

2011-10-18

STRATEGIRAPPORT FÖR ZAMBIA SEPTEMBER 2010 – AUGUSTI 2011**SAMMANFATTNING**

- Utbetalningarna för 2011 uppgår endast till 7 % eller 28 MSEK. Orsakerna varierar men hänger huvudsakligen ihop med att överenskomna villkor för utbetalningar till hälsosektorn och energisektorn inte uppfyllts på zambisk sida, att ambassaden inte lyckats ersätta det planerade budgetstödet 2011 med nya insatser och att den planerade fortsättningen av ASP programmet inte materialiserats. Utbetalningsprognosen för året uppgår till 250-275 MSEK, dock med stor risk för att utbetalningarna blir lägre än så.
- Resultaten under rapporteringsperioden *på insatsnivå* visar på att insatsmålen endast delvis kommer att uppnås vad gäller hälsa och energi. För insatserna för stöd till hiv/aids, jordbruk och civila samhället är måluppfyllelsen bättre. På *sektor och verksamhetsområdesnivå* är risken stor att målen inte kommer att nås tillfullo och det svenska bidraget till måluppfyllelsen har hittills varit litet. Det senare följer av den låga utbetalningsnivån och de orsaker som ovan nämns.
- Den svenska dialogen har inom samtliga verksamhetsområden prioriterat dialog om ansvarsutkrävande, transparens och anti-korruption. Resultat har uppnåtts inom flera områden och frågorna står högt uppe på både den politiska och biståndspolitiska dialogen. Inom jordbrukssektorn har det svenska stödet och dialogen lett till en början på en välbehövlig diskussion om en reformering av jordbrukspolitiken.

1. INLEDNING

Utvecklingssamarbetet styrs av strategin för Zambia 2008-2011 och bestämmelserna i den gemensamma samarbetsstrategin 2007-2010 som signerats av 16 biståndsgivare. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet är *ett effektivt genomförande av Zambias utvecklingsstrategi för att minska fattigdomen, stärka demokratin, stimulera bred tillväxt i ekonomin och nå millenniemålen*¹.

¹ Rapporten behandlar inte strategins utfasningsområden, med undantag av urban utveckling.

2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för Zambia för 2011 uppgår till 400 MSEK. Till och med den 31 augusti 2011 har totalt 28 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 7% av anslaget för 2011. Bemyndiganderamen för 2012 är 650 MSEK, varav 260 MSEK är intecknat.

	Allokering 2011 (MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec 2011 (MSEK)
Hälsa och hiv och aids		6	60
Jordbruk		10	46
Energi		5	113
Civila samhället		7	64
Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning		0	0
Totalt	400	28	283
Varav klimatsatsningen	0	0	0

Den låga utbetalningsnivån förklaras av en rad faktorer såsom beslutet i november 2010 att inte fortsätta med det generella budgetstödet, utbetalningsstoppet för hälsosektorstödet pga. korruption inom sektorn, avtalsfrågor relaterade till energistödet och förseningar i beredningen av nya insatser, föranledda av kapacitetsbrist inom såväl ambassaden som berörda partnerorganisationer.

Utbetalningsprognosen för 2011 uppgår till 250-275 MSEK. I syfte att nå denna prognos har ambassaden vidtagit en rad åtgärder för att lösa upp de hinder som stoppar upp utbetalningarna till hälso- och energiprogrammen. Ambassaden beredningskapacitet har vidare förstärkts så att beredningen av några nya och större insatser kan slutföras under året.

3. RESULTAT

Resultatredovisningen försvåras av att flera indikatorer för sektorerna är kopplade till den återkommande levnadsvillkorsundersökningen² som senast gjordes 2010 men vars resultat ännu inte är offentliggjort.

3.1. HÄLSA OCH HIV/AIDS

Antalet avtalade insatser: 3. Under perioden januari-augusti 2011 har en insats slutförts.

² Living Condition Monitoring Survey

3.1.1. Resultat på insatsnivå

Insats 1: Sektorprogramstöd Hälsa

Insatsen huvudsakliga mål: Stödja genomförandet av den nationella strategiska hälsoplanen som syftar till att förse landets medborgare med lika tillgång till en närliggande, kostnadseffektiv, kvalitativ hälsovård, inklusive att nå de hälsorelaterade milleniemålen.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
555	2006-2011	350	GRZ - Ministry of Health	Sektorprogramstöd med poolfinansiering	34,5% ³

Resultat:

- Andelen födselar på hälsoinstitutioner sjönk från 46% 2009 till 45% under 2010. Målet om 50% nåddes därför inte.
- Andelen vaccinerade barn i de 20 sämst täckta distrikten ökade från 68% under 2009 till 70% under 2010. Det uppställda målet nåddes.
- Antalet dödsfall orsakade av malaria sjönk med 68%, vilket innebär att Zambia överskred 2010 års mål på 50%.⁴

Att insatsmålet inte nåtts till fullo beror bland annat på minskande givarfinansiering av sektorprogrammet vilket är en följd av korruptionsskandalen under 2009. Uppsatta resultatindikatorer för barn har dock nåtts, ffa för att givarna finansierat insatser direkt riktade mot barns hälsa utanför sektorprogrammet. Den mycket höga mödradödligheten har inte mätts sedan 2007⁵, men hälsoindikatorerna visar på en neråtgående trend avseende mödravård samt födselar med utbildad hälsopersonal närvarande, vilket kan innebära att mödradödligheten kan komma att öka.⁶ Det krävs ytterligare finansiering av sektorn och tydligare politisk fokus på mödrahälsovård.

