

Regeringsbeslut 2001-01-25

Det fortsatta utvecklings- samarbetet med Zimbabwe

Förhållningssätt
Januari 2001–Juni 2001



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för Afrika

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
105 25 STOCKHOLM

Det fortsatta utvecklingssamarbetet med Zimbabwe

1 bilaga

Redogörelse för ärendet

Nu gällande landstrategi för utvecklingssamarbetet med Zimbabwe löper över perioden 1997-2001.

1998 gavs Sida i uppdrag att utarbeta ett nytt förslag till landstrategi för utvecklingssamarbetet med Zimbabwe.

Under beredningsprocessens slutfas vid årsskiftet 1999/2000 försämrades den ekonomiska situationen och MR-läget i Zimbabwe markant. Regeringskansliet beslöt därför att senarelägga fortsatt strategiarbete, i första hand i avvaktan på parlamentsvalen i juni år 2000.

Fortsatta försämringar av MR-läget i Zimbabwe har noterats under andra hälften av år 2000. Det föreligger inte heller tecken på beredskap att reformera den ekonomiska politiken.

Mot bakgrund av det osäkra läget i landet har Sida i en skrivelse den 1 november 2000, inkommit med förslag till ett interimistiskt förhållningssätt för utvecklingssamarbetet med Zimbabwe under perioden januari 2001 – juni 2002.

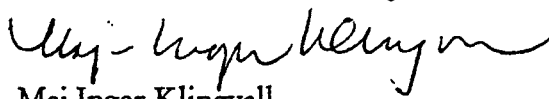
Prioriterade områden enligt förslaget är demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, samt kampen mot hiv/aids. På grund av den politiska situationen i Zimbabwe har Sida, på regeringens uppdrag, förändrat utvecklingssamarbetet vad gäller såväl volym som kanaler och inriktning.

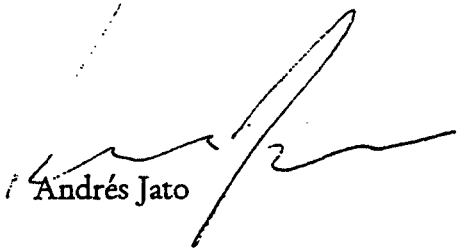
Coll/bk

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att det fortsatta utvecklingssamarbetet med Zimbabwe för perioden januari 2001 – juni 2002 skall genomföras i enlighet med inriktningen i bifogade promemoria, se *bilaga*.

På regeringens vägnar

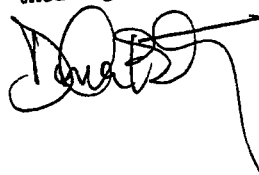

Maj-Inger Klingvall


Andrés Jato

Kopia till

UD-IC
UD-GC
UD-FMR
UD-AF
Fi/BA
Amb Harare
Sida/AFRA

Kopians överensstämmelse
med originalet intygas



2001-01-03

olaga utvecklingssamarbete
WD2001/52/AF.

Deps

Andrés Jato/AF

Telefon 08-4055636

Förhållningssätt för utvecklingssamarbetet med Zimbabwe, Januari 2001- Juni 2002

1. Inledning	1
2. Dagens situation i Zimbabwe	2
2.1 Det politiska läget	2
2.2 Det ekonomiska läget	4
2.3 Den sociala situationen	5
2.4 Internationella samarbetspartners agerande	7
3. Inriktning av Utvecklingssamarbetet	8
3.1 Mål	8
3.2 Strategiska överväganden	8
3.3 Volymneddragningar	9
3.4 Förändrade kanaler för biståndet	10
3.5 Omprioriteringar	10
3.6 Dialogfrågor	11
4 Samarbetsområden	11
4.1 Demokratisk samhällsutveckling och mänskliga rättigheter	11
4.2 Hiv/aids	13
4.3 Undervisning	13
4.4 Strategisk planeringsfond	14
4.5 Övrigt	14

1. INLEDNING

Samarbetet mellan Sverige och Zimbabwe går tillbaka till tiden före självständigheten. Sverige har med oro följt de senaste årens politiska, ekonomiska och sociala utveckling som lett fram till den aktuella krisen i Zimbabwe.

I början av år 2000 ansågs förutsättningarna inte föreligga mellan Sveriges och Zimbabwes regering för ett partnerskap baserat på en gemensam

2001-01-03

värdegrund. Därför fattade regeringen inte beslut om ny landstrategi och samarbetsavtalet förnyades inte.

Enligt författningen skall presidentval hållas före utgången av april 2002. Utvecklingen fram till detta val förblir svårbedömbär. Nedanstående förhållningssätt föreslås vara vägledande för svenskt utvecklingssamarbete med Zimbabwe för perioden januari 2001 till och med juni 2002.

