerorganisationer än Diakonia och SCS.

Sammanfattningsvis, med perspektivet att det civila samhället har en kompletterande och instrumentell funktion för att stödja demokratisk samhällsstyrning finner SADEV strategimetoden lämplig för sina syften.

Utbetalningar och ökat stöd

Utbetalningarna till det civila samhället uppgick till MSEK 9,4 under 2008 och MSEK 30,7 under 2009. Anledningen till ökningen 2009 är att det senaste samarbetet med ZGF resulterat i en utbetalning på MSEK 10,0 under 2009 och att stöden till Diakonia och SCS också ökat.

Enligt samarbetsstrategin ska stödet till det civila samhället öka under strategiperioden. SADEV konstaterar att förutsättningarna att öka stödet är goda, men att möjligheterna till stor del är beroende av framgången i ZGF-programmet vars resultat ännu inte kan bedömas. Påpekas bör att stöd getts till CSO även under de tre huvudområdena i samarbetsstrategin, nämligen jordbruk, energi och hälsa (se respektive avsnitt).

Användning av Zambias system

Stödet till det civila samhället använder inte Zambias offentliga finansiella förvaltningssystem för budgetering och genomförande, finansiell rapportering, revision och upphandling.

Dialog

De strategiska frågorna för dialog är enligt samarbetsstrategin att det civila samhället ges tillträde till och insyn i demokratiska beslutsprocesser samt stärks i sin ansvarsutkrävande roll. Enligt resultatmatrisen i strategin avser dialogfrågorna med regeringen och andra samarbetspartners frågor som regeringens proposition för NGO och det civila samhällets deltagande i demokratiska processer och i regeringens rådgivande organ som de sektorrådgivande grupperna. Dialogfrågorna med givargruppen och det civila samhället formuleras som "*utveckling av gemensamma givares finansieringsmekanismer för stöd till icke-statliga aktörer.*"

Sida har varit en aktiv samarbetspartner i *Cooperating Partner Governance Group* och har delat på ordförandeskapet i en undergrupp till densamma (*Non State Actor Group - NSAG*). NGO propositionen har varit en central fråga för dialog för Sverige och andra givare under de senaste tre-fyra åren. I *Cooperating Partner Governance Group* har Sida varit en av de tre mest aktiva parterna i formuleringen av gemensamma uttalanden som beskickningschefer och andra har kunnat använda i dialog med regeringsföreträdare på hög nivå. Uttalandena har fokuserat på propositionen och har till exempel använts av givare i dialogen kring det generella budgetstödet. Den

svenska ambassaden, däribland Sida, har tagit upp frågor om lagförslaget om NGO med zambiska företrädare när tillfälle medgivits.

Inom ramen för NSAGs aktiviteter inbjöds i februari och juli 2009 CSO för informationsutbyte med givarna och situationen om NGO propositionen diskuterades. CSO bad om fortsatt stöd i form av programstöd och välkomnade givarnas fortsatta dialog med regeringen om propositionen. Delvis som ett resultat av mötet är CSO nu bättre samordnade och kom fram till en gemensam slutsats om att förkasta lagförslaget - och senare lagen. Situationen är spänd mellan regeringen och CSO. Hittills, med undantag för en CSO som avregistrerades i mars 2010, har lagen inte tillämpats. Det beror delvis på att de institutionella ramarna ännu inte upprättats, men de väntas vara på plats i augusti 2010. Om regeringen väljer att tillämpa lagen på ett strikt sätt kan det leda till allvarliga konfrontationer mellan regeringen och det civila samhällets organisationer. Dialog under sådana omständigheter ställer alldeles särskilda krav på dialogförmåga.

Sida har varit en drivande kraft för att främja deltagandet av CSO i de sektorrådgivande grupperna inom de sektorer där Sida är aktivt. CSO finns för närvarande i grupperna för jordbruk, hälsa och offentlig förvaltning, men inte i gruppen för energi. Inom energisektorn är det svårt för Sida att finna organisationer att samarbeta med eftersom så få organisationer är engagerade inom sektorn.

ZGF inrättades som ett resultat av ett initiativ från en grupp av givare, en av dem Sida. SADEV har noterat att dialogen mellan Sida och de andra givarna har varit aktiv och konstruktiv. Vissa CSO är emellertid fortfarande något tveksamma till den nya stiftelsen.

Även om stora ansträngningar har gjorts på dialog med och information till CSO konstaterar SADEV att arbetet utan tvekan är mycket utmanande och endast delvis framgångsrikt.

2.5 Övrigt

Icke klassificerade utbetalningar utgörs av den så kallade Programutvecklingsfonden (PDF). I fonden finns flexibla medel som kan användas under årens lopp utan att vara planerade och budgeterade för i detalj. De kan till exempel användas för seminarier, studieresor, översättningar, studier, rådgivning, utvärderingar etc. PDF har inte analyserats av SADEV i denna utvärdering

Tabellen nedan visar utbetalda medel från PDF 2008 och 2009. Under 2008 spenderades MSEK 2,6 på 18 olika komponenter. Under 2009 användes MSEK 1,4 till 16 olika bidrag. Inget av bidragen översteg MSEK 0,6.

Tabell 1 Övrigt. Utbetalningar från *Programme Development Funds*, 2008-2009, MSEK.

Insats	2008 utbetalt	2009 utbetalt	TOTALT utbetalt 2008- 2009
<i>Programme Development Funds</i>	2,6	1,4	4,0
TOTALT	2,6	1,4	4,0

Källa: Finansiella rapporter från Sidas "Plus-system".

3 Sammanfattande bedömningar och slutsatser

I föreliggande kapitel presenteras kortfattat de bedömningar och slutsatser som gjorts utifrån utvärderingsfrågorna (se kapitel 1). Under rubriken för varje utvärderingsfråga presenteras samarbetsområdena, vilka inleds med tre huvudområden (hälsa och HIV/AIDS, jordbruk och energi), följt av tre utfasningsområden (demokratisk samhällsstyrning – stöd till offentlig sektor²¹⁹, utveckling av näringslivet och den finansiella sektorn, samt urban utveckling), och därefter fattigdomsminskning genom budgetstöd och slutligen stöd till det civila samhället.

