



RESULTATBILAGA TILL SIDAS ÅRSREDOVISNING 2011

Resultat för rättvisa och utveckling

Publicerad av: Sida, 2012

Copyright: Sida

Omslagsbild: ©Klas Palm 2011. Tillgången till elektricitet har betytt mindre fattigdom för många människor i Moçambique. Inacio Yemusee Dyaha har satsat på att utveckla sin svets och cykelverkstad sedan elen kom.

Layout: Citat

Art.nr.: SIDA61458sv

ISBN: 978-91-586-4192-1

urn:nbn:se:sida-61470sv

Publikationen kan laddas ner från
www.sida.se/publikationer

Innehållsförteckning

1. Inledning	9
2. Sammanfattning och slutsatser	13
Del 1 – Tema: Demokrati och mänskliga rättigheter	
3. Bakgrund och statistik	19
3.1 Inledning och underlag	20
3.1.1 Beskrivning av Sidas arbete.....	21
3.1.2 Uppdrag och underlag för resultatbilagan.....	22
3.1.3 Att redovisa resultat.....	22
3.1.4 Kvalitetssäkring.....	23
3.2 Statistik	23
4. Resultat av insatser och särskilda satsningar	35
4.1 Medborgerliga och politiska rättigheter	38
4.1.1 Diakonias Latinamerikaprogram 2008–2010.....	38
4.1.2 Kapacitetsutveckling avseende mänskliga rättigheter i Kina.....	40
4.1.3 Scenkonst i Mellanöstern och Nordafrika.....	41
4.1.4 Sårbarheten för romer i västra Balkan.....	43
4.1.5 Global Witness: naturresurser, väpnad konflikt och mänskliga rättigheter i DR Kongo.....	45
4.1.6 Verksamhetsstöd till Unicef Sverige.....	47
4.2 Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer	48
4.2.1 UNDP:s fond för den internationella kommissionen mot åtals- och straffrihet i Guatemala (CICIG).....	48
4.2.2 Kapacitetsutveckling av Burkina Fasos myndighet för statistik och demografi.....	50
4.2.3 Ökade inkomster från fastighetsskatt i Kosovo.....	52
4.2.4 Valprocesser och demokratisering i Afrika.....	54
4.2.5 Reform av den offentliga förvaltningen i Bosnien-Hercegovina.....	55
4.2.6 Regional utveckling i Moldavien.....	57
4.2.7 Regionalt anti-korrupsionsarbete i Asien och Stillahavsregionen.....	58
4.3 Demokratiseringens aktörer	60
4.3.1 Demokrati på lokal nivå i Mali.....	60
4.3.2 Göteborgs internationella filmfestivals fond.....	63
4.3.3 Givargemensam fond för stöd till civila samhället i Nicaragua.....	65
4.3.4 Utveckling av regional lagstiftning inom East African Community.....	66
4.3.5 Fond underlättar för medieföretag i södra Afrika.....	68
4.3.6 Deltagande metoder i användningen av Victoriasjöns naturresurser.....	70
4.3.7 Fotbollsskolor i Bosnien-Hercegovina.....	71

4.4 Fyra kompletterande insatser	73
4.4.1 Demokratiutveckling i Kambodja.....	73
4.4.2 Institutionsutveckling av Moçambiques revisionsrätt – Tribunal Administrativo (TA).....	75
4.4.3 Stöd till demokratiutveckling i Tanzania	77
4.4.4 Verksamhetsstöd till FN:s kontor för mänskliga rättigheter.....	79
4.5 Särskilda satsningar och högprofilfrågor	80
4.5.1 HBT-personers rättigheter	81
4.5.2 Arbete med rättigheter för personer med funktionsnedsättning	82
4.5.3 Demokratisatsningen.....	82
4.5.4 Informations- och kommunikationsteknologi (ICT4D)	83
4.6 Metodarbete för ökat genomslag av policyn	85
5. Påverkansarbete genom dialog.....	87
5.1 Prioriterade dialogfrågor	88
5.1.1 Jämställdhet och kvinnors rättigheter	89
5.1.2 Anti-korruption.....	90
5.2 Metoder – några exempel	90
5.3 Erfarenheter och resultat från global och nationell dialog	91
5.3.1 Global dialog med FN:s utvecklingsprogram.....	91
5.3.2 Nationell dialog i Tanzania	92
5.4 Viktiga faktorer för att uppnå resultat för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet genom dialog	93
6. Rättighetsperspektivet i svenskt bistånd	97
6.1 Rättighetsperspektivet som bas	99
6.1.1 Rättighetsperspektivet i olika sektorer	99
6.2 Rättighetsperspektivet i olika länder.....	101
6.2.1 Kenya – "Mainstreaming in Action" (Mainiac).....	101
6.2.2 Tanzania – "Taking Rights Seriously"	103
6.2.3 Moldavien – Decentraliseringsreform	104
6.3 Viktiga faktorer för att integrera ett rättighetsperspektiv	106
7. Övergripande slutsatser – del 1	111
Del 2 – Resultat av fyra samarbeten	
8. Bakgrund och metod.....	121
8.1 Metod	122

9. Sudan	125
9.1 Generella utvecklingstrender och svenska mål	126
9.2 Resultat från verksamheten	127
9.2.1 Stöd till fredsbyggande och demokratisering.....	127
9.2.2 Stöd för påtagliga fredsvinster inom det sociala området.....	131
9.3 Analys i relation till övergripande mål i samarbetsstrategin	134
9.4 Övergripande slutsatser och lärdomar.....	134
10. Tanzania	137
10.1 Generella utvecklingstrender och svenska mål	138
10.2 Resultat av budgetstöd och stöd till två sektorer	139
10.2.1 Resultat och bedömning av det generella budgetstödet.....	139
10.2.2 Resultat av stöd till samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet	141
10.2.3 Resultat av stöd till energisektorn.....	144
10.3 Analys i relation till övergripande mål i samarbetsstrategin.....	146
10.4 Övergripande slutsatser och lärdomar	147
11. Zambia	151
11.1 Generella utvecklingstrender och svenska mål.....	152
11.2 Resultat i tre sektorer	153
11.2.1 Resultat av stöd för hälsa och mot hiv och aids	153
11.2.2 Resultat av stöd till jordbrukssektorn	156
11.2.3 Resultat av stöd till energisektorn	158
11.3 Analys i relation till övergripande mål i samarbetsstrategin	160
11.4 Övergripande slutsatser och lärdomar.....	161
12. Västbanken och Gaza	165
12.1 Generella utvecklingstrender och svenska mål	166
12.2 Resultat i tre sektorer.....	167
12.2.1 Stöd för att främja fredsprocessen och fredsbyggande.....	167
12.2.2 Stöd för att främja demokratiskt palestinskt statsbyggande	169
12.2.3 Stöd för infrastruktur och samhällsbyggnad	171
12.3 Analys i relation till övergripande mål i samarbetsstrategin.....	171
12.4 Övergripande slutsatser och lärdomar	173
13. Slutsatser och lärdomar – del 2	177

TABELLFÖRTECKNING

Kapitel 3

Tabell 1.	Stöd till Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, 2011	26
Tabell 2.	Andel av demo/MR/jäm-sektorn per landkategori 2008–2011	27
Tabell 3.	Kostnader demo/MR/jäm-sektorn per landkategori 2002–2011	28
Tabell 4.	Andel av Sidas kostnader per huvudsektor 2002–2011	30
Tabell 5.	Kostnader per huvudsektor 2002–2011	30
Tabell 6.	Andel av demo/MR/jäm-sektorn per 16 delsektorer 2002–2011	30
Tabell 7.	Kostnader inom demo/MR/jäm-sektorn per 16 delsektorer 2002–2011	32
Tabell 8.	Andel av demo/MR/jäm-sektorn per fokusområde, 2002–2011	32
Tabell 9.	Kostnader demo/MR/jäm-sektorn per fokusområde, 2002–2011	33

Kapitel 4

Tabell 1.	Stöd till fokusområde MPR samt ESKR och kultursamarbete, 2011	39
Tabell 2.	Stöd till fokusområde Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer, 2011	49
Tabell 3.	Stöd till fokusområde Demokratiseringens aktörer, 2011	61

Kapitel 9

Tabell 1.	Utvecklingssamarbetet med Sudan (under år 2008–2011) fördelat på sektor i tusen kronor	127
Tabell 2.	Övergripande statistik för utvalda insatser inom sektorn	130
Tabell 3.	Övergripande statistik för utvalda insatser inom sektorn	133

Kapitel 10

Tabell 1.	Utvecklingssamarbetet med Tanzania 2006–2011 fördelat på sektor	139
Tabell 2.	Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter	143
Tabell 3.	Energi	146

Kapitel 11

Tabell 1.	Utvecklingssamarbetet med Zambia fördelat på sektor	152
Tabell 2.	Övergripande statistik för (utvalda) insatser inom sektorn	154
Tabell 3.	Övergripande statistik för (utvalda) insatser inom sektorn	157
Tabell 4.	Övergripande statistik för (utvalda) insatser inom sektorn	159

Kapitel 12

Tabell 1.	Utvecklingssamarbetet med Västbanken och Gaza (2008–2011) fördelat på sektor	167
Tabell 2.	Övergripande statistik för utvalda insatser inom sektorn	168
Tabell 3.	Övergripande statistik för utvalda insatser inom sektorn	170
Tabell 4.	Övergripande statistik för utvalda insatser inom sektorn	172

FIGURFÖRTECKNING

Kapitel 3

Figur 1.	Andel av Sidas kostnader per huvudsektor 2011, %	23
Figur 2.	Sektorer i land- och regionstrategier 2011, antal strategier där sektorn ingår	24
Figur 3.	Andel av demo/MR/jäm-sektorn per 16 delsektorer, 2011.....	25
Figur 4.	Andel av demo/MR/jäm-sektorn per 16 delsektorer, 2002–2011	25
Figur 5.	Kostnader per delsektor inom demo/MR/jäm-sektorn 2002–2011	25
Figur 6.	Andel av demo/MR/jäm-sektorn per bilateralt, regionalt, globalt 2011	26
Figur 7.	Andel av demo/MR/jäm-sektorn per landkategori, 2011	27
Figur 8.	Andel av demo/MR/jäm-sektorn per fokusområde, 2002–2011.....	28
Figur 9.	Kostnader demo/MR/jäm-sektorn per fokusområde, 2002–2011	28
Figur 10.	Genomförandekanal för stöd inom demo/MR/jäm-sektorn 2011	29

Kapitel 4

Figur 1.	Andel av fokusområde MPR samt ESKR och kultursamarbete per bilateralt, regionalt och globalt, 2011	39
Figur 2.	Andel av fokusområde Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer per bilateralt, regionalt, globalt 2011.....	49
Figur 3.	Andel av fokusområde Demokratiseringens aktörer per bilateralt, regionalt, globalt 2011	61

Enligt millenniemål 2 ska alla barn – både pojkar och flickor – få chans att börja skolan och dessutom kunna slutföra sin grundskoleutbildning. Andelen barn i världen som börjar grundskolan har ökat och ligger nu runt 90 procent. Den största ökningen har skett i Afrika söder om Sahara där andelen barn som börjar skolan har ökat från 58 till 76 procent under de senaste tio åren. Drygt två tredjedelar av alla skolbarn i Afrika söder om Sahara går ut primärskolan. Men för flickor är andelen lägre. Brister i kvaliteten i skolundervisningen är en annan utmaning. "Det är viktigt att vara en god student. Man måste vara duktig, för då följer så många bra saker. Det gör att jag tränar hjärnan och kan hjälpa människor i framtiden", säger 13-åriga Sakariya på bilden. I bakgrunden finns hans kompis Hamda som går på samma skola.

Foto: Johan Bergqvist

1. Inledning



1. MED MÄNNISKAN I CENTRUM

Resultatbilagan till Sidas årsredovisning fokuserar 2011 på demokrati och mänskliga rättigheter, samt på resultaten av samarbetena med Sudan, Tanzania, Zambia samt Västbanken och Gaza.

Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet är den största sektorn som Sida jobbar inom och den har blivit allt större de senaste tio åren. Frågorna ligger nära enskilda människors vardag. Det handlar bland annat om rätten att röra sig fritt, tala fritt, delta i val eller att bestämma över sin egen kropp.

Genom att stödja positiva krafter för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet bidrar Sida till att göra människors liv rikare också i andra dimensioner än rent ekonomiska.

Rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling ska genomsyra alla biståndsinsatser. Det handlar både om att göra människor mer medvetna om sina rättigheter och om att skapa bättre förutsättningar för stater att leva upp till sina åtaganden gentemot invånarna. Årets resultatbilaga fördjupar sig i just rättighetsperspektivet.

Målet är att bidra till demokratisk utveckling och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna i utvecklingsländer. Det ger större frihet och möjligheter att delta i processer och utkräva ansvar för beslut som påverkar dem. De regeringar som Sverige samarbetar

med ska också respektera, skydda och uppfylla de mänskliga rättigheterna.

Genomgången av insatser visar skiftande framgångar av vårt dialogarbete, av riktade insatser och av hela landsamarbeten. Genomslaget för de tematiska prioriteringarna är betydande både i omfattning och i resultat, bland annat tack vare att Sverige har en lång tradition av att stödja demokrati och mänskliga rättigheter.

Kvinnors deltagande – både ekonomiskt och politiskt – är en av det svenska utvecklingssamarbetets mest prioriterade frågor. Sida kan tydligt se att det är en förutsättning för en hållbar utveckling och möjligheten för människor att själva ta sig ur fattigdom. Sverige är drivande i frågor om kvinnors deltagande. Det arbetet sker såväl i de svenska samarbetsländerna som på ett globalt plan inom FN, EU, internationella organ som Världsbanken och inte minst med det civila samhällets aktörer.

En möjlig väg att bidra till ökad demokrati och respekt för människors lika värde är att ge stöd till de som vill förändra och påverka. De kan finnas i staten, näringslivet, politiken eller i det civila samhället. Med rätt typ av stöd blir de starkare. Även institutioner och rättsväsende måste ofta förändras. Sida tar upp flera exempel på detta i resultatbilagan.

RESULTATEN AV
SVENSKT BISTÅND
KOMMER ENSKILDA
MÄNNISKOR TILL DEL.



Sida jobbar med frågorna både inom det långsiktiga utvecklingssamarbetet och genom nya, innovativa stöd, till exempel till aktivister, inom ramen för den särskilda demokratisatsningen.

Demokratisatsningen sätter extra fokus på yttrandefrihet. Det är en av grundstenarna i en demokrati. Ett demokratiskt samhälle kan inte växa fram om människor inte har rätt till information och att uttrycka sina tankar och åsikter.

Satsningar på demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet syns självklart också tydligt i de samarbeten som vi beskriver i den geografiska delen av resultatbilagan, till exempel har många kvinnor i Sudan röstat för första gången.

En del av biståndet till demokrati och mänskliga rättigheter går till statliga myndigheter i samarbetsländerna. Syftet är att de ska bli bättre rustade att tillhandahålla det som medborgarna har rätt till. Flera av exemplen i kapitel fyra handlar om just det, men även kapitlet om Tanzania där budgetstödet har bidragit till att minska fattigdomen tack vare ökad service till medborgarna.

En del av resultaten av stöden specifikt till Tanzania, Sudan, Zambia och Västbanken och Gaza finns redovisade i resultatbilagans andra del. De kapitlen är inte begränsade till att handla om demokrati och mänsk-

VARFÖR SKRIVS EN RESULTATBILAGA?

Resultatbilagan är framtagen i enlighet med anvisningarna i ett regeringsbeslut¹ och redovisar:

1. Resultat av den verksamhet som myndigheten stödjer vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna.
2. En redogörelse av rättighetsperspektivets tillämpning inom myndighetens verksamhet samt exempel på resultat.
3. Resultat av den verksamhet som myndigheten stödjer i de länder/områden som avslutar en samarbetsstrategiperiod under 2011, det vill säga Tanzania, Sudan, Zambia samt Västbanken och Gaza. Denna del är inte begränsad enbart till demokrati och mänskliga rättigheter.

Syftet med resultatbilagan är att redovisa resultat av utvecklings-samarbetet och den utgör en bilaga till Sidas årsredovisning 2011. Texten tjänar också som ett underlag för regeringens skrivelse till riksdagen om biståndets resultat.

1 UF2011/39469/UD/USTYR.

liga rättigheter, utan belyser stora delar av hela det svenska engagemanget i dessa länder. Kapitlen visar på bredd och djup i det svenska biståndet.

Biståndet har bidragit till att människor fått det bättre och resultaten av dialogarbetet har ofta varit framgångsrikt.

Det här är den tredje resultatbilagan som Sida gör på uppdrag av regeringen.



MÄNNISKAN I CENTRUM

Svenskt bistånd finns där behoven finns. Den enskilda människans möjligheter att själv förbättra sitt liv står alltid i centrum. Det kan handla om möjlighet till en fast inkomst, tillgång till hälsovård och utbildning, renare miljö eller möjlighet att påverka i samhället. Det är några av de människor som fått en bättre vardag tack vare svenskt bistånd.



*Kubra Haidary är 13 år och går i skolan i Mazar-e-Sharif i Afghanistan.
Hon berättar om hur de vuxna engagerat sig i barnens utbildning och
hur hennes skola fått nya lokaler, toaletter och bättre undervisning.
Hennes plan för framtiden är att utbilda sig till läkare.*

Foto: Sandra Kalligaro

2. Sammanfattning och slutsatser

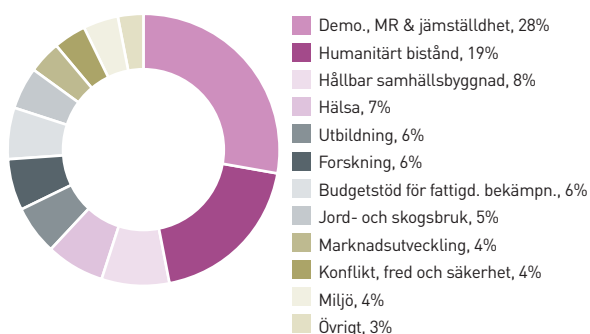


2. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Svenskt bistånd har bidragit till att fler barn får gå i skolan, fler har tillgång till grundläggande social service, fler har mat för dagen och fler har ökad tilltro till politiker och institutioner.

Svenskt bistånd ska sätta den enskilda människans rättigheter och friheter i centrum. Under 2011 betalade Sida ut 16,3 miljarder kronor. Utav dessa har nästan 4,6 miljarder kronor (28 procent) gått till insatser som syftar till att främja demokrati, respekten för mänskliga rättigheter och jämställdhet.¹

Figur 1. 2011 totalt utfall per huvudsektor, %



Demokrati och mänskliga rättigheter

Sidas bedömning är att demokrati- och människorättsbistånd kan uppnå bäst resultat när Sida arbetar utifrån kännedom om de lokala förhållandena och med frågor där Sverige har ett starkt mervärde i form av till exempel särskild kompetens och ett långvarigt engagemang. I demokrati- och människorättsinsatser är det viktigt att vara uthållig och flexibel i valet av insatser och samarbetspartner. Sida måste analysera och hantera risker. Dessutom behöver myndigheten kunna hantera resultatstyrningens särskilda utmaningar och möjligheter.

Sveriges policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete har tre fokusområden. För fokusområdet medborgerliga och politiska rättigheter har Sida utvecklat metoder för både dialog och insatser på områdena

yttrandefrihet och medietutveckling. För fokusområdet demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer kommer Sida, utifrån resultat och erfarenheter som redovisas i denna bilaga, att systematisera erfarenheterna och lärdomarna från stödet till decentraliseringsreformerna i Tanzania, Mali och Kambodja. Inom fokusområdet demokratiseringens aktörer arbetar Sida med flera initiativ för att effektivisera stödet till civilsamhällesorganisationer.

Redovisningen visar på en rad resultat av insatserna som Sida finansierat. Bland annat har fler romer i Serbien fått sina mänskliga rättigheter tillgodosedda och i Guatemala har kampen mot korruption, människohandel och narkotikabrott gått framåt. FN:s kontor för mänskliga rättigheter har kunnat stärka sin övervakande roll av mänskliga rättigheter i Nordafrika och människor i Kambodja har fått ökat inflytande och bättre tillgång till samhällstjänster på lokal nivå.

I denna bilaga redovisar Sida även arbetet med att tillämpa rättighetsperspektivet. Sida kan visa att rättighetsperspektivet har fått ett tydligt genomslag i både insatser och i dialogarbetet. Sida kombinerar ofta stöd till reformer inom den offentliga förvaltningen för att stärka demokratisk samhällsstyrning med stöd till civilsamhällesorganisationernas arbete för mänskliga rättigheter och mot diskriminering. Det gör det möjligt att diskutera metoder för ett effektivt och relevant utvecklingssamarbete och frågor om demokrati och mänskliga rättigheter med en rad olika aktörer.

Resultat av fyra samarbetsstrategier

År 2011 gick totalt 1,5 miljarder kronor² till de länder/området som presenteras i resultatbilagan; två inom ramen för långsiktigt samarbete (Tanzania och Zambia) och två konflikt- och post-konfliktländer/området (Sudan samt Västbanken och Gaza).

¹ Enligt Sidas ekonomi- och planeringssystem.

² Strategistyrda belopp – exkluderar humanitära insatser och stöd via svenska civilsamhällesorganisationer.

Den geografiska delen av resultatbilagan omfattar hela den strategistyrda verksamheten och är inte avgränsad till insatser med demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter som huvudinriktning.

Den sammanfattande bedömningen är att utvecklingssamarbetet i dessa samarbeten har genomförts i enlighet med de samarbetsstrategier som regeringen beslutat om. Många mål på insatsnivå har uppnåtts och kommit fattiga människor till del. Arbetet med dialog har varit framgångsrikt, särskilt i de fall då den kopplats till insatsstöd.

I Tanzania har stödet till revisionsmyndigheten resulterat i att landet antog en ny revisionslagstiftning 2008 och genomförde en fullständig årlig revision 2009/2010 enligt internationell standard. Tanzania har också infört effektivitetsrevision.

Stödet till Zambias nationella råd i hiv/aids-frågor har bidragit till att bland annat hiv-prevalensen i Zambia minskat till 14,3 procent under strategiperioden, vilket innebär att Zambia uppnådde millenniemålet (15,6 procent). Andelen hiv-positiva gravida kvinnor som får en heltäckande behandling med bromsmediciner för att hindra att smittan förs över från mamma till barn, ökade från 48,8 procent 2008 till 95 procent 2010, vilket var betydligt högre än målsättningen på 57 procent.

Inför den historiska folkomröstningen om självständighet som hölls i Södra Sudan i januari 2011 bidrog det svenska stödet till att många kvinnor deltog under hela processen. Det var ett resultat av de konferenser, medieevenemang och omfattande väljarutbildning som genomfördes av 37 lokala civilsamhällesorganisationer i samarbete med UN Women. Kapaciteten hos Södra Sudans Folkomröstningskommisston stärktes tack vare stödet och ett bättre jämställdhetsperspektiv integrerades i valprocessen.

På Västbanken och Gaza har stödet till organisationer som arbetar med att förbättra den palestinska myndighetens möjligheter att leverera tjänster bland annat resulterat i att psykosocial hälsa beaktas inom skolsystemet i Gaza. Ett annat resultat är att cirka 3 500 barn tagit del av ett medlingsprogram för konflikthantering. Programmet har genomförts i sex skolor och där har våldet minskat.

Men allt har inte fungerat som planerat. Förväntade effekter har uteblivit, bland annat på grund av konflikter eller korruption, som i Västbanken och Gaza respektive Zambia.

Utmaningar för utvecklingssamarbetet

Globala utmaningar påverkar utrymmet för utveckling i samarbetsländerna. Organiserad brottslighet – särskilt trafficking och illegal handel med vapen och droger är några exempel på problem som ofta ligger till grund för brott mot de mänskliga rättigheterna och korruption.

Redovisningen visar generellt att det finns stora utmaningar för utvecklingssamarbetet. Men i valet av insatser som Sida stödjer syns det tydligt att svenskt bistånd inte undviker dessa problem utan försöker få bukt med dem tillsammans med partner i samarbetsländerna. Det kan handla om politiker, aktörer inom det civila samhället, näringslivsaktörer eller aktivister. För att lyckas krävs också ett innovativt förhållningssätt.

Biståndet ska åstadkomma resultat i svårarbetade miljöer. Redovisningen visar att det är möjligt, men att det generellt sett är svårt att härleda resultat direkt till ett svenskt stöd. Det är också ofta svårt att redovisa hur insatserna bidrar till att de mål som Sverige satt upp för en viss sektor kan uppnås – och hur det i sin tur bidrar till att nå målen i hela samarbetsstrategin.

Dialogarbete

En stor del av den dialog som Sida för inom utvecklingssamarbetet handlar om demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Sverige har ofta en närmast unik roll i jämställdhetsfrågor, men även frågor som anti-korruption och icke-diskriminering har hög prioritet. De tydliga prioriteringarna bidrar till att resultaten av dialogarbetet ofta är goda.

Sidas erfarenhet är att påverkansarbete genom dialog i specifika sakfrågor och med samarbetspartner har störst möjlighet att bli framgångsrikt när den kan föras på många olika arenor och om den är direkt relaterad till erfarenheter från program och projekt. Det är tydligt att ett starkt samspel mellan politisk dialog och utvecklingsdialog är av stor betydelse.

I Tanzania har dialogarbetet till exempel bidragit till att landet infört en lag som förbjuder mutor i valkampanjer, vilket var en fråga som drevs av Sverige inom ramen för dialogen i budgetstödsprocessen. Vilken effekt ett sådant resultat får på lång sikt är svårt att avgöra, inte minst då förutsättningarna för demokrati och mänskliga rättigheter kan skifta snabbt. En väl strukturerad och planerad dialog med samarbetspartner på olika nivåer är dock en framgångsfaktor för måluppfyllelse.

Ägarskap, kapacitet och politisk vilja

Det är avgörande att göra en bra bedömning av sammanhanget i det land eller område där biståndet ska verka.

Det gäller inte minst den politiska viljan och utrymmet – eller bristen på detta – till förändringar och utvecklingsarbete i ett land. I ett politiskt klimat där reformer inte backas upp, eller rentav motarbetas, är det svårt att motivera ett ökat ansvarstagande i arbetet. I både Tanzania och Zambia är strategimålen baserade på regeringarnas egna utvecklingsprogram, vilket ställer krav på den politiska reformviljan för att uppnå både strategimålen och målen för enskilda insatser.

Även kapaciteten att utföra arbetet är betydelsefull. Det gäller inte bara ländernas egna institutioner, utan även andra samarbetspartners kapacitet. I Sudan är problemen bland annat kopplade till samarbetet med multilaterala aktörer. Där har i stället fonder som administrerats av konsultföretag varit mycket framgångsrika.

Sida arbetar aktivt med det internationella åtagandet att öka biståndseffektiviteten genom att i stor utsträckning använda samarbetslandets system och öka användningen av programbaserat stöd. Detta stärker det lokala ägarskapet för utvecklingen samtidigt som det ökar Sidas beroende av andra givare och den politiska reformviljan i samarbetsländerna.

Vägen till minskad fattigdom kan se olika ut beroende på var insatserna ska göra nytta. Årets resultatbilaga visar på flera exempel på detta.

Slutsatser

Sida är en av de givare som konsekvent integrerar ett rättighetsperspektiv i insatser och dialog. Myndighetens erfarenhet är att fattiga människors deltagande och möjligheter att påverka i insatser som berör dem ökar när rättighetsperspektivets principer används. Rättighetsperspektivet kan dessutom bana väg för att diskutera hur biståndets olika tvärfrågor kan integreras.

Sidas erfarenhet visar också att risker för korruption kan minskas genom att myndigheter i samarbetsländerna på central och lokal nivå ökar öppenheten och insynen kring sitt arbete.

Att använda rättighetsperspektivet som analys- och metodverktyg hjälper Sida att få en tydlig bild av lokala förhållanden och fattiga människors situation. I politiskt känsliga miljöer där Sida arbetar kan dialog kring rättighetsperspektivet fungera som en möjlig öppning när dialog kring specifika människorätts- eller demokratifrågor blir alltför politiskt känsliga.

Analysen av Sidas tematiska arbete med demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter mynnar ut i sju övergripande slutsatser kring Sidas roll och hur bättre resultat kan uppnås. De handlar om vilka arbetssätt biståndsformer och metoder som är strategiska och taktiska i såväl Sidas samlade insatser som i dialogarbetet och hur de kan följas upp och utvärderas.

1. *Sammanhanget är allt – analys en förutsättning*
När Sida känner till de lokala förhållandena kan myndigheten bättre bedöma vilka slags insatser, arbetssätt och dialogfrågor som är mest relevanta och effektiva för policyns underområden.
2. *Breda ansatser och olika verktyg ger ett mervärde*
Utifrån öppningar som Sida identifierar kan myndigheten göra genomtänkta och strategiska val om vilken roll just Sida ska spela.
3. *Flexibilitet, långsiktighet och uthållighet ger framgång*
Innovativa arbetsätt och flexibla lösningar behöver kombineras med uthålligt arbete om målen för samarbetet ska kunna uppnås.
4. *Nationellt ansvarsutkrävande – stöd hela kedjan*
Sidas erfarenhet är att det är effektivt att arbeta med hela kedjan av ansvarsutkrävande institutioner och aktörer. Det är också effektivt att förmedla stöd i former som stärker ett bredare lokalt ägarskap.
5. *Politiskt känsliga frågor ställer särskilda krav*
Sidas erfarenhet är att uthållighet, långsiktighet och kunskap om de lokala sammanhangen är särskilt viktiga för att nå framgång i arbetet med politiskt känsliga frågor.
6. *Riskanalys och riskhantering skapar hållbara resultat*
Det går inte att undvika risker i de komplicerade miljöer Sida arbetar i. Det är därför avgörande att fortsätta att utveckla metoder för att analysera och hantera risker.
7. *Resultatstyrning ger utmaningar och möjligheter*
Realistiska målformuleringar och användandet av processindikatorer och ”baselines” förbättrar resultatstyrningen.

De här slutsatserna gäller även för arbetet med ett specifikt land. Men i resultatgenomgången av samarbetena i Sudan, Tanzania, Zambia samt Västbanken och Gaza har Sida också kunnat dra specifika slutsatser för arbetet med en strategi – åtta som mynnar ut i tydliga utmaningar och lika många som är framgångsfaktorer.

Utmaningar i genomförandet av en strategi

- Strategi- och sektormål med för hög abstraktionsnivå, otydliga målhierarkier eller för detaljerad styrning i strategin.
- Svag politisk reformvilja hos samarbetslandet.
- Stor risk för korruption i samarbetsländerna.
- Bristande genomförandekapacitet i landet samt hos samarbetspartners.
- Bristande ansvarstagande i den statliga förvaltningen.
- Hög grad av risktagande i konfliktländer.
- Förseningar i genomförandet.
- Bristande intern styrning och kontroll hos samarbetspartners vad gäller planering, genomförande, uppföljning och rapportering.

Framgångsfaktorer i genomförandet av en strategi

- En systematisk och planerad dialog med samarbetspartner på olika nivåer.
- Ett effektiv dialog samt samspel mellan insatsfinansiering och dialog.
- En fokuserad insatsportfölj inom respektive sektor avseende mål.
- Användning av olika verktyg och stödformer i insatsportföljen med bibehållen målfokusering.
- Ökad möjlighet till flexibilitet i strategiernas genomförande.
- Genomförd riskanalys på strateginivå och i insatshanteringen.
- En kvalitetsmässig bedömning av och en tillfredsställande intern styrning och kontroll hos samarbetsparten.
- Ett långsiktigt engagemang i samarbetslandet då förändringsarbete tar tid.

Del 1 – Tema: Demokrati och mänskliga rättigheter

I Moçambique får allt fler människor laglig rätt till sin mark. Genom ekonomiska föreningar i byarna som Sida stött får byborna tillgång till finansiering och lån. Tecla David i Sussundenge har öppnat eget och försäljningen går bra. För henne var det avgörande att ha papper på att sin rätt till marken för att våga satsa.

Foto: Klas Palm

3. Bakgrund och statistik



3. ÖKAT STÖD FÖR DEMOKRATI OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Satsningar på demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter stod 2011 för 28 procent av Sidas samlade utbetalningar. Här redovisar och analyserar Sida resultat och lärdomar av verksamheten.

3.1 Inledning och underlag

Demokrati och mänskliga rättigheter handlar om att människor ska bli lika behandlade och kunna påverka sina liv och det samhälle de lever i. Det innebär bland annat att ingen ska diskrimineras på grund av kön, sexuell läggning, ålder, funktionsnedsättning, etnisk tillhörighet, trosuppfattning eller politisk tillhörighet.

Det handlar om att makten i samhället och de statliga resurserna fördelas rättvist så att alla medborgare får möjlighet att både påverka och ta del av samhällets olika funktioner och tjänster. På så sätt har demokratisk utveckling, ökad jämställdhet och respekt för de mänskliga rättigheterna stor betydelse i arbetet mot fattigdom.

2011 kommer att gå till historien som ett år fullt av omvälvande händelser i en rad länder i Europas närområde, vilket för lång tid framöver sannolikt kommer att påverka även Sidas arbete. Inom både EU och delar av FN syns redan ett tydligt ökat fokus på att stärka arbetet kring demokrati och mänskliga rättigheter.¹

Andelen auktoritära stater har minskat betydligt de senaste 30 åren och en majoritet av världens länder styrs i dag av i stort sett demokratiskt valda regeringar. För sjätte året i rad överstiger dock antalet länder där respekten för flera medborgerliga och politiska rättigheter försämrats antalet länder där den förbättrats. Försämringarna rör framförallt yttrandefrihet – inklusive sociala medier, religionsfrihet, organisations- och mötesfrihet, akademiskt oberoende och rättsstatens principer.² I flera av Sveriges samarbets-

länder brister respekten för de mänskliga rättigheterna och möjligheten till politiskt deltagande och ansvarsutkrävande.

Många unga demokratier är fattiga och står inför att bygga både ett nytt styrelseskick och själva statsapparaten samtidigt. Det är därför viktigt att biståndsgivare har realistiska förväntningar på vad så pass bräckliga politiska system kan klara av, i alla fall på kort sikt.³

Kampen mot terrorism innebär att vissa typer av brott mot de mänskliga rättigheterna har ökat.⁴ Det finns en allt tydligare tendens att regeringar som tidigare varit förespråkare för mänskliga rättigheter och demokratiska värden, nu är betydligt tystare och mindre villiga att ta strid för dessa grundläggande värden. Trenden beror, enligt MR-organisationer, på geopolitiska förändringar inklusive nya stormakter och ökad konkurrens om marknader och tillgång på naturresurser.⁵

Manöverutrymmet för civilsamhällesorganisationer har minskat i flera stater under de senaste åren. Det kan handla om begränsningar i att få ta emot bistånd, höga trösklar för att få registrera eller driva en organisation, eller ett nästintill totalt stopp för påverkansarbete. Enligt flera organisationer samarbetar auktoritära regimer kring sådana repressiva lagar och tillämpningar.⁶

Sida arbetar i vitt skilda miljöer – i stabila stater såväl som i stater som är påverkade av väpnade strider eller organiserad brottslighet. Varje sammanhang präglar förutsättningarna för demokratisering, ökad respekt för mänskliga rättigheter och utveckling av en offentlig förvaltning i allmänhetens tjänst.⁷

1 European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament and the Council, Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action – Towards a More Effective Approach, COM (2011) 866 final, s.5.
2 Freedom in the World 2012: The Arab Uprisings and their Global Repercussions: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world.2012>, s.1, 2 och 4 samt tabellerna Gains and Declines in Aggregate Scores, 2002–2011 och Electoral Democracies, 1989–2011, tillgängliga via samma länk.

3 Rocha Menocal, Alina. Analyzing the Relationship between Democracy and Development. Commonwealth Good Governance 2011/2012, s.24–25.

4 FN:s specialrapportör för de mänskliga rättigheterna i kampen mot terrorism, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11430&LangID=E>.

5 Human Rights Watch World Report 2011, A Facade of Action, s.2.

6 Sida, Promemoria, Hotet mot civilsamhället växer – men det finns motkrafter, 2011-09-20 och Sida reserapport, 2010-04-07, s.4.

7 <http://www.globalbarometer.net/GBSpardemo.final.pdf>, s.15.

I och med att Sverige antog politiken för global utveckling (PGU)¹ 2003, slog riksdagen fast att utvecklingssamarbetet, liksom andra politikområden, ska sätta fattiga människor i fokus och att respekten för individers mänskliga rättigheter är såväl ett mål i sig som ett medel för att uppnå hållbar utveckling och fred. Integreringen av detta så kallade rättighetsperspektiv är i dag en viktig beståndsdel av Sidas arbete och Sverige är en av de ledande givarna i det demokrati- och rättighetsbaserade utvecklingssamarbetet. Det gäller inte bara de delar av verksamheten vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter utan i lika stor utsträckning inom övriga huvudsektorer.²

3.1.1 Beskrivning av Sidas arbete

Sida har sedan ett par decennier gradvis utvecklat sitt arbetssätt med direktstöd till insatser för demokrati och mänskliga rättigheter. Myndigheten har arbetat länge med att utveckla kopplingarna mellan demokratisk utveckling, respekt för mänskliga rättigheter och utvecklingssamarbetet med utgångspunkt i internationella konventioner och deklarerationer.³

Sidas arbete med huvudinriktning på demokratisk utveckling och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna återfinns framförallt inom en av Sidas huvudsektorer: demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Därutöver integreras frågorna i Sidas arbete genom rättighetsperspektivet och genom att demokrati och mänskliga rättigheter utgör en av regeringens tre tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet.

Jämställdhet är en egen tematisk prioritering och arbetet redovisades i 2010 års resultatbilaga. Samtidigt ingår jämställdhet i huvudsektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Policyn om demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter genomsyras såväl av icke-diskriminering som av ett särskilt fokus på att stärka kvinnors rättigheter och främja deras politiska deltagande. Kvinnors reella makt och inflytande i beslutsfattande, lagstiftning, kontroll och konflikthantering lyfts fram.⁴

År 2011 gick knappt 4,6 miljarder kronor av det bilaterala utvecklingssamarbetet genom Sida till sektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställd-

het. Trenden har varit stadigt uppåtående det senaste decenniet.⁵

Sektorn är Sidas största med 28 procent av de samlade utbetalningarna under 2011 och har en stor spännvidd av insatser och samarbetspartner. Samarbetspartner kan vara allt ifrån barfotajurister⁶, en skattemyndighet, ett fackförbund för journalister, till ett parlament eller en global organisation som arbetar med rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Arbetet för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet står inför liknande möjligheter och utmaningar som andra ämnesområden, samtidigt som det skiljer sig åt på flera sätt. Sektorn är betydligt mer politisk än andra sektorer då den rör känsliga frågor om hur politisk makt ska förhandlas, fördelas och utövas eller hur invanda mönster av omfattande åtals- och straffrihet ska kunna brytas.

En annan skillnad jämfört med andra sektorer är att insatser, just på grund av sin politiskt känsliga karaktär, ofta motarbetas av intressen på global, regional, central eller lokal nivå – öppet eller i det fördolda.

Åtgärder för att stärka den demokratiska samhällsstyrningen ingår i de flesta samarbetsländerns planer för fattigdomsminskning. Eftersom arbetet är politiskt känsligt krävs ofta flera metoder, kanaler och stödformer där Sida samarbetar med många olika aktörer. Dessa innefattar regeringar i samarbetsländerna, FN och andra internationella organisationer, Världsbanken och andra utvecklingsbanker, EU samt organisationer inom det civila samhället.

2010 beslutade regeringen om en policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter – *Förändring för frihet* – som ger ökad vägledning för hur Sida ska prioritera arbetet med demokrati och mänskliga rättigheter, samt utveckla arbetet med rättighetsperspektivet. Policyn är uppdelad i tre fokusområden som var och ett indelas i ett antal prioriterade områden för Sidas arbete med demokrati och mänskliga rättigheter mellan 2010–2014. Dessa är:

Fokusområde 1: De medborgerliga och politiska rättigheterna

Prioriteringar:

- Stärk yttrandefrihet och framväxten av fria oberoende medier.
- Utnyttja informations- och kommunikationsteknologi.
- Säkra rösträtten och deltagandet.

1 Betänkande, UU/2003/04: UU3 Sveriges politik för global utveckling: http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GR01UU3.

2 OECD publishing, The Development Dimension, Integrating Human Rights into Development, Donor approaches, experiences and challenges, s.93-102.

3 OECD publishing, The Development Dimension, Integrating Human Rights into Development, Donor approaches, experiences and challenges, s.94.

4 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, 2010.

5 Se statistikavsnittet nedan i detta kapitel.

6 "Barfotajurister" är en benämning som används för personer med viss grundläggande juridisk skolning för att kunna hjälpa och orientera människor i enklare juridiska spörsmål.

Fokusområde 2: Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer

Prioriteringar:

- Stärka statens försvar av de mänskliga rättigheterna.
- Stöd hela valprocessen.
- Stärk parlamenten.
- Stimulera framväxten av demokratiska partisystem.
- Främja en väl fungerande förvaltning, på central, regional och lokal nivå.
- Motverka korruption.
- Utveckla ett fungerande rättsväsende.

Fokusområde 3: Demokratiseringsaktörer

Prioriteringar:

- Bidra till ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle.
- Skydda försvarare av mänskliga rättigheter.
- Stärka kvinnors rättigheter och främja deras politiska deltagande.

3.1.2 Uppdrag och underlag för resultatbilagan

I regeringens anvisningar (per 30 juni 2011) till Sida gavs myndigheten i uppdrag att redovisa och analysera resultat av den verksamhet vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna.

Ett urval av enskilda insatser ska illustrera verksamheten. Dessutom ska Sida beskriva tillämpningen av rättighetsperspektivet och ge exempel från olika regioner och sektorer.¹

Redovisning och analys ska ske mot bakgrund av de prioriteringar som anges i policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter 2010–2014.² De specifika insatser som redovisas relateras därför inte primärt mot de mål som satts upp i samarbetsstrategin utan framförallt mot den relevans de har för policyns tre fokusområden.

Ett slumpmässigt urval, kompletterat enligt uppdraget med några strategiskt valda insatser för att säkerställa att relevanta typer av insatser och regioner täcks in, ger en beskrivning och analys av 24 insatser av huvudsektorns totala 1 233.³ Dessa insatser står för knappt 2 procent i antal och 2 procent av utbetalad volym 2011.

De 24 insatserna visar tydligt på den bredd av frågor, processer, metoder och aktörer som finns inom

sektorn. De är konkreta och belysande exempel för alla de prioriteringar som anges för fokusområdena. Det går dock inte att dra generella slutsatser på en aggregerad nivå på basis av detta begränsade urval. Sida har därför valt att inte jämföra de individuella insatserna vad gäller relevans, måluppfyllelse och hållbarhet. Däremot kan insatserna användas för att illustrera övergripande slutsatser och lärdomar av Sidas samlade kunskap inom området samt aktuella strategiska utvärderingar och studier.

Sidas resultatbilaga har fokuserat på myndighetens erfarenheter och lärdomar kompletterade med strategiska utvärderingar.⁴

Sida har valt att i utökad utsträckning använda sig av den årliga rapportering som sker i form av strategi- och verksamhetsrapporter.

3.1.3 Att redovisa resultat

Sida ger inom området demokrati och mänskliga rättigheter stöd till inhemska processer där det finansiella och tekniska stödet genom utvecklingsarbetet endast utgör en del. Samarbetspartnern har huvudansvaret för att planera, genomföra och följa upp arbetet. I de flesta program eller projekt ingår Sida som en av flera givare, så resultat kopplade till det specifikt svenska stödet går sällan att skilja från helheten.

I sin skrivelse till riksdagen om biståndets resultat 2009 konstaterar också regeringen att det i de flesta fall inte är möjligt att visa på resultat kopplade till just det svenska utvecklingsarbetet.⁵

Sedan 1995 har Sida publicerat mer än 750 utvärderingar, varav drygt 180 rör huvudsektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet.⁶ Därtill kommer utvärderingar genomförda av Sveriges ambassader, liksom de dryga 10 utvärderingar om huvudsektorn som Institutet för utvärdering av utvecklingsarbetet (Sadev) publicerat sedan 2006.⁷ Sida har även medverkat i flera centrala givargemensamma utvärderingar under de senaste åren. De handlar om centrala underområden i huvudsektorn som anti-korruption, offentlig finansiell styrning, reform av statsförvaltning, och generellt budgetstöd.

Det är i regel svårare att redovisa resultat inom detta område jämfört med andra, eftersom stöd till demokrati och mänskliga rättigheter till stor del

1 Regeringsbeslut UF2011/39469/UD/STYR, Anvisningar för resultatbilagan till årsredovisningen för 2011 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida).

2 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingsarbete 2010–2014, 2010.

3 Sida, Statistiskt underlag för resultatbilagens tematiska del 2011.

4 Institutet för utvärdering av utvecklingsarbetet (Sadev) har också fått i uppdrag att genomföra en separat utvärdering av resultat av det bistånd vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter.

5 Regeringens skrivelse om biståndets resultat 2008/09:189, s.14.

6 <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Publikationsdatabas>.

7 <http://www.sadev.se>.

handlar om att ändra attityder och beteenden.¹ Förändringar sker över lång tid och påverkas av en mängd olika faktorer.

Statskontoret visar i utvärderingen om styrningen av den svenska biståndspolitiken att målen i styrdokumentet vad gäller området demokrati och mänskliga rättigheter upplevs som mycket övergripande.² För att kunna arbeta mer resultatnriktat bör målen formuleras så att de ligger nära verksamheten och är uppföljningsbara.

Sida har valt att fokusera slutsatserna för den tematiska delen av resultatbilagan på vilka arbetssätt, biståndsformer och metoder som verkar fungera och varför. Statskontoret konstaterar i sin rapport att analyser om vilka typer av insatser och samarbete som leder till långsiktiga och bestående positiva effekter skulle kunna utgöra en utgångspunkt för lärandet.³

En särskild utmaning för resultatredovisningen är att arbetet på Sveriges ambassader sker integrerat och att det sällan går att särskilja Sidas resultat från regeringskansliets. Detta är särskilt tydligt i det påverkansarbete som sker genom dialog.

3.1.4 Kvalitetssäkring

Resultatbilagens tematiska del har granskats och kvalitetssäkrats av Sidas utvärderingsenhet, statistiker, kommunikationsavdelning i tillägg till de formella chefsleden i linjeorganisationen. Detta har gjorts utifrån Riksrevisionens tidigare rekommendationer och Sidas egna erfarenheter av styrning och kontroll.⁴

3.2 Statistik

För Sidas omfattande arbete med demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet finns mycket och intressant statistiskt underlag att presentera.⁵

Samtidigt bör statistik hanteras och analyseras med varsamhet. Sida är en myndighet med en komplex verksamhet och ett decentraliserat klassificeringssystem av insatser. Även med vägledning i Sidas statistikhandbok⁶ finns det utrymme för subjektiva bedömningar och därmed skillnader i klassificeringen.

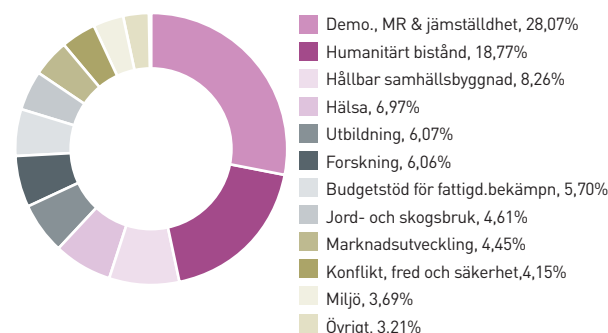
Myndigheten är väl medveten om denna problematik och gör regelbundet kvalitetssäkringar, den senaste 2010 då alla sektorkoder för pågående insatser kontrollerades och vid behov reviderades.

För att kunna ge en överblick över längre trender och förändringar mellan Sidas tolv huvudsektorer och inom huvudsektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet presenteras statistik från en tioårsperiod. Eftersom kodningen delvis förändrats under denna period – där den nu gällande sektor-kodningen använts sedan 2005 – måste informationen från de tidiga åren hanteras med försiktighet. Vissa trender kan dock skönjas och ges troliga förklaringar. Dessa trender och förklaringar har diskuterats med Sidas medarbetare med lång erfarenhet av arbete inom sektorn och med Sidas statistiker.

Huvudsektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet

Sida delar in verksamheten i 12 huvudsektorer, som i sin tur består av flera delsektorer. Huvudsektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet är Sidas största sektor och stod 2011 för 28 procent av biståndsvolymen. Sektorns andel har ökat successivt, från 19 procent 2002.

Figur 1. Andel av Sidas kostnader per huvudsektor 2011, %



Se även tabell 4 och 5 i slutet av kapitlet.

Det är intressant att se utvecklingen över tid för både andel av helheten och i reella belopp. 2002 stod sektorn alltså för 19 procent av den totala volymen och var redan då Sidas största sektor. Biståndsbudgeten har ökat och de 2,2 miljarder kronor som sektorn stod för 2002 har mer än fördubblats till 2011, då cirka 4,6 miljarder kronor betalades ut för insatser inom sektorn.

Att sektorn är högt prioriterad sågs bland annat när den kraftiga ökningen av den totala biståndsbudgeten 2009 med 1,3 miljarder kronor gav ett ökat stöd till insatser för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet med 950 miljoner. Året därpå 2010 blev det återigen en stor förändring, då biståndsbudgeten på grund av det försämrade ekonomiska läget i

1 Carothers, Thomas och de Gramont, Diane. Aiding Governance in Developing Countries – Progress Amid Uncertainties, Carnegie Endowment for International Peace, 2011, s.21–22.

2 Statskontoret; Styrning av svensk biståndspolitik, En utvärdering, 2011, s.85.

3 Statskontoret; Styrning av svensk biståndspolitik, En utvärdering, 2011, s.99.

4 Riksrevisionen, Revisionsrapport av Sidas årsredovisning 2010 samt brister i den interna styrningen och kontrollen, 2011-04-04, s.7.

5 All statistik som presenteras kommer från Sidas ekonomi- och planeringssystem. Sida, Statistiskt underlag för resultatbilagens tematiska del 2011.

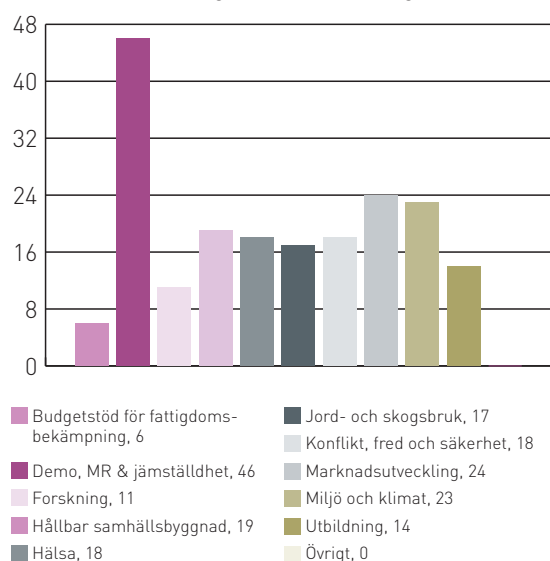
6 Sidas nya statistikhandbok 2010.

Sverige minskade med 1,5 miljarder kronor. Sektorn för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet minskade dock endast med 400 miljoner kronor.

Sektorer i 48 land- och regionstrategier av 2011

Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet finns med som en av oftast tre sektorer eller strategiområden i nästan alla aktuella samarbetsstrategier för länder och regioner.

Figur 2. **Sektorer i land- och regionstrategier 2011**, antal strategier där sektorn ingår



Denna figur bygger på den översyn som gjordes som del av Sidas uppdrag kring ämnesfokuseringen 2011. Det humanitära biståndet ligger utanför fokuseringen till tre sektorer och redovisas därför inte.

Inom huvudsektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet

Huvudsektorn har 16 delsektorer med koder, vilka bygger på den klassificering av sektorer som görs av OECD:s utvecklingskommitté (DAC). Dessa sektorkoder används av de flesta andra givarländer och från och med 2005 av Sida.¹

- 15110 Offentlig sektor, politik och förvaltning
- 15111 Offentlig finansiell styrning
- 15112 Decentralisering, regional och lokal demokrati
- 15113 Anti-korruptionsorganisationer och institutioner
- 15130 Rättsväsende
- 15150 Demokratiskt deltagande och civila samhället

- 15151 Valstöd
- 15152 Parlament och politiska partier
- 15153 Media och fritt informationsflöde
- 15160 Mänskliga rättigheter
- 15170 Kvinnorätsorganisationer, institutioner för jämställdhet
- 16020 Sysselsättningspolitik och förvaltning
- 16050 Insatser för grundläggande samhällsservice som täcker flera sektorer
- 16061 Kultur och fritidssysselsättning
- 16062 Statistisk kapacitetsuppbyggnad
- 22030 Radio, telefoni och tryckta medier

Denna indelning utvecklas över tid och några sektorer har tillkommit eller bytt namn under den tioårsperiod som presenteras. Eftersom delsektorerna i stora drag ändå motsvarar tidigare indelning så går det att göra jämförelse över tid, men med viss varsamhet.

Förändringar för de olika delsektorerna inom huvudsektorn

Vissa skillnader över tid beror på omflyttningar mellan sektorkoder och tillkomsten av nya koder. Det finns också överlappningar mellan vissa delsektorer, vilket innebär att liknande insatser kan ha klassats delvis olika och att fleråriga insatser kan ha klassats på olika sätt under olika avtalsperioder.

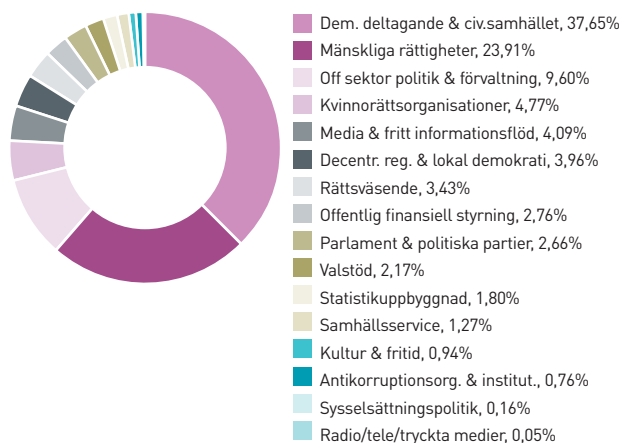
Inom den största delsektorn *demokratiskt deltagande och civila samhället* ryms även många organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter. En betydande del av denna delsektor utgörs av bidrag till de svenska organisationer som har ramavtal med Sida. Den stora ökningen de senaste åren, både i volym och som andel av hela sektorn, beror bland annat på höjda rambidrag till svenska organisationer, nya stöd via demokratiseringen samt stora stöd till civila samhället och deltagande i länder som Afghanistan.

Stöd till *mänskliga rättigheter* har minskat sin andel av sektorn, men här finns en viss osäkerhet eftersom MR-insatser också kan ha klassats som demokratiskt deltagande och civila samhället eller ibland under rättsväsende. Den stora ökningen i utbetalda medel 2009 berodde framförallt på tre större ettåriga stöd till Afghanistan. 2011 påbörjades nya större insatser i flera länder eller globalt.

Det är problematiskt att såväl denna som föregående delsektor är så övergripande. Det är svårt att identifiera hur stort stöd som går till arbete med vissa specifika rättigheter eller med vissa gruppers rättigheter i statistiken för mänskliga rättigheter. Manuella och arbetskrävande handgrepp krävs ofta för att

¹ Sidas NYA statistikhandbok 2010, s.19.

Figur 3. **Andel av demo/MR/jäm-sektorn per 16 delsektorer, 2011, %**



kunna ge en rättvisande bild. Eftersom det skiljer sig avsevärt mellan olika huvudsektorer, där vissa har många smala och detaljerade delsektorer så bör en fortsatt diskussion föras om denna fråga inom ramen för DAC:s samarbete för statistik.

De två största delsektorerna kan påverkas av att Sida eftersträvar stora och breda insatser och väljer en klassificering som demokratiskt deltagande och

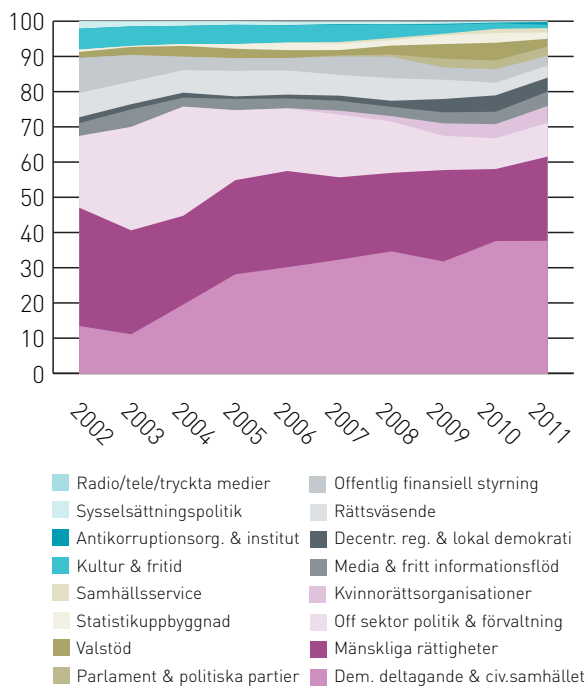
civilsamhälle som framstår som heltäckande. Detta trots att insatsen kanske avser såväl politiska partier och parlamentet, som stöd till medier.

Offentlig sektor, politik och förvaltning. Andelen av sektorn har mer än halverats på tio år. Klassificeringen av insatser inom de angränsande områdena offentlig förvaltning, offentlig finansiell styrning, decentralisering och anti-korruption har varit ganska flytande. Sida ger stöd till fyra stora reformer – förvaltning, offentlig finansiell styrning, rättsväsendet och decentralisering. Om dessa fyra delsektorer ses som en helhet så blir sannolikt inte felkällan så stor över tid. Här blir vikten av att se till både volym och andel särskilt viktig. Dessa delsektorer stod tillsammans 2011 för nästan exakt samma volym som 2002, men under tioårsperioden har en halvering skett av deras sammantagna andel av sektorn.

Koden för *kvinnorättsorganisationer* introducerades relativt nyligen. Den successiva ökningen beror dels på en del nya stöd, dels på att organisationer som arbetar med kvinnors rättigheter omklassificerats från delsektorerna mänskliga rättigheter eller demokratiskt deltagande och civila samhället.

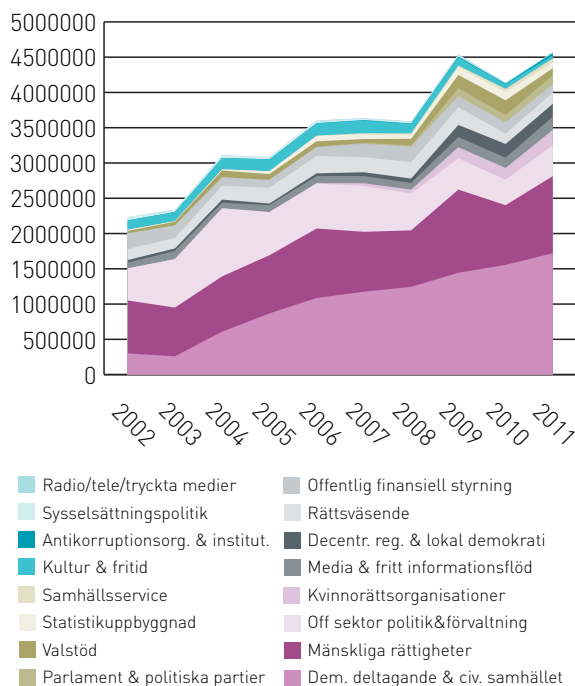
Stödet till *media och fritt informationsflöde* har mer än fördubblats under tioårsperioden och man ser också en ökning de senaste åren när detta område blivit en

Figur 4. **Andel av demo/MR/jäm-sektorn per 16 delsektorer, 2002–2011, %**



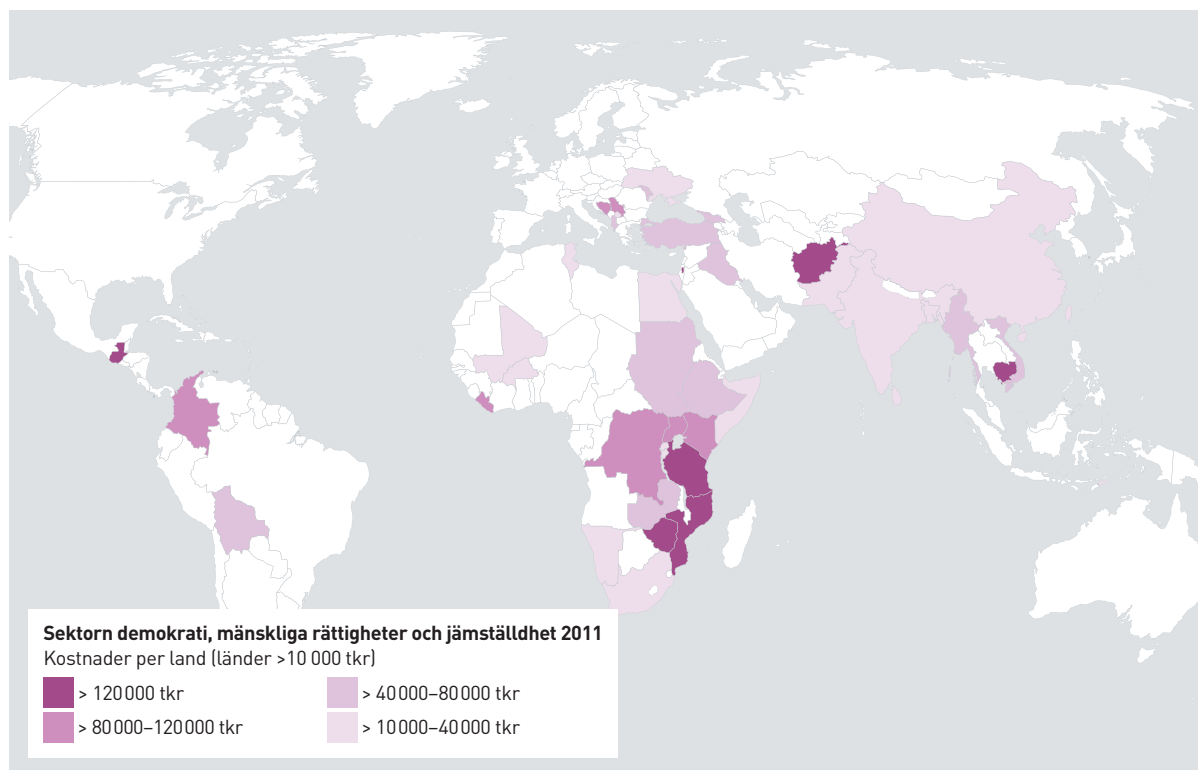
Se även tabell 6 och 7 i slutet av kapitlet.

Figur 5. **Kostnader per delsektor inom demo/MR/jäm-sektorn 2002–2011, tkr**

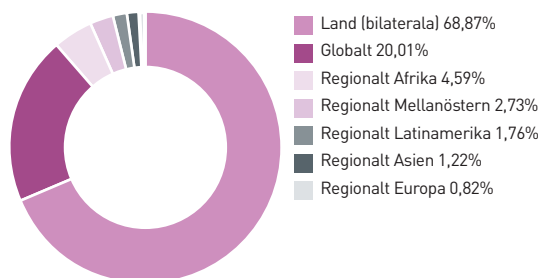


Se även tabell 6 och 7 i slutet av kapitlet.

Stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, 2011



Figur 6. Andel av demo/MR/jäm-sektorn per bilateralt, regionalt, globalt 2011, %



tydligare politisk prioritering. Flera nya stöd har tillkommit inom ramen för demokratisatsningen.

Ökningen för *decentraliseringsinsatser* de senaste åren kan dels förklaras med stöd till några stora decentraliseringsreformer, dels med att en del insatser tidigare har klassificerats som offentlig förvaltning, men omkodats. Civilsamhällesorganisationers arbete inom ramen för decentraliseringsreformer kan återfinnas under delsektorn demokratiskt deltagande. En del av det stöd som gäller decentralisering återfinns också under andra huvudsektorer.

Efter några år av en uppåtgående trend med ökade volymer är stödet till *rättsväsendet* nu tillbaka på samma nivå som i början av tioårsperioden. Detta beror på att vissa parlamentsstöd låg här tidigare,

Tabell 1. Stöd till Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, 2011
Totala kostnader: 4 570 491 tkr

Topp 10 länder		tkr
1	Afghanistan	295587
2	Västbanken och Gaza	162254
3	Moçambique	153230
4	Kambodja	145271
5	Tanzania	144083
6	Zimbabwe	141484
7	Guatemala	122948
8	Liberia	116565
9	Uganda	106480
10	Colombia	103651

men nu ligger under egen sektorkod och att några större rättstödsinsatser nyligen avslutats.

Offentlig finansiell styrning. Arbetet med offentlig finansiell styrning är delvis kopplat till budgetstödförmen och förändringar i omfång kan bero på ökad eller minskad förekomst av denna biståndsform.

Parlament och politiska partier. Denna sektorkod är relativt ny. Stödet till svenska partianknutna organisationer (PAO) har tidigare klassificerats som demokratiskt deltagande och civila samhället och inte förrän

2009 lagts under denna kod, varför en tydlig uppgång syns då. Stödet till PAO ökade dock redan 2006 från 24 till 44 miljoner kronor och har sedan 2007 legat på 75 miljoner kronor per år.

Valstöd är naturligtvis beroende på valprocesser i Sidas samarbetsländer. Under 2009–2010 utgick stora stöd till valen i bland annat Sudan, Liberia och Afghanistan.

Sida har under lång tid stött uppbyggnad av institutioner och system för *statistik*. Dessa insatser har ibland tidigare klassats som offentlig förvaltning. Ökningen 2009–2010 beror på omklassificeringar och en del nya eller ökande stöd. Inom reformsamarbete i Europa finns flera stöd, bland annat till folkräkningar.

Insatser för grundläggande samhällsservice som täcker flera sektorer. Detta är en liten men något ökande delsektor. Det pågår en diskussion om att flytta den till en annan huvudsektor. Inom DAC ligger den just inom en sektor som behandlar övrig samhällsservice och samhällelig infrastruktur.

Kultur och fritid visar en tydlig och markant nedgång, både i volym och andel av huvudsektorn. Sverige fasar ut biståndet till flera länder och regioner där kultursamarbete ingått och det ingår inte i de nya beslutade samarbetsstrategierna. Sektorkoncentrationen och arbetet för att ha färre och längre program-baserade stöd har påverkat, då många stöd inom denna delsektor gått till mindre projekt. Vissa delar av kultursamarbete som handlar om yttrandefrihet kan återfinnas under andra delsektorer.

Anti-korruptionsorganisationer. Här ligger endast stödet till organisationer och institutioner som arbetar specifikt med anti-korruption vilket inte skall ses som någon indikator på det totala anti-korruptionsarbetet. En betydande del av arbetet mot korruption ligger under offentlig sektor, politik och förvaltning, offentlig finansiell förvaltning och under rättsväsendet. Dessutom visar forskning att deltagande och ansvarsutkrävande underifrån är helt avgörande för förändringar av en korrupt miljö. Därför är stödet till medier, parlament, politiska partier, demokratiskt deltagande och civilsamhället av stor betydelse för arbetet mot korruption.

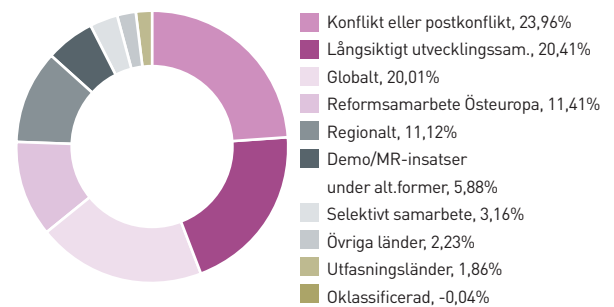
Sysselställningspolitik. Liten och starkt minskande delsektor med få insatser. Det pågår en diskussion om att denna delsektor borde flyttas till en annan huvudsektor.

Radio/tele/tryckta medier. Detta gäller stöd till radio- och tv-nät, utrustning; tidningar; tryckning och publicering. Det mesta och konstant ökande stödet till media som aktör ligger under delsektorn media och fritt informationsflöde.

Landkategorier

2008 införde regeringen en indelning av utvecklings-samarbetet i landkategorier.

Figur 7. Andel av demo/MR/jäm-sektorn per landkategori, 2011, %



Det är en tydlig ökning för insatser för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet såväl i konflikt/postkonflikt länder som globalt mellan 2008–2011. Även för det långsiktiga samarbetet ökar volymen och andelen, om än inte lika mycket. Detta återspeglar förändringarna mellan landkategorierna på en övergripande nivå.

De regionala insatserna står för en något minskande andel. Stöd till demokrati- och MR-insatser under alternativa former och till övriga länder ökade markant 2011, beroende på att bland annat demokratiseringen möjliggjort stöd i nya länder eller länder som fasats ut.

Tabell 2. Andel av demo/MR/jäm-sektorn per landkategori 2008–2011, %

Landkategori	2008	2009	2010	2011
Konflikt el postkonflikt	18,37	21,50	25,16	23,96
Långsiktigt utvecklings-samarbete	19,76	22,80	22,19	20,41
Globalt	14,73	16,76	16,45	20,01
Reformsamarbete Östeuropa	11,23	12,06	12,54	11,41
Regionalt	14,24	11,52	10,29	11,12
Demo/MR-insatser under alt. former	2,52	2,86	4,04	5,88
Selektivt samarbete	5,91	3,53	3,10	3,16
Övriga länder	2,07	1,87	1,47	2,23
Utfasningsländer	10,45	7,13	4,77	1,86
Oklassificerad	0,72	-0,01 ¹	-0,02 ¹	-0,04 ¹
Total	100	100	100	100

1 Återbetalningar ger ett negativt värde.

Tabell 3. Kostnader demo/MR/jäm-sektorn per landkategori 2002–2011, tkr

Landkategori	2008	2009	2010	2011
Konflikt el. postkonflikt	697218	976960	1043129	1095041
Långsiktigt utvecklingssamarbete	699429	1031036	918666	932885
Globalt	522578	763002	682229	914580
Reformsamarbete Östeuropa	400317	548188	520028	521688
Regionalt	504533	523686	426299	508042
Demo/MR-insatser under alt. former	89147	130071	167264	268642
Selektivt samarbete	206454	160605	126921	144280
Övriga länder	75603	84986	60835	101901
Utfasningsländer	371882	324076	197307	85176
oklassificerad	23410	-626	-2255	-1743
Total	3590571	4541984	4140422	4570491

Utfasningen av stöd i vissa länder sker i enlighet med planen om ökad landkoncentration.

Fokusområden

I policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter presenteras tre fokusområden:

1. Medborgerliga och politiska rättigheter (MPR)
2. Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer (DI)
3. Demokratiseringsaktörer (DA)

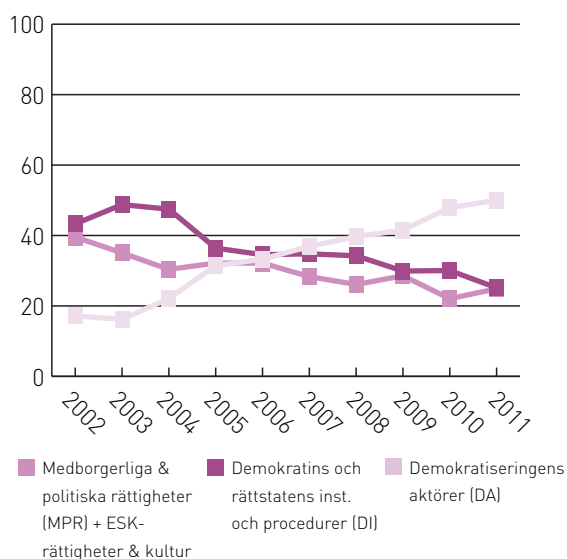
De 16 delsektorerna delades för resultatbilagan in under dessa fokusområden.

Observera att i statistiken som presenteras nedan så har fokusområde 1 kompletterats av insatser för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt kultursamarbetet för att ge en heltäckande bild av huvudsektorn. Det vill säga att hela delsektor mänskliga rättigheter samt delsektor kultur och fritidssysselsättning ingår.

Fokusområde 2 omfattar delsektorerna offentlig sektor, politik och förvaltning, offentlig finansiell styrning, decentralisering, regional och lokal demokrati, rättsväsende, valstöd, sysselsättningspolitik, samhällsservice som täcker flera sektorer samt statistikuppbyggnad.

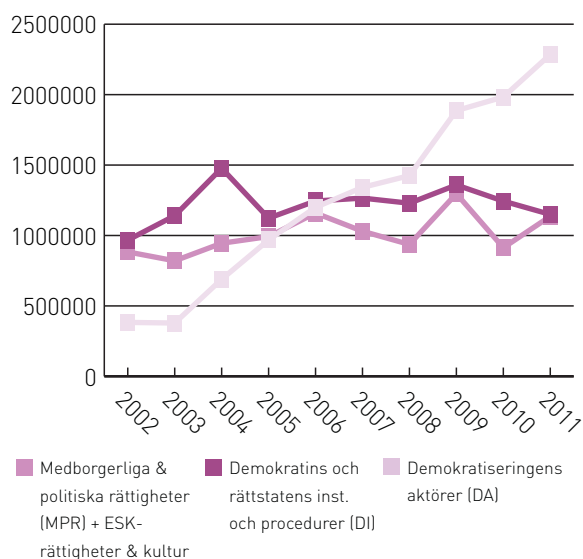
Slutligen ingår i fokusområde 3 anti-korruptions-

Figur 8. Andel av demo/MR/jäm-sektorn per fokusområde, 2002–2011, %



Se även tabell 8 och 9 i slutet av kapitlet.

Figur 9. Kostnader demo/MR/jäm-sektorn per fokusområde, 2002–2011, tkr



Se även tabell 8 och 9 i slutet av kapitlet.

organisationer och institutioner, demokratiskt deltagande och civila samhället, parlament och politiska partier, media och fritt informationsflöde, kvinnorrättsorganisationer samt radio/tele/tryckta medier.

Uifrån hur de olika delsektorerna har fördelats per fokusområden har fokusområdet demokratiseringens aktörer ökat markant under tioårsperioden och stod 2011 för knappt hälften av allt stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Stöd till fokusområdena demokratiseringens och rättsstatens institutioner och procedurer och mänskliga rättigheter har minskat och stod 2011 för cirka en fjärdedel var av sektorn.

Ett viktigt skäl till varför fokusområdet demokratiseringens aktörer ytterligare ökade 2009–2011 i jämförelse med de övriga två år är de nya insatser som tillkommit genom demokratiseringen.

Genomförandekanal

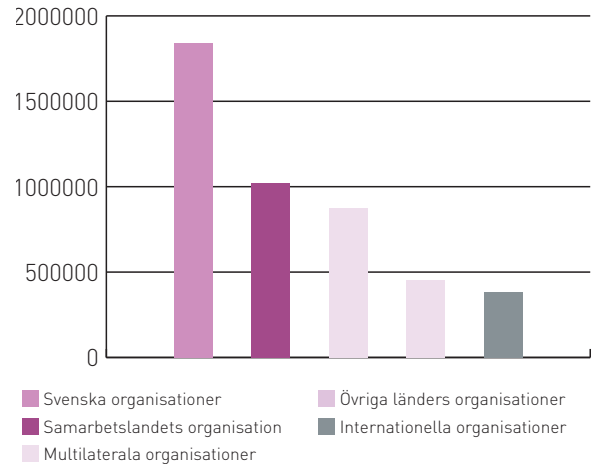
Inom huvudsektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet går stöd via flera olika genomförandekanaler, det vill säga den typ av organisationer som bistår Sidas samarbetspart i det praktiska genomförandet av ett program eller projekt.¹

En betydande del av stödet inom sektorn gick 2011 via svenska organisationer, 40 procent, att jämföra med 26 procent av den totala biståndsvolymen.

Samarbetslandets organisationer användes som genomförandekanal för 22 procent inom sektorn, vilket låg nära Sidas snitt på 23,5 procent. Stödet via multilaterala organisationer låg på 19 procent för sektorn vilket var betydligt lägre än de 30 procent som Sida som helhet kanaliserar genom dessa.

Slutligen stod övriga länders organisationer och internationella organisationer (bland annat globala MR-organisationer) för 10 respektive 8 procent inom sektorn att jämföra med 7,5 respektive 13 procent för hela biståndsvolymen.²

Figur 10. Genomförandekanal för stöd inom demo/MR/jäm-sektorn 2011, tkr



Jämförelse med OECD/DAC

Sidas och DAC:s huvudsektorer skiljer sig något åt. I Sidas huvudsektor demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet ingår 16 delsektorer medan DAC:s huvudsektor regeringen och det civila samhället endast innehåller 11 av dessa. De fem som skiljer är sysselsättningspolitik och förvaltning, insatser för grundläggande samhällsservice, kultur och fritidssystem, statistisk kapacitetsuppbyggnad och radio/television/tryckta medier. Dessa fem tillsammans stod dock 2011 för endast 4 procent av Sidas sektor för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, 165 miljoner kronor av totalt 4,6 miljarder.

Vid en jämförelse mellan Sida och andra bilaterala givare 2010, utifrån de 11 delsektorer som ingår i DAC:s sektor regeringen och det civila samhället, så ger Sida den största andelen av det totala biståndet till detta område (24,4 procent) tätt följt av Australien (23,1 procent) och Danmark (22,5 procent). Snittet inom DAC ligger på 11,9 procent. Lägst andel gav Grekland med 0,2 procent, Frankrike med 1,9 procent och Japan med 3,0 procent.³

1 Definition enligt Sidas NYA statistikhandbok 2010, s.51.

2 Sida, statistiskt underlag för resultatbilagans tematiska del 2011.

3 OECD/DAC statistics, Table 19, Aid by Major Purposes in 2010. [Data for 2011 not yet available].

Tabell 4. Andel av Sidas kostnader per huvudsektor 2002–2011, %

Huvudsektor ¹	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Demo., MR & jämställdhet	19,58	22,19	25,61	22,42	23,04	23,54	23,01	26,89	26,86	28,07
Humanitärt bistånd	8,65	9,19	9,56	12,19	12,19	12,11	15,24	15,23	17,66	18,77
Hållbar samhällsbyggnad	14,93	16,43	14,14	12,87	12,27	9,87	10,28	9,71	8,22	8,26
Hälsa	8,81	10,61	10,75	11,55	11,93	12,15	10,99	9,23	9,01	6,97
Utbildning	6,24	7,67	7,58	6,19	5,91	4,22	6,14	4,71	5,66	6,07
Forskning	5,03	5,55	6,36	6,27	6,06	6,56	6,40	6,36	6,24	6,06
Budgetstöd för fattigd.bekämpn.	4,08	4,80	4,81	5,27	5,51	6,25	6,59	5,57	5,60	5,70
Jord- och skogsbruk	7,07	6,69	4,99	5,75	5,87	6,41	5,59	4,88	5,04	4,61
Marknadsutveckling	4,35	3,81	3,44	4,26	3,97	4,44	3,28	4,82	4,04	4,45
Konflikt, fred och säkerhet	2,29	2,83	2,66	2,42	2,84	2,94	3,07	3,54	3,84	4,15
Miljö	2,49	2,92	2,54	2,72	3,38	4,20	4,07	4,78	4,29	3,69
Övrigt	16,48	7,30	7,57	8,10	7,04	7,31	5,36	4,29	3,54	3,21
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1 Sidas huvudsektorer har ändrats något över tid, men kodningen justeras bakåt så att den motsvarar dagens indelning.

Tabell 5. Kostnader per huvudsektor 2002–2011, tkr

Huvudsektor ¹	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Demo., MR & jämställdhet	2233620	2339303	3111860	3083799	3603921	3637237	3590571	4541984	4140422	4570491
Humanitärt bistånd	986870	969132	1161901	1676220	1907246	1871095	2378580	2571958	2721921	3056069
Hållbar samhällsbyggnad	1702754	1731913	1718071	1770405	1920239	1524990	1603433	1639296	1267427	1344880
Hälsa	1005380	1118331	1306158	1588543	1866147	1876634	1714199	1558806	1388235	1135106
Utbildning	711384	808170	920634	851331	924129	651602	958646	795762	871891	988194
Forskning	573881	585233	772997	862017	947746	1013864	998571	1073482	961980	986376
Budgetstöd för fattigd.bekämpn.	465053	506053	585087	725000	862000	966250	1027600	940000	863000	929000
Jord- och skogsbruk	806780	704988	606805	791357	918403	990288	871526	823700	776894	750097
Marknadsutveckling	495947	401650	418528	586295	621023	685690	511322	813755	622544	724193
Konflikt, fred och säkerhet	261171	297874	323341	332554	444418	454700	478501	597749	592632	675380
Miljö	284137	308263	308099	373495	528068	648878	634312	807262	660649	601576
Övrigt	1880439	769148	919505	1113591	1100910	1129850	835703	725351	545574	523412
Total	11407418	10540057	12152986	13754605	15644250	15451077	15602964	16889104	15413167	16284774

1 Sidas huvudsektorer har ändrats något över tid, men kodningen justeras bakåt så att den motsvarar dagens indelning.

Tabell 6. Andel av demo/MR/jäm-sektorn per 16 delsektorer 2002–2011, %

Delsektor	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dem. deltagande & civ. samhället	13,47	11,10	19,54	28,13	30,14	32,30	34,65	31,77	37,57	37,65
Mänskliga rättigheter ¹	33,60	29,51	25,21	26,73	27,33	23,37	22,29	25,96	20,45	23,91
Off sektor politik & förvaltning ¹	20,32	29,36	30,97	19,82	17,72	17,83	14,58	9,73	8,73	9,60
Kvinnorätsorganisationer ¹	0,00	0,00	0,06	0,08	0,12	1,10	1,52	3,53	4,01	4,77
Media & fritt informationsflöde ¹	3,68	5,00	2,53	3,16	2,77	2,79	2,63	3,13	3,53	4,09
Decentr. reg. & lokal demokrati	1,64	1,47	1,40	0,74	1,08	1,47	1,74	3,80	4,66	3,96
Rättsväsende	6,94	6,40	6,38	7,26	6,87	5,89	6,41	5,46	3,59	3,43
Offentlig finansiell styrning ¹	9,95	7,57	3,84	3,61	3,52	5,21	6,10	3,48	3,82	2,76
Parlament & politiska partier	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,36	0,62	2,53	2,48	2,66
Valstöd ¹	1,67	2,28	3,07	2,64	2,23	1,48	2,54	4,12	5,06	2,17
Statistikuppbyggnad	0,66	0,29	0,52	1,33	2,10	1,82	1,50	2,46	2,75	1,80
Samhällsservice	0,00	0,00	0,00	0,02	0,11	0,48	0,66	0,47	1,18	1,27
Kultur & fritid	5,95	5,55	5,16	5,46	4,84	4,96	3,79	2,59	1,61	0,94
Antikorruptionsorg. & institut.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,15	0,11	0,25	0,19	0,76
Sysselsättningspolitik	2,12	1,40	1,30	1,01	0,90	0,60	0,70	0,39	0,24	0,16
Radio/tele/tryckta medier	0,00	0,09	0,01	0,03	0,20	0,19	0,15	0,32	0,11	0,05
Totalt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

¹ I dessa delsektorer ingår stöd med äldre sektorkoder som enligt beslut skall räknas in.

Tabell 7. Kostnader inom demo/MR/jäm-sektorn per 16 delsektorer 2002–2011, tkr

Delsektor	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dem. deltagande & civ.samhället	300788	259580	608210	867398	1086264	1174860	1244170	1442851	1555390	1720910
Mänskliga rättigheter ¹	750476	690381	784385	824280	984855	849870	800470	1179294	846721	1093028
Off sektor politik & förvaltning ¹	453863	686790	963769	611117	638729	648536	523502	441783	361390	438568
Kvinnorätsorganisationer ¹	0	0	2000	2548	4240	40056	54741	160507	166122	217937
Media & fritt informationsflöde ¹	82216	116910	78632	97371	99952	101533	94360	142369	146306	187040
Decentr. reg. & lokal demokrati	36709	34298	43669	22692	39092	53505	62547	172817	193119	180912
Rättsväsende	155017	149758	198575	224004	247490	214233	230051	248107	148667	156901
Offentlig finansiell styrning ¹	222322	177047	119440	111178	126687	189573	219183	157941	158245	126186
Parlament & politiska partier	0	0	0	0	0	13000	22223	114998	102770	121777
Valstöd ¹	37200	53348	95549	81412	80462	53951	91255	187308	209698	99273
Statistikuppyggning	14768	6672	16140	40887	75815	66202	53762	111705	113789	82350
Samhällsservice	0	0	0	569	4041	17457	23787	21536	48977	57960
Kultur & fritid	132963	129813	160589	168222	174260	180282	136021	117476	66516	43098
Antikorruptionsorg. & institut	0	0	78	41	2262	5330	4070	11290	7918	34899
Sysselsättningspolitik	47298	32707	40444	31078	32575	21959	24991	17498	10137	7464
Radio/tele/tryckta medier	0	2000	380	1000	7196	6890	5440	14505	4655	2187
Totalt	2233620	2339303	3111860	3083799	3603921	3637237	3590571	4541984	4140422	4570491

¹ I dessa delsektorer ingår stöd med äldre sektorkoder som enligt beslut skall räknas in.