Sverige önskar främja en utveckling i demokratisk riktning. I möjligaste mån skall därför insatser inom områdena: demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, kampen mot hiv/aids kvarstå. På grund av den politiska situationen i Zimbabwe har Sida dock, på regeringens uppdrag, förändrat utvecklingssamarbetet vad gäller såväl volym som kanaler och inriktning.

2. DAGENS SITUATION I ZIMBABWE

2.1 Det politiska läget

Den politiska utvecklingen det senaste året karaktäriseras av snabb förändring, både vad gäller attityder och aktörer. För ett drygt år sedan var Zimbabwe närmast en enpartistat, idag efter parlamentsvalet i juni 2000 tillhör 58 av de 150 platserna i parlamentet oppositionen.

Förändringarna tog fart när en sammanslutning av representanter för det civila samhället 1998 bildade paraplyorganisationen National Constitutional Assembly (NCA) för att arbeta med en ny författning. Detta ledde till att regeringen tillsatte en statlig kommission (Constitutional Commission - CC) med uppgift att ta fram ett förslag till en ny författning. Konstitutionsprocessen präglades av ett brett folkligt deltagande och människor främst i städerna, men även på landsbygden, tog aktiv del i en bredare politisk debatt. Utfallet av folkomröstningen i februari 2000, då förslaget till ny konstitution röstades ned, tolkades som ett missnöje med president Mugabe och regeringen.

Befolkningen såg nu att ett val faktiskt kan påverka Zimbabwes framtid och politik. Ett alternativ till regeringspartiet hade vuxit fram i Movement for Democratic Change (MDC), med rötter i fackföreningsrörelsen. Regeringspartiet ZANU-PF och president Mugabe såg sin makt ifrågasatt för första gången. Den viktiga fördelningspolitiska frågan om en jordreform aktualiserades på nytt, men med politiska förtecken som spelade på befrielsekrigets emotionella strängar. Invasioner av storjordbruk inleddes och vita lantbrukare pekades ut som syndabockar av regeringen för att jordfrågan fortfarande var olöst. Med hjälp av krigsveteraner och ZANU-PF:s ungdomsförbund lanserades en omfattande våldskampanj,

2001-01-03

framför allt på landsbygden, inför parlamentsvalet. Oppositionella förföljdes, misshandlades och mördades i ett trettiotal fall.

MDC har tagit våldet före valet som utgångspunkt för att överklaga valresultatet i 37 valdistrikt. Om MDC skulle vinna hälften av dessa mandat i nyval kommer oppositionen att få majoritet i parlamentet. I en sådan situation kan man förutse en konstitutionell kris. President Mugabe har genom ett tilläg i vallagen beslutat om att omval inte kan komma att ske i de valkretsar där oppositionen överklagat resultaten.

Förhoppningarna om att den politiska bilden skulle klarna efter parlamentsvalet, och respekten för lag och ordning återupprättas, har ej infriats. Förföljelse och trakasserier av oppositionella fortsätter, liksom laglösa invasioner och våld på landets storjordbruk. Jordfrågan, som regeringspartiet förde fram som sin enda valfråga, fortsätter att helt dominera debatten trots svår ekonomisk kris. Den accelererade jordreform som regeringen inledde efter valet kännetecknas av obefintlig transparens och misstankar finns att jord tilldelas på politiska grunder.

Lag och ordning respekteras lika lite nu som före valet. Ett antal domstolsutlåtanden i politiskt aktuella frågor, såsom invasionerna av storjordbruk och husrannsakingarna mot MDC:s kontor, har inte respekterats av regering och polis. Detta innebär en förskjutning i maktbalansen till förmån för exekutiven och till men för rättsväsendet. Parlamentets arbete försvåras bl.a. p.g.a. bristande erfarenhet av en parlamentarisk opposition. President Mugabe styr alltjämt landet med fast hand. Oppositionen har hittills, med något undantag, framträtt ansvarsfullt.

Individens möjligheter att utnyttja sina medborgerliga och politiska rättigheter, såsom yttrandefriheten, föreningsfriheten o s v har inskränkts i takt med att det politiska våldet ökat. Det politiska engagemang som kännetecknade konstitutionsprocessen och som avspeglades i det höga valdeltagande försvåras av trakasserier. De kritiska rösterna i landet blir dock allt fler, men är koncentrerade till tätorterna. Bland den yngre generationens politiker oavsett partitillhörighet, enskilda organisationer, kyrkor, universitet och fackförbund finns ett växande krav på att mänskliga rättigheter respekteras. Det civila samhällets betydelse för demokratiutvecklingen i Zimbabwe kan därför knappast övervärderas. Under det senaste året har dess roll ökat i betydelse. Det civila samhället slår vakt om de mänskliga rättigheterna inom områden där staten av olika skäl inte tar sitt ansvar och det fyller ofta en viktig funktion vad gäller folkbildning, opinionsbildning och humanitära insatser.