3.1 Relevans

3.1.1 Insatser i förhållande till målet i samarbetsstrategin

Det övergripande målet för Sveriges samarbetsstrategi är *ett effektivt genomförande av Zambias utvecklingsstrategi (FNDP) för att minska fattigdomen, stärka demokratin, stimulera bred tillväxt i ekonomin och nå millennieutvecklingsmålen*. SADEV har funnit att insatserna är relevanta i förhållande till de svenska målen i samarbetsstrategin. De olika insatsernas utformning och mål följer de svenska målen i samarbetsstrategin, men även det övergripande målet för FNDP och är i linje med JASZ. Stöd till att stärka det civila samhället ingår inte i FNDP.

Inom **hälsosektorn** bedöms stödet som relevant då syftet är att förbättra hälsosituationen för fattiga utifrån såväl ett rättighets- som jämställdhetsperspektiv, samt att stärka de zambiska institutionerna inom hälsa. Direkta insatser i syfte att öka produktiviteten inom **jordbruket** och säkra livsmedelsförsörjningen för fattiga småjordbrukare har också bedömts av SADEV som relevanta. Även insatserna till **energi-sektorn** bedöms som relevanta då de syftar till att bidra till elektrifiering av landsbygden och till att bygga upp de två statliga institutionernas kapacitet, d.v.s. REA och ERB. Deras syfte är att genomföra utbyggnaden och främja en fattigdomsinriktad energipolitik.

Inom **demokratistödet** har insatserna bedömts som högst relevanta genom att de tydligt syftar till förbättrad effektivitet och finansiell kontroll i den offentliga sektorn. De två insatserna för **utveckling av näringslivet och den finansiella sektorn** har även de bedömts vara relevanta då de tydligt syftar till utveckling av den privata sektorn. Insatserna inom **urban utveckling** har också bedömts som relevanta då de syftar till en enhetlig mark-, plan- och bygglagsstiftning och förbättrad kommunal service för att förbättra de fattigas levnadsvillkor i Lusakaområdet.

Budgetstödet bedöms vara relevant då det genom sin konstruktion stödjer Zambias fattigdomsstrategi.

²¹⁹ i det följande benämnt "demokratistöd"

Det stöd som Sverige ger till **CSO** har bedömts vara relevant då det syftar till att främja ett livskraftigt, demokratiskt och pluralistiskt civilt samhälle, som i sin tur främjar transparens, ansvarsutkrävande, delaktighet och icke-diskriminering i den offentliga förvaltningen.

Sammanfattningsvis bedömer SADEV att de samlade insatserna i stödet är relevanta i förhållande till det övergripande målet och även till de specifika svenska målen per samarbetsområde.

3.1.2 Integrering av tematiska prioriteringar

Jämställdhet

Jämställdhetsfrågorna har tagits upp i flera insatser och samarbetsområden. Ändå har SADEV konstaterat att vissa insatser inte alls har integrerat jämställdhet, eller i den grad som varit möjlig.

Inom **hälsosektorn** finns jämställdhetsfrågorna integrerade till viss del, men SADEV har noterat att mer material om jämställdhet finns i teorin än i praktiken. Bland de insatser inom **jordbrukssektorn** där jämställdhet har haft hög prioritet finns ASP och stödet till ZNFU. Inom ASP har kvinnor varit en direkt målgrupp för att öka deras inflytande över beslut om hushållsekonomin och i ZNFU genom strategi- och policyarbete med jämställdhetsfrågor. Däremot tas jämställdhetsfrågorna inte alls upp i projektdokumentationen för ACF/FSRP, förutom att en del genusrelaterade studier har genomförts enligt Sidas bedömningspromemoria. Jämställdhetsfrågorna har beaktats i insatserna inom **energisektorn**, exempelvis dels direkt ut mot kvinnor och flickor genom att el på hushållsnivå underlättar deras traditionella sysslor och att utomhusmiljön blir säkrare med utomhusbelysning, dels indirekt genom att den sociala servicen (skolor och sjukvård) förbättras.

Inom **demokratistödet** anses jämställdhetsfrågorna integrerade i stödet till PSM, genom att det syftar till att främja en offentlig service som är mer lyhörd för jämställdhetsfrågor och att utveckla jämställdhetspolicyer för bland annat rekrytering och befordran. Däremot har PEMFA inte tagit tillvara möjligheter att integrera jämställdhetsfrågor såsom jämställdhetsbudgetering (*gender budgeting*). Insatserna till **utveckling av näringslivet och den finansiella sektorn** har inte beaktat jämställdhetsfrågorna. Inom **urban utveckling** har insatserna tagit hänsyn till jämställdhetsfrågorna i form av kvinnligt deltagande i insatsens olika processer, men frågan är inte klart uttalad i insatsdokumentationen.

Budgetstödet är kopplat till FNDP som utgör grunden för stödet. FNDP har som mål att integrera jämställdhetsfrågorna i utvecklingsprocessen genom att strategiskt fokusera på de strategiska jämställdhetsbehoven bland kvinnor och män.²²⁰ Det finns en nationell jämställdhetsstrategi, vars genomförande samordnas av regeringskansliet.

Stöden till **CSO** har delvis som huvudsyfte att främja jämställdhet. Flera av de partnerorganisationer som stöds har jämställdhetsfrågor som huvudområde, medan andra partnerorganisationer i varierande grad integrerar frågorna i sina program.

²²⁰ FNDP, s.310.

Demokrati och mänskliga rättigheter

Demokrati och mänskliga rättigheter visar en blandad bild, från insatser med hög profil inom demokrati och mänskliga rättigheter till insatser med liten eller ingen hänsyn till området.