Tabell 8. Andel av demo/MR/jäm-sektorn per fokusområde, 2002–2011, %

Fokusområde	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Demokratiseringens aktörer (DA)	17,15	16,18	22,15	31,40	33,29	36,89	39,69	41,54	47,90	49,99
Demokratiseringens aktörer (DI)	43,30	48,76	47,48	36,41	34,54	34,79	34,23	29,91	30,05	25,15
Medborgerliga & politiska rättigheter + ESK-rättigheter & kultur (MR) ¹	39,55	35,06	30,37	32,18	32,16	28,32	26,08	28,55	22,06	24,86
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

¹ Här redovisas fokusområdet Medborgerliga och politiska rättigheter tillsammans med ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, samt kultursamarbetet. Uppdelning av olika rättigheter sker ej inom delsektorn mänskliga rättigheter.

Tabell 9. Kostnader demo/MR/jäm-sektorn per fokusområde, 2002–2011, tkr

Fokusområde	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Demokratiseringens aktörer (DA)	383004	378490	689299	968359	1199914	1341669	1425004	1886519	1983161	2284751
Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer(DI)	967177	1140619	1477587	1122938	1244892	1265416	1229077	1358695	1244023	1149614
Medborgerliga & politiska rättigheter + ESK-rättigheter & kultur (MR)	883439	820194	944974	992503	1159114	1030152	936491	1296770	913237	1136126
Total	2233620	2339303	3111860	3083799	3603921	3637237	3590571	4541984	4140422	4570491

1 Här redovisas fokusområdet Medborgerliga och politiska rättigheter tillsammans med ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, samt kultursamarbetet. Uppdelning av olika rättigheter sker ej inom delsektorn mänskliga rättigheter.

Nazife Jonuzi är föreståndare på Kvinnocentret Liria i Kosovo. Organisationen jobbar för att motverka mäns våld mot kvinnor, bland annat med stöd av Sida. De erbjuder juridisk rådgivning, psykologiskt stöd, kurser och skyddat boende. De genomför också kampanjer för att informera om kvinnors rättigheter och påverka samhällets syn på problemet. Liria har även deltagit i utarbetandet av en ny lag som ska öka kvinnors rättigheter och ge ett bättre skydd mot våld i hemmet.

Foto: Frida Brännlund

4. Resultat av insatser och särskilda satsningar



4. RESULTAT AV 24 INSATSER I FYRA VÄRLDSDELAR

Med nedslag i 24 insatser förflyttar vi oss från den napoleonska rättstraditionen i Moçambique till regionalt anti-korruptionsarbete i Asien och Stillahavsregionen, vidare till utvinning av konfliktmineraler i Demokratiska republiken Kongo och till fotbollsskolor i Bosnien-Hercegovina. Redovisningen av Sidas stöd för demokrati och mänskliga rättigheter tar oss med på en resa jorden runt med en gemensam nämnare: resultat av svenskt bistånd.

I regeringens anvisningar för resultatbilagan till Sidas årsredovisning för 2011¹ efterfrågas information och analys utifrån de tre fokusområden som anges i den svenska policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom utvecklingsamarbete 2010–2014 – ”Förändring för Frihet”²:

- Medborgerliga och politiska rättigheter.
- Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer.
- Demokratiseringsaktörer.

Slumpmässigt urval av insatser

Resultat ska redovisas från ett slumpmässigt urval av insatser inom respektive fokusområde. Sida hade 2011 drygt 1 230 aktiva insatser inom huvudsektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Urvalet skedde inom en population av insatser som påbörjats senast 1 januari 2009 och avslutats tidigast 1 januari 2011, för att ge ett tillräckligt långt tidsintervall för att resultat ska ha kunnat uppnås och för att Sida ska ha fått in rapportering från samarbetspartner.

Ett antal handgrepp krävdes för att säkerställa att urvalet överensstämde med policyns tre fokusområden. Fokusområdena omfattar en stor del, men inte hela huvudsektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet.³ Policyn var inte antagen när insatserna beslutades, vilket påverkar genomslaget.

Sida stödjer i dagsläget insatser i 16 delsektorer som ingår i huvudsektorn demokrati, mänskliga rät-

tigheter och jämställdhet. Sida sorterade in delsektorerna under de tre fokusområdena i nära diskussion med Utrikesdepartementet (UD).

Delsektorerna sysselsättningspolitik och förvaltning samt insatser för grundläggande samhällsservice som täcker flera sektorer ingick ej i det slumpmässiga urvalet, eftersom de inte bedömdes falla under något av fokusområdena.

Några delsektorer spänner över fler än ett fokusområde. Ett exempel är parlament och politiska partier där parlament är en ”demokratisk institution” medan partier snarare kan ses som ”demokratiseringsaktörer”. Denna delsektor lades under fokusområdet ”demokratiseringsaktörer”.

Det finns inte heller vattentäta skott mellan delsektorerna mänskliga rättigheter och demokratiskt deltagande och civila samhället. I den förra finns det naturligt många stöd till civilsamhällesorganisationer och i den senare finns det organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter.

Fokusområdet ”medborgerliga och politiska rättigheter” var en särskild utmaning. I diskussioner med UD tydliggjordes att alla insatser som enbart rörde ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skulle undantas från det slumpmässiga urvalet. Eftersom sektorkodningen för Sidas två delsektorer mänskliga rättigheter och kultur och fritidssysselsättning inte ger en uppdelning i medborgerliga och politiska (MP) respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK) krävdes en manuell klassificering av ansvariga handläggare för de aktuella insatserna. De insatser som klassades som enbart rörande ESK-rättigheter plockades bort.⁴

1 Regeringsbeslut UF2011/39469/UD/STYR, Anvisningar för resultatbilagan till årsredovisningen för 2011 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (Sida).

2 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingsamarbete 2010–2014, 2010.

3 Statistik för huvudsektorn som presenteras i denna bilaga täcker alla insatser utan undantag.

4 Sida, Promemoria 2011-10-03, Resultatbilagan 2011 – den tematiska delen om demokrati och mänskliga rättigheter: Process och kvalitetssäkring av slumpmässigt urval av 20 insatser.

Insatser under 320 000 kronor togs bort. De består framförallt av konsultinsatser i form av studier och är därför inte relevanta för denna rapportering om resultat av program och projekt. Även hemligstämplade insatser plockades bort från urvalspopulationen.

Sida genomförde en kvalitetssäkring av all sektorkodning och vid behov gjordes korrigerande av ansvariga handläggare. Alla dessa åtgärder genomfördes för att få ett så korrekt underlag som möjligt.¹

Slutligen gjorde Sidas statistiker ett slumpmässigt urval av 20 insatser ur en population på 286 insatser.²

Sidas urval av kompletterande insatser

I regeringens uppdrag ingick en uppmaning till Sida att vid behov komplettera det slumpmässiga urvalet med några strategiska insatser för att säkerställa att ”relevanta typer av insatser och regioner” täcks in för att illustrera verksamheten inom området.³

Eftersom det slumpmässiga utfallet gav en relativt god spridning mellan länder, regioner och landkategorier, valde Sida endast fyra ytterligare insatser för att komplettera utifrån policyns fokus på vissa typer av insatser. Detta gjordes bland annat genom att stämna av det slumpmässiga urvalet mot de underområden som anges för de tre fokusområdena.

Sida valde mot bakgrund av detta ut ett stöd till offentlig förvaltning med inslag av offentlig finansiell styrning, kopplat till generellt budgetstöd, och ett integrerat stöd till parlament, valprocesser och partisystem. Dessa underområden är prioriterade i policyn men kom inte med i det slumpmässiga urvalet. För att förstärka det multilaterala inslaget valde Sida en insats med verksamhetsstöd till ett FN-organ och en större decentraliseringsreform där FN var genomförare och där även decentralisering som underområde var ett viktigt komplement.

Beskrivning och bedömning av insatserna

Ansvariga handläggare och chefer har fyllt i ett formulär med faktauppgifter och bedömningar av insatserna, som sedan sammanfattats.

Sida beskriver, analyserar och bedömer insatserna utifrån följande fyra områden:

Övergripande mål och relevans

Sida redovisar mål och relevans för insatsen i förhållande till de inhemska utvecklingsutmaningarna, den svenska policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter och eventuella andra styrande eller vägledande dokument.

Mål och resultat insatsen bidragit till

Handläggarna som ansvarat för rapportering av respektive insats har valt ut de mål som bedömts vara viktigast för programmets genomförande. De mål och resultat som Sida redovisar här är därför inte heltäckande. Uppgifterna bygger på samarbetspartnerns rapportering och i flera fall även på externa utvärderingar. Att resultatinformationen varierar mellan insatserna är starkt beroende av om utvärderingar gjorts nyligen och därmed kan ligga till grund för bedömningen.

Tonvikten ligger på prestationer och närliggande effekter.

För ett antal av insatserna finns brister i kopplingen mellan mål och resultat och ibland i kopplingen till det övergripande målet. Det beror på hur insatserna formulerats när stödet bereddes.

Målen listas i punktform, följt av exempel på resultat i samma ordning som målen.

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Detta rör resultatens hållbarhet, identifierade risker och hur Sida och samarbetsparten hanterat dem och om budgeten följts. Vad gäller kostnadseffektivitet, det vill säga en bedömning av den tid och medel som avsatts i relation till de resultat som uppnåtts, har Sida kommenterat detta endast i de fall där externa utvärderingar finns som underlag för en saklig och opartisk bedömning. I övriga fall har Sida valt att redovisa endast om budgeten följts och redovisats korrekt, här benämnt som budgetdisciplin.

Sida bedömer budgetdisciplin löpande, med hjälp av de finansiella rapporter och revisioner som är del av uppföljningen. I beredningen av stöd görs en bedömning av alternativ till det föreslagna stödet, det vill säga om en annan insats skulle kunna uppnå samma eller bättre resultat. När Sida beslutar om en insats är budgeten granskad utifrån vad som bedöms som rimliga kostnader för att nå uppsatta mål.

Dialog

Om projektet eller programmet inspirerat eller gett upphov till dialog redogör Sida för både dialogarbetet inom insatsen och för utlandsmyndighetens och Sidas allmänna dialog.

1 Sida, Promemoria 2011-10-03, Resultatbilagan 2011 – den tematiska delen om demokrati och mänskliga rättigheter: Process och kvalitetssäkring av slumpmässigt urval av 20 insatser.

2 Sida, Statistiskt underlag för resultatbilagens tematiska del 2011.

3 Regeringsbeslut UF2011/39469/UD/STYR, Anvisningar för resultatbilagan till årsredovisningen för 2011 avseende Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete (Sida).

4.1 Medborgerliga och politiska rättigheter

Inom det första fokusområdet i policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter ska utvecklings-samarbetet särskilt stödja yttrandefrihet och framväxten av fria, oberoende medier. Sverige ska verka för användning av informations- och kommunikationsteknologi. Dessutom ska Sverige främja rösträtten och ett jämlikt politiskt deltagande. Här presenterar Sida sex insatser inom ramen för detta fokusområde.

4.1.1 Diakonias Latinamerikaprogram 2008–2010¹

Programmets övergripande mål var att främja mänskliga rättigheter och jämställdhet i Colombia samt att bidra till att stödja förhandlingarna för att lösa den 40 år långa interna väpnade konflikten.²

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	45,7 miljoner kronor
Sidas andel	100 procent
Tidsperiod	2008–2010
Samarbetspartner	Diakonia

Den väpnade konflikten i Colombia har inneburit grova kränkningar av mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt. Konflikten strukturella orsaker är numera en central fråga i den nationella politiska debatten. Det har gjort att förutsättningarna är bättre för att bidra till ett långsiktigt fredsbyggande i Colombia.³

Insatsen riktade sig till försvarare av mänskliga rättigheter (MR-försvare), offer för den väpnade konflikten, kvinnor och olika etniska grupper.⁴

Programmet var relevant för policyns fokusområden ”de medborgerliga och politiska rättigheterna” samt ”demokratiseringens aktörer” med underområdena att skydda MR-försvare, stärka kvinnors rättigheter och deras politiska deltagande och bidra till ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle.⁵

Mål och resultat

Programmets mål⁶ var att:

- Stärka mäns och kvinnors kapacitet och organisering för att utöva och kräva både sina individuella och kollektiva mänskliga rättigheter.
- Stärka människors kapacitet att förändra den patriarkala kulturen och strukturen i det colombianska samhället, öka kvinnors deltagande och inflytande samt att verka för ett samhälle utan våld eller diskriminering på grund av kön.
- Stärka människors kapacitet och organisering att främja en fredlig hantering av konflikter och byggandet av en fredskultur.

Verksamheten för att stärka mäns och kvinnors kapacitet och organisering har under avtalsperioden bidragit till en lagändring om myndigheters förpliktelser att skydda MR-försvare, och att över 6 000 MR-försvare erhållit fysiskt, psykosocialt och juridiskt stöd.⁷

Programmet har bidragit till att fem medborgarförslag med jämställdhetsperspektiv hittills har inkluderats i kommunala budgetprocesser och att jämställdhetsvariabler har införts i ett gemensamt datasystem för MR-statistik om socio-politiskt våld. Dessutom har antalet kvinnor i beslutsfattande positioner på kommun- och regionnivå ökat.⁸

Programmet har bidragit till att regeringen lagt in en policy för kvinnor i den nya utvecklingsplanen. Programmet har även underlättat colombianska organisationers opinionsbildning för kvinnors rättigheter i internationella och mellanstatliga sammanhang.⁹

När det gäller fredlig hantering av konflikter har programmet hittills bidragit till en så kallad ombudsmannaresolution med rekommendationer om hur landkonflikter ska hanteras, som riktats till jordbruks-, inrikes- och justitieministerierna. Programmet har även bidragit till att civilsamhällsorganisationer kunnat fungera som medlare i etniska och landkonflikter i två regioner i Colombia, till att 19 dialogforum mellan civila samhället och kommuner kunnat hållas, samt till att åtta kommuner slutit avtal om hur gemensam mark ska förvaltas.¹⁰

Programmet har sammantaget bidragit till att stärka civilsamhällsorganisationernas kapacitet. Framsteg har gjorts när det gäller mänskliga rättig-

¹ Programmet var ett regionalt program som inbegrep ett flertal länder i Latinamerika, däribland Colombia.

² Diakonia Latin America Region, Final Report 2008–2010, s.100.

³ Diakonia Latin America Region, Final Report 2008–2010, s.100.

⁴ Diakonia Latin America Region, Final Report 2008–2010, s.100.

⁵ Regeringskansliet 2010, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingsarbete 2010–2014, s.19–21.

⁶ Diakonia's Programme Application to RELA for the period 2008–2010 Latin America, s.184, 186 och 188.

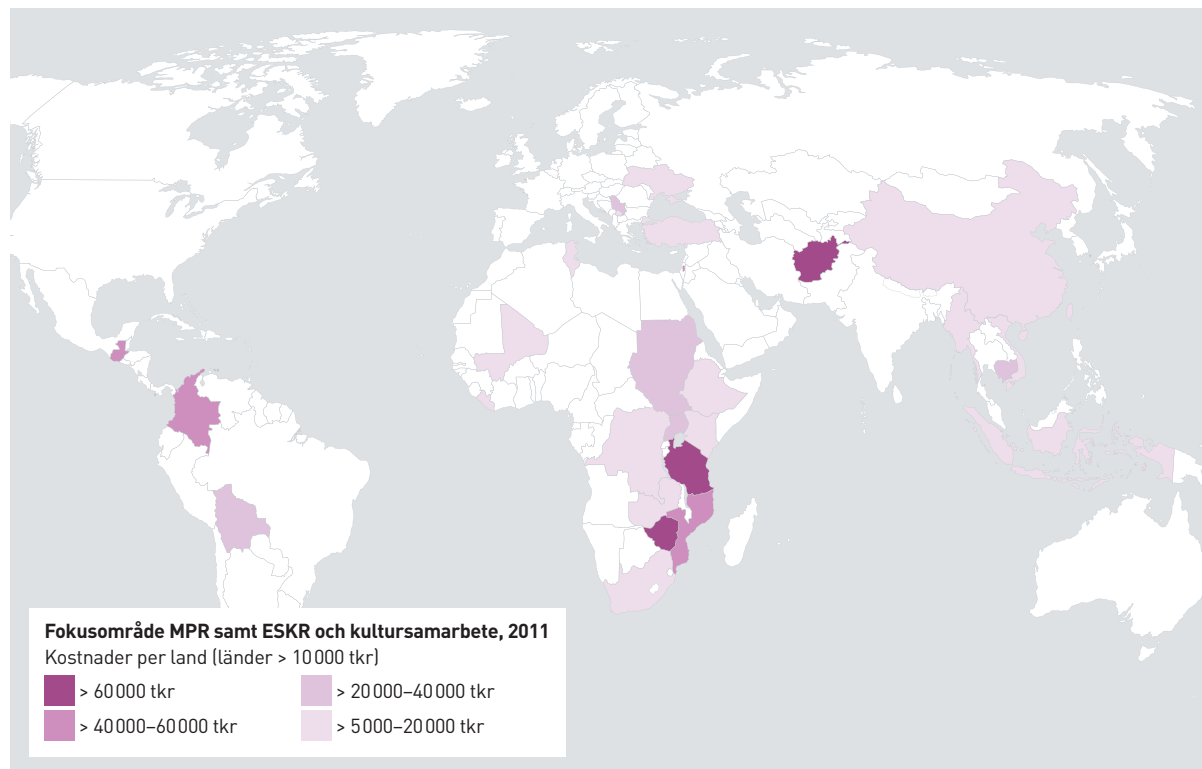
⁷ Diakonia Latin America Region, Final Report 2008–2010, s.104–105.

⁸ Diakonia Latin America Region, Final Report 2008–2010, s.103–104; Sida, Memo, 20011-09-29, Diakonia Latin America Programme, contrid. 61000897, s.3

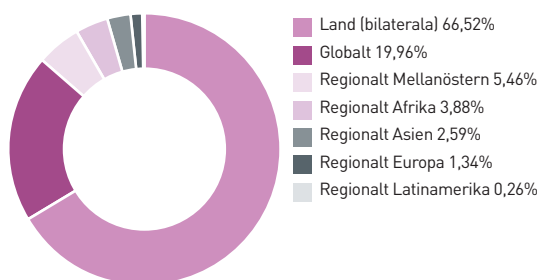
⁹ Diakonia Latin America Region, Final Report 2008–2010, s.104.

¹⁰ Diakonia Latin America Region, Final Report 2008–2010, s.106–107.

Stöd till fokusområde Medborgerliga och politiska rättigheter (MPR) samt till ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESKR) och kultursamarbete, 2011



Figur 1. Andel av fokusområde MPR samt ESKR och kultursamarbete per bilateralt, regionalt och globalt, 2011, %



heter och jämställdhet. En fredligare kultur har vuxit fram i Colombia.¹

Det är tydligt att olika metoder provats för att nå målen, och att situationen blivit bättre för vissa MR-försvare. Samtidigt är det svårt att säga om resultaten kommer att vara hållbara. Målen är dock långsiktiga och kräver fortsatt internationellt stöd för att uppnås. Sida har fattat beslut om en förlängning av insatsen för 2011.²

Tabell 1. Stöd till fokusområde MPR samt ESKR och kultursamarbete, 2011
Totala kostnader: 1 136 126 tkr

Topp 10 länder		tkr
1	Afghanistan	85343
2	Tanzania	67667
3	Zimbabwe	65957
4	Colombia	57183
5	Moçambique	49395
6	Västbanken och Gaza	46247
7	Guatemala	46050
8	Serbien	35270
9	Bolivia	30259
10	Uganda	30005

Under 2011 utvecklade Diakonia sina arbetsmetoder ytterligare, bland annat genom data om utgångsläget, så kallade baselines, för att uppnå mer öppenhet och insyn vid mätningar av resultat.³

¹ Diakonia Latin America Region, Final Report 2008–2010, s.104–105.

² Sveriges ambassad i Colombia, Assessment Memo 2011-02-10: Support to the Diakonia Programme in Colombia for year 2011, s.1, 9 och 11.

³ Sveriges ambassad i Colombia, Assessment Memo 2011-02-10: Support to the Diakonia Programme in Colombia for year 2011, s.9 och 11.

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Diakonias arbetsmetod är att bygga långsiktiga relationer med sina samarbetsorganisationer och att ha ett starkt fokus på institutionell utveckling på organisationsnivå. Det är, enligt Sidas bedömning, ett arbetssätt som ökar förutsättningarna för hållbara resultat.¹

Diakonias resultatutvärdering av föregående period visar på konkreta resultat i form av förstärkt kompetens på individuell nivå och organisatorisk kapacitet hos samarbetsparter inom ett antal tekniska och tematiska områden.²

I beredningen av stödet identifierade Sida flera risker: det försämrade säkerhetsläget i Colombia, att Diakonias långsiktiga samarbetsparter är givarberoende och att Diakonia måste identifiera nya finansierare för att minska sitt eget beroende av Sida.³

Endast den första risken visade sig vara en faktisk utmaning. Under 2010 ökade hot och våld mot MR-försvarare. Den försämrade säkerhetssituationen i vissa delar av landet fortsätter att undergräva arbetet i organisationerna. På politisk nivå har förekomsten av hot och våld förändrat den politiska dagordningen för existerande nätverk för mänskliga rättigheter och deras samverkan med regeringen.⁴

Budgeten för programmet har följts. Diakonia nyttjade 88 procent av budgeten från anslagsposten för ramorganisationen och 98 procent av budgeten för anslagsposten för region Latinamerika. Restande medel återlämnades under 2011 till Sida.⁵

Dialog

Ambassaden har haft regelbundna informella möten med Diakonia om den landspecifika kontexten: partnerorganisationernas roll i fredsbyggandet och främjandet av mänskliga rättigheter. Dessutom förde man en trepartsdialog med den colombianska regeringen, civilsamhället och det internationella samfundet inom ramen för mänskliga rättigheter, fred och internationellt samarbete. Inom trepartsdialogen deltog Diakonias lokala samarbetspartners och Diakonia som internationell organisation.⁶

4.1.2 Kapacitetsutveckling avseende mänskliga rättigheter i Kina

Det övergripande målet med programmet var att stärka människors förmåga att tillgodogöra sig sina rättigheter för att kunna få en rättvis och effektiv rättsprövning i enlighet med internationella bestämmelser om mänskliga rättigheter.⁷

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN

Total kostnad	40 miljoner kronor
Sidas andel	100 procent
Tidsperiod	2008–2010
Samarbetspartner	RWI ¹

¹ Raoul Wallenberginstitutet.

Programmet är relevant för att utveckla kapacitet och kunskap om mänskliga rättigheter inom samarbetsparternas arbetsområden.

Insatsen svarar mot policyns fokusområde ”demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer”, särskilt avseende tonvikten på stöd till ett fungerande rättsväsende, och fokusområdet ”demokratiseringens aktörer” där universitet ingår.⁸

Mål och resultat

Programmets mål⁹ var att:

- Förbättra kvaliteten på och öka utbudet av kurser i och forskning om mänskliga rättigheter vid akademiska institutioner i Kina.
- Utveckla kapacitet inom åklagarväsendet att verka i enlighet med principer och normer för mänskliga rättigheter.
- Verka för och understödja inrättandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter.
- Genomföra aktiviteter med koppling till konsultationerna mellan Sverige och Kina om mänskliga rättigheter.

Programmet har lett till en mycket tydlig ökning i utbudet av kurser och forskning, bland annat vid fyra universitet i det mindre utvecklade västra Kina. Dessa har även utvecklat samarbete i bland annat undervisningsmetodik med partneruniversitet i landets östra delar.¹⁰ Programmet har fått till resultat att 77 studenter tagit en masterexamen i mänskliga rättigheter.¹¹

¹ Sveriges ambassad i Colombia, Assessment Memo 2011-02-10: Support to the Diakonia Programme in Colombia for year 2011, s.9.

² Sveriges ambassad i Colombia, Assessment Memo 2011-02-10: Support to the Diakonia Programme in Colombia for year 2011, s.9.

³ Sida, Memo, 20011-09-29, Diakonia Latin America Programme, contr.id. 61000897, s.5.

⁴ Diakonia Latin America Region, Final Report 2008–2010, s.101.

⁵ Diakonia Latin America Region, Final Report 2008–2010, s.1.

⁶ Diakonia Latin America Region, Final Report 2008–2010, s.103.

⁷ Sida Assessment Memo, RWI HR Capacity Development Program in China 2008–2010, s.8; Sida, Beslut om insats, s.1.

⁸ Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingsarbete 2010–2014, s.16–20.

⁹ Sida Assessment Memo, RWI HR Capacity Development Program in China 2008–2010, s.8–10.

¹⁰ RWI Final Report 2008–2010, s.3.

¹¹ Kompletterande mail från RWI 2011–10–25.

Ytterligare ett resultat är en översyn av möjligheter att använda nätbaserad undervisning för att nå ut till ännu fler på ett kostnadseffektivt sätt.¹ Slutligen har nätverksmöten för företrädare för universitetsutbildningar genomförts årligen för mellan 60 och 70 personer från omkring 50 universitet vid varje tillfälle.²

Åklagare har förbättrat sin kunskap om mänskliga rättigheter och visat vilja att omsätta kunskaperna i praktiken. Det svenska stödet har bidragit till att en kursbok kunnat publiceras, som används av den nationella åklagarskolan i utbildning av åklagare i mänskliga rättigheter. Programmet har utvecklat en pilotutbildning för åklagare som lett till 13 kurser i västra Kina. Andra resultat är utveckling av en standard för samarbete mellan åklagare och polis avseende bevishantering samt utveckling av riktlinjer för att förkorta häktningstider.³

Förståelsen har vuxit bland inflytelserika aktörer för vilken roll en nationell institution för mänskliga rättigheter skulle kunna spela. I samarbete med China University of Political Science and Law har ett utkast till lag om ett nationellt institut för mänskliga rättigheter arbetats fram för att överlämnas till Folkkongressen vid ett lämpligt och strategiskt tillfälle.⁴ Vidare har en hemsida och en bok på kinesiska om nationella institutioner för mänskliga rättigheter publicerats.⁵

Konsultationerna mellan Sverige och Kina om mänskliga rättigheter har legat på is sedan 2008. Några aktiviteter har därför inte genomförts.⁶

Programmet har sammantaget bidragit till att delmålen för tre av fyra komponenter har uppnåtts. Kapacitet har utvecklats och planerade prestationer uppnåtts. Mer synergier skulle dock ha kunnat skapas mellan delarna i programmet.⁷

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Hållbarheten i de uppnådda delmålen förefaller vara god: ett lagförslag har arbetats fram, de kinesiska parterna bidrar inte med medel men tar i ökad grad över ledning i projektformulering, nya utbildningar om mänskliga rättigheter kommer till stånd och fler studenter söker sig till utbildningarna, åklagare ges tillfälle att delta i utbildning om mänskliga rättigheter, och publicerade kursböcker används. Kunskapen om mänskliga rättigheter har sannolikt ökat, men det är

svårt att sja om den har omvandlats till ändrade attityder och beteenden.⁸

Flera möjliga risker identifierades av Sida under beredningen: korruption, RWI:s egen kapacitet då antalet program ökat, samt avsaknaden av en samordnande partner i Kina för hela programmet. Ingen av riskerna inträffade. RWI bedömdes vara väl förberedd att förebygga och hantera korruption, och har inte rapporterat något fall av korruption. Sida bedömer att detta är en rimlig beskrivning.

RWI har haft tillräcklig kapacitet att genomföra programmet. Varje komponent har en huvudsamarbetspartner som är strategiskt placerad och drivande, vilket motverkat den befarade risken.⁹

Budgeten har följts under programperioden.¹⁰

Dialog

Den avtalsnära dialogen förs utifrån ett rättighetsperspektiv. Dialogen har bidragit till att aktiviteter i delprogrammen vilar på ett rättighetsbaserat synsätt, och att de kinesiska samarbetsparterna i ökande utsträckning deltar i projektformuleringen.¹¹

4.1.3 Scenkonst i Mellanöstern och Nordafrika

Det övergripande målet med insatsen är att stärka yttrandefrihet och kulturell pluralism i Mellanöstern och Nordafrika genom stöd till fria teatergrupper och oberoende scener.¹²

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN

Total kostnad	42,6 miljoner kronor
Sidas andel	100 procent
Tidsperiod	2008–2013
Samarbetspartner	Stockholms dramatiska högskola

Projektet är relevant utifrån den kulturella och politiska kontexten i Mellanöstern och Nordafrika (MENA). Det har ett särskilt fokus på barn och ungdomars tillgång till kultur och syftar till att stärka yttrandefriheten i Mellanöstern och Nordafrika.¹³ Sidas insats består av finansiellt och tekniskt stöd till fria teatergrupper i regionen som genomför föreställningar och kulturella aktiviteter. Projektet bygger interaktivitet då publiken deltar i genomförandet,

1 Kompletterande mail från RWI 2011–10–25.

2 RWI Final Report 2008–2010, s.7.

3 RWI Final Report 2008–2010, s.18–20.

4 RWI Final Report 2008–2010, s.22.

5 RWI Final Report 2008–2010, s.23.

6 RWI Final Report 2008–2010, s.23–24.

7 RWI Final Report 2008–2010, s.3–4, 23–24 och 40.

8 RWI Final Report, 2008–2010, s.14–17, 19, 22 och 39 samt kompletterande mail från RWI 2011–10–25

9 RWI Final Report 2008–2010, s.41.

10 RWI Final Report 2008–2010, s.4 och 40.

11 RWI Final Report 2008–2010, s.4.

12 Sida/DESO, "Assessment Memo: Cultural Cooperation in the Field of Performing Arts in the MENA Region 2008–2012 – Dramatiska Institutet", 2008-05-16, s.1.

13 Sida/DESO, "Assessment Memo: Cultural Cooperation in the Field of Performing Arts in the MENA Region 2008–2012 – Dramatiska Institutet", 2008-05-16, s.3 och 4.

framförallt i de föreställningar som riktar sig till barn och ungdomar.¹

Projektet är relevant för policyns fokusområde ”medborgerliga och politiska rättigheter” och prioriteringen yttrandefrihet då insatsen syftar till att stärka en stark och mångsidig kommunikationsmiljö.²

Mål och resultat

Projektets mål³ är att:

- Bygga och utveckla kulturellt deltagande, genom att sprida scenkonst.
- Tillhandahålla ett brett och pluralistiskt utbud av scenkonstföreställningar.
- Skapa och utveckla permanenta institutioner för scenkonst i regionen.
- Tillhandahålla scenkonst särskilt för barn.

Det finns flera kvantitativa resultat, bland annat följande:

Under 2009 genomfördes drygt 1 240 föreställningar, inför en sammanlagd publik på 188 000 personer. Av åskådarna var minst 35 procent från fattiga och marginaliserade områden. För barn och ungdomar var motsvarande siffra minst 65 procent.⁴

Under 2010 genomfördes drygt 1 450 föreställningar med sammanlagt 322 000 åskådare. Av dessa uppskattas andelen från fattiga och marginaliserade områden vara minst 50 procent och 1 066 av dessa föreställningar skedde i fattiga eller marginaliserade områden.⁵

När det gäller målet om utbud producerades knappt 30 föreställningar per år 2009⁶ och 2010.⁷

Arbetet med att skapa och utveckla permanenta institutioner för scenkonst har bidragit till att flera oberoende scener och kulturinstitutioner har kunnat expandera och konsolidera sina respektive verksamheter – fem i Egypten, en i Jordanien, två i Libanon och tre i Västbanken och Gaza. Det har framförallt

skett genom stöd till föreställningar och andra publik-tillvända aktiviteter.⁸

Till sist, när det gäller scenkonst för barn och ungdomar, producerades 13 föreställningar under 2009⁹ och 18 stycken under 2010.¹⁰

Ett mycket stort antal personer har fått en inblick i de frågeställningar som föreställningarna handlat om. Projektet har bidragit till att skapa utrymmen för kultur och uttryck i samhällen där dessa ofta är begränsade, samt till att stärka oberoende kulturinstitutioner i ett flertal länder.¹¹

Arbetet för att underhålla och utveckla det så kallade Tamasinätverket mellan oberoende kulturinstitutioner har fortsatt. För regionalt samarbete bortom detta nätverk tycks resultaten vara svagare. Flera av programmets medlemmar och scener har genom framträdanden vid protester, eller genom att utgöra samlingspunkter för oppositionella, deltagit i den egyptiska revolutionen.¹²

Sida för nu diskussioner med nätverket om dess framtida utveckling och hur det kan användas för att uppnå sektormålet om stärkande av yttrandefriheten i regionen. Huvudmannskapet för projektet planeras också att föras över från Sverige till dess lokala medlemmar.¹³

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Möjligheterna att bibehålla projektets aktiviteter utan externt stöd är mycket begränsade i dagsläget. Det finns dock en potential för de deltagande grupperna att få in intäkter via till exempel sponsring eller biljettförsäljning, men att de fullt ut skulle kunna leva av sådana inkomster ter sig i dagsläget osannolikt.¹⁴ Att från statligt håll finansiera oberoende kultur- och teatergrupper är inte prioriterat av något land i regionen, bedömer Sida.

Sida identifierade i sin beredning risken med att konkurrensen mellan deltagande institutioner och den socio-politiska instabiliteten skulle kunna leda till svårigheter att genomföra aktiviteter.¹⁵ Dessa har

1 Sida, Assessment Memo, Cultural Cooperation in the Field of Performing Arts in the MENA Region 2008–2012 – Dramatiska Institutet, 2008-05-16, s.9; Resultatanalys 2010, s.6; Resultatanalys 2011, s.6f; Dramatiska Institutet, 2010. "Tamasi Annual Report 2009: General Analysis of Changes Made (Annex s.6–7)"; Stockholms Dramatiska Högskola, 2011. "Tamasi Annual Report 2009 General Analysis of Changes Made (Annex s.6)".

2 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, antagen i februari 2010, s.15.

3 Sida/DESO, "Assessment Memo 2008–2010: Cultural Cooperation in the Field of Performing Arts in the MENA Region 2008–2012 – Dramatiska Institutet", 2008-05-16, s.9; Sida, Strategirapport för Mena september 2010–augusti 2011, s.2.

4 Dramatiska Institutet, 2010. "Tamasi Annual Report 2009: General Analysis of Changes Made (Annex)". s.5–6.

5 Stockholms Dramatiska Högskola, 2011. "Tamasi Annual Report 2009 [sic!]. General analysis of Changes Made (Annex)", s.5ff.

6 Dramatiska Institutet, 2010. "Tamasi Annual Report 2009: General Analysis of Changes Made (Annex)". s.5.

7 Stockholms Dramatiska Högskola, 2011. "Tamasi Annual Report 2009 General Analysis of Changes Made (Annex)". s.5.

8 Dramatiska Institutet, 2010, The Tamasi Program – A Cultural Cooperation Program in the Field of Performing Arts in the MENA Region 2008–2012, Annual Report 2010, s.3, 5–6; Stockholms Dramatiska Högskola, The Tamasi Program – A Cultural Cooperation Program in the Field of Performing Arts in the MENA Region 2008–2012, Annual Report 2010, s.1, 5–7.

9 Dramatiska Institutet, 2010. "Tamasi Annual Report 2009: General Analysis of Changes Made (Annex)". s.5.

10 Stockholms Dramatiska Högskola, 2011. "Tamasi Annual Report 2009" General Analysis of Changes Made (Annex)". s.5.

11 Dramatiska Institutet, 2010, Tamasi Annual Report 2009: General Analysis of Changes Made (Annex), s.5; Stockholms Dramatiska Högskola, 2011, Tamasi Annual Report 2009, General Analysis of Changes Made (Annex), s.5.

12 Sida, Promemorior, Annex 1: Strategirapport för MENA september 2010–augusti 2011, s.3.

13 Sida, Promemorior, Annex 1: Strategirapport för MENA september 2010–augusti 2011, s.3.

14 Dramatiska Institutet, 2010, The Tamasi Program – A Cultural Cooperation Program in the Field of Performing Arts in the MENA Region 2008–2013, Annual Report, s.22.

15 Sida/DESO, "Assessment Memo: Cultural cooperation in the field of performing Arts in the MENA region 2008–2012 – Dramatiska Institutet", 2008, s.3.

dock inte inträffat i något större utsträckning, sett till graden av måluppfyllelse. I enskilda fall har det dock inträffat att deltagande institutioner hotats eller mött en negativ attityd.¹ Detta har hittills varit hanterbart, men det är en latent risk, enligt Sidas bedömning.

Alla medel som beräknats för insatsen har inte använts, men budgeten har i princip hållits.²

Dialog

Sidas dialog inom programmet har fokuserat på frågan om hur ett kulturprojekt av denna typ kan bidra till yttrandefrihet. Sida har framfört åsikten att projektet bör ha en mer genomtänkt strategi för hur man lyfter fram känsliga och tabubelagda frågor i syfte att öka pluralism och vidga utrymmet för vad som får och kan sägas.³ Motparten har accepterat ståndpunkten, men vill samtidigt värna den konstnärliga friheten. Tack vare dialogen framstår nu yttrandefrihet som centralt i projektets genomförande och möjliga fortsättning, enligt Sidas bedömning.

I linje med den regionala samarbetsstrategin har Sida särskilt poängterat att föreställningar bör ge utrymme för att beskriva och problematisera kvinnors situation. Sida har också, som i övriga delar av sitt regionala program för demokrati och mänskliga rättigheter i MENA, betonat att föreställningarna måste riktas till grupper som saknar tillgång till andra former av kulturella uttryck. I detta avseende är partnerna helt överens.⁴

4.1.4 Sårbarheten för romer i västra Balkan

Projektets övergripande mål var att minska romernas sårbarhet och brist på säkerhet genom att öka deras tillgång till sociala tjänster och utvecklingsmöjligheter på den lokala nivån.⁵

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	27,6 miljoner kronor
Sidas andel	100 procent
Tidsperiod	2007–2010
Samarbetspartner	UNDP ¹

1 FN:s utvecklingsprogram

Projektet inkluderade en regional komponent och tre komponenter som täcker Kosovo, Serbien respektive Montenegro.⁶

1 Stockholms Dramatiska Högskola 2011; "Tamasi Annual Report 2011", s.3.

2 Dramatiska Institutet. 2011. "Budget and Results DI 2010".

3 Sveriges Ambassad i Egypten, Meeting Notes 2011-03-30", s.2.

4 Sveriges Ambassad i Egypten, Meeting Notes 2011-03-30", s.2.

5 UNDP:s projektdokument "Decreasing the Vulnerability of Roma in Western Balkans", 2006, s.19, 42 och 47.

6 Sida, Bedömningspromemoria, daterad 2006-11-29, s.4-5.

Relevansen bör bedömas gentemot landstrategierna eftersom det inte finns någon regional strategi för Östeuropa.

Minoriteters rättigheter fortsätter att vara ett prioriterat område i västra Balkan. Samarbetsstrategin för Serbien anger särskilt att stöd ska ges för att stödja romernas rättigheter inklusive stöd till genomförandet av den nationella handlingsplanen "Årtiondet för romernas inkluderande". Planen innefattar dels principer som icke-diskriminering av romer, dels en betoning på stöd till ökad öppenhet och insyn i beslutsprocesser.⁷

Minoriteters rättigheter är en del av EU:s agenda⁸ och är relevant för policyns fokusområde "medborgerska och politiska rättigheter", särskilt för underområdet säkra rösträtten och deltagandet.⁹

Mål och resultat

Projektets mål var att:¹⁰

- Förbättra de nationella handlingsplanerna så att de rörde både vad som skulle göras och hur samt indikatorer så att de kunde följas upp.
- Lokala institutioner som arbetar med socialt stöd i Serbien skulle få bättre förståelse för behoven hos utsatta grupper som romer och få personal och teknisk infrastruktur för att hantera de prioriterade behoven i dessa grupper.
- Romska samhällen skulle stärkas genom identifiering och genomförande av delprojekt som gällde romer och jämlikhet i Kosovo.

Fem stater i regionen har etablerat ramverk för att följa upp de nationella handlingsplanerna.¹¹ På regional nivå har diskussionen om behovet av indikatorer för uppföljningen intensifierats, men arbetet har dragit ut på tiden.

Romska samordnare, som ska fungera som knutpunkter mellan det romska samhället och kommunen och nationella övergripande initiativ, har hittills fått utbildning i mer än 55 kommuner i Serbien. Nästan 30 kommuner har antagit lokala handlingsplaner. Ett resultat av samordnarnas arbete har varit att drygt ett trettio nya projekt gällande romska frågor förbe-

7 Sidas samarbetsstrategi för Serbien 2009-01-2012-12, <http://www.sida.se/Svenska/Lander--regioner/Europa/Serbien/Program-och-projekt/Antligentanker-nagon-pa-oss/Romadekaden--stod-till-de-fattigaste-i-Europa/www.romadecade.org/about>.

8 Köpenhamnskriterierna för EU: s utvidgning. Förekommer exempelvis på http://ec.europa.eu/sverige/key_issues/enlargement/index_sv.htm.

9 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, antagen februari 2010, s.15.

10 UNDP:s projektdokument "Decreasing the Vulnerability of Roma in Western Balkans", 2006, s.19, 42 och 47.

11 Utvärdering av UNDP:s Regionala Projekt: Förbättrande av den institutionella kapaciteten och uppföljningsförmågan på central och lokal nivå i syfte att minska romernas sårbarhet på västra Balkan, 2011, CREDA consulting, s.71.

retts och finansierats i mer än 15 kommuner. Samordnarna utgör ett nätverk och är därmed en mycket viktig länk mellan det lokala självstyret och de romska samhällena.¹

På lokal nivå har projektet bidragit till att dels inrätta nya fora för dialog och samarbete mellan romer och lokala myndigheter, dels stärkt redan befintliga fora. De romska samordnarna har utvecklat samordningsmekanismer som gör det enklare för internationella och nationella organisationer samt program gällande romska frågor att få de kontakter som krävs.²

Arbetet med stöd till småprojekt har hittills lett till 20 småprojekt med fler än 1 800 direkta mottagare av stöd, där hälften var under 14 år. Projekten rör utbildning, social välfärd och kvinnors egenmakt. Flera civilsamhällsorganisationer har fått bättre kapacitet att utveckla projekt.³

Sammantaget har programmet bidragit till flera framsteg. De kommunala samordnarna för romer i Serbien har bidragit till stärkt partnerskap mellan kommunen och de romska samhällena och förbättrad social service som överskrider målen i planen. Mål som överträffats är antalet romska samordnare som fått utbildning och antalet antagna kommunala handlingsplaner gällande romska frågor.⁴

Däremot har endast små framsteg gjorts vad gäller utvecklingen av effektiva uppföljningssystem med mätbara indikatorer på nationell nivå. Det nära sambandet mellan de olika målen innebär att framgångar och bakslag kan återspeglas i flera av målen.

Målen kommer troligen inte att uppfyllas helt och hållet. Det beror bland annat på en alltför optimistisk tidsplan och en alltför bred ansats. Även projektrapporterna belyser behovet av långsiktighet för att uppnå resultat.⁵

Det internationella samfundets intresse och engagemang för frågor som rör romer växer, men regeringarna i västra Balkan prioriterar ännu inte fullt ut frågorna.⁶ Ett större intresse och engagemang där skulle i sin tur kunna leda till utveckling av ett

effektivt övervakningssystem för att bättre kunna utvärdera de olika länderna, enligt Sidas bedömning.

Framgångarna hittills kan påverkas av den ekonomiska utvecklingen i regionen. De senaste årens ekonomiska kris riskerar att leda till en minskning av den offentliga finansieringen.⁷ En annan risk är att högerextrema rörelser får ett allt större inflytande i vissa länder.⁸

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Resultatens hållbarhet varierar. De nationella och lokala handlingsplanerna, strategierna och policydokumenten i projekten bör bidra till en god hållbarhet. En större budget gällande romska frågor har avsatts i exempelvis Serbien.⁹ Men så länge det inte finns uppföljningsmekanismer kommer det att vara svårt att avgöra om det finns en hållbar förbättring av den romska befolkningens levnadsförhållanden, enligt Sidas bedömning.

Den första riskbedömningen som inkluderades i projektförslaget var grundlig och realistisk. Utöver denna riskbedömning ingick en gedigen bedömning av UNDP:s kapacitet att hantera de identifierade riskerna. De risker som lyftes fram rörde dels en otillräcklig tidsram, dels bristande institutionell kapacitet. Projektrapporteringen följde upp riskerna under genomförandet och justeringar genomfördes. Dessa rapporterades inte alltid i riskbedömningen eftersom justeringarna snarare sågs som en naturlig konsekvens av en förändrad verklighet, till exempel behovet att utvidga projektet till följd av förändringarna i medborgarlagen.¹⁰

Förseningar i genomförandet av programmets aktiviteter, främst i Kosovo, och politiska förändringar ledde till en förlängning av aktiviteterna samt att ytterligare medel sköts till för Montenegrodelen av programmet.¹¹ Brister i kapaciteten hos samarbetsorganisationerna i Kosovo ledde till kraftiga förseningar, som gjorde att endast 60 procent av de avsatta medlen hade betalats ut vid den första projektperiodens slut. De första två åren förlängdes därför med två år till utan tillskott av medel. Därmed kunde hela budgeten användas.¹²

1 Utvärdering av UNDP:s Regionala Projekt: Förbättrande av den institutionella kapaciteten och uppföljningsförmågan på central och lokal nivå i syfte att minska romernas sårbarhet på västra Balkan, 2011, CREDA consulting, s.64; UNDP, Progressrapport 7, 2010-01-01-2010-06-30, s.23.

2 UNDP, Progress Report 7, 2010-01-01-2010-06-30, s.23; Utvärdering av UNDP:s Regionala Projekt: Förbättrande av den institutionella kapaciteten och uppföljningsförmågan på central och lokal nivå i syfte att minska romernas sårbarhet på västra Balkan, 2011, CREDA consulting, s.64.

3 Utvärdering av UNDP:s Regionala Projekt: Förbättrande av den institutionella kapaciteten och uppföljningsförmågan på central och lokal nivå i syfte att minska romernas sårbarhet på västra Balkan, 2011, CREDA consulting, s.37.

4 UNDP, Progressrapport 7, 2010-01-01-2010-06-30, s.23.

5 UNDP, Progress report 7, 2010-01-01-2010-06-30, s.33-34 samt Utvärdering av UNDP:s Regionala Projekt: Förbättrande av den institutionella kapaciteten och uppföljningsförmågan på central och lokal nivå i syfte att minska romernas sårbarhet på västra Balkan, 2011-01, CREDA consulting, s.i-ii

6 UNDP Progress report 8, 2010-07-31-2010-12-31, s.4.

7 Progress report 6, 2009-07-01-2009-12-31, s.27.

8 Europeiska centret för romska rättigheter, detaljerad aktivitetsrapport genomförd av det europeiska centret för romska rättigheter åt Sida och OSI, Budapest, daterad 2010-01-2010-12, s.2; European Roma Rights Centre Funding proposal to the Sida for 2012-2013.

9 UNDP, Progressrapport 6, till projektets styrelse och Sida 2009-07-01-2009-12-31, s.27.

10 Sida, Memo, 2011-09-29, Decreasing the Vulnerability of Roma in Western Balkans, contr. id. 76003576, s.3-4.

11 Sida, beslut 2009-05-08, 2005-004300.

12 Utvärdering av UNDP:s Regionala Projekt: Förbättrande av den institutionella kapaciteten och uppföljningsförmågan på central och lokal nivå i syfte att minska romernas sårbarhet på västra Balkan, 2011, CREDA consulting, s.iii.

Dialog

Eftersom projektet administrerats av Sidas huvudkontor finns inte någon naturlig koppling mellan samarbetet och den allmänna dialog som förs på nationell nivå.

Inom projektet har Sida dock fört en aktiv dialog med den genomförande parten gällande framsteg och utvecklingen av projekten. Projektet fokuserar på deltagande och människors makt över den egna situationen. Det understryker vikten av att romerna får en roll både gällande utvecklingsinitiativ och gällande beslutsprocessen om vilka initiativ som ska tas¹.

4.1.5 Global Witness: naturresurser, väpnad konflikt och mänskliga rättigheter i DR Kongo

Projektets övergripande mål har varit att sprida information och öka kunskapen om sambanden mellan exploatering av naturresurser, väpnade konflikter samt kränkningar av de mänskliga rättigheterna, och därigenom skapa större möjligheter att utkräva ansvar.²

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	20,1 miljoner kronor
Sidas andel	68 procent
Tidsperiod	2006–2011
Samarbetspartner	Global Witness

Insatsen var relevant med tanke på utmaningarna i Demokratiska republiken Kongo (DRK) såsom pågående väpnade konflikter, extrem fattigdom, brott mot de mänskliga rättigheterna, omfattande korruption, åtals- och straffrihet och få möjligheter att utkräva ansvar. Utmaningarna utgör hinder för DRK:s utveckling.³

Projektet är relevant för två av policyns tre fokusområden: dels ”demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer” – främst underområdena att främja en väl fungerande förvaltning, motverka korruption, och i viss mån att utveckla ett fungerande rättsväsende, dels ”demokratiseringens aktörer”, främst underområdet att skydda försvarare av de mänskliga rättigheterna. Indirekt var projektet också relevant för fokusområdet ”medborgerliga och politiska rättigheter” genom inriktningen på ökad tillgång till information.⁴

Initiativet var relevant även för en rad andra policier: civilsamhällesorganisationer, jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll, hållbart utnyttjande av naturresurser, konflikthantering (där åtals- och straffrihet var centralt), samt ekonomisk tillväxt.⁵

Mål och resultat

Projektets mål⁶ var att:

- Öka öppenhet och insyn i gruvkontrakt.
- Avslöja och bryta länken mellan exploatering av naturresurser och väpnade konflikter.
- Bryta åtals- och straffrihet.

Till stöd för ökad öppenhet och insyn har den globala organisationen Global Witness hittills bidragit till att lagstiftning antagits i USA⁷ som innebär att börsnoterade företag i USA som handlar med eller använder metaller såsom tenn, tantal, volfram och guld, måste rapportera varifrån råvarorna kommer, till exempel om de är så kallade konfliktmineraler.

Global Witness som ingår i koalitionen ”Publish What You Pay” var betydande bidragsgivare till arbetet med reformen i USA och har fått stöd från regeringarna i Storbritannien, Tyskland och Frankrike för liknande lagstiftning för företag som är registrerade inom EU.⁸

DRK:s regering har offentliggjort viss information om sitt avtal med Kina om gruvkontrakt och infrastruktursatsningar. Men hela avtalet har ännu inte offentliggjorts, trots åtaganden om att göra det.⁹

Global Witness har arbetat med länken mellan exploatering av naturresurser och väpnade konflikter. Organisationen har utvecklat ett ramverk för OECD, som utgjorde grunden till nya riktlinjer för företag som handlar med mineraler. Riktlinjerna antogs av FN:s säkerhetsråd och OECD.¹⁰

FN:s säkerhetsråd har, efter påtryckningar från bland annat Global Witness, dessutom ändrat sitt

5 Jämför policier för stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom utvecklingssamarbetet; miljö- och klimatfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete; jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll, säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete; samt ekonomisk tillväxt i svenskt utvecklingssamarbete: <http://www.sida.se/Svenska/0m-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/>.

6 Global Witness, Breaking the Link Between Natural Resource Exploitation, Conflict and Corruption in the DRK, Final Narrative Report, 2006–2010, s.6.

7 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, section 1502.

8 Global Witness, Breaking the link between natural resource exploitation, conflict and corruption in the Democratic Republic of the Congo, Final Narrative Report, 2006–2010, s.8, 13 och Review of 2006–2009 programme funded by SIDA, Executive summary, s.iii.

9 Global Witness, Breaking the link between natural resource exploitation, conflict and corruption in the Democratic Republic of the Congo, Final Narrative Report, 2006–2010, s.8, <http://www.globalwitness.org/library/dr-congo-acts-transparency-pledges-more-disclosure-needed> [2012-01-02] och http://mines-rdc.cd/fr/index.php?option=com_content&view=article&id=92 [2012-01-02].

10 Global Witness, Breaking the link between natural resource exploitation, conflict and corruption in the Democratic Republic of the Congo, Final Narrative Report, 2006–2010, s.13;

1 Sida, Memo, 2011-09-29, Decreasing the Vulnerability of Roma in Western Balkans, contr. id. 76003576, s.5.

2 Sida, Decision on Contribution, 2007-04-23, 2007-002213, s.1–2; Sida Decision on Contribution, 2010-03-03, 2010-00885.

3 Sida, In-Depth Assessment Memo, 2007-04-12, s.8–12.

4 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, s.11–20.

ramverk för sanktioner mot företag som bryter mot riktlinjerna och utökat mandatet för FN:s fredsbevarande styrka i östra DRK så att de kan inspektera mineralhandeln.¹

Vissa företag har av olika skäl lagt ned handeln med mineraler från DRK. Det har fått negativa konsekvenser eftersom möjligheter till arbete och inkomst, om än under mycket svåra villkor, försvunnit för människor som bor i närheten av gruvorna.²

Den kongolesiska regeringen har fördömt militära aktiviteter kopplade till gruvdrift och förbjöd tillfälligt gruvdrift i östra DRK under 2010–2011, vilket Global Witness betraktar som en ökad vilja att åtgärda handeln med konfliktmineraler.³

Slutligen, när det gäller åtals- och straffrihet, har Global Witness, tillsammans med ett antal övriga organisationer, lämnat in en rättslig gruppansökan i Kanada mot företaget Anvil Mining avseende misstänkta brott mot de mänskliga rättigheterna i den kongolesiska Katangaprovinsen. Anvil Mining överklagade, men kanadensisk domstol beslutade att fallet kunde tas vidare i det kanadensiska rättsystemet.⁴

Global Witness har bidragit till FN:s MR-kontors kartläggning om brott mot de mänskliga rättigheterna som publicerades i oktober 2010.⁵ Organisationen har lämnat in ett klagomål mot det brittiska företaget Afrimex för att ha brutit mot OECD:s riktlinjer för företag som handlar med mineraler.⁶ MR-kommittéen i Storbritanniens parlament har följt upp klagomålet i rapporten ”Any of our business?”⁷

Sammanfattningsvis har det varit mycket svårt att bedöma måluppfyllelsen eftersom milstolpar, indikatorer och förväntade resultat inte ingick i det ursprungliga projektförslaget. En ytterligare utmaning var att verksamheten bygger på processer, till exempel påverkansarbete när lagstiftning skrivs och

debatteras, som gjort det svårt att härleda orsak och verkan. Enligt Sidas bedömning har målen sannolikt varit svåra att uppnå helt och hållet eftersom utmaningarna är oerhört komplexa och motståndarna till förändringarna så resursstarka.⁸

Global Witness har följt några huvudprocesser under hela avtalsperioden och därför går det ändå att koppla aktiviteter och prestationer till resultat. Projektledningen har dock delvis varit svag vilket visat sig i förseningar i rapportering, dialog och begäran om revideringar.⁹

Global Witness styrka har varit dess förmåga att arbeta flexibelt och svara mot den växlande kongolesiska kontexten, både genom att vara reaktiv och proaktiv.¹⁰

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Resultaten av påverkansarbetet framstår som hållbara, speciellt i de fall som lett fram till lagstiftning. För att bli helt beständiga krävs tillämpning av lagarna under lång tid, något som rimligen ligger bortom vad som kan krävas av Global Witness. Målformuleringarna har varit ambitiösa och Global Witness kan inte uppfylla dem på egen hand.¹¹

Under Sidas beredning identifierades tre huvudsakliga risker. Aktiviteterna skulle kunna påverkas av säkerhetssituationen i DRK. Risken har inte inträffat eftersom Global Witness dels kunnat anpassa fältbesök och aktiviteter till säkerhetssituationen, dels genomfört en stor del av verksamheten i huvudstäder i västvärlden.¹²

Risken att verksamheten skulle kunna leda till svårigheter för de lokala samarbetsorganisationerna har delvis besannats. Global Witness hanterade problemen genom olika former av stöd till de lokala organisationerna, till exempel genom offentliga fördömande uttalanden samt genom att endast ge begränsade belopp till organisationerna. I förebyggande syfte antar Global Witness olika försiktighetsåtgärder i samarbetet med lokala organisationer och aktivister. Den tredje risken – att Global Witness skulle utsättas för hot – förefaller osannolik eftersom

1 Global Witness, Breaking the link between natural resource exploitation, conflict and corruption in the Democratic Republic of the Congo, Final Narrative Report, 2006–2010, s.13.

2 Global Witness, Breaking the link between natural resource exploitation, conflict and corruption in the Democratic Republic of the Congo, Final Narrative Report, 2006–2010, s.13; kompletterande mejl i ärendet inkommet till Sida, 2011-11-02.

3 Global Witness, Breaking the link between natural resource exploitation, conflict and corruption in the Democratic Republic of the Congo, Final Narrative Report, 2006–2010, s.14.

4 Global Witness, Breaking the link between natural resource exploitation, conflict and corruption in the Democratic Republic of the Congo, Final Narrative Report, s.19.

5 Global Witness, Breaking the link between natural resource exploitation, conflict and corruption in the Democratic Republic of the Congo, Final Narrative Report, s.20.

6 Global Witness, Breaking the link between natural resource exploitation, conflict and corruption in the Democratic Republic of the Congo, Final Narrative Report, s.20 och Review of 2006–2009 programme funded by SIDA Executive summary, s.ii.

7 Global Witness, Breaking the link between natural resource exploitation, conflict and corruption in the Democratic Republic of the Congo, Final Narrative Report, s.20, samt Review of 2006–2009 programme funded by SIDA Executive summary, s.ii.

8 Jämför Review of 2006–2009 programme funded by SIDA Executive summary, s.iii.

9 Sida, Decision on Contribution, 2010-03-03, 2010-000885; Sida, Memo, 2011-09-29, Breaking the link between natural resources exploitation, conflict and corruption in the Democratic Republic of the Congo, s.5.

10 Desk Study Report for Sida: Final 20-11-09, s.5 och Review of 2006–2009 programme funded by SIDA Executive summary, s.iv.

11 Desk Study Report for Sida: Final 20-11-09 (sic), s.5; Review of 2006–2009 programme funded by SIDA Executive summary, s.iv; Desk Study Report for Sida: Final 20-11-09 (sic), s.5.

12 Sida, Decision on Contribution, 2007-04-23, 2007-002213, Assessment Memo, s.15; Global Witness, Breaking the link between natural resource exploitation, conflict and corruption in the Democratic Republic of the Congo, Final Narrative Report, 2006–2010, s.6 och 8.

organisationen saknar permanent fältnärvaro.¹

Den planerade budgeten har i stort sett följts.² Sida beslutade dock om ytterligare medel då avtalet för 2006–2009 förlängdes med ett år 2010.³

Dialog

Det har saknats kontinuitet i dialogen på grund av handläggarbyten på Sida i kombination med periodvisa brister i projektledningen hos Global Witness.⁴ I sak har Sida uppmanat Global Witness att utveckla sitt arbete med resultatstyrning och resultatanalys,⁵ att samverka mer med lokala civilsamhällsorganisationer och att hitta fler givare.⁶

Kunskap från projektet har använts i dialogen med olika aktörer om demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter i DRK. Sverige har dock inget samarbetsavtal med DRK vilket begränsar dialogen med regeringen.⁷

4.1.6 Verksamhetsstöd till Unicef Sverige

Sida fick i den globala ämnesstrategiska strategin i uppdrag att avtala och betala ut 3,5 miljoner kronor per år till Unicef Sverige i syfte att stärka organisationens kommunikations- och påverkansarbete.⁸

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	ingen uppgift
Sidas andel	10,5 miljoner kronor
Tidsperiod	2008–2010
Samarbetspartner	Unicef Sverige ¹

¹ Unicef Sverige är en ideell förening och nationalkommitté under FN:s barnfond, Unicef.

Kommunikations- och påverkansarbetet har till stor del gått ut på att i Sverige samla in frivilliga bidrag till

det globala utvecklingsarbete som FN:s barnfond, Unicef, genomför.⁹

Stödet var relevant i förhållande till Unicefs mandat avseende konventionen om barnets rättigheter och till policyns fokusområde ”demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer”.¹⁰

Insatsen är relevant för de flesta policier då dessa har olika grad av betydelse för barn.¹¹

Mål och resultat

Projektansökan som överlämnades av Utrikesdepartementet hade inga mål.

Stödet har bidragit till att Unicef Sverige framgångsrikt kunnat bedriva kommunikations- och påverkansarbete i syfte att samla in frivilliga bidrag till Unicefs globala utvecklingsarbete. Hit hörde bland annat:

- Kampanjen ”För varenda unge” i samband med Humorgalan som sändes på tv.
- Utskick av och medieuppmärksamhet om årsrapporten ”State of the World’s Children” samt rapporten ”Progress for Children” om våld mot barn.
- Arbete med barn och ungdomar om konventionen om barnets rättigheter, utvecklingsfrågor och Unicefs roll.
- Påverkansarbete mot trafficking.
- Strävan att få in barnets rättigheter i svenska läroplaner.¹²

Det är svårt att uttala sig om graden av måluppfyllelse eftersom resultatramverk inklusive uppföljningsbara indikatorer saknades i ansökan som överlämnades av Utrikesdepartementet.¹³

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Programmet har bidragit till att Unicef Sverige kunnat förstärka sin kapacitet och kompetens avseende kommunikations- och påverkansarbete, vilket underlättat insamlingen av frivilliga bidrag till Unicefs globala verksamhet.¹⁴

Några risker har inte identifierats eftersom någon fullständig beredning inte gjordes. Sidas uppdrag var enbart att ingå avtal och betala ut medel. Budgeten för det öronmärkta bidraget har följts.¹⁵

¹ Sida, Decision on Contribution, 2007-04-23, 2007-002213, Assessment Memo, s.15; Global Witness, Breaking the link between natural resource exploitation, conflict and corruption in the Democratic Republic of the Congo, Final Narrative Report, 2006–2010, s.21 och Funding Proposal Submitted to Sida: Improving the governance of the natural resources sector in the Democratic Republic of Congo, 2011–12, s.14–15.
² Sida, Decision on Contribution, 2007-04-23, 2007-002213; Sida, Decision on Contribution, 2007-12-13, 2007-006228 och Decision on Contribution, 2010-03-03, 2010-000885.
³ Sida, Decision on Contribution, 2010-03-03, 2010-000885.
⁴ Sida, Decision on Contribution, 2010-03-03, 2010-000885.
⁵ Ett utfall är bland annat rapporten Global Witness’ input to the Sida strategic objective Strengthened capacity for accountability in public administration and civil society, 2009-04–2011-03 och det nya projektförslaget Funding Proposal Submitted to Sida: Improving the governance of the natural resources sector in the Democratic Republic of Congo, 2011–12.
⁶ Se bland annat Global Witness svar på Sidas begäran i Funding Proposal Submitted to Sida: Improving the governance of the natural resources sector in the Democratic Republic of Congo, 2011–12.
⁷ Sida, Strategirapport för DRK, september 2010–augusti 2011, s.17.
⁸ Regeringen, Utrikesdepartementet, Strategi för globala utvecklingsinsatser 2008–2010, 2:5, vissa bidrag till organisationer, s.7; UNICEF, Ansökan för UNICEF Sveriges program ”Med barnets rättigheter i fokus” 2008–2010, bilaga 1.

⁹ UNICEF Sverige, Ansökan för UNICEF Sveriges program ”Med barnets rättigheter i fokus” 2008–2010, bilaga 1.

¹⁰ Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, s.14–22.

¹¹ <http://www.sida.se/Svenska/0m-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/>.

¹² UNICEF Redovisning av UNICEF Sveriges program ”Med barnets rättigheter i fokus”, för år 2010, s.1–5.

¹³ UNICEF Sverige, ansökan, 2008-06-11.

¹⁴ UNICEF, Redovisning av UNICEF Sveriges program ”Med barnets rättigheter i fokus”, för år 2009, s.1–2.

¹⁵ UNICEF:s narrativa och finansiella rapport till Sida för 2009, s.1.

Dialog

Någon dialog i sakfrågor har inte förts med tanke på insatsens natur. Däremot har sedvanliga frågor såsom finansiell rapportering och revision tagits upp av Sida.

4.2 Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer

I policyns andra fokusområde betonas särskilt vikten av att bygga fungerande institutioner, politiska processer och system som stärker enskilda människors inflytande över politiken i ett land. Även satsningar på rättssystem och anti-korruption ingår i fokusområdet. Sverige ska genom biståndet stärka statens ansvar för att de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Här presenteras sju insatser som verkat inom fokusområdet.

4.2.1 UNDP:s fond för den internationella kommissionen mot åtals- och straffrihet i Guatemala (CICIG)¹

Programmets huvudsyfte är att stärka de guatemalanska institutionerna i kampen mot det accelererande kriminella våldet genom att få bukt med åtals- och straffriheten.²

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Totala kostnad	446,6 miljoner kronor
Sidas andel	17 procent
Tidsperiod	2008–2011
Samarbetspartner	UNDP ¹ Guatemala och genomförande part var CICIG

1 FN:s utvecklingsprogram.

Programmet är mycket relevant för de flesta utvecklingsutmaningar Guatemala står inför. Möjligheterna att genomföra fredsavtalen från 1996, som betraktas som Guatemalas mest förankrade och fullständiga utvecklingsagenda, motverkas av den omfattande åtals- och straffriheten, den organiserade brottsligheten och infiltrationen av de statliga institutionerna.

Den internationella kommissionen mot åtals- och straffrihet i Guatemala (CICIG) bildades 2007 efter en begäran från Guatemalas regering om akut internationellt stöd mot det kriminella våldet.³

Programmet är relevant för policyns fokusområde ”demokratins och rättsstatens institutioner och proce-

ducer”. Det gäller särskilt prioriteringen att utveckla ett fungerande, oberoende och effektivt rättsväsende.⁴

Mål och resultat

Programmet har som mål⁵ att:

- Bidra till att upplösa illegala och/eller hemliga säkerhetsstyrkor, deras verksamhet, arbetssätt och finansieringskällor samt deras kopplingar till stats-tjänstemän.
- Stödja de guatemalanska institutionerna i att nedmontera dessa illegala nätverk och främja effektiva rättsprocesser och fällande domar för brott.
- Erbjudna rekommendationer till staten för en offentlig politik med syfte att avlägsna illegala nätverks- och hemliga säkerhetsstyrkors närvaro inom statsapparaten, samt förebygga att de återuppstår.

Undersökningarna om illegal adoption har hittills lett till att planen att återuppta internationell adoption från Guatemala för tillfället stoppats. Det har vidare blivit svårare för den organiserade brottsligheten att bedriva trafficking med barn.⁶

Stödet till institutionerna har bidragit till att knappt 300 förundersökningar rörande korruption, människohandel, narkotikabrott och mord med kopplingar till politisk och ekonomisk brottslighet genomförts av CICIG under perioden 2008–2011. Drygt 50 kriminella har frihetsberövats och ställts inför rätta mellan september 2010 och augusti 2011.⁷

I fem av sex prejudicerande brottsmål som CICIG medverkat i har fällande domar avkunnats mot totalt 35 personer – bland dem två poliser som tidigare arbetat på polisens kriminalenhet, samt en före detta militär som var rådgivare åt en tidigare inrikesminister.⁸

En reformprocess har påbörjats inom åklagarmyndigheten. Hittills har en ny riksåklagare tillsatts, en person som har kompetens och engagemang för mänskliga rättigheter. Effekten av förändringarna är att en rad processer av avgörande betydelse i kampen mot åtals- och straffriheten kunnat påbörjas.⁹

I början av 2011 upprättades en ny enhet vid åkla-

4 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingsamarbete 2010–2014, antagen i februari 2010, s.18.

5 Sveriges ambassad i Guatemala, Telemeddelande (A), Mnr Guat/2011025-1, 2011-10-25, UD-AME, Dnr 47, CICIG och riksåklagaren uppvisar framsteg i kampen mot organiserad brottslighet och korruption, s.2; CICIG:s hemsida: <http://cicig.org/index.php?page=mandate>

6 Sida, Promemoria, 2011-10-03, Strategirapport för Guatemala, september 2010–augusti 2011, s.3.

7 Sida, Promemoria, 2011-10-03, Strategirapport för Guatemala, september 2010–augusti 2011, s.3.

8 CICIG, Informe de la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala con ocasión de su cuarto año de labores, s.13–16.

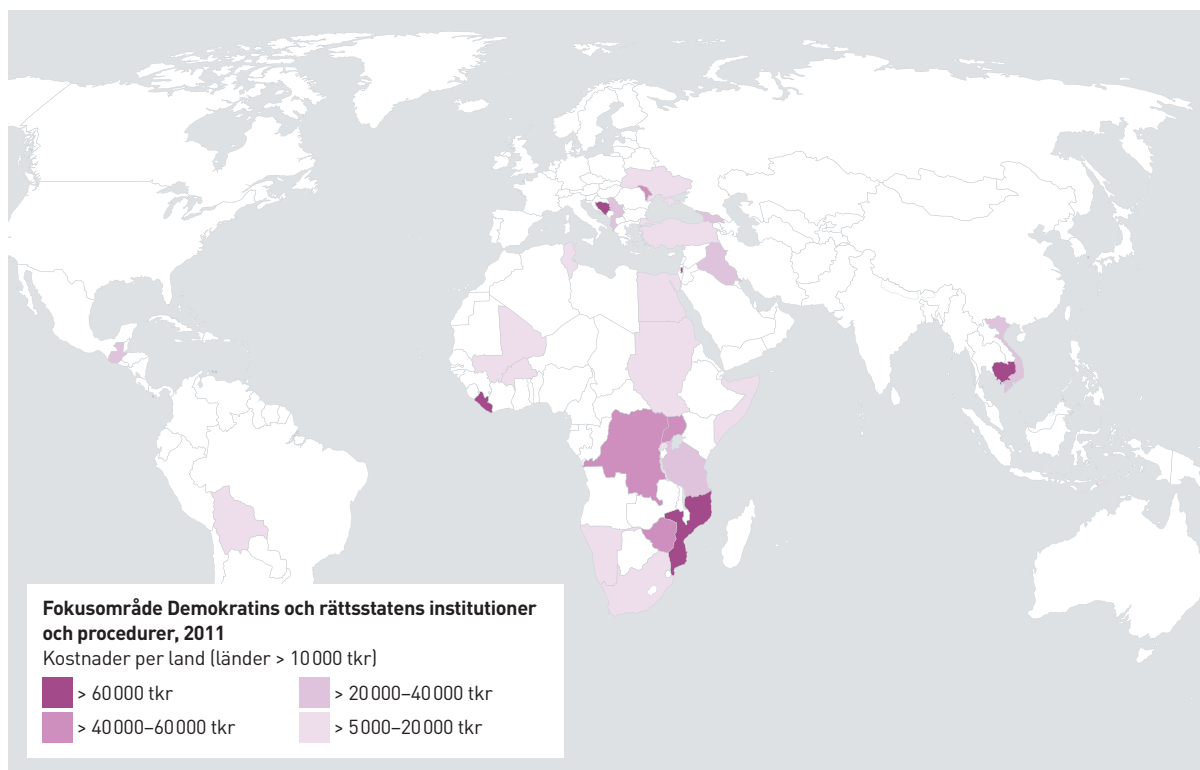
9 CICIG, Informe de la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala con ocasión de su cuarto año de labores, s.11.

1 Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala; Internationella kommissionen mot åtals- och straffrihet i Guatemala.

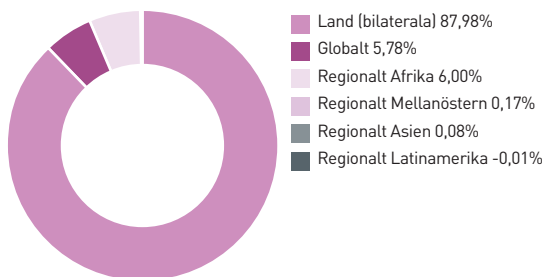
2 Embassy of Sweden, Guatemala, Assessment Memo, 2011-12-02, Referensnummer: Plus 640000080, Extension of Swedish support to the International Commission against Impunity in Guatemala, 2011–2012, s.1.

3 Embassy of Sweden, Guatemala, Assessment Memo, 2011-12-02, Referensnummer: Plus 640000080, Extension of Swedish support to the International Commission against Impunity in Guatemala, 2011–2012, s.1; Sveriges ambassad, Memo, 2007-09-11, Swedish Initial support for the establishment of the International Commission Against Impunity in Guatemala (CICIG), s.2.

Stöd till fokusområde Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer, 2011



Figur 2. Andel av fokusområde Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer per bilateralt, regionalt, globalt 2011, %



garmyndigheten, som särskilt ägnar sig åt förundersökningar och brottmål gällande trafficking, mord och andra former av våld mot kvinnor.¹

De rekommendationer som CICIG har lämnat till staten har mynnat ut i en rad förslag till lagförändringar och reformer. De flesta av dem har blockerats av kongressen som är infiltrerad av den organiserade brottsligheten. En framgång är dock en lag som möjliggör konfiskering av illegalt förvärvat egendom.²

¹ CICIGS, Informe CICIG: cuarto año de labores, Guatemala 2011, s.11.

² CICIG, Informe de la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala con ocasión de su cuarto año de labores, s.27; Sveriges ambassad, Guatemala, Telemiddelande (A), Mnr Guat/2011025-1, 2011-10-25, UD-AME Dnr 47. CICIG och riksåklagaren uppvisar framsteg i kampen mot organiserad brottslighet och korruption, s.6.

Tabell 2. Stöd till fokusområde Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer, 2011 Totala kostnader: 1 149 614 tkr

Topp 10 länder		tkr
1	Kambodja	108 612
2	Liberia	88 499
3	Västbanken och Gaza	75 962
4	Moçambique	69 432
5	Bosnien-Hercegovina	69 387
6	Moldavien	55 507
7	Uganda	54 543
8	Demokratiska republiken Kongo	44 605
9	Zimbabwe	43 408
10	Serbien	38 644

Beteendeförändringar kan skönjas inom åklagarmyndigheten. Detta visar sig genom att fler brott mot mänskliga rättigheter lagförts och att omorganisering har gjorts för att förbättra verksamheten.³

Sammantaget är det uppenbart att den organiserade brottsligheten försöker slå tillbaka mot aktörer inom rättsväsendet för att behålla sina maktpositioner.

³ CICIG, Informe de la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala con ocasión de su cuarto año de labores, s.27.

ner. Det påverkar även CICIG. Situationen är ett tecken på att CICIG framgångsrikt hotar de parallella maktstrukturernas positioner.¹ Sida bedömer att det är mycket långt kvar till att målen uppfylls. Eventuella fortsatta framsteg kommer att bero på regeringens samarbetsvillighet och politiska och ekonomiska handlingsutrymme.

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

CICIG arbetar i enlighet med de mål som ställdes upp inom kommissionens mandat. CICIG har visat att brotten går att lösa rent polisiärt.² Förhoppningen är att kommissionen, under sin mandatperiod, fram till september 2013, har bidragit till att stärka Guatemalas rätts- och säkerhetssektor i sådan utsträckning att den kan arbeta mer oberoende. Svårigheterna i CICIG:s arbete ligger således på effekt – snarare än prestationsnivå, enligt Sidas bedömning.

Riskerna är främst externa. Några av de risker som nämndes i beredningen har inträffat, men har hantearats enligt planen för riskhantering. Det gäller säkerhetshot både mot CICIG:s personal och mot vittnen i rättsprocesser men även försök till infiltration. CICIG har bidragit till att ett program för vittnesskydd som bedrivs gemensamt av åklagarmyndigheten och inrikesministeriet upprättats. Ständiga säkerhetsanalyser, särskilda säkerhetsåtgärder och sekretess är en viktig del av riskhanteringen.³

Den allvarligaste risken som identifierades under Sidas beredning var den guatemalanska statens bristande kapacitet att genomföra de förändringar som behövs inom rätts- och säkerhetssektorn. Om dessa risker besannas eller inte beror på vilka prioriteringar regeringen gör. Ett flertal viktiga förslag i kongressen har som tidigare nämnts redan stoppats på grund av att det finns starka ekonomiska och politiska intressen som tjänar på åttals- och straffriheten.⁴

Förutom de säkerhetsproblem CICIG:s personal, vittnen och övriga rättsaktörer drabbas av, utsätts CICIG och andra förändringsaktörer inom rätts- och säkerhetssektorn även för kampanjer i massmedia med syfte att underminera verksamheten. Även den reforminriktade riksåklagaren och åklagarmyndigheten utsätts för mediekampanjer som tycks syfta till

att underminera de positiva förändringar som trots allt har skett. Det finns dock ett starkt stöd för CICIG bland civilsamhällesorganisationer.⁵

Sverige och övriga givare ger CICIG programstöd via en fond som hanteras av FN:s utvecklingsprogram (UNDP). Kommissionen har frihet att verka inom ramen för sitt mandat och använda budgeten i enlighet med vad som krävs för att fullgöra detta.

Dialog

Rättighetsperspektivets fyra principer är ständigt närvarande i den dialog som förs mellan ambassaden och partners i Guatemala, inklusive CICIG. CICIG:s förbättrade rapportering till givarna, samt den förbättrade kommunikationsstrategin⁶ kan ses som resultat av dialogen med givarna, inklusive Sverige.

Sammanlagt stödjer 16 givare CICIG. Sverige är den näst största givaren efter USA.⁷ Det stora stödet till CICIG bidrar till att göra Sverige till en respekterad röst i Guatemala när det gäller frågor som rör demokrati och mänskliga rättigheter.

4.2.2 Kapacitetsutveckling av Burkina Fasos myndighet för statistik och demografi

Det övergripande målet är att bidra till utvecklingen av ett nationellt system för objektiv statistik som underlättar beslutsfattande.⁸

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN

Total kostnad	32, 6 miljoner kronor
Sidas andel	100 procent
Tidsperiod	2008–2012
Samarbetspartner	SCB ¹ och INSD ²

1 Statistiska centralbyrån.

2 Institut National de la Statistique et de la Démographie du Burkina Faso; Burkina Fasos nationella institut för statistik och demografi.

Projektet genomförs som myndighetssamarbete mellan Statistiska centralbyrån (SCB) och Burkina Fasos nationella institut för statistik och demografi (INSD) och bygger på långsiktighet och expertsamarbete. Det omfattar såväl stöd till produktion av statistik avseende bland annat utrikeshandel, jordbruk, miljö och sociala frågor, som utveckling av myndig-

1 Sida, Promemoria, Strategirapport för Guatemala, september 2010–augusti 2011, s.3.

2 Sida, Promemoria, Strategirapport för Guatemala, september 2010–augusti 2011, s.3.

3 Sida, Promemoria, 2011-10-03, Strategirapport för Guatemala, september 2010–augusti 2011, s.3; Embassy of Sweden, Guatemala, Assessment Memo, 2011-12-02, Referensnummer: Plus 640000080, Extension of Swedish support to the International Commission against Impunity in Guatemala, 2011–2012, s.8.

4 Embassy of Sweden, Guatemala, Assessment Memo, 2011-12-02, Referensnummer: Plus 640000080, Extension of Swedish support to the International Commission against Impunity in Guatemala, 2011–2012, s.3.

5 Artiklar i dagstidningarna Siglo 21, 2011-03-02 och El Periodico, 2011-03-03.

6 Embassy of Sweden, Guatemala, Assessment Memo, 2011-12-02, Referensnummer: Plus 640000080, Extension of Swedish support to the International Commission against Impunity in Guatemala, 2011–2012, s.8; Sida Memo, 2011-09-29, UNDP Open Trust Fund for CICIG, s.7

7 International Commission Against Impunity in Guatemala, Summary of Contributions & Expenditure, as of 31 October 2011.

8 Sida, In Depth Assessment Memo, Support to the National Statistical System of Burkina Faso through Institutional Strengthening of the National Statistics Office, INSD 2008–2011, s.5.

hetens kapacitet (IT, ledning, metodutveckling med mera).¹

Projektet är relevant för genomförandet av Burkina Fasos fattigdomsstrategi, inklusive millenniemålen, i kraft av de hushållsundersökningar som ingår i projektet. Undersökningarna utgör en grund för uppföljningen av utvecklingsstrategin.²

Projektet är relevant för policyns fokusområde ”demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer”.³ Indirekt är projektet relevant även för andra svenska policier eftersom statistik tas fram för en rad politikområden.⁴

Mål och resultat

Projektets tre mål⁵ är att:

- Stärka ledningen av myndigheten.
- Utveckla statistiska metoder.
- Stärka IT-systemet.

Ledningen av myndigheten har stärkts genom att arbetet med en handbok om policier, system och processer har inletts och genom att engelskaundervisningen lett till att personal kan medverka i internationella konferenser.⁶

Arbetet med statistiska metoder har hittills bidragit till bland annat att uppföljningen av regeringens miljöpolitik är evidensbaserad tack vare publicering av årlig miljöstatistik och utveckling av en metod för inhämtande av statistik om koldioxidutsläpp.⁷ Dessutom har de regelbundna hushållsundersökningarna förfinats och anpassats till uppföljningen av den nationella utvecklingsstrategin. Projektet har bidragit till att statistik för nyckelsektorer blivit mer tillgänglig, bland annat genom att ett register för statistik om företag inrättats och att en första skrift med statistik om kvinnor och män har getts ut.⁸

Projektet har hittills lett till att huvud- och regionkontor har samma nätverk och mejlsystem, att myndigheten fått en hemsida, och att 15 anställda utbildats i hur statistik kan göras tillgänglig via internet.⁹

Sammantaget följer genomförandet av aktiviteter planen. De bidrar till införandet av nya IT-system och modernisering samt förbättrad ledning och samordning av statistikproduktionen.¹⁰

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Resultaten är av sådan art att de har förutsättningar att förbli hållbara. Faktorer som bidragit till detta är projektets ovanligt långsiktiga perspektiv (SCB planerar vanligtvis för 10–15 år) samt fokus på konkreta aktiviteter och yrkesgemenskap experter emellan.¹¹

Den höga personalomsättningen vid INSD är ett problem och hänger samman med låga lönenivåer och rigida system för karriärutveckling i statsförvaltningen. Dessutom deltar statistikmyndighetens personal ofta i traktamentsberättigande kurser vilket påverkar andelen personalresurser i det dagliga arbetet. Det gör att hållbarheten i projektet kan påverkas negativt, men åtgärder för ökad hållbarhet planeras inom projektet.¹² Det rör sig bland annat om en strategi, handlingsplan och manual för karriärutveckling samt en uppförandekod.¹³

Andra risker som identifierades av Sida i beredningen rörde eventuell politisk underprioritering av statistikproduktion i statsbudgeten, det nationella statistikrådets kapacitet och bristande harmonisering i givargruppen.¹⁴ Dessa risker har uppmärksammats och till exempel har andelen i statsbudgeten som avsatts för statistik ökat, det nationella statistikrådet

1 Sida, In Depth Assessment Memo, Support to the National Statistical System of Burkina Faso through Institutional Strengthening of the National Statistics Office, INSD 2008–2011, s.3.

2 Sida, In Depth Assessment Memo, Support to the National Statistical System of Burkina Faso through Institutional Strengthening of the National Statistics Office, INSD 2008–2011, s.6; SCB and INSD, Proposal for the extension of the statistical cooperation project between the National Institute of Statistics and Demography (INSD) in Burkina Faso and Statistics Sweden (SCB), 2011, Ouagadougou, s.5.

3 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingsamarbete 2010–2014, s.16–17.

4 <http://www.sida.se/Svenska/0m-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/>

5 Sida, In Depth Assessment Memo, Support to the National Statistical System of Burkina Faso through Institutional Strengthening of the National Statistics Office, INSD 2008–2011, s.5.

6 J. Valdelin and M. Sanou, Evaluations externe du projet INSD/SCB de renforcement de la capacité institutionnelle de l'INSD, 2010, s.14 och 15; SCB, Statistics Sweden International Consulting Office and INSD, Institut National de la Statistique et de la Démographie, Proposal for the extension of the statistical cooperation project between The National Institute of Statistics and Demography (INSD) in Burkina Faso and Statistics Sweden (SCB), Funding Swedish International Development Cooperation Agency, A proposal for the Transition phase of the INSD/SCB Project, September 2011–March 2012, June 2011, s.3.

7 J. Valdelin and M. Sanou, Evaluations externe du projet INSD/SCB de renforcement de la capacité institutionnelle de l'INSD, 2010, s.14.

8 J. Valdelin and M. Sanou, Evaluations externe du projet INSD/SCB de renforcement de la capacité institutionnelle de l'INSD, 2010, s.12.

9 J. Valdelin and M. Sanou, Evaluations externe du projet INSD/SCB de renforcement de la capacité institutionnelle de l'INSD, 2010, s.13, och Sida, Assessment Memo, 2011-07-27 Proposal for the extension of the statistical cooperation project between the National Institute of Statistics and Demography (INSD) in Burkina Faso and Statistics Sweden (SCB) Burkina Faso, s.4.

10 J. Valdelin and M. Sanou, Evaluations externe du projet INSD/SCB de renforcement de la capacité institutionnelle de l'INSD, 2010, s.12 och 18–19.

11 J. Valdelin and M. Sanou, Evaluations externe du projet INSD/SCB de renforcement de la capacité institutionnelle de l'INSD, 2010, s. s.15; Sida, In Depth Assessment Memo, Support to the National Statistical System of Burkina Faso through Institutional Strengthening of the National Statistics Office, INSD 2008–2011, s.3; Sida, Assessment Memo, 2011-07-27, Proposal for the extension of the statistical cooperation project between the National Institute of Statistics and Demography (INSD) in Burkina Faso and Statistics Sweden (SCB) Burkina Faso, s.5.