2001-01-03

2.2 Det ekonomiska läget

Zimbabwe befinner sig i en allvarlig ekonomisk kris. År 2000 beräknas ekonomin krympa med 5-10% och befolkningsökningen gör att BNP/capita tros minska med 8-13%. Krisen hänger nära samman med den politik landets regering fört både inom och utom det ekonomiska området. Obudgeterade utgifter för kriget i DR Kongo, stora löneförhöjningar inom statsförvaltningen och ökade ränteutgifter har medfört ett statligt budgetunderskott som 2000 beräknas uppgå till ca 23% av BNP.

Budgetunderskottet har hittills finansierats på ett icke hållbart sätt genom inhemsk upplåning med negativa effekter på bl a räntor och inflation. Inflationen beräknas uppgå till ca 80% år 2000. Zimbabwe befinner sig i en skuldfälla. Den inhemska skulden uppgick i augusti 2000 till ca ZWD 120 miljarder (motsvarande 40% av BNP eller USD 2,2 miljarder). Skulden ökar för närvarande med ca ZWD 2 miljarder i veckan. Statsskuldens storlek och de höga räntorna innebär att närmare en fjärdedel av statsbudgeten används till räntor och amorteringar. Den osäkra situationen och det höga ränteläget medför att privata produktiva investeringar uteblir.

Den övervärderade valutan har inneburit minskade exportintäkter varpå inflödet av utländsk valuta minskat drastiskt. Detta har i sin tur minskat importen, framför allt av el och bränsle, vilket får negativa återverkningar i hela ekonomin. Valutan devalverades i början av augusti med 25% och ytterligare med 3% en månad senare. Trots detta fortsätter bristen på utländsk valuta. De inhemska priserna på oljeprodukter har tillåtit öka markant för att tillse att bränsle överhuvudtaget finns till försäljning.

Landet är i behov av makroekonomiska reformer för att få ekonomin på rätt kurs. Reformerna är nödvändiga inom såväl penning- som finanspolitiken för att med kraft stabilisera ekonomin och hantera budgetunderskottet. Zimbabwe bedöms inte kunna vända utvecklingen utan extern finansiering. Internationellt stöd kräver dock en trovärdig ekonomisk politik samt respekt för lag, ordning och demokratiska institutioner. Zimbabwe ligger efter med betalningar till Världsbanken, varför dess utbetalningar stoppats. På grund att skulden inte reglerats har Zimbabwe dessutom nedgraderats till länderkretsen som inte är öppna för Världsbankslån, vilket inneburit att landets kreditvärdighet minskat drastiskt. I september 2000 beräknas den totala eftersläpningen till utländska fordringsägare uppgå till ca USD 500 miljoner.

I denna allvarliga ekonomiska situation har regeringen påbörjat en accelererad jordreform som avser fördela ca 3 000 kommersiella jordbruk

2001-01-03

till initialt ca 150 000 familjer. Drygt 2 100 jordbruk har hittills listats för expropriation. Jordreformen går dock i praktiken långsamt framåt, men påverkar ekonomin negativt genom att de osäkra ägarförhållanden gör det svårt för bönder att få banklån till insatsvaror inför nästa säsong. Detta innebär i sin tur att det inhemska finansiella systemet, som redan skakats av ekonomins nedgång, drabbas om lantbrukarna inte kan betala tillbaka lån på grund av minskade skördar eller expropriation.

Utsikterna för 2001 är än värre om inte en radikal omläggning av politiken sker. Jordreformen i sin nuvarande form hotar såväl jordbruksproduktionen som industrin i helhet. Konsekvenserna för statsbudgeten blir förödande med minskade intäkter från en kontrakterande ekonomi och ökande utgifter i samband med jordreformen. Luften riskerar att gå ur den finansiella sektorn. Bankernas fordringar på de kommersiella jordbruken beräknas uppgå till ca USD 1 miljard och ca USD 400 miljoner av dessa riskerar att gå förlorade om inte de kommersiella jordbrukarna ersätts för exproprierad egendom.

