



EVALUERING AF FÆLLESSTRATEGIEN FOR BISTAND TIL ZAMBIA (JASZ) 2007-10



evalueringresumé

2010.03

Fællesstrategien for udviklingsbistand til Zambia (JASZ) 2007-10 blev udviklet i perioden 2005-7 og er underskrevet af 16 donorer, som – i tråd med Paris-erklæringen fra 2005 – forpligtede sig til at forbedre deres bistand på en række områder. Evalueringen er bestilt af tre af de 16 donorer, nemlig Danida, Irish Aid og Sida, men alle 16 donoreres bistand har været omfattet af evalueringsholdets arbejde og vil indgå i opfølgningen på evalueringen. Evalueringen skal være med til at danne grundlag for den næste fase af JASZ'en og for Zambias Sjette Nationale Udviklingsplan. Den fandt sted i perioden januar-maj 2010 og omfatter desuden fem case-studier af sektorerne uddannelse, landbrug, sundhed, miljø og regeringsførelse. Evalueringen er foretaget af det engelske konsulentfirma Oxford Policy Management i samarbejde med konsulenter fra Zambia.

Overordnede konklusioner

Fællesstrategien for udviklingsbistand til Zambia (JASZ) har i nogen grad bidraget til at effektivisere bistanden til Zambia, især ved at forbedre arbejdsdelingen og harmoniseringen og øge informationsniveauet imellem donorerne. Et af de vigtigste resultater af JASZ'en er måske, at den har gjort det muligt for de donorer, der ikke i forvejen deltog i dialogen om at effektivisere og harmonisere bistanden, at indgå i et tættere samarbejde med de øvrige donorer. JASZ'en har dog ikke kunnet erstatte de enkelte donoreres egne Zambia-strategier, og de enkelte donorlandes handlinger er stadig dikteret af deres egne krav og beslutninger.

JASZ'en har i højere grad forbedret processer, end den har ført til konkrete udviklingsresultater, og den har kun i begrænset omfang ført til, at donorerne gør mere brug af de bistandsformer, Zambias regering

foretrækker, nemlig budgetstøtte og sektorprogramstøtte.

Resultaterne af JASZ'en bærer præg af, at den i realiteten har fungeret som et donorinitiativ med henblik på at harmonisere bistanden – ikke som et zambisk ledet initiativ, der skulle udstikke hver enkelt donors forpligtelser i forhold til at gennemføre Zambias regerings egen udviklingspolitik og -strategi. Det er sigende, at Zambias regering hverken har underskrevet JASZ'en eller JASZ-handlingsplanen, og der er ikke meget, der tyder på, at JASZ'en har medvirket til at øge Zambias ejerskab over udviklingsprocessen.

Dialogen mellem parterne er præget af mistillid. Donorerne tvivler på regeringens vilje til at leve op til sit ansvar, mens regeringen er frustreret over, at donorerne ofte ignorerer regeringens systemer og kommandoveje og mest bruger JASZ'en som et instrument til at organisere sig bedre på donorsiden.

Dansk bistand til Zambia: Zambia har i årtier været en af hovedmodtagerne af dansk udviklingsbistand. I 2009 løb den samlede danske bistand op i 255 mio. kr. Danmark støtter transport, vand og sanitet, uddannelse, god regeringsførelse og menneskerettigheder, hiv/aids og miljø. Danmark har tidligere også støttet sundhedssektoren, men denne støtte er udfaset. Så sent som i 2009 tilbageholdt Danmark støtten til transportsektoren, da der her blev afsløret misbrug af offentlige midler.

resumé af evaluering / 2010.03

Det er svært at se, hvordan der skal ske yderligere fremgang, hvis ikke donorerne og Zambias regering bliver enige om en fælles vision for, hvordan bistanden effektiviseres, og konkretiserer visionen med mere specifikke forpligtelser og handleplaner, der overvåges i fællesskab.

Baggrund

I perioden 1990-2005 udgjorde udviklingsbistanden i gennemsnit 23 pct. af Zambias samlede BNI, men der har været store udsving. Donorenes tillid til Zambias vilje til at fremme god regeringsførelse og bekæmpe korruption nåede et lavpunkt i 2001 efter ti år med præsident Chiluba ved magten. Her nåede bistanden helt ned på 10 pct. af BNI.