12 Sida, Assessment Memo, 2011-07-27, Proposal for the extension of the statistical cooperation project between the National Institute of Statistics and Demography (INSD) in Burkina Faso and Statistics Sweden (SCB) Burkina Faso, s.5–6.

13 SCB, Statistics Sweden International Consulting Office and INSD, Institut National de la Statistique et de la Démographie, Proposal for the extension of the statistical cooperation project between The National Institute of Statistics and Demography (INSD) in Burkina Faso and Statistics Sweden (SCB), Swedish International Development Cooperation Agency, A proposal for the Transition phase of the INSD/SCB Project, September 2011–March 2012, June 2011, s.3.

14 Sida, In Depth Assessment, Support to the National Statistical System of Burkina Faso through Institutional Strengthening of the National Statistics Office, INSD 2008–2011, s.13.

har förstärkts och givargruppen går i riktning mot programstöd till statistikmyndigheten.¹

Ytterligare en risk är att avtalet löper ut i början av 2012. Tillräckligt långsiktiga avtal kan inte ingås under den tvååriga strategin för samarbetet med Burkina Faso, vilket utgör en risk för hållbarheten, enligt Sidas bedömning.

Budgeten har använts som planerat.² Budgeterade kostnader är dock inte tydligt kopplade till projektets förväntade prestationsresultat, varför en bedömning av nytta i förhållande till kostnad inte kan göras. Enligt en extern utvärdering har dock samarbetet bidragit till att aktörer inom den burkinska förvaltningen på ett hållbart sätt höjt sin kapacitet att producera statistisk information.³

Dialog

Statistiksamarbetet har lyft frågan om könsuppdelad statistik, vilket resulterat i en särskild publikation, ”Kvinnor och Män i Burkina Faso”, som spridits inom förvaltningen och till lokala organisationer.⁴ Samarbetet har underlättat den bredare dialogen mellan regering och givare avseende kvalitet i och tidpunkter för publikation av statistik, inklusive hushållsundersökningar, inom ramen för uppföljningen av utvecklingsstrategin.⁵ Syftet har varit att statistiken ska kunna bidra till såväl planering som uppföljning på sektornivå och på nationell nivå.⁶

4.2.3 Ökade inkomster från fastighetsskatt i Kosovo

Det övergripande målet med insatsen är att utveckla system för taxering i Kosovo. Det ska öka kommunernas inkomster från fastighetsskatten, skapa en effektiv administration för fastighetstaxering i varje kommun samt att fastighetsskattebetalare i hela Kosovo ska behandlas rättvist och likvärdigt.⁷

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN

Total kostnad	37 miljoner kronor
Sidas andel	80 procent
Tidsperiod	2008–2012
Samarbetspartner	Ekonomi- och Finansministeriet i Kosovo samt svenska skatteverket som genomförande part.

Insatsen är relevant för utvecklingen på kommunal-nivå i Kosovo. Projektet, som genomförs av svenska Skatteverket med Ekonomi- och Finansministeriet i Kosovo som samarbetspart, ska bidra till att stärka Kosovos förvaltning genom att bygga en ny IT-plattform, utveckla fastighetstaxeringssystemet, förbättra kvaliteten på informationen i fastighetsregistret och informera skattebetalarna om deras skyldigheter och om fastighetsskattens betydelse för kommunerna.⁸

Projektet är relevant i förhållande till policyns fokusområde ”demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer” och särskilt avsnittet om att främja en väl fungerande förvaltning.⁹

Mål och resultat

Projektet har som mål¹⁰ att:

- Markant öka kommunala intäkter från fastighetsskatten.
- Bygga upp en effektiv administration av fastighetsskatt i alla kommuner.
- Utveckla system för en rättvis och lika behandling av skatteskyldiga i hela Kosovo.

Projektet har bidragit till att intäkterna från fastighetsskatten i Kosovo har ökat från cirka 8 miljoner euro till cirka 13 miljoner euro (en ökning på 61 procent) sedan projektets start, vilket är högre än den ursprungliga målsättningen.¹¹

1 J. Valdelin and M. Sanou, Evaluations externe du projet INSD/SCB de renforcement de la capacité institutionnelle de l'INSD, 2010, s.4; Pohl Consulting & Associates and L'Union Européenne, Evaluation du projet d'appui au renforcement des capacités du système statistique national (ARC-SSN), FWC BENEFE demande de prestation 2010/248848/1, Rapport Final, 2010-11-29, s.33; Schéma Directeur système statistique national 2011–2015, décembre 2010, s.24; Sida, Assessment Memo, 2011-07-27, Proposal for the extension of the statistical cooperation project between the National Institute of Statistics and Demography (INSD) in Burkina Faso and Statistics Sweden (SCB) Burkina Faso, s.6.

2 J. Valdelin and M. Sanou, Evaluations externe du projet INSD/SCB de renforcement de la capacité institutionnelle de l'INSD, 2010, s.12–13.

3 J. Valdelin and M. Sanou, Evaluations externe du projet INSD/SCB de renforcement de la capacité institutionnelle de l'INSD, 2010, s.18–19.

4 Sida, Strategy Report for the Development Cooperation with Burkina Faso in 2008, s.6 om Gender Equality and the Role of Women.

5 Embassy of Sweden, Memo, 2011-04-31, Pré-revue Annuelle du CLSP et du CGAB-CSLP (Bilan CSLP 2010 et SCADD 2011–2015) niveau technique, 12 avril, 2010 au Min. des Affaires Etrangères et Coopération Régionale, s.2.

6 J. Valdelin and M. Sanou, Evaluations externe du projet INSD/SCB de renforcement de la capacité institutionnelle de l'INSD, 2010, s.6; Sida, In Depth Assessment Memo, Support to the National Statistical System of Burkina Faso through Institutional Strengthening of the National Statistics Office, INSD 2008–2011, s.6.

7 Sida, Assessment Memo, Improved property tax collection in Kosovo 2008–2011, 2008, s.1 och 5.

8 Sida, Assessment Memo, Improved property tax collection in Kosovo 2008–2011, 2008, s.1 och 5.

9 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingsarbete 2010–2014, antagen februari 2010, s.16–17.

10 Sida, Assessment Memo, Improved property tax collection in Kosovo 2008–2011, s.5.

11 Morina&Mathiason, Property Tax in Kosovo Semi Annual report, August 2011, s.2.

Arbetet har inneburit att intäkterna från skatten nu kan disponeras av Kosovos kommuner och användas för offentliga tjänster såsom rätten till skola, vägar och investeringar i infrastruktur.¹

Dessutom finns ett nytt datoriserat system för administration av fastighetsskatt, utbildning för administrativ personal samt informationsmaterial till skattebetalarna.²

Resultaten från insatsen är helt i linje med de tre huvudsakliga mål som satts upp, och programmet har bidragit till att stärka systemen för administration av skatteintäkter på lokal nivå i Kosovo.³

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Fastighetsskatten är en mycket viktig inkomstkälla för kommunerna, som har ett starkt intresse av att upprätthålla vad som byggts upp, inklusive IT-systemet. För att det ska bli så är det viktigt att den nyutbildade personalen fortsätter att arbeta inom systemet. Finansministeriet har vidtagit åtgärder för att detta ska ske.⁴ Sida bedömer därför att hållbarheten är god.

En risk som identifierades var att utbildade personer byter arbete på grund av för låg lön i offentlig förvaltning. Finansministeriet försöker motverka detta bland annat genom att anställa vissa nyckelpersoner inom IT genom så kallade outsourcing-kontrakt.⁵

Projektet har strävat efter att säkerställa öppenhet i systemet för att minska risken för korruption i fastighetsägarregistret, exempelvis att vissa personer får otillbörliga skattelättnader. Risker som uppkommit har hanterats genom bland annat god kommunikation och flexibilitet från projektledarnas sida. Reviderade projektplaner har antagits när nya behov eller risker upptäckts.⁶

Budgeten har i huvudsak följts. Insatsen förlängdes med ett år i slutet av 2010 och nya medel har tillförts vid två tillfällen, 2010 och 2011.⁷ Tidsplanen har hållits och pengar förbrukats i huvudsak enligt budget. Det kan tyckas att intäkterna från fastighetsskatten är låga i förhållande till den insats som Sida finansierar. Men det nu uppbyggda fastighetsskattesystemet ska användas under tio år framöver, och förväntas stärka intäkterna med planerade sex miljo-



Nu är det dags att betala fastighetsskatten. Invånarna i Gracanice påminns genom reklam och en hemsida där de också kan få information om hur kommunen använder intäkterna från skatten. Gracanice är en kommun med serbisk majoritet och skylten är därför på serbiska.

ner euro varje år.⁸ Det gör att intäkterna kommer att överstiga kostnaderna för den svenska insatsen cirka 20 gånger vilket måste anses som mycket tillfredsställande, enligt Sidas bedömning.

Dialog

Projektet har satsat mycket på dialog vad gäller öppenhet och medborgarnas rättigheter med alla lokala partner, inklusive finansministeriet. Det har bland annat lett till att ministeriet satt upp en hemsida för fastighetsskattetaxering och att omfattande resurser har använts för att få ut information via medier.⁹

1 Sida, Strategirapport för Kosovo september 2010–augusti 2011, s.11.

2 Sida, Strategirapport för Kosovo september 2010–augusti 2011, s.11.

3 Sida, Strategirapport för Kosovo september 2010–augusti 2011, s.11.

4 Ministry of Finances, Steering Committee Meeting, 22 September, 2011, s.2.

5 Morina&Mathiasson, Property Tax in Kosovo Semi Annual Report, August 2011, s.5.

6 Sida, Strategirapport för Kosovo september 2010–augusti 2011, s.11.

7 Sida beslut 2010-11-30, Ytterligare medel samt förlängd tidsram för stöd till finansministeriet i Kosovo, 2010; Sida beslut 2011-07-14, Utökning av stöd till Finansministeriet i Kosovo, 2011.

8 Morina&Mathiasson, Property Tax in Kosovo Semi Annual Report, August 2011, s.2.

9 Sida, Memo, 2011-09-29, Stöd till Ekonomi- och Finansministeriet, s.5.

4.2.4 Valprocesser och demokratisering i Afrika

Programmets övergripande mål är att främja fria och rättvisa val och demokratisk samhällsstyrning i Afrika.¹

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	15,5 miljoner kronor
Sidas andel	100 procent
Tidsperiod	2008–2011
Samarbetspartner	EISA ¹ och samarbete med flera regionala ekonomiska kommissioner: EAC ² och ECCAS ³ samt SADC ⁴

1 Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa.

2 East African Community.

3 Economic Community of Central African States.

4 Southern African Development Community.

Programmet är relevant av en rad orsaker. Genomförandet av valprocesser har i många stycken blivit tekniskt bättre på kontinenten. Men avancerat valfusk förekommer fortfarande och vad som kan liknas vid civila statskupper där valets förlorare vägrat att lämna ifrån sig makten. Slutligen behöver civilsamhällesorganisationernas insyn och delaktighet i valprocesser stärkas, inte minst eftersom omkring 30 val hålls per år i Afrika.²

Stödet går till att utveckla dels civilsamhällesorganisationers och regionala institutioners – (Regional Economic Communities, (REC) – kapacitet att genomföra valobservation, dels samarbetspartens, Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa, EISA:s, kapacitet att genomföra programmet.³

I förhållande till policyn är samarbetet relevant för samtliga fokusområden, särskilt underområdena för stärkt rösträtt och deltagande, stöd till hela valprocessen och kvinnors politiska deltagande.⁴

Mål och resultat

Programmets mål⁵ är att:

- Främja det afrikanska civilsamhällesorganisationers deltagande i valobservation i Afrika.
- Stödja de regionala kommissionernas (REC) kapacitet.
- Främja lärande och kunskapsutbyte.

Afrikanska civilsamhällesorganisationer har stärkt sin kapacitet att på ett professionellt sätt genomföra valobservationsuppdrag: 175 observatörer från 14 länder har utbildats och åtta valobservationsuppdrag har genomförts i bland annat Moçambique, Sydafrika, Uganda och Zambia. Dessutom har en databas inrättats med valobservatörer från afrikanska civilsamhällesorganisationer.⁶

Stödet har bidragit till utveckling av kapacitet och kunnande. Några exempel är att East African Community (EAC) och Economic Community of Central African States (ECCAS) inlett formellt samarbete med EISA i form av tekniskt stöd och rådgivning inför valobservationsuppdrag i Tanzania och Uganda.⁷

När det gäller lärande har EISA anordnat en rad aktiviteter: en workshop om val och informations- och kommunikationsteknologi för nationella valmyndigheter, ett symposium om politiska partier, en konferens i samarbete med Global Electoral Organization, och ett symposium om att förebygga och hantera våld och väpnad konflikt i samband med val.⁸

Verksamheten har i stort sett genomförts i enlighet med planerna. EISA har till övervägande del uppnått målen. Avvikelse avser framför allt arbetet med REC:s, som gått långsammare och varit svårare än förutsett. Det är främst ECOWAS, Economic Community of West African States, som inte visat något större intresse för programmet och EISA.⁹

Samarbetet med SADC, Southern African Development Community, kom igång senare än planerat medan samarbetet med East African Community, EAC, inleddes enligt plan. Economic Community of Central African States, ECCAS, ingick inte i ursprungsplanen, men visade så stort intresse för programmet att Sida godkände att EISA kompletterade programmet med stöd till ECCAS.¹⁰

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Hållbarheten i resultaten bedöms vara god, enligt en extern utvärdering.¹¹ Valobservatörernas kunskap och färdigheter finns kvar under överskådlig tid och kan enkelt förnyas genom nya uppdrag via databasen.

1 EISA, Africa Democracy Strengthening Programme 2008–2011, s. 4.

2 Sida Assessment Memo, 2008-09-15, s.1; antal val per år framgår av <http://www.eisa.org.za/WEP/calendar.htm>.

3 Sida Assessment Memo, 2008-09-15, s.6–7.

4 Regeringskansliet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete, 2010 Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, s.15.

5 EISA, Africa Democracy Strengthening Programme 2008–2011, s. 4.

6 EISA, Africa Democracy Strengthening Programme and Strengthening Electoral Processes in Southern Africa, Report, 2008-08-01–2011-03-31, s.16–17 och kompletterande e-mail med förklaring från EISA, 2011-11-21.

7 EISA, Africa Democracy Strengthening Programme and Strengthening Electoral Processes in Southern Africa, Report, 2008-08-01–2011-03-31 s.17.

8 EISA, Africa Democracy Strengthening Programme and Strengthening Electoral Processes in Southern Africa, Report, 2008-08-01–2011-03-31, s.18.

9 EISA, Africa Democracy Strengthening Programme and Strengthening Electoral Processes in Southern Africa, Report, 2008-08-01–2011-03-31, s.7.

10 EISA, Africa Democracy Strengthening Programme and Strengthening Electoral Processes in Southern Africa, Report, 2008-08-01–2011-03-31, s.7 och 18.

11 Chitiga, Rudo; Katuala, Jacques; Oliver, Louise, Valuation Report, 2010-10, s.49; Sida, Memo, 2011-09-29, EISA, contrid. 72600873, s.5–6.

Däremot har samarbetet med REC:s pågått alltför kort tid för att Sida ska kunna bedöma hållbarheten. Resultaten hittills har bestått i prestationer snarare än effekter. Det går dock att anta att EISA i viss mån har bidragit till genomförandet av mer fria och rättvisa val på kontinenten genom att ha deltagit i så många konferenser, seminarier och möten som syftat till utveckling av lagstiftning och regelverk på valområdet, bland annat i Namibia.¹ Hållbarheten har förstärkts av att EISA deltar i ett globalt nätverk för lärande om valprocesser.²

I EISA:s programplaner identifierades antaganden snarare än risker. De risker som ändå togs upp av EISA rörde förseningar i samarbetet med RECs, en risk som delvis besannades.³

Under beredningen av programstödet bedömde Sida att EISA hade vidtagit åtgärder som minskade risken för korruption.⁴

Budgeten har i stort sett följts. De faktiska kostnaderna är endast två procent lägre än den avtalade budgeten, enligt den reviderade finansiella slutrapporten.⁵

Dialog

Dialogen med EISA har framför allt behandlat avtalsnära frågor kring givarsamordning och givargemensamma arrangemang för planering och uppföljning. Detta har resulterat i en högre grad av givarsamordning i den fortsatta fasen av programmet (2011–2013) och i att en grund lagts för ett framtida gemensamt avtal med EISA som alla givare kan ansluta sig till.⁶

Dialogen har dessutom tagit upp behovet av samordning med andra aktörer inom demokrati och mänskliga rättigheter. Den har exempelvis bidragit till ett inledande samarbete mellan EISA och Sekretariatet för den afrikanska dekaden för funktionshindrades rättigheter. De har utarbetat ett gemensamt projektförslag och söker finansierare till projektet.⁷

Det är oklart om de lärdomar om demokratisering som samarbetet genererat använts i någon mer övergripande dialog med AU, REC:s eller medlemsstaters regeringar, parlament, partier och företrädare för civilsamhällesorganisationer.

4.2.5 Reform av den offentliga förvaltningen i Bosnien-Hercegovina

Programmets övergripande mål är att dels utveckla ett sammanhållet ramverk för en offentlig förvaltning på alla nivåer och i alla delar av Bosnien-Hercegovina,⁸ dels stärka förvaltningens kapacitet upp till den nivå som krävs för integrationen med EU.⁹

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	45 miljoner kronor
Sidas andel	33 procent
Tidsperiod	2007–2011
Samarbetspartner	Council of Ministers, BiH och genomförandepart Public Administration Reform Coordinator's Office

Programmet (PAR) är relevant utifrån den inhemska strategin för utveckling av förvaltningen som har stöd av samtliga regeringspartier. Programmet är också mycket relevant utifrån närmandet till EU.¹⁰ En givargemensam fond finansierar 14 delprojekt.¹¹

Sett till policyn är programmet relevant avseende fokusområdet ”demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer”, särskilt avseende tonvikten på en väl fungerande förvaltning. Programmet är även relevant för fokusområdet ”medborgerliga och politiska rättigheter” i kraft av inslagen av informations- och kommunikationsteknologi.¹² I takt med att förvaltningens kapacitet utvecklas kommer verksamheten att även vara relevant för andra policier på utvecklingsområdet, särskilt det civila samhället, jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll, miljö- och klimat, ekonomisk tillväxt, samt säkerhet och utveckling.¹³

Mål och resultat

Programmets mål¹⁴ är att:

- Utveckla ministeriers struktur, kapacitet och prestationer.

1 EISA, Africa Democracy Strengthening Programme and Strengthening Electoral Processes in Southern Africa, Report, 2008-08-01–2011-03-31, s.9; Chitiga, Rudo; Katuala, Jacques; Oliver, Louise, Valuation Report, 2010-10, s.49; Sida, Memo, 2011-09-29, EISA, contr.id. 72600873, s.49.

2 www.aceproject.org.

3 EISA, Africa Democracy Strengthening Programme 2008–2011, s.9; Chitiga, Rudo; Katuala, Jacques; Oliver, Louise, Valuation Report, 2010-10, s.49.

4 Sida, Assessment Memo, 2008-09-15, s.12.

5 "Financial Statements" för 2008-08-01–2011-03-31, s.6.

6 Minutes of the EISA Donors Meeting held on 2011-04-06.

7 EISA, mejl inkommen till Sida 2011-11-21.

8 I enlighet med Daytonavtalet består Bosnien och Hercegovina av två delar – federationen Bosnien och Hercegovina och Republika Srpska. Distriktet Brčko utgör en tredje enhet inom landet oberoende av både Federationen Bosnien och Hercegovina och Republika Srpska.

9 Bosnia and Hercegovina, Public Administration Reform Strategy, s.15.

10 Sida, Beslut, 2005-001526, 2006, s.1–2; Bosnia and Hercegovina, Public Administration Reform Strategy, s.7.

11 Overview of the projects approved by the PARF JMB for financing by the assets of the PAR Fund.

12 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, Regeringskansliet, s.15 och 17–18.

13 Jämför policier för stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom utvecklingssamarbetet; miljö- och klimatfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete; jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll, säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete; samt ekonomisk tillväxt i svenskt utvecklingssamarbete: <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/>.

14 Bosnia and Hercegovina, Public Administration Reform Strategy (PAR), s.3 och 7–13.

- Befästa och vidareutveckla den offentliga finansiella styrningen och kontrollen.
- Utveckla en offentlig förvaltning i allmänhetens tjänst.
- Utveckla myndighetsutövningen och göra den mer öppen, pålitlig, effektiv och ansvarig, som ett led i EU-närmandet.
- Stärka förvaltningens kommunikation och uppmuntra människors deltagande i beslutsprocesser.
- Öka användandet av IT inom förvaltningen.

Hittills har samordningen mellan ministerierna förbättrats, och ett system för strategisk planering och policyarbete har införts i samtliga ministerier.¹

Ett nationellt finansråd ”National Fiscal Council” har inrättats. Högre kapacitet i form av fler statsanställda, förbättrad samordning, och programbudgetering har införts på alla nivåer. Lagändringar har genomförts, men tillämpningen av lagstiftningen går långsamt.²

En lag har antagits om inrättande av ett arbetsgivarverk för statligt anställda och fortbildning av statstjänstemän. Det är ett steg i riktning mot en offentlig förvaltning i allmänhetens tjänst. När det gäller myndighetsutövning har vissa förbättringar gjorts i procedurfrågor. Fler kommunikatörer har anställts, fler presskonferenser hållits, hemsidor uppdaterats regelbundet och rätten till information respekterats. IT-arkitekturen har i viss mån utvecklats och personal har fått utbildning i hur den ska användas.³

Hittills har programmet visat en ojämn uppfyllelse av målen. Användningen av IT har inte ökat som beräknat och knappt 32 procent av åtgärderna har genomförts. Däremot har 58 procent av åtgärderna för att förstärka förvaltningens kommunikation genomförts. De andra målen bedöms delvis ha uppfyllts. Av 14 delprojekt har fyra slutförts, åtta pågår och två är under upphandling.⁴

EU-kommissionen sammanfattar genomförandet med att ”begränsade framsteg har gjorts”. I samma rapport skriver Kommissionen att den offentliga förvaltningen är omständig, fragmentiserad och lider av dubbelarbete samt oklar arbetsfördelning mellan och

inom olika nivåer i statsapparaten. Genomförandet har byggt på konsultationer med relevanta institutioner men inte med civilsamhällsorganisationer.⁵

Det är troligt att en eller flera enskilda organisationer kommer att stödjas för att formellt följa genomförandet av PAR:s strategi och handlingsplan under fas två, enligt Sidas bedömning.

Sida bedömer att resultaten, om än blygsamma, framstår som en framgång. Ett stort steg har tagits i och med att flera administrationer och regeringar kunnat enas om ett gemensamt reformprogram för de offentliga förvaltningarna. Insatsen visar hur viktigt det är att ha realistiska förväntningar på resultat och vad framgångar och bakslag beror på. Reformen av en offentlig förvaltning handlar lika mycket om politik som om teknokrati. I en skör och komplicerad statsbildning blir detta särskilt tydligt. Konfliktkänslighets- och maktanalyser kan vara bra redskap för att än bättre förutse utvecklingen på ett djupare plan och anpassa stöd och dialog därefter.

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Enligt Sidas bedömning är de uppnådda resultaten hållbara av flera skäl. Alla regeringspartier står bakom programmet och trycket att närma sig EU är högt. Sida bedömer att det är betydelsefullt att genomförandet sker i alla delar av landet, att regeringen har bidragit med egna medel och att fonden har adekvata strukturer, procedurer och system för intern styrning och kontroll samt uppföljning och lärande.

I Sidas beredning identifierades tre huvudrisker: bristande politisk prioritering av reformerna, bristande intresse för reformerna hos de berörda myndigheterna och att de allmänna valen 2006 kunde göra att tempot sjönk innan de nyvalda politikerna hunnit sätta sig in i reformarbetet.⁶ Ingen av dessa risker har inträffat. Sida bedömer att den långsamma takten i genomförandet snarare beror på den omständliga byråkratin i landet och gällande upphandlingslagar.⁷

Programmets planerade budget har följts.⁸

Dialog

Dialogfrågorna inom programmet rör behovet av bättre service till medborgare, att införa ett resultatbaserat budgetsystem och att skära ned generella ersättningar till krigsveteraner som inte nått rätt mål-

1 EUPAR, An Analysis of the implementation of Public Administration Reform in the Area of Administrative Procedure, Sarajevo, March 2010, s.14.

2 EUPAR, An Analysis of the Implementation of PAR, Action Plan 1 in Bosnia and Herzegovina, Public Finance, August 2010, s.11 och 23; EUPAR, An Analysis of the Implementation of PAR in the Area of Administrative Procedure, Sarajevo, March 2010, s.15-17.

3 Institutional Communication, Analysis of Implementation of Measures from Action Plan 1 Strategy for Public Administration Reform in Bosnia and Herzegovina, July 2010, s.11, 14, 22-23; EUPAR, An Analysis of the Implementation of Public Administration Reform in the Area of Administrative Procedure, Sarajevo, March 2010, s.14-15.

4 EUPAR, An Analysis of the implementation of Public Administration Reform in Information Technologies, Sarajevo, July 2010, s.3-4; Overview of the projects approved by the PARF JMB for financing by the assets of the PAR fund.

5 EUPAR, Analysis of the Implementation of the Action Plan 1 for the Implementation of the Public Area Building Capacities for Policy-Making in BH in the area of building capacities for Policy-making and coordination in the period 2007-2009, s.6-7.

6 Sida Assessment Memo, 2006-07-07, s.9-10.

7 Sida Memo, PAR, 2011-11-24, s.5.

8 Sida Memo, PAR, 2011-11-24, s.5.

grupp. Givarsamordningen har varit god, och samordningen på mottagarsidan har framgångsrikt letts av finansministeriet.

Enligt Sidas bedömning har stödet till PAR-fonden gett ambassaden tillgång till viktiga reformprocesser och aktörer. Ambassaden har använt plattformen för att inleda en dialog baserad på prioriteringarna i dialogplan och ur ett rättighetsperspektiv. Ambassaden har framför allt lyft vikten av EU-anslutningen som den viktigaste drivkraften för reformer, i linje med ambassadens dialogplan.

Vikten av insyn och öppenhet har tagits upp regelbundet, liksom behovet att aktivt motverka korruption inom den offentliga sektorn.

Sida bedömer att de parter som deltar i genomförandet av PAR-strategin har visat en ökad vilja att dela information. De har dessutom enats om att finansiera ett anti-korruptionsprojekt under nästa fas.¹

4.2.6 Regional utveckling i Moldavien

Projektets övergripande mål är att stödja framtagande av de institutioner och instrument som behövs för att planera och genomföra regional utveckling i tre av sex ekonomiska regioner, enligt EU:s modell för regional utveckling.²

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	30 miljoner kronor
Sidas andel	33 procent
Tidsperiod	2008–2011
Samarbetspartner	DFID ¹ och Oxford Policy Management och Departementet för regional utveckling är genomförande part

¹ Department for International Development.

Projektet är relevant i förhållande till Moldaviens utvecklingsstrategi 2008–2011 och i förhållande till EU:s instrument för grannskapspolitik med Moldavien 2007–2013.³

Insatsen svarade mot fokusområdet ”demokratis och rättsstatens institutioner och procedurer” i policyn, särskilt avseende stöd till utveckling av en effektiv, öppen och väl fungerande förvaltning på central, regional och lokal nivå.⁴ Projektet var dessutom indirekt relevant för policyn för ekonomisk tillväxt i

svenskt utvecklingssamarbete då det bidrar till att främja en utveckling av marknad och företag.⁵

Mål och resultat

Projektets mål⁶ är att:

- Moldavien ska få system och processer för att genomföra en nationell strategi för regional utveckling som främjar inkluderande ekonomisk tillväxt.
- Moldaviens nationella och regionala institutioner ska utveckla sin kapacitet att utforma, genomföra och följa upp de regionala utvecklingsstrategierna, få ett öppet och pålitligt system för uppföljning och utvärdering av regional utveckling, och effektiva finansieringsarrangemang för regional utveckling.
- Arbeta fram regionala utvecklingsstrategier av god kvalitet och med integrering av ekonomiska, sociala och miljörelaterade aspekter.

Projektet har bidragit till att samtliga institutioner som är nödvändiga för att genomföra den nationella strategin för regional utveckling är på plats, liksom styrdokument och administrativa system. Genomförandet av 14 delprojekt för regional utveckling har inletts inom fem prioriterade områden: avfallshantering, vatten och avlopp, vägunderhåll, turism och miljö samt utveckling av marknadsinfrastruktur.⁷

Stödet har bidragit till att Moldavien kunnat inrätta ett nationellt utvecklingsråd. Även regionala utvecklingsråd och byråer för regional utveckling har inrättats och bemannats och strategier och handlingsplaner har antagits i de tre regionerna.⁸

Byråerna har infört finansiella system och redovisningssystem. Regeringen har godkänt de administrativa manualerna för byråerna samt för den regionala utvecklingsfonden.⁹

Det berörda departementets kapacitet har utvecklats avseende upphandling och offentlig finansiell styrning. Ett ramverk för uppföljning och utvärdering har tagits fram, berörd personal har fått utbildning och data om utgångsläget har producerats av statistikmyndigheten.¹⁰

¹ Sida, Decision on implementation of the Project "Building Capacities for Combat against Corruption in the Structures of Civil Service in BiH", 2011-11-15.
² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nummer: 1080/2006 2006-07-05 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nummer 1783/1999, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:01:SV:HTML>.
³ Sida, Bedömningspromemoria, 2008-07-14, s.8.
⁴ Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, s.16-17.

⁵ Policy för ekonomisk tillväxt i svenskt utvecklingssamarbete: <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/>.
⁶ Jämför Department for International Development (DFID), Project Memorandum: Moldova: Co-operation in Regional Development, Contract Number: CNTR 06 7282, March 2008, s.6-7.
⁷ Oxford Policy Management, Moldova: Co-operation in Regional Development. Final report. 2008-06-2011-02, s.6 och 14.
⁸ Oxford Policy Management, Moldova: Co-operation in Regional Development. Final report. 2008-06-2011-02, s.6 och 51.
⁹ Oxford Policy Management, Moldova: Co-operation in Regional Development. Final report. 2008-06-2011-02, s.5, 6 och 13.
¹⁰ Oxford Policy Management, Moldova: Co-operation in Regional Development. Final report. 2008-06-2011-02, s.54. och s.57-58.

Programmet har finansierat studier avseende ekonomiska, sociala och miljörelaterade aspekter på regional utveckling. Slutsatserna har förts in i strategierna.¹

Projektet har bidragit till att institutioner, styrdokument, system, bemanning med utbildad personal, samt ramverk för uppföljning och lärande finns på plats. Modellen är anpassad till EU:s krav på hantering av strukturfonder.²

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Sida bedömer att resultaten är av sådan art att de har stora förutsättningar att bibehållas. Takten i genomförandet tyder på att Moldaviens regering har prioriterat reformerna politiskt. Modellen för regional utveckling har inrättats och utvecklats under endast tre år. Möjligheten till ett närmande till EU har sannolikt varit en stark drivkraft, bedömer Sida.

De projekt som påbörjades med finansiering från de regionala utvecklingsmedlen hann dock inte slutföras inom ramen för avtalet. En sådan fördröjning identifierades som en eventuell risk under beredning av insatsen. Ett eventuellt regimskifte identifierades också som en risk då oppositionen var och är mindre intresserad av decentralisering och regional utveckling än regeringen. Riskerna bedöms inte ha påverkat uppfyllandet av målen.³

Prestationer har genomförts enligt plan och inom budget. Medlen är korrekt redovisade, enligt revisionsrapporten.⁴

Dialog

Sida har varit en så kallad tyst partner och har därför inte fört någon dialog. Det ansvaret har delegerats till brittiska DFID, som ansvarat för både Sidas och sina egna medel i genomförandet, enligt avtal parterna emellan.⁵

4.2.7 Regionalt anti-korruptionsarbete i Asien och Stillahavsregionen

Det övergripande målet är att bistå de deltagande staterna i Asien och Stillahavsregionen i deras arbete att genomföra FN:s anti-korruptionskonvention (UNCAC)⁶ och OECD:s anti-korruptionsinstrument och därmed minska korruption och verka för hållbar utveckling.⁷

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN

Total kostnad	15, 2 miljoner kronor
Sidas andel	20 procent
Tidsperiod	2008–2012
Samarbetspartner	OECD ¹ och genomförande part är ADB ²

1 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

2 Asiatiska utvecklingsbanken.

Utvecklingsutmaningarna i regionen är omfattande med stora nationella skillnader. Samtidigt har regionen den högsta ekonomiska tillväxten i världen och det finns risk för korruption på alla nivåer. Programmet genomförs i huvudsak på regional nivå med fokus på medlemsstaternas förmåga att leva upp till FN:s anti-korruptionskonvention genom regionalt samarbete. Initiativet är gemensamt mellan Asiatiska utvecklingsbanken (ADB) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).⁸

Initiativet omfattar i dag 29 medlemsstater,⁹ som alla har olika grad av problem med korruption och olika förutsättningar att bekämpa den. I vissa stater finns mycket aktiva civilsamhällesorganisationer, medier kan verka fritt och ansvarsutkrävande fungerar. I andra stater respekteras inte yttrandefriheten eller så saknas oberoende granskare. Korruptionen tar sig olika uttryck i olika länder och syftet med initiativet är att öka kunskapen om korruptionens negativa effekter och stödja länderna i genomförandet av anti-korruptionsåtgärder.¹⁰

Initiativet är i högsta grad relevant för policyns fokusområde ”demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer”, underområdet att motverka korruption. Att motverka korruption är ett sätt att

1 Oxford Policy Management, Moldova: Co-operation in Regional Development. Final report. 2008-06-2011-02, s.53.

2 Oxford Policy Management, Moldova: Co-operation in Regional Development. Final report. 2008-06-2011-02, s.14, 33 och 58.

3 Oxford Policy Management, Moldova: Co-operation in Regional Development. Final report. 2008-06-2011-02, s.6.

4 Baker Tilly UK Audit LLP, 5 October, 2011, s.5.

5 Arrangement on Delegated Cooperation between Department for International Cooperation and Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) regarding Support to Regional Development in Moldova, July 2008, 2008-033895.

6 United Nation Convention against Corruption.

7 Supporting the fight against corruption in Asia-Pacific through the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative, Proposal to the Swedish International Development Cooperation Agency to support the OECD in implementing the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific in 2009–2011, s.3.

8 Supporting the fight against corruption in Asia-Pacific through the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative, Proposal to the Swedish International Development Cooperation Agency to support the OECD in implementing the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific in 2009–2011, s.2.

9 http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_34982156_34982385_1_1_1_1_1_1,00.html; kompletterande information i mejl inkommet till Sida 2012-01-17.

10 Supporting the fight against corruption in Asia-Pacific through the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative, Proposal to the Swedish International Development Cooperation Agency to support the OECD in implementing the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific in 2009–2011, s.2.



Privata näringslivet, civila samhället och medlemsstaterna i initiativet träffades i New Dehli i september 2011 för att debattera och byta erfarenheter om hur man kan bekämpa och motarbeta korruption i regionen.

minska den enskilda människans utsatthet och öka hennes möjlighet att själv hävda sina mänskliga rättigheter. Insatsen är indirekt även relevant för andra policyer, eftersom den tar hänsyn till en mer hållbar naturresurs- och samhällsplanering för människor som lever i fattigdom och en ökad regional integration.¹

Mål och resultat

Målen för initiativet är att²:

- Stärka medlemsländernas förståelse för internationella anti-korruptionsregler genom regional policy-dialog.
- Erbjudna fora för dialog kring policy och genomförande av policyer.
- Fördjupa och öka samarbetet mot korruption.

Samarbetsparterna har genomfört ett regionalt tematiskt seminarium på temat ”kriminalisering av tagande och givande av mutor” med stort deltagande från medlemsländerna. En rapport om lagstiftning kring mutor i medlemsländerna har producerats och publicerats.³

Utbyte av erfarenheter har skett, och landrapporter har presenterats vid årliga styorkommittémöten. Dess-

utom genomfördes en regional konferens om “Bygande av multidisciplinära ramverk för att bekämpa korruption” i september 2011.⁴

Programmet har bidragit till att antalet medlemsstater som deltar i det regionala samarbetet kring antikorrupktion ökat, och att fler länder ratificerat FN:s anti-korrupptionskonvention, bland annat Indien och Thailand.⁵

Medlemskap i initiativet påverkar också anti-korrupptionsarbetet på nationell nivå genom att medlemskap ges till stater i Asien och Stillahavsregionen som erkänner behovet av att agera mot korruption, genomför anti-korrupptionsåtgärder, åtar sig att införa reformer samt deltar i initiativets översynsmekanism.⁶

Resultaten hittills följer i huvudsak planen.⁷

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Uppnådda resultat i form av lagstiftning, ratificering av FN:s anti-korrupptionskonvention, inrättandet av anti-korrupptionsorgan liksom kunskapsöverföringen med mera har goda förutsättningar att vara hållbara. Hittills har politiker på hög nivå deltagit i möten och konferenser inom ramen för initiativet.⁸ Det bidrar till att legitimerar anti-korrupptionsarbetet och borgar för ett hållbart åtagande, enligt Sidas bedömning.

Medier, civilsamhällesorganisationer och allmänhet blir alltmer kunniga om korruptionens negativa effekter och deras påverkansarbete håller frågan levande. Någon opinions- eller attitydundersökning har inte gjorts i regionen inom ramen för initiativet, men i varje land har kartläggningar genomförts om kriminalisering av tagande och givande av mutor.⁹

Risken att korruptionen inte minskar i regionen, och att initiativet inte får de önskade effekterna, är kopplad till politiska prioriteringar och möjligheter i medlemsstaterna.¹⁰ Den nationella rapporteringen, den ömsesidiga granskningen, civilsamhällets och mediernas granskning samt uppföljningen av FN:s anti-korrupptionskonvention bidrar till en öppenhet om korruptionsläget i respektive land och minskar risken,

4 <http://www.oecd.org/dataoecd/47/18/49312017.pdf>.

5 <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>, s.1, 4 och 6.

6 Supporting the fight against corruption in Asia-Pacific through the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative, Proposal to the Swedish International Development Cooperation Agency to support the OECD in implementing the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific in 2009-2011, s.10.

7 Financial support of the ADB/OECD Anti-corruption Initiative for Asia and the Pacific, 2010 Annual Report and Financial Statement, s.6.

8 Refererar till programmet www.oecd.org/corruption/asiapacific. www.oecd.org/corruption/asiapacific, newsletter; Sida, mejl i ärendet, 2012-01-17.

9 Supporting the fight against corruption in Asia-Pacific through the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative, Proposal to the Swedish International Development Cooperation Agency to support the OECD in implementing the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific in 2009-2011, s.2; ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, Anti-Corruption Action Plan for Asia and the Pacific, Tokyo, 2001-11-30, s.3-6; Sida, Memo, 2011-09-29, OECD/ADB Anti-Corruption, contrid. 72601016.

10 Sida, Bedömningspromemoria 2008-09-30, Diarienummer: 2007-002109, Stöd till ADB/OECD:s anti-korrupptionsinitiativ 2009-2011, s.13.

1 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, s.18 Se även policyer för stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom utvecklingssamarbetet; miljö- och klimatfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete; säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete; samt ekonomisk tillväxt i svenskt utvecklingssamarbete: <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/>.

2 Supporting the fight against corruption in Asia-Pacific through the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative, Proposal to the Swedish International Development Cooperation Agency to support the OECD in implementing the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific in 2009-2011, s.3.

3 http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_34982156_35315367_35029667_1_1_1_1,00.html.

även om den kvarstår.¹ Medlemsstaterna utsätter varandra indirekt för påtryckningar genom exempelvis ratificering av FN:s anti-korruptionskonvention.²

Risk för dubbling av rapportering om anti-korruptionsåtgärder har minskat genom att samarbetsparten använder sig av UNCAC-rapporteringen istället för att ha ett eget rapporteringssystem.³

Samarbetsparten har inte utnyttjat den planerade budgeten fullt ut på grund av att det andra styrgruppsmötet sköts upp, och att man beslutat att inte längre skriva separata landrapporter. Samtal därför med OECD om förlängning av avtalets aktivitetsperiod. Sidas bidrag till initiativet bedöms rimligt med hänsyn till dess regionala karaktär, där möteskostnaderna utgör en väsentlig del av budgeten. De höga kostnaderna i samband med högnivåmöten kvarstår, men respektive värdland bidrar genom att stå för en stor del av de lokala kostnaderna.⁴

Dialog

Sida för dialog med initiativets sekretariat om bland annat resultatrapportering, vilket resulterat i förbättrade årsrapporter.⁵

4.3 Demokratiseringsaktörer

Det räcker inte med att ett land har demokratiska politiska institutioner. Det krävs också att en demokratisk politisk kultur utvecklas bland enskilda individer. Sverige ska därför prioritera stöd till demokrati- och MR-inriktade förändringsaktörer, skydd av MR-försvare, stärka kvinnors rättigheter och främja deras politiska deltagande. Sverige ska även bidra till ett pluralistiskt civilt samhälle. Här följer sju exempel på sådana insatser.

4.3.1 Demokrati på lokal nivå i Mali

Programmets övergripande mål är att stärka gräsrotsorganisationer och civilsamhällesorganisationer så att de kan bidra till demokratisk samhällsstyrning i människors vardag ur ett rättighetsperspektiv.⁶

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	48,1 miljoner kronor
Sidas andel	56 procent
Tidsperiod	2008–2012
Samarbetspartner	Helvetas ¹ , Norska kyrkans nödhjälp, SNV ² , Diakonia vilka samarbetar med lokala enskilda organisationer och folkrörelser i Mali

1 Swiss Association for International Cooperation.

2 Netherlands Development Organization.

Programmet är relevant i förhållande till Malis fattigdomsstrategi, särskilt dess prioritering av decentralisering, offentlig förvaltning och civilsamhällesorganisationers roll. Det är också relevant med tanke på behovet av att stärka civilsamhällesorganisationer i deras roll som motvikt till och granskare av regeringsmakten, framförallt på lokal nivå.⁷

Programmet genomförs i 68 kommuner i Mali och på regional och nationell nivå.⁸

Insatsen rör alla tre fokusområden i policyn och är relevant för flera av dess underområden såsom anti-korruption, kvinnors politiska deltagande, offentlig förvaltning och yttrandefrihet.⁹ Vidare är insatsen relevant eftersom den bidrar till att stärka människors ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Den är dessutom relevant för andra policyer då den berör

1 Sida har begärt mer analys i rapporteringen kring hur Initiativet bidrar till minskad korruption – Brev till OECD från Sida 2010-04-21; 2011-06-28.

2 Sida, Reserapport 2011-10-27 Lundberg, s.3.

3 Financial support of the ADB/OECD Anti-corruption Initiative for Asia and the Pacific, 2010 Annual Report and Financial Statement, s.6-7.

4 Financial support of the ADB/OECD Anti-corruption Initiative for Asia and the Pacific, 2010 Annual Report and Financial Statement, s.6-9.

5 Sida, mejl i ärendet, Hildeman-Loo, 2011-06-13.

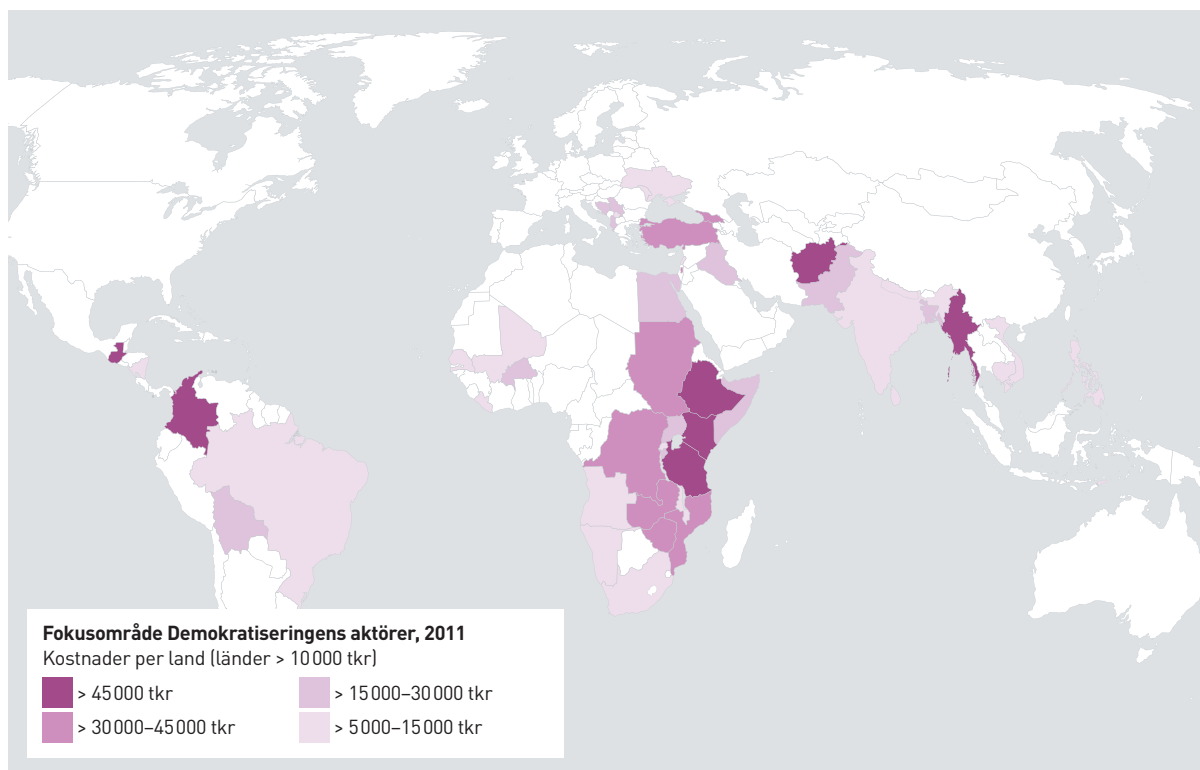
6 Programdokumentet "Appui à la Gouvernance Locale Démocratique au Mali- Proposition 2008–2009, Partenariat AEN, SNV, Diakonia, Helvetas soutenu par Asdi, Mai 2008" s.15.

7 Sida, 2011-10-20, Strategirapport för Mali, september 2010–augusti 2011, s.12; 2010:16, Sida Review, Evaluation du Programme d'Appui à la Gouvernance Locale Démocratique au Mali: Rapport final, s.7

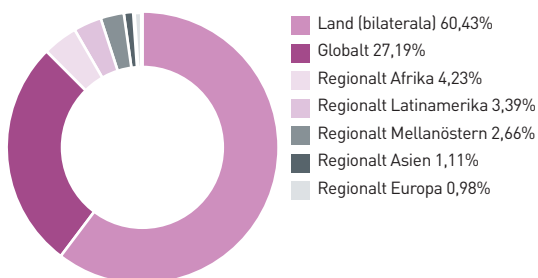
8 Programme GLD, Gouvernance Locale Démocratique au Mali, Rapport annuel 2009, Avril 2010, s.9.

9 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, antagen februari 2010, s.15, 17, 18 och 21.

Stöd till fokusområde Demokratiseringens aktörer, 2011



Figur 3. Andel av fokusområde Demokratiseringens aktörer per bilateralt, regionalt, globalt 2011, %



stöd till civilsamhällesorganisationer, hållbart utnyttjande av naturresurser, konflikthantering, samt landsbygdsutveckling.¹

Mål och resultat

Programmets mål² är att:

- Utveckla maliska civilsamhällesorganisationers synlighet, legitimitet och kapacitet att föra dialog

¹ Jämför policyer för stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom utvecklingssamarbetet; miljö- och klimatfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete; säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete; samt ekonomisk tillväxt i svenskt utvecklingssamarbete: <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/>.

² Programdokumentet "Appui à la Gouvernance Locale Démocratique au Mali- Proposition 2008-2009, Partenariat AEN, SNV, Diakonia, Helvetas soutenu par Asdi, Mai 2008" s.15.

Tabell 3. Stöd till fokusområde Demokratiseringens aktörer, 2011 Totala kostnader: 2284751 tkr

Topp 10 länder		tkr
1	Afghanistan	210244
2	Kenya	63811
3	Etiopien	58045
4	Guatemala	52650
5	Tanzania	50686
6	Myanmar/Burma	46677
7	Colombia	45236
8	Västbanken - Gaza	40046
9	Demokratiska republiken Kongo	39281
10	Sudan	38050

och förhandla med regering, parlament, folkvalda ledare och givare.

- Förstärka civilsamhällesorganisationernas kapacitet att granska policyer och program.
- Underlätta rättvis tillgång till och kontroll över naturresurser, särskilt för kvinnor.
- Stötta samarbete mellan lokala folkrörelser, civilsamhällesorganisationer, medier och givare.
- Använda och bygga på lärdomarna från civilsamhällesorganisationerna.



En arbetsgrupp träffas för att diskutera hur konflikter om användning av mark ska hanteras i distriktet Gogui i Mali, på gränsen till Mauretanien.

De maliska organisationernas ståndpunkter har hittills kunnat påverka Malis fond för jordbruksstöd, policy för utsädesfrågor och plan för åtgärder avseende livsmedelstrygghet. Civilsamhällesorganisationernas medverkan har uppmuntrats av regeringen.¹

Organisationerna har lyckats påverka lokala myndigheter i deras utarbetande av lokala utvecklingsplaner, prioriteringar och mobilisering av finansiella resurser. Därmed har lokal demokrati och ansvarsutkrävande kunnat främjas.²

Ett exempel är att drygt en tredjedel av de särskilda behov som togs upp av kvinnor i städerna Gao och Timbuktu efter långa förhandlingar kom med i kommunernas utvecklingsplaner. Det rörde sig om stöd till bland annat mikrokrediter och transport av kvinnor med riskgraviditeter till sjukhus med bättre resurser än vad som erbjöds där de bor.³

Ytterligare ett exempel är att folkvalda kvinnliga politiker lyckats höja skatteintäkterna i en av kommunerna eftersom invånarna synes ha större förtroende för politiska och ekonomiska prioriteringar som förs fram av kvinnor.⁴ Av drygt 700 kommuner i landet täcks 68 kommuner av programmet. I dessa har antalet kvinnliga politiker i motsvarigheten till kommunstyrelser ökat med tre fjärdedelar, från 74 kvinnor 2004 till 129 kvinnor 2009.⁵

Programmet har bidragit till att beslut på lokal nivå om användning av naturresurser fattas genom

lokalt överenskomna regler där konsensus och jämlikhet spelar stor roll.⁶

Organisationerna deltar, tack vare programmet, i nätverk om konflikthantering, klimatkrisen samt demokratisk samhällsstyrning både i landet och på Panafrisk nivå. De har bjudits in till officiella möten där nationella planer, policyer och uppföljning diskuteras. Även medier har uppmärksammat civilsamhällesorganisationernas ståndpunkter.⁷

De fyra internationella organisationerna har hittills dokumenterat lärdomar om tillgången till livsmedel och om påverkansarbete.⁸

Programmet har bidragit till att ökad organisatorisk kapacitet uppnåtts såsom förbättrad intern styrning och kontroll hos samarbetsorganisationerna och att kvinnogrupper arbetar med egen mobilisering av finansiella resurser.⁹

Aktiviteterna inom programmet har indirekt bidragit till att makt har decentraliserats och att den offentliga finansiella styrningen har förbättrats.¹⁰ Vidare kan långsiktiga förändringar skönjas i kunskap, attityder och beteenden avseende såväl skadliga traditionella sedvänjor såsom könsstämpning som hållbar och jämlik användning av naturresurser och konflikthantering mellan bönder och delvis nomadiserande boskapskötare.¹¹

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Resultaten är av sådan art att de har potential att vara hållbara. Drivkraften som de fyra internationella organisationerna fått genom nära samarbete med varandra och med lokala partners samt deras engagemang i sakfrågorna har bidragit till de positiva resultaten.¹²

De flesta aktörer i landet är positiva till programets syfte och resultat. Det bidrar till att resultatens hållbarhet. Det finns dock visst motstånd inom den statliga förvaltningen vad gäller decentraliseringen av makten över naturresursanvändningen till den lokala nivån.¹³

1 SNV: Programme Gouvernance Locale et Démocratique Rapport Annuel 2010, mai 2011, s.3.

2 SNV: Programme Gouvernance Locale et Démocratique Rapport Annuel 2010, mai 2011, s.12.

3 Aide de l'Eglise Norvegienne (AEN), Rapport annuel 2010, AEN-GLD, Version du 31-05-2011, s.4.

4 Aide de l'Eglise Norvegienne (AEN), Rapport annuel 2010, AEN-GLD, Version du 31-05-2011, s.2, 10 och 25.

5 Programme GLD, Gouvernance Locale Démocratique au Mali, Rapport annuel 2009, Avril 2010, s.9.

6 Aide de l'Eglise Norvegienne (AEN), Rapport annuel 2010, AEN-GLD, Version du 31-05-2011, s.16.

7 Programme GLD, Gouvernance Locale Démocratique au Mali, Rapport annuel 2010, s.6, 8, 9, 10, 12, 18 och 28.

8 Programme GLD, Gouvernance Locale Démocratique au Mali, Rapport annuel 2010, s.25.

9 SNV: Programme Gouvernance Locale et Démocratique Rapport Annuel 2010, mai 2011, s.4, 5 och 6.

10 Programme GLD, Gouvernance Locale Démocratique au Mali, Rapport annuel 2010, s.14.

11 2010:16, Sida Review, Evaluation du Programme d'Appui à la Gouvernance Locale Démocratique au Mali: Rapport Final, s.11; Sida, Strategirapport för Mali, september 2010–augusti 2011, s.14.

12 Programme GLD, Gouvernance Locale Démocratique au Mali, Rapport annuel 2010, s.29; 2010:16, Sida Review, Evaluation du Programme d'Appui à la Gouvernance Locale Démocratique au Mali: Rapport Final, s.7-8.

13 2010:16, Sida Review, Evaluation du Programme d'Appui à la Gouvernance Locale Démocratique au Mali: Rapport Final, s.19.

I några delprojekt har arbetet med konflikthantering och alfabetisering visat sig vara svårt.¹ Några risker som förutsågs av Sida i beredningen, främst förseningar i genomförandet av decentraliseringsreformerna samt fortsatt instabilitet i norra Mali, har inträffat. De har hanterats genom att ambassaderna tar upp detta i dialogen med regeringen, och genom att lokala samarbetspartner är engagerade i fredsprocessen.²

Budgeten har använts som planerat. Enligt en extern utvärdering bedöms kostnaderna vara rimliga i förhållande till vad som uppnåtts.³

Dialog

I dialogen med partners har Sida fört fram vikten av konfliktkänslighet och vikten av flickors och kvinnors tillgång till makt, säkerhet och resurser, inklusive kampen mot könsstämpning.⁴ Sida har också i förebyggande syfte tagit upp rekommendationerna från den maliske riksrevisorns årliga rapport om den offentliga sektorn.⁵

Sida har tack vare dialogen fått en djupare förståelse för civilsamhällesorganisationer på olika nivåer i Mali. Kunskapen har kunnat användas bland annat i formgivning av en gemensam fond för givarnas stöd till civilsamhällesorganisationer i landet och i dialogen med regeringen om kampen mot korrup­tion.⁶

4.3.2 Göteborgs internationella filmfestivals fond

Projektets övergripande mål är att skapa möjligheter för människor som lever i fattigdom att påverka sin situation genom att lyfta fram röster och berättelser som annars inte skulle höras och ses till en bred lokal och internationell publik. Syftet är också att skapa arbetstillfällen och försörjningsmöjligheter inom den lokala filmindustrin.⁷

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN

Total kostnad	23,2 miljoner kronor
Sidas andel	100 procent
Tidsperiod	2007–2013
Samarbetspartner	GIFFF ¹

1 Göteborgs internationella filmfestivalsfond.

Projektet är relevant då film kan vara ett viktigt verktyg för att ta upp sociala tema till offentlig diskussion. Filmproduktion kan också skapa arbetstillfällen och uppmärksamhet om en viss region.⁸ Insatsen består i finansiellt stöd, tekniskt stöd och utbildningsstöd till produktion av filmer i utvecklingsländer som visas såväl lokalt som internationellt.⁹

Projektet är relevant i förhållande till policyns fokusområde ”demokratiseringens aktörer” och dess underområde att bidra till ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle.¹⁰ Projektet är även relevant i relation till policyn för ekonomisk tillväxt i svenskt utvecklingssamarbete genom inslaget av privatsektorutveckling och skapande av arbetstillfällen.¹¹

Det bör noteras att beslutet om stöd fattades med hänvisning till prioriteringarna i Sidas då gällande policy för stöd till kultur och medier. Fyra av de fem målområdena i den policyn var relevanta: kulturell frihet och kulturell mångfald, yttrandefrihet och tillgång till uttrycksmedel, tillgång till information och idéer, samt lokal produktion, ekonomisk tillväxt och sysselsättning.¹²

1 Programme GLD, Rapport Annuel 2010, s.28.

2 Sida, Strategy report Mali 2009, s.5.

3 2010:16, Sida Review, Evaluation du Programme d'Appui à la Gouvernance Locale Démocratique au Mali: Rapport Final, s.34 och 35; Sida, Strategirapport för Mali, 2010-augusti-2011-september, s.12.

4 Sida, Promemoria, 2011-10-20, Strategirapport för Mali, september 2010-augusti 2011, s.14.

5 Sida, Strategy Report, Mali, 2009, s.5; SNV, Communiqué suite à la publication du rapport du verificateur general ; 2010:16, Sida Review, Evaluation du Programme d'Appui à la Gouvernance Locale Democratique au Mali: Rapport Final, s.7.

6 Sida, Strategy Report 2009 for Mali, s.5.

7 Resultatmatris, Göteborg International Film Festival Fund, 2007-03-28, s.1.

8 Sida, Bedömningspromemoria, Referensnummer: 2006-002534, Continued support to GIFFF, 2007-04-07, s.8.

9 Resultatmatris Göteborgs International Film Festival Fund, 2007-03-28, s.1.

10 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, antagen i februari 2010, s.20.

11 Policyn för ekonomisk tillväxt inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, s.15–17.

12 Sida, Policy för Kultur och medier i svenskt utvecklingssamarbete, 2006-08-15, s.5. <http://sidapublications.citat.se/interface/stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=696&printfileid=696&filex=962660969592>.

Mål och resultat

Projektet har som mål¹ att:

- Minst 60 filmprojekt ska ha fått stöd till utveckling eller postproduktion.
- Minst 20 utbildningsaktiviteter ska ha genomförts.
- Minst 40 procent av filmerna ska ha gjorts av en kvinnlig regissör och/eller producent.
- Alla filmer, som fått stöd, ska ha distribuerats till en relevant lokal publik om minst 100 000 personer.
- Minst 3 000 arbetstillfällen ska ha skapats, varav minst 600 fasta tjänster.
- Hälften av de filmer som fått stöd ska vara producerade i Afrika (söder om Sahara), en femtedel vardera i Asien och Nordafrika och Mellanöstern samt en tiondel i Latinamerika.
- Minst 40 procent av filmerna som tagit emot stöd ska ha vunnit pris vid någon filmfestival.

Projektet har inneburit att drygt 40 filmer har fått utvecklingsstöd och knappt 30 postproduktionsstöd.

Inom projektet har knappt 20 utbildningsaktiviteter ägt rum. Kvinnor har lett drygt 40 procent av alla filmproduktioner. De knappt 30 filmer som är helt klara har visats för drygt 554 000 personer.

Fler än 2 000 arbetstillfällen har skapats inom och som följd av projektet, varav 646 fasta tjänster.

Filmerna har producerats i Afrika (35 procent), Asien (31 procent), Nordafrika och Mellanöstern (10 procent), Latinamerika (11 procent) och övriga regioner 13 procent.

Av de färdigställda filmerna har 84 procent hittills fått pris, varav en vid kritikerveckan i Cannes.²

Det övergripande målet om att ”skapa bättre möjligheter för människor som lever i fattigdom att påverka sin situation genom att lyfta fram röster och berättelser som annars inte skulle höras och ses” förefaller mycket högt satt i förhållande till insatsen och dess prestationer. Projektet har hittills uppfyllt de närliggande projektmålen.³

Sida bedömer att stödet har fått flera katalytiska effekter: stöd till filmproduktion har genererat både fasta tjänster och uppmärksamhet till frågor och länder som annars sällan syns och hörs. Projektet utgör därmed ett exempel på att kultursektorn kan bidra till ekonomisk tillväxt förutom att det är en mänsklig rättighet att fritt ta del i samhällets kulturella liv.

Det har dock visat sig svårt att få ansökningar från Afrika söder om Sahara. GIFFF hade ursprungligen

inte räknat med ansökningar från Balkan och de forna Sovjetrepublikerna. Trots detta produceras drygt 13 procent av filmerna som fått stöd på Balkan och i de forna Sovjetrepublikerna.⁴

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Hållbarheten är svår att bedöma, särskilt avseende samarbetet med filmskolor och festivaler.⁵

De risker som förutsågs under beredningen rörde dels risken att filmproduktionerna inte skulle slutföras, dels att filmerna förvisso skulle nå en internationell publik men inte en lokal publik. En indikator och ett mål lades därför till i resultatmatrisen om lokal publik.⁶ Under de tolv år som fonden funnits har 127 av 130 filmproduktioner blivit klara i tid.⁷

Projektbudgeten har följts. Fondens tecknar varje år in medel att användas som garanti för att filmproduktioner ska avslutas i tid – den sista delen betalas ut först när filmen är klar. Fondens har därför en buffert, och avtalsperioden sträcker sig följaktligen till utgången av 2013 trots att den sista utbetalningen gjordes 2011.⁸

Dialog

Sida har drivit vikten av resultatstyrning, särskilt betydelsen av resultatanalys. Fondens bidrag till utvecklingsstöd, postproduktion av film och tekniskt stöd till filmcenter och utbildning har visat på positiva resultat som är värda att dokumentera och sprida.

En bättre och mer fullständig analys av resultaten har efterfrågats av Sida, speciellt vad det gäller projektets resultat gentemot demokratisk utveckling.⁹ En utvärdering av stödet kommer att genomföras under 2012.¹⁰

4 Annual Report from Göteborg International Film Festival Fund 2010, Annex 1.

5 Samtliga resultat återfinns i resultatmatrisen, annex 1, Annual Report från GIFFF, 2010; Sida, Memo, GIFF, 2011-09-29, contrid. 72500309, s.5; korrespondens GIFF-Sida, 2011-10-13.

6 Sidas Bedömningspromemoria, 2007-04-02, Continued support to GIFFF, 2006-002534, s.11.

7 Annual Report from Göteborg International Film Festival Fund, 2010, s.6.

8 Sida beslut 2007-002441 och Sida Bedömningspromemoria, Continued support to GIFFF 2007-0402 s.13.

9 Sida, Överlämningsrutin 2010-04-30, E-doc case number: 2006-002534.

10 Sida, Tjänsteanteckning 2011-11-16, E-doc case number: 2006-002534.

1 Resultatmatris, Göteborg International Film Festival Fund, 2007-03-28, s.1;
Annual Report from Göteborg International Film Festival Fund 2010, Annex 1.
2 Annual Report from Göteborg International Film Festival Fund 2010, Annex 1.
3 Annual Report from Göteborg International Film Festival Fund 2010, Annex 1.

4.3.3 Givargemensam fond för stöd till civila samhället i Nicaragua

Det övergripande målet var att bidra till demokratisk samhällsstyrning, förbättra effekterna av medborgarnas deltagande och främja rättvisa processer i den offentliga förvaltningen.¹

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	65 miljoner kronor
Sidas andel	20 procent
Tidsperiod	2008–2010
Samarbetspartner	Oxfam ¹ och civilsamhällesorganisationer i Nicaragua är genomförande parter

¹ Oxfam är en internationell konfederation av 15 organisationer som samarbetar i 15 länder för att hitta lösningar på fattigdoms- och rättviseproblem. Källa: Oxfam.org.

Fonden var relevant i förhållande till den politiska situationen i Nicaragua. Sverige beslutade att stödja fonden då rättssäkerheten hade försämrats i takt med att rättsväsendet politiserats och centraliserats på grund av den negativa demokratiska utvecklingen i landet. Dessutom insåg givarna att de behövde få till stånd en mer strategisk givarsamordning för att garantera civilsamhällesorganisationers deltagande i beslutprocesser.² Fonden administrerades av Oxfam.³

Stödet till fonden var mycket relevant i förhållande till policyns fokusområde ”demokratiseringens aktörer”, då syftet med fonden är att stärka människors kännedom om och möjligheter att kräva sina mänskliga rättigheter, stärka civilsamhällesorganisationer i deras roll som förändringsaktörer samt förbättra dialogen mellan stat och civilsamhällesorganisationer.⁴

Mål och resultat

Målen⁵ för fonden var att:

- Öka civilsamhällesorganisationers deltagande på alla nivåer i samhället.
- Stärka civilsamhällesorganisationers egen kapacitet när det gäller att förhandla om regeringsförslag och -initiativ.

- Utveckla de deltagande organisationernas kunskaper, metoder och färdigheter inom området demokratisk samhällsstyrning.
- Stärka fondens egen kapacitet att fungera effektivt, med konkurrenskraftiga och rättvisa förvaltningsinstrument som garanterar bärkraft, öppenhet och hållbarhet.

Närmare 51 000 medborgare agerar via nätverk i det civila samhället på såväl lokal som nationell nivå på grund av stödet från fonden. Dessa kvinnor och män har fått ökade kunskaper om demokratiska principer och processer, och vad de kan göra för att hävda sina mänskliga rättigheter.⁶

Tre lagförslag⁷ har lagts fram och antagits av parlamentet inom ramen för de av fonden finansierade projekten.⁸

Närmare 100 organisationer deltog minst en gång i en utbildning om temat demokratisk samhällsstyrning som fonden organiserade.⁹

Målet om att stärka fondens egen kapacitet har inte helt uppfyllts. Fonden har förlängts med en andra fas, men det tekniska sekretariatet har ännu inte förts över till en nationell organisation. Fondens kapacitet har förbättrats, men det återstår att fortsätta utveckla instrument för hur man följer upp och mäter resultat.¹⁰

Fonden har bidragit till att stärka civilsamhällesorganisationer i deras roll som förändringsaktörer. Nätverkandet har stärkts på såväl lokal som nationell nivå och civilsamhällesorganisationers kapacitet inom temat demokratisk samhällsstyrning har stärkts.¹¹

Fonden har dock inte lyckats helt i sitt syfte att skapa samråd mellan stat och civilsamhällesorganisationer. Den har inte heller kommit tillräckligt långt när det gäller att skapa strategiska allianser mellan aktörer i det civila samhället som kan driva sociala förändringar.¹² En bidragande orsak till det är den

¹ Embajada Real de Dinamarca Embajada del Reino de los Países Bajos, Cooperación Suiza para el Desarrollo, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional UKI, Embajada de Finlandia, Embajada del Reino de Noruega, Documento Base Fondo Común de apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua s.6; LFA-matris för fonden, dokumentnummer: 2011-040617.

² Sveriges ambassad i Nicaragua, Beslut 133/L07 Decision on contribution to Support to Multidonor Fund on Democratic Governance and Human Rights, 2007-08-20; Sida Bedömningspromemoria, Continued Support to the Multidonor Fund for Support to Civil Society in the Area of Democratic Governance in Nicaragua, 2009, s.1-2.

³ GIZ, Sistematización de los componentes de Capacidades y Gestión de Conocimiento en la primera fase del Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua, 2011, s.8.

⁴ Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingsarbete 2010-2014, s.12 och 19-20.

⁵ LFA-matris för fonden, Sida dokumentnummer 2011-040617.

⁶ Secretaría Técnica Oxfam GB, Informe Final Fase 2006-2011, 2011, s.11.

⁷ CEPRODEL (El Centro de Promoción del Desarrollo Local y Superación de la Pobreza) presenterade ett lagförslag som antogs 2009-05-04: Ley 677, "Ley Especial para el Fomento de la construcción de Vivienda y de Acceso a la Vivienda de Interés Social"; 2010-04-13 antogs lagen "Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad" som några av de organisationer som fått stöd varit med och tagit fram; Organización Fundación Violeta Barrios de Chamorro drev en kampanj som resulterade i att en lag om en offentlighetsprincip antogs, "Ley de Acceso a la Información."

⁸ Secretaría Técnica Oxfam GB, Informe Final Fase 1, 2006-02-01-2011-03, 2011, s.9 och GIZ, Sistematización de los componentes de Capacidades y Gestión de Conocimiento en la primera fase del Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua, 2011, s.7.

⁹ GIZ, Sistematización de los componentes de Capacidades y Gestión de Conocimiento en la primera fase del Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua, 2011, s.8.

¹⁰ GIZ, Sistematización de los componentes de Capacidades y Gestión de Conocimiento en la primera fase del Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua, 2011, s.9.

¹¹ Secretaría Técnica Oxfam GB, Informe Final Fase 1, 2006-2011, s.9 och 11.

¹² Secretaría Técnica Oxfam GB, Informe Final Fase 1, 2006-2011, s.11.

politiska situationen i landet och mer specifikt den nicaraguanska regeringens nya hårda linje mot civilsamhällsorganisationer, enligt Sidas bedömning.

Sida bedömer också att samarbetet kring gemensamma mål har försvårats av den interna dynamiken mellan deltagande organisationer och av att organisationerna i fråga drivit sina egna prioriteringar.

Programmet har bestått av ett antal projekt under ett gemensamt övergripande tema. Utbyte av innehåll och resultat har dock inte fungerat tillräckligt väl mellan projekten.¹

Fonden har fungerat som plattform för givarsamordning och underlättat uppföljning av insatserna, bedömer Sida.

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Det finns förutsättningar att skapa hållbarhet i programmet genom en givargemensam fond som kontinuerligt kan fortsätta stödet till civilsamhällsorganisationer även efter att Sverige fasat ut sitt stöd.

Däremot är civilsamhällsorganisationer lika beroende av finansiellt stöd oavsett om de får stöd via en givargemensam fond eller direkt av en givare. Fonden har dock kunnat erbjuda tekniskt stöd och kapacitetsutveckling till organisationerna vilket kan stärka deras självständighet på sikt.²

Sida identifierade ett antal risker före beslutet om finansiering. En risk var att den årliga urvalsprocessen skulle kunna leda till ett fokus på kortsiktiga projekt. Sida betonade därför att det är viktigt med långsiktiga och strategiska stöd i dialogen med fonden. Fler längre stöd godkändes efter hand.³

Sida bedömde att den politiska situationen skulle kunna komma att försvåra möjligheterna för civilsamhällsorganisationer att verka fritt. Den risken inträffade. Organisationer som fick stöd av fonden blev utsatta för mer kontroll och kritik av regeringen, vilket i sin tur påverkade deras genomförande av projekt.⁴ Slutligen identifierade Sida risken att civilsamhällsorganisationer skulle tappa förtroendet för givarna på grund av givarna inte stod enade bakom civila samhället när det ifrågasattes och kritiserades hårt av nicaraguanska regeringen. Förhoppningen är att fortsatt stöd genom fonden kan skapa bättre förut-

sättningar för förtroende mellan samarbetsparterna.⁵ Budgeten har i stort sett följts förutom att en begränsad andel pengar blev över från fas ett samt att två av de 108 beviljade projekten aldrig genomfördes.⁶

Dialog

Stödet till fonden har varit av avgörande betydelse i dialogen med nicaraguanska regeringen om demokratiskt deltagande. Danmark, som ledde fonden, tog ständigt upp detta med regeringen, på ministernivå. Givarna använde stödet till fonden och andra fonder (för sexuella och reproduktiva rättigheter, jämställdhet och medier) som villkor för att stödja staten och regeringen i arbetet med demokrati. Representanter för fonden medverkade ofta på givarnas möten för att informera om den politiska situationen i landet.⁷

4.3.4 Utveckling av regional lagstiftning inom East African Community

Programmets övergripande mål var att bredda och fördjupa respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer inom den östafrikanska gemenskapen, East African Community (EAC).⁸

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN

Total kostnad	10,7 miljoner kronor
Sidas andel	100 procent
Tidsperiod	2008–2011
Samarbetspartner	EALS ¹

¹ East African Law Association – Östafrikanska advokatsamfundet.

Programmet är relevant med tanke på den pågående integrationen av de fem medlemsstaterna till en gemensam marknad, och så småningom en politisk federation.⁹ Det östafrikanska advokatsamfundet, East African Law Society (EALS), har fler än 7 000 advokater och sex nationella advokatsamfund som medlemmar och EALS arbetar med rättsfall och för dialog med och granskar de olika organen inom EAC.¹⁰

Programmet är relevant utifrån samtliga fokusområden i policyn, särskilt underområdena att stärka statens skydd av de mänskliga rättigheterna, ett fung

¹ Secretaría Técnica Oxfam GB, Informe Final Fase 2006-2011, s.5-6.

² Sida Assessment Memo, Continued Support to the Multidonor Fund for Support to civil society in the area of Democratic Governance in Nicaragua, 2009, s.6 och 9.

³ Sida Assessment Memo, Continued Support to the Multidonor Fund for Support to civil society in the area of Democratic Governance in Nicaragua, 2009, Sida, s.2 och 10.

⁴ Secretaría Técnica Oxfam GB, Informe Final Fase 1, 2006-2011, s.4-5; Sida Assessment Memo, Continued Support to the Multidonor Fund for Support to civil society in the area of Democratic Governance in Nicaragua, 2009, s.2.

⁵ Sida Assessment Memo, Continued Support to the Multidonor Fund for Support to Civil Society in the Area of Democratic Governance in Nicaragua, 2009, s.7.

⁶ Oxfam, 11th Final Financial Report STFC to March 2011, Oxfam, 2011.

⁷ Sida, Memo, Support to the Multidonor Fund for Support to Civil Society in the Area of Democratic Governance in Nicaragua, 2011-09-29, s.6.

⁸ Community Law Program III Impact Assessment Report by the East African Law Society, s.1-8.

⁹ <http://www.eac.int/about-eac.html>.

¹⁰ <http://www.ealawsociety.org/>.

erande rättsväsende, ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle och skydd av människorättsförsvarare.¹

Mål och resultat

Programmet har som mål² att:

- Utveckla juristkåren i regionen.
- Bidra till regional integration som utgår från medborgarnas intressen och ett mer utvecklat rättsligt ramverk.
- Främja och institutionalisera rättsstatens principer och respekt för de mänskliga rättigheterna.
- Utveckla EALS:s egen kapacitet.

Arbetet har lett fram till förslag om gemensamma etiska riktlinjer för jurister i medlemsstaterna. Flera skrifter om domstolar och tribunaler på regional och kontinental nivå i Afrika har tagits fram och kunskapen om hur strategisk processföring (strategic litigation) bäst bedrivs har blivit djupare bland jurister och forskare. I programmet ingår utbildning för jurister om tullunionen och den gemensamma marknaden i Östafrika.³

EALS har bidragit till pågående arbete med lagstiftning inom EAC, bland annat förslaget till förändring av EAC:s grundläggande fördrag och en lag om hiv/aids. EALS har drivit en rättsprocess för att stärka den östafrikanska domstolens mandat avseende tvister rörande tullunionen och den gemensamma marknaden och publicerat en skrift där medlemsstaternas rättssektorreformer jämförs med rättsutvecklingen på regional nivå i syfte att göra dem mer samstämmiga. Ett annat viktigt uppdrag har varit att underlätta för de nyblivna medlemsstaterna Rwanda och Burundi genom utbildning av advokater, översättning av nyckeldokument med mera.⁴

När det gäller rättsstatens principer har EALS hittills inlett strategisk processföring vid den östafrikanska domstolen om flera rättsfall. I rättsfallen ingår Kenyas och Ugandas illegala frihetsberövande och utlämnande av kenyanska och tanzaniska medborgare till Uganda. EALS har även tagit upp Ugandas regerings överväld mot människor som protesterat mot höga bensinpriser genom att i grupp promenera till sina arbetsplatser.⁵

Programmet har hittills bidragit till ett tydligare mandat för styrelsen, förbättrade system för intern styrning och kontroll, och kompetenshöjning av sekretariatet. EALS har lyckats bredda sina inkomstkällor (fler institutionella medlemmar, försäljning av publikationer med mera) och gruppen av givare.⁶ Det återstår dock att i tillägg till Sidas programstöd hitta fler givare som inte öronmärker sina bidrag, bedömer Sida.

EALS:s medlemmar har blivit alltmer aktiva, vilket bland annat visat sig i att de ställt upp utan kostnad (pro bono) och arbetat med så kallade strategisk processföring i East African Court of Justice, vars domar sedan i regel måste följas av medlemsstaternas rättsväsenden.⁷

EALS kommer sannolikt att uppfylla de planerade målen inom avtalsperioden.⁸ Programmet har bidragit till ett ökat förtroende för EALS hos EAC:s sekretariat och bland civilsamhällesorganisationer i Östafrika. Ett exempel på förtroende är att EALS fungerar som sekretariat för ett regionalt forum för civilsamhällesorganisationer som är officiellt ackrediterat till EAC.⁹

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Resultaten som uppnåtts hittills framstår som hållbara eftersom EALS som organisation har stabiliserats och blivit mer professionell, medlemmarna blivit alltmer aktiva, EAC:s institutioner i allt högre grad drar på EALS expertis och strategiska kunskaper och tack vara att rättspraxis växer fram genom EALS strategiska processföring.¹⁰

Under Sidas beredning genomfördes en organisationsöversyn och ett antal risker identifierades.¹¹ Ingen av dem inträffade dock. Däremot inträffade en icke förutsedd risk – en intern kris i organisationen 2009.

Budgeten följdes under det första och andra året av genomförandet. Det tredje året gjordes avtalsvidriga avsteg från budgeten och EALS lät 2010 på eget initiativ göra en brottsundersökningsrevision ("forensic audit") efter misstankar om oegentligheter och brister i den interna styrningen och kontrollen. EALS föreslog en åtgärdsplan som godkändes av Sida och inrättade därefter en tjänst som ekonomichef, förstärkte styrelsens insyn i verksamheten och utvecklade syste-

1 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, Regeringskansliet, s.16, 18, och 20.

2 Community Law Program III Impact Assessment Report by the East Africa Law Society, s.1–8.

3 Community Law Program III Impact Assessment Report by the East Africa Law Society, s.4–5.

4 Community Law Program III Impact Assessment Report by the East Africa Law Society, s.5–7.

5 Community Law Program III Impact Assessment Report by the East Africa Law Society, s.7.

6 Community Law Program III Impact Assessment Report by the East Africa Law Society, s.1–2.

7 Community Law Program III Impact Assessment Report by the East Africa Law Society, s.3–4.

8 Sida, Memo, 2011-09-29, EALS-EAC 2008, contr.id. 31100026, s.5.

9 Community Law Program III Impact Assessment Report by the East Africa Law Society, s.3–4 och 6.

10 Community Law Program III Impact Assessment Report by the East Africa Law Society, s.3–5; Sida, Memo, 2011-09-29, EALS-EAC 2008, contr.id. 31100026, s.5.

11 Community Law Program III Impact Assessment Report by the East Africa Law Society, s.8.

men för intern styrning och kontroll, inklusive en lönepolicy, upphandlingsregler och -rutiner.¹ EALS fick ett extra år på sig att genomföra den planerade verksamheten, dock utan något tillskott av medel, vilket organisationen klarade.²

Dialog

Sida har i dialogen med EALS främst diskuterat bristerna i den interna styrningen och kontrollen och hur dessa borde hanteras. Sida har även tagit upp att EALS behöver fler givare och inkomstkällor samt borde integrera jämställdhetsaspekter tydligare i verksamheten.³

EALS är en central aktör i och källa till kunskap om arbetet med att integrera de fem medlemsstaterna i EAC till en gemensam marknad och därefter en politisk federation.⁴ Lärdomar från samarbetet har bidragit till analyser och bedömningar inom en rad Sidafinansierade program och ambassadrappporter om integrationsprocessen inom EAC, enligt Sidas bedömning.

4.3.5 Fond underlättar för medieföretag i södra Afrika

Insatsens övergripande mål är att förbättra kreditmöjligheterna för framväxande medieföretag i södra Afrika och därigenom stärka deras granskande och ansvarsutkrävande roll.⁵

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	14 miljoner kronor
Sidas andel	100 procent
Tidsperiod	2007–2013
Samarbetspartner	SAMDEF ¹

1 Southern Africa Media Development Fund.

Projektet bedöms vara relevant utifrån situationen i regionen och de existerande förutsättningarna för fria medier att verka. Mediesektorn i regionen är starkt underutvecklad. Hinder för utveckling utgörs av otillräckliga utbildningsmöjligheter, låga löner, inadekvat finansiering och utbredd regeringskontroll.⁶

Många nya privata medieföretag har svårt att överleva på grund av att såväl den ekonomiska som den

politiska miljön gör det svårt att bygga upp starka företag. Kreditmöjligheterna för att starta ett medieföretag är mycket begränsade samtidigt som höga produktionskostnader, skatter och brist på affärskunnande gör det svårt att få medieföretag lönsamma och långsiktigt hållbara.⁷

Sammantaget innebär detta att media generellt har svårt att leva upp till sin granskande och ansvarsutkrävande roll. Syftet att genom SAMDEF tillgängliggöra kredit och finansiering för seriösa framväxande medieföretag svarar väl mot en del av behoven och utmaningarna i sektorn. Hälften av stödet utgörs av en gåvodel som syftar till att göra krediten ”mjuk” och möjliggöra för SAMDEF att i sin tur tillhandahålla krediter till låga kostnader.⁸

Insatsen bedöms ha hög relevans för policyns fokusområde ”medborgerliga och politiska rättigheter” som tydliggör att yttrandefrihet och framväxten av fria, oberoende medier, inklusive deras ansvarsutkrävande roll ska (därför) prioriteras.⁹

Insatsen är även relevant i relation till privatsektorutveckling, då ett syfte med insatsen är att stärka de ekonomiska förutsättningarna för privata medier.¹⁰

Mål och resultat

Programmets mål¹¹ är att:

- Åstadkomma tillväxt av framgångsrika, dynamiska, diversifierade och hållbara medieföretag som optimerar värdet för aktieägarna och bidrar till att stärka demokratin i södra Afrika.
- Skapa tillgång till överkomlig och långsiktig finansiering för oberoende privata medieföretag, genom att bland annat överbygga länegapet mellan dessa medieföretag och den kommersiella bank- och finanssektorn.
- Samla information och följa hur den ekonomiska och finansiella miljön påverkar media i regionen.
- Utveckla SAMDEF:s huvudkontors institutionella kapacitet.

Insatsen har resulterat i att kvaliteten på tryckeritjänster har ökat i Tanzania, Moçambique och Lesotho. I Moçambique har lånet till ett tryckeriföretag inneburit att bland annat oppositionstidningen *O Pais* nu kan tryckas i landet och utkomma som daglig tidning i färg. Tryckerikostnaderna har sänkts jämfört med tidigare tryckning i Sydafrika. Genom *O Pais* ökar

1 Community Law Program III Impact Assessment Report by the East Africa Law Society, s.1–2 och 8; Sida, Memo, 2011-09-29, EALS-EAC 2008, contr.id. 31100026, s.4–5.

2 Community Law Program III Impact Assessment Report by the East Africa Law Society, s.8.

3 Community Law Program III Impact Assessment Report by the East Africa Law Society, s.2, 5 och 8.

4 Community Law Program III Impact Assessment Report by the East Africa Law Society, s.5–7.

5 Sida, Bedömningspromemoria daterad 2007-11-14, s.1 och s.11.

6 Sida, Bedömningspromemoria 2007-11-14, s.5.

7 Sida, Bedömningspromemoria daterad 2007-11-14, s.5.

8 Sida, Bedömningspromemoria daterad 2007-11-14, s.5 och 17–19.

9 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingsarbete 2010–2014, antagen i februari 2010, s.14.

10 Sida, Bedömningspromemoria 2007-11-14, s.5 och 11.

11 Sida, Bedömningspromemoria 2007-11-14, s.11.

möjligheterna till ansvarsutkrävande i landet.^{1,2}

Privata radiostationer i Botswana har fått fler lyssnare och ökat sina intäkter, på grund av fonden.³

Åtta medieföretag i fyra länder (Tanzania, Moçambique, Botswana, Lesotho)⁴ har fått finansiering genom fonden.

Delmålet att samla information och följa hur den ekonomiska och finansiella miljön påverkar medier i regionen tycks inte ha infriats. SAMDEF rapporterar endast om en workshop som hållits om ekonomisk hållbarhet inom mediesektorn.⁵

Kortsiktiga resultat är i enlighet med förväntningarna då krediter tillhandahållits till medieföretag i regionen motsvarande hela lånebeloppet, samt att SAMDEF inlett ett internt utvecklingsarbete för att stärka sin ställning och organisation. Givet detta samt att SAMDEF hittills återbetalar enligt avtal bedömer Sida att insatsen följer planerna.

Det är svårt att bedöma om långsiktiga resultat i form av mer hållbara medieföretag och stärkt demokrati i södra Afrika har uppfyllts, eller kommer att uppfyllas under projektperioden. Det beror dels på svagheter i rapporteringen, dels på att det är för tidigt att kunna avläsa sådana resultat, enligt Sidas bedömning.

