

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DANMARKS UDVIKLINGSSAMARBEJDE MED ZAMBIA 2007 – 2011

DANSK BISTAND INDEN FOR RAMMERNE AF DEN FÆLLES LANDESTRATEGI I ZAMBIA



INDHOLD

Indledning	1
Danmark – en del af et partnerskab	2
Danmarks bistand 2007 – 2011	2
Uddannelsessektorprogram	2
Vejsektorprogram	3
Vandsektorprogram	3
Nærområdeindsats	4
Støtte til god regeringsførelse og demokratisering	6
Støtte til mediesektor	6
Miljøbistand	6
Business-to-Business program	6
Fra egen til fælles bistandsstrategi	9
Gennemførelse, monitorering og evaluering af den fælles strategi	14
Håndtering af risici	14
En levende proces	15

BOKSE

Danske bistandspolitiske mærkesager	5
Fokusering giver bedre bistand	7
Fattigdom og udvikling i Zambia	12
Omfang og fordeling af bistanden	16
Zambia – fakta om landet	17
Arbejdsdeling blandt Zambias samarbejdspartnere	18



INDLEDNING

Der er sket store politiske og økonomiske forandringer i Zambia siden midten af 1990'erne. Kenneth Kaundas étparti-stat hører fortiden til, ligesom der er sket en gennemgribende liberalisering af økonomien. Zambia er fortsat et af verdens fattigste lande, men de iværksatte politiske og økonomiske reformer har gjort landets fremtidsudsigter væsentligt bedre.

Kaundas socialistiske ét-partisystem fungerede i de første år efter uafhængigheden i 1964. Kobberpriserne var høje, og Zambia havde en fremstillingsindustri, som gjorde landet til et af de mest velhavende i Afrika. Den internationale økonomiske afmatning i 1970'erne ramte Zambia hårdt. Landet gik ind i en langvarig og smertefuld økonomisk og politisk deroute. I 1991 blev der afholdt demokratiske valg med deltagelse af flere partier, og Kaunda måtte forlade præsidentembedet. Med genindførelsen af flerparti-demokrati fulgte også en liberalisering af økonomien. Den økonomiske vækst har siden været stigende og de seneste år ligget på over 4 pct. om året.

Udfordringerne er dog fortsat mange. Den årlige gennemsnitsindkomst for en zambier var i 2005 på 465 dollars, men indkomstfordelingen er meget skæv. Næsten 70 pct. af befolkningen lever således for mindre end en dollar om dagen. Over 50 pct. af befolkningen lever i ekstrem fattigdom. Den økonomiske vækst er ikke tilstrækkelig til for alvor at gøre indhug i den udbredte fattigdom. Uden en stærk politisk vilje til at fortsætte de økonomiske reformer, effektivisere den offentlige forvaltning og sikre en mere ligelig fordeling af den

økonomiske vækst vil Zambia ikke kunne nå FN's mål om at halvere fattigdommen inden 2015.

Zambia er et af de lande i Afrika, der siden uafhængigheden har modtaget mest udviklingsbistand per indbygger. Landet er i dag stærkt afhængig af udefrakommende bistand. Zambia har imidlertid ikke været god til at administrere bistanden. Korruption og en ineffektiv offentlig sektor har medført et betydeligt ressourcespild. Donorer har også fejlet: Der har ikke været tilstrækkelig samarbejde imellem de forskellige partnere, og en stor del af bistanden er blevet givet til enkeltstående projekter, der ikke var forankret i Zambias egne institutioner. I løbet af de seneste år har udviklingssamarbejdet i Zambia imidlertid formet sig i en positiv retning. Den zambiske regering har påtaget sig et langt stærkere ejerskab af udviklingsprocessen, og der er etableret et godt samarbejde inden for rammerne af landets egen strategi for bekæmpelse af fattigdommen. En stigende del af bistanden ydes som sektorprogramstøtte og stadig mindre i form af fritstående projekter, som ofte har vist sig kun at have en meget begrænset effekt. Zambias internationale samarbejdspartnere har desuden aftalt en klarere arbejdsdeling imellem sig og har samtidig forpligtet sig til at koncentrere deres støtte på færre forskellige områder.

DANMARK – EN DEL AF ET PARTNERSKAB

Den danske udviklingsbistand til Zambia er en del af en betydelig international bistand. Størstedelen af den internationale bistand til Zambia ydes af lande og organisationer, som har forpligtet sig til at arbejde inden for rammerne af regeringens overordnede strategi for bekæmpelse af fattigdom, i overensstemmelse med regeringens principper og retningslinjer for internationalt udviklingssamarbejde. De internationale samarbejdspartnere har i samarbejde med regeringen vedtaget en fælles strategi for udviklingsbistand til Zambia, som svar på regeringens nye, fem-årige strategi for bekæmpelse af fattigdom, den såkaldte 5. Nationale Udviklingsplan (2006-2011).

Inden for rammerne af den fælles landestrategi, Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ), er det besluttet, at dansk bistand vil fokusere på tre hovedområder: uddannelse, veje samt vand og sanitet. Danmark vil desuden støtte demokrati og god regeringsførelse, miljø og naturressourceforvaltning samt flytninge og de lokalsamfund, der huser dem.

Som en del af aftalen mellem donorerne om en klarere arbejdsdeling er det besluttet, at den danske bistand til sundhedsvæsenet og til de tekniske og faglige uddannelser skal ophøre. Der blev udviklet og implementeret exit-strategier for begge områder i 2006. For Danmarks vedkommende er fokuseringen således godt på vej.

