

Regeringens skrivelse

2008/09:189



Biståndets resultat

Skr.
2008/09:189

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 7 maj 2009

Mats Odell

Gunilla Carlsson
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för resultat från Sveriges internationella utvecklingssamarbete och reformsamarbetet i Östeuropa. Redovisningen görs både från ett regionalt och ett tematiskt perspektiv. Både Sveriges bilaterala och multilaterala bistånd redovisas. Syftet är att ge en så heltäckande bild av verksamheten som möjligt. För att sätta redovisningen i sitt sammanhang redogörs för trender i det globala respektive det svenska utvecklingssamarbetet under perioden 2000–2008.

Redovisningen visar att resultaten varierar inom och mellan olika regioner, landkategorier och tematiska områden. Sammantaget är regeringens bedömning att många av de biståndsinsatser som genomförts har gjort stor nytta i relation till uppställda mål. Samtidigt visar skrivelsen på svårigheterna att redovisa långsiktiga effekter av den verksamhet som får stöd genom det svenska utvecklingssamarbetet.

Skrivelsen är en del i regeringens arbete för att förbättra styrningen och resultatredovisningen inom det svenska biståndet.

1	Inledning	7
1.1	Att följa upp och utvärdera resultat inom biståndet.....	10
1.2	Metod och material.....	12
1.3	Lärdomar	14
1.4	Disposition	17
2	Globalt utvecklingssamarbete	18
2.1	Biståndsvolymer.....	19
2.2	Fördelning på regioner och inkomstkategorier.....	21
2.3	Bilateralt och multilateralt bistånd	23
2.4	Biståndsformer	24
3	Svenskt utvecklingssamarbete	25
3.1	Fördelning på landkategorier och regioner.....	25
3.2	Biståndsvolymer.....	29
3.3	Bilateralt och multilateralt bistånd	30
3.4	Sektorer	31
3.5	Biståndsformer	32
3.6	Ökad resultatstyrning.....	32
4	Resultat per region	34
4.1	Afrika söder om Sahara	35
4.1.1	Utvecklingssamarbetets inriktning	36
4.1.2	Resultat från ett urval samarbetsländer.....	41
4.1.3	Bedömning	48
4.2	Asien.....	48
4.2.1	Utvecklingssamarbetets inriktning	49
4.2.2	Resultat från ett urval samarbetsländer.....	53
4.2.3	Bedömning	56
4.3	Mellanöstern och Nordafrika.....	57
4.3.1	Utvecklingssamarbetets inriktning	57
4.3.2	Resultat från ett samarbetsland.....	61
4.3.3	Bedömning	63
4.4	Latinamerika och Karibien	63
4.4.1	Utvecklingssamarbetets inriktning	64
4.4.2	Resultat från ett urval samarbetsländer.....	68
4.4.3	Bedömning	71
4.5	Östeuropa	72
4.5.1	Utvecklingssamarbetets inriktning	73
4.5.2	Resultat från ett urval samarbetsländer.....	76
4.5.3	Bedömning	81
5	Resultat per tematiskt område.....	82
5.1	Demokrati och mänskliga rättigheter	83
5.1.1	Utvecklingssamarbetets inriktning	83
5.1.2	Resultat av ett urval insatser	87
5.1.3	Bedömning	90
5.2	Miljö och klimat	91
5.2.1	Utvecklingssamarbetets inriktning	92
5.2.2	Resultat av ett urval insatser	95

5.2.3	Bedömning	98
5.3	Jämställdhet och kvinnors roll i utveckling.....	99
5.3.1	Utvecklingssamarbetets inriktning	100
5.3.2	Resultat av ett urval insatser	103
5.3.3	Bedömning	106
5.4	Ekonomisk tillväxt	107
5.4.1	Utvecklingssamarbetets inriktning	107
5.4.2	Resultat av ett urval insatser	111
5.4.3	Bedömning	115
5.5	Säkerhet och utveckling	115
5.5.1	Utvecklingssamarbetets inriktning	116
5.5.2	Resultat av ett urval insatser	118
5.5.3	Bedömning	120
5.6	Social utveckling och trygghet	121
5.6.1	Utvecklingssamarbetets inriktning	122
5.6.2	Resultat av ett urval insatser	124
5.6.3	Bedömning	127
5.7	Forskningssamarbete	128
5.7.1	Utvecklingssamarbetets inriktning	128
5.7.2	Resultat av ett urval insatser	130
5.7.3	Bedömning	132
6	Humanitärt bistånd.....	132
6.1	Det humanitära biståndets inriktning.....	134
6.2	Resultat av ett urval insatser	136
6.3	Bedömning	140
7	Enskilda organisationer.....	141
7.1	Utvecklingssamarbetets inriktning	142
7.2	Resultat.....	143
7.3	Bedömning	145
8	Ett urval multilaterala samarbetsorganisationer	146
8.1	Världsbanken.....	147
8.1.1	Resultat av ett urval insatser	148
8.1.2	Bedömning	149
8.2	FN:s utvecklingsprogram	149
8.2.1	Resultat av ett urval insatser	149
8.2.2	Bedömning	150
8.3	FN:s barnfond.....	150
8.3.1	Resultat av ett urval insatser	151
8.3.2	Bedömning	152
8.4	Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria	152
8.4.1	Resultat av ett urval insatser	153
8.4.2	Bedömning	154
9	Ökad effektivitet i genomförandet av biståndet	154
	Förklaring till förekommande förkortningar	163
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 maj 2009	164

Tabell 2.1 Bistånd per bilateral givare rankade efter andel av BNI samt inom parentes efter absoluta tal, 2008	21
Tabell 3.1 Svenskt utvecklingssamarbete per biståndskanal, 2007	30
Tabell 4.1 Utvecklingssamarbete genom Sida, 2006–2008, Afrika söder om Sahara	36
Tabell 4.2 Utvecklingssamarbete genom Sida, 2006–2008, Asien	50
Tabell 4.3 Utvecklingssamarbete genom Sida, 2006–2008, Mellanöstern och Nordafrika	57
Tabell 4.4 Utvecklingssamarbete genom Sida, 2006–2008, Latinamerika och Karibien	65
Tabell 4.5 Utvecklingssamarbete genom Sida, 2006–2008, Östeuropa	73
Tabell 8.1 Svenska totala bidrag till ett urval av multilaterala organisationer, 2007	147

Diagram 2.1 Internationellt bistånd i löpande priser samt som andel av BNI, 2000–2008	20
Diagram 2.2 Bilateralt bistånd per region, 2000–2007.....	22
Diagram 2.3 Bilateralt bistånd per inkomstkategori som andel av BNI, 2000–2007	22
Diagram 2.4 Bilateralt respektive multilateralt bistånd, 2000–2007	24
Diagram 3.1 Utvecklingssamarbete genom Sida per region, 2000 och 2008	28
Diagram 3.2 Svenskt bistånd rapporterat till OECD/DAC, 2000–2008	29
Diagram 3.3 Svenskt utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2008	32
Diagram 4.1 Utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2008, Afrika söder om Sahara.....	37
Diagram 4.2 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndsform, 2008, Afrika söder om Sahara.....	37
Diagram 4.3 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, Afrika söder om Sahara.....	37
Diagram 4.4 Utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2008, Asien.....	50
Diagram 4.5 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndsform, 2008, Asien.....	50
Diagram 4.6 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, Asien.....	51
Diagram 4.7 Utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2008, Mellanöstern och Nordafrika	58
Diagram 4.8 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndsform, 2008, Mellanöstern och Nordafrika	58
Diagram 4.9 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, Mellanöstern och Nordafrika	58
Diagram 4.10 Utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2008, Latinamerika och Karibien.....	65
Diagram 4.11 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndsform, 2008, Latinamerika och Karibien.....	65
Diagram 4.12 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, Latinamerika och Karibien.....	66
Diagram 4.13 Utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2008, Östeuropa	74
Diagram 4.14 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndsform, 2008, Östeuropa	74
Diagram 4.15 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, Östeuropa	74
Diagram 5.1 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, demokrati och mänskliga rättigheter.....	84
Diagram 5.2 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, demokrati och mänskliga rättigheter.....	84
Diagram 5.3 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, miljö och klimat	92
Diagram 5.4 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, miljö och klimat	93
Diagram 5.5 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen	101
Diagram 5.6 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen	101
Diagram 5.7 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, ekonomisk tillväxt.....	108
Diagram 5.8 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, ekonomisk tillväxt.....	108

Diagram 5.9 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, säkerhet och utveckling.....	116	Skr. 2008/09:189
Diagram 5.10 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, säkerhet och utveckling.....	117	
Diagram 5.11 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, social utveckling och trygghet.....	122	
Diagram 5.12 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, social utveckling och trygghet.....	122	
Diagram 5.13 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, forskningssamarbete	129	
Diagram 5.14 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, forskningssamarbete	129	
Diagram 6.1 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, humanitärt bistånd.....	135	
Diagram 6.2 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, humanitärt bistånd.....	135	
Diagram 7.1 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, enskilda organisationer.....	143	
Diagram 9.1 Andel programansatser.....	158	
Diagram 9.2 Andel av det bilaterala biståndet som redovisas i samarbetsländernas budgetar	158	
Diagram 9.3 Andel av det bilaterala biståndet som använder samarbetsländernas system för offentlig finansiell styrning	159	
Diagram 9.4 Förutsägbarhet (utbetalningar jämfört med finansiella utfästelser)	159	
Diagram 9.5 Andel koordinerat tekniskt samarbete	160	
Diagram 9.6 Andel gemensamma fältbesök.....	160	
Diagram 9.7 Andel gemensamt analysarbete	160	

1 Inledning

Världen förändras i snabb takt. Globalisering, utveckling av informationsteknologi och internationell forskning ger människor verktyg att åstadkomma ekonomisk tillväxt och förbättra sina levnadsvillkor. Inkomstskillnader och sociala skillnader mellan länder minskar. Mellan 1990 och 2005 minskade andelen av jordens befolkning som lever i extrem fattigdom från cirka 40 till 25 procent. Fler länder än någonsin är idag demokratier. Samtidigt innebär globaliseringen stora påfrestningar. Klimatförändringarna är en utveckling som delvis är förknippad med globaliseringen. En annan är tendensen till ökad ojämlikhet inom länder och regioner. Mer än en miljard människor lever än idag i extrem fattigdom. Flera länder, särskilt i Afrika söder om Sahara, har marginaliserats ekonomiskt och är hårt drabbade av konflikter. Till detta kommer nya hot som livsmedelskrisen samt den globala finanskrisen och ekonomiska nedgången som drabbar sårbara grupper och fattiga länder hårdast. De två senaste åren har utvecklingen när det gäller demokrati och politisk frihet i världen varit svagt negativ. Det är för tidigt att tala om ett trendbrott men det är oroande att demokrati och politisk frihet inte längre förefaller göra framsteg i världen.

Biståndet i allmänhet och utvecklingssamarbetet i synnerhet är ett verktyg men inte det enda eller kanske ens det viktigaste för att hantera dessa utmaningar. Grundläggande är att människor i utvecklingsländer förmår mobilisera egna resurser och en politisk vilja för en positiv samhällsutveckling. Därutöver kan världssamfundet genom ansvarsfull politik skapa förutsättningar för de fattiga länderna att få del av globaliseringens positiva effekter. Det gäller bl.a. säkerhets-, handels-, forsknings-, miljö- och jordbrukspolitiken. Det är på motsvarande sätt ett faktum att direktinvesteringar och remitteringar utgör en avsevärt större del av de totala kapitalflödena till utvecklingsländerna än biståndet. Biståndet måste således utformas, utvecklas och utvärderas i ett större sammanhang, där utgångspunkten är att biståndet kan utgöra ett viktigt bidrag till utveckling och vid avgörande tillfällen göra en avsevärd skillnad i människors liv.

Så hur ska man mot denna bakgrund se på biståndets bidrag till ett samhälles utveckling? För att besvara denna fråga krävs en uppfattning om vad som kännetecknar underutveckling.

Underutveckling och utbredd fattigdom är en följd av samverkande faktorer som bristfälliga institutioner, svag resursmobiliseringsförmåga och bristande ekonomisk integration med omvärlden samt en låg nivå på det mänskliga kapitalet (hälsa, utbildning etc.). Samhällen som har lyft sig ur underutveckling – många gånger trots stora utgångsproblem – har över tid typiskt sett genomgått förändringar i positiv riktning inom följande tre områden: Rättsstatens institutioner har stärkts, korruptionen har minskat, det demokratiska ansvarsutkrävandet har ökat och respekten för mänskliga rättigheter har förbättrats. Inhemskt sparande och investeringar har ökat, liksom inflödet av utländska investeringar och

tillgången till ny teknologi, i takt med att den ekonomiska integrationen med omvärlden har ökat. Varje ny generations inkomst-, utbildnings- och hälsoliv har förbättrats jämfört med föräldragenerationens. Processen skiljer sig förstås åt mellan olika samhällen och enskilda faktorer kan uppvisa försämringar även i en generellt positiv utvecklingstrend. Centralt är att flera samverkande utvecklingshinder måste överkommas om en uthållig förbättring i flertalet människors liv ska vara möjlig.

Den komplexa process som leder till en uthållig utveckling kan inte skapas av bara bistånd, men biståndsinsatser måste genomföras så att förutsättningarna för denna uthålliga utveckling stärks. Den fråga som ska ställas om det svenska biståndet är därför inte om det ”skapar utveckling” eller ens i mer begränsad bemärkelse om biståndet ”skapar tillväxt”. Biståndets resultat bör istället i första hand sökas i det sammanhang där det förutsätts verka – när ett samarbetsland ska genomföra en strategi för fattigdomsminskning; när barnsoldater ska demobiliseras efter en väpnad konflikt eller när demokratiska förändringsaktörer försöker göra sig hörda i ett auktoritärt styrt samhälle. Detta är några exempel på situationer där biståndet kan förväntas bidra till utveckling med sina särskilda verktyg. Utifrån en systematisk analys av olika insatserns mål och måloppfyllelse kan sedan slutsatser dras om vilka slags insatser som är framgångsrika och hur biståndets roll ska stärkas. Relevanta frågor att ställa är därför snarare: Har det svenska biståndet i det enskilda fallet varit en hävstång för utveckling eller ej? Har det svenska utvecklingssamarbetet bidragit till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor?

Sveriges bistånd har ökat med cirka 15 miljarder kronor sedan 2000. Under samma period har det totala internationella biståndet mer än fördubblats och nya givarländer som Kina och Europeiska unionens (EU) nya medlemsstater har tillkommit. För utvecklingsländernas del är det positivt att mer resurser avsätts till stöd för deras arbete med att öka tillväxten och bekämpa fattigdomen. Samtidigt ställer ökade biståndsvolymer och fler aktörer krav på ett effektivare och mer samordnat bistånd.

Regeringen fortsätter det omfattande arbete som inleddes hösten 2006 för att skapa ett svenskt bistånd som kännetecknas av kvalitet, effektivitet och resultat. De förändringar som genomförs är i linje med ambitionerna i den s.k. Parisdeklarationen. Utvecklingssamarbetet inriktas geografiskt och tematiskt på de länder och områden där svenska insatser bedöms kunna göra så stor nytta som möjligt. Det handlar också om att förbättra de metoder och biståndsformer som används för att bedriva utvecklingssamarbetet och utvärdera dess effekter.

Vad är då Sveriges bidrag i kampen mot fattigdomen? Det nya biståndet har tre tydliga kännetecken:

För det första är Sverige en aktiv biståndsgivare och samarbetspartner med en tydlig normativ agenda baserad på det rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling som genomsyrar alla insatser.

För det andra är Sveriges bistånd bara en delmängd av världens samlade bistånd. Som stor resultatorienterad givare tar Sverige därför ett särskilt ansvar för att bidra till effektivisering och samordning av allt internationellt bistånd.

För det tredje har regeringen genom ett ökat land- och sektorfokus, ämnesfokus och resultatfokus tydliggjort det svenska biståndets mervärde. Sverige ska vara verksamt i de länder och de sektorer där vi har bäst förutsättningar att göra skillnad. Regeringen har därför beslutat att fokusera samarbetet till länder där Sverige har bäst förutsättningar att bidra till utveckling. Genom de samarbetsstrategier som nu beslutas koncentreras också samarbetet till de sektorer där Sverige har särskild kunskap och erfarenhet och där efterfrågan på svenskt stöd är som störst.

Den enskildes fri- och rättigheter står i centrum, vilket reflekteras i de tematiska prioriteringar som regeringen slagit fast för mandatperioden: demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt jämställdhet och kvinnors roll i utveckling. Prioriteringarna har bl.a. valts för att Sverige har ett mervärde inom dessa områden och bedöms kunna påverka utvecklingen i rätt riktning.

Det ska också vara möjligt att identifiera det svenska biståndets resultat över tid. Föreliggande skrivelse är ett uttryck för denna strävan.

Liksom andra givarländers utvecklingssamarbete har det svenska utvecklingssamarbetet inte varit tillräckligt fokuserat på resultat. Fokus i beredning och uppföljning av program och projekt har inte i tillräckligt hög grad legat på vilka resultat biståndet har haft för att bidra till fattiga människors möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor. Hösten 2006 påbörjade regeringen därför ett långsiktigt och systematiskt arbete för att förbättra styrningen och resultatredovisningen inom det svenska utvecklingssamarbetet. De strategier som styr samarbetet med Sveriges samarbetsländer har fått ett tydligare fokus på resultat med samarbetslandets mål och resultatramverk som utgångspunkt. Kraven på uppföljning och utvärdering av insatsernas resultat har skärpts. Svenskt bistånd måste i högre utsträckning använda information om resultaten för att kontinuerligt förbättra verksamheten. En viktig del i detta arbete är att förbättra resultatredovisningen till riksdagen och allmänheten.