Genomförandet av den överenskomna planen (Governance Action Plan) för att komma till rätta med bristerna inom hälsoministeriet pågår. Revisionerna av ministeriets styrsystem, upphandling och finansiell hantering har offentliggjorts och ett åtgärdsprogram håller på att tas fram. När åtgärdsprogrammet är framtaget och godkänt av alla parter, vilket beräknas till månadsskiftet november/december 2011, kommer Sverige att göra en utbetalning till sektorn. Ambassaden avser förlänga insatsen 1,5 år för att

³ GRZ bidrog med 60% poolen och givarna med ca. 40%. Av den sistnämnda siffran bidrog Nederländerna med 44% och Kanada med 21 % och alltså Sverige med 34,5 %..

⁴ Sixth National Development Plan 2010-2015.

⁵ Demographic Health Survey 2007. En uppföljning av denna analys planeras till 2013.

⁶ "Highlights of selected HMIS indicators, March 2010 p. 4

följa implementeringen av åtgärdsplanen och analysera förutsättningar för återgång till sektorfinansiering. För att inte ytterligare äventyra resultatuppfyllelsen avseende tillgången på hälsotjänster har ambassaden nyligen godkänt en insats för finansiering av distribution av mediciner till distrikten genom det statliga bolaget Medical Stores Limited. Andra insatser av detta slag förbereds.

Insats 2: Human Resources for Health Crisis Response

Insatsens huvudsakliga mål: Stödja genomförandet av Zambias HR-plan för hälsosektorn 2006-2010 i syfte att bidra till att öka tillgången på kvalificerad hälsopersonal och för ett bättre utnyttjande av denna.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
132	2006-2011	84	Ministry of Health	of Sektorprogramstödd poolfinansiering	27 ⁷

Resultat:⁸

- Antalet klinisk sjukvårdspersonal i tjänst har ökat från 12.173 år 2005 till 16.256 år 2010, vilket motsvarar en bruttoökning om 34% och nettoökning beaktande befolkningsökningen om 14%.
- Effektivare personalplanering och utnyttjande av sjukvårdspersonal.

Även i denna insats är det huvudsakliga skälet till att insatsmålen inte kommer att nås att Sverige, liksom flera andra givare, inte utbetalat medel till insatsen under 2010-2011 pga. korruptionsskandalen. Fram till januari 2011 finansierade Sverige endast en rådgivare. Data från 2010 visar på att det finns 0.7 sjukvårdspersonal per 1000 invånare på landsbygden och 1,59 i urbana områden, vilket tyder på att målet om en rättvis och jämn fördelning av sjukvårdspersonal i sektorplanen inte kommer att nås⁹. En fördjupad genomgång av insatsens resultat i början av 2011 visar att målen och planerna är överambitiösa i förhållande till tillgängliga resurser och att bristen på ett överenskommet resultatramverk försvårar resultatuppföljning. Detta har noterats av ministeriet och nästa HR-plan bör innehålla ett starkare resultatramverk.

För att motverka konsekvenserna av att medel inte utbetalats till insatsen bereder ambassaden ett stöd till Clinton Health Access Initiative, som tillsammans med ministeriet arbetar med att analysera och fokusera var sjukvårdspersonal kan göra mest nytta.

⁷ Den exakta andelen är svår att uppskatta pga bristen av koordinerat stöd till poolfinansieringen.

⁸ Källa när Audrey är åter.

⁹ WHO definierar en adekvat arbetsstyrka som 2,3 läkare, sjuksköterskor och barnmorskor per 1000 invånare.

Insats 3: Support to National AIDS Council, NAC

Insatsens huvudsakliga mål: Stärka NAC:s roll för samordning, ledarskap och uppföljning samt bidra till att NAC uppnår sitt mål att stoppa och minska spridningen av hiv och aids till 2010.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
10.9	2007-2010	10.9	NAC	Org.stöd	6

Resultat:

- 24,4% av de sexuellt aktiva testades för hiv under 2010, vilket är en något lägre andel än 2009 (25,5%). Det är också lägre än det uppställda målet om 31,9%.¹⁰
- 79% av de hiv-positiva som har rätt till gratis bromsmediciner fick sådana under 2010, vilket ligger mycket nära målet om 80%. Motsvarande andel 2009 var 68%.
- Andelen HIV-positiva gravida kvinnor som får en heltäckande bromsmedicinbehandling för att hindra smittoöverföring från moder till barn ökade från 48.8% 2008 till 95% 2010, vilket vida överstiger 2010 års mål om 57%.

Tillgången till preventiva och kurativa tjänster har överstigit förväntningarna. NAC har bidragit till dessa resultat och åstadkommit mycket när det gäller policystyrning och implementering, att ta fram operativa planer, mobilisera resurser, sätta mål och resultatuppföljning.¹¹ Utmaningen för NAC är att anpassa sin roll och sin organisation till landets nya strategiska ramverk för HIV/AIDS 2011-2015. Detta arbete är en central del i det nya stödet som ambassaden bereder till NAC. Den största risken för att insatsmålet inte skall nås utgörs av den tröghet som NACs styrelse och ledning tidvis uppvisar vad gäller genomförandet av nödvändiga strukturella reformer av organisationen. Risken hanteras genom en aktiv gemensam dialog och uppföljning.

3.1.2. Bedömning av strategins sektormål för hälsa och hiv och aids

Sektormål: Förbättrad hälsa för fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar inom ramen för ett effektivt och decentraliserat hälso- och sjukvårdssystem som är baserat på ett rättighetsperspektiv och beaktar jämställdhet liksom spridningen av hiv och aids.