DANMARKS BISTAND 2007 - 2011

Den samlede danske bistand til Zambia forventes at ligge på ca. 245 mio. kr. om året frem til udløbet af strategiperioden i 2011. I finansloven for 2007 er der afsat 200 mio. kr. om året indtil 2010 til sektorprogrammerne. Hertil skal lægges miljø, god regeringsførelse, nærområde-indsatsen, virksomhedssamarbejde (Business-to-Business Programmet), Blandede Kreditter, forskning samt bistand via private danske udviklingsorganisationer. Fokuseringen af bistanden på færre sektorer medfører således ikke en nedgang i den samlede bistand til Zambia, men en koncentration af midlerne inden for færre områder.

Den danske sektorprogramstøtte vil fremover være fokuseret på tre sektorer: Uddannelse, veje samt vand og sanitet. Herudover omfattes en række specifikke danske mærkesager, nemlig god regeringsførelse, miljø og støtte til flytninge i nærområder.

UDDANNELSESSEKTORPROGRAM

Uddannelsessektorprogrammet yder bistand til de zambiske myndigheders bestræbelser på at nå de internationale målsætninger om Uddannelse For Alle samt FN's 2015 målsætninger om uddannelse. De internationale målsætninger er en integreret del af Undervisningsministeriets strategiske plan for uddannelsessektoren. Denne plan danner grundlag for et tæt koordineret samarbejde mellem Undervisningsministeriet og otte internationale samarbejdspartnere, hvor den økonomiske bistand ydes som ikke-øremærkede bidrag til en fælles sektor-

pulje, som ministeriet administrerer. Fra den fælles sektorpulje finansierer Undervisningsministeriet implementeringen af den strategiske plan, som dækker hele uddannelsessektoren (dvs. alt fra grundskolen til de videregående uddannelser). Programmet vil skulle fornyes, når den nuværende fase udløber i slutningen af 2007. I forbindelse med forberedelsen af det nye program overvejer de internationale samarbejdspartnere at flytte den økonomiske bistand fra den fælles sektorpulje under Undervisningsministeriet til en form for øremærket budgetstøtte gennem Finansministeriet. Danmark yder ikke generel budgetstøtte til Zambia, idet forudsætningerne ikke fuldt ud er til stede. Danmark vil imidlertid overveje mulighederne for enten helt eller delvist at følge de øvrige samarbejdspartneres planlagte overgang til sektorbudgetstøtte.

VEJSEKTORPROGRAM

Vejsektorprogrammet understøtter regeringens bestræbelser på gennem investeringer i infrastruktur at fremme en stærkere økonomisk vækst. Programmet indeholder dels støtte til rehabilitering af hovedvejen mellem hovedstaden Lusaka og provinshovedstaden Mongu, dels støtte til rehabilitering eller forbedring af mindre distriktsveje langs hovedfærdselsåren. Hertil kommer støtte til kapacitetsopbygning i såvel det centrale vejdirektorat som i de berørte distrikter. Det igangværende program udløber i midten af 2007. Næste fase af programmet, som ventes forelagt Styrelsen i juni 2007, vil fortsætte og forstærke det gode samarbejde med Vejdirektoratet. Fremover vil den danske støtte således blive administreret af de zambiske myndigheder, med teknisk assistance fra Danmark. Der vil

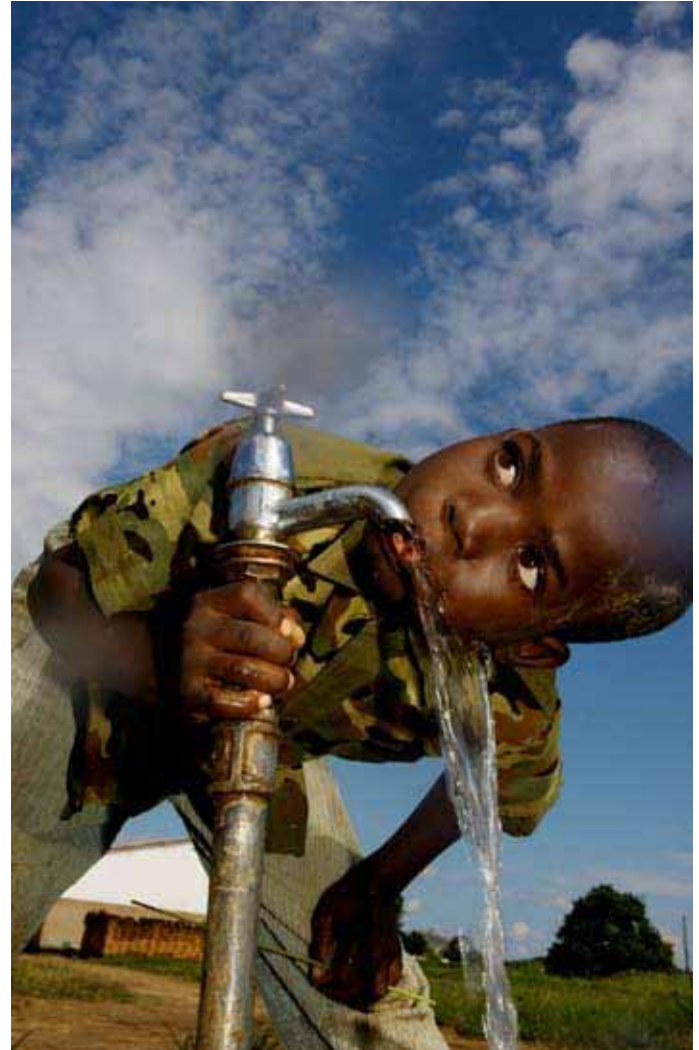
også fremover være tale om en integreret tilgang, hvor der ydes støtte til såvel hovedveje som de distriktsveje, der grænser op til hovedvejene.