Syftet med skrivelsen är att redovisa resultat från Sveriges internationella utvecklingssamarbete, inklusive det humanitära biståndet, och reformsamarbetet i Östeuropa. I och med att regeringen inte har lämnat denna typ av skrivelse till riksdagen tidigare anser regeringen att det är lämpligt att ge en så heltäckande bild av verksamheten som möjligt. Det är dock inte ändamålsenligt att göra det varje år. De närmaste åren avser regeringen istället att välja ut någon eller några delar av verksamheten och göra en fördjupad resultatredovisning.

Om några år torde det åter igen vara av intresse att redovisa resultat på ett bredare sätt. Arbetet med att stärka resultatstyrningen har då kommit längre. Genom pågående ansträngningar med att sätta tydligare mål kommer de program och projekt som redovisas att vara lättare att utvärdera än det bistånd som regeringen redogör för i denna skrivelse. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) kommer då också att ha infört ett enhetligt resultatstyrningssystem som kommer att leda till mer systematiska resultatuppföljningar och bedömningar av program och projekt som är finansierade av Sverige. Detta kommer i sin tur både möjliggöra en mer samlad bedömning av biståndets resultat och ett representativt urval av de insatser som redovisas, något som inte har varit möjligt i denna skrivelse.

Målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete är att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Målet för reformsamarbetet i Östeuropa är stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till EU och dess värdegrunder. Eftersom det är samarbetsländerna som utgör den viktigaste drivkraften för utveckling uppnås målet bäst genom att Sverige, när så är möjligt, bidrar till de reformprogram och projekt som samarbetsländerna driver. Ofta ger andra givare stöd till samma insatser som Sverige. Det innebär att det i de flesta fall inte är möjligt att visa på resultat kopplade till just det svenska utvecklingssamarbetet. Istället gäller det att följa upp och utvärdera programmen eller projekten i sin helhet. Frågor som man ställer sig i detta sammanhang är: Fortskrider den helt eller delvis svenskfinansierade verksamheten i enlighet med plan och realiserar målen samt de förväntade effekterna på kort och lång sikt? Om så inte är fallet, vad beror det på och vad kan eller bör samarbetsparten och Sverige (eller givarna) göra åt saken?

Liksom i all resultatredovisning har ambitionen i denna skrivelse varit att redogöra för de mer långsiktiga effekterna av den verksamhet som Sverige ger stöd till. Att Sverige har bidragit finansiellt till att bygga tio skolor är inte speciellt intressant om det inte leder till att fler barn lär sig läsa och skriva. De svårigheter som föreligger när det gäller analysen av de långsiktiga effekterna gör dock att det ofta är prestationer, dvs. de tjänster, produkter och kapitalvaror som en verksamhet genererar, samt de kortsiktiga effekterna som redovisas i skrivelsen.

Att analysera de mer långsiktiga effekterna när det gäller den typ av verksamhet som får stöd genom det svenska utvecklingssamarbetet är svårt av flera anledningar. Utvecklingen inom ett visst område påverkas av en mängd faktorer. Vare sig i sin egenskap av politiskt förändringsinstrument eller kapitalflöde kan biståndet isoleras helt och hållet från andra drivkrafter för utveckling. Det medför att biståndets resultat på aggregerad makronivå per definition alltid kommer att vara svåra att belägga. I många fall är det inte möjligt att fastställa orsakssambanden mellan en viss verksamhet och en förändring. De förbättringar i jämställdhet som kan skönjas i Afrika söder om Sahara beror sannolikt på en kombination av medvetna, delvis biståndsfinansierade, satsningar inom området och på den generella ekonomiska tillväxten som har lett till ökade möjligheter för regionens kvinnor. Det finns omfattande forskning som analyserar sambanden mellan bistånd och tillväxt med ekonometriska modeller baserade på makrodata. Frågeställningarna i dessa studier skiljer sig dock från den frågeställning som står i centrum för denna skrivelse som syftar till att belysa vilka resultat som det svenska biståndet faktiskt kan uppvisa. Denna genomgång, som aldrig tidigare gjorts, ger oss ökad kunskap om hur biståndet bör utformas framgent för att verkligen ha positiva effekter i kampen mot fattigdomen.

Möjligheterna att analysera både de kortsiktiga och de långsiktiga effekterna skiljer sig också åt mellan olika sektorer. Det är relativt enkelt att kvantitativt mäta, i alla fall de kortsiktiga, effekterna av distributionen av myggnät eller ett visst vaccinationsprogram. Det är betydligt svårare

att analysera effekterna av ett stöd till det civila samhället när det gäller graden av demokratisk kultur i ett visst land. I det sistnämnda fallet kan resurskrävande deltagandestudier eller djupintervjuer krävas för att det ska vara möjligt att säga något om eventuella effekter av stödet.

Dessa svårigheter föreligger även när det gäller utvärdering av effekter av statliga insatser på en rad områden i Sverige. Det är t.ex. svårt att avgöra i vilken utsträckning arbetsmarknadspolitiska åtgärder påverkar sysselsättningsnivån och i vilken utsträckning statliga insatser inom ungdomspolitiken påverkar utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor i landet. I många av Sveriges samarbetsländer är förutsättningarna att analysera effekter särskilt svåra på grund av bristande kapacitet, undermålig statistik, m.m.

Det faktum att det är svårt att utvärdera effekter och att förutsättningarna delvis saknas i Sveriges samarbetsländer leder dock inte till slutsatsen att Sverige enbart bör koncentrera sitt stöd till områden där det är relativt enkelt att kvantitativt mäta effekterna. Istället bör ytterligare ansträngningar göras för att förbättra förutsättningarna för att genomföra utvärderingar och de metoder som används.

Sverige arbetar kontinuerligt tillsammans med samarbetsländer och andra givare för att utveckla bättre metoder för att analysera både kortsiktiga och långsiktiga effekter, bl.a. genom stöd för att bygga upp samarbetsländernas egna statistikmyndigheter. Det är viktigt för att Sverige ska kunna bidra till samarbetsländernas egen kapacitet samtidigt som möjligheterna att följa upp resultatet av den verksamhet som får svenskt stöd förbättras.

Dialog om vilka verktyg och metoder som fungerar bäst sker också med andra givare. De utmaningar som Sverige möter vad gäller uppföljning och utvärdering av biståndets resultat delas av övriga givare.

Att diskutera resultat utan att samtidigt diskutera de kostnader som är förknippade med dessa ger begränsad insikt om värdet av en insats. Regeringen har i denna skrivelse i möjligaste mån redogjort för totalkostnaden för ett visst program eller projekt samt Sveriges andel av kostnaden. Vägen till mer systematiska överväganden när det gäller resultat i relation till kostnader inom utvecklingssamarbetet är dock lång och det krävs att Sverige arbetar tillsammans med andra givare för att utveckla gemensamma metoder.

För att svara på frågan hur svenska biståndsmedel bör användas för att göra största möjliga nytta är det också viktigt att i så stor utsträckning som möjligt dra generella slutsatser om vad som fungerar bra och vad som fungerar mindre bra. Den verksamhet som får stöd genom det svenska utvecklingssamarbetet är dock heterogen och bedrivs i ett stort antal länder med skilda förutsättningar. Det är därför svårt att dra generella slutsatser om exempelvis det svenska stödet inom hälsosektorn, när samarbetet spänner från sektorprogramstöd i Zambia till ett mer avgränsat stöd till barnmorskeutbildning i Nicaragua förmedlad av organisationer i det civila samhället. Sidas utvärderingssekretariat arbetar systematiskt med utvärderingar av mindre delområden inom vissa sektorer. Exempelvis har sekretariatet undersökt vilka effekter arbetet med att integrera tvärssektoriella frågor som jämställdhet och miljö har haft inom utvecklingssamarbetet.

Biståndet utgör som konstaterats ovan ofta en blygsam del av övriga finansiella flöden till utvecklingsländerna (i jämförelse med handel, utländska investeringar, kommersiella lån och remitteringar). Därmed kan inte biståndet på egen hand anses ha skapat en positiv utveckling på områden där dessa flöden har varit betydande, även om det kan ha haft en viktig strategisk effekt. Det positiva sambandet mellan bistånd och utveckling på aggregerad nivå är således svårt att belägga. Det är denna försiktiga bedömning av resultatens utvecklingseffekter som präglar redovisningen i skrivelsen.

1.2 Metod och material

I regleringsbrevet för 2008 gav regeringen Sida i uppdrag att, som en bilaga till årsredovisningen, redogöra för resultat från Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete. Denna skrivelse bygger till stora delar på Sidas redogörelse. Utrikesdepartementet, som ansvarar för större delen av Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete, har kompletterat redovisningen med information om resultat från det multilaterala utvecklingssamarbetet samt utvecklingssamarbetet genom EU.

Sida följer kontinuerligt upp de insatser som får svenskt stöd, bl.a. genom samarbetspartners halvårs- och årsrapporter. Insatserna följs också upp kontinuerligt på plats, t.ex. genom personal på utlandsmyndigheter och genom fältbesök.

Insatserna utvärderas också regelbundet. Gemensamma utvärderingar där samarbetslandet eller flera givare delar på kostnad och arbetsinsats, ofta genom upphandling av extern expertis, blir allt vanligare. Det är naturligt att arbeta gemensamt eftersom allt fler insatser får stöd från flera givare. Det blir också mer kostnadseffektivt och minskar den administrativa belastningen på samarbetspartners i utvecklingsländerna. Sidas utvärderingssekretariat samordnar de utvärderingar som hanteras av Sida. Det svenska utvecklingssamarbetet utvärderas också av Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) och granskas av Riksrevisionen.

Resultatrapporter, utvärderingar och landrapporter, som produceras i de samarbetsländer där det svenska biståndet styrs av en samarbetsstrategi, ligger till grund för en samlad resultatanalys som görs i slutet av varje strategiperiod. Andra studier, bedömningar och analyser som kan vara relevanta används också i denna process. Skrivelsens geografiska avsnitt bygger på sådana resultatanalyser som genomförts under perioden 2005–2008.

De exempel på insatser som redovisas i de tematiska avsnitten har genomförts under perioden 2000–2008. Exempel på insatser har valts i syfte att ge en så heltäckande bild av det svenska utvecklingssamarbetet som möjligt. Ambitionen har varit att ge exempel från olika regioner, landkategorier, sektorer, biståndsformer och kanaler. Redovisning av såväl positiva som negativa resultat har varit en väsentlig aspekt för att ge en realistisk bild av verksamheten. Urvalet är dock inte representativt i statistisk mening. De insatser från utvecklingssamarbetet genom Sida som exemplifieras i de tematiska avsnitten uppgick till åtta procent av Sidas totala kostnader 2008.

Exempel på resultat redovisas även för länder där Sverige fasar ut det bilaterala utvecklingssamarbetet. I arbetet med att fokusera antalet samarbetsländer har urvalet av länder baserats på en sammanvägd bedömning av ett stort antal centrala faktorer. Beslut kan därför ha fattats om att fasa ut utvecklingssamarbetet med ett visst land, även om enskilda program och insatser visar på positiva resultat.

Externa rapporter och utvärderingar har använts i så stor utsträckning som möjligt för att öka tillförlitligheten i redovisningen. En övervägande del av de underlag som har använts är daterade 2007 och 2008. Källhänvisningar görs inte i skrivelsen men finns att tillgå hos Sida respektive Utrikesdepartementet. Det bör dock noteras att det framför allt är samarbetsländerna som ansvarar för insamling av primärdata.

Sidas insatser delas in i elva huvudsektorer (hälsa; utbildning; forskning; demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter; konflikt, fred och säkerhet; humanitärt bistånd; infrastruktur; handel, näringsliv och finansiella system; naturresurser och miljö; budgetstöd för fattigdomsbekämpning samt övrigt). Respektive insats klassificeras utifrån vilken sektor insatsen syftar till att utveckla. Sidas insatser klassificeras dessutom utifrån i vilken grad de syftar till att främja något eller några av följande policyområden: demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet, miljö och hållbar utveckling samt konflikthantering, fred och säkerhet.

Avsnitten demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat, jämställdhet och kvinnors roll i utveckling samt säkerhet och utveckling har sin grund i klassificeringen av policyområden. För avsnittet ekonomisk tillväxt har data hämtats från huvudsektorerna infrastruktur, handel, näringsliv och finansiella system samt naturresurser (exklusive miljöområdet), för avsnittet social utveckling och trygghet har data hämtats från huvudsektorerna hälsa och utbildning. För avsnittet om forskningssamarbete har data hämtats från huvudsektorn med samma namn. Data för kapitlet humanitärt bistånd har hämtats från huvudsektorn humanitärt bistånd och data för avsnittet enskilda organisationer bygger på Sidas anslagspost för stöd till enskilda organisationer.

Eftersom insatser klassificeras efter både huvudsektor och policyområde förekommer viss överlappning i redovisningen av Sidas kostnader i de tematiska avsnitten. Redovisningen ger således endast en fingervisning om omfattningen av verksamheten inom respektive tema. För redovisning av kostnader per huvudsektor 2008, se avsnitt 3.4.

När det gäller redovisning av resultat från den verksamhet som bedrivs av de multilaterala organisationer som Sverige bidrar till har exempel hämtats ur Sidas redovisning av samarbetet med dessa organisationer samt från organisationernas egna resultatredovisningar.

Även när det gäller multilaterala organisationer skiljer sig kvaliteten i resultatrapporteringen åt, beroende på hur väl fungerande system respektive organisation har för resultatstyrning. Detta är en av de faktorer som analyseras i regeringens bedömningar av organisationernas relevans och effektivitet (se kapitel åtta). Där det finns brister arbetar Sverige med att förbättra kvaliteten och tillförlitligheten i rapporteringen inom respektive organisations styrelse eller genom andra former av dialog med organisationen.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) biståndskommitté (Development Assistance Committee, DAC) består av 22 givarländer och EU-kommissionen. OECD/DAC samlar in och presenterar statistik över bl.a. biståndsvolymer, kanaler och biståndsformer avseende dess medlemmar. Alla givarländer är inte medlemmar i OECD/DAC. När statistik över det internationella biståndet presenteras i skrivelsen är statistiken hämtad från OECD/DAC och avser dess medlemsländer om inte annat anges. Fullständig statistik från OECD/DAC finns tillgänglig för 2007. Viss preliminär statistik finns tillgänglig för 2008. För det svenska utvecklingssamarbetet har statistik från Sidas databas för 2008 och Utrikesdepartementets interna statistik för samma år använts.

1.3 Lärdomar

I budgetpropositionen för 2009 underströk regeringen vikten av att ha en realistisk syn på vad som kan åstadkommas i form av effektredivisning och analys av orsakssamband, samtidigt som ambitionen uttrycktes att göra kommande års redovisningar tydligare vad gäller resultaten av det svenska utvecklingssamarbetet.

Sammantaget är regeringens bedömning att många av de biståndsinsatser som genomförts har gjort stor nytta i relation till uppställda mål och att svenskt bistånd har positiva effekter, men att det trots detta är en lång väg kvar till ett bistånd som på alla nivåer kan sägas präglas av ett uppföljningsbart resultattänkande. Med denna skrivelse har Sverige dock bättre förutsättningar än någonsin tidigare att fortsätta att förbättra styrningen och resultatredovisningen inom hela det svenska biståndet.

Denna skrivelse visar på varierande resultat, såväl inom som mellan olika regioner, landkategorier och tematiska områden. Många, om än inte alla, insatser har varit framgångsrika och det är viktigt att vi drar lärdom av såväl de framgångar som märks och de misstag som görs. Inom flera tematiska områden, t.ex. demokrati och mänskliga rättigheter, går det att påvisa positiva effekter på program- och projektnivå. Däremot är det betydligt svårare att påvisa de långsiktiga effekterna på den övergripande demokratiutvecklingen eftersom denna påverkas av en mängd olika faktorer.

Bland de lärdomar som kan dras av denna skrivelse finns tio tydliga slutsatser som förtjänar att särskilt lyftas fram:

- 1) En rad faktorer påverkar utvecklingssamarbetets resultat. Den politiska instabiliteten i många av Sveriges samarbetsländer och staternas bristande kapacitet i planering och genomförande är bidragande hinder för målluppfyllelse. Detta är särskilt tydligt i konflikt- och postkonfliktländer samt länder med stora demokratiska underskott och svaga institutioner.

Det svenska utvecklingssamarbetets fokus på kapacitetsutveckling behöver därför stärkas. Särskilt tydligt är detta i stat-till-stat-samarbete som präglas av stöd till utveckling av samarbetsländernas förvaltning och service på olika nivåer i systemet. För att öka effektiviteten i de programbaserade stöden bör dessa kompletteras med riktade

kapacitetsutvecklade insatser inom statsförvaltningen, bl.a. för att stärka de finansiella systemen och motverka riskerna för korruption. Skr. 2008/09:189

2) Inom det svenska utvecklingssamarbetet har breda portföljer med många små insatser och närvaro i ibland upp till 11 sektorer minskat effektiviteten i biståndet. Regeringen har därför initierat en omfattande insats- och sektorkoncentration. Processen har kommit ganska långt, men tar tid att genomföra om utfasningen ska ske ansvarsfullt. Det kräver också nya angrepps- och tankesätt, t.ex. ökad tillämpning av programansatser, som tar tid att etablera.