¹⁰ MoH (2011) Human Resources for Health Strategic Plan 2006-2010 Review Report

¹¹ Se t.ex. Austen, A. et al (2010) Review of the Joint Financing Arrangement, Mid-Term Review Of The National Aids Strategic Framework 2006-2010, The National Aids Strategic Framework 2011-2015 och NAC (2011) 2010 Annual Progress Report

Flera hälsoindikatorer visar på förbättringar, dock med ett tydligt undantag för mödradödlighet. De svenskfinansierade insatserna har bidragit till resultaten genom finansiering av sjuk- och hälsovård på landsbygden och genom tekniskt stöd till strategisk planering och analys. Bidraget har dock sedan 2010 varit ganska marginellt eftersom endast mindre belopp utbetalts till sektorprogrammet sedan 2009.

Utmaningarna ligger i de svaga systemen, bristen på personal och i säkerställandet av att allokerade pengar effektivt allokeras till sjukvård. Det är stor risk för att sektormålen inte uppnås. Korruptionsskandalen har starkt påverkat både sektorprogramstödet och stödet till personalförsörjning till sektorn. Givet dessa förutsättningar bereds kompletterande insatser i syfte att stärka sektorportföljens relevans. Åtgärder för att mildra konsekvenserna av de innehållna utbetalningar från Sverige och andra givare för fattiga människors tillgång till en bra hälso- och sjukvård på landsbygden, ger först effekt sent 2011 eller i början av 2012. Dialogmässigt har ansvarsutkrävande, transparens och anti-korruption prioriterats och Sverige har lyckats med att få ministeriet att ägna kraft på att stärka ansvarsutkrävandet, den finansiella uppföljningen och upphandlingsfrågorna inom hälsosektorn och exempel på detta är framtagandet av "governance action plan". Dock har detta fokus skett på bekostnad av dialogen kring sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

3.2. JORDBRUK

Antal avtalade insatser: 5.

3.2.1. Resultat på insatsnivå

Insats 1: Zambia National Farmers' Union (ZNFU)

Huvudsakliga mål: Att konsolidera ZNFU:s lobbying- och påverkansfunktion; att förbättra servicen till medlemmar och program för att stärka District Farmer Association (DFA); samt att förbättra ZNFU:s hållbarhet, organisatoriska kapacitet och resultatstyrningskapacitet.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
13.5	200905-201406	6.1	ZNFU	Org.stöd	14

Resultat:¹²

- ZNFU har stärkt sin påverkansfunktion; producerat flera positionspapper och analytiska bl.a. om produktionen och konsumtionen av vete och sojabönor, effekten av mjölkpulverimport mm. ZNFU har lyckats föra fram sitt budskap till politiska ledare på högre nivå än tidigare.

¹² Zambia National Farmers' Union, 2010 Core Support programme, Annual report

- ZNFU har utökat sin medlemservice (marknadsinformation, mikrolån, företagservice), öppnat fler informationscenter och sin synlighet vilket också syns i den kraftiga ökningen av medlemsantalet. Att ökningen i huvudsak utgörs av småbrukare stärker ZNFU:s position som representant för Zambias lantbrukare.¹³

ZNFU:s måluppfyllelse är tillfredställande. Då bristen på data och analyser i sektorn är stor har ZNFU:s analyser varit värdefulla bidrag som bedöms ha ökat transparensen och förbättrat förutsättningarna för både planering och marknadsutveckling i sektorn. ZNFU bedöms också ha fått regeringens gehör för att reformera subventionsprogrammet för handelsgödsel till ett e-vouchersystem som skulle kunna öka både produktiviteten och grödediversifieringen samt stärka näringslivets roll i sektorn. Resultaten av ZNFU:s dialog med regeringen kring jordbrukspolitiken förväntas dock bli synliga först efter valen.

Insats 2: Agricultural Consultative Forum

Insatsens huvudsakliga mål: Att underlätta fortlöpande konsultation bland viktiga jordbruksaktörer; att tillhandahålla faktabaserad rådgivning i framtagandet och genomförande av jordbrukspolitik och -program, och att vara en kanal för inhämtande, analys och spridning av information till jordbruksaktörer.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet(%)
35	2009-2011	22,4	ACF	Org.stöd	60

Resultat:

- ACF har stimulerat bred konsultation kring jordbrukspolitiken genom tjugo olika sektoraktörsmöten.
- I samarbete med Food Security Research Project (FSRP)¹⁴ har 49 analytiska rapporter och policy papper tagits fram som har stimulerat den jordbrukspolitiska diskussionen. Tex.: en rapport som visar att det ffa är hushåll i den övre inkomstkvarteren som gagnas av regeringens subventioner, och en analys av kostnaden och konsekvensen av regeringens subventionsprogram för uppköp av majs.¹⁵

Genom sitt arbete bedöms ACF ha ökat förutsättningarna för bättre jordbrukspolitik då de dels, i samarbete med FSRP, bidragit till ett större ifrågasättande av regeringens subventionsprogram och dels lyckats få

¹³ Mellan juni+oktober 2010 ökade medlemsantalet från DFA med 44 % till drygt 52000. Till viss del förklaras medlemtillströmningen av att man måste tillhöra ett kooperativ för att få tillgång till subventionsprogrammet för handelsgödsel.

¹⁴ <http://www.aec.msu.edu/fs2/zambia/index.htm>

¹⁵ ACF Semi annual report, January-June 2011

gehör för sina råd. Även den övergripande givargruppen har baserat sin högnivådialog på ACF/FSRP:s analyser. Insatsmålet bedöms därför kunna nås. Den huvudsakliga utmaningen för ACF är den fortsatta finansieringen och hållbarheten av ACFs verksamhet, vilket kommer att analyseras i ambassadens slutbedömning av insatsen.