VANDSEKTORPROGRAM

Vandsektorprogrammet, der trådte i kraft i slutningen af 2005, søger at fremme en effektiv og bæredygtig udnyttelse af Zambias vandressourcer, for derved at understøtte regeringens bestræbelser for at bekæmpe fattigdom. Det sker konkret ved at forbedre folks adgang til rent drikkevand, bedre sanitetsforhold samt en bedre udnyttelse af vandressourcer i dyrkning af afgrøder osv. Vandsektorprogrammet arbejder med et budget på 245 mio. kr. i perioden 2005-2010. Den zambiske regering har forpligtet sig til at yde et særskilt eget bidrag på 20 mio. kr. Vandsektorprogrammet har fire overordnede indsatsområder: Støtte til integreret forvaltning af vandressourcer; støtte til vand og sanitetsforbedringer i landdistrikter; støtte til vand og sanitet i byområder; og støtte til udviklingen af den nationale sektorpolitik og forvaltningskapacitet.

NÆROMRÅDEINDSATS

Nærområdeindsatsen støtter primært angolanske flygtninge, der opholder sig i bosættelser i det vestlige Zambia, og de lokalsamfund, der huser flygtningene. Der ydes bl.a. støtte til forbedring af den lokale infrastruktur samt landbrugsudvikling. Desuden styrkes myndighedernes evne til at beskytte flygtningene og dermed leve op til gældende internationale forpligtigelser på området. Endelig er der en større komponent på den anden side af grænsen, hvor UNCHR i samarbejde med ikke-statslige organisationer forsøger at forbedre forholdene for de flygtninge, der har valgt at lade sig repatriere til Angola. Den nuværende fase udløber i slutningen af 2009, hvor det må formodes, at den angolanske flygtningebyrde vil være aftaget betydeligt.



DANSKE BISTANDSPOLITISKE MÆRKESAGER

Tværgående hensyn – ligestilling mellem kønnene, miljø, menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse – afspejles i de bilaterale aktiviteter, både via direkte indsatser og i form af indarbejdning i de enkelte sektorprogrammer. Herudover indgår de – ofte meget centralt – i de hyppige bilaterale og multilaterale drøftelser med Zambias regering om fremdriften i gennemførelsen af fattigdomsstrategien.

Som konsekvens af fokuseringen og arbejdsdelingen mellem donorerne varierer omfanget af de fritstående direkte indsatser inden for de enkelte tværgående indsatsområder. Danmark spiller således en ikke uvæsentlig rolle på miljøområdet, hvor der har været projektaktiviteter i gang siden 2001. Hvad angår ligestilling mellem kønnene, er dette et område, hvor især en række FN-organisationer og to-tre andre bilaterale donorer har været i front i dialogen med myndighederne og finansieret enkelte direkte indsatser, hvor dette har været relevant. Der er dog tale om et område, hvor Danmark – bl.a. gennem vandsektorprogrammet – bliver stadig synligere.

Alle tværgående hensyn er indarbejdet i den fælles bistandsstrategi, og den aftalte arbejdsdeling mellem donorerne sikrer, at der i princippet er den nødvendige finansiering på de enkelte områder. I situationer, hvor det ikke er finansieringen, der er afgørende for at sikre fremdrift, vil der blive lagt mere vægt på dialogen med Zambias myndigheder, evt. suppleret af faglig bistand i form af kort- eller langtidsrådgivere.

Zambias fattigdomsstrategi lægger vægt på styrkelse af rammevilkårene for den private sektor som et middel til at opnå en fortsat høj økonomisk vækst. Fremme af den private sektor indgår også som en strategisk overvejelse i tilrettelæggelsen af den bilaterale bistand. Særligt inden for vej- og vandsektorprogrammerne spiller den private sektor en særdeles væsentlig rolle. Eksempelvis er det en målsætning inden for vejsektorprogrammet at udvikle de mindre lokale entreprenørers kapacitet til at gennemføre bygge- og rehabiliteringsopgaver.

Nærområdeindsatsen er et andet særligt dansk indsatsområde. Indsatsen er karakteriseret ved at være geografisk koncentreret og tidsbegrænset – støtten vil som udgangspunkt ophøre, når de angolanske flygtninge er vendt hjem eller integreret i Zambia. Støtten ydes derfor som traditionel projektbistand. Der er en række FN-organisationer, men kun ganske få bilaterale donorer, der er aktive på dette område. Den danske indsats er tæt koordineret med FN's flygtningehøj-kommissariat (UNHCR), der er den ledende donor i flygtningespørgsmål.

STØTTE TIL GOD REGERINGSFØRELSE OG DEMOKRATISERING

Til at understøtte de øvrige indsatser og fremme udviklingen af demokrati og retsstatens principper ydes der endvidere støtte gennem et tematisk program for God Regeringsførelse og Demokratisering. Programmet arbejder med fire overordnede indsatsområder, som ligger i forlængelse af regeringens strategi for bekæmpelse af fattigdom, som beskrevet i den 5. nationale udviklingsplan: 1) Støtte til forbedring af koordination på området; 2) Støtte til udvikling af en gennemsigtig og effektiv administration af offentlige midler; 3) Styrkelse af demokratisering gennem øget offentlig deltagelse i den politiske proces; 4) Adgang til en retfærdig rettergang for alle, særligt kvinder og børn.

STØTTE TIL MEDIESEKTOR

Under samme emneområde arbejdes der med udvikling af mediesektoren i Zambia. I forlængelse af midtvejsreviewet af medieprogrammet er der igangsat en omlægning af støtten med større vægt på udvikling af medier (især radioer) rettet mod lokalsamfund. Omlægningen indebærer en justering af projektets umiddelbare målsætninger bort fra et fokus på de enkelte institutioner til fordel for en vægtning af tematisk prioriterede og sammenhængende indsatsområder koordineret af én institution (PANOS). En exitstrategi for programmet er under udarbejdelse baseret på en etårig, budgetneutral forlængelse til udgangen af 2008.