Valget af Mwanawasa til præsident i 2001 varslede nye og bedre tider for Zambia og donorsamarbejdet. Den nye regering tog skridt til at forbedre regeringsførelsen og bekæmpe korruptionen, og et styrket civilsamfund indtog en stadig mere aktiv rolle. I 2002 lancerede regeringen en strategi for bekæmpelse af fattigdom, og den banede vejen for betydelig gældslettelse i 2005-06. Det var også i 2002, at Zambias regering og syv donorer, herunder Danmark, indgik en aftale om "harmonisering i praksis" med flere konkrete tiltag. Den blev siden fulgt op af en endnu mere vidtgående aftale. I 2005 underskrev regeringen og ni donorer en aftale om "Fattigdomsreducerende budgetstøtte", og i 2006 fulgte Zambias Femte Nationale Udviklingsplan som skulle udgøre en strategisk ramme for udviklingsbistanden til Zambia. Hele denne udvikling i Zambia foregik sideløbende med de internationale bestræbelser på at effektivisere udviklingssamarbejdet med erklæringerne fra Rom, Paris og Accra. Men faktisk var processen i Zambia i perioder

hurtigere end og forud for den tilsvarende proces i det internationale bistandssamarbejde.

Fællesstrategien for udviklingsbistand til Zambia – JASZ'en – er således blot et enkelt af mange initiativer til at effektivisere udviklingssamarbejdet over en længere periode. Det gør det vanskeligt præcist at fastslå hvilke ændringer, der er sket som konsekvens af JASZ'en, og hvordan situationen kunne have været, hvis JASZ'en ikke havde eksisteret. Evalueringen fokuserer derfor mere bredt på de ændringer, der har fundet sted i perioden med JASZ'en, og på at vurdere i hvilket omfang, JASZ-processen kan have øvet indflydelse på forandringerne.

Det er helt centralt for en evaluering som denne at have pålidelige statistiske data for de enkelte donorerers udbetalinger af og løfter om bistand i de forskellige sektorer og fordelt på forskellige bistandsformer. Det har imidlertid vist sig overraskende svært at tilvejebringe disse data. I første omgang blev OECD/DAC's officielle tal brugt, men de blev af flere donorer i Zambia afvist som langt fra den konkrete virkelighed. Og eftersom den planlagte nationale database over bistand i Zambia ikke er kommet i gang endnu, har evalueringen selv måttet indsamle data fra de enkelte donorer med den usikkerhed, det giver.

Den hyppige udskiftning på ambassader og landekontorer i Zambia betød endvidere, at det viste sig næsten umuligt at møde donorrepræsentanter i Zambia, der havde arbejdet i landet før 2007, hvor JASZ'en blev lanceret, og dermed kunne sammenligne med perioden før JASZ'en.

Delkonklusioner

Mere en strategi af navn

Fællesstrategien for udviklingsbistand til Zambia er – som det fremgår af navnet – tænkt som en strategi, men den mangler flere af de elementer, der kendetegner en strategi. F.eks. indeholder den hverken specifikke mål eller indikatorer, der kan bruges til at vurdere fremskridt, og selv om der blev lavet en handlingsplan for JASZ'en, er den ikke fulgt systematisk.

Zambia står udenfor

Den zambiske regering har hverken underskrevet JASZ'en eller JASZ-handlingsplanen, selv om succesen for JASZ'en står og falder med regeringens aktive engagement. Institutionerne er svage, og Finans og Planlægningsministeriet har problemer med at koordinere bistandssamarbejdet. Det problem har donorerne tacklet ved at udvikle et system for dialog og konsultation, som i højere grad er drevet af donorhensyn end af respekt for Zambias regerings arbejdsmetoder.

JASZ'en har således ikke bidraget til, at den gensidige ansvarlighed imellem Zambias regering på den ene side og donorerne på den anden er øget. Den har heller ikke gjort meget for at udvikle et system, der kan styrke den gensidige ansvarlighed.