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Försämrade kreditbedömning och svårigheter att attrahera fler finansiärer äventyrar hållbarheten i fonden och dess förmåga att leva vidare och långsiktigt bidra till att förbättra kreditmöjligheterna inom mediesektorn i regionen.⁶

Flera av SAMDEF:s låntagare har problem med att möta sina åtaganden gentemot fonden. SAMDEF:s revisorer har rest invändningar mot den senaste årsredovisningen mot bakgrund av att fonden fortsätter att göra förluster samtidigt som ny finansiering inte har tillkommit. Enligt revisorerna kan fondens möjligheter till fortsatt verksamhet ifrågasättas.⁷ Dock finns, som nämns ovan, exempel på medieföretag som med stöd från SAMDEF lyckats öka sin produktion och lönsamhet.⁸

Sida anser att hållbarheten är svårbedömd på grund av många påverkande faktorer, bland annat kommersiella förhållanden inom sektorn i berörda länder. Det är även svårt att bedöma hållbarheten i exempelvis ökade lyssnarsiffror för radiostationerna.

Det kan noteras att Exportkreditnämnden (EKN) i juni 2011 sänkte sin kreditbedömning av villkorslånet till SAMDEF. Enligt EKN är anledningen till den försämrade värderingen av fonden att årsredovisningen visar en avsevärd ökning av fondens förluster och ingen ny finansiell information har tillkommit, trots att Sida har efterfrågat detta. SAMDEF har dock hittills skött amorteringarna till Sida.⁹

Det är rimligt att anta att de positiva resultat som noterats snabbt kan förändras. Stödjande lagstiftning anges som ett antagande i projektplanen men det är oklart i vilken utsträckning det har skett i regionen – det framgår inte av rapportering och uppföljning.

I Sidas beredning av ärendet bedömdes risker framför allt ur ett ekonomiskt perspektiv, till exempel risken att SAMDEF inte kommer att kunna möta kraven som låntagare.¹⁰ Denna risk har inte inträffat ännu, men Sida bedömer att den kvarstår och har sannolikt förstärkts mot bakgrund av den försämrade kreditbedömningen av SAMDEF och fondens fortsatt svaga finansiella ställning.

Insatsen har ingen budget utan lånebeloppet går i sin helhet till den fond som finansierar SAMDEF:s låneoperationer.

Dialog

Den insatsrelaterade dialogen fokuserade inledningsvis på behovet av att stärka SAMDEF som institution.¹¹ Dialogen tog även upp vikten av mediernas ansvarsutkrävande roll.¹² Kontakterna och dialogen med SAMDEF har därefter varit mer begränsade till följd av täta skiften i ansvaret inom Sida samt avsaknad av fältnärvaro.

Sida har fört en tematisk dialog med SAMDEF som resulterat i en djupare kunskap om lån och garantier som ett verktyg för hållbar medieutveckling. Samtidigt framkom att fonden är underfinansierad och därför inte kan utnyttja sin fulla potential.¹³ Detta ledde till att Sida tog initiativet till ett expertmöte i Stockholm 2010. Mötet utmynnade i en arbetsgrupp och publikationen ”Adressing the Capitalization Gap

1 Rapport från SAMDEF daterad 2010-05-31, s.3 och 5; Sida, reserapport daterad 2008-05-20, s.1-3.

2 Rapport från SAMDEF 2010-05-31, s.3.

3 Rapport från SAMDEF 2010-05-31, s.5.

4 S-Graphics (tryckeri), Total Print House (tryckeri), Yarona FM (radio), Gabz FM (radio), Public Eye (tidning), Consult Avenue (tryckeri och underhållsservice), Printech (tryckeri), SP Investment (upphandling av tidningspapper); Rapport från SAMDEF daterad 2010-05-31, s.1-9.

5 Internal Report: SAMDEF Consultative workshop on the sustainability of the small and medium scale media & technology sectors in Eastern and Southern Africa, inkom till Sida 2011-10-17.

6 Sammanfattning av EKN:s värdering av Sidas fristående garantier, biståndskrediter och villkorslån per 2011-06-30, inkommen till Sida 2011-07-14.

7 Revisionsutlåtande över Årsredovisning per 11-03-31. Handlingen inkommen till Sida den 2011-12-06, s.6-7.

8 Exempelvis: Rapport från SAMDEF daterad 2010-05-31, s.5 och Rapport från SAMDEF daterad 2009-11, s.2.

9 Sammanfattning av EKN:s värdering av Sidas fristående garantier, biståndskrediter och villkorslån per 2011-06-30, inkommen till Sida 2011-07-14.

10 Sida, Bedömningspromemoria 2007-11-14, s.17.

11 SAMDEF, Final Report, Technical Assistance to SAMDEF, Period of 2009-10-2010-10.

12 Sida, Travel Report, 2008-05-20, s.3.

13 Revisionsutlåtande över Årsredovisning per 11-03-31. Handlingen inkommen till Sida 2011-12-06, s.8.

for Independent News Media” som har spridits till andra givare och intressenter för att öka tillflödet till mediefonder. Sida har med detta bidragit till global dialog om lån och garantier som ett innovativt instrument för långsiktig och hållbar medieutveckling.¹

4.3.6 Deltagande metoder i användningen av Victoriasjöns naturresurser

Projektets övergripande mål var att i en första fas bygga upp den nybildade organisationen East African Communities Organization for Management of Lake Victoria Resources (ECOVIC).²

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	12,8 miljoner kronor ¹
Sidas andel	100 procent
Tidsperiod	2008–2011
Samarbetspartner	ECOVIC ²

1 Av det avtalade beloppet hade 5,8 miljoner kronor betalats ut innan samarbetet avbröts.

2 East African Communities Organization for Management of Lake Victoria Resources.

I en andra fas skulle organisationens verksamhet sätta igång. Den skulle bestå i samordning av civilsamhällesorganisationer som arbetade för ökad möjlighet för människor som bor runt sjön att utkräva ansvar av politiker och makthavare för hur naturresurserna skulle användas och om ekonomisk utveckling i Victoriasjöns avrinningsområde.³

Utbetalningarna avbröts dock i september 2009, och avtalet avslutades i augusti 2011. Tiden däremellan användes till att genomföra översyner, extra revisioner med mera. Dessa bekostades med avtalade och ännu inte utbetalade medel. Den andra fasen påbörjades därmed inte. Samarbetet avbröts eftersom avtalsvillkoren inte följdes av ECOVIC (se nedan).⁴

Från början bedömdes projektet som relevant i förhållande till behovet av samordning av alla de civilsamhällesorganisationer som på lokal nivå arbetade med Victoriasjön.⁵ ECOVIC fick just därför observatörsstatus vid den Östafrikanska Gemenskapen (East African Community, EAC).⁶ En av EAC:s grundpelare är att den regionala integrationsproces-

sen mellan medlemsstaterna ska sätta den enskilda människan i centrum.⁷

Det var vidare relevant avseende policyns fokusområde ”demokratiseringens aktörer”, underområdet ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle.⁸ Projektet var dessutom relevant för andra policier då det även berör stöd till civilsamhällesorganisationer, hållbart utnyttjande av naturresurser, samt landsbygdsutveckling.⁹

Mål och resultat

Den första fasen hade som mål¹⁰ att:

- Stärka lokala folkrörelser (”community based organisations”) kapacitet samt att sprida information till människor som bodde runt sjön.
- Främja hållbart utnyttjande av Victoriasjöns naturresurser.
- Främja sanitet och hygien i sjöns avrinningsområde.
- Påverka policier och praktik avseende hållbar utveckling av gränsöverskridande naturresurser.

ECOVIC lyckades mobilisera medlemsorganisationer, inleda visst påverkansarbete om Victoriasjön och bemanna tre nationella och ett regionalt sekretariat med de resurser som krävdes för att få igång verksamhet.¹¹

Fler diskussionsforum om Victoriasjöns naturresurser anordnades med lokalbefolkning och den privata sektorn om såväl problem som möjligheter och arbetet med sanitet och hygien ledde till städdagar runt sjön.¹²

ECOVIC lämnade ett begränsat bidrag till lagstiftningsarbetet inom EAC men påverkansarbetet var inte särskilt utvecklat.¹³

Programmet bidrog till att utveckla ECOVIC:s kapacitet (personal, utbildning och utrustning) till en viss gräns, men samarbetet avbröts eftersom organisationen inte lyckades omvandla kapaciteten till någon egentlig verksamhet. De interna styrnings- och kontrollsystemen förblev svaga, inklusive rutinerna för

7 EAC Treaty, Chapter 2, Article 7 Operational Principles of the Community, 1 d), http://www.eac.int/treaty/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=165.

8 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingsarbete 2010–2014, s.20.

9 Jämför policier för stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom utvecklingsarbetet; miljö- och klimatfrågor inom svenskt utvecklingsarbete; samt ekonomisk tillväxt i svenskt utvecklingsarbete: <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/>.

10 Embassy of Sweden, Kenya, Completion Memo, SULVR Programme–ECOVIC Regional Network 21000426, date 2011-07-23, s.1.

11 Embassy of Sweden, Kenya, Completion Memo, SULVR Programme–ECOVIC Regional Network 21000426, date 2011-07-23, s.2. och Result of Contribution Memo, contr.id. 21000426, 2011-09-29, s.3.

12 Embassy of Sweden, Kenya, Result of Contribution Memo, contr.id. 21000426, 2011-09-29, s.4.

13 Embassy of Sweden, Kenya, Result of Contribution Memo, contr.id. 21000426, 2011-09-29, s.4.

1 WAN-IFRA och Sida, Addressing the Capitalization Gap for Independent News Media, 2010.

2 Embassy of Sweden, Kenya, Completion Memo, SULVR Programme–ECOVIC Regional Network 21000426, 2011-07-23, s.1.

3 Embassy of Sweden, Kenya, Completion Memo, SULVR Programme–ECOVIC Regional Network 21000426, date 2011-07-23, s.1.

4 Embassy of Sweden, Kenya, Completion Memo, SULVR Programme–ECOVIC Regional Network 21000426, date 2011-07-23, s.1–2.

5 Embassy of Sweden, Kenya, Completion Memo, SULVR Programme–ECOVIC Regional Network 21000426, date 2011-07-23, s.2.

6 Embassy of Sweden, Kenya, Result of Contribution Memo, contr.id. 21000426, 2011-09-29, s.6.

upphandling. Det skapade en risk för korruption. Rekommendationerna i de organisationsöversyner som Sida genomförde och från de konsulter som Sida anlitate följdes inte av ECOVIC. Vidare var rapporteringen inte resultatorienterad och länken mellan narrativ och finansiell rapportering svag. De nationella underavdelningarna var inte registrerade i medlemsstaterna, och ledningarna för dessa var svaga. ECOVIC:s ledning accepterade inte analysen och de förslag som lades fram.¹

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Resultaten i form av kapacitetsutveckling av organisationen var inte hållbara eftersom personalen slutade då samarbetet avbröts.²

Sida hade finansierat en organisationsöversyn innan samarbetet inleddes just för att identifiera eventuella risker. Översynen rekommenderade stöd till kapacitetsutveckling i en första fas innan den egentliga verksamheten skulle kunna påbörjas i en andra fas. Sida hanterade vidare risken med svag kapacitet genom att i avtalet lägga in en oberoende översyn och en anti-korruptionsrevision av den första fasen innan den andra kunde inledas.³

Översynen och revisionen rekommenderade att samarbetet avslutades. Sida avbröt samarbetet efter interna samråd med myndighetens rådgivare för revision, anti-korruption och enhet för juridik och upphandling.⁴

Budgetdisciplinen under den första fasen var inte acceptabel. Genomförandet tog längre tid än planerat och kostnaderna blev högre än i den planerade budgeten. ECOVIC följde inte Sidas riktlinjer för traktamenten, transport- och hotellkostnader samt ränteinkomster och valutakursförändringar. Detta bidrog till att samarbetet avbröts och Sida krävde en återbetalning om motsvarande 116 096 US dollar.⁵

ECOVIC:s tillgångar var dock ytterst begränsade, enligt kontoutdrag, och annan information som ambassaden begärde in. I juli 2011 beslutade ambassaden att stänga ärendet eftersom intensiva försök i flera år inte lett till några som helst framsteg i att få tillbaka pengar. Beslutet fattades i samråd med anti-korruptionsrådgivare och jurister på Sida.⁶

Sida bedömer att ECOVIC hade vuxit fram relativt snabbt och medlemsorganisationerna på gräsrotsnivå hann inte enas om ECOVIC:s prioriteringar och arbetssätt. Dessutom inträffade flera fall av korruption vid huvudkontoret. Eldsjälarna gav upp och lämnade organisationen. Sida kunde ha gjort ännu bredare organisationsöversyner och undersökt de faktiska drivkrafterna och förankringen. I sådana fall räcker det inte med kapacitetsutveckling i sig för att bygga upp en organisation, enligt Sidas bedömning.

Dialog

Dialogen berörde först behovet av en organisationsöversyn som krav för att inleda samarbete. Därefter handlade dialogen om rekommendationerna i översynen och antikorrupsionsrevisionen av den första fasen och bristen på efterlevnad av avtalsvillkoren, främst om ECOVIC:s förmåga att omsätta sin kapacitet och sina resurser till någon egentlig verksamhet.⁷

4.3.7 Fotbollsskolor i Bosnien-Hercegovina

*Projektets övergripande mål är att som en del av en regional insats öka tolerans, fredlig samexistens och social samhörighet genom att organisera fotbollsskolor för barn av olika etnisk bakgrund från samhällen i konflikt och postkonflikt.*⁸

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN

Total kostnad	9,5 miljoner kronor
Sidas andel	22 procent
Tidsperiod	2008–2011
Samarbetspartner	CCPA ¹

¹ Open Fun Football Schools, Sarajevo.

Projektet är relevant ur ett nationellt perspektiv eftersom det är nödvändigt med enande. Staten är svag och motsättningar mellan de olika folkgrupperna försenar nödvändiga reformer.⁹

Insatsen är relevant för policyns fokusområde ”demokratiseringens aktörer” och särskilt avsnittet om att bidra till ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle. Vidare är projektet relevant vad gäller icke-diskriminering och deltagande, med den starka betoningen på aktivt deltagande från de olika etniska grupperna i landet liksom att både flickor och pojkar deltar i projektets aktiviteter.¹⁰

¹ Embassy of Sweden, Kenya, Completion Memo, SULVR Programme–ECOVIC Regional Network 21000426, date 2011-07-23, s.3.

² Embassy of Sweden, Kenya, Result of Contribution Memo, contr.id. 21000426, 2011-09-29, s.4.

³ Embassy of Sweden, Kenya, Completion Memo, SULVR Programme–ECOVIC Regional Network 21000426, date 2011-07-23, s.2-3 och Result of Contribution Memo, contr.id. 21000426, 2011-09-29, s.4-5.

⁴ Embassy of Sweden, Kenya, Result of Contribution Memo, contr.id. 21000426, 2011-09-29, s.4.

⁵ Embassy of Sweden, Kenya, Completion Memo, SULVR Programme–ECOVIC Regional Network 21000426, date 2011-07-23, s.3.

⁶ Embassy of Sweden, Kenya, Completion Memo, s.3; utdrag ur Sidas ekonomiska administrativa system insatsnummer 21000426; Beslut Sveriges ambassad, 2011-07-11, REED, 44/2011.

⁷ Embassy of Sweden, Kenya, Completion Memo, SULVR Programme–ECOVIC Regional Network 21000426, date 2011-07-23, s.2-3.

⁸ Sida, Beslut: 2008-002621, s.1.

⁹ <http://www.sida.se/Svenska/Lander--regioner/Europa/Bosnien-Hercegovina/Utvecklingen-i-Bosnien-Hercegovina/>.

¹⁰ Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, s.13 och 20.

Mål och resultat

Projektet har som mål¹ att:

- Främja tolerans, fredlig samexistens och ett närmande mellan olika folkgrupper på Balkan.
- Främja framväxten av ett aktivt och tolerant civilt samhälle.
- Främja flickors deltagande.

För att främja tolerans mellan olika folkgrupper skapade Sidas samarbetspartner CCPA bland annat ett nätverk av tränare och ledare.²

Fler barn, frivilligledare och fotbollsklubbar än vad som var planerat deltog i aktiviteterna. Eftersom deltagandet var spritt på de olika befolkningsgrupperna i landet, och en medveten strategi var att sammanföra olika befolkningsgrupper i aktiviteterna, har fotbollsskolorna bidragit till ett mera tolerant samhälle.³

Kring 30 procent av deltagarna var flickor, vilket överträffar målet som var 25 procent.⁴

Måluppfyllelsen har i stort varit god. Projektet har, enligt en extern utvärdering, lyckats etablera och bibehålla nätverket av tränare och ledare i landet. De band som knutits har medverkat till att bryta ner bilder av ”fienden” och kan på så sätt sägas ha bidragit till att främja försoning på lokal nivå.⁵

Utvärderingen framhöll att det är svårt att bedöma om de resultat som uppnåtts leder till bestående försoning och normalisering av vardagslivet. Utvärderarna påpekar att ett mer systematiskt och direkt arbete med försoning borde gjorts, och att CCPA skulle ha haft mer direkt samverkan med civilsamhällesorganisationer som arbetar med dessa frågor. CCPA:s syn var att deras indirekta metod på sikt bidrar till det övergripande målet försoning, fred och stabilitet. Metoden innebär att barn och vuxna genom att delta i gemensamma fysiska aktiviteter lär känna varandra.⁶

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Programmet har bidragit till att en stark organisation byggts upp nationellt med ett aktivt deltagande av kommuner, fotbollsklubbar och engagerade ledare



Fler än 400 serbiska, bosniska och kroatiska flickor träffades för att spela fotboll i Travnik, Bosnien och Hercegovina under sommaren 2010.

och volontärer. Detta gör att den organisatoriska hållbarheten är god.⁷

Risken att inte uppnå nationell finansiell hållbarhet har infriats, även om den nationella insatsen från företag, kommuner och utbildningsministeriet har ökat varje år och överträffat förväntningarna. Risken att elitistiskt tänkande skulle kunna styra och ta över idén med dessa fotbollsskolor har inte inträffat. Fotbollsskolorna har vidareutvecklats med samma grundinställning som tidigare. Risken att den regionala dimensionen skulle falla bort när fotbollsskolorna integreras i de nationella fotbollsförbunden har inte heller infriats. Å andra sidan har inte heller fotbollsskolorna integrerats i de nationella fotbollsförbunden – risken kvarstår således i det nya projektet 2011–2014. Den fjärde risken, att oroligheter ska bryta ut i regionen på grund av Kosovos utropande av självständighet och därmed påverka projektets aktiviteter, har inte inträffat.⁸

När det gäller budgethanteringen har inga större problem uppstått. Ett visst minskat bidrag från Danmark har mötts med ökade ansträngningar att få aktörer i Bosnien-Hercegovina att öka sina insatser vilket varit relativt framgångsrikt. De svenska resurserna har använts effektivt och i enlighet med vad som var planerat, enligt en extern utvärdering.⁹ Det är också Sidas bedömning.¹⁰

1 Sida, Assessment Memo, 2008-05-05, Referensnummer: 2008-000269, Open Fun Football Schools, South East Europe 2008–2010, s.4.

2 CCPA's Open Fun Football Schools Programme, 2011-06-13-009887, Evaluation Study, May 2011, s.36.

3 CCPA's Open Fun Football Schools Programme, 2011-06-13-009887, Evaluation study, May 2011, s.36.

4 CCPA's Open Fun Football Schools Programme, 2011-06-13-009887, Evaluation study, May 2011, s.26.

5 CCPA's Open Fun Football Schools Programme, 2011-06-13-009887, Evaluation study, May 2011, s.36.

6 CCPA, Open Fun Football Schools Programme 2008–2010 Bosnia-Herzegovina, Project Completion Report, s.3; CCPA's Open Fun Football Schools Programme, 2011-06-13-009887, Evaluation study, May 2011, s.32 och 37–38.

7 CCPA, Open Fun Football Schools Programme 2008–2010 Bosnia-Herzegovina, Project Completion Report, s.9.

8 CCPA, Open Fun Football Schools Programme 2008–2010 Bosnia-Herzegovina, Project Completion report, s.5 och 6 samt CCPA's Open Fun Football Schools Programme, 2011-06-13-009887, Evaluation study, May 2011, s.31.

9 CCPA's Open Fun Football Schools Programme, Evaluation study, May 2011, s.34; CCPA, Open Fun Football Schools Programme 2008–2010 Bosnia-Herzegovina, Project Completion Report, Annex D.

10 Sida, Assessment Memo, 2011-06-15, Referensnummer: 2011-548, Support to Football Schools, Cross Cultures Project Association 2011–2014, s.6.

Dialog

Dialogen inom ramen för projektet har främst avsett problemen med att etablera en hållbar organisation, att öka de inhemska sponsorintäkterna och möjligheten att fortsätta i egen regi när det externa stödet upphör. Det är svårt att säga om de svenska synpunkterna i dessa ämnen haft någon betydelse.¹

Fotbollsprojektet är ett litet projekt med positiva effekter på lokal nivå, men har inte spelat någon större roll i den bredare dialog som förts på högre nivå.²

4.4 Fyra kompletterande insatser

Sida har valt ut fyra insatser för att komplettera redovisningen av de slumpmässigt utvalda insatserna. De reflekterar underområden som är prioriterade i policyn men som inte kom med i det slumpmässiga urvalet.

4.4.1 Demokratiutveckling i Kambodja

Programmets övergripande mål är att bygga upp en fungerande decentraliserad förvaltning med kapacitet att öka välfärden, samt att stärka de mänskliga rättigheterna för fattiga kvinnor och män i Kambodja.³

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	104,3 miljoner kronor
Sidas andel	77 procent
Tidsperiod	2010–2011
Samarbetspartner	UNDP och genomförande part NCDSD ¹

¹ The Secretariat for the National Committee for Sub-National Democratic Development.

Programmet är relevant eftersom det finns ett behov av att stärka demokrati på lokal nivå i Kambodja, nära människors vardag. Det kan ske genom decentralisering och delegering av makt och resurser.⁴ Sverige har stött reformerna sedan 2001.⁵

Insatsen är relevant för alla tre fokusområden i policyn genom betoningen på underområdena röst rätt och deltagande på lokal nivå, en fungerande förvaltning där den enskilde har större möjligheter att hävda sina rättigheter, och civilsamhällesorganisationers dialog med de lokala förvaltningarna.⁶

Programmet är också relevant för delar av andra policyn eftersom ansvar och resurser för en rad politikområden decentraliseras och delegeras. Det gäller främst stöd till civilsamhällesorganisationer, hållbart utnyttjande av naturresurser, konflikthantering, samt landsbygdsutveckling.⁷

Mål och resultat

Programmets mål⁸ är att:

- Stärka möjligheter till ansvarsutkrävande och påverkan på lokal nivå.
- Utveckla och integrera nödvändiga system för att möjliggöra decentralisering.
- Göra investeringsmedel tillgängliga på lokal nivå på sätt som bidrar till debatt och ansvarsutkrävande.

En lag om en ny provins- och distriktsförvaltning som antogs 2008 är på god väg att få genomslag. Programmet har bidragit till att reformprocessen blivit mer harmoniserad och till att en kommitté bildats med ansvar för reformen bestående av medlemmar från flera departement.⁹

Numera finns regler, riktlinjer och handböcker för de lokala förvaltningarna avseende planering, budgetering, uppföljning, utvärdering, underhåll och miljökonsekvensbedömning. De lokala förvaltningarnas personal har fått utbildning i dessa metoder.¹⁰

De tillgängliga medlen på lokal nivå har ökat från 49 miljoner US dollar 2007 till 77 miljoner US dollar 2010. Andelen hushåll under fattigdomsgränsen har minskat från 35 procent 2005 till 26 procent 2010.¹¹

Öppenhet och insyn i de lokala förvaltningarna har stärkts genom att databaser med uppgifter om användning av budgeten på lokal nivå gjorts allmänt tillgängliga.¹²

I Kambodjas samtliga provinser har grupper bildats som arbetar för att öppenhet, insyn och utkrävande av ansvar rörande användning av offentliga medel.¹³

⁷ Jämför policyn för stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom utvecklingssamarbetet; miljö- och klimatfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete; säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete; samt ekonomisk tillväxt i svenskt utvecklingssamarbete: <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/>.

⁸ Royal Government of Cambodia, National Program for Sub-national Democratic Development, 2010-2019, s.11-21.

⁹ UNDP, Final Evaluation of "Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD)", 2010-11-11, s.35; Sida, Memo, PSDD, 20011-09-29, contr. id. 5110000501, s.3.

¹⁰ UNDP, Final Evaluation of "Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD)", 2010-11-11, s.44-45.

¹¹ UNDP, Final Evaluation of "Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD)", Final Report 2010-11-11, s.vi och 40.

¹² UNDP, Final Evaluation of "Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD)", Final Report 2010-11-11, s.vi.

¹³ UNDP, Final Evaluation of "Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD)", 2010-11-11, s.43-44.

¹ Sida, Memo, 2011-09-29, Open Fun Football Schools, contr. id. 76004072, s.5

² Sida Memo, contr. id. 5110000501, 2011-09-29, s.5.

³ Letter of agreement; Extension of the Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD), s.1.

⁴ Sida; Beslut "A Core Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD) in Cambodia", beslutsnummer: 2007-001728, s.13, i bilagd bedömningspromemoria.

⁵ Sida; Beslut "A Core Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD) in Cambodia", beslutsnummer: 2007-001728, Bedömningspromemoria s.6.

⁶ Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, s.15, 17 och 20, <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/155101>.

Lokala folkvalda församlingar, organisationer från det civila samhället och medborgare deltar i grupperna. Kvinno- och barnkommittéer med företrädare för vård, skola, förvaltning och civilsamhällesorganisationer finns nu i samtliga kommuner. Det har förbättrat jämställdheten mellan kvinnor och män om än från en mycket låg nivå. Ett arbete för att stärka integreringen av jämställdhetsaspekter i reformen har bedömts vara nödvändigt.¹

Resultaten som uppnåtts hittills bygger till stor del på tidigare faser av insatsen.² Den senaste avtalsperioden löper på drygt ett år.

Stödet har bidragit till högre kapacitet, kompetens, effektivitet och en större lyhörighet för medborgarnas intressen och mänskliga rättigheter i de regionala och lokala förvaltningarna. Dessa förbättringar har tillsammans med offentliga medel på lokal nivå fått flera effekter, bland annat att:

- Andelen av befolkningen med tillgång till rent dricksvatten har ökat från 38 procent 2003 till 50 procent 2009.
- Nya vägar och underhåll av gamla gör det lättare att ta sig till skolor, marknader och hälso- och sjukvård även från mer avlägsna delar.
- Andelen vaccinerade barn under ett år har ökat från 60 procent 2005 till 90 procent 2009.
- Andelen barn som börjar i skolan har ökat.
- Andelen människor som anser att deras uttryckta behov och prioriteringar styr de lokala folkvalda församlingarnas beslut har ökat från 62 procent 2008 till 85 procent 2009.³

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Ett antal steg kvarstår innan hållbarheten i reformerna kan sägas vara fullgod, även om framstegen gjorts. Ytterligare lagar och regelverk återstår att skriva, anta och följa. Vidare har en del system, regelverk och rutiner som redan införts, visat sig vara så komplexa och tidskrävande att de lokala förvaltningarna kommer att behöva tekniskt stöd i form av nationella och internationella konsulter lång tid framöver. Den funktionen bör dock kambodjanska myndigheter gradvis kunna ta över.⁴

Under Sidas beredning av insatsen identifierades fyra risker som hanterats på olika sätt. Svårigheten med att gå från ett system av kontraktsanställda till tillsvidareanställda i förvaltningarna har hanterats i och med att övergången bedöms vara lyckade även om visst arbete fortfarande kvarstår avseende uppdragsbeskrivningar, manualer med mera. Incitamentsstrukturen för anställda inom programmet förutsågs vara en risk men i och med en förlängning av det nuvarande systemet har risken skjutits på framtiden.⁵ De finansiella risker som förutsågs (bland annat korruption, bristande regler och rutiner för upphandling) har, enligt externa revisioner, hanterats på tillfredsställande sätt.⁶

Bristen på harmonisering bland givarna utgör fortfarande en risk även om bildandet av ett samlat program för stöd till decentraliseringsreformerna har skapat förutsättningar för en förbättring.⁷ Sida bedömer att ytterligare ett riskmoment är att decentraliseringen kan bidra till att cementera regeringspartiets dominans ännu mer.

Budgetdisciplinen och kostnadseffektiviteten i programmet bedöms vara god, enligt en extern utvärdering.⁸

Dialog

Sida har tillsammans med EU-gruppen drivit vikten av demokratiskt ansvarsutkrävande. Specifika dialogmål saknas, men dialogen har ändå gett resultat. Till exempel har jämställdhetsaspekterna i programmet stärkts.⁹ I kraft av stödet har Sverige genom ambassaden fått en ingång till att föra en övergripande dialog om demokrati och mänskliga rättigheter i Kambodja. Tydliga resultat är dock svåra att uppskatta i brist på mätbara målformuleringar i samarbetsstrategin, enligt Sidas bedömning.

1 Kingdom of Cambodia, Sub-National Democratic Development (SNDD) – Joint Preparation Mission, 2011, Draft Aide Memoire, s.8 Sida, Memo, PSDD, 20011-09-29, contr. id. 5110000501, s.3.

2 Sveriges Ambassad i Kambodja, Beslut om insats (Emb B2/2011): Extension of Support to Project to Support Democratic Development through Decentralisation and Deconcentration reforms in Cambodia (PSDD) 2010.

3 Samtliga exempel kommer från UNDP, Final Evaluation of "Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD)", 2010-11-11, s.40-41 samt Öjendal & Sedara, 2011: Real democratization? An Empirical Review of the Potential of a Decentralization Reform, 2", s.6-7.

4 UNDP, Final Evaluation of "Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD)", 2010-11-11, s.47-48.

5 Embassy of Sweden, Cambodia, Assessment Memo, 2010-04-23, s.7; UNDP, PSDD Annual Progress Report 2010, s.3.

6 KPMG PSDD Audit Report for the period 2010-01-01-2010-12-21, s.2-3.

7 Final Evaluation of "Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD)", Final Report 2010-11-11, s.23-24.

8 UNDP, Final Evaluation of "Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD)", 2010-11-11, s.50.

9 UNDP, Final Evaluation of "Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD)", 2010-11-11, s.46-47.

4.4.2 Institutionsutveckling av Moçambiques revisionsrätt – Tribunal Administrativo (TA)

Målet med Sidas bidrag till programmet är att stärka revisionsrättens kapacitet att utföra extern revision av moçambikiska staten och därmed främja öppenhet och ansvarsutkrävande samt motverka korruption.¹

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	136 miljoner kronor
Sidas andel	50 procent
Tidsperiod	2009–2014
Samarbetspartner	Moçambiques utrikesdepartement och genomförandepart TA ¹

1 Tribunal Administrativo.

Stöd till utveckling av en väl fungerande och effektiv oberoende revisionsrätt² är relevant med tanke på det allt större trycket på Moçambiques finansiella system för hantering av offentliga medel. Trycket kommer från ett väntat inflöde av intäkter från utvinning av naturresurser, en fortsatt decentralisering av resurser till kommuner och distrikt där kapaciteten oftast är lägre än på nationell nivå och en växande användning av nya och komplexa sätt att finansiera infrastruktur såsom icke-förmånliga lån från långgivare som Kina och offentlig-privat samverkan.³

Programmet är relevant i förhållande till policyns fokusområde ”demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer”, särskilt underområdena att främja en väl fungerande förvaltning och att motverka korruption.⁴ Programmet är också relevant som komplement till det generella budgetstödet till Moçambique från Sverige, vars användning revisionsrätten granskar som del av statsbudgeten.⁵

Mål och resultat⁶

Programmets mål är att:

- Öka omfattningen av revisionsrättens revisioner, så att en större andel av statsbudgeten kan granskas.
- Bidra till offentlig debatt och ansvarsutkrävande avseende statens årliga räkenskaper och en förbättring av dessa.

- Utveckla revisionsrättens kapacitet avseende organisation, arbetssätt och personal.

Programmet har bidragit till att 37 procent av statens utgifter granskas (2010) mot endast 10 procent tidigare (2006) och att kvaliteten i granskningarna förbättrats.⁷

Revisionsrätten lämnar årligen sin revision av statens samlade räkenskaper till parlamentet i tid. Rapportens djup, omfattning och kvalitet har förbättrats och den debatteras intensivt i medier samt av civilsamhällsorganisationer.⁸

Kompetensen hos revisionsrättens personal har ökat markant.⁹

Genomförandet följer planen. Resultaten är påtagliga, enligt en extern utvärdering. Revisionsrätten har utan tvekan förbättrat såväl omfattningen av som kvaliteten i sin verksamhet. Tidigare begränsade revisorerna sitt arbete till att inspektera dokument. Nu gör revisorerna fältbesök för att direkt kontrollera kvaliteten på byggnationer och andra investeringar på plats.¹⁰

Det är dock tveksamt om revisionsrätten uppnår målet att nå fram till avslut avseende 30 procent av 2011 års revisioner, bedömer Sida.

Trots långdragna processer uppfattas revisionsrätten som mycket aktiv och kan därför motverka korruption och främja ansvarsutkrävande, enligt utvärderingen.¹¹

Framgångarna har flera orsaker, enligt den externa utvärderingen. En av de viktigaste är att givarnas generella budgetstöd har gett både politiker och revisionsrätten starka incitament att förbättra den statliga revisionen. Andra orsaker är användandet av deltagandemetoder i utarbetandet av revisionsrättens strategiska planer, övergång från projekt- till programstöd (vilket stärkt ägarskapet och stoltheten över det egna arbetet), ett starkt och tydligt ledarskap och samarbete med regionala och internationella samarbetsorganisationer för riksrevisioner. Slutligen har reformer av system för offentlig finansiell styrning utgjort ett viktigt komplement till utvecklingen av revisionsrätten.¹²

1 Embassy of Sweden, Moçambique, Assessment Memo, 2009-08-28, Strengthening Public Financial Accountability, s.1 och 10.

2 Revisionsrätten fungerar både som myndighet för extern revision och som revisionsrätt som avslutar revisioner med domstolsbeslut. Revisionsrätten avgör även förvaltningsrättsliga fall såsom främst skatte- och tullärenden.

3 Sida, Strategirapport för Moçambique, 2010-09-2011-08, s.25.

4 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, s.17-18.

5 Tribunal Administrativo, 2010-11-26, Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2009, s.1-4 och Public Sector Governance Reform in Moçambique, 2001-2010. What has been learnt? Oxford Policy Management, 2011-08, s.30.

6 Embassy of Sweden, Moçambique, Assessment Memo, 2009-08-28, Strengthening Public Financial Accountability, s.1-2.

7 Tribunal Administrativo, 2011-02-28, Relatório de Progresso e Financeiro Referente ao ano de 2010, s.11.

8 Se till exempel rapporten från civilsamhällsorganisationen Centro de Integridade Publica, 2010, O Destino dos Nossos Impostos- A Conta Geral do Estado de 2009 e o Parecer do Tribunal Administrativo.

9 MB Consulting in collaboration with CIPFA, Final Assessment Report 201, Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), Assessment in Moçambique, 2010, s.79-80.

10 Public Sector Governance Reform in Moçambique, 2001-2010.

What has been learnt? Oxford Policy Management, 2001-08, s.30-31.

11 Public Sector Governance Reform in Moçambique, 2001-2010.

What has been learnt? Oxford Policy Management, 2011-08, s.30-31.

12 Public Sector Governance Reform in Moçambique, 2001-2010.

What has been learnt? Oxford Policy Management, 2011-08, s.31-32.

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Hållbarheten kan bedömas avseende dels effekter av de revisioner som genomförts, dels revisionsrättens oberoende, resurstilldelning och förmåga att behålla personal. Den offentliga förvaltningen och tjänstemännen uppfattar revisionsrätten som ett ” trovärdigt hot om sanktioner ”, enligt den externa utvärderingen. Däremot är det långt kvar innan åtgärdsförslagen från revisionsrätten systematiskt omvandlas till förbättringar i de granskade myndigheternas system för intern styrning och kontroll.¹

Det finns dock vissa frågetecken för hållbarheten i utvecklingen av revisionsrätten. Dess ordförande utses direkt av presidenten, vilket kan underminera institutionens oberoende. TA:s nuvarande budget anses av Sida vara tillräcklig för att institutionen ska kunna uppfylla sitt mandat, men är till en stor del beroende av givarmedel (den totala budgeten uppgår till cirka 103 miljoner kronor, varav cirka 40 procent är givarfinansierad).²

Under Sidas beredning identifierades tre huvudrisker. Den första rörde brist på samordning mellan revisionsrätten och regeringens internrevisionsmyndighet. Ett ökat utbyte av information och ett tydligare mandat för internrevisionsmyndigheten har dock minskat risken, delvis som en följd av intensiv dialog från svensk sida.³

Den andra risken handlade om brist på öppenhet och insyn i revisionsrättens arbete som minskat dess genomslag i offentligheten. Risken kvarstår, men ett stort steg framåt har tagits genom åtagandet att publicera avslutade revisionsrapporter.⁴

Den tredje risken rörde svagt politiskt ansvarutkrävande och brister i rättssystemet samt politisering av revisionerna. Risken kvarstår till stor del även om regeringen förstärkt kampen mot korruption genom en översyn av lagar och regler. Givargruppen, inklusive Sverige, har diskuterat vikten av en demokratisk samhällsstyrning med regeringen. Det har resulterat i att regeringen antagit och följer en konkret handlingsplan för förbättrad demokratisk samhällsstyrning.⁵

Under genomförandet har en fjärde typ av risk till-

kommit: revisionsrättens egen kapacitet, speciellt avseende förmågan att avsluta varje revision med ett domstolsbeslut. Endast tio procent av revisionerna på senare år har avslutats på detta sätt.⁶

Sida bedömer att antalet oavslutade revisioner kan minskas genom ett planerat införande av biträdande domare och en övergång till revisioner utifrån bedömning av risk i stället för att per automatik revidera varje myndighet. En lösning på kort sikt kan vara att revisionsrapporterna och dess rekommendationer kring finansiell styrning och kontroll accepteras av de reviderade institutionerna och givare innan det formella domstolsbeslutet tas, enligt Sidas bedömning.

Programmet genomförs enligt överenskommen budget. Revisionen av TA 2009 visade dock bristande bankavstämningar och bristande kontroll av institutionens tillgångar. Sedan dess har månatliga bankavstämningar införts och revisionsrätten håller på att utveckla ett register över sina tillgångar.⁷

Dialog

Inom programmet har dialogen bland annat rört relationerna mellan revisionsrätten och finansdepartementets direktorat för internrevision samt vikten av att föreslagna åtgärder i revisionerna faktiskt genomförs.⁸ Vikten av öppenhet och insyn har betonats av biståndsgivarna. Ett konkret resultat av den dialogen är att revisionsrätten har åtagit sig att publicera sina revisionsrapporter. Åtagandet finns med som indikator i resultatramverket för det generella budgetstödet som Sida bidrar till.⁹

Tack vare stödet till programmet har Sverige fått insikter och tillgång till arenor för diskussion där samtal kunnat föras om öppenhet och insyn i användandet av offentliga medel. Dialogen har bland annat lett till att finansdepartementet åtagit sig att förbättra omfattning och kvaliteten i statens samlade räkenskaper i enlighet med revisionsrättens rekommendationer. Åtagandet följs upp genom en indikator i resultatramverket för budgetstöd.¹⁰

Sverige verkade i dialogen för att revision, tillsammans med åtgärder inom bland annat rättssektorn,

1 Sveriges Ambassad i Mocambique, 2011-05-27, Memo: Commitment of General Budget Support to Mocambique 2012, s.11; Public Sector Governance Reform in Mocambique, 2001-2010. What has been learnt? Oxford Policy Management, 2011-08, s.32.

2 Tribunal Administrativo, 2011-02-28, Relatório de Progresso e Financeiro Referente ao ano de 2010, s.25; Public Sector Governance Reform in Mocambique, 2001-2010. What has been learnt? Oxford Policy Management, 2011-08, s.32; Constituição da República de Mocambique, Artikel 229, s.57.

3 Belgian Development Agency, September 2011, Risk assessment of using national execution for PFM and Procurement in projects in Mocambique, s.77.

4 República de Mocambique och G19, 29 Oktober 2011, Aide Memoire RP 2011-ANEXO I: QAD do Governo 2012-2014 – versão aprovada no PAF CoG 07/10/2011, indikatornummer: 32, s.5.

5 Sveriges Ambassad i Mocambique, 2011-05-27, Memo: Commitment of General Budget Support to Mocambique 2012, s.21-22.

6 Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment in Mozambique 2010, Maputo March 2011, s.77-78.

7 Deloitte, Tribunal Administrativo – Carta de Recomendações para o exercício findo em 31 de Dezembro de 2010, 2011-05-11, s.3 [ref.: 1.5] och 5-6 [referens: 1.10, 3.1].

8 Detta reflekteras i de indikatorer som utformats för intern och extern kontroll inom ramen för budgetstödet. Källa Indicadores da Matriz Estratégica do PAF 2010-2014, Fiche Technica.

9 República de Mocambique e G19, 2011-10-29, AideMemoire RP 2011- ANEXO I: QAD do Governo 2012-2014 – versão aprovada no PAF CoG 07/10/2011, indikatornummer: 32, s.5.

10 República de Mocambique e G19, 2011-10-29, Aide Memoire RP 2011- ANEXO I: QAD do Governo 2012-2014 – versão aprovada no PAF CoG 07/10/2011, indikator nummer 29, s.5.

skulle vara en del av en bred ansats för ökad öppenhet och bekämpning av korruption i utformandet av Moçambiques plan för nationell utveckling, PARP.¹ Ansatsen blev tyvärr splittrad, enligt Sidas bedömning. Det berodde främst på grund av brister i samordningen mellan olika statliga myndigheter.

4.4.3 Stöd till demokratiutveckling i Tanzania

Programmets övergripande mål var att fördjupa demokratin genom att stärka de demokratiska processerna i Tanzania.²

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	151,2 miljoner kronor
Sidas andel	11,9 procent
Tidsperiod	2007–2010
Samarbetspartner	UNDP ¹ och genomförande part valkommissionerna och parlamenten på Tanzanias fastland och Zanzibar för utveckling av partisystem

1 FN:s utvecklingsprogram.

Programmet var relevant ur ett Tanzaniaperspektiv – där bland annat det politiska, finansiella och administrativa ansvarsutkrävandet behöver stärkas för att på så sätt dels öka valdeltagandet, dels minska det statsbärande partiets dominans i parlamentet.³

Insatsen var relevant för policyns samtliga fokusområden och särskilt underområdena rösträtt och valdeltagande, parlament, partisystem, valprocesser och kvinnors politiska deltagande.⁴

Flera av de berörda politiska institutionerna, särskilt parlamenten, arbetar med alla politikområden. Programmet kan därför anses ha varit relevant för i princip samtliga svenska policier avseende utvecklingssamarbete, bedömer Sida.⁵

Mål och resultat

Programmet hade som mål⁶ att:

- Förstärka kapaciteten hos Tanzanias sekretariat för den så kallade Africa Peer Review Mechanism⁷ (APRM).
- Förstärka granskningsmakten, den strategiska kommunikationen, och utredningskapaciteten i parlamentet på fastlandet och i representanthuset på Zanzibar.
- Förbättra valprocessen.
- Utveckla de politiska partiernas kapacitet och att förbättra den omkringliggande politiska miljön genom förändringar i lagar och i konstitutionen.

Arbetet har lett fram till en handlingsplan om hur rekommendationerna från APRM skulle genomföras. Planen godkändes av regeringen. Handlingsplanen bygger på en landrapport (Country Self Assessment Report – CSAR). I rapporten påpekades bland annat brister avseende demokrati och god samhällsstyrning i Tanzania. De seminarier som planerats för att diskutera handlingsplanen genomfördes dock inte på grund av att utbetalningar tillfälligt hölls inne efter att den interna styrningen och kontrollen ifrågasatts i en revision.⁸ Den externa slutgranskningen av rapporten har förhållits av regeringen. Handlingsplanen har därför ännu inte överlämnats formellt till den afrikanska unionen, AU.⁹

Insatsen har bidragit till att nyckelutskott i parlamenten fått större förmåga att ha inflytande över budget- och sakfrågedebatter och att tjänstemännens kompetens och kapacitet förbättrats – bland annat genom att de fått bibliotek och utrednings- och juridiskt stöd.¹⁰

Vidare har en rad strukturer och styrdokument införts: parlamentet har numera en strategisk plan för sin fortsatta utveckling, en motsvarighet till Riksdagsordningen har utvecklats, en tvärpolitisk grupp för kvinnliga ledamöter har inrättats och utbildats i jämställdhet och mänskliga rättigheter och en pressklubb för reportrar bildats.¹¹

1 Embassy of Sweden, Moçambique, Assessment Memo, 2009-09-28, Public Financial Accountability, s.19.

2 Sida, In-depth Assessment Memo, Beslut 250/07, s.1.

3 Joint Country Evaluation of the strategy for Swedish Development Cooperation with Tanzania 2006–2010, Final Report, 2010-12, s.47.

4 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, s.15–17, 19 och 21.

5 Jämför policier för stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom utvecklingssamarbetet; miljö- och klimatfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete; säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete; samt ekonomisk tillväxt i svenskt utvecklingssamarbete: <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/>.

6 UNDP, "Project Implementation Report 2007 to 2010 Final", Deepening Democracy in Tanzania Project (DDTP) January 2007–June 2010, s.1–2.

7 APRM är ett verktyg för granskning av hur AU:s medlemsstater uppfyller krav på demokrati, ekonomisk politik, etik och socialt ansvarstagande i den privata sektorn samt socio-ekonomisk utveckling. Av 54 medlemsstater har drygt 30 anslutit sig, varav cirka hälften granskats. Mer info: <http://www.nepad.org/economicandcorporategovernance/african-peer-review-mechanism/about>.

8 Deepening Democracy in Tanzania Programme 2007–2010, Terminal Evaluation, Final report, 2010-10-18, s.17; Sida, Memo, Deepening Democracy in Tanzania Program, 2011-09-29, contr.id. 32000026, s.5.

9 Organisationens vision är "An integrated, prosperous and peaceful Africa, driven by its own citizens and representing a dynamic force in the global arena". Mer information: www.au.int.

10 Sida, Memo, Deepening Democracy in Tanzania Program, 2011-09-29, contr.id. 32000026, s.3–5.

11 Deepening Democracy in Tanzania Programme 2007–2010, Terminal Evaluation, final report, 2010-10-18, s.8, 23 och 27–28.

Planerade prestationer avseende kapacitetsutveckling inför valen i Tanzania 2010 genomfördes och väljarregistreringen förbereddes. Väljarregistreringen hann dock inte genomföras och valkommissionen hann inte heller utveckla strategier för väljarutbildning. Men vallagarna har setts över och valkommissionerna fått strategiska planer och handlingsplaner samt enheter för kommunikation och information.¹

Målet att förändra den omkringliggande politiska miljön genom lagändringar uppnåddes inte. Däremot bidrog aktiviteterna inom programmet till sakpolitiska diskussioner partierna emellan. Det påverkade indirekt reformer av vallagstiftning och den offentliga debatten om brister i konstitutionen.²

Programmet visade en mycket blandad grad av måluppfyllelse. Ett exempel är landrapporten avseende Africa Peer Review Mechanism som, enligt den givargemensamma utvärderingen, var en framgång tack vare stödet från programmet, trots att delprogrammet inte kunde avslutas inom den planerade tidsramen.³

Ett annat exempel utgörs av delen som rörde partistystemet och partier. Målet var alltför ambitiöst och den lokala genomförandeorganisationen, ett resurscenter bildat för ändamålet av partierna själva, var alltför svagt i förhållande till uppgiften.⁴

Programmets tidsram överensstämde inte med valprocessen vilket innebar att programcykeln avslutades före valen 2010, vilket försvårar resultatanalysen. Valen ansågs av valobservatörer vara de mest fria och rättvisa i Tanzanias historia, men valdeltagandet uppgick till endast 42 procent.⁵

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Resultatens hållbarhet varierar. Den del som rör Africa Peer Review Mechanism framstår som mest hållbar med tanke på att sekretariatet dels finansieras till större delen av Tanzanias regering, dels formulerar policyrekommendationer om reformer som är nödvändiga i demokratiseringsprocesserna.⁶ Även den del av programresultaten som rör parlamenten förefaller vara hållbara i så måtto att de rör inrättandet av strukturer, styrdokument och arbetsätt.⁷

Hållbarheten i resultaten avseende valprocessen är mer varierad. Resultaten för den del som rör partistystem och partier uppfyllde inte de uppsatta delmålen, förutom avseende sakpolitiska debatter. De aktiviteterna har ännu inte någon säker framtida finansiering. Någon långsiktig basfinansiering av partiernas gemensamma resurscenter är inte heller säkrad varför hållbarheten är mycket låg.⁸

Några av de risker som identifierades under beredningen – till exempel att legitimiteten hos programmet kunde undergrävas av att den tanzaniska avtalsparten var presidentens kansli – eller svårigheten att bygga kapacitet i vissa institutioner på grund av hiv och aids, inträffade inte. Däremot gjordes en korrekt riskbedömning av att bristen på politisk vilja skulle kunna undergräva kapacitetsuppbyggnad. Bland annat uppfyllde inte regeringen sitt löfte att ställa en byggnad till förfogande för de politiska partiernas samverkan genom Tanzania Centre for Democracy (TCD). Detta påverkade både effektiviteten och hållbarheten i denna komponent av programmet negativt.⁹

Den planerade budgeten följdes i stort, men de olika delarna av programmet hade alla förseningar i några komponenter och fick ett ojämnt utfall i den slutliga utbetalningsbilden.¹⁰

Dialog

Dialogen med FN:s utvecklingsprogram handlade om så grundläggande frågor som att få in rapportering eller att få en budgetredovisning där siffrorna summerade korrekt. Sidans förhoppningar om att lärdomar från programmet skulle ha kunnat bidra till ambassadens bredare dialog – exempelvis om anti-korruption, öppenhet och insyn, rätten till information och ansvarsutkrävande – uppfylldes därför inte.¹¹

1 Deepening Democracy in Tanzania Programme 2007–2010, Terminal Evaluation, final report, 2010-10-18, s.18 och 23.

2 Deepening Democracy in Tanzania Programme 2007–2010, Terminal Evaluation, final report, 2010-10-18, s.8–9.

3 Deepening Democracy in Tanzania Programme 2007–2010, Terminal Evaluation, final report, 18 October 2010, s.17.

4 Deepening Democracy in Tanzania Programme 2007–2010, Terminal Evaluation, final report, 18 October 2010, s.36.

5 Deepening Democracy in Tanzania Programme 2007–2010, Terminal Evaluation, final report, 2010-10-18, s.14–15; <http://www.landguiden.se/Lander/Afrika/Tanzania/Aktuell-Politik>.

6 Deepening Democracy in Tanzania Programme 2007–2010, Terminal Evaluation, final report, 2010-10-18, s.7.

7 Deepening Democracy in Tanzania Programme 2007–2010, Terminal Evaluation, final report, 2010-10-18, s.8.

8 Deepening Democracy in Tanzania Programme 2007–2010, Terminal Evaluation, final report, 2010-10-18, s.7 och 17–18 och 36.

9 Deepening Democracy in Tanzania Programme 2007–2010; Terminal Evaluation, final report, 2010-10-18, s.36 och 45; Grundproblemet identifierades i utvärderingen som att "there was no clearly agreed modality of partnership between the various stakeholders supporting the work of TCD. UNDP, Government and other donors working with TCD should have jointly agreed on the most effective way to support the institution", ibid.

10 "This uneven implementation schedule is indicative of management challenges experienced by the programme. [...] All IPs [implementing partners] complained of budget administration challenges. Disbursement delays resulted from a combination of factors". Deepening Democracy in Tanzania Programme 2007–2010, Terminal Evaluation, final report, 2010-10-18, s.15–16.

11 "Sida dialogue has successfully tabled human rights issues", ITAD, Joint Evaluation of Swedish Country Strategy Tanzania, Final Report (2010-12), s.124.

4.4.4 Verksamhetsstöd till FN:s kontor för mänskliga rättigheter

Programmets övergripande mål är att bidra till ökat skydd och respekt för mänskliga rättigheter. FN:s kontor för mänskliga rättigheter (OHCHR) har mandatet att främja och skydda alla människors mänskliga rättigheter.

BAKGRUNDSFAKTA OM INSATSEN	
Total kostnad	1 610,7 miljoner kronor
Sidas andel	8 procent
Tidsperiod	2010–2011
Samarbetspartner	OHCHR ¹

1 Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter.

FN:s kontor för mänskliga rättigheter (OHCHR) arbetar utifrån sina tre huvuduppdrag som är normativ verksamhet, övervakning av normernas tillämpning och genomförande i fält.

Stödet är relevant för strävan att främja ökad respekt för mänskliga rättigheter globalt och särskilt i en utvecklingskontext. OHCHR är en nyckelaktör för det globala arbetet för mänskliga rättigheter och en relevant kanal för svenskt stöd.¹

Insatsen är relevant för policyns fokusområde ”demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer” och dess underområden att stärka statens ansvar av de mänskliga rättigheterna och att utveckla ett fungerande rättsväsende. Det är relevant också för fokusområdet om ”demokratiseringens aktörer” och dess underområden att skydda försvarare av mänskliga rättigheter och att stärka kvinnors rättigheter och främja deras politiska deltagande.²

Mål och resultat

Projektet har bland annat som mål att:³

- Öka efterlevnaden av internationella normer för mänskliga rättigheter bland statliga institutioner inklusive nationella MR-institutioner och rättsväsendet, samt inom nationell lagstiftning, policyer och program.
- Öka integrationen av MR-normer och -principer, inklusive rätten till utveckling, inom policyer och program i FN-systemet när det gäller utvecklingsfrågor, humanitära insatser, fred och säkerhet samt ekonomiska och sociala frågor.

- Successivt stärka och utveckla internationell och regional lagstiftning kring mänskliga rättigheter.
- Etablera juridiska mekanismer för ansvarutkrävande som fungerar i enlighet med internationella normer för mänskliga rättigheter i syfte att övervaka, utreda, lagföra och gottgöra brott mot mänskliga rättigheter.

Som ett led i att öka efterlevnaden av mänskliga rättigheter har OHCHR etablerat nya landkontor i Guinea och Mauretanien. Organisationen har samtidigt fattat beslut om att förlänga mandatet för landkontoren i Colombia, Bolivia och Nepal.⁴ För att etablera ett landkontor krävs att mottagande land accepterar OHCHR:s närvaro, vilket i sig är ett framsteg för de mänskliga rättigheterna, enligt Sida.

OHCHR har under 2010 bland annat bidragit till att mänskliga rättigheter finns med i slutdokumentet från översynen av FN:s millenniemål i september 2010. Det är ett led i att stärka ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.⁵

En ny konvention till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden har trätt i kraft och under 2011 bildades därmed den tionde konventionskommittén. OHCHR:s arbete under året har också lett till att FN:s generalförsamling och MR-råd erkänt rätten till vatten och sanitet som en mänsklig rättighet.⁶

OHCHR publicerade 2010 en kartläggning av de mest allvarliga brotten mot mänskliga rättigheter och humanitär rätt, inklusive sexuellt våld, begångna i Demokratiska republiken Kongo under åren 1993–2003. Det ledde till att den kongolesiska justitieministern gav löfte om att en särskild rättslig instans skulle tillsättas för att se över ett antal av de rapporterade brotten.⁷

OHCHR verkar utifrån sitt mandat och sin strategiska plan 2010/2011. I årsrapporten för 2010 redovisade OHCHR resultaten i relation till genomförandet av det första året av den strategiska planen. Generellt bedöms måluppfyllelsen vara god. Detta trots att verksamheten är sårbar på grund av sin politiska natur, där genomförandet av insatser som stärker mänskliga rättigheter är beroende av regeringars prioriteringar.⁸

4 OHCHR Report 2010, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, s.1 ;<http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/WorkInField.aspx>.

5 OHCHR Report 2010, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, s. 41.

6 OHCHR Report 2010, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, s.65–66.

7 OHCHR Report 2010, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner s.32 och 55.

8 Sida, Assessment Memo, 2012-01-24, Support to the UN Office of the High Commissioner for Human Rights, referensnummer: 2011-001276 s.10, 13 och 17.

1 Sida, Memo, Swedish support to the United Nations office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and UNDP for the biennium 2010–2011, 2010-03-22, referensnummer: 2009-004456, s.1.

2 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingsamarbete 2010–2014, s.16–21.

3 High Commissioner's Strategic Management Plan 2010–2011, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner s.153–157.

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har under 2010 tagit en större plats på den internationella arenan, inte minst i spåren av utvecklingen i Mellanöstern och Nordafrika. En ny position som assisterande generalsekreterare, ASG, har inrättats och utgör ett viktigt strategiskt framsteg som innebär att mänskliga rättigheter fått en starkare röst i FN-sammanhang i New York. ASG-posten bereder OHCHR tillträde till viktiga FN-fora där OHCHR tidigare varit utestängda, till exempel förhandlingar om fördelningen av FN:s reguljära budget.¹

En av de stora utmaningarna för FN:s system för mänskliga rättigheter, förutom den ständigt pågående politiseringen av mänskliga rättigheter, är den långvariga överbelastningen av konventionskommittéernas arbete. De brottas med stora eftersläpningar i att hantera länderrapporter och individuella klagomål.²

Utmaningen med att konventionskommittéerna är underdimensionerade har blivit allt tydligare. Orsakerna är dels en fördubbling av antalet kommittéer sedan 2004, dels tätare rapportering från medlemsstater och ökande antal individuella klagomål. Konventionskommittéerna utgör ryggraden i FN:s system för mänskliga rättigheter. För att hela systemet ska fortsätta vara trovärdigt är det avgörande att OHCHR fungerar väl.³

Hållbarhet, risker och budgetdisciplin

Generellt bedömer Sida att resultaten av OHCHR:s normativa verksamhet är att betrakta som hållbara. Men tillgodoseendet av mänskliga rättigheter är beroende av regeringars prioriteringar. Förändringar kan ske snabbt och oförutsägbart och därmed påverka hållbarheten.⁴

Fältverksamheten handlar om att stärka staters kunskap och kapacitet om mänskliga rättigheter och att bidra till förbättrad lagstiftning i enlighet med internationella normer och principer för mänskliga rättigheter. Även dessa resultat är hållbara så länge regering, parlament, rättsväsendet och andra nyckelaktörer prioriterar dem.⁵

OHCHR:s roll som övervakare av att mänskliga rättigheter respekteras är av central betydelse för män och kvinnor som är eller riskerar att bli offer för brott

mot mänskliga rättigheter.⁶ Så länge OHCHR:s närvaro i olika länder fortsätter är resultaten av övervakningen hållbara. Men det är svårare att bedöma vad som händer om OHCHR tvingas lämna ett land på grund av bristande intresse hos värdlandet.⁷

Personella och finansiella resurser är avgörande för att OHCHR ska kunna nå sina uppsatta mål. Minskat intresse bland medlemsländer att finansiera verksamheten har direkt effekt på verksamhetens möjligheter att skapa långsiktigt hållbara resultat. OHCHR är helt beroende av frivilliga medel från FN:s medlemsländer, i synnerhet för sin fältverksamhet.⁸

De identifierade riskerna är desamma som de frågor som utmanar hållbarheten. Det finns ett antal tillfällen när risker inträffat och OHCHR tvingats anpassa sig till ändrade förutsättningar. Riskerna har endast påverkat måluppfyllelsen på marginalen.⁹

I OHCHR:s årsrapport redovisas hur såväl reguljära som frivilliga medel använts för att genomföra den strategiska planen. OHCHR har i stort genomfört sin verksamhet i enlighet med planer och budget.¹⁰

Dialog

Dialogen med OHCHR sker i en givargemensam grupp. OHCHR har det ledande ansvaret för att mänskliga rättigheter integreras i FN:s utvecklingsarbete. Inom ramen för den givargemensamma dialogen har Sverige vid upprepade tillfällen diskuterat kontorets roll och förmåga till samverkan med centrala FN-organ såsom UNDP, Unicef och UNAIDS om hur rättighetsperspektivet kan integreras bättre.¹¹

4.5 Särskilda satsningar och högprofilfrågor

Den svenska regeringen har de senaste åren gjort några riktade ambitionshöjningar inom sektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet genom särskilda satsningar för vissa frågor, grupper och/eller stödformer. Dessa har styrts genom regeringsbeslut eller genom uppdrag i regleringsbrev.

I regleringsbrevet 2006 fick Sida uppdraget att inkomma med en handlingsplan för hur arbetet med

1 Sidas Strategirapport för Globala ämnesstrategiska utvecklingsinsatser 2010-09-2011-08, s.5.

2 Sidas Strategirapport för Globala ämnesstrategiska utvecklingsinsatser 2010-09-2011-08, s.5.

3 Sidas Strategirapport för Globala ämnesstrategiska utvecklingsinsatser 2010-09-2011-08, s.5.

4 Sida, Assessment Memo, 2012-01-24, Support to the UN Office of the High Commissioner for Human Rights, referensnummer: 2011-001276, s.15.

5 Sida, Assessment Memo, 2012-01-24, Support to the UN Office of the High Commissioner for Human Rights, referensnummer: 2011-001276, s.15.

6 Sida Assessment Memo, 2012-01-24, Support to the UN Office of the High Commissioner for Human Rights, referensnummer 2011-001276, s.8.

7 Sida, Assessment Memo, 2012-01-24, Support to the UN Office of the High Commissioner for Human Rights, referensnummer: 2011-001276, s.16.

8 Sida, Assessment Memo, 2012-01-24, Support to the UN Office of the High Commissioner for Human Rights, referensnummer: 2011-001276, s.16.

9 Sida, Assessment Memo, 2012-01-24, Support to the UN Office of the High Commissioner for Human Rights, referensnummer: 2011-001276, s.15 och 17.

10 OHCHR Report 2010, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, s.78-103.

11 Sida, Memo, Swedish support to the United Nations office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and UNDP for the biennium 2010-2011, 2010-03-22, referensnummer: 2009-004456, s.18 och Annex 6, Dialogue Matrix.

frågor om sexuell läggning och frågor som rör homosexuella, bisexuella och transpersoner (HBT-personer) skulle konkretiseras i utvecklingssamarbetet.¹ I regleringsbrev för 2007 och 2009 gavs liknande uppdrag att ta fram handlingsplaner för arbetet med könsbaserat våld² och arbetet med mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.³

Regeringen beslutade 2009 att anta en strategi för särskilda insatser för demokratisering och yttrandefrihet 2009–2011.⁴

Sida fick i regleringsbrevet för 2010⁵ i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar med informations- och kommunikationsteknologi (ICT4D) inom biståndet.

Dessa satsningar beskrivs på en övergripande nivå.

4.5.1 HBT-personers rättigheter

Den handlingsplan som vägledde Sidas arbete 2007–2009 fokuserade på relevansen för att arbeta med homosexuella, bisexuella och transpersoners (HBT-personers) rättigheter, både utifrån situationen i Sveriges samarbetsländer och utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling med sina principer om bland annat icke-diskriminering och deltagande.⁶

Det övergripande målet formulerades som att HBT-personer ska kunna förbättra sina levnadsvillkor i de länder där Sida bedriver utvecklingssamarbete.

För att nå dit identifierades två delmål:

- Att insatser (både i form av projekt och dialog) lett till förbättringar för HBT-personer och att ett HBT-perspektiv inkluderas i samarbetsstrategier.
- Att en grund lagts för effektivare HBT-insatser genom medvetandehöjning, lärande och förankring inom Sida.

Den utvärdering som gjordes av handlingsplanen 2010 visade att planen fungerat som ett bra verktyg för att öka fokus internt och externt. Finansieringen av HBT-insatser hade ökat. Nio samarbetsstrategier hade integrerat HBT-personers villkor i landanalysen. Sidas huvudkontor och 18 av de då 40 landteamen hade fört dialog om HBT-personers rättigheter med



Organisationen Gender Doc kämpar för HBT-personers rättigheter i Moldavien. Försök att arrangera Prideparader har stoppats av våldsamma protester. Istället för parad hålls här en manifestation med regnbågsfärgade ballonger.

regeringar, civila samhället, andra givare och andra samarbetspartner.⁷

Samtidigt innehöll utvärderingen rekommendationer om en ny treårig handlingsplan med mer konkreta mål och uppföljningsbara indikatorer. Den betonade behovet av en stabil struktur och tillräckliga personalresurser för arbetet.⁸

I regleringsbrevet för 2010 efterfrågades Sidas respons på utvärderingens slutsatser och rekommendationer.⁹ I Sidas svar till regeringen förklarade myndigheten att rekommendationen om en andra handlingsplan kommer att följas¹⁰. Den nya handlingsplanen planeras till 2012.

De riktade insatserna för HBT-projekt har ökat från 4 miljoner kronor 2006 till 40 miljoner kronor för liknande insatser 2010. Sida är därmed den givare som gav mest riktat stöd 2010 enligt den rapport som den New York-baserade organisationen Funders for LGBTIQ Issues ger ut vartannat år.¹¹ Utöver de riktade stöden finns HBT-personers rättigheter också integrerade i större stöd inom framför allt mänskliga rättigheter och hälsa.

En av de mest uppskattade nya insatserna är det internationella utbildningsprogrammet (International Training Program) om HBT och mänskliga rättigheter som Sida påbörjade 2007. Det är ett program för kapacitetsutveckling och främjande av nätverk för

1 Regeringsbeslut (UD2005/67876/GU), Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, s.18.

2 Regeringsbeslut (UF2006/61719/USTYR), Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, s.21. Arbetet med denna handlingsplan redovisas inte här, eftersom arbetet med könsrelaterat våld ingick i föregående års resultatbilaga om jämställdhet som tematisk prioritering i biståndet.

3 Regeringsbeslut (UF2008/14589/USTYR), Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, s.6.

4 Regeringsbeslut (UF 2009/27888/UP).

5 Regeringsbeslut (UF 2009/83257/USTYR), Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, s.5.

6 Sida, Handlingsplan för konkretisering av Homo-, Bi- och Transfrågor i utvecklingssamarbetet 2007–2009.

7 Sida, Evaluation of Sida's Action plan on Sexual Orientation and Gender Identity in Swedish Development Cooperation 2007–2009, 2010, s.9

8 Sida, Evaluation of Sida's Action plan on Sexual Orientation and Gender Identity in Swedish Development Cooperation 2007–2009, 2010, s.10–11.

9 Regeringsbeslut (UF 2009/83257/USTYR), Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, s.2.

10 Sida, Svar på regleringsbrev till Sida 2010, om HBT-frågor i utvecklingssamarbetet, s.6.

11 Funders for LGBTIQ Issues, A Global Gaze: Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Grantmaking in the Global South and East 2010, s.5.

aktörer i Sveriges samarbetsländer. Programmet har hittills haft cirka 230 deltagare från tolv länder i Afrika, nio i Asien och sex i Östeuropa.¹

Vid ett möte i Pretoria i november 2011, anordnat av det regionala hiv & aids-teamet vid ambassaden i Lusaka, diskuterades arbetet med sexuell och reproduktiv hälsa, hiv/aids och HBT-personers rättigheter. Särskilt fokus lades vid dialog om HBT-personers rättigheter. Representanter från sju svenska och fyra norska ambassader diskuterade erfarenheter och utmaningar och uttryckte önskan om stöd i en ofta känslig dialogfråga.²

Sida har under 2011 lanserat ett dialogstöd för HBT-frågor³ som tillsammans med den verktygslåda ("tool kit") som tagits fram för EU:s medlemsstater⁴ bör ge viss ökad vägledning för dialog med samarbetspartner.

Sida och Sverige har rönt stor uppmärksamhet för sin ambition att driva denna "motvindsfråga". Flera av de andra stora givarna visar nu ett ökat intresse och under 2011 har såväl United States Agency for International Development (USAID) som brittiska Department for International Development (DfID) vänt sig direkt till Sida för att ta del av erfarenheter inför sitt eget utvecklingsarbete på området. I mars 2010 stod Sida, tillsammans med den holländska organisationen The Humanist Institute for Development Cooperation (HIVOS), värd för ett givarmöte om HBT, där bilaterala givare och civilsamhällsorganisationer möttes.⁵

Genom den nedan beskrivna demokratisatsningen har en del nya strategiska stöd inom HBT-området tillkommit.

4.5.2 Arbete med rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Även kring rättigheter för personer med funktionsnedsättning (PwD⁶) har Sida en tydligt höjd ambitionsnivå. Sida har antagit en arbetsplan om mänskliga rättigheter för kvinnor, män, flickor och pojkar med funktionsnedsättning som sträcker sig från 2009 till utgången av 2012.⁷



Pojke på skolan Association for People with Disability (ADP) i Bangalore i Indien.

Arbetet är relevant utifrån det faktum att vuxna och barn med funktionsnedsättning ofta blir diskriminerade och osynliggjorda, såväl i utvecklingssamarbetet som i samhället i stort. Studier visar att så många som 2,5 miljarder personer i världen påverkas av en funktionsnedsättning, egen eller familjemedlems.⁸

Målet med planen är att mänskliga rättigheter för människor med funktionsnedsättning ska respekteras och att deras möjligheter och förutsättningar att förbättra sina levnadsvillkor stärks i de länder där Sverige bedriver utvecklingssamarbete. Det ska bland annat göras genom att öka kunskapen och förståelsen om effekterna av att inkludera PwD-frågor i Sidas insatser hos såväl Sidas medarbetare som hos strategiska genomförare inom utvecklingssamarbetet.⁹

Sida har under 2011 lanserat ett dialogstöd om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som ska kunna ge ökad vägledning för dialog i fält. Även på detta område finns sedan 2005 ett internationellt program (International Training Programme, ITP), om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning där sammanlagt 136 deltagare från 60 olika länder deltagit.¹⁰

1 Sida, Underlag för strategirapportering; Strategi för kapacitetsutveckling och samverkan, 2010.

2 Sveriges ambassad i Zambia/regionala hiv & aids-teamet, Report on Meeting, Dialogue on Rights: Cases within SRHR, LGBTI and HIV, Pretoria 7-8 November 2011.

3 Sida, Human Rights of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Persons, Conducting a Dialogue, 2011.

4 Council of the European Union / COHOM, Toolkit to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual and transgender (LGBT) people, 2010.

5 Sida and HIVOS, Summary report – Meeting on LGBT Rights, March 15-16, 2010.

6 Persons with disabilities.

7 Sidas arbetsplan, Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning, oktober, 2009.

8 Sidas arbetsplan, Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning, oktober, 2009, s.13.

9 Sidas arbetsplan, Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning, 2009, s.10-11.

10 Sida, Base line study of Sida funded interventions on disability and Sida's capacity to work effectively with disability issues, 2010, s.25.

År 2009 avsatte Sida totalt 60,8 miljoner kronor till direkta PwD-insatser. Beloppet omfattade stöd till ITP-program, fyra globala insatser, två regionala och fjorton nationella insatser där de största genomförs i Afghanistan, Irak samt Västbanken och Gaza.¹

I tillägg till direkta insatser finns frågor om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning integrerade i nio utbildningsprogram, tre hälso-program och i enstaka jordbruks- och infrastruktur-program.²

Det är i dagsläget för tidigt att säga om antalet insatser och belopp för PwD-insatser ökar, men Sidas bedömning är att medvetenheten kring frågan har ökat hos myndighetens personal och samarbetspartners.

4.5.3 Demokratisatsningen

Regeringen beslutade 2009 att anta en strategi för särskilda insatser för demokratisering och yttrandefrihet 2009–2011. Syftet med strategin är att som ett komplement till andra insatser för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstaten bidra till att stärka förändringsaktörer som verkar för demokratisering och yttrandefrihet på såväl nationell som regional och global nivå.³

Satsningen omfattar både ett öppet ansökningsförfarande, strategiska insatser och skyndsamma insatser, det sistnämnda i första hand med små belopp i avsikt att bistå enskilda kvinnor och män eller grupper i extraordinära situationer.⁴

Projektportföljen, som hittills betalad ut 272 miljoner kronor fördelat på 66 olika insatser⁵ är väl sammansatt genom sin tematiska och geografiska spridning och bidrar därmed till strategins målsättning ”att stärka förändringsaktörer som verkar för demokratisering och yttrandefrihet på såväl nationell som regional och global nivå”. Det är för tidigt att notera omfattande resultat, men många projekt utvecklas i önskad riktning.⁶ Eftersom det är för tidigt att redovisa resultat för enskilda insatser inom satsningen, har Sida valt att rapportera demokratisatsningen på en mer övergripande nivå. Mer information om demokratisatsningen finns i Sidas årsredovisning för 2011. Denna särskilda satsning är ytterst relevant utifrån

polycyns fokusområden ”demokratiseringens aktörer” samt för ”de medborgerliga och politiska rättigheterna” och samtliga av dess underområden.⁷

Satsningen har gett Sida en överblick av de stora utmaningar som finns när det gäller demokratisering och yttrandefrihet samt värdefull information om aktörer som bedriver ett viktigt, relevant arbete för att stärka demokratin. Det kan konstateras att satsningen kan ha ett katalytiskt värde genom att den medger ett relativt stort, genomtänkt risktagande när Sida identifierar och stödjer helt nya aktörer.⁸

Ett dilemma har varit satsningens tidsmässigt begränsade utformning på tre år, vilket inte medgivit långsiktighet i stödet och bidragit till att alla insatserna är av projektkaraktär. Detta gör det svårare att nå hållbara resultat. På sikt skulle satsningen kunna bana väg för ett mer långsiktigt och uthålligt stöd till dessa aktörer inom ramen för det ordinarie långsiktiga utvecklingssamarbetet inom demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet.⁹

Slutligen bör nämnas att det ligger en utmaning i att kunna kommunicera och lära av resultat av denna satsning när 28 procent av insatserna är hemligstämplade för att i första hand skydda lokala samarbetspartners.

4.5.4 Informations- och kommunikationsteknologi (ICT4D)

Polycyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet betonar informations- och kommunikationsteknologi för utveckling(ICT4D), särskilt tillgång till ICT och yttrandefrihet på internet.¹⁰

Sida arbetar både med direkta ICT4D insatser och med insatser där ICT4D är integrerat.

De direkta insatserna handlar främst om medborgerliga och politiska rättigheter. Insatserna kan röra stöd till dokumentation av förövare av och brott mot de mänskliga rättigheterna såsom tortyr. De kan bestå i stöd till IT-säkerhet för dissidenter och aktivister, nätpublicering av undersökande journalistik, påverkansarbete genom sociala medier, valövervakning och utveckling av radiostationers hemsidor för att bredda möjligheten att ta del av sändningar och information.¹¹

1 Sida, Base line study of Sida funded interventions on disability and Sida's capacity to work effectively with disability issues 2010, s.7.

2 Sida, Base line study of Sida funded interventions on disability and Sida's capacity to work effectively with disability issues 2010, s.7.

3 Regeringsbeslut (UF 2009/27888/UP) med bilaga Strategi för särskilda insatser för demokratisering och yttrandefrihet 2009-2011.

4 Sida, reviderade riktlinjer för Sidas hantering av regeringens särskilda satsning för demokratisering och yttrandefrihet 2009-2011, 2011-02-10, s.2-3.

5 Enligt utdrag ur Sidas ekonomistatistiska system för 2011.

6 Sida, Strategirapport för regeringens särskilda satsning för demokratisering och yttrandefrihet, september 2010-augusti 2011, s.1

7 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, 2010, s.14-21.

8 Sida, Strategirapport för regeringens särskilda satsning för demokratisering och yttrandefrihet, september 2010-augusti 2011, s.11.

9 Sida, Strategirapport för regeringens särskilda satsning för demokratisering och yttrandefrihet, september 2010-augusti 2011, s.11-12.

10 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, 2010, s.14-15.

11 Sammanställning av Sidas tertialrapport T1, 2011, sidorna 1-15.

De indirekta insatserna rör främst offentlig förvaltning: datorisering av ärendehantering i domstolsväsendet, produktion och publicering av statistik så att allmänheten kan ta del av den, möjlighet att kommunicera med myndigheter via sms och mejl och en mer effektiv indrivning av skatter.¹

Det går inte att säkert ange om antalet direkta och indirekta insatser och belopp som avsätts för ICT4D ökar eller minskar. Sida följer det system som OECD:s utvecklingskommitté (DAC) tagit fram för statistisk kodning av biståndsinsatser och det saknar sektorkod för ICT4D. Sidas bedömning är dock att antalet insatser där ICT4D ingår som metod ökar, vilket visar sig i intern insatsrapportering.²

Sida bedömer att flera av de stater där Sida är aktivt generellt behöver högre kapacitet och kompetens för att kunna tillgodose medborgarnas mänskliga rättigheter. Parlament och rättsväsende behöver både utrymme och kapacitet att stifta och tillämpa lagar som garanterar yttrandefrihet, rätt till information och rättvis tillgång till ICT mellan stad och landsbygd, generationer, kön och socialgrupper. Offentliga förvaltningar behöver ökad kapacitet att öppna och använda kanaler för kommunikation med medborgare, bland annat med hjälp av ICT.³

Sida bedömer att det inom offentlig finansiell styrning finns möjligheter att använda ICT4D än mer strategiskt. Öppenhet och insyn i budgetprocesser kan till exempel stärkas om regeringar lägger ut grundläggande budgetdokument och alla budgetcirkulär – vad som ska göras, hur och när – på nätet. Statliga upphandlingar kan bli mer öppna och avpersonifierade genom att alla anbud måste lämnas via en officiell hemsida. Korruption kan motverkas och processen göras mer effektiv.⁴

Sådana metoder inom offentlig finansiell styrning blir därför helt centrala för att förverkliga rätten till information, enligt Sidas bedömning. Antalet stater som lagstiftat om rätten till information har mer än femdubblats sedan 1970⁵, men det finns också exempel på stater där utvecklingen snarare går bakåt, såsom Ungern och Sydafrika.⁶

Samtidigt behövs fortsatt stöd så att framförallt politiska partier och civilsamhällesorganisationer



En student i Tampaksiring på Bali, Indonesien.

såsom fackförbund, studentrörelser och lokala folk-rörelser kan använda ICT som redskap i att bilda opinion, mobilisera och organisera sig, granska makt-havare och protestera.⁷

I många utvecklingsländer är tillgången till internet bristfällig. I till exempel Burkina Faso har färre än en av hundra kvinnor och män tillgång till internet och endast en av fem har tillgång till el.⁸

Vad Sverige särskilt kan bidra med är de fattigas perspektiv på utveckling och ett rättighetsperspektiv: jämlik tillgång till tekniken i kombination med stöd till att skapa förutsättningar för män, kvinnor, pojkar och flickor att använda ICT i ett öppet samhälle där yttrandefrihet och rätten till information tillgodoses. Sida bedömer att dessa dimensioner är helt centrala för att tillgången ska kunna breddas på ett sätt som främjar det övergripande målet att minska fattigdom.

1 Sammanställning av Sidas tertialrapport T1, 2011, sidorna 1–15.

2 Sammanställning av Sidas tertialrapport T1, 2011, sidorna 1–15.

3 Sidas skrivelse till regeringen avseende informations- och kommunikationsteknologi (ICT4D) inom biståndet, 2010-02-26, s.8.

4 Sidas skrivelse till regeringen avseende informations- och kommunikationsteknologi (ICT4D) inom biståndet, 2010-02-26, s.8.

5 Sidas skrivelse till regeringen avseende informations- och kommunikationsteknologi (ICT4D) inom biståndet, 2010-02-26, s.8.

6 Freedom in the World 2012: The Arab Uprisings and their Global Repercussions: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2012>, s.3.

7 Sidas skrivelse till regeringen avseende informations- och kommunikationsteknologi (ICT4D) inom biståndet, 2010-02-26, s.8.

8 Sammanställning av Sidas tertialrapport T1, 2011, s.8.

4.6 Metodarbete för ökat genomslag av policyn

För att få ytterligare genomslag för policyn för demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter behövs metodutveckling och stöd. De senaste givargemensamma utvärderingarna som Sida medverkat i ska följas upp och lärdomarna omsättas i praktik.

Sidas metodarbete sammanfattas här utifrån respektive fokusområde i policyn:

Medborgerliga och politiska rättigheter

- När det gäller fokusområdet medborgerliga och politiska rättigheter har Sida utvecklat metoder för både dialog och insatser på områdena yttrandefrihet och medieutveckling¹. Sida bedömer dock att ytterligare ansträngningar behöver göras eftersom dessa frågor berörts endast i begränsad utsträckning i de årliga strategirapporterna. En förstudie om medieutveckling/yttrandefrihet planeras att påbörjas 2012.²
- Allt fler insatser i huvudsektorn har inslag av ICT4D och metodarbete kommer därför att övervägas under året.

Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer

- När det gäller fokusområdet demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer avser Sida att fortsätta sitt metodarbete med jämlik tillgång till rättvisa. En kartläggning av erfarenheter har gjorts och en vägledning har publicerats under 2011.³
- Metoder för utveckling av parlament behöver förbättras. Sida avslutar under 2012 en förstudie inför en eventuell framtida givargemensam utvärdering om parlamentsutveckling som uppföljning till den utvärdering Sida genomförde 2005.⁴ Stödet till parlamentsutveckling är fortfarande lågt och går främst till ett par globala organisationer. Få samarbetsstrategier nämner stöd till parlamentsutveckling.
- Sida ser ett behov av att ytterligare uppmärksamma utvecklingen av demokratiska partisystem. En särskild utmaning är att underlätta långsiktig finansiering av politiska partier, till exempel genom offentligt partistöd, något som provats i Uganda

bland annat med finansiering från Sida.⁵ Få bilaterala samarbetsstrategier innehåller stöd till partisystem.

- Sida kommer att systematisera erfarenheterna och lärdomarna från stödet till decentraliseringsreformerna i bland annat Tanzania, Mali och Kambodja. De rör allt från ökad tillgång på rent vatten till större lyhördhet bland politiker för fattiga mäns och kvinnors prioriteringar.

Demokratiseringens aktörer

- Inom fokusområdet demokratiseringens aktörer arbetar Sida med flera initiativ för att effektivisera stödet till civilsamhällsorganisationer. Under 2011 och 2012 genomför Sida och andra givare en översyn av stödet till partners policyarbete liksom ett större projekt för att harmonisera givarnas krav. Sida och andra givare planerar en utvärdering av givargemensamma fonder, som till exempel den i Nicaragua, som är en finansieringsform på framväxt.
- Sida kommer att genomföra en översyn av handlingsplanen för könsrelaterat våld för att kunna driva frågan vidare.
- En ny handlingsplan för arbetet med HBT-personers rättigheter kommer att antas av Sida 2012.

Metodarbete som rör alla fokusområden

Några metodarbeten är relevanta för alla fokusområden.

- Sidas arbete med maktanalyser förstärks genom att en helt webbaserad vägledning slutförs under 2012. Två maktanalyser planeras under året och arbetet med Reality Checks i Bangladesh kommer att utvärderas.
- Sida har påbörjat ett arbete med en kort vägledning om hur ett rättighetsperspektiv kan integreras i insatser och dialog i konflikt- och postkonfliktmiljöer.
- Nya aktörer får en allt större roll i utvecklingssamarbetet, bland annat genom metoden business for development (B4D). Sida planerar en enklare vägledning för hur ett rättighetsperspektiv kan integreras i sådana insatser och dialog.
- Sida planerar en utvärdering om dialog, bland annat om hur dialogen uppfattas ur en samarbetspartners perspektiv.

1 Sida, Human Rights Dialogue kit 2011 och Sida's Guidelines for Media Development, 2010.

2 Sidas utvärderingsplan 2012.

3 Sida, A Guide to Equal Access to Justice programmes, April 2011; Sida, Equal Access to Justice – A Mapping of Experiences, April 2011.

4 Sida Evaluation 2005:27: Approaches to Parliamentary Strengthening: A Review of Sida's Support to Parliaments.

5 Joint Donors' Evaluation, Deepening Democracy Program Uganda, 2011, s.7.

För många människor i Afghanistan är arbete och egen inkomst avgörande för att ta sig ur fattigdom. Genom stöd till småföretagande, ofta kopplat till jordbruk och hantverk får allt fler afghaner möjlighet att starta egna mindre företag. Genom att gå ihop i grupper kan man starta ett gemensamt sparande, låna och investera. I förlängningen bidrar det också till säkerhet och stabilitet.

Foto: Sandra Kalligaro

5. Påverkansarbete genom dialog



5. PRIORITERADE FRÅGOR FÅR GENOMSLAG I DIALOGEN

Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet har en mycket framträdande roll i Sveriges dialog inom utvecklingssamarbetet. I många länder får dialogarbetet genomslag i politik och i projekt. Sverige har ofta en närmast unik roll i jämställdhetsfrågor och även frågor som anti-korruption och icke-diskriminering har hög prioritet.

Enligt policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014 ska Sverige – inom ramen för de tre fokusområdena – prioritera dialog om de profilfrågor där Sverige har ett mervärde genom särskild kompetens, tidigare engagemang eller förmåga och ambition att utöva ett globalt politiskt ledarskap. Sverige ska föra dialog inom ramen för existerande fora och tillsammans med andra stater och utvecklingsaktörer.¹

I regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier för det bilaterala utvecklingssamarbetet har dialog fått en förstärkt roll, med två huvudsyften: dels att få ökat genomslag för svensk politik, dels att med dialogen som instrument öka möjligheterna att nå strategins mål och därmed stärka genomförandet av nationella utvecklingsplaner. Riktlinjerna föreskriver att den bilaterala dialogen på övergripande nivå och på sektornivå ska vara strategisk, fokuserad och uppföljningsbar. Sverige ska vara en aktiv dialogpartner med en tydlig värdegrund, inte minst vad gäller mänskliga rättigheter och anti-korruption.