Regeringen har inte resurser att bistå de familjer som skall bosättas med nödvändig infrastruktur, rådgivning, social service och insatsvaror. Detta kommer att påverka den omfördelade jordens produktivitet. Risken är överhängande för allvarlig livsmedelsbrist efter nästa skörd samtidigt som den för landets ekonomi så viktiga jordbruksexporten minskar drastiskt. De nya jordinnehavarna riskerar att hamna i den växande gruppen fattiga. Statistik visar att småbrukare som erhållit jord i tidigare bosättningsprogram har en årsinkomst obetydligt högre än de småbrukare som lever på statlig mark utan lagfarter, s k communal lands. Exempel från tidigare faser av jordreformen visar att människor som fått jord återvänt till städer och s k communal lands därför att man trots allt har det lättare att försörja sig där.

2.3 Den sociala situationen

Fattigdomen är utbredd i Zimbabwe. Bilden av Zimbabwe som ett relativt välmående land i Södra Afrika måste omvärderas. Redan före den aktuella krisen klarade 75% av befolkningen inte av att tillgodose nödvändiga behov av mat, kläder, skolgång, hälsovård och boende. Nära 50% av människorna definierades dessutom som svårt fattiga, d v s de klarade inte att tillgodose sina matbehov.

Den formella sektorn krymper och arbetslösheten är idag över 60 %. Samtidigt medför ekonomisk nedgång och ökad fattigdom allt färre möjligheter att försörja sig inom den informella sektorn.

2001-01-03

Effekterna av hiv/aids-epidemin blir allt allvarligare. 25% av den vuxna befolkningen är smittad och hiv/aids utgör idag Zimbabwes största utvecklingsproblem med effekter på alla delar av samhället. Migrationen till städerna och tätorterna har ökat och väntas öka ytterligare p g a den aktuella utformningen av jordreformen. I dess spår följer ökad risk för hiv/aids-spridning, men även ökad brottslighet och sociala spänningar. Den ekonomiska krisen innebär en underminering av de sociala sektorerna och de bristfälliga sociala skyddsnäten genom att anslagen minskar samtidigt som behoven ökar. Även de traditionella sociala skyddsnäten i samhället har börjat falla samman till följd av den försämrade ekonomiska situationen och hiv/aids-epidemin. Många har inte längre råd att försörja släkt och vänner utanför kärnfamiljen.

Social instabilitet riskerar att orsakas av den planerade förflyttningen av 150 000 lantarbetare med familjer (totalt ca 500 000 personer) från jordbruk som exproprieras i den pågående jordreformen, till förmån för 150 000 nya familjer som skall bosättas där. Lantarbetarna är ofta andra och tredje generationens immigranter ifrån grannländerna och många har inte zimbabwiskt medborgarskap. Till följd av bosättningsprogrammet riskerar dessa människor att förlora sin försörjning, bostad och den sociala service och säkerhet som arbetet på de kommersiella jordbruken trots allt innebar.

Den statliga hälsovården saknar såväl personal som medicin p g a brist på medel. Till detta skall läggas administrationens svårigheter att slussa medel till distriktsklinikerna. Hiv/aids-epidemin innebär dessutom ytterligare påfrestningar på sjukvårdssystemet. Den privata vård som erbjuds står av kostnadsskäl utom räckhåll för flertalet.

Uppgifter visar att andelen barn som går i skolan i vissa områden endast uppgår till 30 % beroende på ökad fattigdom och skolvavgifter. Den låga skolnärvaron riskerar att leda till ytterligare sociala problem i framtiden och försvårar för barnen att en dag kunna ta till vara sina mänskliga rättigheter.

Situationen i Zimbabwe riskerar att försvaga kvinnans redan svaga ställning i samhället. Våld mot kvinnor och barn är vanligt förekommande. När skolvavgifter blir för mycket för hushållets ekonomi är det oftast flickor som får lämna skolan. Hiv/aids-epidemin ställer också krav på att familjen tar hand om sina sjuka, vilket oftast faller på kvinnans eller flickans lott. Särskilt utsatta för krisen är kvinno- och barnledda hushåll.

Dagens kris i Zimbabwe kan komma att få långtgående effekter på förutsättningarna för en hållbar utveckling. En jordreform med uppdelning av jord utan hänsynstagande till bl.a. vattentäcker, vattenförsörjning och

2001-01-03

avlopp kan skapa enheter som sannolikt inte kan nyttjas av den enskilde individen / familjen på ett hållbart sätt. Det sker en okontrollerad avverkning av skog på de ockuperade jordbruken samt runt tätorter till följd dels av jordreformen, dels av den rådande bränslebristen, vilket kan komma att långsiktigt inverka på markens bärkraft. Dessutom finns en stor risk för att sjukdomar sprids mellan vilda djur och husdjur då viltstängsel förstörs. Redan nu rapporteras om utbrott av mul- och klövsjuka i de sydöstra delarna av landet.