Insats 3. Milk for schools pilot programme (PPP)

Insatsens huvudsakliga mål: att genom förbättrad nutritionsstatus hos Zambiska skolbarn bidra till deras förbättrade hälsa, skolnärvaro och studieresultat, och att öka inkomsten för småproducenter av mjölk genom bättre fungerande bransch och ökad efterfrågan på mjölk.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
5	2011	5	WFP, GRZ, Tetra Pak, Parmalat, PROFIT/USAID	PPP-projekt	50

Resultat:

- Uppföljningsbesök i fyra skolor (av totalt 40) pekar på att skolorna arbetar enligt plan och att skolnärvaron ökar.¹⁶

Pilotprojektet är något försenat och det är ännu för tidigt att visa på ytterligare resultat. Projektet har dock fått mycket medial uppmärksamhet och regeringen har redan nu uttryckt intresse för att utöka piloten med egen finansiering. Projektet utgör ett exempel på ett lyckat samarbete mellan offentlig och privat sektor som involverar en rad offentliga och privata aktörer och som representerar ett av de instrument som görs tillgängligt genom Sidas B4D program.

3.2.2. Bedömning av strategins sektormål för jordbruk

Sektormål: Att den fattigdomsinriktade och tillväxtfrämjande jordbrukspolitiken i Fifth National Development Plan (FNDP) de facto genomförs och i ökad utsträckning klimatanpassas, vilket i sin tur leder till ökad och hållbar produktion, högre produktivitet och stärkt konkurrens inom jordbruket. Detta för att trygga tillgången på mat, generera inkomster, skapa arbetstillfällen och minska fattigdomen.

Tillväxten i jordbrukssektorn var 7,6% 2010, jämfört med 0,1% 2009 vilket är över regeringens mål på 4,2%. Tillväxten tillskrivs i huvudsak de goda väderförhållandena, ökad användning av handelsgödsel och förväntningar på högt pris i regeringens uppköpsprogram av majs. Tillväxten kommer dock inte fattiga småbrukare till godo. Det stora fokus på majs inom

¹⁶ Rapport från WFP:s fältbesök i juli 2011 och fältbesök av Louise Mellor, Sveriges Ambassad i september 2011.

jordbrukspolitiken har negativ inverkan på grödediversifiering¹⁷ vilket i sin tur riskerar att medföra undernäring, särskilt för barn. Zambia rapporterar matsäkerheten till 99,6% av befolkningen men statistik för undernäring och tillväxthämningar hos barn mm pekar på brister i tillgängligheten och näringsinnehåll i maten.

Regeringens fokus på majs och att hälften av subventionsprogrammen, endast kommer 5% av jordbrukarna till godo, snarare än produktiva investeringar i sektorn såsom infrastruktur på landsbygden, jordbruksrådgivning och näringslivsfrämjande är de huvudsakliga hindren för både Zambias och Sveriges sektormål. Ambassadens bedömning är att jordbrukspolitiken inte är tillräckligt fattigdomsinriktad. De insatser som Sverige finansierar har dock bidragit till en mer kritisk debatt om jordbrukspolitiken och det finns tydliga tecken på att reformer av de kritiserade programmen kommer att genomföras efter valet. Insatserna har t.ex. bidragit till framtagandet av en investeringsplan för CAADP där regeringen gör åtaganden kring marknadsutveckling, reformer av handelsgodselprogrammet och en utökad roll för näringslivet.

ZNFU är en viktig representant för lantbrukarna men är en konserverande kraft för att just majsprogrammet ska ligga fast. Därför måste programmet kompletteras med mer kritiska röster såsom ACF och goda marknadsfrämjande exempel såsom Musika programmet som är under beredning. Partnerskapsprogrammet för skolmjölk är ett exempel på alternativa vägar för att få regeringen att göra produktiva investeringar i sektorn. Ett annat exempel på alternativa angreppssätt är det nyligen öppnade särskilda Zambia fönstret för Innovations Against Poverty, IAP. Initiativet genererade ett stort antal ansökningar, flertalet inom jordbruks och energisektorerna, och fem ansökningar har rekommenderats för godkännande, varav två är jordbruksrelaterade och tre inom energiområdet.

Utöver ZNFU:s pilotverksamhet kring "conservation farming" har ingen av insatserna särskilt hög profil kring klimatfrågorna. Ett aktivt arbete för att bättre integrera klimatfrågorna i pågående och ev. framtida insatser krävs.

3.3. ENERGI

Antalet avtalade insatser: 2.

3.3.1. Resultat på insatsnivå

Insats 1: Energy Regulation Board (ERB) Institutional Capacity

Insatsens huvudsakliga mål: Införa ett ramverk för reglering och styrning som främjar investeringar i energisektorn och möjliggör för elindustrin att möta det ökande behovet av energi och regeringen att nå målen för ökad tillgång till energi på landsbygden.

¹⁷ Indikator för grödediversifiering (index för yta odlad med annan gröda/yta odlad med majs) har minskat till 0,81% för 2010 jämfört med 0,91 för 2009.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
12	200806-201206	7.5	ERB	Projektstöd	100

Resultat:

- Förbättrat ramverk för reglering och styrning av elhandelsavtal och elproduktion, fristående elnät och tillgång till stamnätet.
- Tekniska och metodmässiga riktlinjer liksom riktlinjer för utvärdering relaterade till det nya ramverket har tagits fram.