3) En lärdom är att där det finns förutsättningar för programansatser är dessa i de allra flesta fall mer effektiva än traditionella projektstöd. Programansatser, dvs. det bistånd som går direkt till samarbetsländernas egna organisationer och institutioner, stärker det nationella ägarskapet samt ökar kapaciteten och effektiviteten i de nationella systemen. I länder i Afrika är det också tydligt att budgetstöd har bidragit till ökad insyn och transparens i samarbetsländernas nationalräkenskaper.

Redovisningen visar dock att projektstöd fortfarande är den biståndsform som dominerar i det svenska biståndet. En anledning till detta är att konfliktsituationer och politisk instabilitet i många av Sveriges samarbetsländer begränsar förutsättningarna för programstöd. Behov av snabba och flexibla insatser samt samverkan med aktörer utanför staten utgör också skäl till den höga andelen projektstöd. Det är samtidigt regeringens ambition att andelen programstöd ska öka under kommande år.

4) Sverige bör fortsatt eftersträva en balans mellan olika biståndsformer, biståndskanaler och samarbetspartners. Detta innebär att man i en sektor som hälsa kombinerar stöd till den nationella hälsosektorn, riktade insatser för kapacitetsutveckling till t.ex. hälsoplanerare och budgetansvariga på hälsoministeriet samt stöd till organisationer som arbetar för sexuella och reproduktiva rättigheter. Dessa stöd kompletterar varandra och bidrar på olika sätt till måluppfyllelsen. Genom att samarbeta med olika aktörer kan Sverige effektivisera utvecklingssamarbetet samt bidra till att öka pluralismen och stärka förtroendet mellan staten och det civila samhället.

5) De resultatbedömningar som genomförts visar att dialog som instrument för påverkans- och förändringsarbete får en alltmer central roll i utvecklingssamarbetet. För att öka effekten är det viktigt att svenska aktörer för en samstämmig, genomtänkt och fokuserad dialog med bl.a. samarbetsländer och multilaterala organisationer. I flera fall har den dialog som förts i sektor- och budgetstödprogram visat sig vara en effektiv form för att främja att positiva förändringar kommer till stånd, exempelvis när det gäller förekomsten av korruption.

6) Inom det tematiska området social utveckling och trygghet, som omfattar hälften av de s.k. millenniemålen, är utvecklingen ojämn. Stora framsteg kan konstateras när det t.ex. gäller minskad barnadödlighet och barns rätt till utbildning, medan det knappt har skett någon förbättring när det gäller mödr hälsa. Förklaringen till detta ligger antagligen delvis i bristande finansiering men även i ojämlika och odemokratiska maktstrukturer. Större uppmärksamhet måste därför ägnas åt kopplingen mellan olika tematiska områden, inte minst mellan demokrati, jämställdhet, utbildning och hälsa.

7) Arbetet med att främja jämställdhet och kvinnors roll i utveckling sker genom jämställdhetsintegrering, politisk dialog och direkta insatser. En viktig lärdom som Sverige har dragit är att jämställdhetsintegrering ofta inte fungerar som ensam metod för att främja jämställdhet och för att öka kvinnors delaktighet i samhällsutvecklingen. Strategier som inbegriper flera angreppssätt har därför utvecklats. Insatser som riktar sig direkt till kvinnor som målgrupp har visat sig särskilt effektiva inom områden som kvinnors ökade politiska deltagande samt sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

8) Erfarenheter visar också att behovet av stöd är extra stort under övergångsperioder från en konfliktsituation till en mer stabil återuppbyggnadsfas. Sverige, liksom andra givarländer, bör i möjligaste mån fortsätta att ge stöd till långsiktiga program för statsbyggnad. I länder med akuta konfliktsituationer är det viktigt att Sverige och andra givarländer är flexibla, beredda att ta större risker när det gäller måluppfyllelse och att insatserna följs upp nära. För att arbeta på det sättet krävs svensk fältbemanning på plats. Sverige har därför ökat sin närvaro i bl.a. Afghanistan, Burma och Liberia.

9) En annan lärdom från arbetet med konfliktländer som befinner sig i en återuppbyggnadsfas är att det är viktigt att ge stöd till ökat deltagande i beslutsfattande, både lokalt och nationellt. Decentralisering av makt och fördelning av makt på fler aktörer i samhället har t.ex. bidragit till en stabilare postkonfliktsituation i Liberia.

10) Att kanalisera medel genom multilaterala organisationer ger samordningsvinster. Det kan också vara ändamålsenligt av andra skäl. Politiskt känsliga insatser som valstöd, stöd till parlament, stöd till rättsväsendet och breda stöd till politiska partier sker ofta genom t.ex. Förenta Nationernas (FN) utvecklingsprogram (United Nations Development Programme, UNDP) som har legitimitet som politiskt neutral aktör. FN har också en viktig roll i att upprätthålla, vidareutveckla och genomföra ett globalt normsystem för demokrati och mänskliga rättigheter.

Utöver dessa slutsatser är en genomgående lärdom av de resultatbedömningar som ligger till grund för redovisningen vikten av att förbättra styrningen av utvecklingssamarbetet genom realistiska och tydliga mål.

Som nämndes ovan påbörjade regeringen hösten 2006 ett långsiktigt och systematiskt arbete för att förbättra styrningen och resultatredovisningen inom det svenska utvecklingssamarbetet. En del har redan gjorts men mycket arbete återstår. Det har inte minst utarbetandet av denna skrivelse visat.

De strategier som regeringen beslutar om och som styr det svenska samarbetet med länder och övrig verksamhet inom utvecklingssamarbetet måste bli tydligare.

Fokus på förväntade och faktiska resultat i beredning, genomförande och uppföljning av enskilda program och projekt måste också öka. Mål för den verksamhet som Sverige ger stöd till genom varje enskild insats måste tydliggöras så att det finns förutsättningar att i efterhand utvärdera i vilken utsträckning de förväntade resultaten uppnåts.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att Sverige inte längre bedriver egna biståndprojekt, utan ger stöd till verksamhet som i huvudsak

bedrivs av andra. Sverige kan därför endast försöka påverka att de mål som sätts blir så tydliga som möjligt. Skr. 2008/09:189

För att komma vidare i ansträngningarna med att förbättra styrningen och resultatredovisningen inom utvecklingssamarbetet är det viktigt att Sida etablerar ett enhetligt system för resultatstyrning, inklusive system för bedömning av biståndsinsatser och systematiska riskanalyser, vilket regeringen i regleringsbrevet för 2009 gav Sida i uppdrag att införa snarast. Sida ska senast den 30 september 2009 redovisa hur genomförandet fortskrider.

Det är också viktigt att arbetet med utvärderingar systematiseras och att kvaliteten i enskilda utvärderingar höjs. Att utvärdera de långsiktiga effekterna av en viss verksamhet är svårt och ofta kostsamt. Ökade ansträngningar måste därför göras för att genomföra utvärderingar tillsammans med andra givare och att planera utvärderingarna så att baslinjedata kan etableras.

Slutligen har Sadev en viktig roll att fylla. I regleringsbrevet för 2009 gav regeringen Sadev i uppdrag att redovisa ett förslag till en flerårig utvärderingsplan för ett urval av regeringens samarbetsstrategier med enskilda länder. Utvärderingarna ska kunna utgöra underlag inför framtagande av nya samarbetsstrategier.

1.4 Disposition

I kapitel två och tre redogör regeringen för trender inom det globala respektive det svenska utvecklingssamarbetet under 2000–2007/2008.

I kapitel fyra redogörs för utvecklingssamarbetets resultat per region. Kapitlet inleds med ett kort avsnitt som beskriver hur arbetet med våra samarbetsländer styrs och hur resultaten av detta arbete följs upp. I samtliga geografiska avsnitt finns en övergripande beskrivning av utvecklingen i regionen med fokus på Sveriges samarbetsländer. Därefter redogörs för utvecklingssamarbetets inriktning inom regionen, en analys av resultat av samarbetet med ett antal samarbetsländer samt, avslutningsvis, en bedömning av utvecklingssamarbetet i regionen.

I kapitel fem redogörs för utvecklingssamarbetets resultat per tematiskt område. Kapitlet inleds med ett kort avsnitt kring regeringens tre tematiska prioriteringar samt urvalet av de insatser som redovisas. I samtliga tematiska avsnitt finns en övergripande beskrivning av utvecklingen inom området med fokus på Sveriges samarbetsländer. Därefter redogörs för utvecklingssamarbetets inriktning inom området, exempel på resultat av ett antal insatser samt, avslutningsvis, en bedömning av utvecklingssamarbetet inom området.

I kapitel sex redogörs för det humanitära biståndet och i kapitel sju för utvecklingssamarbetet genom enskilda organisationer.

Det multilaterala utvecklingssamarbetet och utvecklingssamarbetet genom EU är till viss del integrerat i de geografiska och tematiska kapitlen. I kapitel åtta redogörs för fyra stora och för Sverige viktiga multilaterala organisationer och fonder: Världsbanken, UNDP, FN:s barnfond (United Nations Children's Fund, Unicef) och Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, GFATM).

2 Globalt utvecklingssamarbete

Det finns en överenskommen internationell dagordning för global utveckling. FN:s Millenniedeklaration från 2000, millenniemålen, konferensen om utvecklingsfinansiering i Monterrey 2002 och högnivåmötet om biståndseffektivitet i Paris 2005 utgör ett ramverk för det internationella utvecklingssamarbetet och innebär bl.a. åtaganden om ökade biståndsvolymer, att samarbetsländerna tar ansvar för sin egen utveckling och åtgärder för att göra utvecklingssamarbetet mer effektivt.

År 2000 anordnades det s.k. Millennietoppmötet i New York. Under mötet kom världens stats- och regeringschefer överens om en Millenniedeklaration som antogs av FN:s generalförsamling. Millenniedeklarationen slår fast att global utveckling kräver en helhetssyn. Insatser för bl.a. fred, säkerhet, fattigdomsbekämpning, hälsa, miljö, mänskliga rättigheter och demokrati hör ihop. Ur Millenniedeklarationen har de s.k. millenniemålen formulerats. Millenniemålen utgörs av åtta mål och 21 delmål som ska uppnås senast 2015. Målen handlar om globala utvecklingsfrågor som fattigdomsutrotning, utbildning, jämställdhet, barnadödlighet, mödrahälsa, hiv och aids samt hållbar utveckling. Ett av millenniemålen är direkt riktat till rika länder och slår fast att det globala partnerskapet för utveckling ska stärkas. Millenniemålen är:

- (1) Utrota extrem fattigdom och hunger
- (2) Garantera grundskoleutbildning för alla barn
- (3) Främja jämställdhet mellan könen och kvinnors egenmakt
- (4) Minska barnadödligheten
- (5) Förbättra mödrahälsan
- (6) Bekämpa hiv och aids, malaria och andra sjukdomar
- (7) Säkra en hållbar utveckling
- (8) Utveckla ett globalt partnerskap för utveckling

Sedan 2002 presenterar FN en årlig rapport om framstegen med att nå millenniemålen. Enligt FN:s senaste uppföljning förväntas flera av målen kunna nås till 2015. Utvecklingen varierar dock mellan olika regioner och Afrika söder om Sahara riskerar att missa samtliga millenniemål. Dessutom riskerar klimatförändringarna att förstöra redan uppnådda resultat.

I syfte att effektivisera det internationella biståndet genomfördes ett högnivåmöte i Paris 2005, vilket resulterade i den s.k. Parisdeklarationen. Deklarationen undertecknades av 120 givare, samarbetsländer och organisationer. Parisdeklarationen består av åtaganden inom tolv områden. Fyra av dessa ska genomföras av samarbetsländerna och åtta av givarländerna. Åtagandena i Parisdeklarationen reglerar främst relationerna mellan bilaterala och multilaterala givare och samarbetsländer (stater). Parisdeklarationen innebär att givare och

samarbetsländer ska bli bättre på att redovisa resultat, samarbetsländerna ska ta större ansvar för sin egen utveckling och givarna ska samordna sig bättre med varandra och förenkla sin hantering av biståndet. Samarbetsländerna ska fortsätta genomföra ekonomiska och politiska reformer för att stärka sina egna administrativa system och öka demokratin för att bekämpa fattigdomen. Givarna ska anpassa sitt bistånd till förhållandena i varje enskilt samarbetsland. Uppföljningar av Parisdeklarationen har genomförts 2006 och 2008 (se kapitel nio).

Hösten 2008 hölls ett uppföljningsmöte i Accra, Ghana. Vid mötet deltog cirka 100 ministrar från samtliga världsdelar. Sverige tog en aktiv del i mötet. Mötet resulterade i handlingsplanen Accra Agenda for Action vilken innebär en stärkt internationell samsyn kring satsningen på ett resultatinriktat och effektivt bistånd. I handlingsplanen lyfts användandet av samarbetsländernas egna system och förutsägbarhet fram som fundamentala för att öka effektiviteten och bärkraften i utvecklingssamarbetet. Vidare betonas vikten av att bredda det demokratiska ägarskapet för utvecklingsplaner och resultat i samarbetsländerna genom att inkludera och stödja de aktörer som bidrar till demokratisk samhällsstyrning, som nationella och lokala parlament, det civila samhället och media. I handlingsplanen förtydligas också att förebyggandet och motverkandet av korruption är ett sätt att undanröja hinder för att uppnå utveckling.

2.1 Biståndsvolymer

FN:s mål att minst 0,7 procent av givarländernas bruttonationalinkomst (BNI) ska gå till bistånd nämndes för första gången i en resolution som beslutades i FN:s generalförsamling 1970. Målet har sedan återbekräftats ett antal gånger, bl.a. i slutdokumentet från konferensen om utvecklingsfinansiering i Monterrey, Mexiko, 2002 och dess uppföljningskonferens i Doha, Qatar, 2008. I Millenniedeklarationen anges att givarländernas bistånd som andel av BNI ska öka till 0,7 procent till 2015.

För att nå målet om 0,7 procent av BNI till 2015 enades EU:s medlemsstater 2005 om ett gemensamt delmål om 0,56 procent av BNI till 2010. Samtidigt fattades beslut om individuella delmål för EU:s gamla medlemsstater om 0,51 procent av BNI till 2010, medan de länder som inträdde i EU efter 2002 fick ett lägre delmål om 0,17 procent av BNI till samma år. De länder som redan ger 0,7 procent av BNI eller mer i bistånd åtog sig att bibehålla denna nivå.

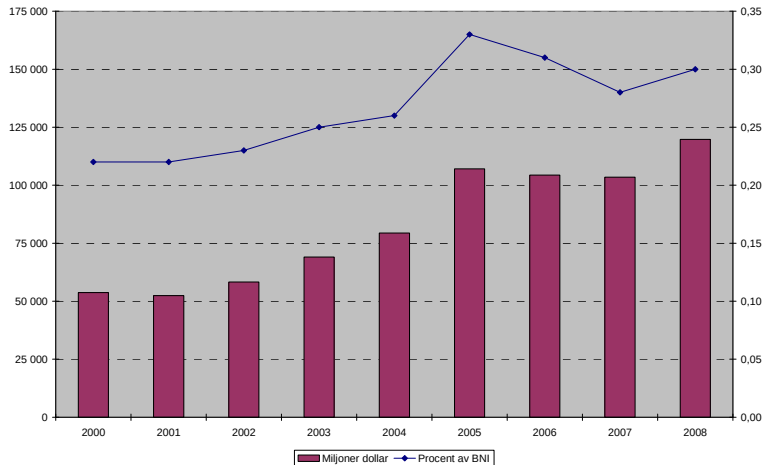
Trots att givarländerna har kommit överens om målet att 0,7 procent av BNI ska gå till bistånd 2015 har det inte gått att utanför EU komma överens om tidtabeller för hur man ska uppnå målet.

De globala biståndsflyderna har ökat under senare år. Statistik från OECD/DAC visar att biståndet från OECD/DAC:s medlemsländer mer än fördubblats från 54 miljarder dollar 2000 till nästan 120 miljarder dollar 2008. Den största ökningen skedde mellan 2004 och 2005 då biståndet ökade med över 27 miljarder dollar. En stor del av denna ökning kan tillskrivas skuldavskrivningar till framförallt Irak och Nigeria. I takt med att skuldavskrivningarna minskade som andel av det

totala biståndet efter 2005, minskade även biståndet som andel av medlemsländernas BNI. Om man exkluderar skuldavskrivningarna har biståndsvolymer i absoluta termer fortsatt att öka, även om det handlar om mindre ökningar. Skr. 2008/09:189

EU (EU:s medlemsstater och Europeiska kommissionen) är världens största givare. 2008 stod EU för över 60 procent av det globala biståndet, 2000 var motsvarande andel 47 procent.

Diagram 2.1 Internationellt bistånd i löpande priser samt som andel av BNI, 2000–2008



Trots ökade biståndsvolymer är det endast ett fåtal givarländer som uppfyller målet att 0,7 procent av BNI ska gå till bistånd. Sverige var tillsammans med Luxemburg, Norge, Danmark och Nederländerna de enda länder som nådde målet 2008. Sverige var 2008 det land som gav mest bistånd som andel av BNI i världen. Utvecklingen avseende biståndsvolymer ser olika ut inom EU. Exempelvis minskade biståndet i Österrike från 0,49 till 0,42 procent av BNI mellan 2007 och 2008 medan Portugals bistånd ökade från 0,19 till 0,27 procent av BNI under samma period. I absoluta tal hamnar Sverige på en åttonde plats 2008. Stora givare i absoluta tal, exempelvis USA och Japan, gav endast 0,18 procent av BNI i bistånd 2008.