Riktlinjerna betonar att dialog möjliggör ett långsiktigt arbete med de två perspektiven och med centrala tematiska prioriteringar och tvärfrågor som demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utveckling samt miljö- och klimatförändringar. Dialogen ska särskilt användas för att lyfta frågor som rör identifiering, bedömning och hantering av korruption.²

För Sida kompletterar dialogen det finansiella stödet och myndigheten ingår i den svenska dialogen med regeringar, andra givare och civilsamhällesorganisationer.

5.1 Prioriterade dialogfrågor

Politisk dialog och biståndsrelaterad dialog är intimt sammanflätade och det går sällan att särskilja vad som görs av Sida- respektive UD- kollegor på de integrerade svenska ambassaderna. Därför används oftast Sverige eller ambassaden som aktör i beskrivningarna nedan.

Då det saknas övergripande utvärderingar av Sveriges och Sidas dialog kring demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet granskades dialogavsnittet i samtliga 57 strategi- och verksamhetsrapporter för 2011 för att få en bild av resultat och inriktning. Utifrån granskningen presenteras några särskilt prioriterade dialogfrågor och några metoder.

Att föra dialog om behovet av demokratiska förändringsprocesser, ökat folkligt deltagande, ansvarsutkrävande och respekt för de mänskliga rättigheter kan utmana såväl existerande maktstrukturer som attityder och värderingar. Sverige och Sida har under åren valt att bedriva påverkansarbete kring delvis kontroversiella eller marginaliserade frågor, bland annat om jämställdhet och kvinnors rättigheter (inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter), anti-korruption, mediefrihet, barns rättigheter och HBT-personers rättigheter.

Det finns tydliga utmaningar i att redovisa och värdera resultat av påverkansarbete och dialog. Det handlar både om att formulera mål som är realistiska, avgränsade och uppföljningsbara och att bedöma vilka metoder som kan användas för att följa upp och utvärdera förändringar i attityder och beetenden som sker över längre tid. Det kan dessutom vara svårt att analysera samspelet mellan olika påverkansfaktorer.

¹ Regeringskansliet, Förändring för Frihet, svensk policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, 2010, s.31.

² Regeringskansliet, Riktlinjer för samarbetsstrategier, 2010, s.24–25.

5.1.1 Jämställdhet och kvinnors rättigheter

Det omfattande dialogarbete som sker om jämställdhet och kvinnors rättigheter har en central roll i arbetet med demokrati och mänskliga rättigheter. I ambassadernas rapportering är dialog om jämställdhet och kvinnors rättigheter den enskilda dialogfråga som nämns mest.¹

I flera länder är Sverige och Sida relativt ensamt om att driva jämställdhetsfrågor. I Georgien är Sverige en av få givare som aktivt driver jämställdhetsfrågor och där särskilt lyfter betydelsen av jämställdhet för tillväxt och stabilitet.² I Demokratiska republiken Kongo (DRK) har Sverige varit förhållandevis ensam om att driva ett bredare perspektiv på jämställdhet. Resultat har kunnat ses genom ett stärkt jämställdhetsperspektiv i program, medan resultaten har varit begränsade vad gäller dialog med DRK:s regering.³

Även i Mali för Sverige särskilt fram kvinnors och flickors rättigheter och Sverige är jämfört med flertalet övriga EU-länder påtagligt aktivt inom området jämställdhet.⁴

Rapporten för Afghanistan visar på ett minskande intresse för jämställdhetsdialog hos andra givare och att Sverige mer aktivt får leta allierade. Samtidigt har dialog och utvecklingssamarbete i Afghanistan fått genomslag just inom jämställdhetsarbetet, där frågan nu successivt integreras i samtliga så kallade National Priority Programmes.⁵

För samarbetet med Ukraina slås fast att jämställdhet är del av den europeiska värdegrund som Ukraina förväntas dela när integrationen med EU fortskrider. Samtidigt som jämställdhet har integrerats i stödet sägs resultaten vara blandade. Den centrala budgetreformen är ett exempel på ett område där resultaten än så länge uteblivit på grund av att viljan att prioritera jämställdhetsmålet varit otillräcklig.⁶

I Albanien finns exempel på en strategisk och framgångsrik dialog om jämställdhet. Sverige kombinerar dialog med finansiellt stöd till riktade insatser och till integration av jämställdhet i alla insatser, vilket gör budskapet tydligt. Ett exempel är statistikmyndighetens tidsanalys som tagits fram med stöd av Sida. Analysen visar på skillnaden mellan betald och obetald arbetstid för kvinnor respektive män och är både

ett resultat av och ett framtida verktyg för dialog.

Analysen har redan fått genomslag i albanska medier.⁷

I Bangladesh deltar Sida aktivt i dialogen mellan givare och regering, främst kring rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv, med betoning på kvinnors rättigheter. Den övergripande dialogen om kvinnors rättigheter och demokratisk samhällsstyrning förs tillsammans med andra utvecklingspartners inklusive EU och hålls på olika nivåer. Parallellt förs dialog om jämställdhet inom de två sektorprogrammen för hälsa och utbildning. Sida har genom ett långvarigt engagemang i utbildningssektorn spelat en viktig roll för att primärutbildningen ska få ökad kvalitet och att flickor ska inkluderas.⁸ Även i Kambodja har Sverige varit pådrivande i arbetet med utbildning för alla och bidragit till att lika många flickor som pojkar går i skolan.⁹

I flera konflikt- eller postkonfliktländer har det varit särskilt viktigt att lyfta fram kvinnors rättigheter, kvinnor som aktörer i fredsbyggande och könsbaserat våld. Sveriges ambassad i Colombia har i dialog med presidentens rådgivare för jämställdhet samt civilsamhällesorganisationer betonat vikten av att se kvinnor som aktörer för fred, vilket bidragit till att kvinnors roll i fredsbyggande nu är ett av nio föreslagna prioriterade politikområden.¹⁰

Sidas verksamhet i Liberia är under uppbyggnad, men trots detta ses redan resultat av dialog och påverkansarbete inom jämställdhetsområdet. Sverige har bidragit till en ökad medvetenhet om jämställdhet i bland annat EU:s bedömning inför beslut. Sverige har lyft frågan om kvinnors och flickors rättigheter i diskussioner med regering, FN-organ, EU och det civila samhället. Regeringen i Liberia har introducerat en handlingsplan mot könsrelaterat våld.¹¹

Även i Sudan har Sverige spelat en ledande roll vad gäller kvinnors och flickors rättigheter, särskilt utifrån FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Frågan prioriteras inte av de sudanesiska myndigheterna och har fått relativt liten uppmärksamhet av det internationella samfundet. Genom att lyfta fram genusfrågorna tillför Sverige ett tydligt mervärde till givarkollektivets dialog.¹²

I Irak har frågan om kvinnors rättigheter diskuterats vid ett antal möten med bland annat regeringsrepresentanter, FN-organisationer och Världsbanken. Ambassaden har även sammankallat irakiska kvinno-

1 Av de 50 strategirapporter som behandlar länder eller regioner har cirka 70 procent jämställdhet och/eller kvinnors och flickors rättigheter som ett särskilt fokus i dialogen. Se Sida, Sammanställning av dialog i 2011 års strategirapporter, 2011

2 Sida, Strategirapport för Georgien, september 2010–augusti 2011, s.14.

3 Sida, Strategirapport för Demokratiska republiken Kongo (DRK), september 2010–augusti 2011, s.17.

4 Sida, Strategirapport för Mali, september 2010–augusti 2011, s.21–22.

5 Sida, Strategirapport för Afghanistan, september 2010–augusti 2011, s.15.

6 Sida, Strategirapport för Ukraina, september 2010–augusti 2011, s.14.

7 Sida, Strategirapport för Albanien, september 2010–augusti 2011, s.13–14.

8 Sida, Strategirapport för Bangladesh, september 2010–augusti 2011, s.1 och 16.

9 Sida, Strategirapport för Kambodja, september 2010–augusti 2011, s.19.

10 Sida, Strategirapport för Colombia, september 2010–augusti 2011, s.15.

11 Sida, Strategirapport för Liberia, september 2010–augusti 2011, s.15.

12 Sida, Strategirapport för Sudan, september 2010–augusti 2011, s.17.

organisationer till gemensam diskussion, något som uppmärksammats i irakisk media. Detta möte blev startskottet för ett Sida-stött projekt med syfte att stärka kvinnoorganisationer som självständiga aktörer i det civila samhället i Irak. Det irakiska ministeriet för mänskliga rättigheter har tagit fasta på det fokus som Sverige lägger vid kvinnors och barns rättigheter och kontaktat ambassaden om samarbeten inom dessa områden.¹

5.1.2 Anti-korruption

Anti-korruption är en annan dialogfråga som framträder i strategirapporterna. Dialogarbetet pågår med olika parter i såväl enskilda projekt och program som till exempel i anslutning till budgetstödsdialoger.

I Afghanistan står dialog om anti-korruption högt på agendan, eftersom landet av Transparency International rankas som ett av de tre mest korrupta länderna i världen. Dialog sker både med regeringen, inom givargruppen och med samarbetspartner. Inom de så kallade National Priority Programmes finns en arbetsgrupp för ökad öppenhet och insyn inom statsförvaltningen.²

I Vietnam företrädde Sverige fram till juli 2011 givargruppen i arbetet med anti-korruption. Anti-korruption har som resultat av Sidas och Sveriges arbete diskuterats alltmer bland givarna och med regeringsrepresentanter. Ambassaden har anordnat presskonferenser i anslutning till dialogen om anti-korruption som gett stor mediabevakning. Några konkreta resultat av dialogen i form av förbättrad MR- eller korruptionssituation är dock än så länge svåra att se.³

Det generella budgetstödet anges ibland som en plattform för dialog och särskilt i relation till korruptionsbekämpning. I Mali har till exempel det svenska generella budgetstödet utgjort en plattform för påverkan på korruptionsbekämpning och förbättrad givar-samordning.⁴

Inom ramen för budgetstödet i Moçambique är dialogen fokuserad kring rättighetsperspektivets fyra principer. Sverige har aktivt deltagit i utformningen av den nya fattigdomsstrategins resultatramverk och resultatmatrisen för budgetstödet. Ett exempel på resultat är att den dialog som Sverige och andra givare fört kring regeringens plan för samhälls-styrning bidragit till att regeringen lämnat förslag på ny anti-korruptionslagstiftning till parlamentet.

Öppenhet, insyn och korruptionsbekämpning är prioriteringar i den svenska dialogstrategin.⁵

Sveriges roll i Zambia har delvis förändrats under 2011 genom att Sverige inte längre aktivt medverkar i budgetstödsdialog och att engagemanget i flera av de gemensamma sektorgrupperna tonats ned. Ambassaden har ersatt dessa förlorade dialogtillfällen med en mer aktiv bilateral dialog på olika nivåer för att påverka den gemensamma dialogen. Sveriges starka engagemang och ledarskap vad gäller anti-korruptionsarbete, öppenhet och ansvarsutkrävande har 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

Dialogen med Afrikanska Unionen (AU) och de regionala kommissionerna (REC) i Afrika söder om Sahara betonar bland annat öppenhet och insyn i alla beslutsprocesser och ekonomisk förvaltning och ett effektivt anti-korruptionsarbete.⁷

5.2 Metoder – några exempel

Dialog sker på olika nivåer och i olika former: i samband med insatser eller som del av sektor- eller budgetstöd, på diplomatisk nivå eller i givarsamordningsgrupper, i riktade stöd till lokala aktörer eller i det offentliga rummet.

Sida och Sverige strävar i dialogarbetet efter att arbeta både med staten och det civila samhället. I flera länder har Sida en aktiv mäklarroll mellan dessa för att öka dialogutrymmet och bidra till en konstruktiv dialog.

I Colombia deltar Sverige tillsammans med Spanien och FN:s kontor för mänskliga rättigheter som observatörer i de rundabordsamtal som förs mellan regeringen och MR-försvare och deras organisationer. Dessa samtal har med tiden blivit mer respektfulla och konstruktiva, men MR-rörelsen har bett Sverige att fortsatt vara med som observatör för att bidra till att överenskommelser följs. Sverige har, vid behov, uppmanat MR-organisationer att bli mer strategiska och bättre samordnade för att få större genomslag i dialogen med regeringen.⁸

Sverige har bidragit till att skapa arenor för dialog i Kambodja, men det hårdnande tonläget mellan regeringen och civilsamhällesorganisationer försvårar

1 Sida, Strategirapport för Irak, september 2010–augusti 2011, s.10–12.

2 Sida, Strategirapport för Afghanistan, september 2010–augusti 2011, s.16.

3 Sida, Strategirapport för Vietnam, september 2010–augusti 2011, s.14.

4 Sida, Strategirapport för Mali, september 2010–augusti 2011, s.22.

5 Sida, Strategirapport för Moçambique, september 2010–augusti 2011, s.23 och 25.

6 Sida, Strategirapport för Zambia, september 2010–augusti 2011, s.17.

7 Sida, Strategirapport för Regionalt utvecklingsarbete med Afrika söder om Sahara, september 2010–augusti 2011, s.26.

8 Sida, Strategirapport för Colombia, september 2010–augusti 2011, s.16.

för närvarande samarbetsmöjligheterna. Givarna har fört dialog såväl med regeringen som med civilsamhällesorganisationer om den föreslagna så kallade NGO-lagen som skulle inskränka organisationernas möjligheter att verka. Delvis som resultat av detta har antagandet av lagen skjutits upp tills vidare och revideringar diskuteras.¹

I Mali, Moçambique och Bangladesh arbetar ambassaderna med kvalitativa metoder, så kallade Reality Checks, för att få underlag till en kunskapsbaserad dialog. I Mali förväntas resultaten av denna metod ge bättre möjlighet att förstå det svenska stödets relevans utifrån fattiga människors perspektiv på utveckling.² I Moçambique är syftet med Reality Checks att bidra till en bättre förståelse för olika aspekter på fattigdom. Arbetet förväntas därmed ge ökat genomslag för tillämpningen av rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling.³

I Bangladesh kommer en utvärdering av arbetet med Reality Checks att genomföras, för att ytterligare bedöma användbarheten av detta verktyg som underlag för den politiska dialogen.⁴

Ambassaderna i bland annat Kenya, Tanzania och Vietnam har använt debattartiklar och bloggar i sitt påverkansarbete, vilket fått stor uppmärksamhet och bidragit till att dialogarbetet fått större utrymme.⁵

För att kunna föra en konstruktiv och initierad dialog krävs förankring och förståelse för sakfrågorna. Sida tog därför 2010/11 fram ett metodstöd för att föra dialog om olika MR-frågor. Stödet består av kortare dialogpapper om barn och ungdomars rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, HBT-personers rättigheter och om yttrandefrihet.⁶ Detta material har även spridits till andra givare och rönt uppskattning internt och externt.

5.3 Erfarenheter och resultat från global och nationell dialog

Sida har valt två exempel för att mer i detalj presentera globalt och nationellt påverkansarbete. UNDP är en central multilateral aktör för demokrati och mänskliga rättigheter. I Tanzania har Sida haft en nära dialog med sina partner, baserad på en ambitiös dialogstrategi.

5.3.1 Global dialog med FN:s utvecklingsprogram

FN:s utvecklingsprogram (UNDP) är en särskilt viktig samarbetspartner för Sida inom demokrati, mänskliga rättigheter och förvaltningsbiståndet. Omkring hälften av det svenska icke öronmärkta stödet till UNDP går till verksamhet inom demokratisk samhällsstyrning, bland annat rättsväsende, mänskliga rättigheter, parlamentstöd, partisystem, val och offentlig förvaltning på central och lokal nivå. År 2010 uppgick Sidas stöd för denna verksamhet till 483 miljoner kronor.⁷

Sedan några år tillbaka för Sverige (representerat av Utrikesdepartementet och Sida) och UNDP en årlig bilateral högnivådialog. Denna kompletterar det påverkansarbete som sker inom ramen för UNDP:s styrelse.

Sida tar inför högnivådialogen fram ett underlag som bygger på telefon- eller videointervjuer med ett tjugotal fältkontor för att i dialogen kunna ställa konkreta och faktabaserade frågor.⁸

Vid den årliga dialogen i september 2011 fick UNDP beröm för sin nyckelroll i arbetet med demokrati och statsbyggande. Sverige förde dock upprepade gånger fram vikten av att UNDP använder sin centrala roll gentemot värdregeringen för att främja de mänskliga rättigheterna. UNDP svarade att detta verkligen sker, men inte offentligt.⁹

Generellt har UNDP en betydligt svagare tradition av att arbeta med rättighetsperspektivet än med sakfrågor inom demokratisk samhällsstyrning. Sverige har i UNDP:s styrelse och gentemot UNDP:s ledning kontinuerligt påpekat behovet av ett rättighetsperspektiv.¹⁰ När detta diskuterades under överläggningarna förklarade UNDP att de nu genomfört utbildning om hur mänskliga rättigheter ska integreras i UNDAF (FN:s gemensamma ramverk på landnivå)

1 Sida, Strategirapport för Kambodja, september 2010–augusti 2011, s.20.

2 Sida, Strategirapport för Mali, september 2010–augusti 2011, s.23.

3 Sida, Strategirapport för Moçambique, september 2010–september 2011, s.2 och 25.

4 Sida, Strategirapport för Bangladesh, september 2010–augusti 2011, s.18.

5 Sida, Promemoria, Erfarenheter av dialog, augusti 2011.

6 Sida, Human Rights Dialogue kit, 2010.

7 Sida, Sida's support to UNDP 2010, Portfolio overview.

8 Sida, Summary and Analysis of UNDP-experiences from 20 Swedish Embassies, In preparation of the Annual bilateral dialogue UNDP-Sweden in NY, Sept 2011.

9 Sida, Travel Report Swe-UNDP consultations and meetings with UN Women, UNFPA and UNICEF in New York, Sept 2011, Reg nr 2011-000103, s.3.

10 Utrikesdepartementet, Promemoria, Rapport från UNDP/UNFPA:s styrelsemöte i New York den 10–14 september 2007.

för hittills 42 av FN:s 140 landteam.¹ Ett internt möte för kompetensutveckling, ett så kallat "community of practice", hölls i slutet av november 2011 i Costa Rica och samlade ett åttiotal UNDP-kollegor som arbetar direkt med integrering av ett rättighetsperspektiv. Sidas och UNDP:s gemensamma arbete med rättighetsperspektivet i Moldavien presenterades av en representant för den moldaviska regeringen.²

När specifika landprogram är uppe för beslut i UNDP:s styrelse för Sida och Sverige ofta fram vikten av en rättighetsbaserad programansats och betydelsen av UNDP:s arbete inom området demokratisk samhällsstyrning. Det senare är en viktig principfråga som inte stöds av alla medlemsstater. Flera länder inom den så kallade G77-gruppen av utvecklingsländer är öppet kritiska till att UNDP överhuvudtaget är aktiv inom dessa områden.

Den bilaterala dialogen med UNDP ger möjlighet att på ett öppet och konstruktivt sätt diskutera även svåra frågor. Diskussionen kan hållas på en konkret och praktisk nivå, eftersom Sida och Sverige har väl underbyggda argument och synpunkter utifrån de erfarenheter som förmedlats från fältet.

Det påverkansarbete som sker vid styrelsemöten, bilaterala överläggningar och uppföljningar av enskilda insatser har bidragit till att Sveriges och Sidas stora engagemang för resultat inom demokrati, mänskliga rättigheter, offentlig förvaltning och rättighetsperspektivet är mycket tydligt för UNDP och att det finns en kontinuitet i diskussionen. Sveriges organisationsstrategi för UNDP ger tydliga riktlinjer om att dessa frågor ska lyftas i dialogen och att det krävs ett nära samarbete mellan Sida och UD, i Stockholm och New York för detta.³

Dialogtillfällena kompletteras av ett kollegialt utbyte av erfarenheter av arbete inom dessa områden, vilket har bidragit till kompetensutveckling hos båda parter.

5.3.2 Nationell dialog med Tanzania

En viktig förutsättning för Sveriges dialog i Tanzania var att samarbetsstrategin från 2006 konstaterade att det fanns tydliga politiska dimensioner av fattigdom och fattigdomsbekämpning. Ambassaden fick i uppdrag att utarbeta en dialogstrategi med tydligt fokus på rättighetsperspektivet.⁴

Följande övergripande dialogfrågor identifierades i ambassadens dialogstrategi:

- Rätten till information och pressfrihet.
- Jämställdhet på alla områden.
- Fokus på sårbara grupper i samhället.
- MR-överträdelser och utveckling på Zanzibar.

Viktiga dialogfrågor under 2010 och 2011 var rätten till information och pressfrihet, flickors rätt till fortsatt utbildning även om de skulle bli gravida, samt att stärka barns rättigheter. Även främjande av fria, rättvisa och fredliga val stod i fokus inför valet hösten 2010.

Ambassaden har också bedrivit en systematisk dialog på anti-korruptionsområdet, både i relation till budgetstödet och på sektornivå. En utgångspunkt i dialogstrategin är att kombinera dialog med riktat stöd till strategiska enskilda organisationer som bedriver påverkansarbete.⁵ Det var dessutom en målsättning att knyta ihop politisk dialog och utvecklingsdialog.⁶

Från dialogerfarenheterna i Tanzania blir det tydligt att det är viktigt att ha ett budskap som är konsistent för att dialogen ska nå avsedda resultat.⁷ Ambassaden kan utgöra ett viktigt stöd till lokala aktörer att synas och höras på områden som de arbetar med. Den typen av moraliskt stöd kan vara helt centralt. Sverige kan stödja inhemskt ansvarsutkrävande genom att underlätta för lokala civilsamhällesorganisationer att få gehör för de frågor de driver.⁸

Rätten till information och pressfrihet

Ambassaden har fört dialog om pressfrihet i samverkan med andra givare. Under sin tid som delad ordförande i givarsamordningsgruppen för god samhällsstyrning drev ambassaden dessa frågor aktivt, vilket bidragit till att regeringen tagit med mediernas frihet och rätt till information som ett prioriterat område i utkastet till den nya strategin för fattigdomsbekämpning.⁹

Trots att de allmänna valen 2010 överlag ansågs fria, inklusive medierapporteringen, är det en svårighet att processen för lagstiftning om rätt till information liksom en ny lag om Media Service ännu inte har antagits. I samverkan med en koalition av civilsam-

1 Sida, Travel Report Swe-UNDP consultations and meetings with UN Women, UNFPA and UNICEF in New York, Sept 2011, Reg nr 2011-000103, s.3.

2 UNDP, Report from the second Global Human Rights Community of Practice, 28 November–2 December 2011 in Costa Rica.

3 Regeringsbeslut (UF2009/86903/MU), Organisationsstrategi för FN:s utvecklingsprogram (UNDP) 2010–2013, s.10–11.

4 Sida, Promemoria, Erfarenheter av dialog, augusti 2011, s.3, <http://blip.tv/sidainternal/interview-with-staffan-herrström-part-1-5505567>, <http://blip.tv/sidainternal/interview-with-staffan-herrström-part-2-5505593>, <http://blip.tv/sidainternal/interview-with-staffan-herrström-part-3-5508668>.

5 Sida, Strategirapport för Tanzania, september 2010–augusti 2011, s.20.

6 Sida, Promemoria, Erfarenheter av dialog, augusti 2011, s.4, se även länkar till blip tv i fotnot 2.

7 Sida, Promemoria, Erfarenheter av dialog, augusti 2011, s.1, se även länkar till blip tv i fotnot 2.

8 Sida, Promemoria, Erfarenheter av dialog, augusti 2011, s.1, se även länkar till blip tv i fotnot 2.

9 Sida, Strategirapport för Tanzania 2010, s.15.

hällesorganisationer fortsätter givargruppen, där Sverige ingår, dialogen med respektive parlamentsutskott om de två lagförslagen, trots skepsis från myndigheterna och bristande politiskt stöd.¹

Jämställdhet på alla områden

En högt prioriterad fråga för Sverige är flickors rätt till fortsatt utbildning även om de skulle bli gravida.² Sida är aktiv i jämställdhetsarbetet, inte minst inom insatser för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter och strävar efter att integrera jämställdhetsaspekter i alla sektorer. Genom givarsamordningsgruppen för jämställdhet har ambassaden drivit könsbaserat våld som dialogfråga.³

Fokus på sårbara grupper

Sårbara gruppers situation har lyfts *ad hoc* i den sektorrelaterade dialogen, och finansiellt stöd har getts till civilsamhällesorganisationer som arbetar med utsatta barn med särskilt fokus på våld mot barn. Barns rättigheter på Zanzibar lyftes särskilt genom ambassadören i nära samverkan med FN:s barnfond (Unicef), en svensk och en lokal civilsamhällesorganisation. Denna dialog var ett starkt bidrag till antagandet av Zanzibar Children's Act i augusti 2011.⁴

MR-överträdelser och utveckling på Zanzibar

MR-situationen på Zanzibar har förbättrats, och Sverige deltog i den gemensamma givardialogen för att främja en folkomröstning om maktindelning inför de allmänna valen i oktober 2010.⁵

Sverige spelade en viktig roll i MR-dialogen inom utbildningssektorn. Dialogen ledde bland annat till att Utbildningsministeriet tagit fram och godkänt en ny policy om mänskliga rättigheter och utbildning.⁶

5.4 Viktiga faktorer för att uppnå resultat för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet genom dialog

En stor del av den dialog som Sida för inom utvecklingsarbetet handlar om demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Dialog sker såväl på en övergripande nivå som specifikt inom sektorn. De erfarenheter och lärdomar som kan dras för en framgångsrik dialog inom detta område gäller i många fall även för andra ämnesområden.

Dialog på lokal nivå kräver god kunskap om statens och myndigheternas åtaganden. För att vara effektiv och konstruktiv i påverkansarbetet krävs särskild kompetens gällande demokrati och mänskliga rättigheter.

Utifrån bland annat en nyligen gjord utvärdering⁷ och exemplen ovan står ett antal faktorer fram som särskilt väsentliga för att uppnå resultat genom påverkansarbete och dialog.

Förstå sammanhanget

Förutsättningarna att föra samtal är väldigt olika i olika länder. Sidas erfarenhet är att det är viktigt att planera och agera långsiktigt. Det är avgörande att förstå sig på den lokala miljön – och att vid behov ändra analysen längs vägen.

Stärk samspelet mellan politisk dialog och utvecklingsdialog

Dialogen blir mer effektiv om Sverige för fram ett tydligt och konsistent budskap i olika fora. Det finns stora fördelar med ett integrerat arbete där samma frågor lyfts inom ramen för såväl utvecklingsarbetet som på den politiska nivån.

Utnyttja närvaro och tillgång till plattformar för dialog

Alla tänkbara plattformar bör användas och kopplingarna mellan dem. EU-dialogerna i dess olika former ger en möjlighet. Det är effektivt att utnyttja den plattform som budgetstöd och andra former av programstöd ger.

Kombinera (innovativa) metoder

Utnyttja de dialogtillfällen som finns. Tänk innovativt. Arbeta med samma dialogfråga gentemot alla partner och använd flera metoder och angreppssätt. Detta är alla viktiga delar för en framgångsrik dialog.

1 Sida, Strategirapport för Tanzania, september 2010–augusti 2011, s.20.

2 Sida, Strategirapport för Tanzania 2010, s.20.

3 Sida, Strategirapport för Tanzania, september 2010–augusti 2011, s.21.

4 Sida, Strategirapport för Tanzania, september 2010–augusti 2011, s.21.

5 Sida, Strategirapport för Tanzania, september 2010–augusti 2011, s.20–21.

6 Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish development Cooperation with Tanzania 2006–2010, Final Report, December 2010, ITAD & DEGE Consult, s.28.

7 Sida, Sida Evaluation 2010:1, Byron, Gabriela and Örnemark, Charlotte, Gender Equality in Swedish Development Cooperation, s.83 och Sida, Promemoria, Erfarenheter av dialog, augusti 2011.

Prioritera

När ambassaden är liten, resurserna få och de lika-sinnade givarna likaså, blir det ännu viktigare att prioritera. Välj gärna spetsfrågor inom ett område för att få större genomslag.

Förstå sakfrågorna och förankra i erfarenheter

Samla egen och andras kompetens för att kunna föra dialog utifrån fakta, erfarenheter och förståelse för processer och strukturer. Dialog får större genomslag om den är direkt relaterad till erfarenheter från program och projekt.

Bygg långvariga relationer med samarbetspartner

Sverige och Sida har ofta en lång historia som partner vilket ger ett stort mervärde. Främja inhemskt ansvarsutkrävande genom stöd till bland annat parlament, partier, medier och lokala civilsamhällesorganisationer.

Identifiera och samarbeta med allierade

Betydelsefulla allierade kan finnas inom regeringen, parlamentet, partier, myndigheter, andra givare och i civila samhället. Det är strategiskt att samarbeta med andra för att skapa en kritisk massa för påverkansarbetet.

Formulera realistiska och uppföljningsbara mål

Det är viktigt att formulera vad Sverige och Sida vill med påverkansarbetet och hur genomslaget ska följas upp och analyseras.



När våld och konflikter står i vägen för minskad fattigdom och ett bättre liv drabbas ofta barnen extra hårt. Genom att sätta barnens rättigheter i fokus, satsa på grundläggande utbildning och föra barnens talan, kan barn skyddas i områden där det pågår en konflikt.

Foto: Frida Brännlund

6. Rättighetsperspektivet i svenskt bistånd



6. MED RÄTTIGHETER SOM UTGÅNGSPUNKT

Svenskt bistånd ska sätta den enskilda individens fri- och rättigheter i centrum. Detta rättighetsperspektiv har fått ett tydligt genomslag i de insatser Sida stödjer. Genom att stärka individens egenmakt har Sida bidragit till en bättre vardag för människor runt om i världen.

Sveriges utvecklingssamarbete ska präglas av ett rättighetsperspektiv. Det slog riksdagen fast i Sveriges Politik för global utveckling (PGU) som antogs 2003.¹ I rättighetsperspektivet ingår demokrati, god samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, med jämställdhet mellan kvinnor och män och barnets rättigheter som centrala delar.

I kombination med rättighetsperspektivet ska utvecklingssamarbetet genomsyras av fattiga människors perspektiv på utveckling. I PGU valdes fyra principer för att omsätta demokrati och den normativa värdegrunden som mänskliga rättigheter utgör i praktiken:²

- icke-diskriminering
- deltagande
- öppenhet och insyn
- ansvarsutkrävande

Sida har valt att arbeta med dessa principer som utgångspunkt för både rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling. Principerna utgör en bas för analys och bedömning och ett gemensamt underlag för dialog, samarbete och uppföljning.³ Rättighetsperspektivet ska stärka individens egenmakt, det vill säga hennes rätt att påverka sin livssituation och utveckling.⁴

Internationellt har utvecklingsagendan och rättighetsagendan stadigt närmat sig varandra sedan mitten av 1990-talet. I dag har FN-systemet, liksom många bilaterala givare och civilsamhällesorganisationer, ett rättighetsbaserat förhållningssätt till utveck-

ling och fattigdomsbekämpning.⁵ Det syns tydligt i olika internationella processer, exempelvis i slutdokumentet från Milleniedeklarationsmötet i New York 2000 där flera människorättsfrågor lyftes fram och integrerades som viktiga för att nå målen.⁶

Sverige och Sida ligger långt framme i frågor om rättighetsperspektivet. Andra givare och internationella organisationer konsulterar ofta Sida om arbetsmetoder och om resultat av arbetet med rättighetsperspektivet.⁷ I dag är rättighetsperspektivet, tillsammans med fattiga människors perspektiv på utveckling, en tydlig utgångspunkt i det svenska utvecklingssamarbetet genom policyer och samarbetsstrategier.⁸

Sida strävar efter att kontinuerligt förbättra riktlinjer för hur rättighetsperspektivet och dess principer ska tillämpas. Ett nätbaserat stöd för rättighetsperspektivets integrering har utvecklats för Sidas handläggare och samarbetspartner.⁹ För att vara en effektiv hjälp för myndighetens medarbetare är stödet sektor- och landspecifikt för de sektorer och länder där Sida arbetar. Webbstödet har utvecklats successivt för Sidas samarbetsländer i Afrika och kommer under 2012 att utvidgas till Sydostasien.

När policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter antogs 2010 var det första gången regeringen lyfte rättighetsperspektivet och tillämpningen av dess principer genom en policy.¹⁰

5 <http://msc.st/HRBATtheoryCSO.html>.

6 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, OHCHR Report 2010, s.41–42.

7 OECD, OECD Publishing, The Development Dimension, Integrating human rights into Development, Donor approaches, experiences and challenges, 2006, s.94–102.

8 Sida, Sammanställning av rättighetsperspektivet i 2011 års strategirapporter.

9 <http://msc.st/HRBATtheoryCSO.html>.

10 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, 2010 s.11–13 och 28–29.

1 Betänkande, UU/2003/04: UU3 Sveriges politik för global utveckling: http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GR01UU3.

2 Betänkande, UU/2003/04: UU3 Sveriges politik för global utveckling: http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GR01UU3.

3 Sida, POM Working Paper 2006:4, Tankepapper om de två perspektiven, s.4 och 8–10.

4 Regeringskansliet, Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom utvecklingssamarbetet 2010–2014, 2010, s.11–13.

PRINCIPERNA

Principen om icke-diskriminering innebär att människor ska behandlas lika och med samma värdighet, vilket ofta innebär att marginaliserade och diskriminerade gruppers intressen ska synliggöras och prioriteras.

Principen om deltagande innebär att säkerställa att alla människor ges möjlighet att delta, direkt eller genom representation, i beslutsprocesser som påverkar dem.

Principen om öppenhet och insyn innebär att främja människors rätt och tillgång till information, då rätten till information är en förutsättning för ett aktivt deltagande i samhällets olika funktioner.

Principen om ansvarsutkrävande innebär att ge möjligheter till människor att ställa beslutsfattare inom staten till ansvar för sina beslut och ansvarsområden.

Då det saknas övergripande utvärderingar av Sidas samlade arbete med rättighetsperspektivet, granskades samtliga strategi- och verksamhetsrapporter för 2011, för att få en bild av i vilken utsträckning rättighetsperspektivet integrerats i Sidas arbete. I ett par samarbetsländer har Sidas arbete med perspektivet utvärderats och resultat och lärdomar därifrån redovisas också. Utifrån granskningen presenteras exempel på hur ett rättighetsbaserat arbets sätt har bidragit till insatsers resultat liksom lärdomar kring prioriterade frågor och metoder.

6.1 Rättighetsperspektivet som bas

Rättighetsperspektivet sätter den fattiga människan i fokus och bidrar till att biståndet tar hänsyn till fattiga mäns, kvinnors, barns och ungdomars åsikter på ett bättre sätt. Perspektivet ger en tydligare bild av och bättre kunskap om lokala maktstrukturer i de provinser och sektorer där Sida arbetar. Rättighetsperspektivet är i första hand en arbetsmetod, ett hur.¹

Flertalet ambassader vittnar om att rättighetsperspektivet genomsyrar biståndet och att de samlade insatserna i framförallt sektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet bygger på de fyra principerna. I flera fall stödjer Sida både reformer inom den offentliga förvaltningen för att stärka den demokratiska samhällsstyrningen i kombination med civilsamhällesorganisationernas arbete för mänskliga rättigheter och ansvarsutkrävande.

Sidas erfarenhet visar att den arbetsmetod som perspektivet utgör banar väg för att diskutera hur biståndets olika tvärfrågor ska integreras.²

En granskning av Sidas strategi- och verksamhetsrapporter 2011 visar ett tydligt genomslag för rättighetsperspektivet som utgångspunkt för den övergripande analysen och förståelsen av utvecklingsutmaningar i ett land och för valet av insatser.³

6.1.1 Rättighetsperspektivet i olika sektorer

Det finns konkreta exempel på när rättighetsperspektivet integrerats i olika sektorer eller områden. Här ges några exempel:

Skog och jordbruk

I Demokratiska republiken Kongo handlar en insats om att stärka lokal- och ursprungsbefolkningars kunskap om sina rättigheter från ett REDD-perspektiv.⁴ Detta ska säkerställa att fattiga på landsbygden inte blir lidande av att skogen bevaras av klimatskäl. Insatsen ställer krav på ökad öppenhet hos både brukare av skog och aktörer som arbetar med att skydda skogen. Insatsen betonar fattiga människors behov av ekonomiska alternativ om och när de inte får fortsätta bruka skogarna, och deras rätt att vara med och identifiera dessa alternativ. Marginaliserade människor har i hög grad deltagit i genomförande av pilotprojekt inför den större insatsen. Informationsteknologi kommer att användas för ökad insyn och uppföljning av resultat som underlag till ansvarsutkrävande.⁵

I Burkina Faso finns en insats som anlägger ett rättighetsperspektiv i förhållande till hur människor brukar skogen på lokal nivå. Det handlar bland annat om att öka jordbrukande befolkningars möjligheter till deltagande i samband med den pågående decentraliseringsreformen och minska diskrimineringen av marginaliserade grupper vad gäller att förvalta och dra nytta av skogen.⁶

Hälsa och utbildning

Inom sektorprogrammen för hälsa och utbildning i Bangladesh deltar ambassaden i regeringens och givarnas gemensamma arbetsgrupper Gender, Equity & Voice. Den information som samlats inom ramen för Reality Checks⁷-arbetet har använts i kontakter med hälso- och utbildningsministerierna som ett sätt att uppmärksamma fattiga människors perspektiv.

Ett stöd till nationella Transparency International

1 Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-02, s.4.

2 Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-12, s.3.

3 Sida, Sammanställning av rättighetsperspektivet i 2011 års strategirapporter.

4 Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation är ett internationellt koncept som syftar till att minska avskogningen och upprätthålla skogens möjlighet att binda kol och därmed motverka negativ klimatpåverkan av utsläpp.

5 Sida, Strategirapport för Demokratiska republiken Kongo (DRK), september 2010-augusti 2011, s.18-19.

6 Sida, Strategirapport för Burkina Faso, september 2010-augusti 2011, s.19.

7 En kvalitativ metod för att samla in kunskap och följa upp fattiga mäns och kvinnors uppfattningar om samhällsservice.

(TI) bidrar till att öka öppenhet och insyn och ansvarsutkrävande. TI Bangladesh gör regelbundet undersökningar av fattiga människors uppfattning om offentlig service och ger därigenom underlag för att kunna hålla regeringen ansvarig för en öppen och icke-diskriminerande service inom hälsa och utbildning. Dessa initiativ har varit relativt framgångsrika för att förbättra rapporternas kvalitet, men det återstår fortfarande utmaningar för att få genomslag som leder till förändring i människors liv.

Arbetet med sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter har förbättrat kvinnors liv avsevärt. Som exempel kan nämnas att mödradödligheten sjunkit med 40 procent under det senaste decenniet.¹

I Sierra Leone arbetar Sida endast inom utbildningssektorn, där rätten till utbildning stått i fokus för arbetet. Viss prioritet har getts till grupper som annars ofta exkluderas, till exempel barn med funktionsnedsättning. Ett stort problem är att tillgången till information om utvecklingen i sektorn är begränsad på grund av brist på system för datainsamling. Detta försvårar för givarna, men framförallt för landets egna medborgare att få insyn, kunna delta och utkräva ansvar. Det gäller även brist på öppenhet om det faktum att endast en begränsad del av biståndsmedel som ställts till förfogande för sektorn i praktiken har utnyttjats. Under 2012 fasis det svenska utvecklingssamarbetet med Sierra Leone ut.²

Sida arbetar i flera länder med att stärka rättigheter för personer som lever med hiv och aids. I Botswana, Sydafrika och regionalt i södra och östra Afrika har Sida verkat för att engagera och mobilisera civila samhällets aktörer i detta arbete. I Botswana har det inte bara inneburit ett bättre arbete i kampen mot hiv och aids utan bedöms även ha bidragit till att demokratin stärkts.³ I Sydafrika stöds organisationer som har en granskande funktion avseende regeringens arbete.⁴ Det regionala hiv & aids-teamet på ambassaden i Lusaka stödjer bland annat organisationer som arbetar mot diskriminering av människor som lever med hiv och/eller av HBT-personer.⁵ Hiv & aids-teamet arbetar också för att främja ökat deltagande och stödjer civilsamhällesorganisationer i deras ansvarsutkrävande roll gentemot regeringar i regionen och de regionala ekonomiska gemenskaperna.

Vatten

I Mellanöstern och Nordafrika (MENA) stödjer Sida ett regionalt vattenförvaltningsprogram i regi av FN:s utvecklingsprogram (UNDP). En komponent i programmet syftar till ökad information om rättvis fördelning av vattenresurser. Frågan om vatten ur ett rättighetsperspektiv är nära förknippat med de brister hos regeringar som demonstranterna kritiserat under den så kallade arabiska våren och behovet av reformer.⁶

Marknad och handel

Sveriges stöd till Världstullorganisationen (WCO) är ett exempel på kopplingen mellan regional ekonomisk integration i Afrika söder om Sahara och rättighetsperspektivet. Programmet utvecklar nationella tullmyndigheters regionala samarbete vilket bidrar till effektivare handel och ökade tullintäkter samtidigt som det genom förbättrad öppenhet och insyn motverkar korruption och otillbörligt maktutövande vid gränser.⁷

Lokal demokrati och landsbygdsutveckling

En stor del av den svenska biståndsbudgeten i Rwanda är avsatt för ett socialförsäkringsprogram på lokal nivå som vänder sig till de allra fattigaste. Programmet uppmuntrar medborgerligt deltagande och ett av målen är att motverka effekterna av utanförskap och diskriminering. Alla människor, oberoende av kön, etnicitet och funktionsnedsättning ska ha rätt till samma stöd.⁸

Huvudsyftet för en insats i Vietnam, Chia Se (1 och 2), är att främja en rättighetsbaserad metod att stödja lokal demokrati, öppenhet, ansvarsutkrävande och delaktighet i utvecklingsfrågor. Chia Se 2 syftar till att integrera dessa aspekter i ordinarie planering och budgetering i Vietnam samt att öka välbefindandet på landsbygden och främja en rättvis inkomstfördelning och en decentraliserad förvaltning. Insyn, kontinuerlig kontroll över budget, genomförande och utvärdering är en del av det arbete som utförs av lokalbefolkningen, inklusive de fattigaste byborna.⁹ Programmet har utvärderats¹⁰ och konstaterades vara effektivt vad gäller såväl egenmakt som fattigdomsminskning. Ett tydligt resultat är att erfarenheterna från programmet medfört att nationella riktlinjer tagits fram för ökad

1 Sida, Strategirapport för Bangladesh, september 2010–augusti 2011, s.18.

2 Sida, Strategirapport för Sierra Leone, september 2010–augusti 2011, s.7–8.

3 Sida, Strategirapport för Botswana, september 2010–augusti 2011, s.13 och 15.

4 Sida, Strategirapport för Sydafrika 2011, s.9.

5 Sida, Strategirapport för Regionalt HIV och AIDS utvecklingssamarbete i Afrika söder om Sahara, september 2010–augusti 2011, s.21.

6 Sida, Strategirapport för MENA, september 2010–augusti 2011, s.17–18.

7 Sida, Strategirapport för regionalt utvecklingssamarbete med Afrika söder om Sahara, september 2010–augusti 2011, s.29.

8 Sida, Strategirapport för Rwanda, september 2010–augusti 2011, s.17.

9 Sida, Strategirapport för Vietnam, september 2010–augusti 2011, s.7 och 15.

10 Ministry of Planning and Investment of Vietnam, Results Analysis (Completion) Report, Chia se Poverty Alleviation Program, Phase 2, November 2009–October 2011.

demokrati på lokal nivå. Detta kan leda till en ökad öppenhet och insyn och möjlighet till påverkan och ansvarsutkrävande för potentiellt 50–60 miljoner människor.¹

Rättsområdet

Sida ger via svenska ramorganisationer stöd till civilsamhällsorganisationer i Kambodja för att fördjupa deltagande och inflytande från lokalbefolkningen och öka de lokala organisationernas egen kapacitet och deltagande i nationella och lokala demokratiska processer. Civilsamhällsorganisationer har med bland annat svenskt stöd påverkat regeringen att ta fram viktiga lagar, till exempel anti-traffickinglagen, familje- och äktenskapslagen samt den anti-korruptionslag som är beslutad. Organisationerna har fått ökad kapacitet att stödja medborgarna i rättsfrågor, öka kunskapen om mänskliga rättigheter och demokrati och stimulera till ökat deltagande i demokratiska processer.²

6.2 Rättighetsperspektivet i olika länder

Sida har valt tre exempel för att visa både på likheter och skillnader i resultat och lärdomar beroende på i vilka länder och sektorer Sida arbetat. Kenya, Tanzania och Moldavien är länder där Sida kommit långt med att integrera och arbeta strategiskt med ett rättighetsperspektiv.

I Kenya har arbetet med rättighetsperspektivet utvärderats grundligt av Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev).³ Det är den enda utvärderingen som gjort en genomlysning av Sidas arbete med rättighetsperspektivet i ett land. I Tanzania gjordes en utvärdering av Sveriges samarbetsstrategi där Sveriges engagemang för de två perspektiven ingick.⁴ I fallet Moldavien har arbetet nyligen påbörjats och någon utvärdering har ännu inte gjorts.

6.2.1 Kenya – "Mainstreaming in Action" (Mainiac)

Pilotinitiativet Mainstreaming in Action (Mainiac) syftade till att omsätta rättighetsperspektivets fyra principer i praktiken. Det övergripande syftet med initiativet var att säkerställa att program med svenskt stöd främjade fattiga människors utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter (inklusive kvinnors och barns rättigheter), hållbar utveckling, fred samt kampen mot hiv och aids.

Arbetet med perspektiven i Kenya har sedan 2003 huvudsakligen handlat om att införa de fyra principerna inom de sektorer där Sida var involverat: jordbruk, hälsa, rättssektorstöd, vatten, vägar, urban utveckling, reform av statsförvaltningen och offentlig finansiell styrning. Sida har strävat efter att institutionalisera procedurer och metoder för att integrera principerna i både det interna arbetet och i de olika sektorerna.

Medarbetare på Sveriges ambassad och representanter för Kenyas regering och civilsamhällsorganisationer har utbytt erfarenheter och deltagit i utbildningar, nätverk och konferenser om rättighetsperspektivets genomförande som Sida arrangerat tillsammans med Kenyas nationella kommission för mänskliga rättigheter.⁵

Process

De inblandade aktörerna arbetade genom att öka kunskap och kapacitet bland personalen på svenska ambassaden i Nairobi och hos kenyanska statstjänstemän på alla nivåer inom ett antal sektorer. Syftet var att öka kunskap och förståelse hos alla inblandade för att kunna integrera de fyra principerna i programmen och att kunna följa upp dem.

Det var också viktigt att stärka banden mellan kenyanska MR-organisationer och de myndigheter och institutioner som ansvarade för olika utvecklingsprogram. MR-organisationerna fungerade som resurser för institutionernas arbete och den statliga MR-kommissionen ledde arbetet.

Ett antal faktorer gav goda förutsättningar för att kunna integrera ett rättighetsperspektiv i utvecklingssamarbetet med Kenya. En faktor var att den svenska samarbetsstrategin med Kenya (2004–2008) gav ett tydligt mandat genom sitt övergripande mål att arbeta för fattigdomsminskning genom demokratisk samhällsstyrning. Mandatet stärktes ytterligare i strategin för perioden 2009–2013.⁶

En annan faktor var att det fanns ett politiskt och demokratiskt utrymme i Kenya för att fokusera på dessa frågor, samt att en rad kenyanska aktörer inom staten och det civila samhället arbetade aktivt för ökad demokrati och en stat som respekterar mänskliga rättigheter. Dessa aktörer såg behovet av en ny grundlag som kunde legitimera en sådan stat.⁷

1 Sida, Strategirapport för Vietnam, september 2010–augusti 2011, s.16.

2 Sida, Strategirapport för Kambodja, september 2010–augusti 2011, s.12–13 och 22.

3 Sadev Report, 2008:2, Integrating the Rights Perspective in Programming.

4 Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish development Cooperation with Tanzania 2006–2010, Final report, ITAD & DEGE Consult, December 2010.

5 Sida, Strategirapport för Kenya 2010, s.19–20.

6 Sadev Report, 2008:2, Integrating the Rights Perspective in Programming, s.20.

7 Sida, Promemorior, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-12, s.1–2.

Resultat

Här följer några resultat från två av de sektorer där Sida varit aktiv: vägsektorprogrammet ”Roads 2000” och programmet om jordbruksrådgivning inom småskaligt jordbruk, NALEP¹.

”Roads 2000 made my life”

Roads 2000 genomfördes i en av Kenyas fattigaste provinser, där Sida som enda givare gav stöd till att utveckla landsbygdsvägar. Programmet gav barnen bättre vägar till skolan och landsbygdsbefolkningen bättre vägar till marknader för att sälja sina produkter. Satsningen var ett resultat av att sektorn analyserats utifrån ett rättighetsperspektiv.²

Inom ramen för insatsen skapades intressegrupper som gav råd och stöd till vägministeriet på lokal nivå för att säkerställa att befolkningens intressen togs till vara. Genom att delta i planering i vägkommittéer kände människor i området ansvar och viljan att underhålla vägen ökade.³ Detta är ett exempel på hur principen om deltagande använts i praktiken.

Principen om öppenhet och insyn var också framträdande i programmet. Bland annat sattes anslag upp på kommunkontoren med information om hur mycket pengar vägprojektet tilldelats och vilka vägsträckor som skulle byggas och underhållas under året. Öppenheten innebar att ingenjörerna fick stöd och kunde vara tydliga med vad som skulle göras när de pressades från inflytelserika personer lokalt att bygga andra vägsträckor än vad som beslutats.⁴

Principerna om icke-diskriminering och deltagande resulterade i att Sverige och Kenya enades om att 30 procent av de som kontrakterades av ministeriet för att bygga vägar skulle vara kvinnor, ett mål som också nåddes.⁵ Enligt flera av ingenjörerna var kvinnorna bland de mer pålitliga kontraktshavarna för underhåll och reparation och levererade i tid och med kvalitet.

Kvinnorna fick generell en starkare ställning, fick inkomst och en plats i samhället. ”Roads 2000 made my life”, var reaktionen från en av kvinnorna.⁶

NALEP

Programmet National Agriculture and Livestock Extension Programme (NALEP) handlade om jordbruksrådgivning inom småskaligt jordbruk och utveckling av sektorpolicy och lagstiftning.

Genom att använda rättighetsperspektivets principer utvecklades flera innovativa tillvägagångssätt. Bland annat bildade bönderna lokala intressegrupper kring sina olika behov och intressen i stället för att rådgivare kom in och erbjöd råd. Småbrukarna fick stöd att organisera sig och tillgång till en rådgivningstjänst där deras efterfrågan var styrande.⁷

För att sätta fortsatt press på reformer och ansvarstagande inrättades en fond för ickestatliga aktörer. Den gav stöd till organisering, påverkansarbete och policydebatt om bland annat lantbruk inklusive markfrågor, som ansågs vara känsliga.⁸

Arbetet med att främja icke-diskriminering har lett till att öka andelen kvinnor i de cirka 20 000 intressegrupperna från 7 procent 2007 till 35 procent 2011.⁹

Erfarenheter och lärdomar av arbetet i Kenya

Rättighetsperspektivet har haft positiva effekter på planering och genomförande av de program som Sida stött i Kenya inom samtliga sektorer. Det visar bland annat en utvärdering av Sadev.¹⁰ Utvärderingsinstitutet angav vidare att ökade kunskaper om rättighetsperspektivets principer hade avgörande betydelse för en sådan integrering.¹¹

Rättighetsperspektivet banar väg för att diskutera vilka av biståndets olika tvärfrågor som ska integreras och hur det ska ske. Att diskutera genomförande av principerna i praktiken har visat sig vara ett effektivt sätt att närma sig frågor om demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, något som ministrar och statstjänstemän annars inte varit intresserade av att diskutera eller integrera i projekt och program.¹² Reformivrare inom staten och det civila samhället har kunnat samverka i planering och uppföljning och lära från varandra.¹³

1 National Agriculture and Livestock Extension Programme.

2 Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-02, s.2-3.

3 Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-02, s.2.

4 Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-02, s.2.

5 Sida, Strategirapport för Kenya 2010, s.18.

6 Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-02, s.2.

7 Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-02, s.1.

8 Sida, Strategirapport för Kenya 2010, s.11 och Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-12, s.4.

9 Sida, Strategirapport för Kenya, september 2010–augusti 2011, s.3 och Strategirapport för Kenya 2010, s.9.

10 Sadev Report, 2008:2, Integrating the Rights Perspective in Programming, s.152.

11 Sadev Report, 2008:2, Integrating the Rights Perspective in Programming, executive summary.

12 OECD, OECD Publishing, The Development Dimension, Integrating human rights into Development, Donor approaches, experiences and challenges, 2006, s.102. Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-12, s.2.

13 Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-12, s.2.

Civilsamhällesorganisationer är i dag en naturlig del av samtliga sektorer där Sida ger stöd. Organisationernas aktiva roll i olika program är ett resultat av fokus på rättighetsperspektivet.¹ Organisationerna bidrar till att öka ansvarsutkrävandet, säkra deltagande och minska diskrimineringen av kvinnor, barn och särskilt utsatta grupper.² Bildandet av intressegrupper har visat sig vara ett effektivt sätt att underlätta för fattiga människor att delta i planering och förändringsarbete.³

Att arbeta rättighetsbaserat kräver personalresurser, särskilt i ett inledningsskede. Det är dessutom ett långsiktigt arbete eftersom det handlar om att förändra attityder och invanda arbetsmönster och strukturer. Det är viktigt att göra detta i samarbete med nationella engagerade och kunniga aktörer som har goda kunskaper om rättighetsperspektivet och samhällsförändring.⁴

En viktig lärdom är att kunna se när det finns öppningar och möjligheter för att arbeta med frågor om demokrati och mänskliga rättigheter. I Kenya drevs dessa frågor sedan början på 1990-talet av civilsamhällesorganisationer och medier. Det Sverige kunde bidra med var att fånga upp det faktum att det fanns vilja och kunskap kring demokrati och mänskliga rättigheter både inom civila samhället och staten och att erbjuda mötesplatser för representanter från samtliga parter att diskutera hur man kunde främja ökad demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter.⁵

2011 är rättighetsperspektivets principer en naturlig del av hela det svenska utvecklingssamarbetet med Kenya. Det finns integrerat inom samtliga sektorer där Sida arbetar: det är närvarande i dialogen med Kenya och påverkar vägval i planeringsprocesser och uppföljningen av insatser. Det finns kraft och kapacitet, både från kenyanskt och svenskt håll att driva detta arbetet vidare, enligt Sidas bedömning.

6.2.2 Tanzania – ”Taking Rights Seriously”

Sida lanserade projektet ”Taking Rights Seriously” i Tanzania 2006 för att omsätta rättighetsperspektivets principer i praktiken baserat på målen i Sveriges samarbetsstrategi.⁶ Formulerade mål för projektet var att främja de två perspektiven genom att använda de fyra

principerna i arbetet med tvärfrågor, direktstöd, insatser kring medvetandegörande samt dialog på alla nivåer.⁷

Process

I Tanzanias fall utarbetades ett projektdokument för ”Taking Rights Seriously”-projektet (TRS) inklusive en handlingsplan. Projektet innehöll aktiviteter för kapacitetsutveckling genom seminarier för ambassadpersonal och partners. Seminarierna behandlade hur de två perspektiven kunde integreras i framför allt energisektorn, marknadsutvecklingssektorn och utbildningssektorn.⁸ Seminarierna syftade även till att identifiera möjliga ingångar för högnivådialog kring olika MR-frågor.⁹

Inom utbildningsprogrammet lät Sida genomföra en studie av Zanzibars utvecklingsplan för utbildning utifrån ett rättighetsperspektiv för att se om den främjade de fyra principerna. Studien kom fram till att de beaktades i planen, med en tydlig dominans för icke-diskriminering och betydligt mindre för ansvarsutkrävande. I studien konstaterades att trots att samtliga fyra principer integrerats, så nämns orden mänskliga rättigheter nästan inte alls i planen.¹⁰

Resultat

En utvärdering av genomförandet av Sveriges samarbetsstrategi med Tanzania konstaterade att ”Taking Rights Seriously” främst har resulterat i att kompetensen höjts hos såväl ambassadens egen personal som andra givare och samarbetspartner.¹¹

Satsningen har också bidragit till att det civila samhället blivit effektivare i sin granskning av hur staten lever upp till sina skyldigheter och hur en demokratisk kultur främjas. Insatserna har bidragit till att stärka mediernas roll i samhället samt till att det rättsliga ramverket för demokrati och mänskliga rättigheter blivit bättre. Det svenska stödet har därmed bidragit till framsteg genom ett mer aktivt civilsamhälle, inte minst vad gäller påverkansarbete för mänskliga rättigheter och ökat deltagande på lokal nivå.¹²

1 Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-02, s.3.

2 Sida, Strategirapport för Kenya, september 2010–augusti 2011, s.20.

3 Sida, Strategirapport för Kenya 2010, s.11.

4 Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-02, s.2–3.

5 Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-12 s.1–2.

6 <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/15/58/fccce0ac.pdf>.

7 Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish development Cooperation with Tanzania 2006–2010, Final report, ITAD & DEGE Consult, December 2010, s.28.

8 Sida, Strategirapport för Tanzania, september 2010–augusti 2011, s.22.

9 Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish development Cooperation with Tanzania 2006–2010, Final report, ITAD & DEGE Consult, December 2010, s.28–31.

10 An assessment from a Human rights Perspective of Proposed Programs and Activities for The Zanzibar Education and Development Plan (ZEDP) 2008–2015, A report to Sida, Tanzania, International Human rights Consultant, November 2007, s.22–24.

11 Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish development Cooperation with Tanzania 2006–2010, Final report, ITAD & DEGE Consultant December 2010, s.28.

12 Strategirapport för Tanzania, september 2010–augusti 2011, s.7.

Fokus på principen om ansvarsutkrävande ledde till krav från givare att korruptionshärvor skulle genomgå en korrekt rättslig process och att åtal skulle väckas. Det har resulterat i att ett antal rättegångar har inletts kring korruption och i ett par fällande domar. Den generellt ändrade attityden och hårdare tagen mot korruption i Tanzania beror dock till övervägande del på andra faktorer, såsom ett starkt folkligt tryck, medier och riksrevisionens stärkta roll. Sida och andra givare antas dock ha bidragit genom att driva en gemensam linje och konsekvent lyfta anti-korruptionsfrågorna.¹

En maktanalys på lokal nivå som genomfördes 2011 betonade vikten av fortsatt stöd för lokal demokrati, inklusive såväl decentraliseringsreformen som stöd till civila samhällets arbete på landsbygden. Rapporten har bidragit till diskussion om ansvarsutkrävande och makt både inom myndigheter och civila samhället.²

Arbetet inom energisektorn har uppvisat både positiva resultat och utmaningar. Ambassaden har i dialogen fokuserat på öppenhet och insyn samt ansvarsutkrävande. Vissa förbättringar bedöms ha skett på projektnivå, där upphandlingar blivit mer öppna. Konsultationer med berörda lokalbefolkningar har ökat inför planeringen av projekt för landsbygdselektrifiering, men genomförandet går långsamt. Det har ännu inte gått att rapportera några resultat av dessa konsultationer.³

Arbetet med perspektiven har varit kopplat till dialogen med andra biståndsgivare och Tanzanias regering, till exempel om rätten till information, ansvarsstrukturer och rättvisa i tillhandahållandet av tjänster. Ambassaden anordnade ett öppet hus för att verka för rätten till information med över 250 besökare och stor mediebevaktning.⁴

Uppdrag för konsulter som upphandlats både för att genomföra och för att utvärdera projekt ska integrera en analys av hur rättighetsperspektivets principer tillämpas.⁵

Erfarenheter och lärdomar av arbetet i Tanzania

Sida bedömer att en proaktiv dialog kring mänskliga rättigheter och anti-korruption i kombination med finansiellt stöd till strategiska civilsamhällesorganisationer är effektivt, och att detta arbetssätt bör utvecklas.⁶

För att kunna integrera rättighetsperspektivets principer är det viktigt att komma in tidigt i processer för att utveckla projekt och program.⁷

Trots att det finns indikatorer för arbetet med integrering av perspektiven är arbetet svårt att följa upp. Det beror på att viktiga resultat för ”Taking Rights Seriously”-projektet är kopplade till kunskaps- och kapacitetsutveckling, för vilka det kan vara svårt att redovisa resultat.⁸

6.2.3 Moldavien – Decentraliseringsreform

Sida och FN:s Utvecklingsprogram (UNDP) har utvecklat ett nytt innovativt partnerskap för att integrera rättighetsperspektivet i en pågående decentraliseringsreform tillsammans med regeringen i Moldavien.

Sida har stött UNDP:s interna arbete med att integrera ett rättighetsperspektiv i verksamheten sedan 1999. Inom ramen för det stödet har Sida och UNDP diskuterat möjligheten att utveckla ett närmare samarbete i några länder. Under 2009 valdes Moldavien till första pilotland.

Fokus för samarbetet är den decentraliseringsreform som den moldaviska regeringen genomför med stöd av UNDP och UN Women, Joint Integrated Local Development Program (JILDP). Reformen syftar till att uppnå regional och kommunal kapacitet att hantera utvecklingsbehov och därmed ge ökat lokalt självstyre.⁹

Sverige är genom Sida den största givaren och bidrar med drygt 80 procent av projektbudgeten. Projektet är det hittills enskilt största Sida-finansierade stödet till Moldavien.¹⁰

Process

Utgångspunkten för projektet var att alla delar av reformen skulle ha inslag av rättighetsperspektivets fyra principer om icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn och ansvarsutkrävande samt av jämställdhet, tillämpade i praktiken.¹¹

Sida förstärkte arbetet med en rekryterad bilateral biträdande expert, som tillsammans med FN:s MR-rådgivare i Moldavien och expertis från UN Women skulle fungera som rådgivare till den redan etablerade

1 Sida, Strategirapport för Tanzania, september 2010–augusti 2011, s.19.

2 Sida, Strategirapport för Tanzania, september 2010–augusti 2011, s.22.

3 Sida, Strategirapport för Tanzania, september 2010–augusti 2011, s.21.

4 Strategirapport för Tanzania 2010, s.21

5 Sveriges ambassad Tanzania, Promemoria, Work on the rights perspective and the perspectives of poor people on development at the Embassy in Dar es Salaam 2009/2010, s.3.

6 Strategirapport för Tanzania, september 2010–augusti 2011, s.7.

7 Embassy of Sweden Tanzania, Promemoria, 2010-05-26, Work on the rights perspective and the perspectives of poor people on development at the Embassy in Dar es Salaam 2009/2010, s.3.

8 Embassy of Sweden Tanzania, Promemoria, 2010-05-26, Work on the rights perspective and the perspectives of poor people on development at the Embassy in Dar es Salaam 2009/2010, s.4.

9 Joint Integrated Local Development Project (JILDP); Inception Phase Progress Report, May 2011, UNDP and Chancellery of State, s.4–6

10 Sida, strategirapport för Moldavien, september 2010–augusti 2011, s.3.

11 Sida, Memo, Lessons learnt from the initial phase of the Sida/UNDP Human Rights Based Approach pilot initiative in Moldova 2009–2011, 2011, s.4–7.

arbetsgrupp som tillsatts av UNDP och den moldaviska regeringen för att arbeta med reformen.

Resultat

Arbetet är i sin inledande fas, varför uppnådda resultat än så länge främst ses i form av aktiviteter, prestationer och kring processen.¹

En strategi och handlingsplan för genomförande av reformen har utarbetats av regeringen med stöd av UNDP. Icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn, ansvarsutkrävande, samt jämställdhet utgör grundläggande principer. Tre särskilda bilagor till decentraliseringsstrategin utvecklar hur arbetet med ett rättighetsperspektiv, jämställdhet samt utsatta grupper ska genomföras.² Det är den första regeringsstrategin i Moldavien som så tydligt integrerar dessa perspektiv, vilket Sida bedömer som en stor framgång för projektet. Utmaningen nu ligger i att driva detta arbete vidare in i genomförandefasen.

En av projektets viktigaste produkter hittills är en studie som identifierar vilka grupper som är särskilt utsatta och hur de kan komma att påverkas av reformen. Bland de grupperna finns romer, barn vars föräldrar emigrerat, kvinnor som utsatts för våld i nära relationer och människor som utsatts för trafficking.³

Studien, som är den första i sitt slag i Moldavien, har blivit en viktig utgångspunkt i planeringen av den kommande decentraliseringen. Ibland kan särskilda, riktade insatser behöva sättas in för att inte effekterna av reformerna ska diskriminera eller missgynna redan utsatta grupper.

Arbetsgruppen har utvecklat metoder, manualer⁴ och verktyg⁵ för insamling av data och uppföljning av arbetet med att integrera rättighetsperspektivet och jämställdhet i lokala projekt inom ramen för reformen. Ett särskilt fokus finns på att dokumentera och analysera hur utsatta och marginaliserade grupper har getts möjlighet att delta i lokala processer.⁶

Även om decentraliseringsprocessen ännu är i sin linda har det svenska stödet gjort det möjligt att ge tjänstemän på central, regional och lokal nivå omfat-

tande utbildning i hur rättighetsperspektivet ska tillämpas. Detta har resulterat i att landsomfattande konsultationer och offentliga debatter har hållits där civila samhällets organisationer som representerar kvinnofrågor, etniska eller religiösa minoriteter, personer med funktionsnedsättning med flera getts möjlighet att ge sina synpunkter på reformen.⁷

De flesta av UNDP:s erfarenheter av arbete med rättighetsperspektivet relaterar till den nationella och centrala nivån, men det finns få exempel av sådana insatser på lokal nivå. Det gör JILDLP till ett exempel att dra lärdomar av även för FN. Arbetet presenterades bland annat på det interna utbildningsmöte som UNDP anordnade i november 2011 i Costa Rica för ett åttiotal kollegor som arbetar med demokratisk samhällsstyrning och med rättighetsperspektivet på UNDP:s kontor runt om i världen.⁸

Förändring av attityder är avgörande men svåra att påverka och bedöma. Vid ett möte i Moldaviens huvudstad Chisinau i maj 2011 förklarade en högt uppsatt tjänsteman i den moldaviska regeringen:

“(A)tt arbeta med decentraliseringsreformer utifrån ett rättighetsbaserat synsätt, inklusive jämställdhet, har varit en verkligt omvälvande upplevelse. Jag är helt enkelt inte samma person som jag var för sex månader sedan.”⁹

Erfarenheter och lärdomar av arbetet i Moldavien

För Sida var detta samarbete ett konstruktivt sätt att följa upp den kritik Sverige fört fram i UNDP:s styrelse om svagt genomslag för rättighetsperspektivet i verksamheten. Genom ett närmare normativt samarbete utvecklades ett nytt sätt för Sida och UNDP att samarbeta.

Detta partnerskap innebar delvis nya roller, vilket var ovant och tog längre tid än förutsett att etablera. En mer formell överenskommelse på hög nivå diskuterades men kom aldrig till stånd. En sådan hade möjligen kunna underlätta relationen och förankringen av arbetet. Sidans dubbla roll som både givare och aktiv deltagare i det praktiska arbetet väckte en del frågor hos partner.¹⁰

Att arbeta med ett rättighetsperspektiv i praktiken omfattar att utveckla metoder, indikatorer och att driva processen. Där ingår att utbilda och motivera, vilket innebär en stor men helt nödvändig investering som bör ske tillsammans med lokala partner. Den investeringen gjordes i Moldavien.

1 Joint Integrated Local Development Project (JILDLP); Inception Phase Progress Report, May 2011, UNDP and Chancellery of State, s.4–6.

2 Government of Moldova, “National Decentralization Strategy”, Annex 2 – CONCEPT on Human Rights Based Approach with the Decentralization Policies and Annex 3 – CONCEPT on Promotion of Gender Equality within Decentralization Policies, Draft approved by the National Parity Committee, May 2011.

3 JILDLP, Vulnerability Study, Taxonomy and possible decentralization policy implications for vulnerable groups in Moldova, 2011.

4 JILDLP, Guide on Human Rights and Gender Equality in Decentralization and Local Development, 2011.

5 JILDLP, Methodology for data collection and monitoring of the project initiatives from HRBA & GE Perspectives, Rights Based Approach to Project Management, 2011.

6 JILDLP, Report of the analysis of the vulnerable groups’ engagement within the local development initiative – Dorotcaia, 2011.

7 Sida, strategirapport för Moldavien, september 2010–augusti 2011, s.15.

8 UNDP, Report from the second Global Human Rights Community of Practice, 28 November–2 December 2011 in Costa Rica.

9 Sida, Travel Report, Moldova, May 2011, Dept for Policy Support/JMDS, Reg.no 2011-00103.

10 Sida, Memo, Lessons learnt from the initial phase of the Sida/UNDP Human Rights Based Approach pilot initiative in Moldova 2009–2011, 2011, s.14–16 och 20.

Det fanns en potentiell konflikt mellan de som var satta att bistå i genomförande av reformen och de som skulle se till att tvärfrågor integreras. Eftersom uppdraget att integrera mänskliga rättigheter och jämställdhet introducerades några år in i arbetet med decentraliseringsreformen blev detta föremål för en tidvis het debatt inom arbetsgruppen. Detta visar på vikten av att komma in så tidigt som möjligt i processer av detta slag.¹

Ibland ses icke-diskriminering som en av de principer som är lättast att få acceptans för, men så var inte fallet i Moldavien. Där är fördomar, stereotyper om och direkta aggression mot vissa grupper som exempelvis romer, personer med psykiska funktionsnedsättningar och HBT-personer vanligt förekommande. Detta yttrade sig inledningsvis bland annat i ett motstånd mot att fokusera på utsatta och marginaliserade grupper och behovet av positiv särbehandling.²

I början betonades framförallt principerna om icke-diskriminering och deltagande, men inte i lika hög grad öppenhet och ansvarsutkrävande. Det kan vara intressant att notera att ingen motsvarighet till begreppet ansvarsutkrävande finns på moldaviska, utan endast ett mer begränsande ord för ansvar.³

Stöd från kollegor och chefer är extra viktigt i nya delvis oprövade processer och arbetsmetoder. Det kan finnas behov av särskilt rekryterad expertis för att förstärka en process likt denna, åtminstone i ett inledande skede. Formerna för det fortsatta arbetet diskuteras nu, då Sidas extra förstärkning för initiativet avslutats.

Den politiska kontexten hade avgörande betydelse. Särskilt viktiga var Moldaviens närmande till EU och landets stora utmaningar inte minst vad gäller diskriminering av vissa grupper. Exempelvis kom arbetet med marginaliserade grupper att bli en viktig fråga att arbeta med inom ramen för decentraliseringsreformen när förslaget om lagstiftning mot diskriminering stod i centrum för den nationella debatten.

6.3 Viktiga faktorer för att integrera ett rättighetsperspektiv

Sida ligger långt framme när det gäller att integrera ett rättighetsperspektiv i utvecklingssamarbetet. Sidas årliga strategirapporter visar en tydlig utveckling de senaste åren i att handläggare har större kunskap om rättighetsperspektivets principer och använder dem i stor utsträckning.

Utifrån utvärderingar⁴, Sidas dokumenterade lärdomar från utvecklandet av det webbaserade stödet i Afrika⁵, och exemplen ovan står ett antal faktorer fram som särskilt väsentliga för att uppnå resultat av att integrera ett rättighetsperspektiv.

Utgå från sammanhanget

Det är tydligt att möjligheter och öppningar för att arbeta med de olika principerna varierar kraftigt mellan olika länder. I Kenya var det till exempel svårt att arbeta med ansvarsutkrävande, som riskerade att rubba maktstrukturer i institutioner och samhällssektorer. I Moldavien däremot var icke-diskriminering en stor utmaning.

Erfarenheter visar att olika nationella intressen kan hamna på kollisionkurs i arbetet med rättighetsperspektivet, där de fattigas rättigheter och perspektiv kolliderat med starka politiska och ekonomiska intressen såsom storskaligt jordbruk, utvinning av naturresurser och ökad turism.⁶ I samarbete med olika aktörer och andra givare behöver Sida analysera och följa denna typ av frågor i syfte att hitta lösningar som balanserar olika intressen och på lång sikt gynnar fattiga kvinnors och mäns utveckling och rättigheter.

Hitta möjliga ingångar

Erfarenheten visar att det är framgångsrikt att börja i liten skala och att söka möjliga öppningar för att arbeta med ett rättighetsperspektiv och att det är bra att börja arbeta med en sektor eller fråga där Sida har en fördel när det gäller inflytande, allierade, engagerad personal och kunskap. Det har visat sig framgångsrikt att identifiera och samarbeta med personer inom stat, parlament, civilsamhällesorganisationer och ibland även politiska partier som har god kunskap om och intresse för demokrati och mänskliga rättigheter.

1 Sida, Memo, Lessons learnt from the initial phase of the Sida/UNDP Human Rights Based Approach pilot initiative in Moldova 2009–2011, 2011, s.25–26.

2 Sida, Memo, Lessons learnt from the initial phase of the Sida/UNDP Human Rights Based Approach pilot initiative in Moldova 2009–2011, 2011 s.14–16.

3 Sida, Memo, Lessons learnt from the initial phase of the Sida/UNDP Human Rights Based Approach pilot initiative in Moldova 2009–2011, 2011 s.6.

4 Sadev Report 2008:2, Integrating the Rights Perspective in Programming; Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish development Cooperation with Tanzania 2006–2010, Final report, ITAD & DEGE Consult, December 2010; An assessment from a Human rights Perspective of Proposed Programs and Activities for The Zanzibar Education and Development Plan (ZEDP) 2008–2015, A report to Sida, Tanzania, International Human rights Consultant, November 2007.

5 Sida, Lessons learnt on HRBA in Sub-Saharan Africa, April 2010.

6 Sida, Strategirapport för Kambodja, september 2010–augusti 2011, s.22–23.



I Goma i Demokratiska republiken Kongo är situationen svår för många kvinnor. Konflikter, könsbaserat våld och fattigdom påverkar deras liv. De här kvinnorna går en kurs i sömnad och får därför bättre möjligheter att försörja sig själva. Därmed kan de få mer makt över sina egna liv.

Sveriges roll och ställning i ett samarbetsland är betydelsefull. I Kenya var det nationella jordbruksprogrammet ”NALEP” och vägprogrammet ”Roads 2000” särskilt framgångsrika, bland annat tack vare att Sida hade en möjlighet att direkt påverka programmets utformning eftersom Sida var den enda givaren.

I Tanzania, där Sida arbetade genom givarsamordning i de flesta sektorer, låg fokus i stället på att tillämpa ett rättighetsperspektiv genom dialog. Rätten till information och flickors rätt till utbildning valdes ut som viktiga frågor för dialogen i samråd med lokala partners. Ihållande ansträngningar, i samarbete med nationella och internationella partners, har bidragit till förändringar av politiken i Tanzania.

Det är viktigt att föra in rättighetsperspektivets principer tidigt i insatsprocesser, då det finns en risk att principerna möter motstånd om de skall appliceras på projekt och program som redan pågår. Det framkommer tydligt av erfarenheterna från både Moldavien och Tanzania.

Återigen framkommer vikten av att som givare kunna bidra med att skapa strukturer för samspel mellan myndigheter och det civila samhället i samarbetsländerna. Kenya var ett tydligt exempel där Sverige kunde spela en sådan roll, vilket var något nytt för Sidas samarbetspartner.¹

Kunskap om rättighetsperspektivet är nyckeln till framgång

Sidas erfarenhet visar att utbildning är en huvudkomponent för att få tillstånd arbete med rättighetsperspektivet. Utbildning behöver skraddarsys för att vara relevant. Det gäller både utbildning av Sidas och av samarbetspartners chefer och personal. Utbildningen måste kopplas till vilken sektor det gäller, involverade personers roller och ansvar i aktuell sektor, landkontext och hur givarsamordningen ser ut.

Lokala resurspersoner och förebilder har dessutom visat sig vara effektiva resurspersoner när de utbildar i och kommunicerar om rättighetsperspektivet, då de kan använda lokala språk och hänvisa till lokalt beprövade metoder för att förklara.

Sida har, i likhet med en rad andra länder, givare och civilsamhällesorganisationer, lyckats skapa väl genomarbetade och detaljerade teoretiska ramverk, guider och dylikt för vad rättighetsperspektivet är och vad det innebär för utvecklingsarbetet. Det har dock visat sig svårare att röra sig från teori till praktik. Sida strävar därför efter att dokumentera erfarenheter och lärande och utveckla skraddarsydda metodstöd.

Analysera vilka principer som kan användas

Det har visat sig vara en utmaning att arbeta med alla fyra principerna i lika stor utsträckning. Det verkar svårare att arbeta med ansvarsutkrävande och öppenhet och insyn än med deltagande och icke-diskriminering.²

Arbete med deltagande har ofta skett genom att säkerställa representation av och dialog med civilsamhällesorganisationer i olika statliga processer. Den största utmaningen har varit att göra detta deltagande meningsfullt genom att tillhandahålla lättillgänglig information i rätt tid.

Att arbeta med icke-diskriminering kan vara en utmaning eftersom definitionen av diskriminering varierar. En förutsättning för framgång har visat sig vara att vissa lokala aktörer erkänt diskriminering som ett problem och varit villiga att vara en drivande kraft för förändring.

Erfarenheten visar att ansvarsutkrävande varit den princip som Sida arbetat minst med. Ansvarsutkrävande är politiskt, administrativt och ekonomiskt och kräver olika åtgärder. De flesta är obekväma för makthavare och andra inflytelserika grupper. Ansvar gentemot givare ses ofta som viktigare än ansvar gentemot befolkningen eller valkretsen i fråga. Därför är

¹ Sida, Promemoria, Avrapportering från rättighetsperspektivsarbetet i Kenya, 2011-09-12, s.1-2.

² Sadev Report, 2008:2, Integrating the Rights Perspective in Programming, s.150.

det viktigt att stärka inhemskt ansvarsutkrävande genom stöd till exempel till valprocesser, partisystem och fria medier.

Vägprojektet i Kenya bedrev ett framgångsrikt arbete med öppenhet och insyn, där planer publicerades offentligt och utfrågningar anordnades. Både regeringar och civilsamhällesorganisationer såg det ofta som sin rätt till integritet och självbestämmande att hålla finansiell och strategisk information konfidentiell. Brist på förtroende och gemensamma värderingar mellan givare och deras partner bidrog till brist på öppenhet. Sidas arbete bidrog till att förändra detta förhållningssätt.

Metoder och verktyg

Sidas erfarenheter visar att rättighetsperspektivet har använts för olika delar av utvecklingsarbetet. Ibland har det använts för analys och planering, ibland har det använts i en specifik sektor eller ett program och vid andra tillfällen har fokus varit att integrera perspektiven i dialogen.

I arbetet med de tjugofyra insatser som redovisats i kapitel 4 förefaller det vara så att perspektivet och principerna i högre utsträckning används när Sida bereder och analyserar insatser än när Sida genomför, följer upp och utvärderar. Sida redovisar hur principerna ska integreras i insatser, men detta finns senare inte med i uppföljningen.

Processindikatorer är ett centralt verktyg i tillämpningen av rättighetsperspektivet. De kan följa *hur* en insats genomförs, till exempel om den främjar öppenhet och insyn eller motverkar diskriminering, och inte bara *vad* som uppnås. Processindikatorer rapporteras inte ha använts i någon högre utsträckning, det vill säga hur perspektiven integrerats i själva genomförandet av insatser.

Även om det visat sig framgångsrikt att prova sig fram i liten skala, är det viktigt att kunna applicera rättighetsperspektivet i samtliga fyra fall: analys och beredning, genomförande, dialog samt uppföljning och utvärdering.

Det har varit effektivt att använda slutsatser, rapporter och kommentarer från FN:s och Afrikanska Unionens (AU)¹ normativa och politiska ramverk som verktyg i rättighetsarbetet. Det har även varit effektivt för Sidas arbete med opinionsbildning, dialog och förhandlingar med samarbetspartner och andra givare. Så kallade skuggrapporter från civilsamhällesorganisationer har också visat sig vara användbara.

¹ Det gäller även andra regionala mellanstatliga organisationer, men här nämns AU specifikt eftersom det är där Sida, genom sitt utvecklade webbaserade metodstöd, i första hand har en erfarenhet.



Den här kvinnan bor i Amhararegionen i Etiopien där Sida jobbat med frågor som rör markanvändning och livsmedelssäkerhet. Det handlar om att ge bönder lagstadgad rätt till sin mark och att stärka deras rättigheter. Det är ett brett program som också inbegriper universitetsutbildning av lantmätare i samarbete med KTH i Stockholm.

Foto: Johan Bergqvist

7. Övergripande slutsatser



7. SJU SLUTSATSER FÖR FRAMGÅNG

Analysen av Sidas arbete med demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter mynnar ut i sju övergripande slutsatser. De handlar om vilka arbetsätt, biståndsformer och metoder som är strategiska i såväl Sidas samlade insatser som i dialogarbetet.

Sida kan framförallt uttala sig om hur skeenden och utveckling styr myndighetens val av insatser och arbetsätt, snarare än om hur just det svenska utvecklingssamarbetet påverkar demokrati och mänskliga rättigheter på global, regional eller nationell nivå.

Sida kan till exempel hävda att det var strategiskt att tillsammans med andra givare främja arbetet för att få in fler folkvalda kvinnor i politiken på kommunnivå i ett land där män dominerar, men inte att just svenskt bistånd därmed påverkat jämställdhet mellan kvinnor och män i alla samhällsrelationer i hela landet.

Sida väljer därför att redovisa slutsatser om vilka arbetsätt, biståndsformer och metoder som framstår som mest strategiska i en given situation.

De övergripande slutsatserna är grundade i myndighetens egna erfarenheter och lärande och relevanta tematiska utvärderingar som Sida och Institutet för utvärdering av utvecklingssamarbete (Sadev) publicerat under de senaste fem åren, inklusive givargemensamma utvärderingar. De tjugo slumpvisa och fyra strategiskt utvalda insatserna, som utgör knappt två procent av huvudsektorns totala antal insatser, har använts som exempel för att illustrera de övergripande slutsatserna.

Detta samlade underlag visar att demokrati- och människorättsbistånd kan uppnå bäst resultat när Sida arbetar utifrån god kännedom om de lokala förhållandena och med frågor där Sverige har ett starkt mervärde i form av till exempel särskild kompetens och ett långvarigt engagemang. I demokrati- och människorättsinsatser är det viktigt att vara uthållig och flexibel i valet av insatser och samarbetspartner. Sida måste kunna analysera och hantera risker. Dessutom behöver myndigheten kunna hantera resultatstyrningens särskilda utmaningar och möjligheter. Genomgången av underlaget bekräftar därmed rekommendationer i utvärderingar och internt analysarbete.

Slutsatserna rör alla fokusområden i policyn. Sida hänvisar i valda delar till relevans för underområden i policyn. Punkt för punkt redogör Sida här för hur ett framgångsrikt arbete för demokrati och mänskliga rättigheter kan bedrivas.

1. Sammanhanget är allt – analys en förutsättning

När Sida känner till de lokala förhållandena kan myndigheten bättre bedöma vilka slags insatser, arbetsätt och dialogfrågor som är mest relevanta och effektiva för policyns underområden.

Sidas erfarenhet är att det är framgångsrikt att arbeta med befintliga aktörer, processer, organisationer och formella och informella institutioner. Modeller och lösningar utan förankring i lokala förhållanden, strukturer och processer fungerar sällan. Den lärdomen har också stöd i externa studier.¹

Sidas erfarenhet är att sammanhanget bör styra form och innehåll i projekt och program. Det gäller samtliga fokusområden i policyn. För att klara det behöver givarna ytterligare utveckla sitt analysarbete, enligt flera givargemensamma utvärderingar. Inte minst behövs skarpare politiska analyser.² Ytterligare en möj-

¹ Citizen's Voice and Accountability: Synthesis Report, Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability, November 2008, s.xiii och Carothers, Tom, och de Gramont, Diane, The Carnegie Papers, Aiding Governance in Developing Countries - Progress Amid Uncertainties, Democracy and Rule of Law, November 2011, s.11.

² Carothers, Tom, och de Gramont, Diane, The Carnegie Papers, Aiding Governance in Developing Countries, Progress Amid Uncertainties, Democracy and Rule of Law, November 2011, s.11; Fiscus Public Finance Consultants and Mokor Limited, Evaluation of Public Financial Management Reform in Burkina Faso, Ghana and Malawi, Draft Synthesis Report, October 2011, s.2; Citizen's Voice and Accountability: Synthesis Report, Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability, November 2008, s.xiii och xiv; Sida Evaluations 2008:2, Swedish Democracy Promotion through NGOs in Bolivia, Guatemala, Nicaragua and Peru, Outcome-Oriented Evaluation of Diakonia's Latin American Programme, s.16; Sida Evaluation 2008:29, Experiences and Lessons Learnt from Sida's Work with Human Rights and Democratic Governance, Final Report, Department for Democracy and Social Development, s.3; Sida Studies in Evaluations 2007:02, Changing Rules, Developing Institutions, A Synthesis of Findings, s.xviii och xx; Sida UTV/Working Paper 2007:3, Assessment of Sida's Support for Human Rights and Democracy, Department for Evaluation and Internal Audit, s.6.

lighet är att ta till sig oberoende akademisk forskning.¹

Sida har flera verktyg för att bättre förstå omständigheter, sammanhang och övergripande situationer i till exempel ett land eller en region. Ett par av verktygen är att genomföra maktanalyser² och Reality Checks – det sistnämnda en kvalitativ metod för att samla in kunskap och följa upp fattiga mäns och kvinnors uppfattningar om samhällsservice.³

Det är viktigt att resultaten av analyserna – oavsett vilken metod som använts – kommer till användning bland de människor som berörs. Sida har i flera fall, bland annat i Moçambique, spridit slutsatser från maktanalysen via möten i distrikt där män och kvinnor vågat ställa sig upp och öppet kritisera maktmissbruk.⁴ I Bangladesh har slutsatserna från Reality Checks påverkat den svenska dialogen om policyfrågor och metoden har plockats upp av andra givare.⁵ Analyserna har skapat mervärde för arbetet med alla tre fokusområden i policyn, bland annat genom att säkra deltagande och stärka statens försvar av mänskliga rättigheter.