MILJØBISTAND

Miljøbistanden har indtil videre været fokuseret på forvaltning af naturressourcer i landdistrikter samt affaldshåndtering i hovedstaden Lusaka. Der er primært tale om projektaktiviteter, der skal afprøve en række forskellige modeller for samarbejde inden for miljøsektoren. Formuleringen af et sektorprogram for miljøområdet er i gang. Det nye sektorprogram forventes at lægge afgørende vægt på opbygning af distrikternes kapacitet til at forestå integreret miljøplanlægning og gennemføre egentlige miljøaktiviteter. Der forventes således at være gode muligheder for samarbejde med vandprogrammet og vejsektorprogrammet, der også arbejder på distriktsniveau. Den nye, mere programmatisk tilgang forventes sat i værk i begyndelsen af 2008.

BUSINESS-TO-BUSINESS PROGRAM

Zambia er et såkaldt ikke-fokus-land for Business-2-Business Programmet. I strategi-perioden forventes det således, at programmet alene vil være efterspørgsels-drevet.

Støtten til sundhedssektoren og de tekniske og faglige uddannelser er under afvikling. Der er stadig enkelte aktiviteter som først vil blive endelig afsluttet i løbet af 2007.

FOKUSERING GIVER BEDRE BISTAND

Der er efterhånden bred international enighed om behovet for en grundlæggende ændring af den måde, det internationale udviklingssamarbejde fungerer på. Der er behov for en mere effektiv tilrettelæggelse og administration af bistanden. I den sammenhæng er det lokale ejerskab og ansvar afgørende: Hvis ikke udviklingsbistanden målrettes og tilrettelægges i overensstemmelse med Zambias egen udviklingsstrategi, vil bistanden ikke have nogen varig indflydelse på landets økonomiske udvikling. Zambia er nødt til at forbedre sin planlægningskapacitet. De internationale samarbejdspartnere er til gengæld nødt til at tilpasse sig et stærkere lokalt ejerskab. Det kræver bedre koordination, mere forudsigelighed, og en harmonisering og forenkling af donorenes mange forskelligartede procedurer og tilgange.

Ved at tilpasse sig modtagerlandets egne systemer og regler skal de internationale samarbejdspartnere understøtte udviklingen af den lokale planlægningskapacitet. En øget tilpasning til modtagerlandets egne procedurer vil modvirke det eksisterende virvar af parallelle indkøbsprocedurer og rapporteringsregler og dermed styrke landets ejerskab, skabe større gennemsigtighed og samtidig forhåbentlig modvirke den korruption, som næres af forvirringen omkring de mange forskelligartede regelsæt.

I det omfang, det ikke er muligt fuldt ud at tilpasse sig modtagerlandets egne systemer, er donorerne indstillet på at harmonisere deres egne systemer, dvs. ensarte og koordinere deres traditionelt meget forskellige krav til programformulering, rekruttering, rapportering osv. Harmonisering omfatter også øget fokusering af den enkelte samarbejdspartners bistand gennem en klarere arbejdsdeling, hvor der tilstræbes en mere ligelig fordeling af samarbejdspartnere og udviklingsbistand på tværs af sektorer. Det skaber grobund for en mindre skæv samfundsudvikling. Desuden viser erfaringen, at effekten af bistanden svækkes, desto flere samarbejdspartnere der sidder med ved bordet.

Overvejelserne om, hvorledes det danske bistandsprogram kunne fokuseres på færre sektorer, tog udgangspunkt i en række kriterier: 1) et ønske om at fastholde en balance mellem produktive og sociale sektorer; 2) et ønske om – under hensyntagen til den danske ressourcenes styrke og svagheder – at bygge videre på danske erfaringer og resultater; samt 3) antallet og størrelsen af øvrige donorer inden for de forskellige sektorer, herunder ambassadens mulighederne for at påtage sig en ledende rolle inden for en sektor.

På den baggrund blev det efter drøftelser med de zambiske myndigheder og de øvrige internationale samarbejdspartnere besluttet at fokusere på uddannelse, veje samt vand og sanitet.

Zambias fattigdomsstrategi lægger afgørende vægt på udviklingen af de menneskelige ressourcer som led i en langsigtet, bæredygtig økonomisk vækst. Dette er i fuld overensstemmelse med målsætningerne for det danske uddannelsessektorprogram, der bl.a. har været med til at understøtte regeringens indførelse af gratis grundskoleundervisning over hele landet og dermed skabe grundlaget for en opfyldelse af FN's 2015 Mål herom.

Danmark har ydet sektorprogrambistand til vejsektoren siden 2002. Forbedring af vejnetværket er højt prioriteret i Zambias fattigdomsstrategi. Landets handelspolitik lægger også afgørende vægt på en forbedring af transportruterne (indenrigs såvel som regionalt), hvilket ventes at kunne nedbringe transportomkostningerne og dermed forbedre landets konkurrenceevne. Der er relativt få samarbejdspartnere inden for denne sektor, hvor Danmark inden for en kortere årrække har opnået stor anerkendelse og respekt. Danmark har dog ikke og forventes heller ikke at påtage sig rollen som ledende samarbejdspartner.

Danmark har som ledende partner inden for vand og sanitet de øvrige donoreres opbakning til at lede den faglige og politiske dialog med myndighederne på området. Danmark har bidraget aktivt til udarbejdelsen af den nye lov om forvaltning af vandressourcer, der forventes forelagt parlamentet i januar 2007. Endvidere leder Danmark sammen med Tyskland arbejdet for at udarbejde et nationalt program for vand og sanitet i landdistrikterne. Danmark har således opbygget en betydelig erfaring og faglig kapacitet på området.