2.4 Internationella samarbetspartners agerande

Zimbabwe erhåller väsentligt mindre summor från givarna 2000 än tidigare. Ingen givare ger betalningsbalansstöd och flera drar ner projektstödet. Alla är skeptiska till utvecklingen i landet. De flesta arbetar enligt minimalalternativ där de söker lägga om programmen till stöd genom enskilda organisationer i stället för genom regeringen.

EU, Holland, Storbritannien och de nordiska länderna är stora givare och engagerade i de sociala sektorer där Sverige verkat. Holland fasar ut sitt bistånd fram till december 2002 i enlighet med den omläggning till färre länder som sker inom holländskt utvecklingssamarbete. Man fullföljer ingångna avtal men startar ingenting nytt bortsett från projekt inom "fönstret" good governance. Deras bistånd 2000 beräknas till 12M US\$ som något minskar 2001.

Norge har kraftigt minskat sitt bistånd under 2000 och beräknas betala ut ca 50M NK. Även om Zimbabwe försvunnit från prioritetslistan beräknar man betala ut ungefär samma summa 2001. Danmark har gjort en politisk markering med att dra bort sin expert från jordbruksministeriet men utbetalningsmässigt är markeringen liten. 1999 utbetalades ca 110M DKK, 2000 beräknas 90M DKK betalas ut och samma summa är planerad för 2001.

EU och USA ger stora summor till hiv/aids och demokrati medan Japan ger teknisk utrustning i stor utsträckning. EU drar sig ur jordbrukssektorn eftersom man inte längre kan arbeta effektivt inom denna sektor. Planeringsprocessen för EDF 9 fortsätter och ett första utkast skall vara klart under första kvartalet 2001. Slutligt beslut beräknas ske kort efter halvårsskiftet 2001. Världsbanken har p g a Zimbabwes bristande betalningsförmåga inställt utbetalningar, men fortsätter att ha dialog med regeringen samt med andra givare om framtida stöd däribland uppbyggnad av ett skyddsnät för de fattiga och ett stort hiv/aids projekt. IMF har inget gällande avtal med Zimbabwe. UNDP har aktivt försök att finna en lösning

2001-01-03

på landfrågan. UNDP:s initiativ har dock mötts med en viss skepsis från givarsamfundet sida.

3. UTVECKLINGSSAMARBETET MED ZIMBABWE

På grund av utvecklingen i Zimbabwe har Sida på regeringens uppdrag förändrat utvecklingssamarbetet vad gäller såväl volym som kanaler och inriktning under år 2000. Sida kommer att år 2001 fortsätta den påbörjade omläggningen i enlighet med förhållningssättet för utvecklingssamarbetet med Zimbabwe januari 2001 – juni 2002.

3.1 Mål

Målet för det svenska utvecklingssamarbetet skall primärt vara att främja en demokratisk samhällsutveckling och respekt för mänskliga rättigheter. Ett andra mål är att bidra till att hiv/aids-epidemiens utbredning och effekter begränsas.

3.2 Strategiska överväganden

Demokratisk samhällsstyrning är en grundläggande förutsättning för långsiktig och framgångsrik multidimensionell fattigdomsbekämpning. Fattiga människors ekonomiska och politiska möjligheter; deras mänskliga utveckling och socio-kulturella ställning; liksom deras trygghet undergrävs av politiskt förtryck och en destruktiv ekonomisk politik. Mot bakgrund av händelseutvecklingen i Zimbabwe som redogjorts för ovan, har möjligheterna att genom samarbete med regeringen bidra till fattigdomsbekämpning beskurits. Därför kommer Sverige att i första hand fokusera sitt stöd på områden som bidrar till att främja människors politiska inflytande; en demokratisk kultur av tolerans, respekt, deltagande och öppenhet; liksom respekt för mänskliga rättigheter. Risken för politiskt våld och konfliktsituationer är påtaglig och därför bör även konflikt-perspektivet beaktas.

Demokratiutveckling på lokal nivå skall fortsatt prioriteras i det svenska utvecklingssamarbetet. Möjligheter att bidra till demokratisk samhällsutveckling på centrala nivåer skall dock också i möjligaste mån tillvaratas och hög prioritet skall ges åt ömsesidigt förstärkande strategiska insatser på lokal och central nivå. Analysen av dagens situation visar att behoven av en demokratisk kultur och ökad kunskap om mänskliga rättigheter är stora på landsbygden. Ett strategiskt stöd bör dock beakta att demokratiseringsprocessen framför allt drivs från städerna och balansera insatser mellan rurala och urbana områden för bästa effekt.

2001-01-03

Hiv/aids-epidemin är Zimbabwe's allvarligaste långsiktiga utvecklingsproblem. I krisens fotspår kommer hiv/aids-epidemin med stor sannolikhet spridas ytterligare samtidigt som nödvändiga resurser för att hantera situationen minskar. Därför skall stöd till hiv/aids-insatser prioriteras under perioden.