Enligt den halvtidsöversyn som gjordes inom **hälsosektorn** konstaterades att sektorn behöver vidta åtgärder för att tydliggöra kopplingen mellan mänskliga rättigheter och hälsa. Inom **jordbrukssektorn** finns demokrati och mänskliga rättigheter inkluderat i insatserna genom främjande av de fattigas deltagande och demokratisk samhällsstyrning på lokal nivå. Inom **energisektorn** har frågor kring demokrati och mänskliga rättigheter analyserats utifrån att elektrifiering främjar tillgång till information. Däremot är det oklart huruvida allmänheten på lokal nivå fått delta i framtagande av den nationella översiktsplan som en stor del av insatserna utgår ifrån.

Beträffande **demokratistödet** syftar insatserna som sådana till att främja demokratisk samhällsstyrning. Inom stödet till **utveckling av näringslivet och den finansiella sektorn** har den tematiska frågan inte integrerats i insatserna. Genomförandet av insatserna inom **urban utveckling** har präglats av en deltagande arbetsmetod som tar hänsyn till allmänhetens förmåga att formulera sina egna behov. Detta avspeglas dock inte i samma utsträckning i insatsdokumentationen.

Vad gäller **budgetstödet** är frågor som rör demokratisk samhällsstyrning integrerade i FNDP:s olika ämnesområden, bland annat genom ett reformprogram inom förvaltningen (till vilket PSM och PEMFA tillhör). Vikten av mänskliga rättigheter, öppenhet, ansvarsutkrävande, förvaltning av rättssystemet, och demokratisering behandlas dessutom i ett eget avsnitt.²²¹

Insatserna till **CSO** syftar explicit till att främja demokrati och mänskliga rättigheter, bland annat genom policydialog och ansvarsutkrävande. Inom jordbrukssektorn ges stöd till organisationer i det civila samhället. I de övriga huvudsektorerna pågår identifieringen av relevanta organisationer.

Miljö och klimat

SADEV konstaterar att arbete återstår för att systematiskt införliva miljöfrågor i flera av insatserna.

Miljöfrågorna har inte beaktats i någon större utsträckning inom **hälsosektorn**. På **jordbruksområdet** har miljöfrågor integrerats i två av tre insatser genom främjandet av hållbara jordbruksmetoder. Insatsen till ACF/FSRP har inte integrerat miljöfrågorna. Inom **energisektorn** är frågorna väl integrerade då utbyggnaden av stamnät och andra elförsörjningssystem är baserade på miljövänlig energi.

Miljö- och klimatfrågor är inte integrerade i **demokratistödet** men det är inte självklart att möjligheter funnits för att integrera dem på grund av insatsernas natur. Insatserna till **utveckling av näringslivet och den finansiella sektorn** har inte heller integrerat miljöfrågorna. Inom **urban utveckling** har möjligheten att integrera miljöhänsyn inte tagits till vara i full utsträckning, trots att miljöfrågorna är relevanta för insatserna.

²²¹ FNDP, s.274ff.

Budgetstödet är kopplat till FNDP. Där finns miljöfrågorna med i form av framtagande av en handlingsplan för att genomföra en nationell miljöpolicy. I övrigt är miljöfrågorna inte lika framträdande som de två andra tematiska prioriteringarna.

I stödet till **CSO** beaktas miljöfrågorna knappast alls. En av de tre genomförande organisationerna har emellertid planer att införliva frågorna i sina program.

Sammanfattningsvis bedömer SADEV att jämställdhet samt demokrati och mänskliga rättigheter är relativt väl integrerade i insatserna. Däremot har SADEV funnit att miljö och klimat inte integrerats i lika stor omfattning som de övriga.

3.2 Måluppfyllelse

3.2.1 Måluppfyllelse i förhållande till strategimålen

Resultaten av insatsernas mål redovisas på tre nivåer: *impact*, *outcome*, och *output*.

För att kunna utvärdera insatsernas resultat på *impact*-nivå krävs bland annat att de pågått över en längre tid. Då några av insatserna nyligen påbörjats, och en insats är på väg att påbörjas, kan inte dessa förväntas att ännu ha uppnått resultat på den nivån. Några av insatserna påbörjades emellertid under den tidigare strategiperioden och förutsättningar finns därmed för att kunna bedöma dem på *impact*-nivå. Dock har de flesta insatserna analyserats på *outcome*- och *output*-nivå.

Inom **hälsosektorn** redogörs för en rad resultat på *output*-nivå inom ramen för stödet till den nationella samordningen och uppföljningen av arbetet med HIV/AIDS, och för riktade förebyggande HIV/AIDS-insatser. För sektorstödet inom hälsa uppvisas en del positiva resultat på *impact*-nivå, bland annat sjunkande indikatorer för mödradödlighet och spädbarnsdödlighet. Även på HIV/AIDS-området finns positiva indikatorer.

I **jordbrukssektorn** har insatserna inom ASP bedömts på *impact*-, *outcome*- och *output*-nivå. De tidigare lovande resultaten som vid projekttidens slut redovisats på *impact*-nivå, har börjat avstanna med största sannolikhet på grund av den ohållbara organisatoriska utformningen av verksamheten. De förväntade resultaten, att förbättra jordbruksproduktionen med hjälp av hållbara jordbruksmetoder samt att producera ett överskott till marknaden (*outcome*), har inte uppnåtts fullt ut.

Insatserna som stöder CSO (ACF/FSRP och ZNFU) inom jordbrukssektorn har bedömts på *outcome*- och *output*-nivå, då ingen av insatserna pågått i mer än tre år och resultat på *impact*-nivå ännu inte kan bedömas. Beträffande ACF/FSRP bedömer SADEV att resultat har uppnåtts på båda nivåerna. Planerade aktiviteter har genomförts och resulterat i policyförändringar samt ökade budgetanslag till jordbrukssektorn. Då insatserna till ZNFU endast pågått i ett år är det emellertid för tidigt att se resultat mer än på *output*-nivå, där aktiviteter bland annat har lett till framtagande av policydokument och spridning av forskningsresultat, samt att länka samma jordbrukare med marknaden.