Stærkere donorsammenhold

JASZ'en har derimod bidraget kraftigt til at øge harmoniseringen imellem donorerne og til at sætte donorsamarbejdet i system. F.eks. er der indført månedlige møder blandt alle donorer i de enkelte sektorer og et trojka-system i hver sektor, hvor tre donorer i samarbejde repræsenterer alle donorer. Det har ført til et langt bedre informationsniveau, som især værdsættes af de donorer, der ikke tidligere har deltaget

De 16 samarbejdende donorer: Fællesstrategien for udviklingsbistand til Zambia (JASZ) blev underskrevet i 2007 af 12 bilaterale donorer: Canada, Danmark, Finland, Frankrig, Holland, Irland, Japan, Norge, Storbritannien, Sverige, Tyskland og USA. Og af fire multilaterale donorer: Den Afrikanske Udviklingsbank, EU, FN-systemet og Verdensbanken. Men Zambias regering er ikke medunderskriver af JASZ'en.

Skandalen i sundhedsministeriet: Evalueringen refererer adskillige gange til 'skandalen i sundhedsministeriet' i 2009, der har sat sig dybe spor. Skandalen omfattede en række ansatte i Zambias sundhedsministerium, der havde svindlet med offentlige midler.

så meget i donorsamarbejdet. Derimod synes mere ambitiøse donorer af og til, at samarbejdet går for langsomt og dikteres af laveste fællesnævner. Også repræsentanter for civilsamfundet og ikke-JASZ-donorer inviteres til møderne i de rådgivende sektorgrupper, men det må konstateres, at de store, nye donorer – Kina og Indien – ikke har taget imod invitationen til at deltage i samarbejdet.

Ingen vil træde ud i kulissen

I alle sektorer er donorerne blevet inddelt i tre kategorier: ledende, aktiv og baggrundsdonor. De enkelte donorer har imidlertid haft forskellige opfattelser af, hvad disse roller indebar, og det har til tider skabt spændinger. Særligt har baggrundsdonorer – især deres hovedkvarterer – i flere tilfælde haft vanskeligt ved at affinde sig med denne rolle.

Øget arbejdsdeling, men langt igen

Zambia er blandt de udviklingslande, der er nået længst med en arbejdsdeling imellem donorerne, og det er i sig selv en præstation. En øget arbejdsdeling var også et af JASZ'ens vigtigste redskaber til at effektivisere bistanden, og der er underskrevet en aftale om arbejdsdeling, men den har snarere karakter af en fremskrivning end en oprydning, så på det felt har JASZ'en stort set ikke bragt yderligere fremskridt. Der er ganske vist blevet lidt færre donorer i de mest "overbefolkede" sektorer, men det er snarere et resultat af donorenes skiftende politiske fokus end af den konkrete situation i Zambia. Herudover er målet med maksimalt fem aktive donorer i hver sektor langt fra nået. I de mest populære sektorer er der stadig op mod det dobbelte, mens der i de mindre populære sektorer blot er to-tre donorer.

Mindre pres på Zambias regering

Det øgede donorsamarbejde – både på det overordnede plan og i de enkelte sektorer – har forenklet dialogen med donorerne for – i hvert fald dele af – Zambias regeringsapparat. Men presset på det meget centrale, men også underbemandede, Finans og Planlægningsministerium er stadig betydeligt. JASZ'en har ikke ført til færre projekter eller en reduktion i de mange donorbesøg, som det kræver store ressourcer for Zambias underbemandede regeringssystem at betjene.

Mere arbejde for donorerne

Det øgede samarbejde synes derimod at have givet donorerne mere arbejde, i hvert fald på kort sigt. Det gælder især de donorer, der har påtaget sig rollen som ledende donorer i sektorer. De har i flere tilfælde været nødt til at ansætte ekstra folk. Der er også mange flere møder blandt donorerne, og de er ofte lange, for som én udtrykker det: "Det tager tid at blive enige."

Erfaringer fra de enkelte sektorer

Erfaringerne fra de forskellige sektorer synes at afsløre et mønster. I de sektorer – f.eks. sundhed og uddannelse - hvor samarbejdet mellem donorerne og Zambias regering i forvejen var nået længst, har JASZ'en kunnet bygge på og konsolidere samarbejdet. Inden for den stærkt opsplittede landbrugssektor, derimod, har JASZ'en nok medvirket til et bedre informationsniveau blandt alle involverede aktører, men ikke til øget samarbejde, og her er der fortsat lige så mange enkeltstående projekter og projektimplementeringsenheder som tidligere. I "nyere" sektorer – som miljø og regeringsførelse – synes JASZ'en at have bidraget til en bedre koordination.