FRA EGEN TIL FÆLLES BISTANDS-STRATEGI

Internationale erfaringer og beslutninger

De seneste år har udviklingen af nye og mere effektive måder at yde bistand på stået højt på den internationale dagsorden. I 2005 vedtog mere end 100 lande en erklæring i Paris, der fokuserer på øget udviklingseffektivitet og bedre resultater gennem øget koordinering og harmonisering samt tilpasning af bistanden til modtagerlandets regler og politikker. Erklæringen er gensidigt forpligtende for modtagerlande og donorer og indeholder konkrete indikatorer med fastsatte mål for de forandringer, der skal være opnået allerede i 2010.

Harmoniseringen af bistanden stiller krav til donorerne om at ensarte og koordinere deres traditionelt meget forskellige krav til rapportering og procedurer. Zambia har tidligere været nødt til at udarbejde forskellige rapporter til de forskellige samarbejdspartnere, ligesom ministerierne har været nødt til at beværte mange forskellige – og sjældent koordinerede – besøg fra samarbejdspartnerne hovedstæder. Det er en voldsom belastning for en i forvejen svag offentlig administration. I Zambia er der nu indført en ”besøgsfri” periode i første kvartal hvert år, for at give regeringen og centraladministrationen fred til at fokusere på udarbejdelsen og fremlæggelsen af finansloven og opdateringen af den rullende, treårige finansielle ramme.

Zambia påtager sig et større ansvar

Zambia udarbejdede i 2000-2001 med støtte fra de internationale samarbejdspartnere en strategi til bekæmpelse af fattigdom. Strategien var langt fra ideel, men som et første skridt i retningen af en mere sammenhængende politik var Zambias internationale partnere villige til at bakke op om regeringens strategi. Den nuværende strategi, den 5. nationale udviklingsplan, blev udarbejdet i 2005-2006 og blev officielt lanceret i januar 2007. Strategien løber i princippet til udgangen af 2011. Den 5. nationale udviklingsplan lægger vægt på en bæredygtig reduktion af fattigdommen gennem en bredt funderet og balanceret vækst, som skaffer flere i arbejde. Væksten skal skabes af den private sektor, som derfor skal have bedre rammevilkår. Udenrigshandelen skal øges og Zambias internationale konkurrenceevne styrkes. Det skal opnås gennem en større værdi-tilvækst i forarbejdningsindustrien, især af landbrugsvarer, en generel forbedring af varekvaliteten og et bredere produktsortiment. Strategien lægger vægt på God Regeringsførelse, bl.a. gennem fokus på bekæmpelse af korrupsion og reformer af den offentlige forvaltning. FN's 2015 Mål er indarbejdet i strategien.

Midlerne til gennemførelsen af fattigdomsstrategien kommer primært fra Zambia selv, men også i betydeligt omfang fra internationale donorer, der finansierer ca. 25 pct. af landets offentlige udgifter.

For at sikre en koordineret og sammenhængende støtte til fattigdomsstrategien tog Zambia – inspireret af erklæringen

fra Paris – initiativ til at formulere en række grundlæggende principper for udviklingssamarbejdet. De internationale samarbejdspartnere har i princippet tilsluttet sig disse og har samtidigt gjort det klart, at man forventer, at Zambia forpligter sig til at sikre øget fremdrift i reformerne.

Regeringens udviklingsstrategi (Aid Policy) opregner centrale principper og retningslinjer for harmonisering, for styrkelse af national kapacitet (herunder gennem faglig bistand), for arbejdsdeling i regeringen og mellem donorerne, foretrukne finansieringsinstrumenter og udviklingsformer, mekanismer for tilsagn om og udbetaling af udviklingsmidler, indkøb, revision, dialog mellem regering og donorer samt civilsamfundets rolle. Det understreger desuden vigtigheden af at flytte ansvaret for udviklingen fra donorerne til zambiske institutioner og aktører.

Faglig bistand vil blive mere efterspørgselsdrevet og på sigt primært blive indkøbt i åben og international konkurrence under Zambias ledelse. Faglig bistand skal desuden afbindes fra finansieringskilden og i stigende grad finansieres gennem brug af fælles fonde.

I strategien forpligter donorerne sig bl.a. til at udvise mere fleksibilitet i forhold til at anvende zambiske regler og procedurer. De forbeholder sig dog ret til at anvende egne revisorer og indkøbsprocedurer, indtil kapaciteten i de nationale myndigheder er blevet styrket tilstrækkeligt. Desuden forpligter donorerne sig til at øge den andel af den samlede bistand, der ydes som budgetstøtte. Samtidig anerkendes det, at projektbistand fortsat kan være mest hensigtsmæssigt i visse situationer.

Donorerne vil tilstræbe større forudsigelighed i bistanden, hvilket bl.a. kan opnås gennem længere bevillingsperioder og øget anvendelse af budgetstøtte. Bistand til offentlige myndigheder, der går uden om statsbudgettet, vil ophøre. Den direkte støtte til ikke-statslige organisationer vil kunne fortsætte.

Til at supplere den zambiske regerings udviklingsstrategi, der fastlægger de grundlæggende principper, har landets internationale samarbejdspartnere udarbejdet en fælles analyse af landets udviklingsmæssige udfordringer samt en fælles beskrivelse af, hvorledes deres fremtidige bistand vil bidrage til at imødegå udfordringerne og bidrage til at opnå målene i fattigdomsstrategien, på en måde der lever op til de nye principper for international bistand til Zambia. Denne fælles strategi går under navnet JASZ (Joint Assistance Strategy for Zambia).