I den regionala kontexten kan grannskap och medlemskap vara drivkrafter för utveckling. En stat som är medlem i en regional organisation kan påverkas av de andra medlemsstaterna. En myndighet som är medlem i regionala och internationella branschorganisationer med utvecklad standard för sitt område förefaller få en särskild drivkraft genom de krav som ingår i medlemskapet.⁶

Det regionala anti-korruptionsprogrammet i Asien är ett exempel på grannländers och andra medlemsstaters påverkan. Stödet till revisionsrätten i Moçambique visar hur en myndighets kapacitetsutveckling förstärks genom medlemskap i regionala och internationella organisationer för revisionsmyndigheter. EISA:s⁷ medlemskap i ett internationellt nätverk för lärande om valprocesser fyller samma funktion.

Ett hägrande EU-närmande verkar ha stor betydelse

som drivkraft. Dialog om demokrati och mänskliga rättigheter är ett givet inslag i förhandlingarna med EU. Insatserna i Moldavien, Bosnien-Hercegovina och västra Balkan är exempel på vilken roll EU-närmandet kan spela och därmed på hur strategiskt Sidas stöd varit.

2. Breda ansatser och olika verktyg ger Sida ett mervärde

Utifrån öppningar som Sida identifierar kan myndigheten göra genomtänkta och strategiska val om vilken roll just Sida ska spela.

Sidas erfarenhet är att en bred ansats över policy- och sektorgränser är ett effektivt och relevant sätt att stödja insatser inom demokrati och mänskliga rättigheter även i svåra miljöer. Det visar sig bland annat i utvärderingen av de numera avslutade samarbetena med Laos, Sri Lanka och Vietnam.⁸ En sådan bred ansats framstår som särskilt relevant i exempelvis decentraliseringsreformer som oftast rör många politikområden.

Arbetet mot korruption är också ett exempel där en bred ansats är effektiv och där policyns alla fokusområden är relevanta. En insats inom detta område kan behöva omfatta en rad aktörer såsom politiska partier, parlament, myndigheter, rättsväsendet, civilsamhällesorganisationer, medier, privata företag och, inte minst, strategiska allianser dem emellan.⁹ Dialog genom olika kanaler är också avgörande. Det visar sig i Sidas stöd till anti-korruptionsarbetet i Asien.

Kombinationen av olika verktyg blir mer effektiv och relevant om den bärs upp av ett samspel mellan utvecklingssamarbete och diplomati, enligt den svenska politiken för global utveckling, PGU.¹⁰ Vikten av detta samspel är också helt centralt inom EU:s samarbete för mänskliga rättigheter, vilket lyfts fram i en nyligen publicerad utvärdering av EU:s stöd.¹¹

Ett annat sätt att arbeta med en bred ansats är att ge stöd till samverkan mellan samarbetspartner på olika nivåer. Det kan handla om insatser som bygger på synergier mellan globala, regionala och nationella

1 Carothers, Tom, och de Gramont, Diane, The Carnegie Papers, Aiding Governance in Developing Countries, Progress Amid Uncertainties, Democracy and Rule of Law, November 2011, s. 7.

2 Sida har genomfört totalt drygt 15 maktanalyser under tio år. De flesta finns tillgängliga på www.sida.se.

3 Metoden har hittills använts i Bangladesh och Moçambique och ska användas i Mali inom kort. Se <http://www.reality-check-approach.com/reality-checks/bangladesh>.

4 Sida, Promemoria, Minnesanteckning från erfarenhetsutbyte om demokrati/MR-samarbete inom Sida, 2011-12-19, s. 6.

5 <http://www.reality-check-approach.com/reality-checks/bangladesh>; Daily Star, Bangladesh, Quality of Public Health Services Declining, 2010-05-21, Edn policy to be placed in next JS session likely, 2010-04-27 och Bringing policy-makers closer to the people, 2011-08-23; Bangladesh Reality Check, Notes Reference Group Meetings, 11 and 17 November 2010; Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, IOB Evaluation, The two-pronged approach: Evaluation of Netherlands support to primary education in Bangladesh.

6 OECD/DAC Evaluation Insights, A Global Partnership to Support More Effective States, What Does the Evidence Say?, Number 5, November 2011, s. 6.

7 Electoral Institute for Sustainable Democracy in Southern Africa.

8 Sida UTV Working Paper 2010:10, Long Term Development Cooperation between Laos and Sweden, Part One: Documentation, s. 45.

9 Norad, Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts 2002-2009, Report 6/2011 – Synthesis, s. xv.

10 Betänkande, UU/2003/04: UU3 Sveriges politik för global utveckling: http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GR01UU3.

11 http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports_by_year_en.htm, Thematic Evaluation of the European Commission Support to Respect of Human Rights and Fundamental Freedoms – 12/2011, Ref. 1298, executive summary, s. viii-xiii.

processer.¹ Stödet till Demokratiska republiken Kongo är det tydligaste exemplet på en insats som berör både en lokal verklighet och de globala arenor där makten över utvinning av mineraler kan regleras. Arbetet spänner över flera politikområden och är därmed ett bra exempel på genomförandet av politiken för global utveckling.

På den nationella nivån är Sidas erfarenhet att synergier kan främjas mellan stat och civilsamhällesorganisationer genom att dels stödja dem var och en för sig, dels stödja samarbete mellan dem. Sådana synergier gör det lättare att nå målen med en insats. Det visar flera givargemensamma utvärderingar, liksom två av Sidas egna utvärderingar.² En sådan ansats är relevant särskilt för fokusområdena demokratin och rättsstatens institutioner och procedurer respektive för demokratiseringens aktörer.

Den lokala nivån framstår som viktig för samverkan mellan stat och civilsamhällesorganisationer. Tillgång till information, och kapacitet att använda den, kan underlätta utveckling av synergier. Det finns en tendens hos många givare att ge stöd till civilsamhällesorganisationer utan att ge stöd till motsvarande utveckling av statens kapacitet att svara mot människors rättmätiga krav på att få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda.³ Sida bedömer därför att fortsatt stöd behövs till utveckling av en offentlig förvaltning i allmänhetens tjänst där sådant samarbete är möjligt.

Insatserna i Colombia, Kambodja och Mali är exempel på hur samverkan mellan politiker och tjänstemän från stat och kommun och civilsamhällesorganisationer har kunnat förändra situationen för fattiga män och kvinnor.

Sidas breda ansats och verktygslåda förstärks av rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv på utveckling. Sida är en av de givare som relativt konsek-

kvent integrerar ett rättighetsperspektiv⁴ i insatser och dialog.

Sidas erfarenhet visar att rättighetsperspektivet kan bana väg för att diskutera hur biståndets olika tvärfrågor ska integreras.

Sidas erfarenhet är dessutom att lokalt anpassade verktyg och metoder för lärande behövs för både den egna personalen och för samarbetspartner. Processindikatorer är ett centralt verktyg i tillämpningen av rättighetsperspektivet. De kan följa *hur* en insats genomförs, till exempel om den främjar öppenhet och insyn eller motverkar diskriminering, och inte bara *vad* som uppnås.

Det är viktigt att prova sig fram och börja i liten skala för att gradvis utvidga arbetet med rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv på utveckling och att försöka påverka projekt och program så tidigt som möjligt när de planeras.

3. Flexibilitet, långsiktighet och uthållighet ger framgång

Innovativa arbetssätt och flexibla lösningar behöver kombineras med uthålligt arbete om målen för samarbetet ska kunna uppnås.

Sidas erfarenhet är att samarbete måste kunna vara flexibelt. Det gäller bistånd i allmänhet och stöd till demokratiseringsprocesser och mänskliga rättigheter i synnerhet. Därför är det viktigt att program enkelt och smidigt kan anpassas när förutsättningarna förändras. Det förutsätter tillit mellan samarbetspartner.⁵ Medieutveckling och yttrandefrihet är goda exempel på när Sida arbetat flexibelt och innovativt. På senare år har Sida spelat en avgörande roll i att ordna expertmöten på global nivå och få igång egen verksamhet om lån och garantier som ett innovativt instrument för långsiktig och hållbar medieutveckling.⁶ Det mest relevanta exemplet är SAMDEF.⁷ Stödet till scenkonst i Mellanöstern och Nordafrika är ett annat innovativt exempel på hur yttrandefrihet kan stärkas.

Arbetet är framförallt relevant för fokusområdet de medborgerliga och politiska rättigheterna där yttrandefrihet och framväxten av fria och oberoende medier ingår.

1 Sida Evaluation 07/01, Regional Democracy and Human Rights Cooperation in Greater Eastern Africa—Lessons Learned and the Road Ahead, Part I: Evaluation of the Overall Framework for Democracy and Human Rights, Part II: Evaluation of the Projects/Programmes Supported under Sida's Regional Democracy and Human Rights Programme, s.7.

2 Citizen's Voice and Accountability: Synthesis Report, Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability, November 2008, s.ix, x, och xiv; Sida Evaluation 2008:52 Lessons Learnt and the Way Forward – The Collaboration between East Africa Legislative Assembly (EALA) and the European Parliamentarians for Africa (AWEPA) March 2005–April 2008, s.8; 2008:02 Sida Evaluations, Swedish Democracy Promotion through NGOs in Bolivia, Guatemala, Nicaragua and Peru, Outcome-Oriented Evaluation of Diakonia's Latin American Programme, s.15; och Carothers, Tom, och de Gramont, Diane, The Carnegie Papers, Aiding Governance in Developing Countries – Progress Amid Uncertainties, Democracy and Rule of Law, November 2011, s.9.

3 Citizen's Voice and Accountability: Synthesis Report, Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability, November 2008, s.ix, x, och xiv; Sida Evaluation 2008:52 Lessons Learnt and the Way Forward – The Collaboration between East Africa Legislative Assembly (EALA) and the European Parliamentarians for Africa (AWEPA) March 2005–April 2008, s.8; Sida Evaluations 2008:2, Swedish Democracy Promotion through NGOs in Bolivia, Guatemala, Nicaragua and Peru, Outcome-Oriented Evaluation of Diakonia's Latin American Programme, s.17; Carothers, Tom, och de Gramont, Diane, The Carnegie Papers, Aiding Governance in Developing Countries, Progress Amid Uncertainties, Democracy and Rule of Law, November 2011, s.9.

4 Betänkande, UU/2003/04: UU3 Sveriges politik för global utveckling: http://www.riksdagen.se/Webnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GR01UU3; Sida, Sammanställning av rättighetsperspektivet i 2011 års strategirapporter, 2011.

5 Citizen's Voice and Accountability: Synthesis Report, Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability, November 2008, s.xv; 2008:02 Sida Evaluations, Swedish Democracy Promotion through NGOs in Bolivia, Guatemala, Nicaragua and Peru, Outcome-Oriented Evaluation of Diakonia's Latin American Programme, s.17 ; Oxford Policy Management, Multi-Stakeholder Evaluation of Public Sector Governance Reform (PSGR): P05379, Synthesis Report, Volume 1: Main Report, s.ii.

6 World Association of Newspapers and News Publishers and Sida, "Addressing the Capitalization Gap for Independent News Media", 2011.

7 Southern Africa Media Development Fund.

Uthållighet och långsiktighet framstår som centrala faktorer i insatser som fungerat väl. Det visar sex givargemensamma utvärderingar som Sida medverkat i.¹ Kontinuitet i kontakterna gör att ömsesidigt förtroende och respekt kan byggas upp både mellan Sida och samarbetsparten och mellan samarbetsparten och de människor som berörs av insatsen. Fleråriga avtal är en förutsättning för att kunna bygga upp en sådan kontinuitet. Det är värt att notera att en aktör som Statistiska centralbyrån (SCB) i regel planerar utifrån en 10–15-årig horisont när den samarbetar med nationella statistikmyndigheter, såsom i Burkina Faso.

Yrkesgemenskap är ofta en god grund för dialog och lärande. Det framstår som särskilt viktigt för fokusområdet demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer. Flera svenska myndigheter har samarbetspartner i reform- och utvecklingsländer. Myndighetssamarbete har också utmaningar som blir särskilt tydliga i svåra miljöer. Sidas erfarenhet är att det tar tid att bygga upp tillräcklig kunskap om biståndsmetodik och utvecklingskunnande.

Hållbarheten i reformer kan bli starkare om insatser kompletteras med kapacitetsutveckling av aktörer som driver på för fattigdomsbekämpande förändring, till exempel utveckling av fria och oberoende medier, partisystem inklusive opposition, riksrevision, åklagarämbeten, akademien eller civilsamhällesorganisationer såsom advokatsamfund.²

Sådana stöd kan också kombineras med dialog. Om lokala aktörer driver en fråga och får stöd från det internationella samfundet kan ett förändringstryck byggas upp. Programmen i Moçambique, Tanzania och Guatemala är exempel på ett sådant sätt att arbeta.

Sidas erfarenhet är att bestående förändringar ofta bygger på att människors kunskap, värderingar, attityder och beteende ändrats och utvecklats.³ Det gäller särskilt fokusområdena de medborgerliga och politiska rättigheterna och demokratiseringens aktörer.

Investeringar i tillgång till och kvalitet inom utbildning på olika nivåer har ett klart samband med människors attityder till demokrati, enligt forskningen.

Det gäller särskilt om investeringarna kompletteras med stöd till icke-formell utbildning, till exempel för vuxna som endast gått några få år i skolan. Det gäller dessutom om skolsystemets planering och lärande bygger på demokratiska och rättighetsbaserade metoder.⁴

Möjlighet till reellt inflytande utöver ett symboliskt deltagande verkar vara en öppning och en möjlighet som kan få människor att ta sig tid att medverka i lokala debatter, det vill säga – att ändra beteende.⁵ Insatserna i Kambodja och i Mali är exempel på hur deltagande och inflytande kan stärkas genom offentliga diskussioner om frågor av direkt relevans för människors vardag. Fattigdom kan dock vara ett hinder; om mycket tid och kraft går åt till att försörja sig, kan det vara svårt att dessutom hinna engagera sig politiskt.⁶

Ledare för civilsamhällesorganisationer kan ha mycket stor betydelse i förändring av värderingar och beteenden genom att sprida kunskap om människors rättigheter. Det visar många års erfarenhet från Latinamerika⁷, bland annat insatsen i Colombia.

Sidas erfarenhet är att påverkansarbete genom dialog i enskilda sakfrågor och med samarbetspartner har störst möjlighet att bli framgångsrik när den kan föras på många olika arenor. Det kan röra sig om EU-dialog, givargrupper för olika former av programstöd som budgetstöd eller sektorprogram, givargemensamma fonder för stöd till civilsamhällesorganisationer, årsmöten med samarbetsparten eller gemensamma fältresor.

Finansiell hållbarhet är en stor utmaning, särskilt för områden som inte prioriteras i utvecklingsländernas budgetar, såsom scenkonst, eller som anses vara kontroversiella. Strategier för finansiell hållbarhet diskuteras sällan och samarbetspartner risker därför att bli beroende av biståndsmedel.⁸ Det gäller samtliga fokusområden i policyn. Ett exempel på en finansiellt hållbar insats är fastighetsskatten i Kosovo.

1 OECD/DAC Evaluation Insights, A Global Partnership to Support More Effective States, What Does the Evidence Say?, 2011, s.5-8; Oxford Policy Management, Multi-Stakeholder Evaluation of Public Sector Governance Reform (PSGR): P05379, Synthesis Report, Volume 1: Main Report, s.ii; Citizen's Voice and Accountability: Synthesis Report, Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability, November 2008, s.xv och xii; Sida Evaluation 2007:1, Evaluation of General Budget Support–Note on Approach and Methods, Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004, s.10; Norad, Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts 2002–2009, Report 6/2011, Sida Brief, s.3 och s.7; Sida UTW Working Paper 2010:10, Long Term, Development Cooperation between Laos and Sweden, Part One: Documentation, s.44.

2 OECD/DAC Evaluation Insights, Effective Institutions and Good Governance for Development, 2011, s.2.

3 <http://www.globalbarometer.net/GBSpardemo.final.pdf>, s.15.

4 Sida, Educational Investment and Democratic Development, 2010, s.i och iii; Sida Position Paper, Education, Democracy and Human Rights, 2005, s.13–14 samt 22.

5 Sida Evaluations 2008:2, Swedish Democracy Promotion through NGOs in Bolivia, Guatemala, Nicaragua and Peru, Outcome-Oriented Evaluation of Diakonia's Latin American Programme, s.11 och 15.

6 Sida Evaluations 2008:2, Swedish Democracy Promotion through NGOs in Bolivia, Guatemala, Nicaragua and Peru, Outcome-Oriented Evaluation of Diakonia's Latin American Programme, s.16.

7 Sida Evaluations 2008:2, Swedish Democracy Promotion through NGOs in Bolivia, Guatemala, Nicaragua and Peru, Outcome-Oriented Evaluation of Diakonia's Latin American Programme, s.14–15.

8 Sida Evaluation 2008:25, Supporting Civil Society Organizations for Empowerment and Economics Progress of Small Farmers and People Living in Poverty, s.9, och Citizen's Voice and Accountability: Synthesis Report, Joint Evaluation of Citizens' Voice & Accountability, s.xii.

4. Nationellt ansvarsutkrävande – stöd hela kedjan

Sidas erfarenhet är att det är effektivt att arbeta med hela kedjan av ansvarsutkrävande institutioner och aktörer.¹ Det är också effektivt att förmedla stöd i former som stärker ett brett lokalt ägarskap.

Insatser som innefattar parlament, riksrevision, rättsväsende, medier, partisystem (inklusive oppositionspartier) och så kallade whistle blower-funktioner verkar ofta vara mer effektiva än stöd till enskilda myndigheter eller institutioner. De har i regel ett begränsat handlingsutrymme var och en för sig.² Till sammans bildar de länkar i en kedja som kan främja inhemskt ansvarsutkrävande.

Dessutom bör samarbetslandets inrikespolitiska cykler, till exempel mandatperioder, respekteras av givarna i så hög grad som möjligt.³ Lokal formulering av mål, indikatorer och resultat är väsentligt för att stärka ansvarsutkrävande och ägarskap.⁴

Sidas erfarenhet är att givarstöd till en reform ofta för med sig breda möjligheter till deltagande och ägarskap. Grupper som annars varit uteslutna får tillgång till nya arenor för debatt. Flera givargemensamma utvärderingar lyfter fram betydelsen av en bred syn på ägarskap.⁵

Det är viktigt att inte likställa en regerings ägarskap med ett lands ägarskap. Parlament har en central funktion när det gäller ägarskap. I Sidas samarbetsländer spelar de dock ofta en underordnad roll. Politiska partier har även de en nyckelroll i representation och beslutsfattande. De är trots det ofta svaga på grund av förtryck, smal medlemsbas, alltför dominerande partiledningar eller sina finansierares intressen, enligt Sidas erfarenhet.

Sveriges val av biståndsform påverkar graden av ägarskap hos samarbetspartnern. Det gäller alla fokusområden. Obundet programstöd i stället för öronmärkt projektstöd bidrar till ägarskap och därmed en större egen drivkraft i arbetet. Det visar fem samstämmiga givargemensamma utvärderingar som

Sida medverkat i.⁶ Programstödet till revisionsrätten i Moçambique har stärkt medarbetarnas yrkesstolthet och självkänsla, vilket bidrar till institutionens förbättrade arbete.⁷

Sida har varit bra på att hitta samarbetspartner som har liknande prioriteringar kring demokrati och MR-frågor. Det underlättar samarbetet och ger en ömsesidig nytta. I det långsiktiga samarbetet i Latinamerika fanns flera exempel på hur en sådan ömsesidig respekt förstärkte det lokala ägarskapet.⁸

5. Politiskt känsliga frågor ställer särskilda krav

Sidas erfarenhet är att uthållighet, långsiktighet och kunskap om kontexten är särskilt viktiga för att nå framgång i arbetet med politiskt känsliga frågor.

Samarbetspartner kan arbeta med frågor som är mycket känsliga, till exempel att bryta åtals- och straffrihet eller undersökande journalistik om kopplingar mellan organiserad brottslighet och makthavare. Det tar tid att bygga upp förtroende bland de grupper som berörs. Det kräver mod att våga välja sådana frågor och hålla fast vid dem under lång tid – både för en samarbetspartner och för Sida som finansierare. I detta ingår att ta kalkylerade risker, till exempel att ge pilotstöd till nya initiativ som andra givare inte vågar satsa på.

Ibland är Sida den enda, eller en av få givare, som driver en motvindsfråga, till exempel kvinnors rätt att bestämma över sin egen kropp inklusive rätten till säker abort eller HBT-personers rättigheter. Då är god kunskap om lokala förhållanden avgörande för att nå framgång.

Ett möjligt sätt att arbeta med motvindsfrågor kan vara stöd till neutrala mötesplatser för dialog och nätverkande mellan och inom grupper av experter. Ytterligare en möjlighet är att bidra till att sprida kunskap om hur strategiska allianser och ickevåldsrörelser kunnat nå framgångar trots svåra omständigheter.

1 Sida, Four Reports on Democratic Governance in International Development Cooperation, Summary – Digging Deeper, August 2003, s.6.

2 Norad, Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts 2002–2009, Report 6/11 Synthesis, s.xvii; Citizen's Voice and Accountability: Synthesis Report, Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability, November 2008, s.xi–xiv.

3 OECD/DAC Evaluation Insights, A Global Partnership to Support More Effective States, What Does the Evidence Say?, 2011, s.4 och 5.

4 OECD/DAC Evaluation Insights, Results and Good Governance, Evidence on measuring and managing for results, Number 6, November 2011, s.4.

5 Citizen's Voice and Accountability: Synthesis Report, Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability, November 2008, s.xiv, xv; OECD/DAC Evaluation Insights, Effective Institutions for Good Governance and Development, 2011, s.2–3; Betts, Julia, och Wedgwood, Helen, From More Effective Aid to More Effective States, Common Findings from a series of recent international evaluations of Aid Effectiveness and Governance, s.12.

6 Sida Evaluation 2007:1, Evaluation of General Budget Support–Note on Approach and Methods. Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004, s.5, 9, 10 och 14; Fiscus Public Finance Consultants and Mokor Limited, Evaluation of Public Financial Management Reform in Burkina Faso, Ghana and Malawi, Draft Synthesis Report, October 2011, s.1; OECD/DAC Evaluation Insights, Results and Good Governance, Evidence on Measuring and Managing for Results, 2011, s.3, 5 och 7f; Oxford Policy Management, Multi-Stakeholder Evaluation of Public Sector Governance Reform (PSGR): P05379, Synthesis Report, Volume 1: Main Report, s.i-iii; OECD/DAC Evaluation Insights, A Global Partnership to Support More Effective States, What Does the Evidence Say?, 2011, s.4–5.

7 Oxford Policy Management, Public Sector Governance Reform in Moçambique, 2001–2010. What has been learnt?, 2011-08, s.31–32.

8 Sida Evaluations 2008:2, Swedish Democracy Promotion through NGOs in Bolivia, Guatemala, Nicaragua and Peru, Outcome-Oriented Evaluation of Diakonia's Latin American Programme. s.14; SIPU, Outcome Analysis: A Study of Results in Sida's Regional Development Cooperation in Latin America, January 2011, s.68 och 69, avsnitt 8, Lessons Learned, punkt 1 och 6.

ter.¹ En givargemensam utvärdering visar att lyhördhet och tät dialog underlättar arbetet. Kontinuerlig närvaro kan stärka lokala aktörer som arbetar med känsliga frågor.² Det gäller samtliga fokusområden.

Sidas erfarenhet är att arbetet med motvindsfrågor kan vara mer framkomligt på global och regional nivå. Opinionsbildning, debatt och beslutsfattande i samarbetsländerna är ofta mer polariserade. Det kan därför vara enklare att driva känsliga frågor genom till exempel regionala mellanstatliga integrationsprojekt, helst i kombination med regionalt påverkansarbete.³

Rättighetsperspektivet kan också fungera som en möjlig öppning, när dialog kring specifika MR- eller demokratifrågor är alltför politiskt känsliga. Enligt Sidas erfarenhet kan de fyra principerna vara en framkomlig och effektiv väg när samarbetspartner är ovilliga att diskutera demokrati och mänskliga rättigheter.

Breda människorätts- och demokratiutvecklingsprogram är av naturen mycket politiska. Om ett FN-organ ska samordna ett sådant program måste det finnas vilja, kompetens och kapacitet att föra dialog även om politiska frågor. Insatsen i Tanzania är ett relevant exempel på sådana utmaningar.

6. Riskanalys och riskhantering skapar hållbara resultat

Det går inte att undvika risker i de komplicerade miljöer Sida arbetar i. Det är därför avgörande att fortsätta att utveckla metoder för att analysera och hantera risker.

Sida utvecklar metoder för att bedöma riskerna för att målen för demokrati- och MR-insatser inte uppnås. Sådana risker är särskilt relevanta eftersom demokratiseringsprocesser är svåröversägliga och ofta möter hårt motstånd. Sidas roll är främst att bedöma samarbetspartners förmåga att hantera riskerna.

Sida är noga med att undvika att utsätta samarbetspartnern för risker, särskilt om verksamheten är känslig. Det är viktigt att hela kedjan är lika skyddad – från Sidas första kontakter med samarbetspartnern till beredning av stöd, beslut, utbetalningar, revisioner, årsmöten och eventuella besök. Motkrafterna

som vill blockera demokratisering och ökad respekt för mänskliga rättigheter är ofta resursstarka.

Andra risker kan inträffa mer oväntat och få olika konsekvenser trots noggrann riskanalys och riskhantering av Sida i form av organisationsöversyner och årliga revisioner. Samarbetet med ECOVIC⁴ avbröts efter att organisationen brutit mot avtalsvillkoren och ledningen visade sig vara ointresserad av att åtgärda problemen. Däremot fortsatte samarbetet med East African Law Society, som också brutit mot avtalsvillkoren, men som visade stor handlingskraft att reda ut sin interna kris. Det visar att det ibland kan vara meningsfullt att stötta en partner att ta sig igenom problem i stället för att enbart avbryta samarbetet. Riskhantering förutsätter att det finns tillräckliga resurser för råd och stöd och att de kan sättas in i rätt tid både till samarbetspartnern och internt på Sida.

7. Resultatstyrning ger utmaningar och möjligheter

Realistiska målformuleringar och användandet av processindikatorer och "baselines" förbättrar resultatstyrningen.

Att utvärdera effekter av demokratibistånd genom användbara, relevanta och allmänt accepterade indikatorer är komplicerat, särskilt om flera givare och samarbetspartner är inblandade. Det beror på att demokrati är ett omtvistat begrepp som kan definieras och analyseras på många olika sätt, liksom demokratiseringsprocesser.⁵ Även orsakssambanden mellan demokrati och utveckling är omtvistade. Det är sambanden mellan auktoritärt styre och utveckling också.⁶

Demokratisering innebär dock en större öppenhet för fria medier, yttrandefrihet, möjlighet för människor att göra sina röster hörda samt en jämnare fördelning av landets resurser. Detta skapar i sig bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt och därmed även fattigdomsbekämpning.⁷ Dessutom föredrar en majoritet demokrati som styrelseskick, om människor själva får möjlighet att välja, enligt opinionsundersökningar runtom i världen.⁸ Demokrati och mänskliga rättigheter kan därmed sägas ha ett värde i sig oavsett deras betydelse för utveckling.

Förutom svårigheter att fastställa orsakssamband finns det utmaningar när det gäller att mäta rätt saker

1 SIPIU, Outcome Analysis: A Study of Results in Sida's Regional Development Cooperation in Latin America, January 2011, s.68 och 69, avsnitt 8, Lessons Learned, punkt 4; Sida Travel Report, 2011-06-11, ärendenummer 2011-00102, s.2.

2 Oxford Policy Management, Multi-Stakeholder Evaluation of Public Sector Governance Reform (PSGR): PO 5379, Synthesis Report, Volume 1: Main Report, s.ii.

3 Sida Evaluation 07/01, Regional Democracy and Human Rights Cooperation in Greater Eastern Africa—Lessons Learned and the Road Ahead, Part I: Evaluation of the Overall Framework for Democracy and Human Rights, Part II: Evaluation of the Projects/Programmes Supported under Sida's Regional Democracy and Human Rights Programme, s.7.

4 East African Communities Organization for Management of Lake Victoria Resources

5 Sida and IDEA: Evaluating Democracy, Methods and Experiences, 2006, s.27–28.

6 Rocha Menocal, Alina. Analyzing the Relationship between Democracy and Development. Commonwealth Good Governance 2011/2012, s.24–25.

7 Sida, Ett utvecklingssamarbete i förändring, Sidas resultat och prioriteringar, 2010, s.17.

8 <http://www.globalbarometer.net/GBSpartdemo.final.pdf>, s. 7.



En man transporterar madrasser i Goma, i östra Demokratiska republiken Kongo. Bilden är tagen i samband med Sidas styrelses resa i september 2011.

på tillförlitliga sätt. Sidas erfarenhet är att man bör ha en öppen inställning till dessa utmaningar, ta sig tid att reflektera och att vara öppen för att använda forskningsrön och relevanta utvärderingsmetoder.¹ Det finns exempel på utvärderingsmetoder som kombinerar kvalitativa och kvantitativa metoder och som kan ge underlag för att svara på både vad som händer och varför det händer.

Sidas bedömning är att utvärderingar bör formges som lärandeprocesser,² där de som ska använda resultaten deltar från början till slut. Det arbetssättet ligger i linje med rättighetsperspektivets principer och fattiga människors perspektiv på utveckling.

Regeringen formulerade i sin skrivelse till riksdagen om biståndets resultat 2009, att det i de flesta fall inte är möjligt att visa på resultat kopplade till just det svenska utvecklingssamarbetet.³ På samma sätt bygger FN:s kontor för mänskliga rättigheter sitt arbete på antaganden om att deras arbete *bidrar* till MR-utvecklingen, positivt eller negativt, snarare än att hävda att en viss insats kan leda till en direkt påverkan på samhället (så kallad attribution).⁴

De 24 undersökta insatserna illustrerar några utmaningar med resultatuppföljning och -styrning. Vad flera av dem har gemensamt är att ribban i form av programmålen ligger högt över de planerade prestationerna. De flesta av dem saknar dessutom så kallade baselines, data om utgångsläget för insatsen, och det blir därför svårt att göra jämförelser över tid.

Baselines måste genomföras nära verksamheten för att vara användbara för uppföljning, lärande och resultatstyrning. Ett sätt att göra en baseline är att genomföra opinionsundersökningar eller djupintervjuer före och efter ett program. Insatsen i Kambodja är den enda som kan baseras på sådana data.⁵ Så pass omfattande studier är dock kostsamma i tid och resurser och ligger i regel utom räckhåll för samarbetsparten. Det är något som Sida behöver ta hänsyn till när beredningar av stöd görs. Ett möjligt alternativ är att genomföra så kallade Reality Checks, som är en social analys på lokal nivå. Sådana kvalitativa metoder kan främst bidra med att engagera de fattiga människor som berörs genom att ge dem en möjlighet att framföra sin syn på samhällsservice under en längre tid. Reality Checks kan därmed följa förändringar och bidra till analysen av hur en insats genomförs och om målen uppnås. Maktanalyser är ett annat tänkbart alternativ.

Det är även uppenbart att mer behöver göras för att få in processindikatorer i resultatstyrning. Processindikatorer är dessutom ett sätt att tillämpa rättighetsperspektivet. Sidas erfarenhet är att perspektivet och dess principer idag används i högre utsträckning när Sida bereder och analyserar insatser än när myndigheten genomför, följer upp och utvärderar. Myndigheten arbetar med att hantera dessa utmaningar. Uppföljning, utvärdering och framförallt resultatanalys och lärande kan bidra till att demokrati- och MR-insatser blir än mer effektiva och relevanta för fattiga människors möjlighet att förbättra sina levnadsvillkor.

1 Oxford Policy Management, Multi-Stakeholder Evaluation of Public Sector Governance Reform (PSGR): P05379, Synthesis Report, Volume 1: Main Report, s.i-iii; Citizen's Voice and Accountability: Synthesis Report, Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability, November 2008, s.xii och xv; OECD/DAC Evaluation Insights, Results and Good Governance, Evidence on Measuring and Managing for Results, 2011, s.4 och s.5; en sammanfattning av aktuell forskning ges i Vähämäki, Janet; Schmidt, Martin och Molander, Joakim, Review: Results Based Management in Development Cooperation, 30 November, 2011, s.51; se även Molander, Joakim, Resultatstyrning som världsbild, Kristen Humanism, 2011, s.65-72.

2 Curman, Lisa, Uppföljning och utvärdering av resultat i komplexa situationer, Göteborgs Universitet, 2012, s.48-49.

3 Regeringens skrivelse om biståndets resultat 2008/09:189, s.14.

4 OHCHR resultatredovisningssystem har lämnat attribution och rapporterar numera på utarbetade så kallade "expected accomplishments" som finns formulerade i OHCHR's High Commissioner's Strategic Management Plan 2010-2011, <http://www.ohchr.org/Documents/Press/SMP2010-2011.pdf>, och rapporteras i OHCHR's årsrapport 2010, OHCHR Report 2010, http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2010/web_version/ohchr_report2010_web/index.html

5 UNDP, Final Evaluation of "Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD)", 2010, s.40-41. [2010].



Del 2 – Resultat av fyra samarbeten

”Korruption är inte bara skadligt för enskilda individer, utan för samhället som helhet”, säger läraren Arsenio Beda Ladu i Juba i Sydsudan. Han fick ofta vänta länge på att få någon lön – pengar som i stället hamnade i fel händer. Arsenios problem skulle komma att lösas med ett datasystem för löneutbetalningar. Genom det nya lönesystemet får lärarna äntligen sina löner i tid. Systemet introducerades med stöd av Sverige som ett av sätten att bekämpa korruption inom det nationella regeringslönesystemet. Sida stödjer anti-korruptionsinsatser i alla de samarbeten som redovisas i kapitel 9–12.

Foto: Abu Baker Muwonge

8. Bakgrund och metod



8. BAKGRUND OCH METOD

Fyra samarbetsstrategier avslutades under 2011. Här redovisar Sida resultat och lärdomar från dessa samarbeten och berör bland annat fredsbyggande, landsbygdsutveckling, demokratisering och generell fattigdomsminskning genom budgetstöd. Det finns gott om goda resultat, men också stora utvecklingshinder.

Den geografiska delen av resultatbilagan omfattar hela den strategistyrda verksamheten och är inte avgränsad till insatser med demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter som huvudinriktning.

8.1 Metod

Innehållet är framtaget i enlighet med Regeringens anvisning. Enligt denna ska Sida i den geografiska resultatredovisningen presentera resultat av den verksamhet som myndigheten stödjer i de länder/området som avslutar en samarbetsstrategiperiod¹ under 2011, det vill säga Sudan, Tanzania, Zambia samt Västbanken och Gaza. Begreppet område används genomgående i resultatbilagan för Västbanken och Gaza.

Bakgrund

Sida arbetar med de länder som beslutats av den svenska regeringen. Sida är en finansiär av utvecklingssamarbete. Det är samarbetsparternas uppgift att planera, genomföra och följa upp de insatser som erhåller stöd från Sida med utgångspunkt i sina system för detta. Kvaliteten på resultatrapporteringen skiljer sig åt beroende på hur väl fungerande system som finns hos samarbetspartnern för rapportering och insamling av statistik.

Rapporteringen är många gånger knapphändig med betoning på redovisning av aktiviteter snarare än resultat. Där det finns brister arbetar Sida för att förbättra kvaliteten och tillförlitligheten i rapporteringen, till exempel genom stöd till samarbetspartner för att utveckla deras interna kapacitet och/eller genom dialog.

Sida följer upp de insatser som får svenskt stöd genom samarbetspartners löpande rapportering. Insatserna följs också upp kontinuerligt på plats, via utlandsmyndigheterna och genom fältbesök av Sida. Upphandlad extern expertis används för utvärderingar.

Urval

Redovisningen i resultatbilagan avser endast utvecklingssamarbetet som styrs av strategierna för respektive land/område. Medel från andra anslag som inte styrs av dessa har inte redovisats men omnämns kort i ett par fall, till exempel anslaget för humanitära insatser och anslaget för samarbete med enskilda organisationer.

För varje samarbetsstrategi presenterar Sida de tre sektorer som myndigheten betalat ut mest pengar till då arbetet med resultatbilagan påbörjades i september 2011. Detta för att ge en objektivitet i urvalet.

Benämningen av sektorerna i strategierna följer inte fullt ut de fasta benämningar som återfinns för Sidas huvudsektorer. Sektorerna återges i texten som de faktiskt anges i respektive strategi. I arbetet med rapporteringen har vad en sektor innefattar i vissa fall behövt tolkas, till exempel då det i en strategi inte anges sektorer utan mer omfattande ”målområden”.

Inom varje sektor redovisas de tre insatser som betalats ut mest pengar till då arbetet med resultatbilagan påbörjades i september 2011, det vill säga cirka nio stycken insatser per samarbetsstrategi. Utöver de tre största insatserna presenteras ytterligare en insats om detta har bedömts relevant för att illustrera verksamheten. I några enstaka fall har flera insatser presenterats tillsammans då de logiskt hör samman eller utgör förlängningar av en insats som fått ett annat insatsnummer. Insatser utanför detta som är viktiga för sammanhanget omnämns i några fall, men redovisas inte.

¹ Samarbetsstrategierna/strategierna för utvecklingssamarbetet med Sudan, Tanzania, Zambia samt Västbanken och Gaza har i regeringsbeslut 2011-12-22 förlängts att gälla till dess att beslut fattats av regeringen om nya strategier.

Den narrativa redovisningen av insatsernas resultat sträcker sig över hela insatsens livslängd, vilket innebär att insatser som startat före respektive strategiperiod i några fall redovisas. Däremot inkluderar den ekonomiska redovisningen endast kostnader som är hänförliga till respektive strategiperiod.

Principerna för urval av de insatser som redovisas ger inte en representativitet för alla sektorer i vilka Sida är aktivt per land/område. I Tanzania ligger till exempel sektorn marknadsutveckling en bra bit ifrån de tre största sektorerna och har inte redovisats. Arbetet inom marknadsutveckling är dock betydelsefullt i Tanzania eftersom det länkar till ett av tre huvudmål för Sidas engagemang.

Bedömningar

Bedömningskriterieriet i resultatbilagan avgränsas till måluppfyllelse på insatsnivå, sektornivå och på övergripande nivå. Sida har försökt bedöma kostnadseffektivitet på en samlad insatsnivå per respektive land/område. Den tid och de medel som avsatts i relation till de resultat som uppnåtts är svåra att kommentera då kostnadseffektivitet är framförallt ett relativt mått som säger något först vid en jämförelse. Det krävs särskilt genomförda utvärderingar för att kunna uttala sig med mer säkerhet om kostnadseffektivitet. Då sådana utvärderingar inte funnits för merparten av de insatser som redovisas i resultatbilagan är de bedömningar som görs endast grova uppskattningar.

Inom varje insats anges en bedömning av de viktigaste resultaten i relation till respektive mål. Ambitionen har varit att i huvudsak presentera korta och medellånga effekter (outcome). I praktiken har – särskilt i konfliktländerna – de resultat som kan återges i många fall en betoning på prestationer (output). I diskussionen om måluppfyllelse är det viktigt att det, givet situationen i länderna, inte sällan saknas statistisk- eller så kallad baseline data, som skulle möjliggjort en kvantitativ resultatuppföljning. I de fall mål utelämnats i redovisningen har – generellt sett – ett kvantitativt mål att arbeta mot saknats.

De insatser som presenterats har alla varit igång under minst ett år.

Vid sidan om insatserna har också dialogarbetet belysts. Denna redovisning varierar i inriktning och omfattning och speglar det faktiska arbetet som utförts och de resultat som uppnåtts.

Vidare innehåller redovisningen en analys och bedömning av på vilket sätt resultaten av insatserna och dialogarbetet har bidragit till utvecklingen inom respektive sektor i landet/området, med avseende på

målen i respektive samarbetsstrategi samt det övergripande målet i respektive strategi.

Strategierna är ofta utformade på ett sätt som begränsar möjligheterna att rapportera mot målen. Framförallt beror det på att målen är formulerade på en mycket hög och allmän nivå. Avståndet mellan de enskilda insatserna och strategimålen är ofta stort. Det är därför i många fall svårt att bedöma hur de konkreta insatserna bidrar till de övergripande strategimålen. Vidare försvåras både genomförandet och resultatbedömningen av verksamheten när strategierna styr både mål och val av metod.

Övergripande slutsatser och lärdomar redovisas, dels per samarbetsstrategi och dels sammantaget. Avsnitten har en varierad betoning på generella lärdomar och specifika lärdomar. Eftersom stödet skiftar i karaktär mellan länderna/området är det svårt att dra omfattande gemensamma slutsatser.

Biståndets resultat på en övergripande nivå kommer alltid att vara svårt att belägga, då det inte är isolerat från andra drivkrafter för utveckling. Ofta utgör biståndet en blygsam del i jämförelse med övriga finansiella flöden till utvecklingsländer som handel, utländska investeringar, kommersiella lån och remitteringar.

Ytterligare en aspekt som försvårar redovisningen av långsiktiga effekter är att de ofta uppnås långt efter att en insats har avslutats.

Produktion och kvalitetssäkring

Texten i resultatbilagens geografiska del har producerats i samarbete mellan utlandsmyndigheter och Sidas avdelningar. Till stöd för arbetet har funnits regeringens anvisning, en instruktion för textproduktion som Sida tagit fram samt ett formulär till stöd för analys vid redovisningen av insatser.

En separat kvalitetssäkring av det material som producerats har skett via Sidas utvärderingsenhet samt statistiker på Sida. Avdelningschefer på Sida har intygat att den text som producerats av respektive avdelning ger en rättvisande bild gentemot regeringens anvisning och Sidas instruktion för arbetet med resultatbilagan.

Under folkomröstningen om ett självständigt Sydsudan 2011 var 54 procent av de som röstade kvinnor, de flesta röstade för första gången. Zainab Osman deltog i kurser och tog själv reda på hur man skulle göra för att rösta. Hon berättar att det var väldigt känslomässigt, eftersom kvinnor inte tidigare fick rösta.

Foto: Abu Baker Muwonge

9. Sudan



9. FRAMSTEG I BRÄCKLIGT FREDSBYGGGE

Freden som 2005 följde på det långa inbördeskriget i Sudan har hållit. Nu har landet delats fredligt. Det svenska biståndet till Sudan har, trots stora svårigheter, lyckats åstadkomma resultat som kommit landets fattiga och utsatta befolkning till del.

HISTORIK

Efter inbördeskrigets utbrott 1983 var Sverige en av de största givarna av humanitärt stöd till Sudan. Efter freden 2005 har Sveriges och andra givares stöd varit inriktat på att stödja genomförandet av fredsavtalet och ett långsiktigt utvecklingsstöd inledes med det syftet. Merparten av biståndet är humanitärt stöd vilket styrs av en annan strategi än den för utvecklingssamarbetet.

9.1 Generella utvecklingstrender och svenska mål

I januari 2005 slöts ett övergripande fredsavtal (Comprehensive Peace Agreement (CPA)¹ mellan den sudanesiska regeringen och Sudanese Peoples Liberation Movement (SPLM)². Sedan dess har det internationella samfundet varit inriktat på att stödja genomförandet av avtalet.

Dessförinnan hade Sverige, precis som många andra länder, lämnat ett omfattande humanitärt stöd under det mer än två decennier långa inbördeskriget.

Målet för den svenska strategin för utvecklingssamarbete med Sudan 2008–2011 var att:
Bidra till fredlig utveckling, respekt för mänskliga rättigheter, ett demokratiskt samhällsstyre, varaktig försoning och nationell enighet. Detta ska ske genom en effektiv implementering av det övergripande fredsavtalet CPA från 2005 och andra fredsavtal.

Strategin inriktar samarbetet på två områden: ”fredsbyggande och demokratisering” samt ”påtagliga fredsvinster inom den sociala sektorn”. Detta motsvarar CPA:s inriktning på både breda demokratiska reformer och på återuppbyggnad av de marginaliserade och krigsdrabbade områdena som har några av de sämsta levnadsstandardindikatorerna i världen.³

Under avtalsperioden, som slutade den 9 juli 2011 då Sydsudan blev självständigt,⁴ prioriterade inte parterna avtalets demokratiska reformer eller de mänskliga rättigheterna.⁵ Parterna har heller inte agerat för att bekämpa korruptionen.⁶ Den synnerligen låga kapaciteten hos de flesta sudanesiska aktörer; brist på infrastruktur samt fortsatta lokala väpnade konflikter försvårade och försenade alla ansträngningar att erbjuda sociala tjänster till fattiga människor i konfliktdrabbade områden.

Även bland flera multilaterala aktörer ledde brister i kapacitet, styrning och rapportering till att förväntade resultat inte kunde uppnås.

De svåra omständigheterna i stora delar av landet har lett till ett fortsatt behov av omfattande humanitärt stöd under hela perioden.

Men det är betydelsefullt att freden hållit, trots återkommande politiska kriser, betydande meningskiljaktigheter och olösta frågor.⁷

Redovisningen av utvecklingssamarbetet avhandlar i det här sammanhanget i huvudsak utvecklingssamarbetet med Sudan innan landets delning.⁸

Den stora nedgången i volym för sektorn ”påtagliga fredsvinster inom den sociala sektorn 2009” är ett resultat av att 2008 var det sista året som Sverige gjorde en utbetalning till de två fonderna för återuppbyggnad, Multi-Donor Trust Fund – National, respektive Södra Sudan (MDTF-N, MDTF-SS). Fonderna var tänkta att vara de huvudsakliga instrumenten för internationellt stöd.

1 Human Rights Watch, "There is No Protection-Insecurity and Human Rights in Southern Sudan", 2009, Sudan, s.8.

2 Sudanese Peoples Liberation Movement, som kom att bilda regering i regionen Södra Sudan och som erhöll långt gången självstyre.

3 Regeringskansliet, *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Sudan 2008–2011*, 2008.

4 CPA gällde i 6 år från och med att den nya grundlagen antogs 9 juli 2005 till 9 juli 2011 då Södra Sudan blev ett självständigt land.

5 Human Rights Watch, "There is No Protection-Insecurity and Human Rights in Southern Sudan", 2009, Sudan, s.11–12.

6 Ambassaden Khartoum, TM Mnr KHAR/20111020-1, "Transparens och ansvarsutkrävande – Sydsudan", 2011, s.3.

7 De i skrivande stund olösta frågorna inbegriper medborgarskap, fördelning av oljeinkomster och gränsområdets status.

8 I denna rapport används "Södra Sudan" för att beskriva förhållanden innan självständigheten, "Sydsudan" används för tiden därefter.

Tabell 1. Utvecklingssamarbetet med Sudan (under år 2008–2011) fördelat på sektor i tusen kronor¹ (endast utvecklingsbiståndet omfattas av denna rapportering), tkr

Sektor	2008	2009	2010	2011	Totalt
Fredsbyggande och demokratisering ²	24 500	148 281	140 184	119 808	432 773
Påtagliga fredsvinster inom den sociala sektorn ³	111 645	9 754	77 949	145 871	345 220
Totalt utvecklings-bistånd	136 145	158 036	218 133	265 679	777 993
Humanitärt stöd ⁴	274 896	228 353	194 867	273 818	971 935
Totalt	411 042	386 389	413 000	539 498	1 749 928

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem.

1 Sidas ekonomi- och planeringssystem LIS 108 avräkningskonto 155010 Sudan.

2 Sidas ekonomi- och planeringssystem LIS 108 avräkningskonto 155010 Sudan – avser sektorerna 04 Demokrati, MR och jämställdhet samt 05 Konflikt, fred och säkerhet.

3 Sidas ekonomi- och planeringssystem LIS 108 avräkningskonto 155010 Sudan – avser övriga sektorer 01 Hälsa, 02 Utbildning, 06 Humanitärt stöd och 12 Övrigt. Humanitärt stöd avser insatser inom sociala sektorer och Övrigt innehåller främst stödet genom MDTF.

4 Sidas ekonomi- och planeringssystem LIS 108 avräkningskonto 15571 Humanitärt stöd, Sudan.

Åren därefter utvidgades det svenska stödet till att omfatta flera multilaterala och givargemensamma kanaler. Under 2009 växte stödet till fredsbyggande och demokratisering volymmässigt, där bidragen till de allmänna valen 2010 och till folkomröstningen om självbestämmande i Södra Sudan i januari 2011 ingår.

9.2 Resultat från verksamheten

Det internationella samfundets, liksom Sveriges, stöd till Sudan sedan 2005 har varit inriktat på att stödja genomförandet av fredsavtalet.

Målformuleringar både i strategier och projektdokument kom att formuleras direkt i relation till målsättningar i avtalet. En viktig del i avtalet – och en förutsättning för samarbetsstrategin – var demokratiska reformer i landet. De stannade dock av och därför framstår många målsättningar som orealistiska.

I det svåra läget i början av 2000-talet saknades dessutom statistisk eller så kallad baseline data, som skulle möjliggjort en kvantitativ resultatuppföljning. Detta är viktigt att beakta i diskussionen om måluppfyllelse i Sudan.

Nedan följer en redovisning av resultaten av insatser inom de två sektorer där Sverige bedriver utvecklingssamarbete.

9.2.1 Stöd till fredsbyggande och demokratisering

Mål:

- *Ökad demokratisk kontroll och ansvarsutkrävande som stärker respekten för de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten, i hela Sudan inklusive Darfur.*
- *Att valprocesser utformas och genomförs så att de respekteras av alla parter och att risker för våld eller nya väpnade konflikter förebyggs i hela Sudan inklusive Darfur.*
- *Ökad kapacitet, effektivitet och transparens i Södra Sudans regering och myndigheter.*

Sida har tolkat det andra av de tre målen ovan som att valen ska vara så fria och rättvisa som möjligt, att Sida ska främja fattiga och marginaliserade gruppers deltagande i valprocessen och framför allt att kvinnors politiska deltagande är betydelsefullt. I strategin fästs stor vikt vid genomförandet av FN:s resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet.

Nedan ges exempel på resultat från de fyra största svenska stöden.

Resultat av stöd till val och demokratiska processer

Insatsens huvudsakliga mål var att stödja demokratiseringsprocessen i Sudan, stödja de allmänna valen 2010 så att de erkänns som fria och rättvisa av nationella och internationella observatörer, samt främja väljarnas och andra civilsamhällesaktörers deltagande.

Sida bedömer att det stöd som gick till valen 2010 (som kanaliseras genom FN:s utvecklingsprogram, UNDP) bidrog till att valen kunde genomföras fredligt trots logistiska och kapacitetsmässiga utmaningar.

Deltagandet var stort, inte minst från kvinnor, i de första flerpartivalen på decennier.¹ Samtidigt konstaterade EU:s valobservationsmission att valet inte levde upp till internationella normer för demokratiska val.²

Omfattande väljarutbildningar genomfördes av drygt 100 organisationer i alla 25 delstater. Knappt tre miljoner olika utbildningsmaterial har framställts och distribuerats och kompletterats med utbildning via radio och tv.

Organisationen Carter Center, som erhöll stöd av Sida, utbildade tillsammans med partnerorganisatio-

1 UNDP Sudan, "Elections Assistance Bulletin", 2010, Sudan, s.1.

2 European Union Election Observation Mission to Sudan, "Election Observation Mission to Sudan-Executive and Legislative Elections 2010, Final report", 11–15 April 2010, s.36.

ner i både norr och söder nästan 4 700 representanter från det sudanesiska civila samhället i hur man observerar val. Dessa valobservatörer deltog senare i både registreringsprocessen inför valen och under själva valdagarna i alla 25 delstater.

Sidas bedömning är att insatsens slutliga genomförande och målluppfyllelse varit tillfredsställande. Detta trots UNDP:s initiala hantering av programmet som var föremål för kritik från givarnas sida. Att valen inte kom att motsvara internationella standards för demokratiska val beror på övergripande politiska faktorer som projektet endast hade små eller inga möjligheter att påverka¹.

Resultat av stöd till demobilisering, avvapning och återintegrering

Insatsens huvudsakliga mål var att stödja återintegreringen av före detta stridande och bidra till att stärka barns rättigheter i Sudan med särskilt fokus på barn som rekryteras av militär och väpnade grupper.

Genomförandet av återintegreringsprogrammet som FN:s utvecklingsprogram (UNDP) ansvarar för har inte gått enligt plan. Det har bland annat lett till att de ursprungliga målen har ändrats. Ett av skälen till bristande resultat är att parterna inte prioriterat denna fråga tillräckligt² och att ansvariga och ofta nyetablerade sudanesiska institutioner inte haft resurser och förutsättningar att effektivt föra processerna framåt.³

FN:s hantering av programmet visar också på brister. En oberoende översyn av DDR-programmet (Disarmament, Demobilization and Reintegration) i november 2010⁴ visade problem med UNDP:s hantering, uppföljning och rapportering, dock utan antydning till oegentligheter rörande finansiella medel. Bestämt agerande från givargruppen resulterade i att ett åtgärdsprogram togs fram och nu genomförs. Fortsatt agerande från givargruppen behövs.⁵

Programmet håller nu på att avslutas efter Sydsudans självständighet den 9 juli 2011. Endast redan påbörjade aktiviteter i Sudan och Sydsudan pågår, bland annat inrättande av barnvänliga områden, hjälp med att komma tillbaka till skolan, yrkes- och

lärlingsutbildning, demobilisering och återanpassningsstöd.⁶

Bland de resultat som har uppnåtts märks att:

- Drygt 36 250 personer, varav 6 350 kvinnor och 1 300 funktionshindrade före detta stridande, har demobiliserats.⁷
- Processen med att återintegrera cirka 1 500 av 2 000 identifierade barn⁸ till sina respektive hemkommuner har påbörjats.
- Drygt 10 000 utsatta barn har fått tillgång till psykosocialt stöd.⁹

Resultat av stöd till kvinnors rättigheter och jämställdhet

Insatsens huvudsakliga mål är att: *nationella åtaganden gällande jämställdhet och kvinnors rättigheter har genomförts.*

Sverige har givit ett omfattande och långsiktigt stöd till de sudanesiska kvinnorörelserna i samarbete med FN:s utvecklingsfond för kvinnor (UNIFEM), sedermera UN Women.

Stödet har stärkt kapaciteten hos enskilda organisationer, akademiska centra och tankesmedjor, kvinnliga politiker, och nyckelfunktioner inom statsförvaltningen.

Sida bedömer att insatsens långsiktiga mål generellt sett fortfarande är relativt avlägset, då det förutsätter fredliga lösningar på de väpnade konflikterna i landet, samt en större politisk prioritering av frågan av den nationella regeringen i Khartoum.

Projektet genomförs i en svårarbetad miljö och alla uppsatta mål har inte uppnåtts. I projektet har det dock kunnat genomföras en rad viktiga aktiviteter och det har åstadkommit flera framsteg och resultat, bland annat:

- Enligt insatsens långsiktiga mål ska minst en fjärdedel av alla beslutfattande positioner i Södra Sudan innehas av kvinnor.¹⁰ Efter de allmänna valen 2010 ökade andelen kvinnor i Södra Sudans lagstiftande församling från 19 till 31 procent och i de 10 delstatsparlamenten från 22 till 28 procent.¹¹

1 Bland dessa faktorer märks oviljan hos regeringen att fullt ut genomföra de av fredsavtalet stipulerade demokratiska reformerna, samt ett oförsonligt förhållande mellan regeringen och oppositionen i norr präglad av misstänksamhet.

2 Stockholm Policy Group, "Sudan DDR Programme Review", 2010, Stockholm, s.71.

3 "Sudan DDR Programme Review", 2010, Stockholm, s.72.

4 "Sudan DDR Programme Review", 2010, Stockholm, s.74–75.

5 En Sida-intern genomgång av programmet under 2011 visar att programmet inte tillräckligt inkluderat ett antal aspekter som har stor betydelse för en DDR-process, till exempel kontroll över vad som händer med de vapen som varit inblandade i striderna, en funktion som övervakar processen, kostnads-effektiviteten och grundlig prövning (vetting) av mottagare av förmånspaketet. Pernilla Trägårdh, "PM utkast", 2011, Stockholm, s.5–6.

6 UNICEF, *Progress Report to Sweden on Protection for children recruited or used by armed groups and forces and conflict-affected children*, 2011, s.3–4.

7 UNDP, "Cumulative Quarterly Progress Report January – September 2011-Sudan Disarmament, Demobilization and Reintegration Programme", 2011, Sudan, s.4.

8 UNICEF, "Progress Report to Sweden on Protection for children recruited or used by armed groups and forces and conflict-affected children-Northern Sudan Area Programme", Sudan, 2011, s.3.

9 UNICEF, "Progress Report to Sweden on Protection for children recruited or used by armed groups and forces and conflict-affected children-Southern Sudan Area Programme", Sudan, 2011, s.4.

10 UN WOMEN, "Sudan Country Programme 2008-2011-Building Capacities for Gender Equality in Governance and Protection of Women's Rights in Sudan (Third Progress Report to the Government of Sweden)", January-December 2010, s.8.

11 "Sudan Country Programme 2008-2011 Building Capacities for Gender Equality in Governance and Protection of Women's Rights in Sudan (Third Progress Report to the Government of Sweden)", January-December 2010, s.8.

- På liknande sätt som inför valen 2010 stärktes kvinnors deltagande i Södra Sudans folkomröstning om självständighet i januari 2011 genom olika konferenser, medieevenemang och omfattande väljarutbildning, i partnerskap med 37 civilsamhällsorganisationer.
- UN Women stärkte även kapaciteten hos Södra Sudans Folkomröstningskommission genom att etablera sin "Gender Unit", vilket bidrog till att valprocessen, inklusive utbildningsmaterial, hade ett jämställdhetsperspektiv.¹
- "Sudan National Aids Strategic Plan 2010–2015" har integrerat ett jämställdhetsperspektiv och tar kvinnors egenmakt och inflytande som utgångspunkt för kampen mot hiv och aids.²
- Kvinnors deltagande i fredsprocessen för Darfur har främjats på flera sätt. Bland annat har den Afrikanska unionens och FN:s "Joint Mediation Support Team" och den så kallade "Darfur-Darfur Dialogue and Consultations" (återkommande möten om försoning) givits tekniskt stöd och rådgivning. Kvinnliga ledare har utbildats i bland annat fredsbyggande och förhandlingsteknik. Ledare för väpnade grupper har erhållit utbildning om betydelsen av kvinnors rättigheter. Lokala organisationer och fredscentra har fått finansiellt stöd. Drygt 650 religiösa och politiska ledare, domare, advokater, socialarbetare, samt kvinnoledare i Darfur har utbildats i mänskliga rättigheter. Dessutom har 10 radioprogram producerats och sänts, vilka haft cirka 1,5 miljoner lyssnare.³

Resultat av stöd till förbättrad medborgarservice

Stödet till *Capacity Building Trust Fund (CBTF)* har haft som huvudsakligt mål att: *förbättra Södra Sudans regerings kapacitet att förbättra servicen för medborgarna genom en effektiv styrning av dess resurser.*

Sidas bedömning, som delas av andra givare och övriga intressenter, är att CBTF har lämnat ett viktigt bidrag till statsbyggnaden i Södra Sudan. Som instrument har fonden lyckats vara både strategisk och flexibel. Dessa bedömningar bekräftades nyligen av en oberoende översyn.⁴

Fonden hanteras av Joint Donor Team (JDT)⁵, med administrationen förlagd till en privat aktör. Som en av två givarrepresentanter i styrkommittén har Sverige spelat en ledande roll för fondens verksamhet. Sydsudans regering, som är ordförande i kommittén, ger fonden stor prioritet.

Framstegen mot programmets olika mål bedöms som tillfredsställande av givarna.⁶ Några av resultaten är att:

- Det faktiska antalet tjänstemän som finns på regeringens lönelista har kunnat fastställas (22 500 personer mot budgeterade 32 000). Samma sak gäller för de tio delstaterna i Södra Sudan (96 500 mot uppskattade 120 000).⁷
- Lönerna för personal i 49 av 51 regeringsinstitutioner hanteras med hjälp av ett nytt och bättre system som ska försvåra korrupcion och säkerställa att rätt lön betalas ut i rätt tid. På samma vis hanteras lönen för 96 549 anställda i 250 av 341 institutioner i de tio delstaterna i Södra Sudan. Alla tio delstaterna lever upp till kravet att de ska ladda ner sina löneuppgifter varje månad till en säker webbplats där de sammanställs för regeringens övervakningskommitté. Drygt 250 löneutbetalare har utbildats och de flesta institutioner kan hantera sina månatliga löner utan hjälp av internationella experter.⁸
- Finansministeriets roll som ledande i framtagandet av Sydsudans övergripande utvecklingsplan för de kommande tre åren har stärkts. Därtill har ministeriet givits stöd genom en ekonomisk rådgivare som analyserar frågor rörande skulder, valuta, samt nationella tillgångar och dess fördelning.⁹

Sektorn fredsbyggande och demokratisering är på senare tid det mest omfattade samarbetsområdet för Sida och är nära kopplad till den politiska dialogen kring fredsavtalets genomförande och den övergripande utvecklingen i landet. De största insatserna har varit stöden till de allmänna valen 2010 (50 miljoner kronor under 2009) samt till folkomröstningen om Södra Sudans självbestämmande (50 miljoner kronor under 2010).¹⁰ Omfattande demokratiska processer var viktiga delar av fredsavtalet.

¹ "Sudan Country Programme 2008–2011 Building Capacities for Gender Equality in Governance and Protection of Women's Right in Sudan (Third Progress Report to the Government of Sweden)", January–December 2010 s.14–15.

² "Sudan Country Programme 2008–2011 Building Capacities for Gender Equality in Governance and Protection of Women's Right in Sudan (Third Progress Report to the Government of Sweden)", January–December 2010, s.9–10.

³ "Sudan Country Programme 2008–2011 Building Capacities for Gender Equality in Governance and Protection of Women's Right in Sudan (Third Progress Report to the Government of Sweden)", January–December 2010, s.10–13.

⁴ Rajan Soni, Annual Programme Review – Capacity Building Trust Fund Phase II, 2011.

⁵ Joint Donor Team (JDT) är ett innovativt givarsamarbete mellan Danmark, Nederländerna, Norge, Kanada och Storbritannien och Sverige kring en gemensam biståndsrepresentation i Södra Sudan.

⁶ På målnivån under det långsiktiga målet följs insatsen upp på prestationsnivå.

⁷ Government of Southern Sudan Capacity Building Trust Fund, "Annual Report 2010 1 February 2010–31 December 2010 CBTF Phase II", Februari 2011, s.11.

⁸ "Annual Report 2010 1 February 2010–31 December 2010 CBTF Phase II", s.11.

⁹ "Annual Report 2010 1 February 2010–31 December 2010 CBTF Phase II", s.12.

¹⁰ Den slutliga rapporteringen från stödet till folkomröstningen har ännu inte inkommit, varför den inte kan redovisas här.

Tabell 2. Övergripande statistik för utvalda insatser inom sektorn, tkr

Namn på insatsen	Sidas utbetalt totalt i insats	Sidas andel av insats, %	Tidsperiod	Samarbetspartner
Stöd till val och demokratiska processer ¹	50 000	8	200906–201212	UNDP
Stöd till demobilisering, avvärning och återintegrering ²	45 000	10,5	200901–201112	UNDP
Stöd till kvinnors rättigheter och kapacitetsbyggnad för jämställdhet ³	45 000	38 ⁴	200901–201206	UN Women
Capacity Building Trust Fund (CBTF) ⁵	23 965	14	201006–201206	Holland/JDT

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem.

1 Sidas ekonomi- och planeringssystem LIS 101x avräkningskonto 155010 Sudan – insats 52100014 Sudan Election Support UNDP 2009–2011.

2 Sidas ekonomi- och planeringssystem LIS 101x avräkningskonto 155010 Sudan – insats 52100013 DDR Sudan UNDP 2009–2010.

3 Sidas ekonomi- och planeringssystem LIS 101x avräkningskonto 155010 Sudan – insats 52100011 UN Women Sudan 2009–2011.

4 Sverige är den största enskilda givaren och den enda som ger icke-öronmärkt programbaserat stöd så kallat "core support".

5 Sidas ekonomi- och planeringssystem LIS 101x avräkningskonto 155010 Sudan – insats 52100032 CBTF 2010–2011.

Förutom ovan nämnda insatser har stöd även lämnats till UNDP:s strategiska partnerskap för demokratisk samhällsstyrning och rättssektorreform (UNDP-SP), samt till FN-missionens radiostation Miraya FM¹.

Resultat av dialogarbetet

I genomförandet av samarbetsstrategin har den biståndsrelaterade dialogen fokuserats på ökad respekt för kvinnors rättigheter. I dialog med sudanesiska motparter och det internationella samfundet har jämställdhet varit ett prioriterat område. Sverige har haft en ledande roll för denna fråga.

Det har visat sig svårt att föra dialogen utifrån en resultatstyrd och strukturerad plan, vilket medför att direkta samband med de ovan redovisade insatsresultaten inte kan påvisas.

Sverige tog initiativ till samtal om mänskliga rättigheter tillsammans med övriga EU-länder i Human Rights Forum som leds av FN och Khartoumregeringens "Advisory Council for Human Rights". Samtalen med regeringen i Khartoum har avbrutits, men motsvarande fora och samtal har nu etablerats i Juba.

I Södra Sudan har Joint Donor Team (JDT), där Sverige ingår, varit en viktig samarbetspartner till regeringen i biståndsfrågor. De viktigaste frågorna har rört biståndsprioriteringar, social service, kapacitetsutveckling och förvaltningsreform.

Ett påtagligt resultat av dessa samtal med Södra Sudans regering var det så kallade "Juba Compact", som var det första ramverket för ömsesidigt ansvarsutkrävande mellan regeringen och givarsamfundet.²

1 Miraya FM drivs av Fondation Hirondelle, "Fondation Hirondelle-Independent information for peace, economic development and democracy", 2010, s.1–2.

2 "Juba Compact" åtar sig regeringen att genomföra långtgående reformer, bland annat för förbättrad offentlig finansiell styrning, och givarna ställer i utskikt stöd till dessa reformer, samt till kapacitetsutveckling. GoSS & Development Partners, "Juba Compact between the Government of Southern Sudan and Development Partners", 2009, s.1–4.

Sverige har genom engagemanget i Capacity Building Trust Fund (CBTF) aktivt kunnat driva frågor som kapacitetsutveckling, förvaltningsreformer och kampen mot korruption.

Analys och bedömning i relation till sektormålen

Sidas bedömning är att möjligheterna att uppnå sektormålen till fullo under strategiperioden är begränsade, även om resultat har uppnåtts inom de enskilda insatserna.

Den främsta anledningen till att målen inte uppnås fullt ut är avsaknaden av politiskt ansvarstagande för de demokratiska reformer som var en del av fredsavtalet. Många resultat, inte minst i norr, har snarare uppnåtts trots att motparten varit ointresserad av eller motarbetat reformer.

Därtill har kampen mot korruption inte prioriterats av de politiska ledningarna i Khartoum och Juba. De har inte heller prioriterat att beivra de grova kränkningar av mänskliga rättigheter som säkerhetsstyrkorna gjort sig skyldiga till.

Som tidigare nämnts konstaterade EU:s valövervakningsmission att valen i april 2010 inte höll internationell standard för demokratiska val. Valen bojkottades av oppositionen i norr.

Det är dock viktigt att ta fasta på de resultat som de ovan nämnda biståndsinsatserna har uppnått, som visar på att Sverige har lämnat värdefulla bidrag till sektormålen. Enligt en extern utvärdering bidrog stödet till valen till en demokratisering av landet trots att de genomfördes i en svår miljö.³ Valet var därtill en viktig del av fredsavtalet och det höga deltagandet, som underlättades av det internationella samfundet, var en framgång.

3 Antonina Ortega, Mohamed Asaad, "Evaluation of the Support to the Elections and Democratic Processes Project", 2010, s.24–25.

En påtaglig framgång var särskilt kvinnors höga deltagande, cirka 60 procent av väljarna var kvinnor.¹

Valstödet och givarsamordningen i anslutning till det bidrog starkt till att underlätta genomförandet av folkomröstningen om Södra Sudans självständighet i januari 2011.

Sveriges omfattande och långsiktiga stöd till de sudanesiska kvinnorörelserna, genom samarbetet med UN Women, har byggt kapacitet hos enskilda organisationer, akademiska centra och tankesmedjor, kvinnliga politiker samt hos nyckelfunktioner inom statsförvaltningen. Det är i linje med FN:s resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Denna ökade kapacitet har möjliggjort de resultat som redovisats ovan.

Efter inbördeskriget var kapaciteten hos administrationen i Södra Sudan närmast obefintlig. Sedan dess har stora framsteg gjorts vad gäller statsbyggnad. Kapacitetsbristen inom regeringen och dess förvaltning är fortfarande en mycket stor utmaning och hämsko för utveckling.

Kapacitetsutvecklingen försvårades länge av att regeringen inte förmådde utforma en policy och handlingsplan, samt av att givarstödet länge var splittat och kortsiktigt. Inför självständigheten utarbetade dock regeringen planer för kapacitetsutveckling, Capacity Building Trust Fund (CBTF) och tillhörande dialog med regering har spelat en viktig roll inom området och bidragit till framsteg.

9.2.2 Stöd för påtagliga fredsvinster inom det sociala området

Mål:

- *Existerande utvecklingspotential utnyttjas för att bryta cirklar av marginalisering och konflikt.*
- *De fattigas perspektiv och behov integreras.*
- *Förbättrad harmonisering och vidareutvecklat samarbete mellan multilaterala, bilaterala och enskilda organisationer samt de statliga sektorprogrammen.*

Relaterat till målen fäster samarbetsstrategin för Sudan stor vikt vid förbättrad hälsa och sjukvård: ”Fokus för svenska insatser ska inriktas mot en välfungerande hälsoservice av god kvalitet för hela befolkningen samt hälsofrämjande och förebyggande program”.²

Resultat av stöd till återuppbyggnad

Sverige har stött återuppbyggnad och utveckling i Sudan genom Världsbankens *Multi-Donor Trust Fund (MDTF) 2005–2012*³. Insatsens huvudsakliga mål är att ge stöd till återuppbyggnad och utveckling i Sudan, med fokus på tidig återuppbyggnad och långsiktig utveckling för att stödja att Sudan når millennieutvecklingsmålen på ett samordnat och effektivt sätt.

De två fonderna, en nationell och en för Södra Sudan, skulle utgöra det främsta instrumentet för det internationella samfundets stöd till fredsavtalets genomförande efter inbördeskrigets slut. Brist på ledarskap hos regeringen och Världsbankens svaga administration och styrning av programmet ledde till förseningar och lägre resultat. Detta medförde att fondernas roll som en samordnande huvudkanal för biståndet minskade. Detta har bidragit till att stödet till grundläggande hälsa och sjukvård i Sudan varit mindre effektivt än förväntat.

Sidas bedömning är att fonderna MDTF-N och MDTF-SS inledningsvis inte varit effektiva och att deras bristande kapacitet krävt att kompletterande fondmekanismer etableras.

Tack vare ett aktivt påverkansarbete genom Joint Donor Team, som representerar de största givarna⁴ i den södra fondens styrelse, har fonderna sedan 2010 blivit effektivare och resultaten är tydligare. Bland de många resultat⁵ som har uppnåtts märks bland annat att:

- I Södra Sudan har mer än 2,5 miljoner människor fått ökad tillgång till medicinska förnödenheter.⁶
- I Södra Sudan har sjukhusutrustning levererats till drygt 1 200 sjukhus och kliniker.⁷
- En miljon preparerade sängnät mot malarispridning och 10 miljoner vattenbehandlingspiller har delats ut i Södra Sudan, liksom 250 000 mediciner och utrustning mot malaria och diarré.⁸
- Renoveringsarbeten har avslutats på 71 vårdinrättningar utav 99 planerade på uppdrag av det sydsudanesiska hälsoministeriet.⁹

3 Världsbankens övergripande projektdokument för de två fonderna innehöll inga uppföljbara målformuleringar. Dessa skulle finnas inom det stora antal projektförslag av olika omfattning och inriktning som beviljades finansiering. I Världsbankens resultatrapportering kopplas tyvärr inte de uppnådda resultaten till de planerade målbilderna i de olika projekten.

4 Danmark, Holland, Kanada, Norge, Storbritannien och Sverige.

5 Resultatexemplen är valda med hänsyn till strategins fokus på hälsosektorn. De multi-sektoriella fonderna delfinansierade även utbyggnad av skolväsendet i Södra Sudan, en valutareform, en folkräkning och olika infrastrukturprojekt.

6 World Bank-MDTF, "Turning the Corner 2009 Annual Report-Sudan Multi-Donor Trust Fund for Southern Sudan", 2010, Sudan, s.5.

7 PWC, "Monitoring Agent Report-Southern Sudan Multi Donor Trust Fund (MDTF-SS)", 2011, Mauritius, s.9–10.

8 "Turning the Corner 2009 Annual Report-Sudan Multi-Donor Trust Fund for Southern Sudan", 2010, Sudan, s.8.

9 PWC, "Monitoring Agent Report-Southern Sudan Multi Donor Trust Fund (MDTF-SS)", 2011, Mauritius, s.10.

1 European Union Election Observation Mission to Sudan, "Election Observation Mission to Sudan-Executive and Legislative Elections 2010, Final report", 11–15 April 2010, s.1.

2 Regeringskansliet, *Samarbetsstrategi för utvecklingsarbetet med Sudan januari 2008–december 2011*, 2008, s.7.

- I norra Sudan har preparerade sängnät delats ut till över 100 000 hushåll för minskad spridning av malaria. Andelen födslar som övervakas av personal med hälsobakgrund ökat med 30 procent tack vare tillkomsten av 180 hälsostationer och utbildning av 1 900 personer inom hälsosektorn.¹

Resultat av stöd till grundläggande social service

Efter inbördeskriget uppvisade södra Sudan bland de lägsta levnadsstandardindikatorerna i världen, till exempel vad gäller mödradödlighet. Detta motive- rade satsningen på det sociala området med fokus på hälsa. Inom hälsosektorn var länge de av Världsbanken administrerade Multi-Donor Trust Funds (MDTF) de dominerande kanalerna.

Sverige har under strategiperioden varit bland de sju största bilaterala givarna. I likhet med andra givare, lämnade Sverige bidrag till fonderna ovan mellan 2005 och 2008. På grund av den långsamma utbetalningstakten kommer fonderna att fortsätta att finansiera aktiviteter till mitten av 2012. Förseningarna har bidragit till att andra kompletterande mekanismer har övervägts. Sida har strävat efter att fortsätta använda ett begränsat antal givargemensamma lösningar.

Basic Services Fund-Interim Arrangement (BSF-IA) 2010–2011 har blivit det viktigaste finansieringsinstrumentet för att stödja erbjudandet av grundläggande hälso- och sjukvårdstjänster i södra Sudan i stället för MDTF.

Sveriges stöd till BSF-IA syftar till att öka befolkningens tillgång till ett basutbud av tjänster inom primärutbildning, primärhälsovård samt vatten och sanitet på ett hållbart vis i Södra Sudan.

BSF-IA, som administreras av en privat aktör, ökar täckningen av grundutbudet av bland annat hälso- och sjukvårdstjänster och förväntas stötta tillgången till dessa tjänster.

En fortsatt utmaning är bredden i basutbudet av hälso- och sjukvårdstjänster som gör det svårt att prioritera de knappa personal- och materialresurserna. Personal- och materialbrist innebär även begränsningar i vårdkvaliteten.

Ett generellt problem i BSF-IA är bristen på tillförlitlig statistik, något man arbetar med att förbättra inom ramen för programmet (till exempel genom stärkandet av det nationella ”Health management information system”).

BSF-IA betraktas överlag som en i högsta grad framgångsrik fond som på ett effektivt sätt möjliggjort

tydliga resultat framförallt inom hälsa och undervisning. Bland de konkreta resultat som uppnåtts kan man notera att under programperioden för BSF-IA (juni 2010–december 2011) har:

- 750 förlossningar genomförts i hälsocentraler/kliniker med hjälp av utbildade barnmorskor.
- 100 kliniker och hälsocentraler uppförts/återuppbbyggs genom programmets försorg.
- 1 035 förlossningar genomförts på hälsocentraler eller kliniker med hjälp av så kallade Community Midwives (med viss grundläggande barnmorskeutbildning).
- 16 397 förlossningar genomförts assisterade av så kallade Traditional Birth Attendants (TBAs) i hemmet.²

Resultat av stöd för minskad mödra- och barnadödlighet

Sverige har stött FN:s befolkningfond (UNFPA) i arbetet med att minska mödra- och barnadödligheten. Många av de planerade aktiviteterna har inte gått att genomföra med hänvisning till den svåra säkerhetssituationen i området och UNFPA:s svaga personella kapacitet i Södra Sudan.

Stödet till insatsen var på 30 miljoner kronor under åren 2008–2011, men endast cirka fem miljoner kronor hade använts vid utgången av 2010.

Sidas bedömning är att projektets måluppfyllelse är låg. Därför har diskussioner förts mellan UNFPA, hälsoministeriet och Sida om hur dessa allvarliga brister kan åtgärdas, samt om projektet bör omformuleras eller avslutas i förtid.

Sida har utifrån detta beslutat att fasa ut projektet i linje med en arbetsplan som UNFPA formulerat. I planen finns en tydlig prioritering av projektaktiviteter som bedöms som rimliga att genomföra givet UNFPA:s nuvarande kapacitet.

Inga fler utbetalningar görs till UNFPA.

Några av de resultat som ändå uppnåtts är att:

- Nödvändiga mediciner och utrustning för mödrahälsovård till ett värde av drygt en miljon kronor har inköpts och distribuerats till utvalda hälsocentraler.
- 96 ”barfota-barnmorskor” har fått en 18-månadersutbildning och ytterligare 110 påbörjade utbildningen under 2010.
- Omkring 30 läkare, barnmorskor och sjuksköterskor har utbildats i hiv-preventiva metoder.
- UNFPA har stärkt kompetensen inom hälsoministeriet genom att placera en senior internationell

¹ World Bank-MDTF, ”Turning the Corner 2009 Annual Report-Sudan National Multi-Donor Trust Fund”, 2010, Sudan, s.6–9.

² Email korrespondens mellan Sida och Fond Manager för Basic Services Fund South Sudan. (Den slutliga rapporten för BSF-IA är i skrivande stund ännu inte tillgänglig.)

barnmorskerådgivare på direktoratet för omvårdnad och förlossningsvård.¹

Totalt har stöd getts till åtta insatser under strategiperioden.

Resultat av dialogarbetet

Dialogen inom sektorn har framför allt ägt rum i Södra Sudan där Joint Donor Team (JDT) har spelat en avgörande roll, även i samtal med multilaterala aktörer.

JDT var en framstående aktör i processen att stödja framtagandet av den sydsudanesiska utvecklingsplanen.²

JDT har även varit drivande i arbetet att ta fram en hälsostrategi (2011–2015) som är central för att utveckla ett fungerande hälsosystem. Strategin är det dokument som Sveriges och andra givares stöd kommer att byggas utifrån. Sida bedömer att arbetet med att ta fram policyn har bidragit positivt för att uppnå sektormålet om att samarbetet mellan olika aktörer inom den sociala sektorn i Södra Sudan ska utvecklas.

Bristen på ledarskap hos regeringen och Världsbankens svaga administration bidrog till försenade eller uteblivna resultat och en urholkning av de fonder som använts som huvudkanal för biståndet.

Såsom representant för de största givarna och ”co-chair” av MDTF:s styrelse spelade JDT en avgörande roll i dialogen med Världsbanken. Dialogen resulterade i förbättringar i fondens verksamhet från och med 2010, vilket bland annat resulterade i högre utbetalningstakt till beviljade projekt. Även Sverige och de andra givarna har deltagit i samtalet med Världsbanken om MDTF i olika fora.

1 United Nations Population Fund, ”UNFPA Southern Sudan Programme – Reduction of Maternal and Neonatal Mortality and Morbidity in Southern Sudan Progress Report October 2009–September 2010”, 2010, s.2.

2 South Sudan Development Plan 2011–2014, som inte har lanserats ännu.

Analys och bedömning i relation till sektormålen

Mot bakgrund av ovan redovisade resultat är det Sidas bedömning att det svenska stödet har bidragit till att människor som lever i fattiga och konflikt-drabbade områden har kommit att åtminstone öka fredsvinster, inte minst i form av att tillgången till hälsoservice ökat.

Sektormålen är formulerade på ett sätt som har gjort dem svåra att operationalisera, samt rapportera uppfyllelse av. Diskussionen kring målen har ytterligare försvårats på grund av avsaknad av statistik och kvantifierade målbildindikatorer i många av samarbetspartnerns insatsdokument.

Hälsosystemet i Södra Sudan kollapsade under kriget och internationella enskilda organisationer har sedan dess stått för huvudparten av hälso- och sjukvården. I Södra Sudan står enskilda organisationer för 86 procent av hälso- och sjukvårdsförsörjningen och betalar tre fjärdedelar av vårdpersonalens löner.

Samordningen mellan de enskilda organisationerna och det ökade fokuset på att stärka hälsomyndighetens institutioner bidrar dock till att det humanitära stödet börjar övergå i utvecklingsinsatser.

Sida bedömer att organisationernas arbete är ett viktigt steg i riktning mot att skapa ett oberoende och betydligt mer självstyrande sydsudanesiskt hälsoministerium på samtliga administrativa nivåer. Sida bedömer även att steg tagits för att bygga upp ett bättre fungerande offentligt hälsovårdssystem.

Den givargemensamma fonden, MDTF, har lämnat viktiga bidrag i det avseendet. Även fonden för att tillgodose grundläggande social service, Basic Services Fund-Interim Arrangement (BSF-IA), har avsevärt bidragit till förbättrad hälsa och sjukvårdsservice i Södra Sudan.

Inom det sociala området har det svenska stödet, i kombination med insatser från bland annat JDT, bidragit till utarbetandet av en hälsopolicy. Detta ger

Tabell 3. Övergripande statistik för utvalda insatser inom sektorn¹, tkr

Namn på insatsen	Sida utbetalt totalt i insats	Sidas andel av insats, %	Tidsperiod	Samarbetspartner
Multi-Donor Trust Fund (MDTF) ²	380000	14	200511–201206	Världsbanken
Basic Services Fund (BSF) ³	80000	23	201002–201202	DFID
Minskning av mödra- och barna-dödlighet och sjuklighet i Södra Sudan ⁴	10000	80 ⁵	200811–201212	UNFPA

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem.

1 Sidas ekonomi- och planeringssystem LIS 108 avräkningskonto 155010 Sudan.

2 Sidas ekonomi- och planeringssystem LIS 101x avräkningskonto 155010 Sudan – insats 21000367 Multi Donor Trust Funds – Sudan.

3 Sidas ekonomi- och planeringssystem LIS 101x avräkningskonto 155010 Sudan – insats 52100038 BSFIA Health 2010–2011.

4 Sidas ekonomi- och planeringssystem LIS 101x avräkningskonto 155010 Sudan – insats 52100001 UNFPA Sudan.

5 Det avtalade beloppet på 30 miljoner kronor motsvarade 80 procent av den totala kostnaden.

en bra grund för framtida förbättringar och ytterligare samordning mellan olika multilaterala, bilaterala och civilsamhällesaktörer inom sektorn.

9.3 Analys i relation till övergripande mål i samarbetsstrategin

Utvecklingssamarbetet med Sudan har i stor utsträckning kommit landets fattiga och utsatta befolkning till del. Sidans bedömning är att det svenska utvecklingssamarbetet har bidragit till många viktiga resultat i en synnerligen svår miljö. Det har bidragit till att uppfylla sektormålen och det övergripande målet, trots många problem och brister i enskilda insatser.

Det internationella samfundets stöd har bidragit till att freden hållit – även om inte fredsavtalet genomförts till fullo – och att det blev en fredlig delning av landet i enlighet med folkomröstningens tydliga resultat.

Den främsta utmaningen för att nå målen har varit Sudans och Södra Sudans bristande politiska prioritering för att fullt ut genomföra fredsavtalets demokratiska reformer. Bristerna i kapacitet att genomföra förändringar, både bland sudanesiska institutioner och många multilaterala aktörer, har varit en försvårande faktor.

Genomförandet av utvecklingssamarbetet sker i en svårarbetad miljö. Det medför att kostnaderna för genomförandet av bistånd i Sydsudan och Sudan är relativt höga. De främsta orsakerna är de pågående interna konflikterna med tillhörande säkerhetsproblem, mycket bristfällig eller avsaknad av infrastruktur, högt kostnadsläge och inflation. Dessa utmaningar innebär bland annat att FN och andra internationella organisationer har svårigheter att rekrytera kompetent personal. Inom vissa insatser har privata aktörer använts för att administrera projekt och program. Detta bedöms ha ökat effektiviteten bland annat genom förbättrad kontroll och resultatrapportering.