Nya givarländer som Brasilien, Indien, Kina, Korea, Ryssland och Sydafrika engagerar sig allt mer i utvecklingssamarbetet. EU:s utvidgning, i kombination med åtaganden om ökade biståndsvolymer, har också ökat antalet givarländer. Privata givare, såväl individer som stiftelser, blir också allt vanligare. Dessa givare är inte medlemmar i OECD/DAC och är därför inte med i den samlade statistik över det internationella biståndet som OECD/DAC presenterar.

Tabell 2.1 Bistånd per bilateral givare rankade efter andel av BNI samt inom parentes efter absoluta tal, 2008

Skr. 2008/09:189

			Procent av BNI	Miljoner dollar
1	(8)	Sverige	0,98	4 730
2	(21)	Luxemburg	0,92	409
3	(11)	Norge	0,88	3 967
4	(13)	Danmark	0,82	2 800
5	(6)	Nederländerna	0,80	6 993
6	(17)	Irland	0,58	1 325
7	(14)	Belgien	0,47	2 381
8	(7)	Spanien	0,43	6 686
9	(3)	Storbritannien	0,43	11 409
10	(18)	Finland	0,43	1 139
11	(16)	Österrike	0,42	1 681
12	(15)	Schweiz	0,41	2 016
13	(4)	Frankrike	0,39	10 957
14	(2)	Tyskland	0,38	13 910
15	(12)	Australien	0,34	3 166
16	(9)	Kanada	0,32	4 725
17	(22)	Nya Zeeland	0,30	346
18	(20)	Portugal	0,27	614
19	(19)	Grekland	0,20	693
20	(10)	Italien	0,20	4 444
21	(5)	Japan	0,18	9 362
22	(1)	USA	0,18	26 008
Totalt OECD/DAC			0,30	119 759

2.2 Fördelning på regioner och inkomstkategorier

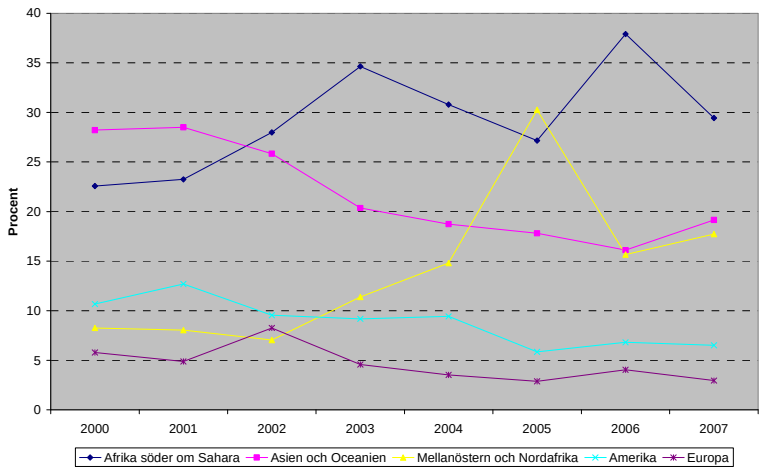
FN:s uppföljning av millenniemålen visar att Afrika är den region som har svårast att nå millenniemålen och i delar av Afrika går utvecklingen till och med bakåt. Givarländerna har därför beslutat att särskilt fokusera sitt utvecklingssamarbete på Afrika. År 2005 beslutade EU:s medlemsstater att minst hälften av EU:s ökade bistånd ska gå till Afrika. Även G8-länderna (stats- och regeringschefer från Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland, USA och Ryssland) satte under 2005 upp ett mål om att biståndet till Afrika ska fördubblas, vilket EU senare anslöt sig till. Som ett delmål ska biståndet ha ökat med minst 25 miljarder dollar 2010.

Den största andelen av det internationella biståndet går till Afrika söder om Sahara. År 2007 kanaliserade givarländerna 29 procent av sitt bilaterala bistånd till regionen, en ökning med sex procentenheter sedan 2000. Utöver det bilaterala biståndet kanaliseras bistånd till Afrika genom multilaterala organisationer och Europeiska kommissionen. År 2007 kanaliserades 46 procent av de multilaterala organisationernas bistånd till Afrika. 39 procent av Europeiska kommissionens bistånd

kanaliserades till Afrika samma år. År 2006 skedde en större ökning av biståndet till Afrika på grund av en större skuldavskrivning till Nigeria. Skr. 2008/09:189

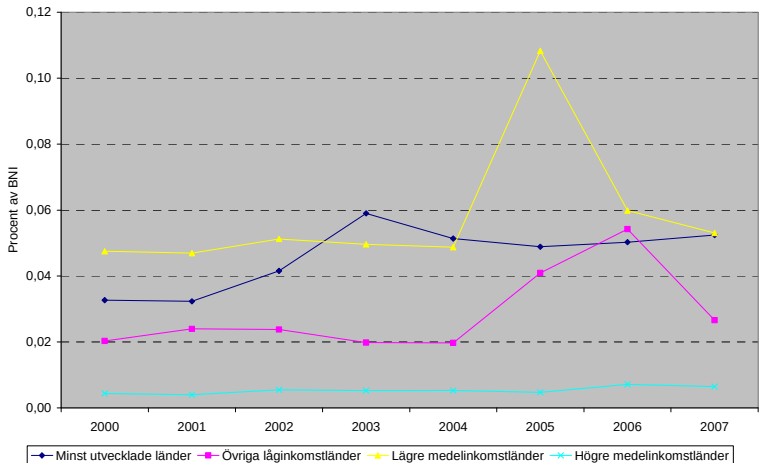
Även andelen av det internationella biståndet som går till Mellanöstern har ökat sedan 2000. År 2005 skedde en större ökning av biståndet till regionen på grund av en stor skuldavskrivning till Irak. Asien är den region vars andel av det internationella biståndet har minskat mest sedan 2000.

Diagram 2.2 Bilateralt bistånd per region, 2000–2007



Världens utvecklingsländer delas in efter inkomstkategorier. 50 av världens fattiga länder tillhör en kategori länder med väldigt låg inkomst per capita, ett svagt humankapital och en hög ekonomisk sårbarhet. Det är de s.k. minst utvecklade länderna. 34 av dessa ligger i Afrika. De minst utvecklade länderna anses ha ett extra stort behov av hjälp från det internationella samfundet. FN har därför beslutat att minst 0,15–0,20 procent av givarländernas BNI ska gå till dessa länder.

Diagram 2.3 Bilateralt bistånd per inkomstkategori som andel av BNI, 2000–2007



Statistik från OECD/DAC visar att endast en liten andel av givarländernas BNI går till de minst utvecklade länderna. År 2007 gick 0,05 procent av givarländernas BNI till de minst utvecklade länderna. År 2000 var motsvarande siffra 0,03 procent. I de andra inkomstkategorierna har fördelningen varit relativt konstant om man bortser från en ökning för lägre medelinkomstländer 2005 och övriga låginkomstländer 2006 som framför allt beror på skuldavskrivningarna till Nigeria och Irak.

2.3 Bilateralt och multilateralt bistånd

OECD/DAC delar in givarnas utvecklingssamarbete i bilateralt och multilateralt bistånd. Bilateralt bistånd är ett samarbete mellan ett givarland och ett mottagarland (samarbetsland). Som bilateralt bistånd räknas också t.ex. bistånd genom enskilda organisationer (i Sverige och i samarbetsländerna) och de kostnader förknippade med biståndshantering i givarländerna som får räknas som bistånd enligt OECD/DAC. I det bilaterala biståndet ingår s.k. multibi-bistånd. Med multibi-bistånd avses insatser som kanaliseras via en multilateral organisation men där insatsen är öronmärkt för ett specifikt ändamål eller till ett specifikt land.

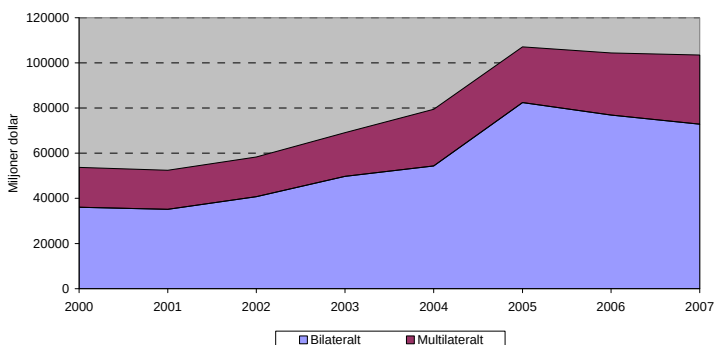
Multilaterala bistånd är enligt OECD/DAC det stöd som kanaliseras till utvecklingsländerna genom basbudgetstöd till multilaterala organisationer som FN, Världsbanken, regionala utvecklingsbanker och utvecklingsfonder. I det multilaterala biståndet inkluderas även stödet genom EU. Basbudgetstöd går till organisationernas verksamhet i sin helhet. Det är sedan organisationernas styrelse och ledning som beslutar om hur medlen ska användas. Givarländerna kan som medlemmar i organisationerna påverka verksamhet och prioriteringar inom ramen för styrelsen för respektive organisation.

Ungefär två tredjedelar av givarländernas bistånd är bilateralt och en tredjedel är multilateralt. Fördelningen mellan det bilaterala och det multilaterala biståndet har varit relativt konstant de senaste åren om man bortser från 2005 och 2006 års stora skuldavskrivningar till Nigeria och Irak som medförde en tillfällig uppgång för det bilaterala biståndet. Andelen multilateralt bistånd skiljer sig mellan givarländer. I Italien var andelen multilateralt bistånd 60 procent 2008 medan andelen multilateralt bistånd i USA endast var 11 procent samma år. En anledning till att andelen multilateralt bistånd är hög i Italien är att bidrag till Europeiska kommissionen räknas som multilateralt bistånd.

De tre största mottagarna av multilateralt stöd från givarländerna 2007 stod för 77 procent av givarnas multilaterala stöd: Europeiska kommissionen (38 procent), Världsbanksgruppen (20 procent) och FN-systemet (19 procent).

Diagram 2.4 Bilateralt respektive multilateralt bistånd, 2000–2007

Skr. 2008/09:189



2.4 Biståndsformer

Bistånd ges i form av projekt- eller programstöd. Projektstöd innebär ett tydligt avgränsat stöd till en insats eller del av en insats i ett samarbetsland. Det kan exempelvis handla om en satsning på lärarutbildning eller ett vägbygge. Programstöd innebär stöd till en större del av samarbetslandets utvecklingspolitik och handlar ofta om att stödja den reguljära verksamheten inom den statliga eller kommunala förvaltningen. Det kan vara ett brett program omfattande exempelvis hälsosektorn, s.k. sektorprogramstöd. Sådant stöd ges vanligen tillsammans med andra givare. Ibland används termen programansatser för att beskriva bistånd som delvis är samordnat med andra givare, eller som är ett första steg mot ett mer renodlat programstöd.

Programstöd kan också ges till samarbetslandets samlade strategi för att bekämpa fattigdom. Det kallas då generellt budgetstöd för fattigdomsminskning eller budgetstöd. Kännetecknande för budgetstöd är att det betalas till samarbetslandets statsbudget och hanteras inom ordinarie budgetprocesser och system för redovisning och kontroll. Budgetstöd ges regelmässigt tillsammans med andra givare. Stödet kopplas vanligen till uppfyllandet av mål som utvecklats utifrån millenniemålen och ett stort antal indikatorer följs upp i den givargemensamma dialogen. Genom budgetstödet får givarna insyn i samarbetslandets offentliga finansiella system och en möjlighet att påverka och stödja utvecklingen av dessa. Förstärkning av inhemska system för administration, förbättring av budgetprocesser och stärkt makroekonomisk stabilitet är områden där budgetstöd bidrar. Detta medför också förbättrade förutsättningar för korruptionsbekämpning. Stärkandet av de offentliga finansiella systemen är därför centralt för budgetstödet.

Budgetstödet fördel som mekanism är att det samlar givarna kring en gemensam dagordning och förmår lyfta frågor kring bl.a. nyckelreformer och policy- och budgetprioriteringar på ett kraftfullt och samordnat sätt.

OECD/DAC redovisade 2006 resultaten av en omfattande internationell utvärdering av budgetstödet till sju länder mellan åren 1994

och 2004. Sverige medverkade i utvärderingen tillsammans med ett antal andra givare. Resultatet var försiktigt positivt och visar bl.a. att budgetstödet har bidragit till ökad tillgång till social service i flera av de granskade länderna. Samtidigt konstateras att tillgången till data gör det svårt att bedöma de långsiktiga effekterna på fattigdomen i länderna. Utvärderingen visade också att budgetstödet har bidragit till stärkt samordning mellan biståndsgivarna och att givarna har anpassat sig till samarbetsländernas politik. Mot den bakgrunden har förbättringar av samarbetsländernas budgetprocesser och finansiella system skett. Enligt utvärderingen finns det inte några belägg för att budgetstöd är mer utsatt för korruption än andra stödformer. En korrupt eller ineffektiv administration minskar effektiviteten hos allt bistånd – oavsett om det är program- eller projektstöd. Även biståndsfinansierade projekt är beroende av att de statliga medel som så småningom ska finansiera driften av dem inte utsätts för korruption för att projektet ska bli effektivt. Budgetstöd ger givarna möjlighet att öppet föra en dialog om och stödda reformer av ländernas korruptionsbekämpning och administrativa system generellt, vilket gör att effektiviteten i allt bistånd till det aktuella landet ökar.

3 Svenskt utvecklingssamarbete

Sveriges utvecklingspolitik består av samstämmighetspolitiken (politiken för global utveckling), internationellt utvecklingssamarbete (bistånd) och reformsamarbete i Östeuropa. Samstämmighetspolitiken handlar om att alla politikområden ska samverka och gemensamt bidra till målet om en rättvis och hållbar global utveckling. Samstämmighetspolitiken utgår från två perspektiv: fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet. Det innebär att fattiga människors behov, intressen och förutsättningar ska sättas i centrum samt att de mänskliga rättigheterna ska utgöra en grund för utvecklingssamarbetet. Målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Målet för reformsamarbetet i Östeuropa är stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till EU och dess värdegrunder.

3.1 Fördelning på landkategorier och regioner

Regeringens beslut att fokusera antalet samarbetsländer innebär att antalet länder med vilka Sverige bedriver ett fördjupat utvecklingssamarbete minskar från 67 till 33 länder.

Sveriges samarbetsländer är indelade i nedan angivna kategorier för att tydliggöra motiven för Sveriges närvaro.

Länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete

I syfte att stärka fattigdomsbekämpningen har Sverige ett långsiktigt samarbete med 12 länder i Afrika, Asien och Latinamerika, med fokus främst på Afrika. Det är både länder som redan har en positiv demokratisk utveckling och länder där Sverige har möjligheter att påverka denna utveckling i rätt riktning. I dessa länder arbetar Sverige bl.a. för att bistå i arbetet med att bygga upp fungerande statsapparater och demokratisk samhällsstyrning samt med de mänskliga rättigheterna, miljö- och klimatfrågor och jämställdhet.

- Afrika: Burkina Faso, Etiopien, Kenya, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda och Zambia
- Asien: Bangladesh och Kambodja
- Latinamerika: Bolivia

Länder och områden i konflikt- och/eller postkonfliktsituation med vilka Sverige bedriver utvecklingssamarbete

Sverige bedriver utvecklingssamarbete med 12 länder eller områden i konflikt- eller postkonfliktsituation. Samarbetet inkluderar flexibla insatser som bedöms vara nödvändiga trots en hög risk för motgångar. Fred och säkerhet är ett viktigt område. Andra viktiga områden är bl. a. humanitärt bistånd och insatser riktade till barn och kvinnor som ofta är särskilt utsatta för våld i konfliktsituationer men som spelar en viktig roll i återuppyggnad och fredsskapande verksamhet.

- Afrika: Burundi, Demokratiska republiken Kongo, Liberia, Sierra Leone, Somalia och Sudan
- Asien: Afghanistan och Östtimor
- Latinamerika: Colombia och Guatemala
- Mellanöstern: Irak och Västbanken-Gaza

Länder och områden i Östeuropa med vilka Sverige bedriver reformsamarbete

Sverige bedriver reformsamarbete med nio länder i östra Europa. Samarbetet syftar till att underlätta ländernas EU-integration och därmed stärka fattigdomsbekämpningen och reformansträngningarna i Sveriges närområde.

- Europa: Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Kosovo, Makedonien, Moldavien, Serbien, Turkiet och Ukraina

Övriga länder

Utöver de 33 länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt bilateralt utvecklingssamarbete förstärks det svenska arbetet för demokrati och mänskliga rättigheter i ett mindre antal länder. Det svenska samarbetet fasas också ut i några länder.

I ett mindre antal länder bedriver Sverige insatser som främjar demokrati och mänskliga rättigheter under alternativa former. I dessa länder är ett regelrätt stat-till-stat-samarbete inte möjligt eller önskvärt. Biståndsmedel kan i de flesta fall kanaliseras till enskilda organisationer och krafter i det civila samhället. I andra fall, t.ex. där det civila samhället är litet eller obefintligt, handlar det om att förmedla kunskap om demokrati, mänskliga rättigheter och marknadsekonomi.

Utfasningsländer där Sverige bedriver selektivt samarbete

I sju länder där det svenska utvecklingssamarbetet fasas ut tar sig det svenska engagemanget nya uttryck. Under en övergångsperiod sker ett selektivt samarbete inom prioriterade områden som miljö samt demokrati och mänskliga rättigheter. För dessa insatser används begränsade medel från biståndsbudgeten, inte minst för att bidra till aktörssamverkan i olika former.