Stödet till ERB inom **energisektorn** har inte påbörjats som planerat, och är ett år försenat. Insatsen REA/REF uppvisar inga resultat vare sig på *impact*- eller *outcome*-nivå då insatsen är relativt ny. Däremot har utbyggnaden av stamnät och andra alter-

nativa energisystem etablerats med stöd från den fond som inrättats för ändamålet (*output*).

Inom **demokratistödet** har varken resultat på *impact*- eller *outcome*-nivå genererats. Däremot har vissa viktiga *outputs* uppnåtts, eller är på väg att uppnås. Inom PEMFA har bland annat arbetet med ett nytt statsredovisningssystem avancerat, men är cirka två år försenat. Inom PSM har under senare tid vissa viktiga beslut fattats av den zambiska förvaltningen. De har skapat förutsättningar för att gå vidare i programmet med att effektivisera och rationalisera den offentliga sektorn, men det är fortfarande osäkert vilka delar av programmet som kommer att genomföras.

För PSDRP inom området för **näringsliv och finansiell sektor** finns inga resultat på *impact*-nivå och få konkreta resultat att redovisa mot de mål som satts upp på *outcome*-nivå. Vissa framsteg har gjorts på *output*-nivå, bland annat med att effektivisera företagsregistrering. För ILO/BDS finns inga data för att bedöma om resultat genererats på *outcome*-nivå. Däremot har genomförda aktiviteter bland annat resulterat i nya former för att sprida affärsrelevant information till företag (*output*).

Inom **urban utveckling** är stödet till lagstiftningen om fysisk planering avslutat och bedöms av SADEV ha uppnått resultat på *output*-nivå. Flera viktiga dokument, som ligger till grund för förbättrade levnadsvillkor i urbana områden har producerats, däribland lagförslaget om fysisk planering. Förslaget har ännu inte godkänts av parlamentet. Stödet till LCC bedöms också ha genererat resultat på *output*-nivå. Implementeringen av stödet har delvis varit problematisk och insatsen förlängdes med ett år för att säkerställa vissa resultat, då man från börjat utgått ifrån att projektet skulle förlängas med en konsolideringsfas. Bristen på övriga givare inom urban utveckling riskerar att äventyra vissa resultat då man ännu inte lyckats hitta någon som kan ta över finansieringen av insatsen.

Då **budgetstödet** är ett långsiktigt stöd krävs bland annat en åtskillnad mellan yttre och inre påverkan för att påvisa resultat. Zambia har en makroekonomisk stabilitet trots den globala finanskrisen, men det är oklart i vilken mån stödet har bidragit till detta. Samtidigt noterar SADEV att det generella budgetstödet, enligt PAF, bidragit till bättre ekonomisk politik, högre ekonomisk tillväxt och vissa förbättringar inom de sociala sektorerna, vilket i sin tur indikerar fattigdomsreducering. Framstegen mäts på en skala från 1 till 100, baserat på en sammanslagning av indikatorer i PAF.²²² För år 2009 mättes framstegen för det generella budgetstödet till 66.

Inom området för **stöd till det civila samhället** saknas tillräckliga data för att systematiskt kunna bedöma resultaten av de två insatser som pågått under en längre tid (Diakonia och SCS). Data som finns tillgängliga visar att organisationerna fokuserat på det som förväntas av programmen, och att flera av deras partnerorganisationer med framgång genomfört aktiviteter som syftar till att främja ansvarsutkrävande och transparens.

SADEV bedömer sammanfattningsvis att endast ett fåtal insatsspecifika mål uppfyllts på *impact*- och *outcome*-nivå. En av orsakerna är att flera insatser pågått så kort tid att resultat på *impact*-nivå ännu inte kan förväntas såsom inom energistödet. Resultat hade dock kunnat förväntas i de fall där insatserna pågått länge eller nyligen avslutats,

²²² Mål som uppnås ges 100 poäng. Mål som delvis uppnås får 50 poäng. Mål som inte uppnås får 0 poäng.

t.ex. inom näringslivsutveckling. På hälsoområdet uppvisas positiva indikatorer på *impact*-nivå med bl.a. minskad mödra- och spädbarnsdödlighet. Inom jordbruket uppvisades positiva produktivhetsresultat i samband med att stödet till ASP avslutades, men det finns dock en överhängande risk att resultaten inte håller över tid p.g.a. en ohållbar organisatorisk utformning.

SADEV noterar också att förutsättningar har skapats, eller är på väg att skapas, för att på *output*-nivå bidra till resultat på *outcome*-nivå. Detta gäller demokratistödet, stödet till CSO inom jordbrukssektorn och de utfasade insatserna inom urban utveckling. Flera av insatserna inom dessa områden har drabbats av förseningar, vilket delvis förklarar bristen på resultat på *outcome*- och/eller *impact*-nivå. De pågående insatserna på energiområdet är relativt nya, aktiviteterna pågår, men det är alltför tidigt att förvänta sig konkreta resultat.

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. Man uppvisar också positiva resultat i förhållande till millennieutvecklingsmålen. Det kan inte uteslutas att budgetstödet har bidragit till att skapa förutsättningar för denna positiva utveckling.

Tillräckliga data saknas för att systematiskt bedöma stödet till lokala partnerorganisationer genom Diakonia och SCS. Dock har otvivelaktigt en rad aktiviteter genomförts för att främja ansvarsutkrävande och transparens.

Som underlag för sina insatsbedömningar har Sida regelbunden rapportering, utvärderingar, halvtidsöversyner, offentlig statistik m.m. till sitt förfogande. Det material SADEV har tagit del av är av varierande kvalitet. Exempelvis kan nämnas den regelbundna rapporteringen, som generellt är fokuserad på aktivitetsnivå, på bekostnad av uppföljning, analys och koppling till insatsernas mål. Detta förhållande gör det svårt att påvisa eventuella resultat på *outcome*- och/eller *impact*-nivå, vilket i sin tur borde innebära svårigheter för Sida att göra adekvata bedömningar av insatsernas utveckling.