Medan flertalet ramverk för effektiv reglering och styrning tagits fram, har ERB fortfarande brist på kapacitet att de facto se till att de efterlevs. En tidsmässig förlängning av insatsen är därför trolig för att möjliggöra fortsatt kapacitetsbyggande och för att genom en aktiv dialog skapa förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av de instrument för kapacitetsuppbyggnad som insatsen gör tillgängliga.

Insats 2: Rural Electricity Fund (REF)

Insatsens huvudsakliga mål: Ökad användning av elektricitet på landsbygden för produktiva, sociala och hushållsmässiga ändamål.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
250	200811-201312	87	Rural Electricity Authority	Sektorprogram	55

Resultat:

- Sedan 2009 har 30 projekt för att bygga ut den linjebaserade elförsörjningen till 56 skolor och 22 hälsokliniker genomförts. Lösningar baserade på solenergi har gjorts tillgängliga till 27 skolor och 227 traditionella administrationskontor. Resultaten bedöms av ambassaden som tillfredsställande, även om det inte är möjligt att relatera dessa till specifikt satta insatsmål.

Elektrifieringen av landsbygden går långsamt framåt och Zambias mål att 15% av landsbygden skall ha tillgång till elektricitet år 2015 kommer inte att nås utan en kraftig ökning av finansieringen och en förstärkt genomförandekapacitet. Endast 3-4% av landsbygden beräknas ha tillgång till elektricitet i dagsläget. En halvtidsöversyn av sektorprogrammet och den svenska insatsen pågår.

3.3.2. Bedömning av strategins sektormål för energi

Sektormål: Ökad tillgång till energi som tar hänsyn till miljö och klimat, särskilt för befolkningen på landsbygden och i områden som ligger nära urbana områden, inom ramen för en väl reglerad inhemsk och regionalt integrerad marknad.

Säker data från 2010 om omfattningen av elektrifiering av landsbygden saknas i dagsläget, men indikationer tyder på att den ligger kvar på 3-4%¹⁸ vilket endast är en marginell ökning och skall jämföras med målet om 15%. Den svenska insatsen svarar dock för det största bidraget till ökningen, även om den bedöms vara marginell. Indikationer tyder på att de ökade investeringarna i generation och transmission i stort äts upp av befolkningsökningen och av låg spatial distribution. Effektivt utnyttjande av alternativa energiresurser är tillsammans med ökad satsning på fristående elnät och privata initiativ ett måste och något som ambassaden för närvarande tittar närmare på. Flera av de ansökningar som genererats inom ambassadens IAP initiativ rör just alternativ energi (se vidare avsnitt 3.3.2).

Fastän sektormålen är ambitiösa, görs framsteg och Zambias åtagande inom sektorn framstår i form av ökande budgetallokeringar, stärkt samarbete med privata sektorn på generationssidan och en mer kostnadsrelaterad prissättning. En ny övergripande plan för energiutvecklingen har lanserats, konstruktion av vattenkraftsanläggningar har påbörjats och planering pågår för nya inter-regionala lösningar. Ett program för subventionering av elnätsanslutning finns och åtgärder för att stävja energiförbrukningen genomförs. Genom BRIC-ländernas¹⁹ intåg inom sektorn har de traditionella givarnas möjligheter till policydialog och -inflytande begränsats, då BRIC-länderna av Zambia ses som snabbare att agera och mindre benägna att ställa villkor.

3.4. CIVILA SAMHÄLLET

Antal avtalade insatser: 5

3.4.1. Resultat på insatsnivå

Insats 1: Zambia Governance Foundation (ZGF)

Insatsens huvudsakliga mål: Bidra till förbättrad demokratisk samhällsstyrning, särskilt vad gäller ansvarsutkrävande och ansvarstagande för fattiga och utsatta grupper i samhället.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet

¹⁸ Enligt uppgifter via e-post från Ministry of Energy and Water Development i aug. 2011.

¹⁹ Brasilien, Indien, Kina och i detta fall även Sydafrika

)					(%)
40	2009-2011	25	ZGF	Gemensam finansiering	35

Resultat:²⁰

- Under 2010 fick 21 organisationer inom det civila samhället (CSO), geografisk spridda utanför Lusaka, finansiellt och annat stöd av ZGF.
- De CSOs som fått stöd av ZGF engagerade sig i policypåverkan och uppföljning som vida översteg motsvarande aktiviteter under perioden innan ZGF stödet²¹
- Förbättrad kapacitet inom mottagande CSOs vad gäller jämställdhetsfrågor och HIV/AIDS-prevention, medan de fortfarande uppvisade svagheter beträffande finansiell styrning och kontroll och resultatstyrning.

Det stora antalet ansökningar visar på ZGF:s viktiga uppgift att stärka civila samhällets kapacitet. ZGF:s struktur och kapacitet har begränsat förmågan att stärka berörda organisationers kompetens för finansiell styrning, uppföljning och utvärdering. Brister i insatsens resultatramverk gör det svårt att redovisa och bedöma resultat, särskilt på outcome-nivå. Ett nytt resultatramverk är under utveckling och bör vara klart till 2012. Det är vidare för tidigt att bedöma i vilken utsträckning och när ZGF kommer att nå insatsmålet, men ambassadens bedömning är att ZGF har stor potential att stärka den demokratiska samhällsstyrningen i Zambia och avser därför fortsätta stödet.