Stöd till ekonomisk utveckling nedprioriteras på grund av den förda ekonomiska politiken och den turbulenta samhällsutvecklingen.

Med anledning av den situation som beskrivits skall alla bilaterala avtal om utvecklingssamarbetet med Zimbabwe's regering omedelbart sägas upp.

Den föreslagna inriktningen innebär att samarbetet med det civila samhället intensifieras. Detta kommer öka kraven på civila samarbetspartners, varför åtgärder som stärker deras kapacitet skall prioriteras

Givarsamordningen är av stor vikt när flertalet av givarna lägger om sitt utvecklingssamarbetet mot det civila samhället och utomstatliga kanaler. Ökad samordning medför effektivare utnyttjande av begränsad kapacitet hos såväl givare som enskilda organisationer genom koordinerade insatser. Möjligheter att kanalisera medel gemensamt med andra givare skall också tillvaratas. Ett gemensamt uppträdande från givarna, särskilt inom EU, vad avser dialog såväl som policy ökar möjligheterna att påverka regeringen i riktning mot demokratiska och ekonomiska reformer.

Sverige stödjer via det regionala samarbetet i Afrika olika initiativ och organisationer som strävar efter att finna lösningar på gränsöverskridande problem såsom vattenbrist och hiv/aids. Zimbabwe deltar bl a som medlem i SADC i denna typ av aktiviteter. Samtidigt arbetar olika aktörer alltifrån FN till enskilda organisationer med regionala program där insatser kan beröra Zimbabwe. Dessa insatser befrämjar uppbyggnad av regional kapacitet och bör fortsatt inkludera Zimbabwe för att inte äventyra gjorda landvinningar och regionalt erfarenhetsutbyte.

3.3 Volymneddragningar

Zimbabwe befinner sig i en djup politisk, social och ekonomisk kris. Utgången är oviss och kräver flexibilitet i utvecklingssamarbetet. Flexibiliteten skall enligt Sidas förslag ta sig uttryck i en beredskap att dels suspendera samarbetet vid ett mörkt scenario, dels att utöka samarbetet vid ett ljus scenario. För att möjliggöra flexibilitet skall insatsavtal begränsas tidsmässigt till perioden för förhållningssättet. Volymen på samarbetet skall anpassas till rörelseriktningen. Konkreta steg mot ett ljus scenario

2001-01-03

skall medföra ökade volymer, steg mot ett mörkt scenario reducerade volymer. Nuvarande läge betraktas som ett mörkt scenario.

Volymen år 2000 har påtagligt minskat jämfört med tidigare år. Minskningen planeras fortsätta 2001, vilket resulterar i en neddragning om drygt 50% 1999-2001 av det landprogrammerade biståndet.

Utöver det landprogrammerade biståndet betalar även Sida ut rambidrag till större svenska enskilda organisationerna (EO). Ramorganisationerna redovisar i efterhand till Sida användningen av medlen per land. 1999 utbetalades ca 17 MSEK via EO till Zimbabwe, 2000-2001 förväntas volymen öka marginellt. Verksamheten som bedrivs av EO kanaliseras i huvudsak till det civila samhället och är främst inriktad på att främja sociala sektorer samt mänskliga rättigheter och demokrati.

3.4 Förändrade kanaler för biståndet

De bristande förutsättningar för ett partnerskap med Zimbabwes regering har medfört att utvecklingssamarbetet med det civila samhället prioriteras. 1999 kanaliserades nära 90% av Sida-biståndet via offentlig förvaltning, för att 2000 uppskattningsvis uppgå till drygt 50%. Under år 2001 kommer allt stöd via den offentliga förvaltningen att upphöra.

3.5 Omprioriteringar

Det landprogrammerade utvecklingssamarbetet har under 2000 anpassats i riktning mot förhållningssättet 2001-2002. Fördelningen per verksamhetsgren indikerar tydligt detta faktum liksom den fortsatta ambitionen att främja en demokratisk samhällsutveckling.

När allt stöd via den offentliga förvaltningen upphört och övriga omprioriteringar och volymförändringar verkställts kommer det svenska utvecklingssamarbetet med Zimbabwe att anta följande inriktning:

Verksamhetsgrenen demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter ökar sin andel av totalen 1999-2001, trots att stöd till god samhällsstyrning inom lokalförvaltningen kommer att avbrytas. Dess andel planeras öka från 22% till ca 50% mellan 1999-2001. Samtidigt minskar stöd till privatsektorutveckling och infrastruktursatsningar kraftigt¹. Stöd till de sociala områdena såsom utbildning och hälsa minskade 2000 då sektoravtal

¹ Motsvarande Sida/INECs verksamhetsområde.