För insatserna i stort drar SADEV slutsatsen att målen är mycket högt satta och svåra att uppnå i förhållande till vad man kan förvänta sig vara genomförbart. Samtidigt är Sida medveten om kapacitetsbegränsningar och korruptionsrisker inom förvaltningen. Stödet till PEMFA och PSM, samt indirekt stödet till CSO, syftar till att främja en förstärkning av kapaciteten. Trots detta noterar SADEV att den korruptionsriskbedömning som gjorts av hälsosektorn varit otillräcklig. Med tanke på stödets utformning borde en mer noggrann riskbedömning och uppföljning gjorts.

3.3 Effektivitet

3.3.1 Biståndsformer

SADEV har bedömt blandningen av biståndsformer utifrån i) modalitet och ii) funktion.

Vad gäller modalitet består strategiportföljen av projektstöd, programstöd, sektorprogramstöd och generellt budgetstöd. Enligt den svenska regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier bör samarbetet sträva efter sektorstöd och generellt budgetstöd så långt det är möjligt med hänsyn till samarbetslandets kapacitet, effektivitet och risker.

Baserat på tillgängliga uppgifter fann SADEV blandningen av biståndsformer rimlig utifrån förutsättningarna. Sverige ger generellt budgetstöd, sektorprogramstöd ges genom NHSP inom hälsoområdet, och övriga insatser har finansierats i form av program- och projektstöd. Inom två av huvudområdena, jordbruk och energi, består insatsportföljen av projektstöd. Sida har dragit slutsatsen att det ännu inte är möjligt att ge sektorprogramstöd till dessa sektorer på grund av låg kapacitet och policyval. SADEV har inte funnit något skäl att ifrågasätta Sidas val av stödformer.

Vad gäller funktion är stöd till det civila samhället, sektorprogramstöd, generellt budgetstöd och stöd till demokratisk samhällsstyrning inom den offentliga sektorn sammanlänkade med varandra. De förväntade resultaten av PEMFA och PSM, att bidra till en demokratisk och stärkt offentlig sektor, är också en förutsättning för att Sverige och andra givare ska kunna bistå med medel till det generella budgetstödet. Stödet till det civila samhället syftar till att balansera insatsportföljen för att främja öppenhet och ansvarsutkrävande gentemot den zambiska förvaltningen att ansvarsfullt genomföra FNDP (inklusive medel från det generella budgetstödet och sektorprogramstöd).

Mot bakgrund av givarnas harmoniseringsarbete i Zambia, menar SADEV att det inte är nödvändigt att alla sammanlänkade funktioner finansieras (delvis eller helt) med svenska medel. Ett belysande exempel är stödet till demokratisk samhällsstyrning inom den offentliga sektorn, där Sverige planerar att fasa ut sitt stöd, och andra givare står i begrepp att ta över finansieringen.

Sidas strategiportfölj uppvisar en blandning av biståndsformer, som av SADEV bedöms som relevant, givet den kapacitet som finns inom den zambiska förvaltningen.

SADEV noterar att Sveriges ambitionsnivå är hög beträffande att vara pådrivande inom givarsamordningen, samt inom arbetet med uppfyllandet av Parisdeklarationens principer. Detta artikuleras främst genom JASZ. Sverige finns representerat i samtliga tre ledartrojkor inom de prioriterade sektorerna, och innehar även periodvis ordförandeskapet inom dessa. Samtidigt noterar SADEV att givarsamordningen är mycket tidskrävande och kräver personella resurser, i synnerhet i rollen som ordförande. Enligt SADEVs bedömning borde ambassaden förstärkas i samband med ordförandeskap inom givarsamordningen.

3.3.2 Utbetalningar

Tabellen nedan är en finansiell översikt över de åtta samarbetsområdena för perioden 2008 – 2009, samt ”övrigt” (PDF).

Tabell 2 Utbetalningar per samarbetsområde, 2008-2009, MSEK

Samarbetsområde	2008 utbetalat	2009 utbetalat	TOTALT utbetalat 2008-09	Procent av totalt utbetalat
Hälsa och HIV/AIDS	129,0	63,6	192,6	38%
Jordbruk	42,1	14,9	56,9	11%
Energi	3,9	36,3	40,2	8%
Demokratisk samhällsstyrning – stöd till offentlig sektor	21,7	19,4	41,1	8%
Utveckling av näringslivet och den finansiella sektorn	11,2	-5,2 ²²³	6,0	1%
Urban utveckling	8,2	8,9	17,1	3%
Stöd till det civila samhället	9,4	31,2	40,6	8%
Fattigdomsminskning genom budgetstöd	102,6	0,0	102,6	21%
Programme Development Funds (PDF)	2,6	1,4	4,0	1%
TOTALT	330,7	170,2	500,9	100%

Källa: Finansiell rapport från Sidas "Plussystem"

Givet att beslutet om samarbetsstrategin fattades under budgetåret 2008, samt att denna utvärdering genomförts under våren 2010, begränsas analysen av utbetalningarna till år 2009.

Enligt samarbetsstrategin, var volymen av samarbetet planerad att uppgå till MSEK 400,0 under år 2009. I början av år 2009 var prognosen²²⁴ MSEK 561,1. I denna siffra inkluderades viss överplanering av medel. Den faktiska utbetalningen visar en total volym på MSEK 170,2 för 2009, d.v.s. nästan MSEK 230 eller 57 % mindre än den beräknade volymen i samarbetsstrategin. Jämfört med prognosen i början av året hade endast 30 % betalats ut. Den främsta orsaken är en inställd utbetalning av stöd till hälsosektorn och det generella budgetstödet, på grund av förskingring inom hälsosektorn.