- Afrika: Botswana, Namibia och Sydafrika
- Asien: Indien, Indonesien, Kina och Vietnam

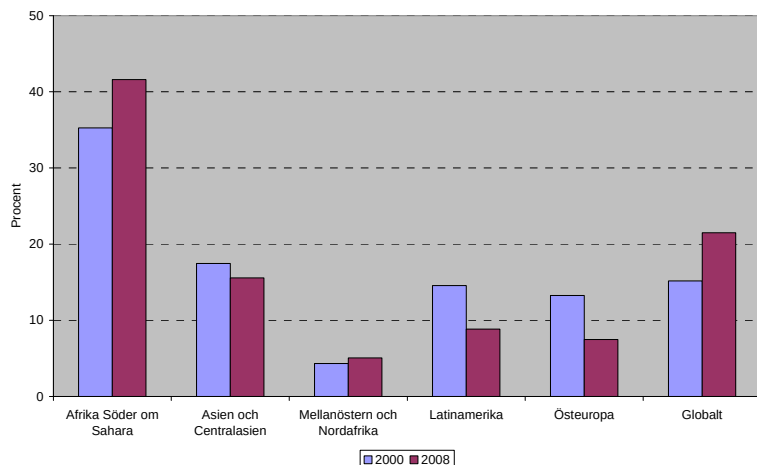
Utfasningsländer där relationerna främjas på annat sätt än via det bilaterala utvecklingssamarbetet

I övriga länder där Sverige fasar ut det bilaterala utvecklingssamarbetet fortsätter det svenska engagemanget genom stöd till EU samt FN och andra multilaterala institutioner. På olika sätt bibehåller och utvecklar Sverige relationer med länder där utvecklingssamarbetet fasas ut. Utfasningen genomförs ansvarsfullt och i samverkan med andra givare.

- Afrika: Angola, Elfenbenskusten, Malawi och Nigeria
- Asien: Filippinerna, Kirgizistan, Laos, Mongoliet, Pakistan, Sri Lanka, Tadzjikistan och Thailand
- Latinamerika och Karibien: Chile, El Salvador, Haiti, Honduras, Nicaragua och Peru
- Europa: Armenien, Azerbajdzjan, Montenegro och Ryssland
- Mellanöstern: Libanon

Sverige bidrar även med stöd till ytterligare ett antal länder genom exempelvis humanitärt bistånd och stöd via svenska enskilda organisationer.

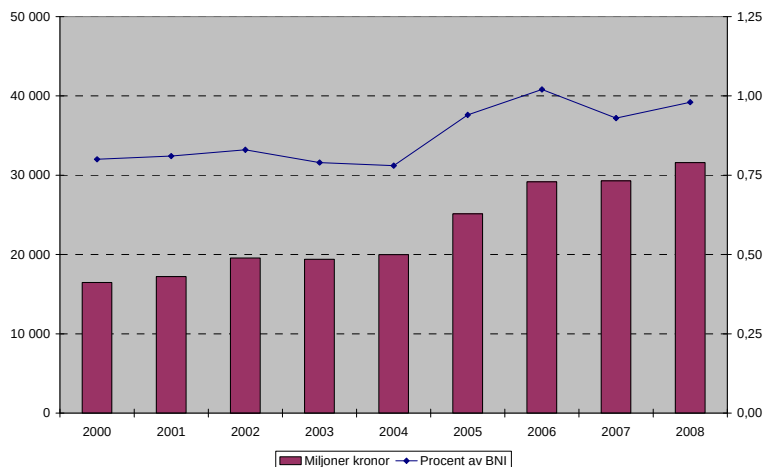
Diagram 3.1 Utvecklingssamarbete genom Sida per region, 2000 och 2008



Majoriteten av Sveriges samarbetsländer ligger i Afrika söder om Sahara. Under 2008 gick 42 procent av det bilaterala utvecklingssamarbetet genom Sida till Afrika. År 2000 var motsvarande andel 35 procent. Åtta av Sveriges tio största samarbetsländer 2008 var länder i Afrika söder om Sahara. Regeringens arbete med att fokusera antalet samarbetsländer reflekterar en tydlig prioritering av Afrika. Nio av tolv länder där Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete och sex av tolv konflikt- eller postkonfliktländer där Sverige bedriver utvecklingssamarbete ligger i Afrika.

År 2007 gick 0,16 procent av Sveriges BNI till de minst utvecklade länderna, 2000 var andelen 0,15 procent.

Diagram 3.2 Svenskt bistånd rapporterat till OECD/DAC, 2000–2008



Varje år beslutar riksdagen om biståndsbudgetens storlek. Sedan 2006 har en procent av beräknad BNI utgjort den s.k. biståndsramen. År 2008 var utfallet av det svenska biståndet 31,5 miljarder kronor, vilket motsvarar 0,98 procent av BNI. Skillnaden mellan beslutad biståndsram och det utfall som rapporteras till OECD/DAC beror bl.a. på förändringar av BNI och skillnader mellan budgetering och rapportering enligt OECD/DAC:s riktlinjer.

Regeringen utgår från OECD/DAC:s riktlinjer för vad som kan räknas som bistånd. I den svenska biståndsramen ingår därför kostnader från andra delar av statsbudgeten som klassificeras som bistånd enligt OECD/DAC. Det är kostnader för flyktingar från utvecklingsländer, Sveriges bidrag till EU:s gemensamma bistånd, Sveriges bidrag till vissa FN-organ som bedriver utvecklingssamarbete, utrikesförvaltningens administration av utvecklingssamarbetet samt skuldavskrivningar. 2008 uppgick dessa kostnader till 4,5 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 14 procent av biståndsramen. År 2000 uppgick kostnaderna till 1,8 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 13 procent av biståndsramen.

Kostnader för mottagande av flyktingar från utvecklingsländer under deras första år i Sverige ingår som en del i den svenska biståndsramen. Detta motiveras utifrån såväl ett biståndsperspektiv som internationell humanitär rätt. Sverige ska kunna hjälpa såväl en person i behov av skydd i ett flyktingläger i t.ex. Tanzania som en flykting under den första tiden som hon eller han befinner sig i Sverige. År 2008 var kostnaden för flyktingar från utvecklingsländer som räknades in i biståndsramen 2,5 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 8 procent av biståndsramen. År 2000 uppgick dessa kostnader till 763 miljoner kronor, vilket motsvarade 5 procent av biståndsramen.

Bilaterala skuldavskrivningar är enligt OECD/DAC:s riktlinjer en del av biståndet varför de inkluderas i den svenska biståndsramen. Skuldlättnader är utvecklingsfrämjande eftersom de bl.a. skapar möjligheter för utvecklingsländer att använda medel, som annars skulle

gå till betalningar av räntor och amorteringar, för fattigdomsminskande åtgärder. År 2008 uppgick de bilaterala skuldavskrivningarna till 500 miljoner kronor, vilket motsvarade cirka 1,6 procent av biståndsramen. År 2000 inkluderades inte de bilaterala skuldavskrivningarna i biståndsramen. År 2007 uppgick de bilaterala skuldavskrivningarna till 1,5 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 5 procent av biståndsramen.

3.3 Bilateralt och multilateralt bistånd

Tabell 3.1 Svenskt utvecklingssamarbete per biståndskanal, 2007

	Miljoner kronor	Andel
Multilateralt	9 506	32%
- varav EU	2 113	7%
Bilateralt	19 814	68%
- varav multi-bi	4 579	16%
Totalt	29 320	100%

Sveriges utvecklingssamarbete kanaliseras till samarbetsländerna i form av bilateralt och multilateralt bistånd. Det bilaterala biståndet utgjorde 68 procent av Sveriges bistånd 2007. Fördelningen mellan bilateralt och multilateralt bistånd har varit i stort sett oförändrad sedan 2000.

Det bilaterala biståndet hanteras i huvudsak av Sida, som bl.a. har till uppgift att genomföra de samarbetsstrategier som regeringen beslutar. Riksrevisionen bedriver också visst utvecklingssamarbete inom sitt kompetensområde. En annan aktör i det bilaterala biståndet är Swedfund International AB (Swedfund). Swedfund är ett statligt biståndsfinansierat riskkapitalbolag med uppgift att erbjuda finansiering och kompetens för investeringar i utvecklingsländer samt vissa länder i Östeuropa (inte EU-medlemmar).

Nordiska Afrikainstitutet bedriver bl.a. forskning och seminarieverksamhet om Afrika, Folke Bernadotteakademien genomför insatser för att stärka den svenska och internationella förmågan inom området konflikt- och krishantering och Sadev genomför utvärderingar av det svenska internationella utvecklingssamarbetet och reformsamarbetet i Östeuropa.

Vidare har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att hålla beredskap för och genomföra internationella bistånds- och katastrofinsatser. Rikspolisstyrelsen ställer svensk personal till förfogande för fredsfrämjande, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet för att bidra till internationell krishantering, konfliktlösning och konfliktförebyggande verksamhet.

En del av Sveriges bilaterala bistånd kanaliseras genom organisationer i det civila samhället. I länder med auktoritära regimer eller i sviktande stater innebär samarbetet med organisationer i det civila samhället en särskilt värdefull tillgång till kanaler och information.

Det multilaterala biståndet, som sker i form av s.k. basbudgetstöd till FN, Världsbanken, regionala utvecklingsbanker och utvecklingsfonder, hanteras till stor del av Utrikesdepartementet. I det multilaterala biståndet

EG-biståndet består dels av delar av EU-budgeten, dels av den separat finansierade Europeiska utvecklingsfonden (EUF). År 2008 uppgick Sveriges bidrag till EG-biståndet till cirka 2,4 miljarder kronor, varav 828 miljoner kronor finansierades via EUF. År 2008 var Sveriges andel av EG-budgeten och EUF cirka 2,9 procent vardera. År 2000 uppgick Sveriges bidrag till EG-biståndet till 757 miljoner kronor (inget stöd till EUF utbetalades 2000).

EG-biståndet har både geografiska och tematiska komponenter. Geografiskt styrs EUF av Cotonou-avtalet och täcker länder i Afrika, Västindien och Stilla havet. Asien och Latinamerika täcks av utvecklingsinstrumentet, Västra Balkan och Turkiet av förmedlemskapsinstrumentet och östra Europa och Medelhavsregionen av grannskapsinstrumentet. Tematiskt finns det inom utvecklingsinstrumentet världsomspännande program. Dessutom är stabilitetsinstrumentet (för utveckling och säkerhet), instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter och instrumentet för humanitärt bistånd globala.

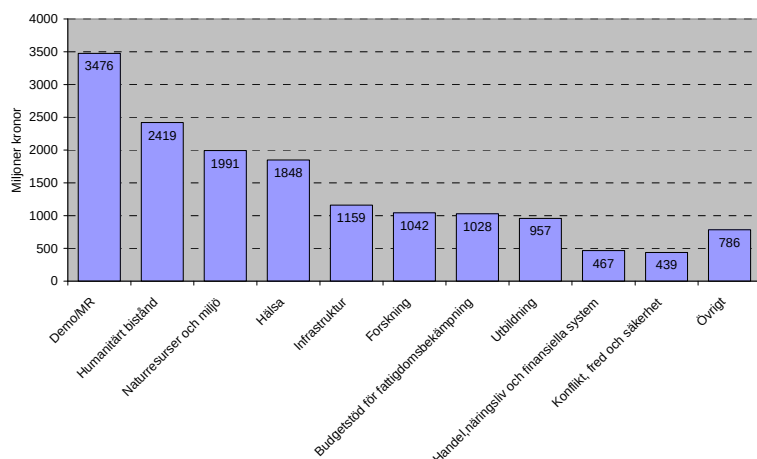
Europeiska kommissionen bedriver utvecklingssamarbete i nästan alla utvecklingsländer och inom ett stort antal sektorer. EG-biståndet genomförs inom ramen för en bred utvecklingsdagordning inom EU. I ministerrådets arbetsgrupper utarbetas hela EU:s gemensamma utvecklingspolitik efter diskussion på mer teknisk nivå i expertgrupper. I genomförandekommittéerna och via ambassaderna i fält är Sverige också med och påverkar utformningen av landstrategier inom EG-biståndet.

3.4 Sektorer

För att minska samarbetsländernas administrativa börda av att ha ett stort antal givare inom varje sektor och för att på ett mer effektivt sätt kunna administrera ökade biståndsvolymer har Sverige påbörjat arbetet med att koncentrera det bilaterala utvecklingssamarbetet till högst tre sektorer per land. Utöver de tre sektorerna kan Sverige ge generellt budgetstöd, stöd till det civila samhället, humanitärt bistånd samt i de fall det handlar om mindre insatser även stöd till forskning och handelsrelaterat bistånd. De samarbetsstrategier som Sverige beslutade om 2008 innehåller betydligt färre sektorer än vad som tidigare var fallet. Målet är att även koncentrera verksamheten inom dessa sektorer genom att minska antalet insatser men öka storleken på dem samt att öka andelen programbaserat bistånd.

Diagram 3.3 Svenskt utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2008

Skr. 2008/09:189



Demokratisk samhällsstyrning och främjande av mänskliga rättigheter var 2008 den enskilt största sektorn i Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete och svarade för nästan en fjärdedel av utvecklingssamarbetet genom Sida.

3.5 Biståndsformer

En ökad andel av det svenska utvecklingssamarbetet förmedlas i form av programstöd. Med programstöd avses här fullt utvecklade program med direkt stat-till-stat-bistånd till en hel sektor eller motsvarande, t.ex. hälsa eller utbildning. Av det totala utvecklingssamarbetet genom Sida motsvarade programstödet cirka 16 procent 2008, varav 59 procent var sektorprogramstöd och 41 procent generellt budgetstöd. År 2000 var andelen programstöd 9 procent. 2008 uppgick andelen projektstöd till 44 procent av det totala biståndet genom Sida.

3.6 Ökad resultatstyrning

År 2007 tog regeringen beslut om en modell för förstärkt resultatstyrning i det svenska utvecklingssamarbetet. Syftet var att förbättra regeringens styrning, bl.a. genom en mer systematisk uppföljning av resultat, för att därigenom öka kvaliteten i biståndet.

Styrningen av det bilaterala utvecklingssamarbetet sker huvudsakligen genom att regeringen beslutar om samsamarbetsstrategier för varje enskilt land med tydliga mål som i första hand utgår från samsamarbetsländernas mål och prioriteringar.

Sida operationaliserar sedan de mål som anges i samsamarbetsstrategin i en resultatmatris som ska gälla för hela strategiperioden. Den årliga operationaliseringen ska ske i Sidas verksamhetsplaner. Dessa ska bl.a. innehålla en resultatredovisning av föregående års verksamhet, en analys av faktorer i omgivningen som påverkar verksamheten, prioriteringar, hur dialogen med andra aktörer ska ske, viktiga insatser och möten samt

de kortsiktiga resultat som bör uppnås för att målen för strategiperioden ska kunna nås. Verksamhetsplanerna följs upp genom årliga rapporter som också utgör underlag för Sidas rapportering till regeringen.

Skr. 2008/09:189

Under 2008 inledde Sida ett arbete för att utveckla ett sammanhållet system för resultatstyrning. Målet är att ha ett system som kan testas i verksamhetsplaneringen inför 2010. Bland annat ska en pilotmodell för systematisk resultatuppföljning och bedömning av projekt och program finansierade av Sida utvecklas. Införandet av detta system är en förutsättning för att möjliggöra ett representativt urval av insatser.

Inom det multilaterala utvecklingssamarbetet stärks resultatstyrningen genom att organisationsstrategier tas fram för ett antal internationella organisationer som Sverige samarbetar med. Samtidigt har Sverige verkat för att bl.a. FN-organisationerna ska förbättra sina egna resultatredovisningar. FN:s befolkningsfond (United Nations Population Fund, UNFPA) har t.ex. under de senaste åren kunnat påvisa resultat som uppnåtts genom införandet av resultatbaserad redovisning.

Oberoende utvärderingar av utvecklingssamarbetet utgör ett viktigt redskap i arbetet med att förbättra effektiviteten. Utvärderingar spänner oftast över en längre tidsperiod och utgör ett komplement till den regelbundna uppföljning som genomförs inom ramen för olika insatser.

Utvärderingar genomförs ofta tillsammans med andra givare, inte minst när flera givare gemensamt ger stöd till ett program i ett samarbetsland. Utvärderingar bör i första hand genomföras i nära samverkan med det aktuella samarbetslandet. Särskilt stöd bör förmedlas för att stärka samarbetsländernas kapacitet för att följa upp, lära från och utvärdera resultat av utvecklingssamarbetet.

Utvärdering av det svenska biståndet sker bl.a. genom Sadev och Sida. Sadev har sedan starten 2006 genomfört ett flertal utvärderingar av såväl effekter som effektiviteten i utvecklingssamarbetet, bl.a. om att förebygga och hantera korruption i det svenska utvecklingssamarbetet (rapport 2008:5) samt om att integrera ett rättighetsperspektiv i internationellt utvecklingssamarbete (rapport 2008:2). Myndigheten har också till uppgift att främja utvecklingen av utvärderingskapaciteten i samarbetsländerna. Sidas utvärderingssektariat arbetar både med att upphandla utvärderingar som genomförs av externa parter och med att ge metodstöd vad gäller utvärderingsfrågor till Sidas övriga avdelningar. Utvärderingen Managing Aid Exit and Transformation genomfördes tillsammans med Danmark, Nederländerna och Norge och handlar om erfarenheter från utfasning av biståndet i ett antal länder. En stor andel av de utvärderingar som upphandlas av Sida genomförs av respektive programansvarig enhet. Dessa utvärderingar genomförs både inom ramen för de bilaterala samarbetsstrategierna och för tematiska program.