2001-01-03

med regeringen inom dessa områden inte förnyades. Stöd till de sociala sektorerna planeras dock återgå till att utgöra ca 40% av totalen som en konsekvens av att skolor återställs efter cyklonen Eline och fortsatt prioritet till HIV/AIDS-insatser. Det avtalade forskningssamarbetet sägs upp som en konsekvens av att samarbetet med staten upphör. Svenska universitets kostnader för gästande zimbabwiska forskare och studenter kan dock fortsatt finansieras.

Verksamhetsgrenen demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter bibehåller en nivå kring 30 MSEK trots upphörande stöd till lokal förvaltning 2001. Neddragningen av stöd till de sociala sektorerna som genomförts 2000 planar ut 2001. Verksamhetsgrenen natur och miljö planeras ligga kvar på en i stort sett oförändrad nivå. Den kraftigaste absoluta neddragningen sker inom stöd till infrastruktur, privatsektorutveckling och forskning.

3.6 Dialogfrågor

Dialogen med det civila samhället och oppositionen är särskilt viktig i rådande situation, liksom stöd till olika aktiviteter för att möjliggöra dialog mellan regeringen, det civila samhället och oppositionen. Dialogen med regeringen skall inriktas på respekt för mänskliga rättigheter och allmänt accepterade rättsliga principer, demokratisk samhällsstyrning, samt viktiga problem som hiv/aids och ekonomiska reformer.

4 SAMARBETSOMRÅDEN

Ovanstående överväganden och inriktning ligger till grund för de samarbetsområden som prioriteras nedan. Därutöver skall *humanitärt stöd* till internflyktingar liksom stöd till dem som utsätts för politiska trakasserier kunna ges såväl från delposten för Humanitärt bistånd och konfliktförebyggande som från delposten för Afrika. Vid tilltagande socialt sönderfall bör beredskap finnas för mer omfattande humanitära insatser. Beredskap skall även finnas för att stödja en transparent och ordnad *jordreform* enligt principerna från 1998.

4.1 Demokratisk samhällsutveckling och mänskliga rättigheter

Det redan prioriterade stödet till enskilda organisationer och andra aktörer inom det civila samhället och deras arbete med att söka främja demokrati och respekt för mänskliga rättigheter (MR) skall utökas. Den nu gällande handlingsplanen för MR/demokratistöd skall fortsatt gälla. Särskilda

2001-01-03

ansträngningar för att finna former att via lokala strukturer föra ut information om medborgarnas rättigheter och utövandet av dessa på landsbygden skall göras. I detta arbete bör möjligheterna undersökas till närmare samarbete med de svenska enskilda organisationer som är verksamma i landet. Strukturer för rättshjälp till individer vars medborgerliga och politiska rättigheter kränkts av staten bör identifieras och stödjas.

Ett utökat stöd till media bör eftersträvas för att bidra till att främst landsbygdsbefolkningen får del av allmän information och olika åsiktsinriktningar. Kapacitetsuppbyggande åtgärder för att främja objektiv mediarapportering bör eftersträvas då detta stärker demokratin och motarbetar propaganda som stärker konfliktmönster.

Att stödja framväxandet av en demokratisk kultur, kännetecknad av respekt och tolerans för åsiktsskillnader, bidrar till demokratisering och fredliga lösningar. Områden där opposition, regering och parter från det civila samhället kan sammanföras kring sakfrågor bör därför identifieras och stödjas för att stärka den demokratiska kulturen och möjligheterna att hantera konflikter. Möjligheten att stödja en fond för kunskaps- och kapacitetshöjande insatser för "nya" politiker bör undersökas.

Beredskap bör finnas för stöd till parlamentet för att stärka dess kapacitet att utreda och diskutera sakfrågor i utskotten. Möjligheterna till ett samarbete med den svenska riksdagen skall undersökas och bidrag till en parlamentsreform övervägas. Valövervakningsinsatser bör prioriteras i de valkretsar där valresultatet från parlamentsvalet eventuellt ogiltigförklaras. Inför presidentvalet skall Sverige verka för att en omfattande valövervakning äger rum. Stöd till en reformering av författningen kan ske om förutsättningar finns för en konsultativ samhällelig process.

Insatser inom kulturområdet skall fortsättas och utökas enligt den handlingsplan som har upprättats. Möjligheter att genom teater och musik föra ut budskap om demokrati och mänskliga rättigheter framför allt på landsbygden skall prioriteras.