3.3.3 Användning av Zambias system

I samarbetsstrategin sätts som mål att "andelen stöd som använder zambiska system för genomförande och uppföljning ökar och uppgår till minst 50 % av landallokeringen vid slutet av strategiperioden." För bedömningen av den andel medel som kanaliseras via det zambiska systemet har SADEV använt sig av Parisdeklarationens indikatorer 5A och 5B och vidkommande definitioner²²⁵. Totalt används tio indikatorer uppdelade på fyra områden: användande av det nationella budget- och redovisningssystemet, användande av systemen för finansiell rapportering från det nationella systemet, användande av nationella revisionssystem och slutligen graden av användande av det nationella upphandlingssystemet.

²²³ Summan är negativ beroende på återbetalning av outnyttjade fonder.

²²⁴ Sidas planeringsdokument enligt 4 februari, 2009

²²⁵ 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration – Definitions and Guidance for the Questionnaires, OECD/DAC, 4 januari 2008

I enlighet med OECD/DACs riktlinjer bedöms endast de insatser där avtal ingåtts med den zambiska förvaltningen. Det innebär framförallt att insatser som direkt stöder CSO inte ingått i denna beräkning. Av totalt MSEK 500,9 som utbetalades under perioden 2008-2009 kom därmed MSEK 486,3 att bedömas. Som grund för SADEVs bedömning ombads Sidas handläggare att för de aktuella insatserna bedöma dem utifrån samtliga tio indikatorer.

Resultatet pekar på att en stor del av volymen för de utbetalda medlen åren 2008-2009 använt det zambiska budget- och redovisningssystemet (80 %) och revisions-systemet (75 %), och att en ännu större del använder det nationella upphandlings-systemet (86 %). Däremot har endast 36 % av de utbetalda medlen bedömts använda de nationella systemen för finansiell rapportering på ett tillfredsställande sätt utifrån Parisdeklarationens fastställda mål. En viktig förklaring är att den övervägande delen av hälsostödet (som volymmässigt är det största samarbetsområdet) kräver särskild finansiell rapportering. Sammanfattningsvis bedömer SADEV att målet på 50 % i samarbetsstrategin uppnåtts med undantag av nivån för den finansiella rapporteringen.

Enligt Sidas egna beräkningar uppgick användandet av de zambiska systemen (budget- och redovisningssystem, finansiell rapportering och revision) sammantaget till 60 % redan vid samarbetsstrategiperiodens början. För upphandling låg nivån redan på 76 %. Enligt dessa värden var med andra ord målet redan uppnått, men SADEV har kunnat konstatera att användandet av de zambiska systemen fortsatt att öka.

3.3.4 Utfasning och utvidgning av samarbetsområden

Sverige har redan fasat ut stödet för utveckling av näringslivet och den finansiella sektorn, samt står i begrepp att avveckla stödet till demokratisk samhällsstyrning – stöd till offentlig sektor, och urban utveckling.

Stödet till energisektorn och CSO har ökat enligt plan. Den planerade utvidgningen av jordbruksstödet har inte ägt rum p.g.a. att MACOs föreslagna stöd fortfarande är under beredning. Forskingringarna i hälsoministeriet har lagt hinder för ett ökat stöd till hälsosektorn, liksom för utvidgat generellt budgetstöd.

Stödet till det civila samhället har utvidgats genom inrättandet av ZGF-programmet i kombination med fortsatt stöd till Diakonia och SCS.

3.3.5 Dialog

De allmänna dialogfrågorna i samarbetsstrategin är att stärka demokratins institutioner, respekten för de mänskliga rättigheterna och medborgarnas insyn i offentlig verksamhet, samt att statens samlade resurser används effektivt i enlighet med FNDP i syfte att minska fattigdomen.²²⁶ Generellt sett är dessa väl integrerade, och förs fram av Sverige i dialogen med Zambias regering och med andra samarbetspartners. Som exempel kan nämnas Sveriges engagemang mot ett lagförslag som begränsar enskilda organisationers handlingsutrymme och existens.

²²⁶ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Zambia, juli 2008-december 2011, s. 3

SADEV noterar att dialogen med hälsosektorn och kring det generella budgetstödet har hämmats till följd av förskingring i hälsosektorn. Dialogen mellan Zambias regering och givargruppen inom jordbrukssektorn har också varit ansträngd under en tid på grund av oenighet om konsekvenserna av den zambiska regeringens politik i det fortsatta genomförandet av de båda programmen *Fertilizer Support Programme* och *Food Reserve Agency*.

Utöver de allmänna dialogfrågorna förekommer en rad specifika dialogfrågor för varje samarbetsområde. Dessa finns beskrivna i respektive sektoravsnitt. Sverige sitter med i ledartrojkan för de tre huvudområdena hälsa, energi och jordbruk, och bedöms av SADEV att utifrån denna position ha utnyttjat möjligheten att aktivt delta i dialogen med regeringen i Zambia.

Sammanfattningsvis bedömer SADEV att Sverige aktivt har tagit upp de allmänna och specifika frågor som ska föras i dialog med Zambias regering och med andra samarbetspartners. SADEV har noterat att faktorer som påverkat dialogen med den zambiska regeringen negativt är till exempel politiska prioriteringar inom jordbruks- och hälsosektorn, samt uppdagad förskingring inom hälsosektorn.