Insats 2: Diakonia

Insatsens huvudsakliga mål: Förändra orättvisa politiska, ekonomiska, sociala och kulturella strukturer, vilka genererar fattigdom, förtryck och våld.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
38.5	2008-2011	26.2	Diakonia	Programstöd	100

Resultat:²²

- Diakonias 14 partnerorganisationer stödde och deltog aktivt i en rad utbildnings- och informationsprogram inför kommande val. En intensiv lobbyingaktion genomfördes för att förlänga tiden för registrering av väljare och för att få fler att rösta.

²⁰ ZGF 2010 Annual Report

²¹ 342 aktiviteter jämfört med 91 innan ZGF:s stöd.

²² Diakonia 2010 Annual Report

- Partnerorganisationerna genomförde en 16 dagars jämställdhetskampanj som bl.a. bidrog till att regeringen godkände den nya lagen om våld kvinnor i maj 2011.²³
- Aktivt påverkansarbete vad gäller rättigheter för människor som lever med HIV/AIDS, vilket resulterade i att regeringen återtog sitt beslut om att begränsa tillgången på bromsmedicin och TBC-mediciner.²⁴

Uppföljningen av resultat har försvårats av ett svagt resultatramverk. Det är dock ambassadens bedömning att Diakonia når positiva resultat i kapacitetsbyggandet av partnerorganisationerna och att deras arbete påverkar de strukturer de har som mål att förändra.²⁵ Då avtalet går ut 2011 bör ett potentiellt nytt avtal innehålla ett starkare resultatramverk.

Insats 3: Save the Children Sweden (SCS)

Insatsens huvudsakliga mål: Stärka civila samhällets kapacitet för att främja och följa upp barns rättigheter, baserat på internationella MR-instrument. Stärka SCS:s lokala partnerorganisationer så att de kan arbeta effektivt med barns rättigheter samt stärka medias kapacitet att porträttera barn på ett etiskt sätt.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
13,7	2009-2011	13,7	SCS	Org.stöd	80

Resultat²⁶

- SCSs partnerorganisationer deltog i regeringens översyn av den nationella HIV/AIDS policyn, vilket resulterade i att frågor relaterade till barn mellan 0 och 5 år liksom 15 till 18 år inkluderades i översynen.
- Inrättande av en Barnombudsman som under 2010 tog emot 7 ärenden från Lusaka och 24 från Western Province.
- SCS och dess partners lyckades genom dialog och påverkan få in ett förbud mot kollektiv bestraffning i nya utbildningslagen²⁷.

Resultaten ligger väl i linje med insatsens mål. Även i detta fall begränsar ett svagt resultatramverk möjligheterna till att utförligt bedöma resultaten men ambassadens bedömning är att programmet är väl utformat och att partnerorganisationerna har stärkts genom insatsen. Avtalet med SCS förlängdes i början på 2011, det nya avtalet innehåller ett starkare resultatramverk.

²³ Post Newspaper 12th May 2011

²⁴ Diakonia 2010 Annual Report

²⁵ Diakonia End of Programme Evaluation 2011

²⁶ Zambia Child Rights Programme: Annual report 2010

²⁷ Lagförslaget drogs tillbaka för ytterligare översyn på begäran av en rad berörda aktörer.

3.4.2. Bedömning av strategins sektormål för civila samhället

Sektormål: Ett levande, demokratiskt och pluralistiskt civilt samhälle som främjar transparens, ansvarsutkrävande, deltagande och icke-diskriminering.

Framsteg har gjorts i relation till sektormålet. De tre insatserna bedöms ha ökat pluralismen inom det zambiska civila samhället, t.ex. ökade antal aktiviteter av ZGF:s partners från 91 till 342 efter att de fått stöd. Flera av de berörda lokala organisationerna visar på resultat avseende stärkt ansvarsutkrävande och icke-diskriminering – bl.a. godkännandet av lagen om våld mot kvinnor – men brister i förmågan till resultatredovisning. Ambassaden har nu ett ökat fokus på resultatredovisning vid nya insatser och stödjer partners i skapandet av resultatramverk. Insatsportföljen bedöms vara väl balanserad. Metoden att ge stöd genom "mellanhandsorganisationer" ger ambassaden möjlighet att stödja mindre aktörer med stor geografisk spridning, även om ambassadens egen länk till de små organisationerna försvagas. Därför bör det finnas möjlighet att ge direkt stöd till ett fåtal organisationer vid behov. De största riskerna för att inte nå sektormålet utgörs av risken för korruption kopplat till svaga finansiella styrsystem samt hotet att den nya NGO-lagstiftningen skall begränsa möjligheterna för CSOs och NGOs att verka i Zambia. Det senare är något som ambassaden tar upp i dialogen på flera nivåer.

3.5. GENERELLT BUDGETSTÖD FÖR FATTIGDOMSBEKÄMPNING

Sektormål: Effektivt genomförande av Zambias utvecklingsstrategi syftande till minskad fattigdom, stärkt demokrati, bred ekonomisk tillväxt och till att milleniemålen uppnås.

Avtalat belopp (MSE K)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
256,6	2008-2010	102,6	Ministry of Finance and National Planning	Generellt budgetstöd	10

Resultat:

- 62% av de 25 överenskomna resultatindikatorerna för budgetstödet uppfylldes under 2010, jämfört med 58% under 2009. Jordbruk och hälsa var sektorer där störst framsteg gjordes, dock från en väldigt låg nivå²⁸.

²⁸ 2010 PAF Report, May 2011, Ministry of Finance and National Planning

- Den ekonomiska tillväxten uppgick 2010 till 7.6 %²⁹. Diversifieringen av ekonomin går fortfarande långsamt och tillväxten behöver bli mer inklusiv.