Vidare granskar Riksrevisionen det svenska utvecklingssamarbetet inom ramen för granskningen av den statliga verksamheten. Två rapporter har nyligen publicerats som rör utvecklingssamarbetet: Bistånd genom budgetstöd (RiR 2007:31) och Oegentligheter inom biståndet (RiR 2007:20). För utvecklingssamarbetets effektivitet och ändamålsenlighet är det av största vikt att resultat, lärdomar och erfarenheter från bl.a. utvärderingar tas omhand inför utformning av styrningen. En central del i modellen för förstärkt resultatstyrning är därför hantering av kunskapen om utvecklingssamarbetets effekter och

4 Resultat per region

I detta kapitel redovisas utvecklingssamarbetets resultat per region. Exempel på resultat redovisas genom att resultatanalyser (se nedan) för 16 länder presenteras. Dessa analyser har genomförts mellan 2005 och 2008. Utgångspunkten för urvalet har varit att få en omfångsmässig balans mellan de geografiska avsnitten men också mellan olika kategorier av länder.

Det svenska utvecklingssamarbetet med varje samarbetsland styrs genom samarbetsstrategier som gäller under tre till fem år. Strategierna anger övergripande mål för samarbetet och mål för olika samarbetsområden eller sektorer som demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, miljö och klimat, hälsa, handel eller undervisning. När en strategi tas fram är det angeläget att utforma ambitionsnivån efter det som förväntas vara möjligt att uppnå under strategiperioden samt att i strategiperiodens början ha en konkret plan för uppföljningen av resultat.

Varje år skriver Sida en landrapport som ger en samlad resultatredovisning och bedömning av årets verksamhet. Tillsammans med andra resultatrapporter och utvärderingar ligger landrapporterna sedan till grund för en samlad resultatanalys som görs i slutet av varje strategiperiod. Andra studier, bedömningar och analyser som kan vara relevanta används också i denna process.

Resultatanalysen innehåller tre delar varav den första är en samlad bedömning av samarbetets relevans, vilka effekter som uppnåtts samt vilka lärdomar som kan dras. Vidare bedöms resultaten inom de olika samarbetsområdena. Den tredje delen fokuserar på slutsatser och rekommendationer inför kommande strategiperiod.

En strategiperiod räcker oftast inte för att kunna påvisa effekter på lång sikt. Det är därför viktigt att i resultatanalysen fokusera på effekter på såväl kort som lång sikt.

Regeringens beslut att stärka resultatstyrningen i utvecklingssamarbetet har bl.a. resulterat i att de strategier som beslutats från 2007 och framåt har tydligare resultatstruktur, högre krav på resultatredovisning och en tydligare ambitionsnivå vad gäller förväntade effekter på olika nivåer. Utfallet av den stärkta resultatstyrningen kommer att synas i de resultatanalyser som tas fram under de närmaste åren.

Det humanitära biståndet skiljer sig från det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Insatserna utgår från de humanitära grundprinciperna om opartiskhet, neutralitet och oberoende och syftar till att rädda liv och lindra nöd. Humanitärt bistånd redovisas både som huvudsektor och bistandsform i skrivelsen. Det humanitära biståndet är behovsbaserat och styrs av en särskild humanitär strategi. Det humanitära biståndet ingår därför inte i de strategier som styr Sveriges samarbete med enskilda länder. I de geografiska avsnitten ingår det humanitära

biståndet i totalsumman för det bilaterala biståndet genom Sida. I landavsnitten redovisas stödet inom ramen för respektive samarbetsstrategi och eventuellt humanitärt bistånd separat. Skr. 2008/09:189

4.1 Afrika söder om Sahara

I Afrika söder om Sahara minskade andelen av befolkningen som lever på mindre än en dollar om dagen från 46 till 41 procent mellan 1999 och 2004. I de samarbetsländer där Sverige bedriver långsiktigt utvecklings-samarbete avspeglas denna trend. I Tanzania har fattigdomen minskat med 2 procent under perioden 2000–2007 och i Moçambique med 15 procent under perioden 1996–2003. Utvecklingen är ojämnt fördelad mellan länderna i regionen, men i flera länder har vissa framsteg skett inom de sociala sektorerna. I Burkina Faso ökade inskrivningarna i primärskolan från 42 till 62 procent mellan 2000 och 2006 och i Zambia minskade barnadödligheten från 95 till 70 barn per 1 000 födda mellan 2001/2002 och 2007. Hiv och aids utgör ett fortsatt utvecklingshinder i regionen, även om prevalensen har stabiliserats bland vuxna i några av Sveriges samarbetsländer (t.ex. Moçambique och Zambia) och till och med sjunkit i vissa åldersgrupper.

Positiva tendenser vad gäller jämställdhet är att fler kvinnor arbetar utanför jordbruket, flickors skolgång har ökat i södra Afrika (bl.a. i Moçambique) och andelen kvinnliga parlamentariker har ökat (bl.a. i Rwanda och Tanzania). Samtidigt fortsätter mödradödligheten att vara mycket hög i regionen och i vissa länder uppgår den till en procent. Därtill är det färre flickor som går i skolan i konfliktdrabbade länder (bl.a. Demokratiska republiken Kongo) och kvinnodominerade yrken återfinns främst i den lågbetalda informella sektorn. Våld mot kvinnor och flickor är ett uttryck för bristen på jämställdhet. Detta innebär att fortsatt arbete måste ske så att kvinnors rättigheter efterlevs och att politiska beslutsfattare aktivt involverar kvinnor i utvecklingsarbetet. Sammanfattningsvis kvarstår Afrika söder om Sahara som den region som kommer att ha svårast att nå millenniemålen.

Den ekonomiska tillväxten fortsatte under 2008 i majoriteten av länderna i regionen, men fördelningen av tillväxten är ojämn och kontinenten kommer inte att kunna undvika konsekvenserna av den globala ekonomiska nedgång som inleddes hösten 2008. Den ekonomiska nedgången kan förväntas förvärpa en redan hög inflation i kombination med ett stort importberoende, vilket redan har bidragit till prisökningar på basvaror. I Kenya ökade t.ex. priserna på vissa matvaror med 25 procent mellan juni 2007 och juni 2008.

Avseende den demokratiska utvecklingen kan vissa framsteg skönjas, även om demokratiseringsprocessen ofta uppvisar en motsägelsefull bild och stora utmaningar kvarstår. Val har under 2008 hållits i bl.a. Etiopien (lokalval), Moçambique, Rwanda, Zambia och Zimbabwe. Mer eller mindre utbrett valfusk förekom i samtliga länder och i Kenya (val i december 2007) och Zimbabwe präglades valen av våldsamheter. Sammanfattningsvis visar de senaste åren att länder med negativ demokratiutveckling är fler än de med positiv utveckling i Afrika söder om Sahara. I de länder där Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklings-

samarbete uppvisar de flesta dock en försiktigt positiv trend (t.ex. Moçambique och Zambia) eller en oförändrad demokratisk nivå (Tanzania).

Även om det finns en tydlig trend i Afrika mot ökad fred och säkerhet präglas ett flertal länder i regionen, däribland Demokratiska republiken Kongo, Somalia och Sudan, av djupa och långvariga inre motsättningar samt allvarliga humanitära kriser med höga nivåer av könsrelaterat våld riktat främst mot kvinnor och flickor. Dessa konflikter påverkar möjligheterna att bedriva fattigdomsbekämpning på ett mycket negativt sätt.

Det regionala samarbetet inom den Afrikanska unionen och subregionala organisationer har ökat i betydelse, inte minst vad gäller fred och säkerhet. Afrikanska unionen har t.ex. under 2008 haft fredsbevarande styrkor i Darfur, Sudan, och i Somalia. Även inom andra politikområden bildas gemensamma plattformar för samarbete och integration som bidrar till framväxten av en afrikansk dagordning kring gemensamma ödesfrågor som miljö och klimat samt gemensamma naturresurser.

Även EU:s samarbete med Afrika stärks, t.ex. har avtal om ekonomiskt partnerskap upprättats mellan EU och regioner i Afrika. Syftet är att genom en ökad regional handel och handel med EU skapa en högre tillväxt.

4.1.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

Under 2008 användes cirka 6,5 miljarder kronor av det bilaterala biståndet genom Sida till insatser i Afrika söder om Sahara.

Tabell 4.1 Utvecklingssamarbete genom Sida, 2006–2008, Afrika söder om Sahara
Tusental kronor

	2006	2007	2008
Prioriterade samarbetsländer	4 273 394	4 285 652	4 651 006
<i>Tanzania</i>	816 372	737 483	821 198
<i>Moçambique</i>	672 139	719 062	798 570
<i>Uganda</i>	463 113	395 531	427 464
<i>Kenya</i>	377 440	311 285	419 689
<i>Sudan</i>	327 693	394 916	397 900
<i>Zambia</i>	355 371	373 313	353 036
<i>Demokratiska republiken Kongo</i>	259 661	224 524	341 620
<i>Etiopien</i>	303 793	310 686	313 138
<i>Mali</i>	188 404	181 208	194 970
<i>Somalia</i>	88 282	173 097	160 746
<i>Burkina Faso</i>	107 712	146 368	153 583
<i>Liberia</i>	98 765	112 585	118 605
<i>Rwanda</i>	126 853	153 252	94 674
<i>Burundi</i>	60 985	43 859	42 103
<i>Sierra Leone</i>	26 809	8 484	13 710
Övriga länder	774 836	710 499	659 115
Regionala insatser	1 186 212	1 223 921	1 185 346
Totalt	6 234 442	6 220 072	6 495 467

Diagram 4.1 Utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2008, Afrika söder om Sahara

Skr. 2008/09:189

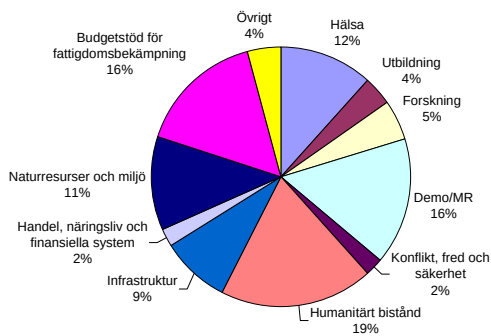


Diagram 4.2 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndsform, 2008, Afrika söder om Sahara

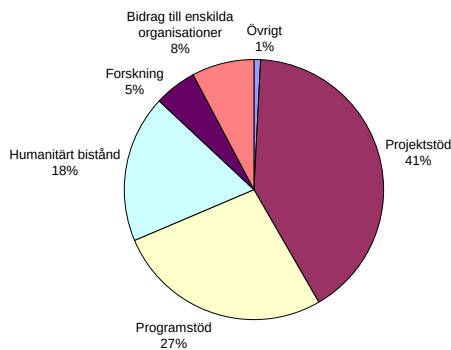
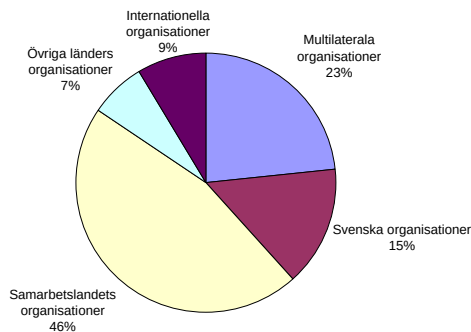


Diagram 4.3 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, Afrika söder om Sahara



Sverige bedriver utvecklingssamarbete med 15 länder i Afrika söder om Sahara. Av dessa bedriver Sverige långsiktigt utvecklingssamarbete med nio länder (Burkina Faso, Etiopien, Kenya, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda och Zambia). Vidare bedrivs utvecklingssamarbete med sex konflikt- eller postkonfliktländer (Burundi, Demokratiska republiken Kongo, Liberia, Sierra Leone, Somalia och Sudan). Insatser som främjar demokrati och mänskliga rättigheter genomförs också i regionen. Därutöver finns tre länder med vilka Sverige bedriver selektivt samarbete (Botswana, Namibia och Sydafrika) och fyra länder där det svenska utvecklingssamarbetet håller på att fasas ut (Angola, Elfenbenskusten, Malawi och Nigeria).

Utöver det bilaterala biståndet genom Sida kanaliseras medel för att främja insatser inom regionen genom Utrikesdepartementet. Detta sker främst genom bidrag till EUF, Afrikanska utvecklingsbanken (African Development Bank, AfDB) och Världsbanken.

Under 2008 fasades utvecklingssamarbetet med Elfenbenskusten och Nigeria ut och utfasningsprocesser pågår i Angola och Malawi. Som ett led i övergången från traditionellt bistånd till aktörssamverkan i Botswana, Namibia och Sydafrika har aktörsmöten genomförts med intressenter i Sverige respektive samarbetsländerna under 2008. De områden som under dessa möten bedömts ha god potential för aktörssamverkan är bl.a. klimat och miljö, transport och trafiksäkerhet samt handel. Det är områden med svenska komparativa fördelar och där det finns potentiella samarbetspartners i de länder som berörs.

Som komplement till finansiella bidrag utgör dialog en allt viktigare samarbetsform i regionen. Fokus i dialogen har under 2008 främst legat på ökad demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna samt på vikten av ett kraftfullt anti-korruptionsarbete. I konflikt- och postkonfliktländer försvåras dock möjligheterna till dialog av den ofta osäkra maktsituationen.

Humanitärt bistånd var 2008 den största sektorn i regionen. I Demokratiska republiken Kongo, Etiopien, Sudan, Uganda och Zimbabwe utgjorde humanitärt stöd en betydande del av det samlade svenska stödet. Även om det humanitära biståndets andel av det totala biståndet har varit betydande i konflikt- och postkonfliktländer har ett förstärkt fokus på dessa länder även medfört att stödet inriktat på långsiktig fattigdomsbekämpning har ökat. Den oförutsägbara utvecklingen i kombination med en låg absorptionskapacitet innebär att det i konflikt- och postkonfliktländer tar längre tid att uppnå tydliga utvecklingsresultat. Utmaningarna att följa upp och utvärdera biståndets resultat är också större, bl.a. till följd av svaga institutionella system och bristande statistik.

Sveriges erfarenheter visar att behovet av stöd har varit extra stort under övergångsperioder från konfliktsituation till en mer stabil återuppbyggnadsfas – en situation som har präglats av t.ex. Liberia. Sidas erfarenhet av uppbyggnadsfaser i postkonfliktländer är att goda resultat kan uppnås genom att stärka demokratiska institutioner och lokala strukturer. I länder där konfliktsituationen är mer akut har flexibilitet och snabbhet visat sig vara nödvändigt.

Insatser som syftar till att öka demokratin och respekten för de mänskliga rättigheterna utgör den näst största sektorn. Viktiga

komponenter för att stärka demokratiseringsprocessen omfattar insatser för kapacitetsuppbyggnad av institutioner, ett fungerande rättssystem och ett aktivt civilt samhälle, inklusive oberoende media, samt valstöd. En erfarenhet från samarbetet kring kapacitetsuppbyggnad på detta område är att det tar tid och måste baseras på rimliga mål sett till den nuvarande institutionella kapaciteten och erfarenheten.

En ökning av budgetstödet andel av det totala stödet har skett 2006–2008. I sex länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete ges stöd till samarbetsländernas strategier för fattigdomsminskning genom generellt budgetstöd (Burkina Faso, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania och Zambia). I dessa länder uppgår andelen generellt budgetstöd till i genomsnitt 50 procent av det totala stödet. Budgetstödet har resulterat i att en större andel av ländernas resurser registreras i statsbudgeten och nationalräkenskaperna, vilket bidrar till ökad insyn och transparens. I exempelvis Moçambique används cirka 70 procent av statsbudgeten till s.k. prioriterade sektorer för fattigdomsminskning, varav över hälften till sociala sektorer.

Projektstöd är emellertid fortsatt den dominerande biståndsformen och dess andel av det totala stödet har legat relativt konstant under perioden 2006–2008. En orsak till projektstödet höga andel är att programbaserat stöd kräver större kapacitet hos samarbetsländerna och att denna typ av stöd försvåras av bl.a. konfliktsituationer och politisk instabilitet i samarbetsländerna.

En stor del av biståndet till Afrika kanaliseras genom samarbetsländernas egna organisationer. Genom att kanalisera bistånd genom dessa organisationer stärks det nationella ägarskapet och kapaciteten liksom effektiviteten i de nationella systemen. Samarbetet med multilaterala organisationer och internationella organisationer har ökat något under senare år. Detta beror bl.a. på en ökning av det humanitära stödet och en ökad satsning på institutioner för regional samverkan, exempelvis Afrikanska unionen, Östafrikanska gemenskapen och Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap. I konflikt- och postkonfliktländer kanaliseras den största delen av stödet genom multilaterala organisationer med närvaro i landet. I Zimbabwe, där Sverige förutom ett omfattande humanitärt bistånd bl.a. stödjer insatser som främjar demokrati och mänskliga rättigheter, finns inte förutsättningar för ett utvecklingssamarbete med regeringen. Detta medför att stödet i sin helhet kanaliseras via multilaterala organisationer samt internationella och lokala enskilda organisationer.