Bilaga 1 – Intervjuer

Referenspersoner

Jesper Sundewall	MSc, PhD, Division of Global Health (IHCAR), Karolinska Institutet, Stockholm
Pelle Amberntsson	Doktorand, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Göteborgs universitet
Therése Hindman-Persson	Managing Director, Pöyry Management Consulting (Sweden) AB

Sverige

Sida Stockholm

Lena Rupp	Landstrateg för Zambia, Sida
Birgitta Danielsson	Programhandläggare (Rädda Barnen), Sida
Annakarin Lindberg	Programhandläggare (urban utveckling), Sida
Christina Larsson	F.d. programhandläggare i Zambia (hälsa), Sida
Sven Olander	Rådgivare (budgetstöd), Sida
True Schedvin	Rådgivare (offentliga finansiella system), Sida
Ina Eriksson	Rådgivare (anti-korruption), Sida
Eva Perry	Rådgivare (anti-korruption), Sida
Anders Molin, Sida	Rådgivare (hälsa), Sida

Zambia

Svenska ambassaden

Marie Andersson de Frutos	Ambassadör
Charlotta Norrby	Ambassadråd/biträdande beskickningschef
Karin Sverkén	Ekonom
Audrey Mwendapole	Programcontroller
Eva Ohlsson	Programhandläggare, jordbruk och landsbygds- utveckling
Agnes Kasaro Ngolwe	Programhandläggare, jordbruk och livsmedels- säkring
Henrik Riby	Programhandläggare energi och privatsektors- utveckling
Malila Chisanga	Programhandläggare, energi och urban utveckling
Veronica Perzanowska	Programhandläggare, hälsofrågor och HIV/AIDS
Karin Fällman	Regional rådgivare, mänskliga rättigheter och demokrati
Njavwa Chilufya Nkandu	Programhandläggare, civila samhället och demokrati

Zambiska ministerier / myndigheter

Julius Shawa	Director, Policy and Planning Department, Ministry of Agriculture and Co-operatives
Richard M. Kamona	Doctor, Department of Agriculture, Ministry of Agriculture and Co-operatives
Benny Chundu	Director Planning, Ministry of Energy and Water Development
Joshua Malupenga	Acting Executive Director, Energy Regulation Board
Thula Nyirongo	Head – Economic Regulation – Fossil Fuels, Energy Regulation Board
Lokonde T. Mfula	Director – Infrastructure & Operations Regulation, Energy Regulation Board
Herbert Maambo	Head – Finance & Accounting, Energy Regulation Board
Matthew Ndhlovu	Senior Procurement and Supplies Officer, Energy Regulation Board
Wilfred Serenje	Chief Executive, Rural Electrification Authority
Morgan Chiselebwe	Director Finance, Rural Electrification Authority
Moses Kondowe	Director, Cabinet Office
Hagay Kamwendo	Director, PEMFA
Stephanie Angomwile	Budget & Economic Affairs Specialist, PEMFA
Mpongwe Shawa	Monitoring and Evaluation Manager, PEMFA
Mumba Chanda	Project Manager, PEMFA
Adam Lagerstedt	TA, Planning and PS´office, Ministry of Health
Howard Chitengi	Department of Physical Planning, Ministry of local Government and Housing
Joseph Ngulube	Finance Manager, NAC

Internationella biståndsorganisationer

Eddy Delaunay-Belleville	Rural Development & Food Security Advisor, Economics, Rural Development & Private Sector Development Section, EU
Indira Janaki Ekanayake	Senior Agriculturalist, Agriculture and Rural Development Sustainable Development Network, African Region, Världsbanken
Ballard A.M. Zulu	Deputy Team Leader, Economic Growth, USAID
Sato Wataru	Assistant Resident Representative, JICA
Ilubala Kabira	Infrastructure Development Advisor, JICA
Alan Whitworth	Economic Advisor, DFID Zambia
Marie Sheppard	Economist Private Sector Development, Världsbanken
Peter Jul Larsen	Minister Counsellor, Royal Danish Embassy
Morgan Mumbwatasai	Senior Programme Officer, DFID

Patricia Palale	Senior Analyst, Världsbanken
Peter de Haan	First Secretary, Royal Netherlands Embassy
Tore Gjøs	Ambassador, The Royal Norwegian Embassy
Ville Luukkanen	Programme Officer of the Human Rights and Democracy Fund, Finnish Embassy
Abreham Mwenda	Managing Director, Development Bank of Zambia
Samuel M. Bwalya	Director Research and Planning, Zambia Revenue Authority
Kayula Siame	Ministry of Trade and Commerce, Zambia
Dick Jonsson	Economist, University of Zambia
Webby Wake	Economist, University of Zambia
Manenga Ndulo	Head of Department of Economics, Associate Professor, University of Zambia
Donor Group Meeting, Health	
Donor Group Meeting, General Budget Support	

Organisationer från civila samhället

Chance Kabaghe	Director, Agricultural Consultative Forum/Food Security Research Programme
Anthony Chapoto	Research Coordinator, Agricultural Consultative Forum/Food Security Research Programme
Ndambo E.M Ndambo	Executive Director, Zambia National Farmers' Union
Coillard Hamusimbi	Head-Outreach, Member Services & Admin, Zambia National Farmers' Union
Anna Tibblin	Regional Director, Swedish Cooperative Centre
Patricia Mtonga-Mukumbuta	Deputy Regional Director, Programme Coordinator Gender & HIV, Swedish Cooperative Centre
Dorcas Mbewe Mbozi	Country Representative, Diakonia
Isabel Mukelabai	Programme Officer, Diakonia
Lee Habasonda	Executive Director, SACCORD
Petronella Mayeya	Country Manager, Save the Children Sweden
Rollen Mukanda	Executive Director, Zambia National Women's Lobby
Lillian Chella Chikoti	Head Finance and Administration, Zambia National Women's Lobby
Aselly Mwanza	Head of Programmes, Zambia National Women's Lobby
Barbara Nöst	Programme Manager, ZGF
Ruben Lifuka	President, Transparency International Zambia
Prisca Chipwashi	Private Sector Development Association, Zambia

Övriga

Olle Otterby

CTA ASP, Ramböll Natura

Björn Bengtsson

Senior Consultant, SIPU International,
Stockholm

Dick Jonsson

Professor, Health Economics, University of
Zambia

Caesar Cheelo

Department of Health Economics, University of
Zambia

Bilaga 2 – Referenser

Svenska strategier, riktlinjer och policyer

Riktlinjer for samarbetsstrategier (UD2005/24624/GU), Regeringskansliet, 2005
 Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Zambia, juli 2008 – december 2011, Regeringskansliet, 2008
 Sida, Policy - Sustainable Energy Services for Poverty Reduction (2005-2010)