9.4 Övergripande slutsatser och lärdomar

Goda resultat har uppnåtts inom ett antal insatser, trots stora utmaningar och svårigheter. Det har dock varit svårt att få genomslag på sektornivå på grund av den mycket låga utvecklingsgraden och svåra fattigdomen efter kriget.

I konfliktländer som Sudan är det viktigt med ett långsiktigt engagemang för att kunna stödja och påverka processer och program för att uppnå ännu bättre resultat på sektornivå.

Insatser behöver anpassas till den föränderliga kontexten och en flexibilitet behöver finnas inom främst långsiktiga insatser. I flera fall fastställer samarbetsstrategin för Sudan såväl mål som vägen för att uppnå målen, det vill säga val av insatser och samarbetsparter. Detta har gjort det svårt att flexibelt anpassa utvecklingssamarbetet till förändrade förutsättningar.

En hög grad av risktagande är befogat i situationer som i Sydsudan, givet betydelsen av att stödja en fredlig utveckling av några av världens mest konflikt-drabbade och fattiga områden. Som riskhantering bör Sverige bland annat bidra till att kapaciteten för konfliktanalyser hos genomförare av program och inom FN-systemet utvecklas.

Fonder som administrerats av konsultföretag har varit bland de bäst fungerande, så det följer inte med nödvändighet att FN-organ tar på sig ansvaret för att administrera och genomföra samfinansierade insatser.

Korruptionsrisker ska beaktas i planering och uppföljning av allt stöd samt tas upp i dialogen för att påverka olika delar av det sudanesiska samhället.



Med stöd från Sida arbetar Tanzania med att ansluta områden på landsbygden till det nationella elnätet. Det leder till både höjd levnadsstandard och minskade koldioxidutsläpp. Fauzina, kvinnan på bilden, jobbar på Zanzibar, där Sida också bidragit till att förbättra elförsörjningen.

Foto: Johan Bergqvist

10. Tanzania



10. POSITIV TREND FÖR LÅNGVARIG SAMARBETSPARTNER

Tanzania är ett av de länder som Sverige ger generellt budgetstöd till. Det har gett staten förutsättningar för att ta större ansvar för utvecklingen i landet. I stort sett samtliga flickor och pojkar går nu i skolan och fler har fått tillgång till hälsovård och el. Utvecklingen i Tanzania är på många områden positiv och Sverige har bidragit till ett aktivt anti-korruptionsarbete. Det krävs dock åtgärder för att säkerställa att tillväxten i högre grad kommer fattiga till del.

HISTORIK

Sveriges utvecklingssamarbete med Tanzania sträcker sig tillbaka till självständigheten 1961. Efter en längre period av misslyckad ekonomisk politik inledde Tanzania 1986 en gradvis övergång till marknadsekonomi och genomförde omfattande reformer av ekonomin. 1992 infördes flerpartisystem vilket under senare år lett till att oppositionen varit både synlig och effektiv i parlamentet. Tillväxten började öka i början av 1990-talet. Men trots en genomsnittlig tillväxt på mellan sex och sju procent under 2006–2011 är Tanzania fortfarande ett av världens fattigaste länder. Nio av tio tanzanier lever på mindre än 1,25 dollar per dag.

10.1 Generella utvecklingstrender och svenska mål

Satsningar på att förbättra utbildning och hälsa har lett till att livet blivit bättre för många människor i Tanzania, även om den ekonomiska fattigdomen fortfarande är utbredd.

Tanzanias befolkning ökar snabbt. Det är en förklaring till att den relativt höga ekonomiska tillväxten (i spannet sex till sju procent per år) inte lyckats förbättra människors ekonomi speciellt mycket. En annan är att tillväxten framför allt skett i andra sektorer än de som skapar arbetstillfällen för de människor som lever i fattigdom.¹

Det övergripande målet för utvecklingssamarbetet med Tanzania under strategiperioden 2006–2011 har, liksom för allt svenskt bistånd, varit att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.²

Sverige ska stödja Tanzanias ansträngningar att främja:

- *en effektiv, transparent och ansvarig stat med kapacitet att erbjuda medborgarna offentliga tjänster,*
- *ett civilt samhälle som både kan bevaka statens skyldigheter och främja politiskt deltagande, en demokratisk kultur samt rättssäkerhet, och*
- *en stark privat sektor som skapar tillväxt och arbetstillfällen för de fattiga.*

Strategin anger att det svenska utvecklingssamarbetet ska förknippas med rättighetsperspektivet, det vill säga frågor som rör till exempel mänskliga rättigheter, rättssäkerhet och deltagande.³ Jämställdhet och hiv och aids identifieras som viktiga dialogfrågor.

Det samlade stödet under strategiperioden omfattar cirka 4,5 miljarder kronor. Det generella budgetstödet har utgjort den enskilt största sektorn, följt av demokrati och mänskliga rättigheter, energi och forskning (Tabell 1). Det svenska stödet till utbildning har sedan 2007 huvudsakligen gått via det generella budgetstödet.⁴ Även stöd på områdena marknadsutveckling och hälsa (med fokus på hiv och aids) har varit betydande.⁵

Sidas arbete i Tanzania innehåller en kombination av stora insatser som ofta går genom myndigheter, mindre samarbeten med enskilda organisationer och stöd till privata sektorn.

3 Samarbetsstrategin slår fast att svenskt utvecklingssamarbete ska förknippas med rättighetsperspektivet i dialog med såväl tanzaniska partner som andra givarpartner. Den politiska dimensionen av fattigdom (mänskliga rättigheter, rättssäkerhet, deltagande) ska genomsyra den svenska utvecklingsdialogen.

4 Resultat för utbildningssektorn redovisas i avsnittet om generellt budgetstöd. Kompletterande stöd har även getts till enskilda organisationer, till utbildningssektorn på Zanzibar samt mindre omfattande stöd till specifika studier och forskningsprojekt.

5 Dessa områden redovisas inte i sak i denna resultatbilaga som, i enlighet med instruktion för rapporteringen, fokuserar på de tre största insatserna inom de tre största sektorerna av samarbetet.

1 DP Poverty Monitoring Group, *Briefing on the preliminary results of the 2007 Household Budget Survey*, 2008, s. 8.

2 Strategin omfattade ursprungligen perioden 2006–2010, och har förlängts ett år.

Tabell 1. Utvecklingssamarbetet med Tanzania 2006–2011 fördelat på sektor, tkr

Sektor	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
GBS	300000	350000	425000	390000	315000	375000	2155000
Demokrati	110602	102297	67672	131538	156554	135233	703896
Energi	77231	91063	197940	35570	89610	100476	591891
Forskning	48744	53207	39944	45865	36053	56250	280063
Utbildning	105667	36974	26982	29639	28901	10750	238913
Hälsa	93202	37926	6047	37848	9594	41348	225965
Marknad	39070	36244	26761	28261	22000	25091	177427
Övrigt	12180	9827	15282	12512	4558	38448	92807
Jordbruk	1496	1093	738	0	0	0	3327
Miljö	4394	544	216	0	0	0	5154
Totalt	792586	719174	806583	711233	662270	782597	4474444

Källa: LIS 108 (AllocationAccount 155020 Tanzania).

Under strategiperioden har samarbetet fokuserats till färre sektorer. Bland annat har samarbetet i sektorn miljö och i delsektorerna kultur och urban utveckling fasats ut.

Under strategiperioden har samarbetet bedrivits genom en kombination av olika biståndsformer, inklusive budgetstöd, stöd till statens reformprogram, projekt- och programstöd som genomförs av myndigheter och stöd till enskilda organisationer och privata sektorn.

10.2 Resultat av budgetstöd och stöd till två sektorer

I detta avsnitt redovisar Sida resultat av budgetstödet till Tanzania och av stödet till de två största sektorerna.

Resultat av dialogarbetet är integrerat i texten nedan och presenteras inte under separata rubriker.

10.2.1 Resultat och bedömning av det generella budgetstödet

Mål: *Stödja genomförandet av Tanzanias egen utvecklingsstrategi för tillväxt och fattigdomsminskning.*

Stödet ska framför allt bidra till att staten blir mer effektiv och kan erbjuda medborgarna offentliga tjänster, vilket är ett av målen med Sveriges samarbetsstrategi.

Budgetstödet i kombination med ökade skatteintäkter har gjort att regeringen har kunnat fördubbla sina utgifter. Tack vare det har regeringen kunnat satsa på en kraftig utbyggnad av utbildning och hälsa och i ökande utsträckning även på vägar, energi, och

jordbruk.¹ Sida bedömer att detta har bidragit till att många människor har fått en bättre livssituation.

Ett ramverk med indikatorer för årlig uppföljning av budgetstödet har etablerats mellan Tanzanias regering och givarna. Vid den senaste budgetstöds genomgången 2011 hade 16 av valda 32 indikatorer uppnåtts. Trenden för huvuddelen av indikatorerna visar en positiv utveckling om än i lägre takt än planerat.²

Statens inhemska intäkter har ökat från drygt tio procent av BNP i början av 2000-talet till 16,2 procent 2008/09, för att därefter minska något under finanskrisen.³ Tillsammans med ett stabilt bistånd, varav cirka hälften i form av budgetstöd, har statens utgifter kunnat expandera från cirka 15 procent av BNP till 27 procent under 2000-talet. Ökningen av statens inhemska intäkter har medfört att biståndets andel av statsbudgeten har minskat under strategiperioden från 37 procent av statens utgifter budgetåret 2006/07 till 33 procent 2009/10.⁴

Förhoppningsvis fortsätter denna positiva trend av minskat biståndsberoende. Avgörande faktorer är dock en fortsatt tydlig satsning på tillväxt, entreprenörskap och den privata sektorns och jordbrukets roll. Det ska kopplas till en fortsatt breddning av skattebasen. På sikt har intäkter från nya gas- och oljefyndigheter stor potential.

1 ITAD, *Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish Development Cooperation with Tanzania 2006–2010, draft*, november 2010, s.15.

2 GBS Development Partners Group, *PAF Implementation Status as of November 2011*, november 2011, s.1–10.

3 USAID, *Tanzania Growth Diagnostic*, Utkast 2011, s.41–43; och World Bank, *Public Expenditure Review*, Utkast april 2011, s.19.

4 World Bank, *United Republic of Tanzania Public Expenditure Review 2010*, April 2011, s.19 och 29; samt Tanzania PER-Macro Group, *Rapid Budget Analysis 2011*, november 2011, s.5 och 7.

Sverige har under perioden 2006–2011 utbetalat 2 155 miljoner kronor i generellt budgetstöd. Det motsvarar närmare en procent av Tanzanias statsbudget under samma period. Ytterligare 13 länder och multilaterala organisationer har bidragit med budgetstöd under perioden. I takt med att Tanzanias skatteintäkter ökat har budgetstödet andel av statsbudgeten minskat från 18 procent till 9 procent de senaste fyra åren.

Tanzanias egen utvecklingsstrategi innehåller tre övergripande målområden:

- Tillväxt och fattigdomsminskning.
- Förbättrad livskvalitet och social välfärd.
- Samhällsstyrning och ansvarutkrävande.

Tillväxt och fattigdomsminskning (Mål 1 i Tanzanias utvecklingsstrategi)

Tanzania har haft sunda statsfinanser under strategiperioden och lyckats ha en stabil makroekonomi trots den globala finanskrisen. Det är ett centralt delmål i utvecklingsstrategin och en viktig princip för budgetstödet.

Stigande globala mat- och oljepriser har dock presat upp inflationen betydligt under 2011, vilket har bidragit till att Tanzania haft en stark tillväxt på mellan sex och sju procent per år. Detta har gett ökade skatteintäkter och bidragit till att staten kunnat satsa på prioriterade områden som till exempel utbildning, hälsa och infrastruktur.¹

Tillväxten har bidragit till att människor har fått det bättre ekonomiskt i storstaden Dar es Salaam och i andra städer. Däremot syns inte effekterna lika tydligt på landsbygden.² Det beror på att tillväxten har varit koncentrerad till sektorer där fattiga inte är anställda, till exempel offentlig sektor och gruv- och utvinningsindustrin snarare än jordbruk. Privat formell och informell sektor beräknas stå för 90 procent av alla nya arbetstillfällen.

För att nå FN:s första millenniemål om fattigdomsminskning år 2015 behöver 770 000 nya produktiva jobb skapas årligen.³ Tyvärr har inte investeringsklimatet förbättrats tillräckligt: Tanzania halkar efter

i globala jämförelser.⁴

Förbättrad livskvalitet och social välfärd (Mål 2 i Tanzanias utvecklingsstrategi)

Utbildningssektorn, som får del av cirka 18 procent av statsbudgeten, visar bättre resultat än de flesta andra sektorer. Fler fattiga flickor och pojkar har fått möjlighet att gå i grundskola och gymnasiet och i viss utsträckning även högre utbildning.

Antalet statliga gymnasieskolor har nästan tredubblats mellan 2005 och 2010 och antalet flickor och pojkar som börjar fjärde året i statliga gymnasieskolor har mer än femdubblats – från färre än 50 000 under 2005 till över 275 000 under 2010.⁵

Satsningen på utökad tillgång till utbildning har dock inte motsvarats av satsningar på kvalitet i undervisningen.⁶ En konsekvens av detta är att en stor del av eleverna saknar kunskaper och färdigheter de förväntas utveckla i skolan.⁷ Dessutom är de regionala skillnaderna i studieresultat stora.

Satsningen på utbildning har inneburit att landet är på god väg att uppnå FN:s andra millenniemål om allmän tillgång till grundskoleutbildning.⁸

Även om ytterligare satsningar är nödvändiga för att höja kvaliteten i skolorna och det finns utrymme för ökad effektivitet så kommer sannolikt millenniemålet att uppnås till en relativt låg kostnad för staten.⁹

Sverige har under strategiperioden varit aktivt engagerat i dialogen i utbildningssektorn och bidragit med finansiering, främst genom det generella budgetstödet. Det svenska stödet har därmed bidragit till den snabba utbyggnaden av tillgången till utbildning, och dialogen har bidragit till att lyfta fram vikten av kvalitet i utbildning.¹⁰

Tanzania har även nått betydande framgångar i att minska dödligheten för spädbarn och barn under fem år. Fler barn har vaccinerats mot mässling och arbetet mot malaria visar betydande framgång. Tanzania kommer sannolikt att uppnå FN:s fjärde millenniemål om minskad barnadödlighet.

Stora utmaningar kvarstår däremot för Tanzania att nå FN:s femte millenniemål om att minska möd-

1 Thornton, Paul (et al.), *Joint Irish Aid and DFID Country Programme Evaluation Tanzania 2004/05–2009/10*, Utkast augusti 2010, s.22–23; samt World Bank, *Public Expenditure Review*, Utkast april 2011, s.24–28.

2 Ministry of Finance and Economic Affairs, *MKUKUTA Annual Implementation Report, 2009/10*, november 2010, s.24; och National Bureau of Statistics, *Tanzania National Panel Survey Report Round 1 2008–2009*, 2010, s.19. Det bör noteras att av de mätningar av inkomstfattigdom som har gjorts under 1991/1992, 2000/2001, 2006/2007 och 2007/2008, så skiljer sig mätmetoden mellan tre första mätningar och den senaste, men att justering har gjorts för av att möjliggöra jämförelse.

3 ILO, *MDG Employment Indicators Tanzanian Analysis*, 2010, s.7.

4 Se < www.doingbusiness.org/~media/tpdkm/doing%20business/documents/profiles/country/TZA.pdf > Tanzania tappade två placeringar i Doing Business Index 2011–2012, från 125 till 127 och ligger nu i närheten av snittet för Afrika Söder om Sahara.

5 National Bureau of Statistics, *Tanzania in Figures 2010*, juni 2011, s.62.

6 Tanzania, *Country Report on the Millennium Development Goals 2010*, juni 2011, s.13.

7 Uwezo Tanzania, *Are Our Children Learning? 2nd Annual Learning Assessment Report Tanzania, 2011*, s.7.

8 Government of Tanzania, *Country Report on the Millennium Development Goals 2010*, juni 2011, s.12–15.

9 World Bank, *Public Expenditure Review 2010, Value for Money in Education*, 2010, s.62.

10 ITAD *Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish Development Cooperation with Tanzania 2006–2010, draft*, november 2010, s.20–21.

radödlighet trots att den minskat betydligt under de senaste fem åren.

Samhällsstyrning och ansvarsutkrävande (Mål 3 i Tanzanias utvecklingsstrategi)

Tanzanias system för offentlig finansiell styrning (OFS) har tydligt förbättrats de senaste 15 åren, och bedöms som relativt starkt även om det fortfarande finns brister.¹ Reformprogrammet för OFS bedömdes i den årliga budgetstödsuppföljningen 2011 som tillfredsställande.

Under strategiperioden har både myndigheten för upphandling och Riksrevisionen förstärkts och ny lagstiftning har ökat självständigheten för dessa, om än inte fullt ut.² Sida bedömer att det svenska stödet till den tanzaniska Riksrevisionen har spelat en viktig roll (se även kapitel 10.2.2). Parlamentet tar även en mer aktiv roll i uppföljning av Riksrevisionens rapporter.³

Korruption uppfattas som ett omfattande problem av en stor majoritet av Tanzanias befolkning.⁴ Ramverket för korruptionsbekämpning har stärkts genom lagstiftning och höjd kapacitet hos institutioner, vilket även visar sig i förbättrade revisioner och ökad efterlevnad av upphandlingsregler. Regeringens anti-korruptionsarbete utvecklas långsamt och anmälningar till anti-korruptionsmyndigheten leder alltför sällan till fällande domar. Den avskräckande effekten av myndighetens insatser är därmed begränsad.⁵ Politiskt ansvar har dock utkrävts med premiärministerns avgång 2008 på grund av korruption.

Under början av 2011 begärde den givargemensamma budgetstödsgruppen att finansministern skulle driva på för mer kraftfulla åtgärder mot korruption. Som följd av dialogen har regeringen förtydligat att samtliga inblandade i en tidigare uppmärksammas korruptionsskandal ska ställas inför rätta. En första fällande dom kom i maj 2011 efter flera år av rättsprocesser. Samtidigt betalades cirka hälften av de försvunna pengarna tillbaka.

Regeringen har även tagit fram en åtgärdsplan för att möta resultatet av en detaljerad korruptionsundersökning där kritik riktas mot flera ministerier. Ett internt arbete för att ta hand om problemen har

inletts inom regeringspartiet.

Budgetstödsdialogen har varit den bäst fungerande mekanismen för dialog med regeringen kring korruption.⁶

10.2.2 Resultat av stöd till samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet⁷

Mål: *En effektiv, öppen och ansvarsfull stat, som kan leverera offentliga tjänster till medborgarna, ett civilt samhälle som kan granska staten och främja ett politiskt deltagande, en demokratisk kultur och rättsstatsprincipen.*

Stöden inom sektorn är särskilt relevanta för målområde tre i Tanzanias utvecklingsstrategi (Samhällsstyrning och ansvarsutkrävande) och bidrar till de två svenska strategimålen om en effektiv stat, och ett stärkt civilt samhälle.⁸ I enlighet med den svenska strategin ska dessutom rättighetsperspektivet genomgå det svenska utvecklingssamarbetet i Tanzania, liksom en genusmedveten dialog i alla insatser.

De tre största insatserna (Tabell 2) motsvarar drygt sex procent av totalt utbetalade medel under strategiperioden (2006–2011) och 37 procent av det totala stödet för demokratisk samhällsstyrning under samma period.⁹

6 Norad, *Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts, Tanzania Country Report*, 2011, s.43.

7 Texten till resultatbilagan producerades under hösten 2011. I slutet av januari 2012 stängdes böckerna för 2011. Av detta följer tre viktiga aspekter på urvalet för demokratiinsatserna:

Urvalet i avsnittet om samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet består av tre program; LAMP, House of Culture och NAO. Dessa var vid urvalstillfället de tre största insatserna vad avser utbetalda medel.

(1) TWAVEZA (32100001) är då böckerna stängts för 2011, med 55 miljoner kronor i utbetald belopp, den näst största insatsen men är inte med i redovisningen av de tre största insatserna. Detta beror på att 30 miljoner kronor betalades ut av Sida den 11 november 2011, alltså efter det att urvalet för redovisningen gjordes.

(2) LGRP (51170091 och 32010083) är med sina totala utbetalningar (om 60,443,668 kronor) större än de två valda programmen House of Culture och NAO. I likhet med ovan beror detta på att 20 miljoner kronor betalades ut för LGRP den 13 december 2011, efter det att urvalet för redovisningen skett.

(3) Det enda programmet som vid tidpunkten för urvalet hade högre volym än det då minsta av tre utvalda program, var District Development Programme (32010067). Sida valde dock bort District Development Programme då det var en replikering – i andra distrikt – av det redan valda LAMP-programmet. Sida ville med detta uppnå en balanserad redovisning av reformfrågor på såväl lokal- som central nivå.

8 I strategirapporten för 2011 förtydligades dessa mål till ett mål för sektorn som lyder "En effektiv, öppen och ansvarsfull stat, som kan leverera offentliga tjänster till medborgarna, ett civilt samhälle som kan granska staten och främja ett politiskt deltagande, en demokratisk kultur och rättsstatsprincipen".

9 De tre programmen fördelas på sju insatser i Sidas PLUS-system varigenom en av de tre största enskilda insatserna är täckta. Däremot är de tre programmen, mätt i utbetald volym under de avtalsperioder som varit giltiga under strategiperioden, de tre största och har därför valts ut i enlighet med instruktionen för objektivt urval: 32010133 och 32010054 (LAMP), 32100016 (House of Culture), och 32010085, 32000067 och 32010053 (NAO). Undantaget är District Development Programme (32010067) som var en replikering av LAMP i andra distrikt och med högre total volym än House of Culture och NAO men ändå med lägre volym än LAMP.

1 De Renzio, Paolo [et al.], *Does donor support to public financial management reforms in developing countries work?*, april 2011, s.10–11.

2 Public Financial Management Working Group Tanzania, *2009 Public Financial Management Performance Report on Mainland Tanzania*, november 2010, s.35–36 och 42–43 samt Bofin, Peter [et al.], *Desk Report: How effective is institutional oversight in Tanzania? An examination of accountability institutions*, 2011, s.vii.

3 Bofin, Peter [et al.], *Desk Report: How effective is institutional oversight in Tanzania? An examination of accountability institutions*, 2011, s.41.

4 United Republic of Tanzania, *National Governance And Corruption Survey 2009 Report Volume 2: Households Survey*, 2011 [s. 11–12].

5 Bofin, Peter [et al.], *Desk Report: How effective is institutional oversight in Tanzania? An examination of accountability institutions*, 2011, s.35–36.

Resultat av stöd till decentralisering och lokal demokrati

Stödet till Land Management Program (LAMP) hade som övergripande mål att bidra till minskad fattigdom och till att naturresurserna utnyttjades bättre. Stärkande av lokal demokrati och rättighetsperspektivet var centrala verksamhetsmål.

Verksamheten bedrevs i 95 utvalda byar i tre distrikt – Singida, Kiteto-Simanjiro och Babati. Arbetet inriktades på att förbättra den offentliga servicen och att öka deltagandet i planeringsprocesser på distrikts- och bynivå. Syftet var att öka deltagarnas inkomster, förbättra jordbruket och skötseln av boskap, öka jämställdhet mellan kvinnor och män och förebygga spridningen av hiv.

Programmet har resulterat i flera tydliga förbättringar för målgruppen, bland annat:¹

- Distriktsmyndigheter har fått stärkt kapacitet för finansiell styrning vilket bidragit till att distrikt, kommuner och byar fått ökade resurser från regeringen.²
- Viltvård i Burunge-distriktet ger inkomster från turism vars användning fördelas enligt uppgjorda planer. Byråds ansvarar för hur medlen fördelas och redovisas.³
- Vattenkommittéer i till exempel Singida-distriktet är registrerade hos Vattenministeriet och använder medlemsavgifter för att investera i sina vattenunderhållssystem.⁴
- Stärkt produktivitet inom jordbruk och boskapskötsel.⁵
- Ökade inkomster överlag för befolkningen i berörda byar.⁶
- Stärkt deltagande på gräsrotsnivå.⁷
- Byar som sköter en skog i Suledo-distriktet skördar skogsresurser på ett hållbart sätt och investerar en del av överskottet i byns utveckling.⁸
- Målgruppen för folkbildning i landrättigheter och markanvändning utvidgades från 95 till 325 byar.⁹
- Direkta effekter på både hushålls och individers rätt till mark och försörjningsmöjligheter.¹⁰

1 PEM Consult, *Final Evaluation of LAMP 2002–2007*, januari 2008.

2 PEM Consult, *Final Evaluation of LAMP 2002–2007*, januari 2008, s.2. Local Government Reform Programme (LGRP) innehåller både en 'local government capital grant' och en 'local council capacity-building grant', vilka de berörda distriktsmyndigheterna fått ökad tillgång till genom LAMP-projektets resultat, liksom sektorspecifika utvecklingsmedel (jordbruk, infrastruktur, hälsa mm) som fördelas efter bedömning av den lokala kapaciteten att hantera planering, budget, uppföljning och redovisning.

3 PEM Consult, *Final Evaluation of LAMP 2002–2007*, januari 2008.

4 PEM Consult, *Final Evaluation of LAMP 2002–2007*, januari 2008.

5 PEM Consult, *Final Evaluation of LAMP 2002–2007*, januari 2008.

6 PEM Consult, *Final Evaluation of LAMP 2002–2007*, januari 2008.

7 Ibid, s.2. "Due to successes in these areas the population have [sic!] experienced a very significant improvement in their standard of living."

8 PEM Consult, *Final Evaluation of LAMP 2002–2007*, januari 2008.

9 PEM Consult, *Final Evaluation of LAMP 2002–2007*, januari 2008.

10 PEM Consult, *Final Evaluation of LAMP 2002–2007*, januari 2008.

Sidas bedömning är att LAMP framgångsrikt skapat förbättringar för fattiga kvinnor och män i berörda distrikt och byar vad gäller stärkta rättigheter, demokratiskt inflytande och ökade inkomster.¹¹ Kapaciteten att planera och genomföra projekt med ökat deltagande från befolkningen har höjts i by- och distriktsråd, vilket stärkt deltagarna och ökat hållbarheten i hanteringen av naturresurser i byarna.¹²

Resultat av stöd till att etablera ett nationellt kulturhus

Stödet till att bygga *House of Culture* syftar till att stärka yttrandefriheten i Tanzania genom att främja ökad tillgång till det nationella museet för alla och bidra till ett forum för kommunikation och yttrandefrihet runt den tanzaniska kulturen av i dag och genom historien.¹³ Bygget inleddes under förra strategiperioden som en del av en samlad kultursatsning. När kulturstödet fasades ut valde Sverige att ändå fullfölja byggnationen.

Svenskt stöd har med andra ord gått till att bygga kulturhuset. Det ska fungera som komplement till det nationella museet. Huset kommer att fungera som en bas för Dar es Salaams kulturliv med sin ljudstudio, scen och kapacitet att anordna utställningar. Sida bedömer att förutsättningarna att attrahera och att ta emot fler besökare har förbättrats.

Resultat av stöd till Tanzanias revisionsmyndighet

Revisionsverksamheten på Tanzanias revisionsmyndighet, *National Audit Office (NAO)*, har under det senaste decenniet genomgått en omfattande kvalitetsreform. När samarbetet med Sverige inleddes 2003 saknade NAO lagrum i form av revisionslagstiftning. Den årliga finansiella revisionen fokuserade på verifieringskontroll, utan institutionell självständighet eller ett robust internt regelverk. Effektivitetsrevision genomfördes inte. Revisionsrapporterna var dessutom som regel kraftigt försenade.¹⁴

Mot denna bakgrund inleddes ett långsiktigt samarbete mellan NAO och Riksrevisionen i Sverige, med en total finansiering under 2003–2011 på omkring 80 miljoner kronor, varav 50 miljoner från Sida. Under samma period erhöll NAO betydande

11 Ibid, s.2.

12 Orgut AB, *Securing Sustainability of LAMP Initiatives, Final Report 2008–2010*, oktober 2010, s.14.

13 Stödet till byggandet av kulturhuset ingick ursprungligen (tidigare strategiperiod) som en del av en bredare kultursatsning, med huvudsaklig fokus på att främja en levande kulturverksamhet och bevarande av kulturarv i landet, som en viktig del av främjande av demokratiska värderingar och en demokratisk kultur. Övriga delar av kultursamarbetet fasades ut under början av strategiperioden.

14 Se också Swedish National Audit Office, *Institutional Support to the National Audit Office of the United Republic of Tanzania, Risk Assessment Report*, september 2002 (section 1.2), för en beskrivning av läget 2002.

Tabell 2. Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, tkr

Program	Sidas bidrag	Sidas kostnadsandel, %	Tidsperiod	Samarbetsparter
LAMP II + avslut	180 169	100	2002–2010	Distriktsmyndigheter
House of Culture	53 734	86	2005–2011	National Museum
National Audit Office	50 049	58%	2003–2011	NAO + Riksrevisionen

Källa: LIS 108 (Allocation Account 155020 Tanzania) samt Sample for Results Analysis TANZANIA.xls.

parallellt stöd från framför allt Världsbanken, men också en rad andra givare.¹

Programmet har bland annat bidragit till:

- Införandet 2008 av en revisionslagstiftning som bland annat gav NAO större, men inte full, självständighet än tidigare samt krav på risk- och väsentlighetsbaserad revision i enlighet med den standard som utfärdats av International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).²
- Fullständigt genomförande av årlig revision 2009/2010 i enlighet med NAO:s INTOSAI-baserade manual och elektronisk dokumentation, vilket innebär att den påfallande ambitiösa målsättningen till stor del uppnåts.³
- Införande av effektivitetsrevision som hittills producerat sju rapporter. Rapporten om mödrahälsovård fick 2010 pris som bästa revisionsrapport av African Organisation of English-Speaking Supreme Audit Institutions (AFROSAI-E).⁴

NAO:s generellt positiva utveckling har konstaterats i flera rapporter.⁵ Parlamentet tar en mer aktiv roll i uppföljning av NAO:s rapporter, men genomslaget av revisionerna – i form av åtgärder på lämnade rekommendationer – är ännu svagt.⁶

Analys och bedömning i relation till sektormålet

Sida bedömer att insatser inom sektorn överlag har uppnått avsedda resultat.⁷

Samhällsstyrningen förbättras, om än långsamt.⁸ Tanzania är i ett afrikanskt perspektiv rankad som en av de bästa utförarna av reformer för förbättrad samhällsstyrning.⁹

Stödet till NAO bedöms som framgångsrikt och har tydligt bidragit till ett starkare ansvarsutkrävande av regeringen även om fortsatta utmaningar kvarstår kring agerande på revisionskommentarer.

Resultaten från LAMP visar hur lokala myndigheter stärkts och därmed mer effektivt kunnat leverera tjänster till medborgare på ett transparent och inkluderande sätt. Erfarenheterna från LAMP har tagits till vara i det fortsatta myndighetssamarbetet genom decentraliseringsprogrammen *Local Government Reform Programme (LGRP)* och *Local Government Development Grant (LGDG)*, vilka båda är viktiga inom sektorn.

1 Det är fortfarande oklart för ambassaden hur mycket som NAO egentligen fått från andra givare. En begäran har gjorts till NAO att få ta del av dess årliga finansiella rapporter. När dessa inkommer kan denna uppgift ges och styrkas.

2 Riksrevisionens långtidskonserter var instrumentella i framtagandet och acceptansen för lagstiftningen. Bland annat tog konsulterna fram underlagen och var med i arbetet att utveckla lagtextförslaget. Samtidigt var trycket från det internationella givarsamfundet mycket starkt för lagstiftningen. Det är inte en överdrift att påstå att NAO-programmet var avgörande för att lagen kom till 2008. Se SIPU International, *Evaluation of the First Phase of the SNAO/Sida Institutional Capacity Building Project with the National Audit Office of Tanzania (NAODP)*, maj 2008, s.49.

3 Se till exempel National Audit Office Development Project, *Overall Progress Report for July 2010–June 2011*, s.14. Samtliga årliga revisionsprocesser under denna period genomfördes i enlighet med den manual som projektet tagit fram (NAO Regulatory Audit Manual) och som uppfyller internationell standard. Resultatet återspeglar måltuppfyllelse i förhållande till programmets mål. Målet för fas I fram till 2008 var att ta fram en INTOSAI-baserad manual och förbereda arbete i ett processbaserat system för elektronisk dokumentation, TeamMate. Målet för fas II fram till 2011 var att lansera manualen och TeamMate för tillämpning i NAO:s årliga revision. Se till exempel *Project Document NAODP Phase II March 2008–June 2011*, s.53. Det är oklart i vilken utsträckning revisionsprocesserna täcker all offentlig verksamhet. En rapport från 2011 konstaterar att denna uppgift saknas och det är väl känt att vissa myndigheter och institutioner inte täcks av den årliga revisionen, till exempel vissa som säkerhetsklassats. Se Peter Bofin och Daniel Kobb, *Tanzanian Institutions of Accountability: A Review and Assessment*, januari 2011, s.11.

4 Se till exempel National Audit Office Development Project, *Overall Progress Report for July 2010–June 2011*, Oktober 2011, s.14–15. Bakom NAO:s produktion av 7 rapporter ligger ett långsiktigt arbete inom projektet att utveckla effektivitetsrevisionen. Produktionen och nämnda pris bör därför ses som en effekt av projektet trots att det är en kvalitativ prestation av NAO.

5 Se till exempel Public Financial Management Working Group (PEFA), 2009 *Public Financial Management Performance Report on Mainland Tanzania*, November 2010, s.57. Enligt PEFA och dess indikator PI-26 för "scope, nature and follow-up of external audit" har NAO:s revisionsverksamhet förbättrats från D+ till B under perioden 2005–2010. Det representerar en 25-procentig kvalitetshöjning på en skala dåligt till bra på fem år, och som till stor men absolut inte uteslutande del kan attribueras till det svensksfinansierade projektet.

6 Genomslaget av NAO:s revisionsverksamhet är problematiskt mot bakgrund av att den mest vanligt förekommande revisions slutsatsen är att rekommendationer från tidigare år inte genomförs. Se till exempel UWAZI/TWAWAZA, *If Findings are Ignored, Why Audit? Lessons from Five Years of Local Government Audits*, Policy Brief TZ.03/2011E, s.3. NAO konstaterar i sitt årliga uttalande 2011 att dess iakttagelser och rekommendationer till stor del ignoreras av regering och berörda myndigheter. Se NAO, *Annual General Report of the Controller and Auditor General on the Audit of the Financial Statements of the Central Government for the Year Ended 30th June 2010*, Mars 2011 (sid XXIV): "Most of the recommendations issued in the previous year's General Report of the Central Government were not responded to, which is an indicator of the Government lacking seriousness in implementing those recommendations."

7 ITAD, *Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish Development Cooperation with Tanzania 2006–2010*, December 2010, s.16–18.

8 World Bank Institute Governance Index (www.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#select Tanzania); Mo Ibrahim Index (www.moibrahimfoundation.org/en/media/get/20111009_2011-East-Africa.pdf), s.11.

9 Inge Amundsen, *Support for Parliaments – Tanzania and Beyond*, CMI Report 2010:8, s.9.

Dock går implementeringen, liksom andra regeringsledda reformer, långsamt.

En rad andra svenska insatser har varit betydelsefulla för resultaten av det svenska utvecklingsarbetet. Bland dem finns till exempel programmet ”*Deepening Democracy in Tanzania Programme*”, som drivs av FN:s utvecklingsprogram (UNDP)¹, och stödet till fria, rättvisa och trovärdiga val 2010.² Ett flertal stöd har dessutom bidragit till att stärka det civila samhället, inte minst relaterat till påverkansarbete för mänskliga rättigheter och ökat deltagande på lokal nivå.³

Tanzania saknar grundläggande lagstiftning för att säkerställa pressfrihet, men har i praktiken en för Afrika relativt hög grad av pressfrihet. Inskränkningar i pressfriheten har minskat över åren, men i samband med valet 2010 begränsades ett par redaktioners möjlighet att verka fritt.⁴

Sverige har under delar av strategiperioden delat ordförandeskapet i arbetsgruppen för god samhällsstyrning och har i dialogen betonat mediefrihet och rätt till information, vilket regeringen inkluderat som prioriteringar i den nya utvecklingsplanen MKU-KUTA II.

Sverige har även bidragit till att mänskliga rättigheter förts upp på arbetsgruppens agenda. Ojämlig fördelning av resurser liksom budgettransparens har också betonats, vilket har lett till att regeringen börjat vidta åtgärder i dessa frågor.⁵

Sida bedömer att det är kombinationen av stöd till myndigheter och enskilda organisationer som har lett till att genomslaget av det svenska biståndet blivit bra.

Långsiktigheten i samarbetet med myndigheter för att stödja nödvändiga reformprogram – som decentraliseringsreformen – bedöms ha bidragit till kontinuitet där erfarenheter och lärdomar från till exempel LAMP-projektet kunnat fångas och vidareutvecklas på nationell nivå genom projekten LGRP och

LGDG. Även kombinationen av en aktiv dialog om mänskliga rättigheter och anti-korruption (till exempel inom ramen för budgetstödsdialogen och sektordialoger) och finansiellt stöd till strategiska enskilda organisationer har varit effektiv.

10.2.3 Resultat av stöd till energisektorn

Mål: Öka andelen av landets befolkning med tillgång till tillförlitlig och kostnadsmässigt överkomlig elektricitet från 8 procent 2006 till 15 procent år 2011.

Stödet bidrar till målområde 1 i Tanzanias utvecklingsstrategi (Tillväxt och fattigdomsminskning) samt till de två svenska samarbetsstrategimålen om en effektiv stat och en stark privat sektor.⁶

Bland de insatser som Sverige stödjer finns både investeringar i landsbygdsenergi med kapacitetsstöd till genomförande parter och stöd till privatsektorinitiativ för förnybar energi.

Det svenskfinansierade samarbetet domineras av fem projekt för landsbygdselektrifiering som inleddes under föregående strategiperiod men som huvudsakligen genomfördes under nuvarande period.⁷

Det sammantagna beloppet för stöd till elförsörjning på landsbygden under strategiperioden 2006–2011 utgör knappt 46 procent av de totala utbetalningarna inom sektorn.⁸ Inom ramen för de tre största programmen har nästan 345 miljoner kronor betalats ut.⁹ Dessa tre program motsvarar 7,5 procent av de totalt utbetalade medlen under perioden och 58 procent av det totala stödet för sektorn.¹⁰

1 Margie Cook (et al), *Deepening Democracy in Tanzania Programme – Terminal Evaluation*, Oktober 2010, s.6–8.

2 Ana Barradas (et al), *Preliminary Findings of the Elections Support Project (ESP)*, november 2011, s.16–17 och 19.

3 Se till exempel TechttopConsult Ltd, *Evaluation of the Legal and Human Rights Centre, 3-year operational plan 2007–2009*, Oktober 2009 (sid vii); Kazi Services Ltd, *Mid-term Review of the Second Phase of the Tanzania Press Clubs Project*, Augusti 2009 (sid 33); Kazi Services Ltd, *Mid-Term Review of the Programme Strategy*, March 2010, s.3–4; John Letai, *PINGO's Forum, End of Project Evaluation Final Report*, Oktober 2010, s.4; samt AMKA Consult Consortium Ltd, *Report on the Mid-Term Review of Forum Syd's Social Accountability Program in Tanzania (SAPT)*, oktober, s.iii. Stödet till organisationen Legal and Human Rights Centre har dessutom ökat informationen om mänskliga rättigheter, vilket bidragit till lagändringar som stärkt respekten för mänskliga rättigheter. Även mänskliga rättighetsövervakare och barfotajurister har etablerats över hela landet. Se TechttopConsult Ltd, *Evaluation of the Legal and Human Rights Centre 3-year Operational Plan, 2007–2009*, oktober 2009, s.29–32, och www.humanrights.org.tz/?page_id=1217.

4 Reporters Without Borders: http://en.rsf.org/spip.php?page=imprimer_articulo&id_article=35868.

5 ITAD, *Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish Development Cooperation with Tanzania 2006–2010*, December 2010, s.27.

6 Dessa mål har i den svenska strategirapporteringen förtydligats i enlighet med Tanzanias fattigdomsstrategi som en ökad andel av landets befolkning med tillgång till tillförlitlig och kostnadsmässigt överkomlig elektricitet, från 8.2 procent 2006 till 15 procent år 2011 (ursprungligen 20 procent men sedan nedjusterat). Samarbetsstrategin lägger också speciell vikt vid tillförlitlig kraftförsörjning för industrin och tjänstesektorn.

7 Sedan 2010 ges stödet genom korgfinansiering för Rural Electricity Fund som samordnar alla nya investeringar på landsbygden.

8 Denna uppgift inkluderar krediten för Makambako-Songea [168 miljoner kronor] som betalats ut av Sida men som ännu inte lämnat Riksgäldskontoret för lokalt genomförande.

9 De tre programmen fördelas på sju insatser i Sidas PLUS-system varigenom även de tre största (påbörjade) insatserna är täckta i enlighet med instruktion för objektivt och enhetligt urval: 32010041, 32010038, 32010039, 32010043 och 32010121 (landsbygdselektrifiering), 32000044 [Rural Energy Fund] och 32000094 [Zanzibar reservenergi]. Den enskilt största insatsen är nämnda kredit för Makambako-Songea som faller utanför urvalet för rapportering genom att programmet ännu inte genomförts med någon svensk finansiering.

10 Exklusive de medel som betalades ut för de fem projekten för landsbygdselektrifiering under 2002–2005 (70 692 tkr).

Resultat av stöd till elförsörjning på landsbygden

De fem projekt som Sverige stödjer för elförsörjning på landsbygden har en gemensam målsättning: att skapa en tillförlitlig elförsörjning för hushåll, företag och institutioner på landsbygden.

Sammantaget hade dessa projekt resulterat i 8 265 nya anslutningar till elbolaget TANESCO i de aktuella distrikten fram till 2009. Bland dem finns såväl hushåll som skolor, kliniker och företag. Det överträffar målsättningarna med minst fem procent.¹ Anslutningarna har – om inte helt så åtminstone delvis – kunnat ersätta elproduktion från dieselgeneratorer.

Genom svensk finansiering subventionerades arbetet med anslutningarna med drygt 80 procent under projektperioden för att underlätta anslutningar specifikt för fattigare hushåll.² I avvaktan på en planerad utvärdering är det oklart hur anslutningarna fördelas mellan olika hushållskategorier, institutioner och företag.³ Det är därför för tidigt att bedöma i vilken utsträckning ökad tillgång till el lett till fattigdomsorienterad tillväxt.

En slutsats är dock att fattigare hushåll inte har råd att ansluta sig till elnätet.⁴ Hushållen betalar motsvarande 500 US dollar för att koppla sig till elnätet, vilket är en ganska hög investeringkostnad. En månatlig användning av el motsvarande 50 kilowattimmar ligger på mindre än 5 US dollar. Lägre anslutningskostnader skulle göra det möjligt för många fler hushåll att få tillgång till el, vilket på sikt har stor poten-

tial att göra nytta för såväl enskilda hushåll som för samhällsekonomin i stort.⁵

Sida bedömer att anslutningarnas bärkraft delvis kan ifrågasättas. Med otillräcklig elproduktion, frekventa strömavbrott och voltstörningar begränsas fördelarna för hushåll, institutioner och företag.

Sedan 2010, det vill säga efter att de redovisade projekten avslutats, ger Sverige stöd till elförsörjning på landsbygd via fonden *Rural Energy Fund (REF)*. Fonden samordnar alla nya investeringar på landsbygden. 20 000 hushåll, institutioner och företag på landsbygden beräknas nås med nya anslutningar till elnätet.⁶ Hittills har 41 totalentreprenadkontrakt för att bygga ut elnätet ingåtts och flera förberedande studier om mindre vattenkraftverk, biogas och solenergi har genomförts.

Hindren för att nå målen är framför allt de höga kostnaderna för att ansluta sig till nätet och den låga kapaciteten för kraftproduktion. Fler privata initiativ och småskaliga lösningar vid sidan om det nationella elnätet är nödvändiga.

Resultat av stöd till reservenergi på Zanzibar

Projektet har sin bakgrund i att energiförsörjningen till Zanzibar ströps genom att den uttjänta elkabeln från fastlandet gick sönder i slutet av 2009. Behovet av tillfälligt genererad el blev akut. Sverige, Norge och Storbritannien finansierade därför upphandlingen och installationen av 21 dieselgeneratorer med en sammantagen kapacitet på 25 megawatt.⁷

Generatorerna producerade tre megawatt under 2010 samtidigt som den aktuella elkabeln tillfälligt reparerades och den reguljära energiförsörjningen kunde återupptas, om än på skakig grund. Den fortsatta reservkapaciteten är dock osäker på grund av otillräckliga resurser för att driva och underhålla generatorerna.

Detta är en fortsatt fråga för uppföljning och dialog med myndigheterna på Zanzibar och det lokala energibolaget ZECO, inklusive behovet av högre

1 Uppgiften om faktiska uppkopplingar är hämtade från ITAD, *Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish Development Cooperation with Tanzania 2006–2010, draft*, november 2010, s.83 och 86, vilken i sin tur bygger på TANESCOs årsrapport från 2009, och som sammanfattningsvis konstaterar att projekten levererat enligt plan och intention. Uppgiften stämmer också på ett ungefär med projektens separata slutrapporter, trots att dessa anger ett högre antal uppkopplingar i exempelvis Simanjiro, Makambako och Ukerewe, vilket speglar att antalet faktiska uppkopplingar är rörligt över tid. När infrastrukturen, med ledningar och sub-stationer etablerats, kan nya hushåll och institutioner koppla upp sig som kunder till TANESCO i princip obegränsad omfattning. Uppgiften om minst 5 procent fler anslutningar i förhållande till operativa målsättningar bygger på projektavtal och slutrapportering. För Simanjiro har till exempel 1 285 anslutningar redovisats i förhållande till målsatta 875, och för Makambako 3 397 i förhållande till planerade 3 300. Se TANESCO, *Project No. PC/118/2003, Rural Electrification Project in Serengeti Districts*, maj 2008, sid 9 och 17; TANESCO, *Project No. PC/118/2003, Rural Electrification Project in Urambo District*, februari 2007, s.3, 9–10; TANESCO, *Draft Final Project Report "Rural Electrification of Principal Centres and Villages in Ukerewe District"*, mars 2011, s.10–11; TANESCO, *Makambako Substation and Network Expansion in Njombe District*, maj 2008, s.9; TANESCO, *Sida Financed Projects 2009 Annual Report*, s.1.

2 Den subventionerade anslutningskostnaden var omkring 300 kronor för två-fas och 600 för tre-fas. Dessutom gav TANESCO ett ettårigt uppskov med betalning. Efter projektens avslut upphörde den svenskfinsierade subventionen att gälla, vilket innebär att kostnaderna för nya anslutningar ökade femfalt.

3 Sidas program för landsbygdselektrifiering planerades för utvärdering 2010 [se Sidas utvärderingsplan 2010] men sköts upp [på grund av personalskiften och omorganisation] och kommer istället att genomföras 2011.

4 Vilket är en slutsats som drogs av den strategiövergripande utvärderingen. Se ITAD, *Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish Development Cooperation with Tanzania 2006–2010, draft*, november 2010, s.81. Själva elkonsumtionen, efter anslutning, är subventionerad av TANESCO till en kostnad som är lägre än för den alternativa energikonsumtionen av till exempel fotogen och batterier för lamplys, radio och mobiltelefonladdning: 50 kilowatt per månad kostar knappt tre kronor enligt TANESCOs aktuella prislista.

5 Projektet i Simanjiro och Ukerewe blev 2,2 miljoner kronor dyrare på grund av förseningar, och projektet i Serengeti var tvunget att utnyttja den avtalade delbudgeten för oförutsedda avgifter på 15 procent, omkring 7,5 miljoner kronor, av samma skäl. TANESCO:s anslutningskostnad per hushåll uppskattas av en utvärdering vara dubbelt så hög som genomsnittskostnaden för fem år sedan, men det är likafullt oklart i vilken utsträckning TANESCO:s avgifter i sig speglar bristande effektivitet i det svensk-finansierade programmet. Se ITAD, *Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish Development Cooperation with Tanzania 2006–2010, draft*, november 2010, s.86. En högre grad av anslutning skulle därför potentiellt kunna sänka programmets styckkostnader, omkring 25 000 kronor givet nuvarande anslutningsgrad, vilka är relativt höga givet bland annat förseningar i genomförande och relaterade merkostnader.

6 Av 42 miljoner, som är den uppskattade totala befolkningen i Tanzania, bor 80 procent på landsbygden. Fondens mål för ökad elektrifiering från 2,5 procent till 5 procent innebär att runt 840 000 människor ska få tillgång till moderna energikällor.

7 Sida, *Assessment Memo: Zanzibar Energy Crisis – Emergency Generators of 25 MW*, Göran Haag, 23 Februari 2010, s.3.

Tabell 3. Energi, tkr

Program	Sidas bidrag	Sidas kostnadsandel, %	Tidsperiod	Samarbetsparter
Landsbygdselektrifiering	208 448	100	2002–2011	TANESCO
Rural Energy Fund	104 249	N/A	2010–2011	REF
Reservenergi Zanzibar	32 101	100	2010	ZECO

Källa: LIS 108 (Allocation Account 155020 Tanzania) samt Sample for Results Analysis TANZANIA.xls.

elavgifter för att få kostnadstäckning.¹

Den nya elkabeln från fastlandet beräknas vara klar 2013. Då löper avtalet om generatorerna ut och givarna och Zanzibar kommer att fatta beslut om användningen av generatorerna.

Analys och bedömning i relation till sektormålet

Sektormålet med energiproduktion har uppnåtts medan målet med ökad tillgång till el kan ifrågasättas på grund av beräkningsmetoden. Svenskt stöd på energiområdet har bidragit till att fler människor, institutioner och företag har fått tillgång till elektricitet, framför allt på landsbygden.²

För Tanzanias landsbygd som helhet har andelen med tillgång till el ökat från 1 procent 2003 till 2,5 procent 2010.³ Det innebär att ungefär 63 000 nya hushåll har fått tillgång till el och att antalet kommer öka ytterligare som ett resultat av REF.⁴

Sida bedömer därför att de projekt som finansieras av Sverige kan ha bidragit med upp till cirka 20 procent av alla nya anslutningar på landsbygden mellan 2006 och 2009. Mellan 10 och 15 procent av dessa kom till tack vare de 5 projekt Sverige finansierade fram till 2009.⁵

Samtidigt är leveransen av el inte tillförlitlig. För energisektorn som helhet är kapaciteten långt under efterfrågan. Investeringar i kraftgenerering och trans-

mission inom sektorn är låga i förhållande till behoven och flaskhalsar inom planering och upphandling bromsar utbyggnaden.

Genom ett gemensamt fokus på anslutning i fem distrikt på den tanzaniska landsbygden över en lång tidsperiod har de svenskfinansierade programmen kunnat bidra till att människor fått bättre tillgång till el.

Stödet till elförsörjning på landsbygden visar tydligt att resultat inte alltid kan förväntas under en avtalsperiod, utan att följeffekter kan ses även flera år efter att insatsen avslutats.

Erfarenheterna visar även att investeringar måste kopplas till dialog och stöd till reformer för att vara effektiva. Givargruppen bedriver en aktiv dialog för höjda eltariffer, som ger täckning för produktionskostnaden, men minskade anslutningskostnader, för att möjliggöra för fattiga att ansluta.

Det är också tydligt att de svaga energimyndigheterna, med liten förmåga till strategisk planering, allvarligt försämrar Tanzanias möjligheter att uppnå en bärkraftig energiproduktion. Ökad kapacitet vad gäller planering, uppföljning och offentlig finansiell styrning är kritiska faktorer för en förbättrad energisituation i landet.⁶

10.3 Analys i relation till övergripande mål i samarbetsstrategin

Redovisningen ger exempel på att det svenska stödet under strategiperioden har bidragit till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, vilket var det övergripande målet för arbetet. Det har också bidragit till att främja en stark stat, ett stärkt civilsamhälle och framväxten av en stark privat sektor, som var de tre delmålen.

Resultaten är inte enbart positiva, bland annat på grund av förseningar. Sidas bedömning är dock att genomförandet är på rätt spår och att positiva resultat även kan ses på sektornivå.

1 Ingvar Spanne, *Monitoring Report 4, Zanzibar Emergency Generation Project*, maj 2011, s.1.

2 Bedömning av målet (i Tanzanias utvecklingsstrategi, också återspeglat i ambassadens resultatmatris) för nationell anslutning till elnätet (från 8 procent till 20 procent) är inte möjlig att göra mot bakgrund av att den rapporterade uppgiften om 14,5 procent anslutning 2010 inte stämmer trots att den är en del av PAF-uppföljningen. En ökning från 8 procent till 14,5 procent innebär totalt 330 000 nya anslutningar, och dessutom huvudsakligen under endast ett par år 2007–2008. Tanzania har helt enkelt inte denna kapacitet, se *Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish Development Cooperation with Tanzania 2006–2010, draft*, ITAD, november 2010, s.80. Dessutom skulle en sådan ökning innebära att endast en femtedel varit till förmån landsbygdsbefolkningen. Som noterades i ambassadens strategirapport vilar dessa data på osäker rapportering och oklara kriterier, vilket också är ett problem som konsekvent lyfts i sektordialogen.

3 I förhållande till det nationella målet om tre procent tillgång till elektricitet på landsbygden 2010. Se Resultatmatrisen för Tanzania 2008–2011.

4 Denna uppgift är rimlig givet att det totala antalet nya anslutningar, inklusive i städer med markant högre genomsnittlig köpkraft, uppskattats till 80 000 under treårsperioden 2006–2008.

5 Detta rimmar också med slutsatsen i *Joint Evaluation of Swedish Country Strategy Tanzania Draft Final Report*, ITAD, november 2010, s.83, som anger andelen till 20 procent men med ett implicit antagande om att hälften av alla nya anslutningar skett på landsbygden.

6 Ministry of Energy and Minerals, *Final Report on Joint Energy Sector Review for 2009/2010*, November 2010 (sid 47), och *Ministry of Energy and Minerals, Final Report on Joint Energy Sector Review for 2010/2011*, september 2011, s.53.

De resultat som redovisats här gäller framför allt de två första delmålen i strategin. Det tredje målet – att bidra till en stark privat sektor – har främst främjats i sektorn marknadsutveckling, som inte ingått bland de sektorer som redovisats i denna rapport. Det är dock värt att nämna att flera enskilda svenskstödda insatser inom sektorn visar på goda resultat.¹

Som framgår av tidigare avsnitt har Tanzania en stark tillväxt och en växande privat sektor. Tillväxten har dock inte gynnat arbetskraftsintensiva sektorer och nödvändiga förändringar för att främja investeringar har uteblivit eller går långsamt. Det medför att Tanzania halkar efter i globala jämförelser.

Sida bedömer att dialogarbetet har varit ett viktigt verktyg för att uppnå resultat. Dialogen har bedrivits på flera nivåer: på insatsnivå, inom ramen för sektorarbetsgrupper, i budgetstödsgruppen och som en del av ambassadens politiska dialog. Dialogen har – utöver sektorspecifika frågor – genomgående fokuserat på främjande av rättighetsperspektivet, jämställdhet och under senare år även på anti-korruption. Däremot har Sverige inte, trots att det identifierades som fråga i samarbetsstrategin, betonat hiv och aids i dialogen och integreringen av dessa frågor har varit mindre effektiv.²

En oberoende utvärdering noterar att Sverige haft en konstruktiv och effektiv dialog och att Sverige har uppvisat skicklighet i att hantera partnerskap och sociala kontakter.³ Sverige framhävs som en partner med förtroende hos Tanzanias regering och som en konstruktiv partner för organisationer i civila samhället.⁴

Några exempel på resultat av dialogarbetet är:

- Sårbara gruppers situation har lyfts i den sektorrelaterade dialogen och civilsamhällesorganisationer som arbetar med utsatta barn, och har särskilt fokus på våld mot barn, har fått finansiellt stöd.
- Barns rättigheter på Zanzibar har särskilt lyfts i dialogen (genom ambassadören i nära samverkan med bland annat Rädda Barnen och Zanzibar Legal Services Centre som båda får svenskt stöd),

vilket starkt bidrog till att Zanzibar Children's Act antogs augusti 2011.

- Dialogen kring jämställdhet har bidragit till en mer systematisk och könsuppdelad rapportering från forskningsinsatserna.

Sida bedömer att dialogen mellan Tanzanias regering och internationella givare har förbättrats under det senaste året efter att tidigare varit ansträngd till följd av svaga resultat. Givarna har sänkt nivåerna på generell budgetstöd och fallit tillbaka till ökad detaljstyrning och mer projektstöd, vilket skapar frustration. På sektornivå finns det många exempel på konstruktiv dialog, men för givare som inte leder någon grupp har avståndet till tanzaniska motparter ökat.

Sidas erfarenhet är att dialogen genom budgetstödsprocessen har fyllt den viktigaste rollen för dialog kring övergripande utvecklingsfrågor. Budgetstöds-givarna har en effektiv samordning och har etablerade kanaler till regeringen. I de olika sektorgrupperna och tematiska grupperna har budgetstöds-givare oftast en ledande roll i dialogen.

Majoriteten av de insatser som har redovisats, inklusive budgetstödet, bedöms som rimligt kostnads-effektiva. Flera orsaker gör det dock omöjligt att härleda resultat direkt till ett svenskt stöd och därmed att bedöma kostnadseffektiviteten av den svenska insatsen.

10.4 Övergripande slutsatser och lärdomar

Det svenska stödet har bidragit till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Tanzania är ett av få länder i världen där den flerdimensionella fattigdomen är markant lägre (65 procent av befolkningen) än den inkomstrelaterade fattigdomen.⁵ Det tyder på att satsningarna på utbildning och hälsa som budgetstödet bidragit till, kunnat bidra till förbättrade levnadsvillkoren.⁶

Utvecklingsutmaningarna är fortsatt stora i Tanzania och trots den höga årliga tillväxten har den inkomstrelaterade fattigdomen generellt inte minskat.

Tanzania har på många sätt goda förutsättningar. Landet är rikt på naturresurser och har stor potential för turism. Säkerhetsläget är stabilt och det geografiska läget ger landet goda förutsättningar att vara en viktig handelsnod i regionen.

Ett flertal faktorer begränsar Tanzanias möjligheter att utnyttja sin fulla potential, såsom korruption, bris-

1 Som exempel kan noteras att i juni 2011 hade totalt 936 643 män, kvinnor och företag fått tillgång till finansiella tjänster genom Financial Sector Deepening Trust, varav 532 308 var kvinnor och ungdomar. Tanzanias snabba befolkningsstillväxt på 3 procent gjorde att den relativa andelen män, kvinnor och företag som inte använder någon typ av finansiella tjänster ändå ökade från 54 till 56 procent. Se FSDT, *Purpose and Output Measures and Targets 2009–2014*, Augusti 2011, och FinScope/FSDT, *FinScope Survey 2009*, mars 2010, s.1. Projektet EPOPA har nått 24 000 bönder och indirekt uppskattningsvis 180 000 människor och resulterat i 2,3 miljoner US dollar i totala inkomster från försäljning av organiska produkter, vilket innebär premium i form av 390 000 US dollar för bönderna, samt ett totalt exportvärde på 6,1 miljoner US dollar. De ökade inkomsterna översteg vida kostnaderna för programmet. Se EPOPA, *Organic Exports – A way to a Better Life?*, 2008, s.33.

2 ITAD, *Joint Country Evaluation of the Strategy for Swedish Development Cooperation with Tanzania 2006–2010, draft*, november 2010, s.126–127.

3 Ibid, s.100.

4 Ibid, s.103.

5 UNDPs flerdimensionella fattigdomsindex innehåller ett flertal dimensioner av fattigdom som hälsa, utbildning och levnadsstandard. Se vidare UNDP, *Human Development Report 2011*, s 172.

6 United Nations Development Programme, *Press Release: Tanzania Makes Moderate Progress in Human Development*, november 2010, s.1.

tande ägarskap och kapacitet, samt bristfällig hantering av naturresurser och klimatförändringen. Andra faktorer inkluderar otillförlitlig tillgång till energi, bristfälliga transportsystem och dålig tillgång till finansiella tjänster. Efter de allmänna valen 2010 syns även tendenser till ökade politiska spänningar.

Sida bedömer att reformerna för decentralisering, förbättrat investeringsklimat och stärkt offentlig styrning går framåt, men alltför långsamt.

Tanzania markerar tydligt att jordbruk och tillväxtskapande investeringar har hög prioritet. Tanzanias ökade handel och samarbete med BRICS-länderna – inte minst Kinas ökande investeringar i Tanzania – är faktorer som inverkar på utvecklingssamarbetets roll och dynamik.¹ Tanzania markerar tydligt att tillväxtskapande investeringar har hög prioritet. En svensk inriktning som tydligt betonar att fattiga män och kvinnor ska bidra till och dra nytta av tillväxt bedöms även fortsättningsvis som mycket relevant.

Övriga slutsatser och lärdomar:

- Tillgången till olika verktyg och stödformer har bidragit till ett effektivt genomförande av strategin. Genom budgetstödet har Sverige till exempel effektivt kunnat bidra till att främja Tanzanias övergripande utveckling och aktivt kunnat verka för en stabil makroekonomisk utveckling, korruptionsbekämpning och förbättrad offentlig finansiell styrning.
- Ett utvecklingssamarbete som innehåller en kombination av insatser inom ett område ger bättre resultat. Enstaka projekt, även om de är lyckade, riskerar att få sämre genomslag.
- Erfarenheterna visar på vikten av att fortsätta arbeta för reformer och förbättrade ramverk, till exempel vad gäller decentralisering, ökad transparens och ett förbättrat affärsklimat. Resultaten från energisektorn visar tydligt att investeringar får mindre effekt utan ett fungerande institutionellt ramverk där energimyndigheten har kapacitet att strategiskt planera och genomföra verksamhet (inklusive rätt modell för prissättning). Reformarbete som omfattar såväl långsiktigt samarbete med myndigheter som strategiska aktörer i civila samhället och privata sektorn bedöms därför som mer effektivt än enbart till exempel investeringsprojekt.
- Kombinationen av dialog och finansiellt stöd har varit effektiv. Ambassadens dialogstrategi har varit viktig. Det har varit framgångsrikt att samordna dialogen på olika nivåer, från en övergripande politisk dialog till dialog på insatsnivå.
- Ett långsiktigt engagemang är en viktig framgångsfaktor. Förändringsarbete tar tid.
- Mot bakgrund av att förseningar i genomförande är vanligt förekommande är det viktigt att noga analysera och bedöma realismen i planer och program. Förväntningar på såväl landets utveckling som på framsteg inom projekt och program har många gånger varit alltför höga vid planeringstillfället vilket resulterat i orealistiska krav på hur snabbt resultat kan uppnås.
- Uppföljningen hade underlättats av tydligare målformuleringar i strategin, inte minst på sektornivå. Vaga mål och flera målnivåer har bidragit till oklarhet. Ambassaden har fått tolka målformuleringarna. Relevansen av identifierade indikatorer varierar och det har varit lättare att identifiera indikatorer för till exempel energi och utbildning än för mänskliga rättigheter och demokrati.
- Även på insatsnivå är målformuleringar många gånger allmänna och vaga, vilket försämrar resultatuppföljningen. Dialog om förbättrad planering och resultatrapportering är därför en viktig del av insatshantering och uppföljning.

¹ BRICS: Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika.



Den 20 september 2011 gick Zambia till val. Resultatet blev historiskt då landet för första gången på 20 år fick uppleva ett regimskifte. Vinnaren i presidentvalet blev oppositionsledaren Michael Chilufya Sata. Sverige deltog i EU:s valobservation och finansierade en observationsstyrka på 20 parlamentariker från 12 olika länder i södra Afrika.

Foto: Ola Pettersson

11. Zambia



11. STARK TILLVÄXT OCH STORA UTMANINGAR

Utvecklingen i Zambia har visat tydliga positiva tendenser inom sektorerna för svenskt utvecklingssamarbete. Men fortfarande är fattigdomen utbredd och många utmaningar återstår. Tydliga framsteg i till exempel ekonomisk utveckling och hälsa hämmas av en ineffektiv stat och korrupsionsproblem.

HISTORIK

Jämfört med många andra givare har Sverige starka historiska band till Zambia. Samarbetet började formellt 1965 och har bland annat innefattat studieutbyten, folkligt stöd till Zambias självständighetskamp och långsiktig närvaro av svenskt bistånd, organisationer och företag.¹

¹ Sveriges Ambassad i Lusaka, Zambia & Sweden – 45 years of development cooperation, 2010, Lusaka, s.4–39.

11.1 Generella utvecklingstrender och svenska mål

Zambias ekonomiska utveckling har varit positiv under tiden för den senaste samarbetsstrategin med landet (juli 2008–2011). Tillväxten har varit cirka fem procent och inflationen har minskat.¹ Men den ekonomiska ojämlikheten är hög² och utvecklingen har inte kommit alla till del.

¹ DFID, Finland, Nederländerna, Norge, Sverige, *Joint Appraisal – Poverty Reduction Budget Support to Zambia*, 2010, Lusaka, s.3.

² *Joint Appraisal – Poverty Reduction Budget Support to Zambia*, 2010, Lusaka, s.4.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Zambia var under strategiperioden:

Ett effektivt genomförande av Zambias utvecklingsstrategi, Fifth National Development Plan (FNDP), för att minska fattigdomen, stärka demokratin, stimulera bred tillväxt i ekonomin och nå millennieutvecklingsmålen.

De övergripande frågorna för strategisk dialog var att: *Stärka demokratin institutioner, respekten för de mänskliga rättigheterna och medborgarnas insyn i offentlig verksamhet, samt att statens samlade resurser används effektivt i enlighet med FNDP, i syfte att minska fattigdomen.*

Samarbetet bedrevs inom hälsa och hiv/aids, jordbruk, energi, generell budgetstöd (endast 2008) samt stöd till civila samhället.

Demokratisk samhällsstyrning, urban utveckling och utveckling av näringslivet fasades ut under strategiperioden.

Den låga utbetalningsnivån 2009–2011 förklaras

Tabell 1. Utvecklingssamarbetet med Zambia fördelat på sektor, tkr

Sektor	2008	2009	2010	2011	Totalt
Hälsa och hiv/aids	129 092	63 415	7 894	32 389	232 790
Jordbruk	42 294	15 102	12 533	27 801	97 265
Energi	12 000	45 127	73 450	86 444	217 020
Civila samhället	12 884	32 571	34 975	43 791	124 221
Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning	102 600	0	0	0	102 600
Demokratisk samhällsutveckling	18 236	18 024	7 908	2 109	46 277
Urban utveckling	6 781	7 559	8 001	6 010	28 351
Utveckling av näringslivet	11 219	-5 180	3 250	404	9 693
Övrigt	2 550	2 309	1 151	2 065	8 075
Total	330 697	170 213	141 210	195 976	838 096

Källa. Sidas ekonomi- och planeringssystem. Sektorerna som anges ovan är inte angivna i enlighet med Sidas sektorindelning, utan har skapats internt på ambassaden.

av en rad faktorer. Bland annat beslutade Sverige att inte betala ut generellt budgetstöd 2009 och att inte fortsätta med budgetstöd under strategiperioden. Det var korruption inom hälsosektorn 2009 som ledde till utbetalningsstoppet. Energistödet försenades på grund av försenade rapporter och att Sidas partners inte genomfört de åtgärder som krävs för fortsatta utbetalningar. Beredningen till nya insatser inom jordbruk har gått långsamt, bland annat då långdragna förhandlingar med jordbruksministeriet om det framgångsrika programmet *Agriculture Support Programme* (ASP) inte resulterade i en fortsättning av programmet.

Totalt har antalet insatser minskat då tre sektorer fasats ut under strategiperioden.

11.2 Resultat i tre sektorer

Här redovisar Sida resultat i de tre största sektorerna för utvecklingssamarbetet med Zambia.

11.2.1 Resultat av stöd för hälsa och mot hiv och aids

Mål: *Förbättrad hälsosituation för fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar inom ramen för ett effektivt och decentraliserat hälso-system, som utgår ifrån rättighetsperspektivet och tar hänsyn till jämställdhetsfrågor, samt minskad spridning av hiv.*

Sverige har varit aktivt inom hälsosektorn sedan 1970-talet och anses vara en tillförlitlig och långsiktig partner.¹ Sverige har länge varit med i givargruppens trojka och varit ledande i det arbetet under två år. Svenskt engagemang har betonat vikten av effektiv styrning, rättighetsperspektivet och sexuell och reproduktiv hälsa i en högre utsträckning än många andra givare.

Sverige prioriterar hälsosektorn på grund av de stora behoven, potentialen för förbättring, vikten av god hälsa för att uppnå ekonomisk utveckling – och då i synnerhet i relation till hiv och aids – samt Sveriges långa erfarenhet inom sektorn. Förbättringar har skett under strategiperioden, men utvecklingen har hämmats av korruptionsproblemen som uppdagades 2009.^{2,3}

Tillgången till offentlig service har förbättrats för de fattigaste grupperna, särskilt inom de sociala sektorerna.⁴ Nu är till exempel vård och mediciner gratis på landsbygden. Mödra- och barnadödlighet, hiv-preva-

lens och malariadödlighet har minskat. Men fortfarande smittas cirka 80 000 zambier av hiv varje år, mödradödligheten är fortfarande oroväckande hög och behovet av utbildad sjukvårdspersonal är mycket stort.

Hälsosektorn är beroende av stöd från givare och när korruption uppdagades inom hälsoministeriet 2009 fryste många givare sitt stöd. Det medförde att utvecklingen inom sektorn till viss del stagnerade under 2009–2011.⁵

Nedan ges exempel på resultat från de tre största svenska stöden inom sektorn.

Resultat av stöd till landets hälsoarbete

Sverige stödjer genomförandet av Zambias National *Health Strategic Plan 2006–2011*. I programmet ingår stöd till Zambias Universitet (UNZA) och teknisk assistans genom rådgivare bland annat på hälsoministeriet. Några av resultaten under strategiperioden har varit att:

- Mödradödligheten har minskat från 729 till 591 per 100 000 födslar mellan 2002 och 2007.⁶
- Andelen födslar på hälsoinstitutioner sjönk från 46 procent 2009 till 45 procent under 2010.⁷ Målet om 50 procent nåddes inte.⁸
- Andelen vaccinerade barn i de 20 distrikt med lägst vaccinationsgrad ökade från 65 procent 2005 till 70 procent 2010, vilket var det mål som satts upp.⁹
- Implementeringen av *Governance Action Plan* (GAP), som antogs som en åtgärd för korruptionsproblemen inom ministeriet och som ett villkor för fortsatta utbetalningar, har inletts. En av tre delar är komplett och ambassaden bedömer att den andra delen är på god väg.¹⁰ Målet att stärka styrningen inom hälsosektorn har delvis uppnåtts, bland annat genom att internrevisionen och upphandlingsenheten på ministeriet har stärkts och att bokföringen förbättrats. IFMIS (*Integrated Financial Management Information System*) har tagits i bruk på hälsoministeriet.¹¹

5 Ministry of Health, 2009 Joint Annual Review Report, s.1.

6 Central Statistical Office, Demographic and Health Survey 2007, s.117 och 253.

7 Ministry of Finance and National Planning, *Report on Progress under the Performance Assessment Framework for the period 2009–2011 for the June 2010 Joint Annual Review of the Poverty Reduction Budget Support*, 2010, Lusaka, s.44.

8 Baseline 2005 var 43 procent vilket visat att utvecklingen går mycket långsamt.

9 Report on Progress under the Performance Assessment Framework for the period 2009–2011 for the June 2010 Joint Annual Review of the Poverty Reduction Budget Support, 2010, s.16 och 111.

10 Finansiella och upphandlingsrevisioner har genomförts och avslöjat ett antal svagheter i systemet som nu håller på att åtgärdas. Även om vissa problematiska områden kvarstår har ett antal åtgärder genomförts. Till exempel följer man regelbundet (varje vecka) upp förskott som inte återbetalats eller redovisats. Ministry of Health, *Matrix on Progress Made on Outstanding Issues from the Procurement and Systems Audit*, 2011, Lusaka, s.2–15.

11 Matrix on Progress made on outstanding issues from Procurement and Systems audit, s.2–5.

1 Strategikonsultationer som genomfördes 2011-02-03.

2 Ministry of Health, 2009 Joint Annual Review Report, s.2–3.

3 Highlights of selected HMIS indicators, March 2010, s.4.

4 Evaluation of Budget Support in Zambia, synthesis report (draft), 1 April 2011, DIE/IOB, commissioned by BMZ, IOB and Sida, contributions from AILD, KfW and OPM, s.i–x.

Resultat av stöd för personalresurser inom hälsosektorn

Sverige ger örönmärkt stöd till implementeringen av *Human Resource for Health (HRH) Strategic Plan 2006–2011*, som ska säkerställa tillräckliga personalresurser inom hälsosektorn.

Programmet har inte uppnått förväntade resultat på grund av att den faktiska finansieringen endast uppgått till knappt en fjärdedel av behovet och följaktligen har detta starkt minskat möjligheterna att genomföra HRH-planen.

Korruptionsskandalen inom hälsosektorn 2009 som ledde till att flera biståndsgivare, däribland Sverige, ställde in betalningarna till hälsosektorn är en förklaring till den låga finansieringsgraden. Några resultat är dock att:

- Klinisk sjukvårdspersonal i tjänst har ökat från 12 173 personer 2005 till 16 256 personer 2010. Det är en bruttoökning på 34 procent och nettoökning beaktande befolkningsökningen på 14 procent.¹
- Fördelningen av sjukvårdspersonal mellan stad (159 per 100 000) och landsbygd (70 per 100 000) har inte förbättrats.²
- Personaldatabasen har förbättrats genom införskaffandet av ny mjukvara och att relevant data finns tillgänglig för den offentliga sektorn. Detta underlättar löneutbetalningar och andra administrativa processer. Databasen kan förbättras genom att inkludera privata sektorn och enskilda organisationer.³

Resultat av stöd till det nationella rådet i hiv/aids-frågor

Sverige har gett stöd till den strategiska planen för *the National HIV/AIDS/STD/TB Council (NAC)* som gällde mellan 2007 och 2010. Stödet syftade till att stärka NAC:s ledarskap och roll för uppföljning och samordning av genomförandet av Zambias strategier för bekämpning av hiv och aids. Några av resultaten av arbetet är:

- Hiv-prevalensen har minskat till 14,3 procent (2007) och Zambia har därmed uppnått millenniemålet på 15,6 procent.⁴ Samtidigt har andelen vuxna mellan 15 och 49 år som årligen smittas halverats sedan 1990 och stabiliserats runt 1,6 procent (2009).⁵
- 79 procent av de hiv-positiva som har rätt till gratis bromsmediciner fick sådana under 2010, vilket ligger mycket nära målet om 80 procent. Motsvarande andel 2009 var 68 procent.⁶
- Andelen hiv-positiva gravida kvinnor som får en heltäckande bromsmedicinbehandling för att hindra smittoöverföring från moder till barn ökade från 49 procent 2008 till 95 procent 2010, vilket vida överstiger 2010 års mål om 57 procent.⁷

Det totala beloppet som utbetalats inom sektorn uppgår till 232,8 miljoner kronor. Det motsvarar cirka 30 procent av Sveriges beräknade totala utbetalningar till Zambia under strategiperioden.

1 van den Borne, F; Brånemark-Sund, B and Andersson, B., *Human Resources for Health Strategic Plan 2006–2010 Review Report First draft*, 2011, Lusaka, s.47–48.

2 Ministry of Health, *National Health Strategic Plan 2011–2015: Towards attainment of health related Millennium Development Goals and other National Health Priorities*, 2011 Lusaka, s.23–24.

3 *Human Resources for Health Strategic Plan 2006–2010 Review Report First draft*, 2011, Lusaka, s.23–24.

4 Hiv-prevalens är dock inte längre nödvändigtvis den bästa indikatorn då tillgången och effekten av bromsmediciner gör att personer som lever med hiv lever mycket längre. Det har därför blivit vanligare att även titta på hiv-incidens.

5 Republic of Zambia., NAC., World Bank., UNAIDS. *Zambia HIV Prevention Response and Modes of Transmission Analysis* (June 2009) Lusaka, s.iii.

6 Ministry Of Finance And National Planning, Submission to the PRBS Group, Report on progress under the performance Assessment Framework for the Period 2009–2010 for the May 2011 Joint Annual Review of the Poverty Reduction Budget Support (2011) Lusaka, s.39.

7 Ministry Of Finance And National Planning, Submission to the PRBS Group, Report on progress under the performance Assessment Framework for the Period 2009–2010 for the May 2011 Joint Annual Review of the Poverty Reduction Budget Support (2011) Lusaka, s.40.

Tabell 2. Övergripande statistik för (utvalda) insatser inom sektorn, tkr

Namn på insatsen	Sida utbetalt totalt i insatsen	Sidas andel av insatsen i %	Tidsperiod	Samarbetspartner
Sektorprogramstöd	356 350	14 ¹	2006–2011	Hälsoministeriet
Human Resources for Health Crisis Response	84 083	27 ²	2006–2011	Hälsoministeriet
Stöd till National AIDS Council, NAC	10 870	6	2007–2010	NAC

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem.

1 Zambiska regeringen bidrog med 60 procent till poolen och givarna med 40 procent. Av dessa 40 procent bidrog Sverige med 34,5 procent.

2 Den exakta andelen är svår att uppskatta pga. bristen på koordinerat stöd till poolfinansieringen.

Resultat av dialogarbetet

Sverige har arbetat med rättighetsperspektivet genom att underlätta deltagande av olika grupper i strategiska processer. Exempelvis finansierade ambassaden ett konsultativt möte mellan civila samhället och hälsoministeriet i samband med att den nya nationella hälsostrategiska planen togs fram. I arbetet med Governance Action Plan har ambassaden arbetat intensivt med ansvarsutkrävande och drivit frågorna längre än andra givare.

I kölvattnet av korruptionen 2009 beslutade ambassaden att lägga stort fokus på dialogen kring intern styrning och kontroll, vilket förde med sig att den dialog som skulle föras kring sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter inte fick lika stor plats som ursprungligen planerats. Under 2010 drev Sverige styrningsfrågor som ledare för givargruppen. Bland uppnådda resultat kan nämnas att:

- Utkastet till en ny *National Health Strategic Plan*¹ har ett ökat fokus på styrningsfrågor.
- Den årliga sektor genomgången 2009 och 2010 innehöll ett särskilt kapitel om styrning.²
- Implementeringen av *Governance Action Plan* går framåt.

Sida bedömer att såväl hälsoministeriet som andra givare i dag har ökat medvetande om vikten av effektiv styrning.

Sverige har fört viss dialog om sexuella och reproduktiva rättigheter. Ett speciellt givarmöte hölls på förslag av Sverige kring millenniemål fem, om att förbättra mödrahälsan³, vilket förde med sig att givarna blev mer samordnade.

Analys och bedömning i relation till sektormålet

Sveriges långsiktiga stöd inom hälsosektorn har bidragit till goda resultat på hiv/aids-området, bland annat att tillgången till bromsmediciner har ökat⁴, hiv/aids-prevalensen bland gravida kvinnor har halverats och att kapaciteten på *the National HIV/AIDS/STD/TB Council* (NAC) har stärkts.

Sammanlagt har fyra insatser finansierats under strategiperioden.

En av anledningarna till de goda resultaten inom hiv/aids-området är den stora tillströmning av finansiering via så kallade vertikala program som kompletterar bilateral finansiering. Nackdelen med dessa sats-

ningar är att de inte är hållbara i längden eftersom de ligger utanför hälsoministeriets system och skapar ett stort givarberoende.

Trots framgången på hiv/aids-området är det stor risk för att delar av hälsosektormålet inte uppnås på grund av indragna utbetalningar till hälsosektorn som ett resultat av korruptionen, vilket starkt påverkat både sektorprogramstödet och stödet för att säkra bättre tillgång till sjukvårdspersonal.

Då Sida har medfinansierat genomförandet av den nationella hälsostrategiska planen bedömer Sida att Sveriges insatser bidragit till att mödra- och barnadödlighet minskat samt att tillgången till hälso- och sjukvård på landsbygden har blivit bättre.

Eftersom dialogen om effektiv styrning infördes under pågående strategiperiod, och efter det att sektormålet sattes, har uppnådda resultat inom dialogen om effektiv styrning haft begränsad påverkan på sektormålet. Sidas bedömning är dock att dialogens fokus på effektiv styrning skapat förutsättningar för effektiv resursanvändning och framtida utveckling inom sektorn.

Utvecklingssamarbetets inriktning på rättighetsperspektivet har också inneburit att olika grupper i samhället fått möjlighet att delta i strategiska processer kring utformningen av hälsosystemet. Sida bedömer att detta bidragit till ett mer effektivt hälsosystem.

Insatserna har varit relevanta i förhållande till sektormålet.⁵ Men Sverige, liksom givarna i allmänhet, hade inte förutsett de omedelbara konsekvenserna av att finansieringen till hälsosektorn frystes. Den givargemensamma finansieringsmekanismen saknade flexibilitet och det tog tid att hitta nya vägar för finansiering.

Slutsatsen är att en bredare sammansättning av insatser och finansieringsmodeller kan ha bättre effekt. I arbetet med den strategiska dialogen har det funnits större flexibilitet inbyggd och ambassaden har kunnat anpassa dialogfrågorna efter den nya situationen.

1 Draft National Health Strategic Plan, December 2010, s.2.

2 Ministry of Health, Joint Annual Review 2009 p.40, Ministry of Health, Joint Annual Review 2010 p.56.

3 Minutes from Cooperating Partner group meeting dated 16 August 2011.

4 UNDP, *Zambia Millennium Development Goals Progress Report 2011* (2011) Zambia, s.37.

5 SADEV, *Resultaten av den svenska samarbetsstrategin för Zambia 2008–2011*, 2010, Karlstad, s.9.

11.2.2 Resultat av stöd till jordbrukssektorn

Mål: Att den fattigdomsinriktade och tillväxtfrämjande jordbrukspolitiken i FNDP de facto genomförs och i ökad utsträckning klimatanpassats, 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.

Sverige har varit aktivt i jordbrukssektorn sedan 1970-talet med fokus på långsiktigt stöd och byggandet av kapacitet hos institutioner, företag, tekniker och jordbrukare. Sverige har hög trovärdighet och kompetens på området.¹ Sidas arbete med jordbruksstöd har utvecklats organiskt under tidsperioden, organisationen har dragit slutsatser av begångna misstag och byggt vidare på lyckade satsningar, nu senast inom rådgivningsprogrammet Agricultural Support Programme.

Dessa lärdomar, samt potentialen för utveckling och fattigdomsbekämpning särskilt för kvinnor, har bidragit till att sektorn prioriterats av Sverige under strategiperioden.

Under strategiperioden har tillväxten inom jordbruket ökat från 0,4 procent 2007 till 7,6 procent 2010.² Produktion av majs och användningen av gödsel har dessutom ökat under de senaste två åren. Ökningen förklaras mestadels av gynnsamma väderförhållanden, men även av regeringens subventioner av gödsel och uppköpsprogram för majs.³ De senare har nagelfarits i ett antal granskningar och kritiserats som ineffektiva av de två organisationer som Sverige finansierar. Detta har bidragit till en öppning för reformer av programmen hos regeringen.⁴

Ett resultat av det långvariga och breda svenska stödet är att utsädesmarknaden fungerar väl och att varor kan exporteras.⁵

Under strategiperioden har jordbrukssektorn fått stor uppmärksamhet i diskussionerna kring den nationella utvecklingsplanen, FNDP. Privata aktörer har fått större betydelse och ett flertal program med stöd från Sida och andra givare visar på potentialen av ökad tillgång till marknader och insatsvaror. Exempelvis har produktiviteten och uthålligheten ökat hos självförsörjande småbönder.

Utvecklingen i sektorn har dock hämmats av poli-

cies som snedvrider marknaden, bland annat genom den statliga uppköpsgarantin av majs och ett stödprogram för gödsel som inte fungerat väl.⁶

Nedan ges exempel på resultat från de tre största svenska stöden inom sektorn.

Resultat av stöd till rådgivning inom jordbruk

Rådgivningsprogrammet *Agricultural Support Programme (ASP)* har syftet att främja utvecklingen av hållbar försörjning bland småskaliga bönder genom att öka livsmedelssäkerheten och förbättra produktiviteten så att intäkterna av jordbruksprodukter ökar. 44 000 hushåll på landsbygden ingick i programmet, som genomfördes av ett konsortium.⁷ Några av resultaten av programmet var att:

- Livsmedelssäkerheten ökade till cirka 80 procent för de hushåll som deltog i programmet, vilket är en tydlig skillnad gentemot kontrollgruppen.⁸ Hushållen var också bättre förberedda på att klara av ”chocker” så som torka eller dödsfall inom familjen.⁹
- Hushållen hade ökade inkomster efter programmet slut, bland annat tack vare att produktionen ökade. Hushållen redovisade även ökade tillgångar och ökad användning av hyrd arbetskraft.^{10,11}
- Metoden att arbeta gentemot hushåll snarare än grupper av bönder innebar att fler kvinnor involverades i arbetet och att färre konflikter uppstod inom hushållen mellan kvinnor och män.¹²

Resultat av stöd till Zambia National Farmers' Union

Zambia National Farmers' Union (ZNFU) verkar för att dess medlemmar (småjordbrukare, företagare och andra organisationer) ska uppnå hållbar ekonomisk och social utveckling. Som medlem i ZNFU får man dels ta del av centralt förhandlade erbjudanden, till exempel lägre ränta på lån när man ska köpa insatsvaror och rätt delta i studiecirkel för att öka sina kunskaper och förbättra sitt lantbruk.