De internationale samarbejdspartnere har endvidere udarbejdet et fælles programmeringsdokument, der beskriver, hvorledes deres fremtidige bistand vil bidrage til at opfylde målsætningerne i fattigdomsstrategien, på en måde der lever op til de nye principper for bistand til Zambia. Som led i udarbejdelsen af dette dokument blev der aftalt en klarere arbejdsdeling. Målet er at skabe et levende dokument, der skal gøre det muligt at få et overblik over, hvem der bidrager med hvor meget, hvordan og hvor, samt hvilke planer de enkelte donorer har for de kommende år. Selve arbejdsdelingen fremgår af bilag 1.

Som led i arbejdsdelingen er det aftalt, på hvilke områder hver enkelt samarbejdspartner er henholdsvis ”ledende”, ”aktiv” eller ”baggrunds”- partner. Som ledende partner på et område

forestår man organiseringen af samarbejdet internt mellem de aktive samarbejdspartnere og fører ordet i dialogen med Zambias myndigheder. Danmark var ved indgangen til strategiperioden i samarbejde med Tyskland ledende partner inden for vand og sanitet. På de øvrige indsatsområder er Danmark aktiv partner, bortset fra ”miljø”, hvor Danmark hidtil har været baggrunds-partner. Denne rolle vil imidlertid ændres med den planlagte lancering af et nyt miljøsektorprogram.



FATTIGDOM OG UDVIKLING I ZAMBIA

Zambia er blandt de ganske få lande i Afrika, der har oplevet fred og politisk stabilitet uafbrudt siden dets uafhængighed fra Storbritannien i 1964.

Politisk er Zambia et flerpartidemokrati. Efter en lang periode med épartistyre genindførte Zambia i 1991 flerpartisystemet. Ved valgene i 1995 og 2001 vandt således partiet Movement for Multiparty Democracy (MMD) regeringsmagten med et komfortabelt flertal. Den nuværende præsident, Levy Mwanawasa, fik over 43 pct. af stemmerne ved præsidentvalget i september 2006. Der findes et stort antal oppositionspartier, men ingen som på kort sigt udgør en trussel mod MMD. Dels har oppositionspartierne ikke opstillet et troværdigt alternativ til MMD, dels formår de ikke at samarbejde.

Zambia har i dag en forholdsvis fri presse, en menneskerettighedskommission og en antikorrupsionsstrategi. Der er imidlertid fortsat problemer med politibrutalitet, udbredt korruption og undertiden indgreb over for pressen.

Zambias økonomi er siden starten af 1990'erne gradvis blevet omdannet fra en socialistisk planøkonomi til en markedsøkonomi. I løbet af de seneste 10 år har landet opnået en makroøkonomisk stabilitet og har nu nået en inflationsrate på under 10 pct. Siden 2000 har den økonomiske vækst i gennemsnit ligget på ca. 4,6 pct. årligt. Dette har været muligt på grund af de stigende kobberpriser, understøttet af en afbalanceret økonomisk politik, betydelig udviklingsbistand og gradvist stigende skatteindtægter, der i 2005 udgjorde 17 pct. af bruttonationalproduktet.

Ifølge den seneste nationale fattigdomsundersøgelse er andelen af befolkningen under den internationalt anerkendte fattigdomsgrænse (under 1 dollar om dagen) faldet fra 73 pct. i 1998 til 68 pct. i 2004. Samme undersøgelse viser, at fattigdommen er særlig udtalt i landdistrikterne, hvor op mod 78 pct. af befolkningen lever under fattigdomsgrænsen. Som det er normalt for udviklingslande, savnes der dog solide statistiske data.

Væksten har været ubalanceret og tilgodeset byområder frem for landområder, velstående befolkningsgrupper frem for fattige, samt minedrift og servicefag frem for landbrug. For effektivt at bekæmpe fattigdommen er årlige vækstrater på 8-10 pct. igennem en længere periode nødvendige. Det bliver imidlertid også nødvendigt at se på fordelingen af den stigende økonomiske velstand, hvis regeringen vil den udbredte fattigdom til livs.

Zambia har gjort betydelige fremskridt hen imod at opnå flere af FN's 2015 Mål. Enkelte af målene er godt på vej til at blive opfyldt, f.eks. at alle børn skal i grundskole. Antallet af børn, der optages i grundskolen, er steget jævnt de seneste år og var allerede i 2005 oppe på

96 pct. De største udfordringer ligger i at opnå målene inden for sundhed. Der er f.eks. de seneste år flere – ikke færre – kvinder, der dør af komplikationer i forbindelse med fødsler. Målet er i 2015 at have nedbragt antallet med tre fjerdedele i forhold til, hvad det var i 1990, hvilket under de nuværende tendenser ikke synes sandsynligt. Børnedødeligheden er heller ikke blevet nedbragt i en grad, der giver håb om – uden en ekstraordinær indsats – at opnå målet om en to tredjedele reduktion i forhold til 1990.

Samlet set vil det kræve en fastholdelse af den politiske vilje til at fortsætte de økonomiske reformer, sikre en mere ligelig fordeling af ressourcerne og effektivisere den offentlige forvaltning, samt øget international bistand, hvis Zambia skal gøre sig håb om at nå målet om at halvere fattigdommen inden 2015.

GENNEMFØRELSE, MONITORERING OG EVALUERING AF DEN FÆLLES STRATEGI

Til at følge op på, i hvilket omfang parterne lever op til forpligtelserne og målsætningerne i JASZ'en, vil der blive udformet en handlingsplan og etableret et system til monitorering af bistandens effektivitet, herunder opfyldelsen af forpligtelserne i Paris-erklæringen. Arbejdet er forankret i et sekretariat i Finansministeriet. Sekretariatet vil understøtte en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for regeringen og de internationale samarbejdspartnere.