Samtliga länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete är stora mottagare av internationellt bistånd. För att uppnå bättre givarsamordning och ökad arbetsfördelning mellan givarna har Sverige medverkat i gemensamma strategiprocesser i flera länder, bl.a. Kenya, Tanzania, Uganda och Zambia. I samma syfte ger Sverige stöd till FN:s reformprocess för bättre samordning i pilotländerna Moçambique, Rwanda och Tanzania.

Cirka 45 procent av Swedfunds portfölj avser aktieinvesteringar och lån till företag i Afrika söder om Sahara. Vid utgången av 2008 hade bolaget engagemang i totalt 28 företag, varav 20 direktinvesteringar, i sammanlagt 11 länder samt 8 fondinvesteringar. Bland direktinvesteringarna kan exempelvis nämnas hjärt- och kärlsjukhuset

Addis Cardiac Hospital i Etiopien, som bildades 2006 (andel: 36,2 procent, anskaffningsvärde: cirka 7,6 miljoner kronor). Detta är det första sjukhuset för hjärt- och kärlsjukdomar i Etiopien. Under perioden maj 2007 till oktober 2008 behandlade sjukhuset cirka 4 600 patienter och gjorde cirka 17 000 generella undersökningar och cirka 220 specialingrepp. Satsningen har inneburit kompetensöverföring från Sverige vad gäller specialistkunskap inom hjärt- och kärlsjukdomar genom tillresande svensk medicinsk personal som utbildar personal och utför operationer. Vidare motverkas risken för kompetensflykt (s.k. brain drain) genom att arbetstillfällen erbjuds till kvalificerad sjukvårdspersonal. Bland Swedfunds låneverksamhet kan bl.a. nämnas att bolaget 2007 ingick ett femårigt finansieringsavtal på åtta miljoner kronor med mikrofinansinstitutet Small Enterprise Foundation i Sydafrika. Institutet ger mikrolån till mikro- och småföretag i två av landets fattigaste provinser. Flertalet av institutets klienter tjänar mindre än två dollar per dag. I juni 2008 hade institutet cirka 50 300 kvinnor som låntagare och totalt utlånat belopp var cirka 70 miljoner kronor. Bland Swedfunds fondinvesteringar kan t.ex. nämnas att bolaget sedan 2007 har investerat i fonden Africap (andel: 6,9 procent, anskaffningsvärde: cirka 11,9 miljoner kronor). Fonden erbjuder riskkapital till företag inom mikrofinansbranschen i ett tiotal länder i Afrika. Totalt uppgick Swedfunds investerade engagemang i Afrika söder om Sahara till 919 miljoner kronor vid årsskiftet 2008/2009.

Sverige bidrar som medlem i och givare till AfDB till utvecklingen i Afrika. År 2008 bidrog Sverige med 560 miljoner kronor till Afrikanska utvecklingsfonden som ger lån med mycket fördelaktiga villkor till de fattigaste länderna. Sveriges traditionella andel i fonden är cirka 2,6 procent och i AfDB cirka 1,6 procent. Sveriges åtagande av de totala givarbidragen i Afrikanska utvecklingsfonden 2008–2010 är 4,6 procent, dvs. cirka 1,7 miljarder kronor av totalt 36 miljarder kronor. Detta gör Sverige till tionde största bidragsgivare. AfDB har goda möjligheter att stärka sin roll som en av de viktigaste utvecklingsaktörerna i Afrika, inte minst genom det pågående arbetet för att stärka bankens effektivitet och decentralisering. Sverige har varit en av de starkaste rösterna i att stödja reformeringen av AfDB, men förändringsarbetet går relativt långsamt och utbetalningstakten är fortfarande låg. Sverige har vidare arbetat för ökad fokusering i vilken typ av insatser som kan finansieras genom den Afrikanska utvecklingsfonden men har stöttat att banken utökar engagemanget för tillgång till ren energi och insatser för anpassning till klimatförändringar. AfDB:s stärkta engagemang i s.k. sviktande stater är också välkommet. Sverige lyfter kontinuerligt fram kvinnors roll som ekonomiska aktörer i dialogen med banken vilket har bidragit till att dessa frågor har fått ökad uppmärksamhet.

Sverige bidrar även som medlem i och givare till Världsbanken till utvecklingen i Afrika. Världsbanken har en omfattande utlåning på fördelaktiga villkor till de fattigaste länderna i Afrika. År 2007 och 2008 uppgick denna utlåning till 5,8 respektive 5,7 miljarder dollar, vilket gör Världsbanken till den enskilt största givaren i Afrika.

Sverige bidrar även till Afrikas utveckling genom EU:s gemensamma bistånd. Europeiska kommissionens bistånd till Afrika kanaliseras främst via EUF. För perioden 2008–2013 uppgår EUF till 23 miljarder euro.

Sveriges andel uppgår till cirka 2,9 procent. De afrikanska länderna får även bistånd från Europeiska kommissionens allmänna bistånd. Huvudsakliga samarbetssektorer har varit infrastruktur, de sociala sektorerna, jordbruk samt god samhällsstyrning.

Skr. 2008/09:189

4.1.2 Resultat från ett urval samarbetsländer

Nedan redovisas resultat från tidigare strategiperioder avseende Demokratiska republiken Kongo, Etiopien, Liberia, Rwanda, Sydafrika och Zambia.

Demokratiska republiken Kongo

Det svenska stödet till Demokratiska republiken Kongo under perioden 2004–2008 har inriktats mot fredlig utveckling, säkerhet och försoning, demokratireformer, respekt för de mänskliga rättigheterna samt ekonomisk tillväxt och socioekonomisk utveckling med fokus på utbildningssektorn. Under strategiperioden uppgick det svenska stödet till sammanlagt 1,1 miljard kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka 800 miljoner kronor.

Strategiperioden har präglats av stor osäkerhet med uppskjutna val, politiskt våld och en uppfammande konflikt i östra Demokratiska republiken Kongo med fortsatt sexuellt våld mot kvinnor och flickor. Målpuppfyllelse och resultat har påverkats negativt eftersom insatser har försenats både på grund av bristande politisk vilja och för att miljön är skör, komplex och våldsbenägen. Tillfällen till direkt dialog med regeringen har varit få. Det svenska stödet har kanaliserats via FN-systemet och internationella enskilda organisationer. Det humanitära stödet har på grund av konflikten i öst ökat mer än vad som inledningsvis förutsågs.

Inom området fredlig utveckling och demokratireformer gav Sverige stöd till genomförandet av nationella val 2006 och bidrog till en öppen och välkoordinerad valprocess, med ett valdeltagande på 80 procent. Internationella valobservatörer betecknade valen som fria och rättvisande. Sverige har också gett stöd till FN-radion Okapi, det enda massmedium som täcker hela landet. Radions sändningar hjälpte lyssnarna att förstå valprocessen, vilket i sin tur påverkade deras beslut att rösta.

Sverige har bidragit till ett regionalt program med målet att bryta konfliktcykeln i Stora sjöregionen genom demobilisering och återintegrering av f.d. stridande. Programmet har demobiliserat cirka 102 000 vuxna soldater och 23 000 barnsoldater har kunnat återförenas med sina familjer i Demokratiska republiken Kongo.

Genom brittiska Rädda Barnen och Unicef har Sverige bidragit till att öka tillgången till primärutbildning i tre av landets provinser. Antalet elever som börjar i grundskolan har ökat med 20 procent i dessa provinser, kvaliteten har höjts och undervisningsmiljön har förbättrats avsevärt.

Ett samarbete mellan Demokratiska republiken Kongo, Sverige och Sydafrika inleddes 2005. Syftet med samarbetet var att Sydafrika skulle

hjälpa Demokratiska republiken Kongo att bygga upp anställningsregister inom offentlig förvaltning. Stödet har resulterat i att system för register över statstjänstemän har installerats, 50 000 statstjänstemän har registrerats och tillfälliga identifikationshandlingar har utfärdats. I en utvärdering av insatsen påvisas dock en låg grad av effektivitet i genomförandet, liksom bristande samverkan inom statsförvaltningen, vilket påverkar långsiktigheten i stödet negativt.

Sverige är en av de största givarna av humanitärt stöd till Demokratiska republiken Kongo med i genomsnitt 11 procent i bidrag till de lokala FN-ledda humanitära fonderna 2006 och 2007 och cirka 5 procent av all humanitär verksamhet i landet. Sammantaget har de humanitära insatserna i landet nått 20 miljoner kongoleser och bidragit till förbättrade förhållanden i flyktinglägren med tillgång till mat, vatten, sanitet, utbildning, hälsa och skydd som resultat. Särskild hänsyn har tagits till barn och kvinnors behov. Insatserna inom livsmedelssäkerhet och nutrition har nått 380 000 barn. En utvärdering av den lokala FN-ledda humanitära fonden i Demokratiska republiken Kongo visar att den har lett till bättre koordinering, snabbare svar på humanitära behov, bättre fördelning mellan provinserna och en systematisk uppföljning av behovs- och resultatindikatorer.

Den påbörjade demokratiseringen i Demokratiska republiken Kongo, till vilken bl.a. det svenska stödet till valprocessen och radio Okapi bidragit, är central för en fredlig utveckling i landet. Även insatser för demobilisering och återintegrering av soldater har bidragit till detta. Långsiktiga resultat av stödet för fredlig utveckling, demokratireformer och ekonomisk utveckling är emellertid ännu svåra att utvärdera, främst på grund av Sveriges relativt korta närvaro i Demokratiska republiken Kongo samt den instabilitet som präglat landet i form av politisk oro och upptrappade konflikter. Regeringens slutsats är dock att fortsatta satsningar för att bidra till fredlig utveckling och demokratisering i Demokratiska republiken Kongo krävs och att detta ska vara utgångspunkten för det svenska samarbetet. Mot bakgrund av det utbredda sexuella våldet mot kvinnor och flickor ska detta område ges särskild prioritet.

Etiopien

Sveriges samarbete med Etiopien var under perioden 2003–2008 fokuserat på områdena demokratisk samhällsstyrning och respekt för de mänskliga rättigheterna, social utveckling och ekonomisk tillväxt. Under strategiperioden uppgick det svenska stödet till sammanlagt 1,9 miljarder kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka 262 miljoner kronor.

En halvering av antalet insatser har skett mellan 2005 och 2008, från 102 till ett femtiotal. Sverige gav generellt budgetstöd till Etiopien under 2003 och 2004 om totalt 100 miljoner kronor. Den negativa demokratiska utvecklingen sedan valen 2005 innebar att budgetstödet avslutades. En ökad tonvikt har därefter lagts vid samarbete genom multilaterala kanaler, det civila samhället, den privata sektorn och den lokala decentraliserade administrationen. Den humanitära situationen i Etiopien är allvarlig, bl.a. till följd av torka och oroligheter i

Somaliregionen (Ogaden). Det humanitära arbetet förhindras dock på grund av svårigheter att få tillträde till delar av landet. Skr. 2008/09:189

Sverige har bidragit med 10 miljoner kronor till ett program för valstöd. Programmet syftade till att stärka kapaciteten hos den etiopiska valmyndigheten samt till att utbilda befolkningen genom det civila samhället. Programmet har bidragit till att sju miljoner fler väljare registrerades och att fyra miljoner fler väljare röstade i valet 2005 jämfört med valet 2000.

Inom området social utveckling har Sverige tillsammans med andra givare gett stöd till utbildning av lärare, vilket bl.a. har bidragit till att andelen kvalificerade lärare i övre grundskolan ökat med 30 procentenheter sedan 2003. Sverige har gett ett stöd om 15 miljoner kronor årligen till Unicefs program för att öka andelen flickor som går i skolan. Programmet har kommit mer än 80 000 flickor till godo. Andelen flickor som börjar i grundskolan uppgår till 79 procent, i jämförelse med 93 procent för pojkar. Det finns dock stora variationer inom Etiopien, exempelvis går endast 14,5 procent av flickorna i skolan i regionen Afar. Sveriges hälsobistånd går via organisationer i det civila samhället och fokuserar främst på barn- och mödrahälsovård.

Inom området ekonomisk tillväxt har Sverige sedan länge ett samarbete med Amhararegionen. Sverige har gett stöd till utvecklandet av system för registrering av land, för både kvinnor och män. Systemet har resulterat i att cirka 3,5 miljoner certifikat för brukanderätt av land har upprättats och att jordbrukarnas rättigheter samt ekonomiska möjligheter därmed har stärkts. Sidas bedömning är att systemet med icke öronmärkta stöd till den lokala administrationen på ett effektivt sätt har stött decentraliseringsprocessen. Sverige har även bidragit till en förening för småföretagare i Amhara (Amhara Women's Entrepreneurship Association), vilket har resulterat i att över 3 000 kvinnor har fått utbildning och hjälp med sin affärsverksamhet. Föreningen har också varit drivkraften bakom skapandet av ett nationellt nätverk för kvinnligt företagande.

Sverige har tillsammans med andra givare bidragit till en insats som syftar till att bygga upp kommunala tillgångar och förhindra ökad fattigdom bland hushållen i regioner med hög livsmedelsosäkerhet. Programmet har nått cirka 7,3 miljoner invånare genom direktbidrag till utsatta grupper och arbete inom markvård, vägbyggen samt byggnation av skolor och hälsokliniker. Insatsens upplägg har utgjort en brygga mellan traditionellt humanitärt stöd och mer långsiktigt utvecklings-samarbete.

Utvecklingen i Etiopien är komplex och svårhanterlig med bestående fattigdom, otillräckliga resurser och ett stort demokratiskt underskott. Den demokratiska utvecklingen har under de senaste åren varit negativ i nästan alla avseenden. Samtidigt har den nationella fattigdomsstrategin genomförts med viss effektivitet och positiva resultat har uppnåtts inom de sociala sektorerna. Stödet till mänskliga rättigheter och demokrati har varit svårarbetat. Trots detta har enskilda projekt och program varit framgångsrika. Projekt för att förbättra kvinnors och flickors sociala rättigheter har uppnått positiva resultat men projekten har haft en begränsad räckvidd. Regeringens bedömning är att den komplexa situationen i Etiopien kommer att bestå framöver. Fortsatt stora insatser

för att stärka demokratin och dess principer behövs, samtidigt som svårigheterna att komma framåt på dessa områden bedöms ha ökat. Regeringen har mot denna bakgrund beslutat att avvakta med att anta en ny strategi för samarbetet med Etiopien och i stället beslutat att förlänga samarbetsstrategin från 2003 att gälla även under 2009. Under förlängningen ska bl.a. andelen stöd till insatser för demokrati och mänskliga rättigheter öka.

Skr. 2008/09:189

Liberia

Det svenska samarbetet med Liberia fokuserades under perioden 2004–2008 på humanitära insatser, konfliktförebyggande insatser samt återuppbyggnadsinsatser inom ramen för den regionala strategin för Västafrika. Under strategiperioden uppgick det svenska stödet till sammanlagt cirka 500 miljoner kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka 260 miljoner kronor. Stödet kanaliserades genom FN-organisationer, internationella och svenska organisationer i det civila samhället samt Röda korsrörelsen. Insatserna har bl.a. varit inriktade på återintegrering av f.d. stridande, återuppbyggnad av hälsovård samt utbildnings- och jordbruksinsatser samt insatser för matsäkerhet. Sveriges humanitära stöd har även varit en del i processen för att möjliggöra för 240 000 internflyktingar att återvända till sina hemorter.

Sverige har varit den största givaren till Liberias decentraliseringsprocess som nått ut till landets samtliga 15 regioner och mer än en miljon människor. Stödet har bl.a. bidragit till ett ökat deltagande i beslutsfattande. Ett konkret exempel är de lokala utvecklingsplaner som tagits fram i alla regioner genom ett brett deltagande. Dessa har sedan legat till grund för den nationella strategin för fattigdomsminskning. Trots relativt höga administrativa kostnader bedöms insatserna som kostnadseffektiva och väl anpassade till den specifika postkonfliktsituation som Liberia befinner sig i.

Sverige har gett ett stöd på sju miljoner kronor till Liberias sanningskommission. Stödet har bidragit till att slutföra förhör och vittnesdokumentation runtom i landet samt till att sammanställa den slutgiltiga rapporten som ska vägleda landet till försoning och ytterligare konsolidering av freden.

Genom ett samarbete med brittiska Rädda Barnen har Sverige bidragit till att cirka 55 000 flickor och pojkar fått tillgång till utbildning av god kvalitet. Stödet har även bidragit till utbildning för lärare, renovering av skolor och har dessutom försett skolor med utrustning och material.

Samarbetet har under perioden varit förenat med svårigheter i och med den postkonfliktsituation som Liberia har befunnit sig i. Svaga samhällsstrukturer har bidragit till ett resurskrävande bistånd. Svag kapacitet inom både offentlig och privat sektor har krävt mycket fokus på kapacitetsutveckling, förbättrad givarsamordning och minskade transaktionskostnader.

Sveriges samarbete med Rwanda har styrts av strategin för svenskt stöd till Stora sjöregionen för perioden november 2004–december 2008. Under perioden 2004–2008 uppgick det svenska stödet till sammanlagt cirka 608 miljoner kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka 20 miljoner kronor. Hälften av det svenska biståndet till Rwanda har utgått i form av budgetstöd.