Övriga dokument

Bishop-Sambrook Clair, Wonani Charlotte (2008), The Household Approach as a Tool for Gender Empowerment. A Review of the Policy, Process and Impact of Gender Mainstreaming in ASP
 Boussard Caroline, En studie över biståndets roll i framväxten av civila samhällen i syd, Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds Universitet, mars 2001
 Cardno Agrisystems Ltd (2009), Participatory Review of MACO, Performance in assuming its Leadership role in promoting Agriculture as the engine of Growth and Poverty Alleviation in Zambia. Final Consolidated Report.
 CIVICUS, Analysis of the Zambia NGO Bill 2009, (odaterad)
 Civil Society Strategy for Zambia, Embassy of Sweden, Lusaka, December 2009
 Clarhäll Lars and Honorine Muyoyeta, Evaluation of Diakonias´ Social and Economic Justice and Conflict Transformation Programme in Zambia 2004-2006, March 2008.
 Client Service Charter, Ministry of Tourism, Environment and Natural Resources, GRZ, February 2009
 COWI, Evaluation of Save the Children Sweden´s Child Rights Programme in Zambia, September 2009.
 De Boer Carianne (2008), Environmental Sound and Sustainable Agriculture in Zambia, based upon an Assessment of ASP Farmers
 Ernst & Young, PEMFA Change Management Final Report, 12 October 2009
 Fifth National Development Plan (FNDP) 2006-2010
 Final Consultancy Report, Consulting Services Revision of Legislation Related to IMF Country Report No. 10/17, januari 2010
 INGO position on the new NGO Act, 18 september 2009, (utkast för diskussion)
 Joint Annual Review (JAR), 2008 (health)
 Joint Assistance (JASZ) 2007-2010, april 2007
 Kithinju Kiragu, Berhanu Legesse, Japhet Msimuko and Andreas Foerster, Mid Term Review of the Public Service Management (PSM) Support Programme”, Executive Summary, November 2009
 Memorandum of Understanding, Co-ordination of GRZ / Donor Practises for Aid Effectiveness in Zambia, 1 april 2004
 NAC 3 Year Strategic Plan, 2007-2009

- National AIDS Strategic Framework (NASF) 2006-2010
- National Health Strategic Plan (NHSP) 2006-2010
- Nordic+ Management Response to Joint Study of Trends, Impact and Effectiveness of Different Models for Supporting Civil Society at Country level (revised draft), Nordic+ Reference Group, December 2007.
- Oxford Policy Management, Evaluation of the joint assistance strategy for Zambia (JASZ) 2007-2010 Draft Final Report, mars 2010
- Progress in Health Development, Sidas contributions 2006
- Ramböll (2008), Agriculture Support Programme 2003 – 2008, End of Programme Report.
- Riksrevisionen, Granskning av intern styrning och kontrollvid lämnade bistånd till Zambia, revisionspromemoria, 2010-03-17
- Rozel Farnworth Cathy, Munachonga Monica, Akamandisa Vincent (2010), Zambia Country Report – a Special Study of the ASP in Zambia.
- SADEV, Sidas stöd genom det civila samhället – en kartläggning, (arbetsmaterial), 2008
- SADEV, Särskilda satsningar, prioriterade ämnesområden och tematiska prioriteringar – en kartläggning, (arbetsmaterial), 2009
- Scanteam, Oslo, Support Models for CSO at Country Level – Zambia Country Report”, August 2007.
- Sida (2009), Pilot Performance Monitoring Memo – ASP.
- Sida Gender Country Profile – Zambia, Embassy of Sweden – Zambia, maj 2008
- Sida, Fighting Poverty in an Urban World – Support to Urban Development, 2006
- SIPU International, Mid term review of the Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Programme in Zambia, 2007-11-07
- Spatial Planning in Zambia 2006-2009
- Specific Agreement between Sweden and Government of the Republic of Zambia on “Support to the Rural Electrification Authority and the Rural Electrification Fund, Zambia, 2008-2013”
- Sundewall, Jesper (2009), Health Sector Aid Coordination in Zambia, Karolinska Institutet, Stockholm
- Sustainable Urban Development in Developing Countries, December 2007
- Swedish Cooperative Center, Save the Children and Diakonia, (Position of the Swedish NGOs in Zambia on the NGO Act, odaterat)
- The Non-Governmental Organisations’ Act, Act No 16 of 2009, 26 augusti 2009
- The Sustainable City Approach. Sida Manual for Support to Environmentally
- World Bank, The International Development Association Country Assistance Strategy for the Republic of Zambia”, March 2008.
- Zambia – oroande tendenser vad gäller regeringens önskan att kontrollera press och enskilda organisationer, Sveriges Ambassad, Lusaka, Telemeddelande (A) Mnr LUSA/20090909-2, 9 september 2009
- Zambia National Health Strategic Plan IV, Mid Term Review, Final Report

Insatsdokumentation

Country Team Zambia, Strategy Report 2009

Projektdokument

Result matrix for Swedish Cooperation Strategy

Sida, Bedömningspromemorior

Sida, Beslut

Sida, Planeringsdokument 2009

Sida, Ambassad Memo

Zambia Country Report 2008. Embassy of Sweden, Lusaka,

Kvartals-, halvårs- och årsrapporter från genomförande samarbetsorganisationer och konsultfirmor

Protokoll från möten med den zambiska regeringen

Protokoll från möten inom givarsamordning

Internetlänkar

Food Reserve Agency, Zambia: http://www.fra.org.zm/about_functions.php

Food Security Research Project, Zambia:

<http://www.aec.msu.edu/fs2/zambia/index.htm>

Living Condition Monitoring Survey (2006):

<http://www.zamstats.gov.zm/lcm.php#06>

Migration And Urbanisation, 2000 Census of Population and Housing:

http://www.zamstats.gov.zm/media/mig_rpt.pdf

Zambia Harmonization Portal: <http://www.synisys.com/zambia/index.jsp>