Partnere vil i fællesskab en gang om året gøre status for gennemførelsen af den fælles udviklingsstrategi. Den årlige gennemgang vil ske med inddragelse af civilsamfundet. Ud over den årlige gennemgang vil et team af uafhængige eksperter blive bedt om at lave en kritisk vurdering af fremdriften i gennemførelsen af strategien. Det vil ske midtvejs og ved udløbet af strategiperioden, efter fem år.

Monitorering af effekten af de enkelte samarbejdspartneres bistand vil i stigende grad finde sted på baggrund af indikatorer i Zambias egen fattigdomsstrategi. Samtidigt forventes de årlige gennemgange med deltagelse af regeringen, civilsamfundet og donorerne at spille en stadig større rolle i monitoreringen og evalueringen af opnåelsen af konkrete resultater i de enkelte sektorer. Resultaterne heraf indgår i den årlige gennemgang af fremdriften i gennemførelsen af fattigdomsstrategien.

HÅNDBTERING AF RISICI

At yde bistand til Zambia er forbundet med forskellige typer af risici, varierende fra politiske til økonomiske og forvaltningsmæssige. Donorerne har opstillet en række risici, der potentielt har en betydelig negativ indvirkning på effekten af bistanden, og der er opnået enighed om hvilke skridt der skal tages for at imødegå disse. Sandsynligheden for, at de enkelte risici bliver et reelt problem, varierer betydeligt.

Der er en risiko for, at bistanden ikke anvendes efter hensigten. Risikoen vurderes som reel. Landets administrative og institutionelle strukturer er svage. Det samme gælder rigsrevisionen og parlamentets overvågningsudvalg. De rapporter, som f.eks. finansudvalget udarbejder på baggrund af rigsrevisionens årlige rapport, drøftes kun i et af parlamentets underudvalg. Risikoen vil blive søgt mindsket ved en styrkelse af den forvaltningsmæssige kapacitet i den offentlige sektor, især hvad angår statsfinanserne. Desuden vil der blive arbejdet for, at rigsrevisionens rapporter bliver drøftet i parlamentet og for en styrkelse af parlamentsudvalgenes evne til at analysere rapporter. Endelig vil der blive ydet støtte til gennemførelsen af antikorrupsionsstrategien, og korrupsion fastholdes som et centralt emne på højniveaudrøftelser mellem donorerne og de zambiske myndigheder.

Der er en risiko for forværret regeringsførelse i form af svigtende politisk opbakning til en fortsættelse af reformprocessen eller den afbalancerede økonomiske politik, med flere overtrædelser af menneskerettighederne som følge. Risikoen

vurderes som begrænset og vil blive søgt imødegået gennem bl.a. en styrkelse af parlamentets rolle, støtte til modernisering af retsvæsenet og et ”peer-review” af Zambias regeringsførelse i regi af NEPAD.

Endelig er der en mindre risiko for øget politisk ustabilitet, bl.a. som følge af splittelsen mellem land og by, hvilket afspejles i den politiske konfrontation mellem det regerende MMD og partiet den Patriotiske Front (PF). Risikoen vil blive forsøgt fastholdt på et minimum, dels gennem en fortsat tæt dialog mellem de internationale samarbejdspartnere, regeringen og oppositionen frem mod valget i 2011, dels gennem målrettede indsatser til bl.a. styrkelse af den folkelige deltagelse og indsigt i de politiske beslutningsprocesser.

Såfremt en af disse risici alligevel skulle blive en realitet, vil de internationale samarbejdspartnere i første omgang undersøge mulighederne for at reagere samlet. Hvis det af politiske eller andre årsager ikke er muligt at reagere i fællesskab, har hver enkelt partner fortsat ret til at reagere, men har forpligtet sig til at gøre dette på en åben og gennemsigtig måde.

EN LEVENDE PROCES

Den fælles strategi for bistanden til Zambia er en levende proces. Zambia og donorerne har indledt en ny form for samarbejde, der vil blive videreudviklet i løbet af strategiperioden. Det er således ved indgangen til strategiperioden i 2007 kun de overordnede rammer, der ligger fast.

Inden for disse rammer arbejdes der videre på gennemførelsen af strategien. Der er ved at blive formuleret en handlingsplan og et monitoreringssystem til at følge op på, i hvilket omfang parterne lever op til forpligtelserne og målsætningerne i strategien. Derudover har Zambia f.eks. forpligtet sig til at udforme en national politik for kapacitetsopbygning og faglig bistand. Arbejdet med at udvikle og styrke arbejdsdelingen mellem donorerne vil også fortsætte.

OMFANG OG FORDELING AF BISTANDEN

Zambia er meget afhængig af udenlandsk bistand. Den samlede gavebistand udgjorde sig i 2005 5,6 pct. af bruttonationalproduktet eller ca. 25 pct. af de samlede offentlige udgifter. Ca. tre fjerdedele af bistanden er gavebistand, resten er lån på fordelagtige vilkår. Zambias afhængighed af bistand forventes ikke at falde markant på kort sigt. De statslige indtægter vokser ganske vist løbende, men samtidig er der international enighed om at øge bistanden til de fattigste lande for at nå 2015 Målene. Zambia betragtes internationalt som et af de afrikanske lande, der inden for flere sektorer er i stand til at udnytte mere bistand, og de samlede eksterne overførsler forventes derfor at vokse i de kommende år.