God samhällsstyrning kännetecknas av transparens och ansvarighet gentemot invånarna och bygger på kunskaper om mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar. Det oberoende kommunförbundet bör fortsatt stödjas då det spelar en positiv roll för utvecklingen av god samhällsstyrning på lokal nivå. Den demokratiska legitimiteten hos landsbygdskommunernas ledamöter är dock på många håll begränsad och decentraliseringsprocessen har avstannat i brist på medel från central nivå. Direkt stöd till kapacitetsuppbyggnad inom landsbygdskommunerna skall

2001-01-03

därför för närvarande upphöra i enlighet med de strategiska övervägandena om kanaler.

4.2 Hiv/aids

Regering och givare måste säkerställa att de strukturer, program och insatser som byggts upp i Zimbabwe för att bemöta och hantera hiv/aids-problematiken ej raderas utan ger bestående resultat.

Svenskt stöd kan ges på tre nivåer:

- i) Det omfattande svenska stödet genom enskilda organisationer som varit inriktat på att begränsa spridning samt att vårda sjuka och döende skall fortsätta.
- ii) Hiv/aids-problematiken skall prioriteras inom samtliga sektorer som erhåller svenskt stöd. Den svenska internationella hiv/aids-strategin för förebyggande, politisk förankring, vård och stöd och främjande av ett långsiktigt angreppssätt skall vara vägledande för arbetet på alla nivåer.
- iii) Sverige skall genom dialog och insatser verka för ökade ansträngningar från Zimbabwes regering. Om ett kraftfullt och trovärdigt statligt initiativ lanseras och implementeras bör svenskt stöd övervägas.

4.3 Undervisning

Stöd till undervisning har ett långsiktigt fattigdomsbekämpande perspektiv i grunden och har av OECD/DAC klassificerats som det kanske mest betydelsefulla stödet för att reducera fattigdom och hiv/aids. Samtidigt är adekvat utbildningen en grundläggande förutsättning för att befolkningen skall kunna tillvarataga sina rättigheter och aktivt delta i politiska processer. Ett fortsatt stöd till undervisningssektorn enligt nedan är därför påkallat för att bidra till periodens målsättning.

Cyklonen Eline orsakade omfattande skador på skolorna i det område där den drog fram våren 2000. Ett stöd till *reparation* av dessa skolor och att förse dem med *läromedel* bör därför utgå under perioden. Stöd skall bygga på att de lokala samhällena engageras och förutsätter att medel slussas direkt till avsedda ändamål via utomstatliga betalningssystem. Företrädesvis bör UNDP:s system för katastrofhjälp till dessa områden användas för reparationsinsatserna, då detta medger att medel kanaliseras direkt till entreprenören efter upphandling. Stöd till läromedelsförsörjning

2001-01-03

bör kunna kanaliseras via den existerande fonden, där medel för inköp av böcker utbetalas direkt till skolorna.

4.4 Strategisk planeringsfond

Den strategiska planeringsfonden (SPF) bör bibehållas. Under denna period kan SPF ha tre uppgifter.

Den första uppgiften är att, om den politiska utvecklingen tillåter, möjliggöra planering och beredning av insatser för ett framtida landsbygdsutvecklingsprogram. Ett sådant program skall vara fattigdomsfokuserat och inkludera de delar av den tidigare SPF som avsåg vattenförvaltning, jordreform och fattigdomsstöd. Planeringen skall främst ta sikte på Saves avrinningsområde som omfattar några av de fattigaste distrikten i landet.

En andra uppgift för SPF skall vara att fortsatt finansiera pågående fattigdomsinriktat stöd genom civila organisationer i linje med syftet att intensifiera samarbetet med det civila samhället.

Sjukvården står inför ett sammanbrott i landet och de stora landvinningar man under tidigare år gjort kommer att utraderas. En tredje möjlig uppgift inom SPF är att genom stöd till Health Services Fund (HSF) bidra till att sjukvårdssystemet på landsbygden kan hållas på en rimlig nivå. Detta gynnar de allra fattigaste och kan dessutom ses som en viktig insats för hiv/aidsprogrammet. Ett antal givare (Norge, Danmark, Holland och EU) deltar f. n. i HSF och kontroll av hur medlen används regleras tydligt i ett regelverk för rapportering och revision som tagits fram av ministeriet i samråd med givarna. En förutsättning för ett stöd till HSF är dock att utvecklingen rör sig mot ett ljusare scenario.

4.5 Övrigt

Svenskt stöd kommer även fortsatt att kanaliseras genom svenska enskilda organisationer. Ambassaden skall hålla sig informerad om detta stöd och upprätthålla en dialog med svenska enskilda organisationer om biståndets inriktning och former. Möjligheter till samverkan med svenska enskilda organisationer bör undersökas.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>