Budgetstödet förbättrade resultat under 2010 bryter den tidigare negativa trenden. Framsteg görs när det gäller flera av millenniemålen men risken att målen för fattigdomsminskning, barnadödlighet, mödradödlighet och miljö inte kommer att nås 2015 är överhängande. Betydande reformer och investeringar är nödvändiga om målen skall nås.

3.5.1. Bedömning av strategins sektormål för generellt budgetstöd

Den externa budgetstödsutvärderingen³⁰ visar att budgetstödet i Zambia har bidragit till förbättrad tillgång på offentlig service, särskilt inom de sociala sektorerna. Det finns bevis på att de fattigaste grupperna fått del av ökande offentliga sociala utgifter. Inkomstfattigdomen har dock inte minskat och inkomstskillnaderna ligger på samma höga nivå eller har t.o.m. ökat något. Trots andra positiva effekter har budgetstödet därmed inte fullt ut haft den policypåverkan eller påverkan på samhällsstyrningen som det har potential att ha.

Genom att något svenskt budgetstöd inte utbetalts sedan 2008 har Sverige endast marginellt bidragit till de resultat som uppnåtts. Dock har Sverige under strategiperioden bidragit till ett stärkande av Zambias offentliga finansiella system genom stöd till programmet Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA), som har bidragit till att Zambia introducerat en ny lag om offentlig upphandling och börjat implementera Integrated Financial Management Information System (IFMIS). Stödet till Public Service Management har bidragit till att Zambia fattat beslut om en sedan länge efterfrågad lönerreform som nu håller på att genomföras. Budgetstödet gav även Sverige en plattform för dialog kring frågor relaterade till ansvarsutkrävande och noll-tolerans mot korruption, vilken ambassaden förde med framgång.

3.6. URBAN UTVECKLING

Antalet avtalade insatser: 2. Verksamhetsområdet kommer att fasas ut vid strategins utgång.

3.6.1. Resultat på insatsnivå

Insats 1: Lusaka City Council och peri-urbana bostadsområden i Lusaka

Insatsens huvudsakliga mål: Stärka Lusaka City Councils kapacitet att leverera tjänster, infrastruktur och investeringar i områden i utkanten av staden i syfte att förbättra levnadsstandarden i dessa områden.

²⁹ IMF

³⁰ Evaluation of Budget Support in Zambia, synthesis report (draft), 25 March 2011, DIE/IOB, commissioned by BMZ, IOB and Sida, contributions from AIID, KfW and OPM.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspart	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
39	2007-2011	33	Lusaka City Council	Projektfinansiering	100

Resultat:

- 5 lokala områden (wards) har stärkt sin kapacitet så att de kan utveckla egna utvecklingsplaner. Lusaka City Council håller på att bygga motsvarande kapacitet i 13 andra områden, med målet att inom 2 år ha gjort detta i 37 områden.
- 2 kliniker för frivillig HIV/AIDS-testning och rådgivning, 3 tvättinrättningar och 4 vattenposter har byggts i utvalda områden, gemensamt finansierade av Sverige och Zambia.

Resultaten ligger i linje med de förväntade resultaten för perioden och avvikelserna är endast marginella. Utfasningen av verksamhetsområdet framskrider som planerat och insatsmålet kommer delvis att nås. Ägarskapet är starkt liksom viljan att arbeta vidare med planeringsmodellen.

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET³¹

Strategins mål gällande biståndseffektivitet är:

- Minst hälften av det svenska stödet använder de nationella systemen för insatsgenomförande vid utgången av strategiperioden.
- Utvecklingssamarbetet har koncentrerats från sex till tre sektorer.

Resultat 2010:³²

- 75% av utbetalningarna kanaliserades genom de nationella systemen för offentlig finansiell styrning.
- Tydliga framsteg vad gäller övriga av parisdeklarationens resultatindikatorer, med undantag för målet för "förutsägbarhet" och delvis för målet för "programbaserade angreppssätt".

Svårigheterna att nå målen för förutsägbarhet och programbaserade angreppssätt förklaras av att inget generellt budgetstöd utbetalades under 2010 och korruptionen inom hälsosektorn vilken begränsade utbetalningarna till sektorprogrammet. 2011 års resultat förväntas inte komma att skilja sig från 2010. Koncentrationen från sex till tre sektorerna kommer att nås i början av 2012.

³¹ Reference: Qualitative assessment regarding the work related to improving aid effectiveness in Zambia, Annex 2.

³² Draft Report on the 2010 Paris Monitoring Survey, Zambia country chapter

Utmaningar

Utmaningarna för fortsatt ökad biståndseffektivitet beskrivs i bilaga 2. En särskild utmaning utgör svårigheten för ambassaden att operationalisera en rad interna signaler som tydligt driver verksamheten mot nya innovativa arbetssätt och biståndsinstrument, att involvera nya aktörer, särskilt svenska, i utvecklingssamarbetet, starkare resultattribution samt ökad kontroll och minskade risker, samtidigt som genomförandet av agendan för ökad biståndseffektivitet skall fullföljas.

Sektorspecifik biståndseffektivitet

Arbetet har fokuserats på dialog kring och stöd till genomförandet av den särskilda handlingsplanen för hälsosektorn (Governance Action Plan), för vilken Sverige haft en ledande roll. Genomförandet av planen är ett villkor för att Sverige liksom flera andra givare skall återuppta utbetalningarna till sektorprogrammet och för att utnyttja de nationella systemen.