Fælles kriseplan mangler

Trods det tætte donorsamarbejde, JASZ'en har været med til at befordre, reagerede donorerne vidt forskelligt, da der i 2009 blev afsløret omfattende svindel i Sundhedsministeriet, og det afslørede et behov for at etablere et beredskab, der kan træde i kraft, når samarbejdet går galt.

Anbefalinger

- Den næste fase af JASZ'en bør planlægges, så den bedst muligt understøtter realiseringen af Zambias Sjette Udviklingsplan, og det bør kortlægges, hvordan donorerne bedst kan bidrage med økonomisk og teknisk støtte på de områder, planen prioriterer.
- Den næste fase af JASZ'en bør fokusere mere på de elementer af Paris-erklæringen, der endnu ikke er gjort fremskridt på: Gensidig ansvarlighed og fokus på konkrete udviklingsresultater. Det kræver kapacitet og færdigheder, som den zambiske regering endnu ikke råder over. Donorerne bør støtte opbygningen af den nødvendige kapacitet.
- Zambias regering og donorerne bør udvikle procedurer for den gensidige dialog, der sikrer, at den ikke kun foregår på højt niveau, men også på teknisk niveau i fagministerierne.
- Donorerne bør – i samarbejde med Zambias regering – udvikle databasen for bistand til Zambia, så den kan danne et solidt grundlag for planlægning og budgettering.
- Donorerne bør – i samarbejde med Zambias regering – udvikle fælles

evalueringresumé 2010.03

- rammer for at udvikle den gensidige ansvarlighed og for at sikre fokus på konkrete udviklingsresultater.
- Donorerne bør lave en fælles definition af, hvad rollerne som henholdsvis førende donor, aktiv donor og baggrundsdonor indebærer i de enkelte sektorer, og baggrundsdonorer bør overveje at delegerer/overlade deres bistand til aktive donorer.
- Donorerne bør overveje at oprette et lille JASZ-sekretariat for at forbedre afrapporteringen og til at tage sig af de mange ekstra administrative opgaver, som nu varetages af enkelte donorer.

DANIDAS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet kan generelt tilslutte sig evalueringens konklusioner og anbefalinger og er enig i, at det er vanskeligt at forestille sig yderligere fremskridt i samarbejdet, medmindre donorgruppen og Zambias regering når til enighed om nogle fælles rammer og en fælles vision for, hvordan bistanden kan effektiviseres. Samtidig bør der laves konkrete aftaler med mere specifikke forpligtelser og handlingsplaner, der overvåges i fællesskab.

Evalueringens konklusioner og anbefalinger er ikke rettet imod enkelte donorer, men mod alle 16 JASZ-donorer, og det vil derfor være den samlede donorgruppe, der vil følge op på evalueringen. Det arbejde er i gang. Zambias regering er i øjeblikket ved at udforme Den Sjette Nationale Udviklingsplan, og den næste fase af JASZ'en vil blive udformet med udgangspunkt i Zam-

bias udviklingsplan og have særligt fokus på de områder, evalueringen identificerede som de svage punkter i samarbejdet. Zambias regering har endvidere efter evalueringens gennemførelse nævnt, at man gerne vil samarbejde om udformningen af den nye JASZ.

Særligt fra dansk side skal det beklages, at den beskrevne forberedelse af Den Sjette Nationale Udviklingsplan og den næste fase af JASZ'en foregår i parallelle forløb og ikke som én samlet proces. Danmark vil arbejde for den størst mulige tilpasning af JASZ'en til Udviklingsplanen og støtte etableringen af en uafhængig gruppe til at overvåge den samlede proces – som det kendes fra andre lande. Derudover vil man fra dansk side støtte forslaget om at oprette et fælles JASZ-sekretariat.

Erfaringerne fra Zambia er ikke kun relevante for bistandssamarbejdet med Zambia, men også for andre lande, hvor der er udarbejdet fælles strategier. Dette gælder ikke mindst vigtigheden af, at partnerlandet påtager sig et ansvar for at koordinere bistandssamarbejdet, at der udarbejdes konkrete handlingsplaner, og at man søger at inddrage nye donorer i bistandssamarbejdet.