Sida stödjer ZNFU tillsammans med Finland och Kooperation Utan Gränser. Syftet med stödet är att förbättra ZNFU:s kapacitet till lobbying och opinionsbildande, att förbättra tillhandahållandet av

1 Minutes – Consultative Meeting on Sweden's forthcoming Country Strategy, Lusaka, 2011, s.7–8.

2 The 2011 Surplus in Smallholder Maize Production in Zambia: Drivers, Beneficiaries and Implications for Agricultural and Poverty Reduction Policies.

3 Food Security Research Project, *The 2011 Surplus in Smallholder Maize Production in Zambia: Drivers, Beneficiaries and Implications for Agricultural and Poverty Reduction Policies*, 2011, Lusaka, s.v–vi.

4 ACF. *Semi annual report, January–June 2011*. 2011. Lusaka, s. 6.

5 Dr Stephen Muliokela, Sida support to Seed Industry – a presentation to a seminar during the Swedish Week in Lusaka, december 2010, Lusaka Zambia.

6 Food Security Research Project, *The 2011 Surplus in Smallholder Maize Production in Zambia: Drivers, Beneficiaries and Implications for Agricultural and Poverty Reduction Policies*, 2011, Lusaka, s.v–vi.

7 Ramböll Natura ledde konsortiet.

8 Ramböll. *Agriculture Support programme 2003–2008: End of Programme Report*. 2008. Lusaka, Zambia, s.25.

9 Niras. *Evaluation of Agricultural Support Programme in Zambia, Final Report*. 2011. Sweden, s.6.

10 Ramböll. *Agriculture Support programme 2003–2008: End of Programme Report*. 2008. Lusaka, Zambia, s.15, tabell 3.

11 Niras. *Evaluation of Agricultural Support Programme in Zambia, Final Report*. 2011. Sweden, s.8.

12 Evaluation of Agricultural Support Programme in Zambia, Final Report.

tjänster för medlemmarna och att minska ZNFU:s beroende av givarstöd. Några av resultaten av stödet är att:

- ZNFU har stärkt sin påverkansfunktion och producerat analytiska studier¹ som nått politiska ledare på högre nivå än tidigare. Sida bedömer att analyserna har ökat transparensen och förbättrat förutsättningar för planering och marknadsutveckling i sektorn.
- ZNFU har utökat medlemsservicen (marknadsinformation, mikrolån, företagservice) och sin synlighet, vilket medfört en ökning av antalet medlemmar från 230 000 år 2009 till cirka 400 000 år 2011.² Styrkan hos ZNFU ligger i att de organiserar också de småskaliga lantbrukarna.
- ZNFU:s självfinansieringsgrad har ökat till följd av ökat medlemsantal och större intäkter för service.³ ZNFU:s stöd har ökat den administrativa kapaciteten hos lokalorganisationer.⁴

Resultat av stöd till Agricultural Consultative Forum

Agricultural Consultative Forum (ACF) är en medlemsorganisation och plattform för politisk dialog mellan privata och offentliga intressenter i jordbrukssektorn. ACF stödjer *Food Security Research Project (FSRP)* som ger analytiskt och kapacitetsuppbyggande stöd åt jordbruksministeriet, statistiska centralbyrån och ACF.

ACF tillhandahåller bland annat kvalificerad rådgivning i utformningen och genomförandet av jordbrukspolitik och program.⁵ Några resultat av stödet till ACF är att:

- ACF har ökat förutsättningarna för bättre jordbrukspolitik genom att i samarbete med FSRP bidra till att i högre grad ifrågasätta regeringens subventionsprogram.

- Rapporter från ACF/FSRP har använts i högnivådiskussioner med regeringen och inom givargruppen.⁶
- Rapporter och policypaper har stimulerat den jordbrukspolitiska diskussionen och påverkat regeringens jordbrukspolitik, till exempel minskat mängden handelsgödsel i subventionspaketet för att nå fler småskaliga bönder.^{7,8}
- Central Statistical Office (CSO) och Ministry for Agriculture and Cooperatives (MACO) har ökat sin kapacitet för statistisk bearbetning för att utveckla skördeuppskattningar samt balansräkningen för den nationella livsmedelssäkerheten.⁹
- ACF har stimulerat bred konsultation kring jordbrukspolitiken samt spridit relevant information genom tjugo olika sektoraktörmöten, där politiker, direktörer, företag, givare med flera deltagit.¹⁰

Utbetalningar under strategiperioden har uppgått till 97,3 miljoner kronor, vilket motsvarar 12 procent av Sidas beräknade totala utbetalningar under strategiperioden. Sammanlagt har tio insatser finansierats under strategiperioden.

Resultat av dialogarbetet

Sverige har som ledare för givargruppen aktivt drivit liknande frågor som drivs av organisationerna ZNFU och ACF/FSRP. Resultaten av dialogen är därmed liknande de som nämnts ovan, det vill säga kritiska diskussioner kring jordbrukspolitiken och minskad mängd handelsgödsel i subventionspaketet för att nå fler småskaliga bönder.

1 Bl.a. om produktionen och konsumtionen av vete och sojaböner, effekten av mjölkpulverimport och en studie av den finansiella situationen för småbrukare.
2 Coillard Hamusimbi, Head of Outreach, membership services and administration, ZNFU, Mejl om medlemskap, från den 26 september 2011, Lusaka, Zambia.
3 ZNFU, 2010 Annual Core Support Programme (CSP) Report, Lusaka, March 2011, s.23.
4 2010 Annual Core Support Programme (CSP) Report, s.11.
5 SADEV, Resultaten av den svenska samarbetsstrategin för Zambia 2008–2011.

6 Ambassadens biståndsråd deltar i denna givargrupp. FSRP höll en presentation av sin analys i Cooperating Partners Group (CPG) 1 september 2011.
7 ACF Semi annual report, January–June 2011.
8 Development and Training Services, Inc. (dTS). *Annex 8, Evaluation of the Food Security Research Project (FSRP) – USAID/Zambia Economic Growth End of Projects Evaluation*, USAID. February 25, 2011. Lusaka, Zambia, s.27.
9 FSRP Annual Report 2010.
10 Agricultural Consultative Forum (ACF) Annual Report 2010.

Tabell 3. Övergripande statistik för (utvalda) insatser inom sektorn, tkr

Namn på insatsen	Sida utbetalt totalt i insatsen	Sidas andel av insatsen i %	Tidsperiod	Samarbetspartner
ASP	278486	72,5	2003–2009	ASP
ZNFU	7847	14	2009–2014	ZNFU
ACF	27058	60	2009–2011	ACF

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem.

Analys och bedömning i relation till sektormålet

Sektormålen har endast delvis uppnåtts. Tillväxten i jordbrukssektorn har varit god och över regeringens förväntan. Dock tillskrivs den i huvudsak de goda väderförhållandena, ökad användning av handelsgödsel och förväntningar på högt pris i regeringens uppköpsprogram av majs. Det finns tillräckligt med majs i landet, men statistik för undernäring och tillväxthämningar hos barn pekar på brister i tillgängligheten och näringsinnehållet i maten.¹

Det stora fokuset på majs inom jordbrukspolitiken har negativ inverkan på variationsrikedomen i jordbruket², vilket i sin tur riskerar att medföra undernäring, särskilt för barn. Regeringens fokus på majs och subventionsprogrammen – snarare än produktiva investeringar på infrastruktur, rådgivning och näringslivsfrämjande – är de huvudsakliga hindren för att nå både Zambias utvecklingsmål och samarbetsstrategins sektormål.

Organisationen ZNFU har genom sin stärkta politiska röst, baserad på faktabaserade analyser, bidragit till debatt om genomförandet av jordbrukspolitiken i enlighet med Zambias utvecklingsplan, FNDP. Det återstår dock att se om detta resulterar i till exempel större reformprocesser och ökad budgetallokering till produktiva investeringar. Stödet till ZNFU har bidragit till att stärka de småskaliga lantbrukarnas röst och förbättrat situationen för dess medlemmar.³

Många insatser och dialogfrågor inom jordbrukssektorn har fokuserat på påverkansarbete gentemot regeringen för att reformera jordbrukspolitiken i linje med FNDP, vilket är relevant i förhållande till sektormålet.⁴ Agricultural Support Programme (ASP) var relevant och gav goda resultat som beskrivs ovan⁵, men en fortsättning på programmet var enligt ambassadens bedömning omöjlig på grund av bristande kapacitet och bristande politisk vilja på jordbruksministeriet. Erfarenheten från ASP visar att jämställdhet, lokal demokrati och mänskliga rättigheter kan drivas effektivt inom ramen för ett jordbruksprogram förutsatt rätt ingång i sektorn och ett angreppssätt som har sitt fokus på enskilda hushåll

eller grupper av hushåll.⁶

Rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv på utveckling genomsyrar i stort sett hela programmet, även högnivådialogen med den zambiska regeringen. Stödet till det civila samhället syftar till ökat deltagande och till att ge ökade möjligheter till ansvarsutkrävande. I jordbrukssektorn bidrar både ZNFU och ACF till ökat deltagande för småbrukare, och till större transparens i jordbrukspolitiken.

11.2.3 Resultat av stöd till energisektorn

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

Zambia har under strategiperiodens senare del på allvar börjat utnyttja sina stora energitillgångar. Samarbete med utländska investerare för utbyggnad av vattenkraft och transmission har inletts. Resultatet av investeringarna kommer att bli tydliga först om fem till sex år och tills dess är landets elförsörjning begränsad.⁷

Tillgången till energi är ojämnt fördelad: ca 97 procent av befolkningen på landsbygden saknar tillgång till el jämfört med cirka 20 procent i landet som helhet.⁸ Drygt hälften av landets el konsumeras av gruvsektorn.⁹

Nedan ges exempel på resultat från de tre största svenska stöden inom sektorn.

Resultat av stöd till tillsynsmyndigheten ERB

Energiregleringsmyndigheten (ERB) är en statlig tillsynsmyndighet över energimarknaderna som övervakar och kontrollerar aktörers effektivitet och utförandet inom energisektorn. Sedan 1997 har Sverige stött ERB genom att bygga upp dess kapacitet som tillsynsmyndighet. Insatsen syftar till att stärka ERB:s möjligheter att fullgöra sitt uppdrag genom bättre modeller och kompetensutveckling.

Målen för insatsen var att få till stånd ett förbättrat ramverk för reglering och styrning av elhandelsavtal och elgenerering, samt att utveckla regelverk för fristående elnät genom att ta fram tekniska och metodmässiga riktlinjer samt riktlinjer för utvärdering relaterade till det nya ramverket. Några av resultaten är att:

1 Ministry of Finance and National Planning [MoFNP], 2009: Mid-term Review – Fifth National Development Plan 2006–2010, s.109.

2 Indikatoren för gröddiversifiering [areal använd för att plantera övriga grödor i relation till areal använd för att plantera majs] minskade till 0,81 procent år 2010.

3 Till exempel har antalet medlemmar i lokalorganisationer och ekonomiska föreningar ökat från 230 000 (2009) till cirka 400 000 (2011). Medlemmarnas tillfredsställelse med ZNFU och dess service har ökat liksom deras produktion och inkomster. Mail från Colliard Hamusimbi, ZNFU, 2011-09-26 samt M. Lahai-Conteh & M Mulenga, *Results assessments of the ZNFU Core Support Programme (2009–2013) & Food facility Action: Improving productivity of Small Scale Agricultural Sector in Zambia (2010–2011)*, 2011, Lusaka, s.27.

4 Resultaten av den svenska samarbetsstrategin för Zambia 2008–2011, s.18.

5 Resultaten av den svenska samarbetsstrategin för Zambia 2008–2011, s.18.

6 Resultaten av den svenska samarbetsstrategin för Zambia 2008–2011, s.18–19.

7 *Zambia Power Systems Masterplan*, 2011, s.3–6, figur 3.2 och Hanson Sindowe, presentation på Copperbelt Energy Corporation Zambia International Mining and Energy Conference, 15–17 Juni 2011, Lusaka.

8 Michael Sata, *Speech for the official opening of the first session of the eleventh national assembly on Friday 14th October, 2011 och Världsbanken, Policy Research Working Paper 5599*, 2011, s.17.

9 Världsbanken, *World Bank Report 55074-ZM, 2010*, s.3.

- Ett regelverk för elhandelsavtal (PPA) har utvecklats.
- Implementeringsmodellen för tillgång till stamnätet (*GRID Code*) har reviderats.
- Utvecklingen av ett regelverk för fristående elnät har påbörjats, till exempel genom att ta fram metoder för prissättning och tekniska riktlinjer.¹

Mot bakgrund av att insatsen startade 2010 är resultatet som förväntade.

Resultat av stöd för att öka tillgång till el på landsbygden

Sverige har varit aktiv inom energisektorn sedan finansieringen av den viktiga kraftstationen *Kafue Gorge* på 1960-talet. Elektrifieringen av landsbygden har gått långsamt och försvåras av långa avstånd, svår terräng, resursknapphet och oklara regelverk.

Då de flesta på landsbygden saknar el möts energi-behovet i stället av ineffektiv, hälsovådlig och klimat-påverkande användning av brännved och träkol. Sida bedömer att energifrågor därför är viktiga för Zambias utveckling, särskilt på landsbygden.

REA/REF (Rural Electrification Authority/Rural Electrification Fund) stödjer utvecklingen av projekt för att utveckla landsbygdens elektrifieringssystem. Sverige har gett REA tekniskt bistånd sedan 2006 för att bygga upp institutionen, dess rättsliga ramverk och kapacitet. Stödet till REF har som syfte att bidra till ökad tillgång till elektricitet på landsbygden och i tätortsnära områden.

REF subventionerar utbyggnaden av elnät. Insatsen syftar till linjeutbyggnad (av elnätet) och ökad användning av solenergi. Några resultat av stödet är:

- 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.²

Givet de svåra förutsättningarna (glesbygd med stora avstånd och krävande terräng, tunga upphandlingsprocesser och många aktörer) bedömer Sida resultaten som acceptabla och kostnaderna är på samma nivåer som för liknande projekt i regionen.

Utbetalningar under strategiperioden har uppgått till 217 miljoner kronor, vilket motsvarar 26 procent av Sidas beräknade totala utbetalningar under strategiperioden.³ Sju insatser har finansierats under strategiperioden.

Resultat av dialogarbetet

Sidas bedömning är att dialogen med myndigheten som ansvarar för elektrisk försörjning på landsbygden, REA, har bidragit till ett starkare fokus på uppföljning och utvärdering, liksom på behovet att revidera programmets indikatorer och att öka deltagandet av Independent Power Producers.

Vidare bedömer Sida att Sveriges dialog om investeringsbehovet påverkat den zambiska regeringens budgetallokering, som ökat kraftigt för landsbygds-elektrifiering, vilket sannolikt leder till fler investeringar i utbyggnaden av elnät.

Analys och bedömning i relation till sektormålet

Sveriges insatser har bidragit till sektormålet om ökad tillgång på energi för i synnerhet landsbygds- och tätortsnära befolkning. Men implementeringen har gått långsammare än förväntat och sektorn som helhet är underutvecklad. I nuläget har två till tre procent av hushållen på landsbygden tillgång till el, vilket är långt ifrån sektormålet på 15 procent.⁴

Det är positivt att investeringarna i generation och transmission har ökat, men effekten riskerar att bli begränsade på grund av befolkningsökningen och att befolkningstätheten är låg. I denna kontext är ytterligare insatser för att stärka REA:s kapacitet viktiga.

¹ Thula Nyirongo, *ERB Electricity Regulation Enhancement Report*, Lusaka, 2011.
² Rural Electrification Agency, 3rd REA Progress Report (draft), 2011.

³ 217 miljoner kronor (av totalt 838,1 miljoner kronor) har betalats ut under perioden 2008-01-01 till 2011-12-31. Inom energisektorn har totalt 81,8 miljoner kronor (av totalt 196 miljoner kronor) betalats ut under 2011.

⁴ Michael Sata, *Speech for the official opening of the first session of the eleventh national assembly on Friday 14th October, 2011.*

Tabell 4. Övergripande statistik för (utvalda) insatser inom sektorn, tkr

Namn på insatsen	Sida utbetalt totalt i insatsen	Sidas andel av insatsen i %	Tidsperiod	Samarbetspartner
ERB Institutional Capacity	7 500	100	2008–2012	ERB
REA/REF	168 569	55	2008–2013	REA

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem.

Sida bedömer att dialogen om behovet av ökad budgetallokering har bidragit till att allokeringen ökat. Sverige har dock saknat tillräckliga resurser för att till fullo vara ledande i dialogen.¹

En reflektion utifrån samarbetet är att Zambia inte varit övertygat om de relativa fördelarna med svenska finansiella lösningar och därmed vänt sig till andra aktörer (så som BRICS-länderna) som kunnat agera snabbare utan särskilda villkor.

Det är nödvändigt att utnyttja alternativa energiresurser effektivt, liksom en ökad satsning på fristående elnät och privata initiativ. Flera av de ansökningar som genererats inom initiativet *Innovations Against Poverty* rör pilotverksamhet för just alternativ energi, om än på hushållsnivå.

11.3 Analys i relation till övergripande mål i samarbetsstrategin

Mål: *Ett effektivt genomförande av Zambias utvecklingsstrategi (FNDP) för att minska fattigdomen, stärka demokratin, stimulera bred tillväxt i ekonomin och nå millennieutvecklingsmålen.*

Sveriges stöd har varit relevant i den zambiska kontexten och i linje med Zambias utvecklingsstrategi (FNDP) och Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ).² Strategiperioden har dock färgats av korruptionen inom hälsosektorn och de svagheter i den demokratiska samhällsstyrningen som lett till avbrutet budgetstöd.

Sidas utbetalningar uppgår endast till cirka hälften av de planerade utbetalningarna för strategiperioden 2008–2011. Trots detta kommer strategi- och sektormålen delvis att uppnås.

Tydliga resultat från insatser och dialog finns att redovisa inom en rad områden och Sida bedömer att kostnaderna för att nå många av dessa resultat varit rimliga, det vill säga att kostnadseffektiviteten varit tillfredställande.

Ett bland flera exempel på god kostnadseffektivitet är stödet till National Aids Council (NAC) som resulterat i att antalet hiv-smittade stabiliserats (och inte längre ökar), att tillgången till bromsmediciner ökat och att andelen hiv-positiva gravida kvinnor som fått heltäckande bromsmedicinbehandling har ökat markant som beskrivs ovan.

Sidas erfarenhet är dock att kostnadseffektiviteten i samarbetet påverkats negativt av institutionella svagheter och korrupktion inom såväl det zambiska samhället som hos samarbetspartner.

Kostnadseffektiviteten påverkas också negativt av att en stor del av samarbetet baserats på större programstöd med statliga aktörer, vilka följaktligen har en viktig roll för att samarbetsstrategins övergripande mål och förväntade resultat ska nås. Eftersom bland annat hälsosektorstödet och det generella budgetstödet inte kunnat fullföljas som planerat har också målfyllnelse och kostnadseffektivitet påverkats negativt.

En större blandning av samarbetspartners, samarbetsformer och finansieringsformer skulle kunnat ha minskat beroendet av de stora programstöden och förbättrat möjligheterna att nå uppställda mål och förväntade resultat till en rimlig kostnad.

På hälsoområdet har goda resultat uppnåtts. Zambia har redan uppnått millenniemål sex om minskad spridning av hiv/aids, malaria och andra sjukdomar.³ Även om ytterligare ansträngningar krävs bedömer Sida att målet om minskad barnadödlighet (millenniemål fyra) kan uppnås, medan målet om minskad mödradödlighet (millenniemål fem) blir svårare att uppnå.

Inom jordbrukssektorn har rådgivningsprogrammet ASP bidragit till att fattigdomen minskat i enlighet med FNDP. Programmet har också bidragit till att bredda den ekonomiska tillväxten. Ett fortsatt program med större omfång förhindras av bristande politisk vilja och kapacitet på jordbruksministeriet.

Sveriges satsningar inom energisektorn har givit fler personer tillgång till el, vilket har potential att bredda tillväxten. Dock är eltillgången på landsbygden i allmänhet fortfarande extremt låg.

Inom de flesta insatser har Sverige integrerat demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet vilket kan bidra till en förstärkning av demokratin i Zambia. Exempel på detta är att ASP hade en jämställdhetsintegrerad metod för jordbruksrådgivning som resulterade i förändrade maktrelationer inom de deltagande hushållen och att elektrifieringen av landsbygden som en medveten sidoeffekt ökar tillgången till information.⁴

Dialogen inom de tre sektorerna har bidragit till att FNDP kunnat genomföras effektivt.⁵ Inom hälsosektorn har dialogen stärkt fokus på demokratiskt viktiga frågor som anti-korrupktion och god samhällsstyrning.

Sverige har bidragit till en diskussion om en mer effektiv jordbrukspolitik genom att i dialogen påpeka behovet av att prioritera produktiva satsningar (råd-

3 UN Country Team Zambia, How is Zambia faring with the MDGs in 2011, Lusaka, 2011.

4 Resultaten av den svenska samarbetsstrategin för Zambia 2008–2011, s.67–68.

5 Resultaten av den svenska samarbetsstrategin för Zambia 2008–2011, s.74–75.

1 Resultaten av den svenska samarbetsstrategin för Zambia 2008–2011, s.34–35 och 66.

2 Resultaten av den svenska samarbetsstrategin för Zambia 2008–2011, s.iii.

givning och forskning) i stället för att subventionera handelsgödsel och statliga uppköpsprogram.

Inom energi var kostnadsreflekterande tariffer för elektricitet en prioriterad dialogfråga 2008 och 2009, vilket nu får effekt. Det leder i sin tur till ökade möjligheter för investeringar då investerare ser att de kan få kostnadstäckning.

11.4 Övergripande slutsatser och lärdomar

Samarbetet har innehållit en blandning av modaliteter och stöd via olika kanaler och aktörer. Blandningen har dock inte varit tillräckligt flexibelt sammansatt och därmed hämmat strategigenomförandet. Det finns ett framtida behov av en ökad flexibilitet. Den vägledande principen för kommande strategiperiod bör dock fortsatt vara att använda landets egna system, vilket är en metod att utveckla systemen och identifiera ineffektivitet och korruption.

Programstöd kan kompletteras med att involvera fler aktörer inom privata sektorn, civila samhället och universitet i strategigenomförandet, samt genom dialog om decentralisering och ansvarsutkrävande. Närvaron i hälsosektorn utgör en bra utgångspunkt för ett sådant engagemang.

Sveriges riskhantering kan göras mer systematisk genom att identifiera kortsiktiga kontrollskapande åtgärder som snabbt kan implementeras för att minska och hantera risker.

Sverige har bidragit till positiv utveckling inom fokussektorerna, men detta har inte inneburit en omedelbar minskning av den ekonomiska fattigdomen på nationell nivå under strategiperioden. Även om officiell data inte finns tillgänglig är det troligt att den ekonomiska fattigdomsnivån inte förändrats nämnvärt under strategiperioden, trots en stark ekonomisk tillväxt.¹ Men tillgången på offentlig service, särskilt inom de sociala sektorerna, har förbättrats. Det finns bevis på att de fattigaste grupperna fått del av ökande offentliga sociala utgifter.²

De indragna utbetalningarna till hälsosektorn innebar att utvecklingen inom sektorn stagnerade och därmed också Sveriges möjligheter att uppfylla strategimålet. Positiva resultat till exempel inom arbetet med att bekämpa hiv och aids gör att Sida bedömer att målet delvis har uppnåtts.³

1 Se resonemang i inledningsavsnittet.

2 Evaluation of Budget Support in Zambia, synthesis report (draft), 25 March 2011, DIE/IOB, commissioned by BMZ, IOB and Sida, contributions from AIID, KiW and OPM, s.i-x.

3 Bedömningen baseras på att resultaten på hiv/aids-området är tillfredsställande, som till exempel den ökade tillgången på bromsmediciner, halveringen av hiv/aids-prevalensen bland gravida kvinnor och NAC:s stärkta kapacitet. Däremot har resultaten inom hälsosektorn under de senaste två åren inte utvecklats på samma positiva sätt. Fram till 2008 visade hälsoindikatorerna på en markant uppgående trend, sedan 2009 har resultatet stagnerat.

Sida bedömer att den givargemensamma finansieringsmekanismen inom hälsosektorn saknade flexibilitet och att givare bör överväga en bredare sammansättning av finansieringsmodeller. Andra lärdomar av hanteringen av korruption inom sektorn är att:

- Det är svårt att ha en enad front inom givarsamfundet när korruption uppstår i en sektor. På grund av olika egenintressen agerar givarna olika och intresset för att driva "governance"-frågor skiljer sig markant. Faktorer som påverkar intresset är vilken finansiell modalitet som används och hur nära samarbete man har med ministeriet.
- Det är bra att ha en genomtänkt mekanism för hur kriser ska hanteras i de avtal och skrivna överenskommelser som reglerar sektorsamarbetet. En sådan mekanism kan undanröja vissa missförstånd och kan se till att det finns en viss förutsägbarhet i agerandet.
- Det är en utmaning att hantera rollen som ordförande av givargruppen när kriser av detta slag uppstår, men fördelen är att man har en ökad möjlighet att påverka dialogen kring frågorna.
- Det är bra att ha ett engagemang i sektorn som består av olika insatser och olika finansieringsmodeller i syfte att minska risktagande och sårbarhet.

Under strategiperiodens senare del har hälsoministeriet förbättrat sin styrning avsevärt. Sida bedömer att sannolikheten är hög för en fortsatt positiv utveckling, särskilt under den nya regeringen som satt korruptionsbekämpning högt på sin politiska agenda. Den nya regeringen har också uttryckt tacksamhet för Sveriges starka agerande då korruptionen i hälsosektorn uppdagades.⁴

Svenskt stöd har stärkt aktörer som kan påverka och reformera regeringens jordbrukspolitik. Erfarenheten visar att Sverige kan komplettera sin bilaterala dialog genom att ge stöd till organisationer (ACF, ZNFU) som för dialog med regeringen.

Behovet av ökad kapacitet och större politisk vilja inom jordbruksministeriet blev tydligt då Agricultural Support Programme inte ersattes av ett nytt program. Programmet har varit mycket lyckat och ett nytt program hade kunnat bygga på principerna för det arbete som genomförts.

Inom energisektorn har målet uppfyllts i så måtto att tillgängligheten till el har ökat. Budgetallokeringarna till att öka tillgången till el på landsbygden visar på vilja hos regeringen, men implementeringen sinkas

4 I samtal mellan Zambias hälsominister och Sveriges biståndsminister under den senares besök i Zambia i november 2011.

av stor personalomsättning inom viktiga institutioner. Zambias satsning inom sektorn som helhet är lovande då själva tillgången på energi att fördela är en ödesfråga för landsbygdens eltillgång.

Den privata sektorns del i energiutbyggnaden är viktig men underutnyttjad. I kommande samarbete bör de relativa fördelarna med svenska finansiella lösningar klargöras – annars vänder sig regeringen till andra aktörer som kan agera snabbare, som till exempel BRICS-länderna (i Zambia främst Kina men även Indien och Brasilien). Sida bedömer att dessa länder generellt sett har lägre krav vad gäller till exempel inriktning på fattigdomsbekämpning och har ett snabbare beslutsfattande. Information om vilka krav och förutsättningar som gäller i dessa sammanhang är svårtillgänglig, men det står klart att åtminstone den tidigare regeringen ansåg det lättare att samarbeta med framförallt Kina.

Den nyligen tillträdde regeringen har upprepat betydelsen av investeringar och stöd från bland annat BRICS-länderna men samtidigt indikerat en delvis förändrad syn på formerna för samarbetet.

Slutet av strategiperioden innebar ett regimskifte i Zambia. Bland den nya regeringens fokusområden återfinns såväl hälsa som jordbruk och budgeten för 2012 innehåller reella ökningar av utgifter inom dessa sektorer. Anti-korruptionsfrågor har flyttats upp på agendan.



I ett land där återuppbyggnad varit svårt på grund av stängda gränser, spelar stöd till kultur en viktig roll. Barn, som är de som far mest illa, ges möjlighet att uttrycka sig och komma ur ett chocktillstånd. Bildprojektet Gaza Grafitti har dokumenterat gatukonsten i Gaza. Där ryms politiska slagord, men även bröllopsgraffiti och en del humor. Utställningen ger en ny och annorlunda inblick i livet i Gaza och visar den positiva kraft som också finns hos människorna där.

Foto: Mia Gröndahl

12. Västbanken och Gaza



12. STORA UTMANINGAR I PALESTINSKT STATSBYGGE

Konflikten och den avstannade fredsprocessen utgör stora utmaningar för utvecklingsarbetet i Västbanken och Gaza. Frånvaron av en politisk lösning av konflikten försvårar en hållbar utveckling vad gäller statsbyggande, mänskliga rättigheter och ekonomisk utveckling. Men det finns goda resultat av enskilda projekt och den palestinska förvaltningen har blivit effektivare.

HISTORIK

Sveriges engagemang på Västbanken och Gaza är långvarigt och sedan 1993 har regeringen anslagit särskilda medel till de palestinska områdena. I och med Osloavtalet och tillskapandet av den palestinska myndigheten 1995 ökade det svenska biståndet och i dag uppgår det svenska stödet till drygt 700 miljoner kronor per år¹. Merparten av biståndet är alltså humanitärt stöd som styrs av en egen strategi.

1 Inklusive stödet till UNRWA FN:s hjälporganisation för palestinska flyktingar.

12.1 Generella utvecklingstrender och svenska mål

Det svenska engagemanget styrs av den svenska samarbetsstrategin för utvecklingsarbetet med Västbanken och Gaza juli 2008–2011¹, vars specifika mål har varit att främja fredsbyggande och fredsprocessen samt att främja ett palestinskt statsbyggande.

Strategin innefattar stöd inom infrastruktur, demokrati och mänskliga rättigheter, privatsektorutveckling och fredsbyggande samt stöd till det civila samhället².

I dialogen med den palestinska myndigheten och andra aktörer ska fattiga människors situation särskilt lyftas fram. Dialogen ska också riktas in på att motverka korrupktion och att motverka en uppdelning av de palestinska områdena.

Det svenska stödet inom ramen för strategin uppgick under perioden 2008–2011³ till 958 miljoner kronor. Därutöver tillkommer 661 miljoner kronor via Sida i humanitärt stöd under samma period. Det humanitära stödet inkluderar 61 miljoner kronor i stöd till tidig återuppbyggnad i Gaza efter det israeliska angreppet på Gaza 2008–2009 (Operation Cast Lead).

1 <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/46676>.

2 Integrerat i samtliga sektorer.

3 2011-10-21.

Utöver det har drygt 128 miljoner kronor kanaliseras via svenska enskilda organisationer inom ramen för Sidas stöd till civila samhällets organisationer 2008–2011.⁴

Den israelisk-palestinska konflikten har under senare år försvårats och fredsprocessen har avstannat. Trots att ett försoningsavtal nåddes av parterna i den intrapalestinska konflikten i maj 2011, står de olika palestinska politiska fraktionerna fortfarande långt ifrån varandra och klyftan mellan Västbanken och Gaza har fördjupats. Sammantaget har detta starkt bidragit till en negativ utveckling. Konsekvenserna för palestinierna är tydliga med en fortsatt svår fattigdomssituation, en negativ utveckling av mänskliga rättigheter och ökat förtryck.

DE TRE OMRÅDEN - A, B OCH C

Osloavtalet 1993 delade administrativt upp Västbanken i tre zoner, så kallade område A, B och C.

I område A har den palestinska myndigheten kontroll över både säkerhetsrelaterade och civila beslut.

I område B – glesbefolkade palestinska områden – är kontrollen delad mellan Israel och den palestinska myndigheten.

I område C innefattas resten av territorierna, inklusive israeliska bosättningar, Jordandalen och vägar mellan palestinska samhällen. Området är under israelisk kontroll.

Uppdelningen var tillfällig och syftet var att område B och C successivt skulle föras över i palestinsk kontroll efter fem år. Detta skedde dock aldrig och samma tillfälliga struktur gäller alltså 19 år efter att Osloavtalet ingicks. Östra Jerusalem inkluderades inte då detta i strid med folkrätten har annekterats av Israel. Område A utgör 17 procent av Västbanken, område B och C tar 21 respektive 62 procent av territoriet. I område A bor i dag drygt 55 procent av den palestinska befolkningen på Västbanken medan endast cirka 5 procent av den palestinska befolkningen bor kvar i område C.

4 Anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället.

Tabell 1. Utvecklingssamarbetet med Västbanken och Gaza (2008–2011) fördelat på sektor, tkr

Sektor	2008	2009	2010	2011	2008–2011
Främja demokratiskt palestinskt statsbyggande	166 602	128 391	108 722	134 016	537 731
Infrastruktur och samhällsbyggnad	71 958	107 758	77 500	68 519	325 736
Främja fredsprocessen och fredsbyggande	18 895	25 418	23 895	14 583	82 792
Privatsektorutveckling och utveckling av internationell handel	0	1 268	1 965	0	3 233
Övrigt ¹	5 137	1 249	1 152	801	8 740
Civila samhället ²					
Total	262 593	264 084	213 234	218 321	958 232
Övriga anslagsposter	2008	2009	2010	2011	2008–2011
Humanitärt bistånd	160 690	186 355	155 113	159 004	661 162
Stöd till Civila samhällsorganisationer via svenska ramorganisationer	29 582	29 033	34 261	35 580	128 456

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem.

1 Program och utvecklingsmedel.

2 Integrerat i alla sektorer ovan.

De senaste årens positiva ekonomiska utveckling på Västbanken, som bland annat inneburit sjunkande arbetslöshetssiffror, har i viss utsträckning berott på ett omfattande internationellt bistånd. Trots det är den samlade palestinska ekonomin alltjämt 12 procent mindre än den var före 1999 och arbetslösheten i Gaza är i dag över 42 procent.

Samtidigt expanderar Israel bosättningarna på Västbanken och allt fler palestinier tvingas lämna sina hus framförallt i Jerusalem och det så kallade område C, som helt kontrolleras av Israel.

Utvecklingen av det palestinska statsbyggandet har gått mot ett starkt biståndsberoende och samtidigt fördras genomförandet av biståndsprojekt avsevärt av de restriktioner som ockupationen och den intrapalestinska konflikten innebär. Ockupationen och restriktionerna påverkar också resultaten och i vissa sektorer är det svårt att visa på annat än att aktiviteter har ägt rum, vilket dock är en bedrift i sig i den svåra miljön.

Utvecklingssamarbetet till Västbanken och Gaza var under strategiperioden som störst 2009. Det minskade något 2010 och 2011 efter att regeringen i beslut 2009 fastställt att det indikativa beloppet i strategin inte gällde för 2010 och 2011, utan att det skulle vara 200 miljoner kronor för båda åren¹.

12.2 Resultat i tre sektorer

Här redovisar Sida resultat i de tre största sektorerna för utvecklingssamarbetet med Västbanken och Gaza.

12.2.1 Stöd för att främja fredsprocessen och fredsbyggande

Mål:

- Att främja fredsprocessen och fredsbyggande.
- En förstärkt palestinsk förhandlingskapacitet.
- Stärkta freds- och försoningsprocesser baserade på folkrätten.
- Ökat förtroende och samarbetsstillfällen mellan israeler och palestinier.
- Ökat deltagande bland kvinnor i fredsprocessen.

I sektorn har sammanlagt åtta insatser pågått under strategigenomförandet.

Resultat av stöd till förhandling och dialog

Genom stöd till *Negotiations Affairs Department/Negotiations Support Unit (NAD/NSU)* arbetar Sida med långsiktigt kapacitetsstöd till den palestinska myndighetens förhandlingsenhet. Det är ett givarsamordnat stöd tillsammans med Storbritannien, Norge, Danmark och Nederländerna där Sverige står för cirka en femtedel av stödet.

Stödet har, som planerat, resulterat i ett starkare palestinskt förhandlingsteam, som bidragit med genomarbetade analyser och underlag till det palestinska ledarskapet². NAD/NSU har också ökat sin

1 Beslut UF2009/87135/USTYR.

2 External Review of the Palestinian Negotiations Support Project 2007–2010, July 2009, s.3–5.

aktivitetet mot det internationella samfundet och allmänheten genom att till exempel ta fram faktablad och pressreaser på arabiska och engelska för att få bättre förankring hos det palestinska folket¹.

Sida har under strategiperioden även finansierat *Olof Palmes internationella centers dialogprojekt*. Målet med projektet har varit att stärka den interna palestinska dialogen för försoning genom 150 gräsrotsorganisationer i Gaza, Jerusalem och Västbanken och samtidigt väcka en diskussion om försoning på ledarskapsnivå i det palestinska samhället. Projektet lyckades nå ut på gräsrotsnivå och i nuläget har, till exempel, ett nätverk med drygt 40 organisationer i Gaza och mer än 55 organisationer på Västbanken etablerats. Det är ett resultat i sig i den allt svårare miljön för civila samhällets organisationer.

Nätverket inkluderar många olika politiska fraktioner, inklusive de stora partierna Fatah och i viss mån Hamas.² Drygt 7 000 personer på Västbanken och mer än 6 000 personer i Gaza har deltagit i dialogaktiviteter genom projektet³ och utvärderingarna av aktiviteterna visar på en ökad förståelse för dialog och försoning⁴.

Projektet hade dock svårt att nå ledarskapet i de olika politiska fraktionerna. Viljan till dialog på högre nivå, i linje med projektets andra delmål, var under projektperioden låg varför konkreta resultat i riktning mot försoning på högre nivå inte gått att nå.

Stödet till *Palestinian Israeli Business Forum (PIBF)*, har som mål att skapa en stark och framgångsrik palestinsk privat sektor som bas för en ekonomisk och social utveckling i Palestina. Det ska förbättra förutsättningarna för att förverkliga en framtida palestinsk

stat genom en uthållig och fredlig tvåstatslösning.

I linje med sektormålet om ökat förtroende och samarbetstillfällena mellan israeler och palestinier arbetar PIBF för att underlätta dialog och bana väg för bättre förståelse och relationer som en förutsättning för fred i regionen. Men givet den svåra kontexten med starka begränsningar i rörelsefrihet i en politiskt mycket känslig miljö så har projektet haft svårt att visa på konkreta resultat och därmed nå projektmålet. Vissa resultat har dock uppnåtts på aktivitetsnivå, bland annat har 200 "business to business"-möten, tre årliga konferenser och elva seminarier genomförts.

Den starka tillväxten är dock främst relaterad till biståndsfloöden även om den privata sektorn uppvisat en tydlig tillväxt både avseende sysselsättning och antal företag.

PIBF är även ett unikt dialogforum mellan palestinier och israeler. Samarbetet är emellertid inte utan konflikter och uppfattas av vissa aktörer som kontroversiellt, eftersom det finns en risk att medlemmarna även innefattar israeliska företag på ockuperat område, det vill säga i bosättningarna⁵. Trots svårigheterna i att nå projektmålet konstaterar Sida att aktiviteterna inom detta dialogforum bidrar till att möta sektormålet om ökat förtroende och samarbetstillfällena mellan israeler och palestinier.⁶

Sektorn för fredsbyggande är den näst minsta av de fyra sektorerna i landportföljen. Den måste dock ses i perspektivet av att det fredsbyggande målet är nära sammanlänkat med målet för statsbyggande. Enligt strategin ska det svenska utvecklingssamarbetet direkt eller indirekt bidra till fredsbyggande⁷, vilket också

1 Progress Report, Palestinian Negotiation Support Project April 1 2010–June 30th 2011, s.2.

2 Civil Society Dialogue in the West Bank and Gaza, Final report s.5.

3 Ibid.

4 Ibid, s.6.

5 Bedömningsunderlag för ny samarbetsstrategi med Västbanken/Gaza, mars 2011, s.15.

6 Ibid.

7 Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Västbanken och Gaza, juli 2008–december 2011, s.6.

Tabell 2. Övergripande statistik för utvalda insatser inom sektorn

Namn på insatsen	Sida utbetalt totalt i insats i tkr	Sidas andel av insats i %	Tidsperiod	Samarbetspartner
NAD/NSU ¹	22 773	23	200701–201112	Palestinian Negotiations Department/NAD
Civil Society Dialogue in the West Bank and Gaza ²	4 917	100	200903–201106	Olof Palmes Internationella Center, OPIC
PIBF/NIR ³	25 379	100	200801–201205	Näringslivets Internationella Råd, NIR

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem.

1 Stöd till NAD/NSU Negotiations Affairs departement/Negotiations Support unit: Sidas ekonomi- och planeringssystem: 47000053,52110020,52110051.

2 OPIC Dialogue: Sidas ekonomi- och planeringssystem 52110003.

3 PIBF-Palestine international Business Forum: Sidas ekonomi- och planeringssystem 41002222.

gör fredsbyggandet till en viktig komponent av den palestinska statsbyggnaden i sektor två och tre.

Dialogen inom sektorn är begränsad på grund av det känsliga politiska läget. Givarsamordning där dialog ingår återfinns i insatser som stödet till NAD/NSU, men som helhet ger de begränsade resultaten inom sektorn anledning att understryka att utvecklingsinsatser utan kraftfulla politiska åtgärder inte kan lösa konflikten¹.

Analys och bedömning i relation till sektormålen

Den negativa utvecklingen i sektorn med en stagnerad fredsprocess liksom en avstannad intrapalestinsk försoningsprocess har varit helt avgörande faktorer för de begränsade resultaten inom sektorn.

Strategimålet om ökat förtroende och samarbete mellan israeler och palestinier hindras till stor del att uppnås av begränsningarna i rörlighet och tillträde.

Målet om ökat deltagande och inflytande för kvinnor i fredsprocessen hindras inte bara av den avstannade fredsprocessen, utan också av den försämrade situationen vad gäller mänskliga rättigheter inklusive kvinnors rättigheter.

En slutsats är att fredsinsatserna har bidragit till kapacitetsutveckling och att olika grupper har kunnat mötas, men det är mycket svårt att bedöma hur dessa insatser bidragit till att påverka gällande sektormål inom strategin.

12.2.2 Stöd för att främja demokratiskt palestinskt statsbyggande

Mål: Ett väl fungerande palestinskt rättsväsende, ökad respekt för mänskliga rättigheter och en effektiv och demokratisk förvaltning på lokal och central nivå.

I sektorn har sammanlagt tolv insatser pågått under strategigenomförandet.

Resultat av insatser

Stödet till det europeiska programmet PEGASE² är den största insatsen i sektorn. Det är ett direktstöd till den palestinska myndigheten och stödformen är identifierad i den svenska strategin som en viktig kanal.³

Det svenska stödet går till PEGASE:s delprogram för offentliganställdas löner och pensioner. Syftet är att garantera löneutbetalningar för anställda som arbetar med grundläggande service inom den palestin-

ska hälso- och utbildningssektorn och på så sätt bidra till att förbättra levnadsvillkoren för befolkningen.⁴

Stödet har nått 74 procent av tjänstgörande lärare och läkare på Västbanken och i Gaza. Det har säkrat viktiga samhällsfunktioner som utbildning och hälso- och sjukvård och bidragit till att minska den palestinska myndighetens budgetunderskott. Det har i sin tur möjliggjort fler utvecklingsprojekt till gagn för det palestinska folket.⁵

Stödet via *Palestinagrupperna* syftar till att stärka palestinernas rätt till hälsa. Stödet skapar förutsättningar för de genomförande organisationerna Palestinian Medical Relief Services och Gaza Community Mental Health Programme att delta som aktiva aktörer i det palestinska civila samhället och bidra till att minska fattigdomen. Stödet ska ses mot bakgrund av konsekvenserna av den israeliska ockupationen, den interna konflikten mellan Fatah och Hamas samt isoleringen av Gaza, vilka alla bidrar till att den palestinska myndigheten inte kan leverera tjänster som motsvarar behoven.

Det svåra läget till trots så följer projektet den uppsatta planen och har bl. a. resulterat i att psykosocial hälsa beaktas inom skolsystemet i Gaza. Ett annat resultat är att man genom ett medlingsprogram avseende konflikthantering nått cirka 3 500 barn. Programmet har genomförts i sex skolor vilket har minskat våldet bland barnen.⁶

Ytterligare ett resultat är fortsatt genomförande av primärhälsovård över hela Västbanken, Gaza och i Jerusalem med extra fokus på marginaliserade och isolerade grupper.⁷

Stödet till *rättssektorn via FN:s utvecklingsprogram (UNDP)* syftar till att

- Bidra till att stärka den institutionella kapaciteten hos det palestinska justitieministeriet och de centrala rättssektorinstitutionerna inom den palestinska myndigheten.
- Öka tillgången till fri rättshjälp och öka medvetenheten om vilka rättigheter människor har i hela Palestina inklusive Gaza.
- Stärka kvinnors och barns rättigheter.
- Stärka det civila samhällets organisationer inom rättsområdet.

1 Bedömningsunderlag för ny samsamarbetsstrategi med Västbanken/Gaza, mars 2011, s.26.

2 Mécanisme Palestino-Européen de Gestion de l'Aide Socio-Economique (PEGASE).

3 Samarbetsstrategi för utvecklingsinsatser med Västbanken och Gaza, juli 2008–december 2011, s.9.

4 Interim Evaluation of the PEGASE – Autumn 2009, Final Report, HTSPE Limited, United Kingdom, s.25.

5 Interim Evaluation of the PEGASE – Autumn 2009, Final Report, HTSPE Limited, United Kingdom, s.25.

6 Palestinagrupperna Sverige, *Report for Core Programs 2010 GCMHP and PMRS*, August 2011, s.9–10, 13–14.

7 Palestinagrupperna Sverige, *Report for Core Programs 2010 GCMHP and PMRS*, August 2011, s.23–24, 31.

Tabell 3. Övergripande statistik för utvalda insatser inom sektorn, tkr

Namn på insatsen	Sida utbetalt totalt i insatsen i tkr	Sidas andel av insatsen i %	Tidsperiod	Samarbetspartner
PEGASE – Direkt finansiellt stöd till Palestinska myndigheten ¹	260000	3,3	200806–201206	EU/Palestinska myndigheten
PGS Palestinagrupperna ²	78690	100	200801– 201209	Palestina-grupperna Sverige
UNDP Rättssektorstöd ³	26662	47	200906–201306	UNDP

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem.

1 PEGASE Direkt finansiellt stöd till Palestinska myndigheten, program för offentliganställdas löner och pensioner i Palestina.

Sidas ekonomi- och planeringssystem: 52110017, 52110030, 41002227, 41002234, 52110031.

2 PGS- Palestinagrupperna: Sidas ekonomi- och planeringssystem: 72300501.

3 UNDP Rättssektorstöd: Sidas ekonomi- och planeringssystem: 47000070.

- Öka samarbetet och förtroendet mellan rättssektorns institutioner och övriga delar av samhället.

Programmet var inledningsvis kraftigt försenat, men genomförs nu enligt plan. Några av de viktigaste resultaten är:

- Framstegen i den palestinska myndighetens process med att ta fram en nationell strategi.
- Ett förslag till lag för rättshjälp har tagits fram.¹
- Ett utkast till ny palestinsk brottsbalk har utarbetats.
- En översyn av den palestinska lagstiftningen utifrån ett jämställdhetsperspektiv har gjorts.²

Sektorn för att främja ett demokratiskt palestinskt statsbyggande har upptagit mer än hälften av de allokerade medlen under strategiperioden. Den är i linje med den svenska tematiska prioriteringen mänskliga rättigheter och demokrati och i linje med det svenska engagemanget för en tvåstatslösning mellan Israel och Palestina.

Resultat av dialogarbetet

Under strategiperioden har tydliga framsteg inom statsbyggande gjorts vilket även bekräftas av Internationella Valutafonden (IMF), Ad Hoc Liason Committee (AHLIC) och Världsbanken.³

Sida för en regelbunden och nära dialog med Palestinska myndigheten (PA)⁴ för att insatserna ska kunna möta mål och verkliga behov. Inom de givarkonsortier där Sverige deltar förs dialog för att förbättra och effektivisera stödet.

Sida har också tagit initiativ till ökad samordning mellan givarna i stödet till rättssektorn vilket har ökat transparensen och underlättat dialogen kring svagheter och problem⁵.

Analys och bedömning i relation till sektormålen

Sammanfattningsvis har sammansättningen av insatser för sektorn bidragit till positiva resultat på projektnivå. Stödet har även bidragit till att stärka det civila samhället som aktör och till att stärka kapacitet och effektivitet inom förvaltningen.

Dessa positiva effekter kring utvecklingen inom förvaltningsstödet gäller dock främst det så kallade område A (se faktaruta i inledningen av kapitlet), där den palestinska myndigheten har egen kontroll. Situationen och förutsättningarna i Gaza, område C och östra Jerusalem är helt annorlunda eftersom dessa är utanför den palestinska myndighetens kontroll.⁶

I Gaza kan Sverige, i enlighet med EU:s kontaktpolicy med Hamas, endast ha kontakter med det civila samhället och The Independent Commission for Human Rights (ICHR).

Trots framstegen kvarstår betydande utmaningar inom rättssektorn. Bland dem räknas oklara mandat och ansvarsfördelning mellan de viktigaste aktörerna. En stor utmaning är det faktum att det palestinska lagstiftande rådet inte möts, samt bristande kapacitet hos samtliga institutioner, inklusive polis och fängelseväsende.

Det stora antalet givare och aktörer, i kombination med många projekt och program med olika prioriteringar inom rättssektorn, riskerar att resultera i ökad fragmentering och försvagat palestinskt ägarskap och

1 UNDP, UNDP rule of law & access to justice programme in the oPt, strategic review, August 2011, s.11.

2 UNDP Rule of Law and Access to Justice, Strategic Review August 2011, s. 13.

3 The World Bank, West Bank and Gaza, Improving Governance and Reducing Corruption, s.VII.

4 Palestinian Authority.

5 Se givarkorrespondens i ärende UF 2009/42832/45 på Generalkonsulatet, Jerusalem.

6 I Gaza har Hamas kontroll. Östra Jerusalem och område C kontrolleras av Israel.

därmed en försämrad hållbar utveckling. Samordningen mellan givarna har visat sig vara svår, även om det under senare tid skett vissa förbättringar.

Situationen vad gäller mänskliga rättigheter har förvärrats och civila samhällets organisationer blir allt mer begränsade och får svårare att verka¹. I avsaknad av en stat, och i en situationen där den palestinska myndigheten saknar tillgång till och kontroll över de flesta delar av Västbanken och hela Gazaremsan, fortsätter det civila samhället dock att spela en avgörande roll för att leverera tjänster till lokalbefolkningen och för att övervaka och främja mänskliga rättigheter.

Sida bedömer att det svenska stödet har varit betydelsefullt för det arbetet och även för påverkansarbete, utbildning och dokumentation av MR-övergrepp. Det gäller inte minst stödet via svenska organisationer för att främja kvinnors rättigheter, funktionshindrades rättigheter och rätten till hälsa.

12.2.3 Stöd för infrastruktur och samhällsbyggnad

Mål: *Stärkt kapacitet för samhällsbyggnad och infrastrukturutveckling, där miljö- och klimatfrågor beaktas med särskilt fokus på tillvaratagande av vattenresurser.*

I sektorn har sammanlagt sex program pågått under strategiperioden.

Resultat av insatser

Sida stödjer via Världsbanken programmet ”Municipal Development Program (MDP)”, vars mål är att bidra till bättre kommunal förvaltning med mer insyn, redovisning, finansiella system och kapacitet för att hantera och prioritera behoven hos varje kommun.

Projektet har på ett tillfredställande sätt uppfyllt de uppsatta målen.² Förutom kvantitativa resultat, som produktion av vägar och trottoarer, rehabilitering av vatten- och elnät, gatubelysning och rehabilitering av avloppsledningar³, har projektet bidragit till att utveckla:

- finansiella policies och handlingsplaner i 75 kommuner,
- strategiska utvecklingsplaner i 41 kommuner, och
- projekt för att effektivisera energianvändning i fyra kommuner.⁴

I projektet ”Cultural Heritage” samarbetar Sida med fyra kulturarvsorganisationer för att bland annat skapa arbetstillfällen genom restaurering av historiska byggnader och miljöer.

En oberoende utvärdering av projektet⁵ visar att insatserna har varit framgångsrika och att de uppsatta målen nås enligt plan.⁶

Sedan 2009 har cirka 40 kulturarvsbyggnader av arkitekturhistoriskt värde renoverats bland annat i Betlehem och Hebron. Byggnaderna har anpassats till allaktivitetshus och för sociala verksamheter såsom kliniker, daghem, förskolor och föreningsverksamhet med inriktning på bland annat kvinnor.⁷

Förutom att projektet har bidragit till sysselsättning i form av 200 000 arbetsdagar, i allt från timanställningar till längre projektanställningar⁸, har aktiviteterna alltmer blivit en del av en lokal och nationell ansats för att stärka den palestinska sociala och kulturella infrastrukturen och inte minst den palestinska identiteten.

Samtidigt har det funnits geografiska begränsningar i projektet då det inte kunnat nå fullt ut i område B, och inte nått område C, de flesta delar av östra Jerusalem, eller områdena utmed separationsbarriären och Gaza.⁹

Sverige finansierar även *North Gaza Emergency Sewage Treatment Project (NGEST)*, även det via Världsbanken. Projektet är del av ett större samarbete med Världsbanken, AFD Frankrike, Belgien samt EU. Målet med insatsen är att mildra hälso- och miljöhot för samhällen i norra Gaza.

Projektet har hittills resulterat i att två pumpstationer samt en infiltrationspump byggts upp. Resultaten är i linje med uppställda insatsmål att skapa en hållbar avloppsrening, även om programmet har lidit av mycket stora förseningar på grund av den politiska situationen i samband med blockaden av Gaza.¹⁰ Det är dock för tidigt att mäta de direkta hälsoeffekterna av insatsen.

1 Se rapporter från organisationer som BtSelem, al Mezan, al-Dameer eller Palestinian Center for Human Rights.

2 World Bank Aide Memoire Mid-Term Review Mission of Financing Partners, Municipal Development Program (MDP), May, 2011, s.2.

3 Annual Report 2010, Municipal Development and Lending Fund, MDLF, Creating a Better Quality of Life for Palestinian Citizens, June 2011, s.6.

4 Annual Report 2010, Municipal Development and Lending Fund, MDLF, Creating a Better Quality of Life for Palestinian Citizens, June 2011, s.41, 43.

5 Göran Tannerfeldt & Göran Rosenberg., Facts on The Ground, A review of Sida's support to historic environment preservation in the occupied Palestinian territories. February, 2011.

6 Göran Tannerfeldt & Göran Rosenberg., Facts on The Ground, A review of Sida's support to historic environment preservation in the occupied Palestinian territories. February, 2011, s.5, 6, 29, 30.

7 RIWAQ; Welfare OCJRP; Center for Cultural Heritage Preservation, CCHP, Hebron Rehabilitation Committee, Progress Bi-Annual Reports, Jan 2008–August 2011, annex 1, s.3.

8 RIWAQ; Welfare OCJRP; Center for Cultural Heritage Preservation, CCHP, Hebron Rehabilitation Committee, Progress Bi-Annual Reports, Jan 2008–August 2011, annex 2–6.

9 Göran Tannerfeldt & Göran Rosenberg., Facts on The Ground, A review of Sida's support to historic environment preservation in the occupied Palestinian territories. February, 2011, s.8.

10 Aide Memoire, West Bank and Gaza World Bank Water Sector Mission, North Gaza Emergency Sewage Treatment, 3–16 April, 2011, s.4–9; Se också Palestinian Water Authority, PMU- Gaza, North Gaza Emergency Sewage Treatment Plant (NGEST), Construction of NGWWTP, Summary Progress report up to 31 July, 2011.

Tabell 4. Övergripande statistik för utvalda insatser inom sektorn

Namn på insatsen	Sida utbetalt totalt i insats i tkr	Sidas andel av insats i %	Tids-period	Samarbetspartner
MDLF Trust Fund World Bank Phase 1 – MDP ¹	65000	10	200912–201310	Världsbanken MDLF
Cultural Heritage Program ²	98199	50–60	200705–201212	Fyra palestinska kultur- arvsorganisationer ³
Världsbankens fond för avloppsreningsverk i norra Gaza (NGEST) ⁴	45000	17	200511–201312	Palestinian Water Authority, PMU Gaza, genom Världsbanken

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem.

1 MDLF trustfund WBank – phase 1: Sidas ekonomi- och planeringssystem: 47000071.

2 Cultural heritage program: Sidas ekonomi- och planeringssystem: nsats 47000069 samt 47000047 år 2008.

3 Center for Architectural Conservation (Riwaq), the Centre for Cultural Heritage Preservation in Bethlehem (CCHP), Hebron Rehabilitation Committee (HRC) och Welfare Association (Welfare).

4 Palestinian Water Authority och Världsbanken: Sidas ekonomi- och planeringssystem 71002030.

Som en direkt följd av de israeliska restriktionerna har mindre än 10 procent av vatteninvesteringsprojekten i Gaza som initierades efter Osloavtalet genomförts. Trots att Israel formellt lyfte blockaden redan i juni 2010, kvarstår alla restriktioner för att föra in byggnadsmaterial till Gaza och utvecklingen går mycket långsamt.

Sektorn för infrastruktur och samhällsbyggnad är den näst största sektorn i strategin och upptar nära hälften av de anslagna medlen. Programmen är i linje med uppsatta sektormål, men de möter särskilda problem då arbetet bland annat handlar om rekonstruktion och transport av material som begränsas av ockupationen och de israeliska restriktionerna.

En betydande svårighet är till exempel byggnadsmaterial som stoppas vid införsel till Gaza. Den politiska situationen och begränsningarna i rörlighet och tillträde påverkar alla program inom sektorn negativt.

Resultat av dialogarbetet

För att nå målen förs dialog regelbundet med den palestinska myndigheten och mellan givarna. Bland annat skapades en arbetsgrupp för miljö i slutet av 2009, där Sverige är vice ordförande tillsammans med den palestinska myndigheten. Gruppen arbetar med frågor som rör vatten och avlopp i Gaza.

Dialogen har varit inriktad på att stödja den palestinska myndigheten i förhandlingar med Israel om införsel av byggnadsmaterial i Gaza. Givet de kraftiga begränsningar som de israeliska restriktionerna innebär generellt för genomförandet av bistånd inom området, har dialogen i sektorarbetsgruppen också inneburit ansträngningar för att stödja den palestinska myndigheten i förhandlingar med Israel om införsel av byggnadsmaterial i Gaza. Sida bedömer att det är sannolikt att det är givarländernas

och den palestinska myndighetens gemensamma ansträngningar som har underlättat förhandlingarna som resulterat i att nödvändigt gods släppts in i Gaza.¹

Analys och bedömning i relation till sektormålen

Sidas bedömning är att insatserna inom infrastruktur och samhällsbyggnad har varit betydelsefulla och lett till positiva resultat på projektnivå i form av kapacitets- och systemutveckling, förbättrad samhällsservice och ökat antal arbetstillfällen. Men den politiska situationen och begränsningarna i rörlighet och tillträde försvårar möjligheterna att nå sektormålen.

Samordning mellan givarna är möjlig på teknisk nivå för att öka effektiviteten men också nödvändig i dialogen med de israeliska myndigheterna när det gäller införsel av varor i Gaza.

Hitills har det svenska engagemanget inom vatten- sektorn huvudsakligen fokuserat på Gaza, samtidigt som palestinierna i område C kämpar med enorma problem inom samma sektor. Det finns ett behov av att undersöka möjligheten att även arbeta i dessa områden trots de kraftiga begränsningar som de israeliska restriktionerna innebär.

12.3 Analys i relation till övergripande mål i samarbetsstrategin

Det svåra politiska läget med en avstannad fredsprocess begränsar genomförandet av strategin i relation till dess specifika mål och påverkar därmed resultaten. När det gäller målet att främja fredsbyggande och fredsprocessen konstaterar Sida att även om goda resultat uppnåtts på insatsnivå, så har projekten svårt

¹ Se korrespondens mellan Världsbanken, EU och COGAT i ärende UF2009/50642/31, Generalkonsulatet Jerusalem.

att bidra till att främja fredsprocessen i ett politiskt låst läge.

Det svenska stödet till privatsektorutveckling har under strategiperioden varit relativt litet. Det huvudsakliga arbetet inom denna sektor har varit integrerat i sektorn för fredsbyggande. Också här har aktiviteterna visat resultat på prestationsnivå, men effekten på sektornivå går inte att påvisa.

Däremot är det lättare att se framsteg i utvecklingen av ett demokratiskt palestinskt statsbygge. Det bekräftar såväl Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF) som Ad Hoc Liason Committee (AHLIC).¹ De svenska insatserna har bidragit till detta.

Den del av det svenska biståndet som ska främja statsbyggande har emellertid svårt att nå ut till hela det palestinska området, eftersom framförallt område C och Jerusalem står utanför palestinsk kontroll. På Västbanken har det svenska stödet för institutionsbyggande fått en slagsida gentemot område A. Det har inte varit någon medveten avsikt från svensk sida men kan samtidigt inte anses vara tillräckligt konfliktkänsligt eftersom det bara når en knapp femtedel av territoriet och riskerar därmed att understödja en permanent uppdelning av territoriet.

Det är framförallt restriktionerna, men också EU:s så kallade ”non-contact-policy”, som begränsat det svenska utvecklingssamarbetets möjligheter att verka i Gaza. Det har påverkat möjligheterna att nå ut till människor i den utsträckning som vore önskvärd.

En analys av resultaten visar att många projekt försenas och blir dyrare än nödvändigt på grund av de hinder som de israeliska restriktionerna och konflikten utgör. Det påverkar även resultaten negativt och i vissa fall blir långsiktiga resultat och målsättningar mycket svåra att uppnå.

I dialogen med den palestinska myndigheten och andra aktörer ska fattiga människors situation särskilt lyftas fram. Dialogen ska också riktas in på att motverka korrupktion och på att motverka en permanent uppdelning av de palestinska områdena.

Sverige genomför dialoginsatser med den palestinska myndigheten, med andra givare och organisationer, givarkonsortier och i sektorarbetsgrupper. Samordningen är svår, eftersom många givare och många politiska agendor ska jämkas samman. Samtidigt har det visat sig framgångsrikt när flera givare gör gemensam sak för att förhandla med Israel om till exempel tillstånd för införsel av varor i Gaza.

Sverige har aktivt drivit frågan om situationen för fattiga människor i område C och områdena utmed den israeliska separationsbarriären i EU-kretsen och med svenska partner, bland annat i enlighet med Säkerhetsrådets resolution 1325 om kvinnors deltagande i fredsprocessen.

Sida tog fram utkastet till den gemensamma EU-rapporten om område C² och om hur biståndet kan effektiviseras och utvecklas. Sverige har också varit mycket drivande i arbetet med att ta fram en gemensam lokal EU-strategi.³

12.4 Övergripande slutsatser och lärdomar

Att arbeta med utvecklingssamarbete under ockupation är en svår uppgift och att under rådande omständigheter bygga en stat är en ännu större utmaning. Det svenska arbetet för att möta det statsbyggande målet, genom utveckling av institutioner, går framåt, medan arbetet för att nå det fredsbyggande målet möter större hinder på grund av den avstannade fredsprocessen.

En hållbar utveckling vad gäller statsbyggande, mänskliga rättigheter och ekonomisk utveckling är inte möjlig så länge ockupationen består. Sidas bedömning är att ett utvecklingssamarbete utan kraftfulla politiska åtgärder inte kan lösa konflikten. Emellertid kan biståndet bidra till att skapa förutsättningar för en lösning i linje med EU:s position.

En genomgång av resultaten ger vid handen att målen för utvecklingssamarbetet bör ses över och att fredsbyggande om möjligt bör ses som en integrerad del av statsbyggandet för att det svenska biståndet ska ha bättre förutsättningar att nå bra resultat av även det fredsfrämjande arbetet. Ökad betoning på konfliktkänslighet i planering och beredning av stöd är av stor vikt. Ett fortsatt samarbete bör också vara flexibelt för att möta nya scenarier. Resultaten begränsas också av att den palestinska myndigheten endast har kontroll över en del av de ockuperade områdena, dvs område A i Osloavtalet. För att stödet tydligare ska reflektera palestinska behov bör Sverige därför öka fokus på de områden som står utanför den palestinska myndighetens kontroll. För att minska beroendet av bistånd i området krävs också en dynamisk privat sektor, budgetdisciplin, effektiv skatteuppbärning samt en effektiv offentlig sektor.

Det är Sidas bedömning att stödet till det civila samhället för att kunna övervaka mänskliga rättigheter och granska statliga institutioner har varit mycket

¹ AHLIC har 15 ledamöter är en politisk samordningsmekanism för biståndet till det palestinska folket. Kommitte ledes av Norge och är finansierad av EU och USA.

² Area C and Palestinian State Building, EU report July 2011.

³ EU Local Strategy on Development Cooperation. 26 October 2011.

viktigt. Det gäller även de delar av det israeliska civila samhället som arbetar med mänskliga rättigheter i de palestinska områdena. Såväl de israeliska som de palestinska organisationerna arbetar under allt svårare omständigheter.

Som framgår av redovisningen har situationen för kvinnor i de palestinska områdena och framför allt i Gaza har under de senaste åren förvärrats¹, främst vad gäller säkerhet och rörelse, frihet, sociala och kulturella rättigheter. Samtidigt har kvinnor en nyckelroll i utvecklingen och det finns betydande möjligheter att stärka jämställdhet och kvinnors deltagande i fredsprocessen.

Erfarenheten visar att det finns möjligheter för Sverige att vidareutveckla engagemanget i miljöarbete i de palestinska områdena. Denna sektor är i princip övergiven av andra givare och har hittills haft en låg prioritet inom palestinska myndigheten.

En analys av resultaten visar att många projekt försenas och blir dyrare än nödvändigt på grund av de hinder som de israeliska restriktionerna och konflikten utgör. Det påverkar även resultaten negativt och i vissa fall blir långsiktiga resultat och målsättningar mycket svåra att uppnå. Inom infrastruktur har emellertid dialog med israeliska myndigheter med viss framgång kunnat kombineras med insatsutförandet, som i exemplet gällande införsel av varor i Gaza.

De övergripande riskerna för allt utvecklingssamarbete i området är konsekvenserna av konflikten och ockupationen, samt korrupcion. Sida arbetar kontinuerligt med att hantera korrupsionsrisken. När det gäller riskerna till följd av konflikten är det tydligt att Sverige bör överväga vilken risknivå som kan accepteras och hur riskerna ska hanteras. De redovisade resultaten leder till slutsatsen att i väntan på en politisk lösning för fred bör samarbetet ha som strategiskt mål att först och främst stödja palestinierna i att kunna bo kvar i sina områden.



Muhammed Rashid blir varje dag påmind om blockaden av Gaza och isoleringen av Västbankens olika landområden från sin balkong. De senaste åren har Västbanken och Gaza blivit allt mer beroende av bistånd. Det svenska engagemangets specifika mål har varit att främja fredsbyggande och fredsprocessen samt att främja ett palestinskt statsbyggande.

¹ Freedom House, Women's Right in the Middle East and North Africa 2010, Country report 2010 for Palestine (Palestinian Authority and Israeli Occupied Territories)[PDF] s.1-4. <http://www.freedomhouse.org/report-types/womens-rights-middle-east-and-north-africa>.



Södra Afrika är hårt drabbat av hiv. För att nå resultat i kampen mot sjukdomen krävs ett helhetsgrepp – i vården, i skolor och på arbetsplatser. I Sydafrika idag erbjuder de flesta arbetsplatser sina anställda gratis hiv-tester. Johannes Phetoe är hiv-positiv och deltar i hälsoprogrammet på sin arbetsplats. Han är öppen med sin sjukdom och arbetar aktivt med att informera andra om riskerna kring sjukdomen. Programmet Swedish Workplace HIV/AIDS Programme startades 2004 av Näringslivets internationella råd och IF Metall och stöds av Sida. Idén handlar om att utveckla företagsvården och minska risken för att hiv ska spridas. Från starten i Sydafrika har programmet spridits till svenska företag i Botswana, Kenya, Namibia, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zambia och Zimbabwe.

Foto: Yva Sahlstrand

13. Slutsatser och lärdomar



13. INSIKTER FÖR FÖRBÄTTRAT BISTÅND

De fyra strategier och fyra typer av samarbeten som presenterats i denna resultatbilaga har en sak gemensamt – de har gett resultat för människor. Resultaten är av olika karaktär och de är svåra att jämföra sinsemellan. Strategigenomförandet har också gett insikter om metoder och utmaningar som kan förbättra biståndet ytterligare.

I enlighet med regeringens anvisning har Sida i denna rapport redovisat resultat från de länder och områden som under 2011 avslutat en strategiperiod¹, det vill säga Sudan, Tanzania, Zambia samt Västbanken och Gaza.

Med Tanzania och Zambia bedriver Sverige ett långsiktigt utvecklingssamarbete som bygger på samarbetsländernas fattigdomsstrategier. I Sudan bygger utvecklingssamarbetet på en implementering av fredsavtalet, medan biståndet till Västbanken och Gaza sker under pågående konflikt. Detta innebär att förutsättningarna för utvecklingssamarbetet väsentligt skiljer sig åt. Det återspeglas i inriktning, omfattning, val av samarbetsformer och arbetet med biståndseffektivitet. Det innebär också att förutsättningarna för att redovisa resultat skiljer sig åt och att resultaten är svåra att jämföra mellan strategierna.

Den sammanfattande bedömningen är att utvecklingssamarbetet i dessa länder och områden genomförts i enlighet med de samarbetsstrategier som regeringen beslutat om och att många resultat på insatsnivå har uppnåtts och kommit fattiga människor till del.

I Tanzania har till exempel stödet till revisionsmyndigheten resulterat i att landet antog en ny revisionslagstiftning 2008 och genomförde en fullständig årlig revision 2009/2010 enligt internationell standard. Tanzania har också infört effektivitetsrevision.

Stödet till Zambias nationella råd i hiv/aids-frågor har bidragit till att bland annat hiv-prevalensen i Zambia har minskat till 14,3 procent (2007) och att Zambia därmed har uppnått millenniemålet (15,6 procent). Andelen hiv-positiva gravida kvinnor som får

en heltäckande behandling med bromsmediciner för att hindra att smittan förs över från mamma till barn, ökade från 49 procent 2008 till 95 procent 2010, vilket var betydligt högre än målsättningen på 57 procent.

Inför den historiska folkomröstningen om självständighet som hölls i Södra Sudan i januari 2011 bidrog det svenska stödet till ett högt deltagande av kvinnor under hela processen. Detta var resultatet av de konferenser, medie evenemang och omfattande väljarutbildningar som genomfördes av 37 lokala civilsamhällesorganisationer i samarbete med UN Women. Sidas stöd till UN Women bidrog även till att stärka kapaciteten hos Södra Sudans Folkomröstningskommission som genom sin ”Gender Unit” lyckades integrera ett jämställdhetsperspektiv i valprocessen.

På Västbanken och Gaza har stödet till organisationer som arbetar med att förbättra den palestinska myndighetens möjligheter att leverera tjänster bland annat resulterat i att psykosocial hälsa beaktas inom skolsystemet i Gaza. Ett annat resultat är att man genom ett medlingsprogram för konflikthantering nått cirka 3 500 barn. Programmet har genomförts i sex skolor och där har våldet mellan barnen minskat.

Om mål

Det är enklare att mäta och bedöma effekterna av insatserna inom ett område som hälsa – där det ofta finns konkreta mål – än att med säkerhet uttala sig kring effekter av arbete inom ett område som demokrati och mänskliga rättigheter, där målen inte sällan handlar om påverkan på människors attityder och handlingar.

När målen på insatsnivå inte uppnås kan det bero på insatsernas utformning och val av samarbetspartner. I många fall har partnern brister inom intern styrning och kontroll och har därmed inte alltid full

¹ Samarbetsstrategierna/strategierna för utvecklingssamarbetet med Sudan, Tanzania, Zambia samt Västbanken och Gaza har i regeringsbeslut 2011-12-22 förlängts att gälla till dess att beslut fattats av regeringen om nya strategier.

kontroll över vilka risker som kan hindra och försena måluppfyllelsen och vilka åtgärder som bör vidtas för att förhindra dessa risker. Bristande intern styrning och kontroll kan också leda till svårigheter för samarbetsparten att följa upp och rapportera insatsens måluppfyllelse.

Ofta spelar externa faktorer in. Det kan handla om orealistiska förväntningar i förhållande till sammanhanget eller att biståndet syftar till att påverka processer som visar sig vara svåra att påverka inom ramen för utvecklingssamarbetet, som till exempel i Sudan samt på Västbanken och Gaza.

Bristande kapacitet i landet eller i en organisation kan leda till att målen inte uppnås fullt ut. Det finns exempel på det i Sudan. Det kan även bero på svag politisk reformvilja – vilket bland annat är tydligt i exemplet med elektrifiering av landsbygden i Zambia – eller på nya förutsättningar för samarbetet. Korruption i hälsosektorn i Zambia förändrade till exempel förutsättningarna för samarbetet under strategiperioden då flera givare, bland dessa Sverige, ställde in betalningarna.

I många fall är det svårt att göra bedömningar av samarbetspartens interna styrning och kontroll. Genom att analysera samarbetspartens kapacitet och kontrollmiljö, externa faktorer samt de interna rutiner som påverkar möjligheten att genomföra insatsen och nå mål kan åtgärder vidtas för att förhindra händelser som påverkar förutsättningarna negativt.

Om Sverige vill bidra till utvecklingen i världens mest konflikttrabbade och fattiga områden är det viktigt att analysera de risker som skulle kunna hindra måluppfyllelsen för att sedan kunna vidta åtgärder i syfte att minska riskerna. Ibland behöver Sverige också acceptera risker för att kunna uppnå vissa mål.

Även om resultat redovisas på insatsnivå är det ofta svårt att redovisa hur insatserna bidrar till att sektormålen kan uppnås. Genomförandet av en samarbetsstrategi bygger på att insatserna bidrar till att uppnå sektormålen i strategin, som i sin tur förväntas leda till att det övergripande strategimålet uppnås. Det finns flera tydliga kopplingar mellan de genomförda insatserna till de resultat som redovisas på sektornivå i till exempel Zambia (i arbetet mot hiv och aids) och Tanzania (i arbetet för demokrati), men generellt är länken mellan insatsnivå och sektormål svår att påvisa eftersom målen på sektornivå ofta är mycket övergripande.

Redovisningen av det kausala sambandet mellan de olika målnivåerna försvåras ytterligare när målhierarkierna är oklart återgivna i strategierna, vilket är fallet i Tanzania samt på Västbanken och Gaza.

Om regeringen i samarbetsstrategin fastställer såväl mål som vägen för att uppnå målen är det svårt att flexibelt anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. Redovisningen från Sudan visar exempel på detta.

Om kostnadseffektivitet

Nästan alla program som redovisas i resultatbilagan är samfinansierade med andra givare. I flertalet fall är Sveriges finansieringsandel lägre än 20 procent. Samfinansiering är positivt för biståndseffektivitet men gör att effekterna av just de svenska medlen inte kan särskiljas. Det är därför generellt mycket svårt att härleda resultat direkt till ett svenskt stöd och därmed att bedöma kostnadseffektiviteten av den svenska insatsen.

Trots svårigheterna finns det exempel på flera insatser med god kostnadseffektivitet i Zambia, men även där har kostnadseffektiviteten i samarbetet påverkats negativt av såväl institutionella svagheter som korruption inom det zambiska samhället och hos samarbetspartners.

Om dialog

Parallellt med stödet via insatser, för Sverige dialog med sina samarbetspartners på olika nivåer. Dialogen som verktyg och metod identifieras i samtliga fyra samarbetsstrategier som en viktig komponent.

En väl strukturerad och planerad dialog med samarbetspartners på olika nivåer är en framgångsfaktor för måluppfyllelse på alla nivåer. Det är genom ett effektivt samspel mellan finansierade insatser och dialogarbete som Sverige förväntas kunna bidra till att målen för samarbetsstrategierna uppnås. Dialogarbetet är ofta nödvändigt för att underlätta implementering av ett program samtidigt som deltagande i ett program kan öppna för att bedriva dialogarbete – direkt med samarbetslandets regering och myndigheter eller i gemensamma forum med andra givare.

Närvaro och finansiellt stöd i Västbanken och Gaza ger Sverige en politisk roll, vilket har bidragit till Sveriges framstående roll i strategiska frågor inom EU-gruppen. Långsiktiga åtaganden skapar också förtroende i dialogen, något som är tydligt i Tanzania och Zambia.

Allt fler ambassader har nu utarbetat en dialogplan för att mer systematiskt och strategiskt bedriva dialoginsatser och underlätta redovisning och uppföljning av effekter. Ambassaderna har således som ambition att bedriva ett systematiskt dialogarbete.

Ett exempel på framgångsrikt dialogarbete är den givarsamordnade dialogen som genomförts på Väst-

banken och Gaza, där problemen att importera byggmaterial till ett miljöprojekt i Gaza diskuterades. Denna dialog utgjorde ett stöd till den palestinska myndigheten i förhandlingarna med Israel och ledde till att byggnadsmaterialet slutligen kunde importeras.

Sverige har också framgångsrikt engagerat givar- och informationssamordning mellan EU:s medlemsländer för att ytterligare stärka en gemensam europeisk position på Västbanken och Gaza.

I Zambia har Sveriges långa närvaro och höga förtroende varit viktigt för dialogarbetet. Det gäller speciellt inom energiområdet där dialogarbetet har bidragit till ett regeringsbeslut angående ökad budgetallokering för reformprogram inom området.

I utvärderingen av dialogarbetet i Tanzania fastslås det att arbetet bidragit till att Sverige ses som en partner med förtroende hos regeringen i Tanzania och som en konstruktiv partner för organisationer i civila samhället. Den viktiga dialogen med energimyndigheten bäddar till exempel för att öka hållbarheten i investeringsprojekt och bidrar till att myndigheten är aktiv och planerar och genomför förändringar i pris-sättningsmodellen. Budgetstödsdialogen har varit den bäst fungerande mekanismen för dialog med regeringen kring korruption.

I Sudan har Sveriges arbete med dialogfrågor haft stor genomslagskraft och haft bäring på multilaterala program, bland annat kring ökad respekt för kvinnors rättigheter.

Länken mellan insatser och dialogarbete varierar i tydlighet. Inom sektorn fredsbyggande och demokratisering i Sudan har det visat sig svårt att föra dialogen utifrån en resultatstyrd och strukturerad plan, vilket medfört att direkta samband med redovisade insatsresultat inte kan påvisas. I andra fall finns tydligare kopplingar. Insatser i Tanzania som har påverkansarbete som syfte har kompletterats genom Sveriges dialogarbete. Detta har bland annat bidragit till att det införts en lag som förbjuder mutor i valkampanjer, vilket var en fråga som drevs av Sverige inom ramen för dialogen i budgetstödsprocessen. Svenskt stöd till organisationer i civila samhället har kompletterat denna dialog.

Om biståndseffektivitet

Sverige arbetar aktivt med det internationella åtagandet att öka biståndseffektiviteten genom att i stor utsträckning använda samarbetslandets system och ökad användning av programbaserat stöd. Sverige ligger i detta avseende väl till i internationella jämförelser med andra givarländer.

Att Sverige är bra på biståndseffektivitet innebär samtidigt att vårt beroende ökar både till andra givare och till den rådande politiska reformviljan i samarbetsländerna. Biståndssamordning är resurskrävande och tar mycket tid i anspråk för ambassadens personal.

Utmaningar för samarbetet – politik och korruption

Den politiska kontexten innehåller en av de största utmaningarna för måluppfyllelse på alla målnivåer i alla de fyra länderna/området. I både Tanzania och Zambia är strategimålen baserade på regeringarnas egna utvecklingsprogram, samtidigt som den politiska reformviljan är ett hinder för att uppnå både strategimålen och målen för enskilda insatser. Detta gäller till exempel jordbrukssektorn i Zambia och energisektorn i Tanzania.

I Sudan, där den svenska strategin utgår från fredsavtalet från 2005, har det största hindret för måluppfyllelse varit en bristande politisk prioritering för att genomföra fredsavtalets demokratiska reformer.

Även i redovisningen av strategin för Västbanken och Gaza konstaterar Sida hur viktig den politiska kontexten är för ett framgångsrikt genomförande av biståndet. Samtidigt som en hållbar utveckling inom statsbyggande och ekonomi inte är möjlig så länge problemen kring ockupationen består, kan biståndet bidra till att skapa förutsättningar för en lösning av konflikten.

Bristande politisk vilja är många gånger nära sammankopplat med bristande kapacitet att driva reformarbetet framåt i statsförvaltningen eller i civila samhället. I ett politiskt klimat där reformer inte backas upp, eller rentav motarbetas, är det svårt att motivera landets förvaltning till ett ökat ansvars-tagande i arbetet.

Kapacitetsbristen gäller inte endast ländernas/områdets egna institutioner. I till exempel Sudan har samarbetet med multilaterala aktörer utgjort en utmaning. Fonder som administrerats av konsultföretag har dock varit mycket framgångsrika i Sudan.

Ytterligare en utmaning är korruptionen. Sida arbetar aktivt med att motverka korruption på alla nivåer, både inom insatshanteringen och genom stöd till anti-korruptionsinsatser. Korruption på olika nivåer och i olika former försvårar utvecklingsarbetet i alla de fyra länderna/området.

I Zambia har framsteg hindrats på områden som ekonomisk utveckling och hälsa på grund av bland annat korruptionsproblem. Till följd av korruptionen inom hälsosektorn i Zambia valde Sverige att inte betala ut generellt budgetstöd 2009 och att inte fort-

sätta med budgetstöd under resterande del av strategiperioden. Sverige gav också till följd av detta ökat fokus på anti-korruption i dialogen.

I Tanzania uppfattas korruption som ett omfattande problem av en stor majoritet av befolkningen. Ramverket för korruptionsbekämpning har stärkts genom lagstiftning och höjd kapacitet hos institutioner, vilket även visar sig i förbättrade revisioner och ökad efterlevnad av upphandlingsregler, men regeringens anti-korruptionsarbete utvecklas långsamt och anmälningar till anti-korruptionsmyndigheten leder alltför sällan till fällande domar. Den avskräckande effekten av myndighetens insatser är därmed begränsad. Politiskt ansvar har dock utkrävts i och med att dåvarande premiärministern tvingades avgå 2008 på grund av korruption. Budgetstödsdialogen har varit den bäst fungerande mekanismen för dialog med regeringen kring korruption. Sverige har haft en framträdande roll i denna dialog.

Sammanfattning av insatser

I länder med ett långsiktigt programsamarbete har bäst resultat uppnåtts då sammansättningen av insatser hålls fokuserad avseende uppsatta mål. Detta ger bättre förutsättningar att uppnå sektormålen än då stöd ges till enskilda fristående insatser.

Samtidigt är det nödvändigt med ett utrymme för flexibilitet. Användningen av olika verktyg och stödformer som på olika sätt bidrar till målet underlättar ett effektivt genomförande av en strategi. Ett exempel från Sudan är att kapacitet för konfliktanalyser och flexibla insatser kompletterar mer långsiktiga bidrag till statsbyggnad och utveckling. Ett annat exempel är resultaten från energisektorn i Tanzania, som visar att investeringar får mindre effekt utan ett fungerande institutionellt ramverk där energimyndigheten har kapacitet att strategiskt planera och genomföra verksamhet. Reformarbete som omfattar såväl långsiktigt samarbete med myndigheter som strategiska aktörer i civila samhället och privata sektorn bedöms därför som mer effektivt än enbart till exempel investeringsprojekt.

Med utgångspunkt från årets resultatbilaga sammanfattas nedan de utmaningar och framgångsfaktorer som påverkar ett strategigenomförande.

Utmaningar i genomförandet av en strategi

- Strategi- och sektormål med för hög abstraktionsnivå, otydliga målhierarkier eller för detaljerad styrning i strategin.
- Svag politisk reformvilja hos samarbetslandet.
- Stor risk för korruption i samarbetsländerna.
- Bristande genomförandekapacitet i landet samt hos samarbetspartner.
- Bristande ansvarstagande i den statliga förvaltningen.
- Hög grad av risktagande i konfliktländer.
- Förseningar i genomförandet.
- Bristande intern styrning och kontroll hos samarbetspartner vad gäller planering, genomförande, uppföljning och rapportering.

Framgångsfaktorer i genomförandet av en strategi

- En systematisk och planerad dialog med samarbetspartner på olika nivåer.
- En effektiv dialog samt samspel mellan insatsfinansiering och dialog.
- En fokuserad insatsportfölj inom respektive sektor avseende mål.
- Användningen av olika verktyg och stödformer i insatsportföljen.
- Ökad möjlighet till flexibilitet i strategiernas genomförande.
- Genomförd riskanalys på strateginivå och i insatshandlingen med bibehållen målfokusering.
- En kvalitetsmässig bedömning av och en tillfredsställande intern styrning och kontroll hos samarbetsparten.
- Ett långsiktigt engagemang i samarbetslandet då förändringsarbete tar tid.

Sida arbetar på uppdrag av Sveriges riksdag och regering för att minska fattigdomen i världen. Det kräver samarbete och uthållighet. Genom utvecklingssamarbete stödjer Sverige länder i Afrika, Asien, Europa och Latinamerika. Varje land ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE

Adress: 105 25 Stockholm
Besök: Valhallavägen 199
Telefon: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64.
E-post: sida@sida.se www.sida.se