Danmarks bilaterale gavebistand til Zambia udgjorde i 2006 ca. 230 mio. kr., hvilket gør Danmark til en mellemstor donor. De største donorer er foruden EU og Verdensbanken, Storbritannien, USA og Japan. Danmark ligger på linje med Sverige, Norge og Nederlandene.

ZAMBIA – FAKTA OM LANDET

Hovedstad

Lusaka (1,4 mio. indb.)

Areal

753.000 kvadratkilometer
(Danmark: 43.000 kvadratkilometer)

Indbyggertal

11,5 millioner (2006)

Befolkningstilvækst pr. år
2,11 pct. (2006 est.)

Befolkning

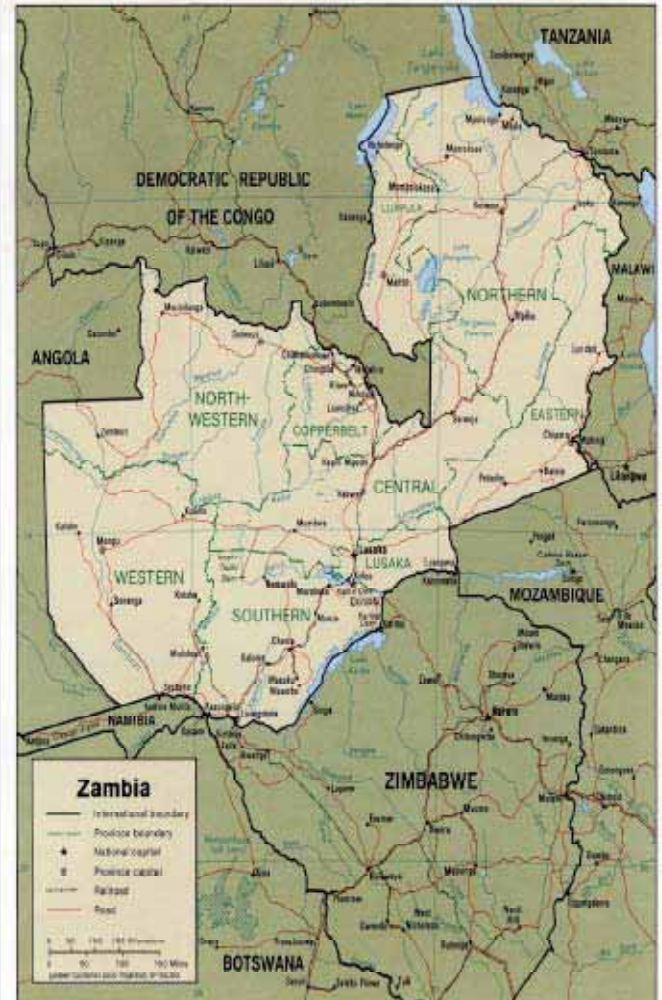
Multi-etnisk samfund med 73 forskellige stammer

Sprog

Engelsk (officielt), 7 hovedsprog: Bemba, Kaonda, Lozi, Lunda, Luvale, Nyanja og Tonga samt over 70 lokale sprog.

Religion

85 pct. kristne, 14 pct. muslimer og hinduer og
1 pct. oprindelige religioner



Scale 800756 (800432) 12 01

Proposed Sector CP Presence by GRZ version June 13th 2006

Sector from NDP	Lead Ministry	China (proposed)	ADB	BADEA	EC (excl. EIB)	IMF	KUWAIT FUND	OPEC	UN SYSTEMS	WB	CANADA	DENMARK	FINLAND	FRANCE	GERMANY	IRELAND	JAPAN	NETHERLANDS	NORWAY	SWEDEN	UK	USA	Total lead/active	
Agriculture	MACO		●		●				●	☐			●				●	●	○	☐		☐	8	
Decentralization	MLGH								●	☐		○			☐	●	☐	○				●	○	6
Education	MoE		○	○	●				●	●	●	●	●			☐	●	☐	●	●		●	●	10
Energy	MEWD				○				○	☐							●		●	●				4
Gender	CO-GIDD								☐									●	●				●	4
Governance	MOJ				●				☐	●		●	○		●	●		●	●	☐	●	☐	●	10
Health	MOH				●				☐	●	●	●				●	●	●		☐	☐	●	●	9
Housing	MLGH, MOL									●										●			●	2
HIV/Aids	MOH								☐	●	○					○	●	●	●			☐	☐	7
Macro-economics	MOFNP				☐	●			○	☐		○	●		●	○		●	●	●	●	☐	○	9
Private Sector Dev.	CO-DSC/MCTI				☐				●	☐	○		●			○	●	☐		●	○	●	●	7
Social Protection	MCDSS		●						●	○					☐							☐		4
Science and Tech.	MTEVT									●														0
Tourism	MTENR									☐							●			☐			●	4
Water (WR and WSS)	MEWD/MLGH		●		○				●	●		☐			☐	●	●	○						7
Transport	MWS/MCT		●		☐		●	●		●		●			●		●		○					7
Environment	MTENR								●	●		○	☐						●					4
Total lead responsibilities					3				4	6		1	1		2	1	1	2	2	2	2	5	2	

- Non-signature to the WHIP MoU.
- Lead CP
- Active CP
- Background CP
- Phasing out

Danida
UDENRIGSMINISTERIET

Danmarks udviklingssamarbejde med Zambia
2007 – 2011

Udgiver

Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K

Telefon: 33 92 00 00
Fax: 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Internet: www.um.dk

Opsætning og Tryk
Udenrigsministeriet

Publikationen kan downloades eller bestilles på:
www.danida-publikationer.dk

Teksten kan citeres frit

ISBN 978-87-7667-841-8 (trykt version)
ISBN 978-87-7667-842-5 (elektronisk version)