Som "co-lead" för de givargemensamma sektorgrupperna inom energi och jordbruk under 2010, spelade ambassaden en viktig roll i att revitalisera samordning och harmonisering inom grupperna och för att stärka dialogen med regeringen om transparens, ansvarsutkrävande och resultatstyrning. Arbetet har fortsatt under 2011 med ambassaden i en aktiv roll inom jordbruksgruppen och ledande sådan inom energigruppen. Ambassaden har vidare tagit på sig att tillsvidare leda till givargemensamma arbetet med "ömsesidigt ansvarsutkrävande".

5. DIALOGFRÅGOR

Övergripande dialogfrågor enligt strategin är att stärka:

- demokratins institutioner,
- respekten för mänskliga rättigheter,
- medborgarnas insyn i offentlig verksamhet, och
- ett effektivt användande av statens samlade resurser i enlighet med landets utvecklingsstrategi.

Sveriges roll i dialogen har delvis förändrats under 2011 genom att vårt engagemang i flera av de med Zambia gemensamma sektorgrupperna tonats ned och genom att vi inte längre aktivt medverkar i budgetstödsdialogen. Ambassaden har därför försökt ersätta dessa förlorade tillfällen med en aktivare bilateral dialog på olika nivåer, påverka den gemensamma dialogen och genom att ha dialog med inhemska påtryckningsgrupper. Vårt starka engagemang och ledarskap i att driva frågor kring korruption, öppenhet och ansvarsutkrävande har under 2011 resulterat i att fler givare tagit sig an frågorna och att dialogen med regeringen fördjupats. Exempel på detta är att korruptionsfrågan står högt på agendan för den givargemensamma dialogen på både sektor och policynivå.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

När det gäller *jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen*, så omfattar stödet till civila samhället också stöd till organisationer som fokuserar på jämställdhet bl.a. en som involverar män som jämställda partner. Stödet inkluderar också kapacitetsutveckling kring jämställdhetsintegrering i organisationernas program. Inom hälsosektor har ambassaden genom dialog lyckats sätta mödrahälsa på agendan för givargruppen, bidragit till att hälsa blivit en rättighetsfråga i förslaget till ny konstitution men inte lyckats få igenom rätten till abort, samt lyft sexuella och reproduktiva rättigheter i radioprogram. Inom jordbruk har ambassaden bl.a. drivit att lärdomarna från Agriculture Support Programme skulle leva vidare.

Utmaningarna är dock många och en ny jämställdhetsrapport framtagen av DfID och Irland talar om de senaste tio åren som ett förlorat decennium för kvinnor. Det faktum att kvinnors politiska representation minskar med det senaste valet bekräftar den bilden. Denna rapport och den kommande strategiprocessen ger goda förutsättningar för ambassaden att definiera en tydlig strategi för jämställdhetsarbetet.

Avsnitten om civila samhället och dialogen beskriver resultat inom området *demokrati och mänskliga rättigheter*. Utöver detta har drivit HBT-personers rättigheter i olika fora och med olika parter bl.a. inom hälsosektorn bla NAC.

När det gäller *miljö och klimat* så integreringsarbetet varit begränsat. I dialogen med Medical Stores Limited (MSL) om miljökonsekvensanalyser har ökat MSL:s intresse för frågan och resulterat i att en sådan analys nu är inkluderad i deras strategiska plan. Inom jordbruket gör ZNFU pilotverksamhet kring "conservation farming" och stödet till Musika som är under beredning kommer att främja kommersialiseringen av "conservation farming" och andra hållbara jordbruksmetoder. Musika kommer också att stödja den begynnande African Carbon Credits Exchange. Det står dock klart att ambassaden behöver stärka sin kapacitet och öka sin ambition inom området vilket kommande strategiprocess bör kunna tydliggöra.

7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

De två perspektiven styr valet av insatser och genomsyrar i stort sett hela programmet såväl som högnivådialogen med zambiska regeringen. Bland exemplen finns stödet till civila samhället där hela syftet är rättighetsperspektivets fyra principer. I jordbrukssektorn bidrar både ZNFU och ACF till ökat deltagande för småbrukare och till större transparens i jordbrukspolitiken. Ambassadens dialog med både regering och samarbetspartner såsom ZNFU har fattiga människors perspektiv och konsekvensen av jordbrukspolitiken för fattiga människor i fokus. Under konsultationen inför den nya strategiska hälsoplanen för 2011-2015 drev ambassaden att de två perspektiven skulle genomsyra planen. Ickediskriminering har varit en viktig dialogfråga inom hälsosektorn och

något ambassaden har fått gehör för. Parterna tampas dock med operationaliseringen av principen.

I kölvattnet av korruptionsskandalen inom hälsosektorn har ambassaden arbetat offensivt med antikorruption i både dialog och i stödet till hälsosektorn. Arbetet kring offentlig finansiell styrning ökar också möjligheterna till öppenhet och transparens.

Ambassadens beslut göra kvartalsvisa fältbesök obligatoriska är en metod i uppföljningen av rättighetsperspektivet och ffa ansvarsutkrävandet.

8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

Följande faktorer kan noteras vilka, negativt eller positivt, påverkar strategigenomförandet och möjligheterna till att nå strategimålen:

- Korruptionsskandalen inom hälsosektorn, vars konsekvenser negativt påverkar genomförande och måluppfyllelse. Detsamma gäller för beslutet att inte utbetala något generellt budgetstöd för 2010 eller ingå avtal för 2011.
- Av negativ påverkan är också att stödet till jordbrukssektorn (ASP) inte ersatts med ett motsvarande sektorstöd under strategiperioden.
- Bristande nationell vilja och kapacitet att omsätta en god ekonomisk tillväxt i faktisk minskning av inkomstfattigdomen på landsbygden.