Sverige har sedan 2000 genom generellt budgetstöd bidragit till genomförandet av Rwandas strategier för fattigdomsminskning. Stödet uppgick 2007 och 2008 till 80 miljoner kronor årligen och samordnades med sex andra givare, bl.a. Europeiska kommissionen och Världsbanken. Budgetstödet har kompletterats med stöd till kapacitetsuppbyggnad, bl.a. inom Rwandas riksrevision. Strategierna för fattigdomsminskning har inneburit en förbättrad samhällsservice, främst vad gäller utbildning och hälsovård. Genom införande av gratis grundskola ökade andelen barn i skolan från 74 procent 2000 till 86 procent 2005 och andelen barn som fullföljde den sexåriga grundskolan ökade från 22 till 42 procent. Dödligheten bland spädbarn, barn under fem år och mödrar minskade under samma period med cirka 20 procent. Andelen människor som lever i fattigdom minskade med 3,5 procentenheter mellan 2000 och 2006.

Rwanda har haft en stark ekonomisk tillväxt under perioden 2002–2007. Befolkningsökningen har dock inneburit att det absoluta antalet fattiga har ökat från 4,8 till 5 miljoner människor under perioden. Rwanda är på god väg att uppnå millenniemålen avseende grundskola för alla, jämställdhet mellan könen när det gäller politisk representation, minskad barnadödlighet, minskad spridning av hiv och aids och andra sjukdomar samt ett säkerställande av en miljömässigt hållbar utveckling. Enligt Rwandas avrapportering mot millenniemålen 2007 bedöms det dock inte sannolikt att målen för fattigdomsminskning respektive minskad mödradödlighet kommer att kunna uppnås.

Sida beslutade i december 2008 att skjuta upp beslutet om utbetalning av 2008 års budgetstöd till Rwanda. Detta med anledning av en expertrapport från FN som indikerar möjlig rwandisk inblandning i den pågående konflikten i östra Demokratiska republiken Kongo.

Inom området demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter har det svenska stödet bidragit till ökad effektivitet och kapacitet inom den rwandiska riksrevisionen och polisväsendet. Det rättsliga skyddet för Rwandas medborgare har stärkts, bl.a. genom ökad kapacitet hos polisen att hantera könsrelaterat våld samt förbättrade kriminalundersökningar. Förutsättningarna för medborgarna och parlamentet att ställa regeringen till svars har förbättrats genom ökad omfattning av och kvalitet på revisioner samt förbättrad granskning av regeringens verksamhet. Samtidigt kvarstår väsentliga brister vad gäller demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna med begränsningar vad gäller bl.a. yttrandefriheten och utrymmet för olika politiska åsikter i samhällsdebatten.

Inom området ekonomisk tillväxt och socioekonomisk utveckling har det svenska forskningsstödet till Rwandas nationella universitet lett till att det nationella systemet för kapacitetsuppbyggnad förbättrats, bl.a. genom att de första utbildningarna på forskarnivå har etablerats.

En begränsande faktor i samarbetet med Rwanda har varit bristen på kapacitet inom den rwandiska offentliga sektorn, ofta i kombination med överambitiösa mål. Sverige genomför därför insatser som särskilt inriktas på att bygga upp och stärka kapaciteten hos såväl statliga som icke-statliga samarbetsorganisationer samt betonar behovet och vikten av realistiska mål i dialogen med den rwandiska regeringen. Rwandas konfliktfyllda geopolitiska läge innebär ytterligare utmaningar för det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Ett konfliktförebyggande perspektiv i utvecklingssamarbetet är därför nödvändigt.

Sydafrika

Sveriges samarbete med Sydafrika för perioden 2004–2008 var delvis inriktat på att lägga om utvecklingssamarbetet till ett bredare samarbete baserat på ömsesidighet, gemensamt ansvar och samfinansiering. Under perioden har Sida gett katalytiskt stöd till aktörer i Sverige och Sydafrika för att bygga upp institutionella partnerskap som ska fortsätta utvecklas även när biståndsfinansieringen upphör. Omläggningen av det traditionella biståndet till s.k. aktörssamverkan har skett i nära samarbete och dialog med Sydafrika, vilket har bidragit till att resultat som uppnåtts i program och projekt som fått stöd från Sida i god tid har kunnat förankras och födas in i parternas reguljära verksamhet.

Under strategiperioden uppgick det svenska stödet till sammanlagt 728 miljoner kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka 4 miljoner kronor. Stödet var främst uppdelat på sektorerna hälsa och demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter.

Inom området demokrati och mänskliga rättigheter har ett svenskt stöd till Rikspolisstyrelsen och Sydafrikas polis bidragit till att utveckla en ny polisorganisation baserad på demokratiska principer, där arbetet med jämställdhet, kvinnligt ledarskap, brottsoffer och mänskliga rättigheter har varit i fokus. Polissamarbetet har också präglats av gemensamt ägarskap och lokalt deltagande, där det svenska stödet har lyckats nå ut till provinserna runt om i landet, bl.a. genom utplacering av kvinnliga polischefer.

Aktörssamverkan har initierats mellan Sverige och Sydafrika i syfte att verka för ökad fred och säkerhet i Afrika. Ett exempel på detta är ett samarbete mellan ett sydafrikanskt center för konfliktlösning i Durban (African Centre for the Constructive Resolution of Disputes) och Uppsala Universitet. Partnerskapet har bl.a. resulterat i internationella kurser i Uppsala, liksom gemensamma forskningsprojekt på området.

Sida har gett ett omfattande stöd, cirka 40 miljoner kronor per år sedan 2007, för att bekämpa hiv- och aidsepidemin i Sydafrika. Jämställdhet och mäns roll och ansvar för att bekämpa hiv och aids är områden som prioriterats inom ramen för det svenska stödet. Stödet har bl.a. bidragit till att personer smittade med hiv har fått ökad tillgång till bromsmediciner och vård.

Det finns även svårigheter med stöd på hiv- och aidsområdet. Pandemins omfattning och bristen på adekvat ledarskap har resulterat i stora problem med samordning inom landet men också inom givarsamfundet. Sverige har därför tillsammans med bl.a. EU:s

Zambia

Det svenska samarbetet med Zambia under perioden 2003–2008 var inriktat på sex sektorer. De volymmässigt största sektorerna var naturresurser och miljö, hälsa samt demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Under perioden 2003–2008 uppgick det svenska stödet till sammanlagt 1,7 miljarder kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka 65 miljoner kronor. Det svenska budgetstödet till Zambia ökade från 49 miljoner kronor 2006 till 103 miljoner kronor 2008.

Sverige har sedan 2005 bidragit till Zambias strategier för fattigdomsminskning genom generellt budgetstöd. Det svenska budgetstödet har kopplats till reformer för offentlig finansiell styrning och utvecklingen inom sociala och produktiva sektorer. Genom budgetstödsdialogen har Sverige under strategiperioden bl.a. kunnat lyfta fram vikten av en jordbrukspolitik som främjar produktivitetshöjning och fattigdomsminskning och reformer inom energiområdet så att dessa kommit upp på dagordningen. Effekter av förändrade policys på dessa två områden lär dock dröja till nästa strategiperiod. Genomförandet av strategierna för fattigdomsminskning har varit tillfredsställande på flera områden och fattigdomen sjönk från 73 procent 1998 till 64 procent 2006. Hiv och aids-prevalensen stabiliserades runt 16 procent och aidsmedicinen har blivit avgiftsfri. Inflationen minskade från 30 procent till 10 procent de senaste fem åren och den ekonomiska tillväxten var stark under hela strategiperioden, cirka 5 procent per år. Andelen barn i grundskolan ökade från 76 till 96 procent mellan 2003 och 2005. Infrastrukturen har byggts ut och 2006 reparerades och underhölls exempelvis närmare 2 000 mil väg.

Det svenska stödet inom jordbrukssektorn nådde 44 000 jordbrukshushåll i Zambia, motsvarande 5 procent av samtliga jordbrukare. En analys som nyligen gjorts av den svenska insatsen visar på god avkastning och att programmets mål att öka inkomsterna och förbättra livsmedelssäkerheten i stor utsträckning uppnåts. Över 55 procent av de deltagande hushållen tryggade tillgången på mat, samtidigt som hushållsinkomsterna i snitt fördubblades. Analysen visar också att sannolikheten är hög för en fortsatt hög framtida avkastning.

Genom det generella budgetstödet och sektorstödet till hälsa har Sverige medverkat till att Zambia uppnådde målet att 60 procent av hälsobudgeten ska gå till distrikten. Utbudet av vård har ökat, bl.a. ökade antalet hiv-positiva som behandlas med bromsmediciner från 2 000 till cirka 150 000 mellan 2003 och 2007. Personalresurserna inom hälsosektorn är dock knappa, både i antal och i kapacitet. Mödradödligheten ligger på en fortsatt hög nivå.

Svenskt stöd till de allmänna valen 2006 bidrog till transparens i förberedelserna inför valet och förtroende för valprocessen. Antalet registrerade väljare ökade från 2,6 till 3,9 miljoner och valdeltagandet ökade från 1,8 till 2,8 miljoner jämfört med valet 2001. Genom det generella budgetstödet och det riktade stödet till Zambias reformer av

systemet för offentlig finansiell styrning bidrog Sverige till att budgetprocessen stärktes, att revisionsrapporter levererades i tid till parlamentet samt att revisionsanmärkningar åtgärdades i högre grad. Reformerna har dock gått långsammare än beräknat. Skr. 2008/09:189

4.1.3 Bedömning

Trots vissa framsteg inom ett antal områden, bl.a. inom de sociala sektorerna, är majoriteten av länderna söder om Sahara fortsatt bland de fattigaste i världen. Även om fattigdomen totalt sett har minskat är den extrema fattigdomen fortfarande utbredd. Pågående konflikter och naturkatastrofer som drabbar regionen slår särskilt hårt mot fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar, vilket utgör ett växande hot mot utveckling, fred och säkerhet i regionen.

Ett antal lärdomar har genererats genom verksamheten. En blandning av både biståndsformer och kanaler, kompletterat med riktade insatser för kompetensutveckling, har visat sig effektivt i samarbetsländerna. En ökad koncentration av insatser och partners, balans mellan olika samarbetskanaler samt en större andel programbaserat stöd är eftersträvarvärt för att nå ännu högre effektivitet. Kapacitetsbrist i samarbetsländerna är genomgående ett hinder för ett effektivt bistånd. Förbättrad givarsamordning och ökade satsningar på kapacitetsuppbyggnad är därför avgörande för ökad effektivitet. En lärdom är dock att kapacitetsuppbyggnad är tidskrävande och alltid bör utgå från rådande institutionell kapacitet och erfarenhet.

I några av Sveriges samarbetsländer står biståndet inför särskilda utmaningar när det gäller demokratisk samhällsstyrning, inte minst vad gäller rättssäkerhet, respekt för de mänskliga rättigheterna, jämställdhet och pluralism. Bland dessa länder återfinns flera konflikt- och postkonfliktländer, men även länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete. Erfarenheter visar att nära samverkan mellan biståndet och den politiska dialogen är nödvändig i dessa miljöer. I länder med en akut konfliktsituation är flexibilitet och snabbhet nödvändigt, liksom beredskap att ta en större risk att inte nå de förväntade resultaten.

För att öka effektiviteten i det programbaserade stödet är Sidas erfarenheter att stödet bör kompletteras med riktade insatser för kapacitetsbyggnad inom statsförvaltningen, inte minst för att stärka den finansiella styrningen och motverka riskerna för korruption. För att stärka oberoende granskningsfunktioner och främja ökad pluralism bör kompletterande stöd lämnas till det civila samhället och parlament.

4.2 Asien

Den snabba ekonomiska tillväxten i Kina och Indien med sina mer än 2,3 miljarder invånare har lett till en minskning av fattigdomen vilket påverkar möjligheten att nå millenniemålen globalt. Utvecklingen har även varit positiv i många andra länder i regionen samtidigt som stora problem återstår. Hälften av världens undernärda barn bor i Bangladesh,

Indien och Pakistan trots att endast 29 procent av världens barn under fem år finns där. 40 procent av de 19 miljoner barn som varje år föds underviktiga i utvecklingsländer finns i Sydasien. Systematisk diskriminering av kvinnor är en av de bakomliggande faktorerna. Till skillnad från övriga regioner i världen är den förväntade livslängden för kvinnor lägre än för män i Sydasien och det är större sannolikhet för flickor att vara undernärda än pojkar.

Trots framgångar när det gäller fattigdomsminskning lever stora grupper i Asien fortfarande under, eller strax ovanför, fattigdomsgränsen. Dessa grupper är extra sårbara för klimatförändringar, stigande matpriser, finansiella kriser och andra s.k. externa chocker. Klimatförändringarnas effekter kommer att bli en mycket stor utmaning för regionen. Smältande glaciärer kan exempelvis komma att påverka matförsörjningen för två miljarder människor i Asien.

Höjda matpriser har drabbat de fattiga i regionen hårt. I Asien beräknas 1,2 miljarder människor använda i genomsnitt 60 procent av sina inkomster till mat. Från mitten av 2007 till våren 2008 fördubblades priset på ris i Bangladesh och Kambodja. Prisstegringarna beror på både tillfälliga faktorer som väderförhållanden och mer långsiktiga faktorer som minskande vattentillgång och lägre produktivitet i jordbruket.

Den globala finanskrisen riskerar att minska ländernas inkomster från export, mängden bistånd och remitteringar. De pengar som migranter skickar hem har haft stor betydelse för många länder i regionen. I Bangladesh beräknas remitteringarna exempelvis ha bidragit till drygt 15 procent av fattigdomsminskningen under senare år.

I Afghanistan och Sri Lanka har konflikterna förvärrats under 2008. Vid slutet av 2007 var antalet flyktingar från Afghanistan nästan 3,1 miljoner, vilket motsvarar 27 procent av världens flyktingar under FN:s flyktingkommissaries (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) beskydd. Afghanistans regering har definierat bristen på säkerhet som sitt största problem och har lagt till ett nytt mål till de åtta globala millenniemålen som ett erkännande av den kritiska roll fred och säkerhet har för att uppnå de övriga målen.

Demokratiutvecklingen i regionen är mycket varierande. Vissa länder har varit demokratiska under många år medan andra är helt odemokratiska. Utvecklingen på senare år går inte i mer demokratisk riktning. Brott mot de mänskliga rättigheterna förekommer på många håll till följd av bl.a. konflikter och kvinnors samt minoriteters svaga ställning. Få positiva förändringar kan skönjas. Fattigdomen är skälet till många av brotten mot de mänskliga rättigheterna och bidrar till specifika problem som utnyttjande av barn och människohandel.

4.2.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

Under 2008 användes cirka 2,4 miljarder kronor av det bilaterala biståndet genom Sida till insatser i Asien.

Tabell 4.2 Utvecklingssamarbete genom Sida, 2006–2008, Asien
Tusental kronor

Skr. 2008/09:189

	2006	2007	2008
Prioriterade samarbetsländer	755 059	626 615	849 646
<i>Afghanistan</i>	<i>334 519</i>	<i>383 124</i>	<i>454 102</i>
<i>Bangladesh</i>	<i>282 455</i>	<i>83 677</i>	<i>254 316</i>
<i>Kambodja</i>	<i>126 564</i>	<i>121 078</i>	<i>107 632</i>
<i>Östtimor</i>	<i>11 520</i>	<i>38 737</i>	<i>33 596</i>
Övriga länder	1 438 734	1 269 486	1 246 310
Regionala insatser	364 939	346 583	334 031
Totalt bistånd	2 558 732	2 242 684	2 429 987

Diagram 4.4 Utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2008, Asien

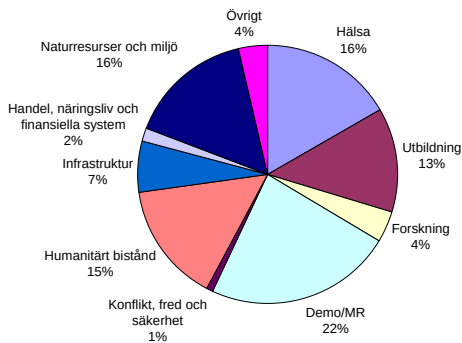
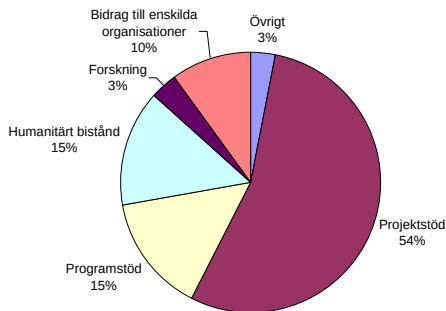
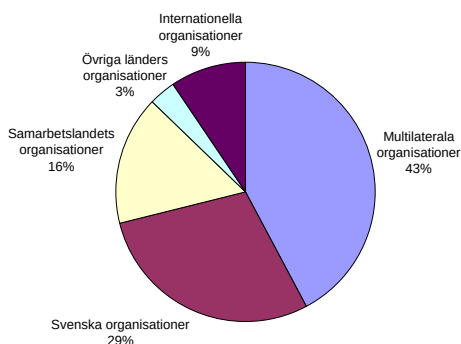


Diagram 4.5 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndsform, 2008, Asien





Sverige bedriver utvecklingssamarbete med fyra länder i Asien. Av dessa bedriver Sverige långsiktigt utvecklingssamarbete med två länder (Bangladesh och Kambodja). Vidare bedrivs utvecklingssamarbete med två konflikt- eller postkonfliktländer (Afghanistan och Östtimor). Insatser som främjar demokrati och mänskliga rättigheter genomförs också i regionen. Därutöver finns åtta länder där Sverige håller på att fasa ut utvecklingssamarbetet (Filippinerna, Kirgizistan, Laos, Mongoliet, Pakistan, Sri Lanka, Tadzjikistan och Thailand) och fyra länder där Sverige bedriver selektivt samarbete med inriktning på aktörssamverkan (Indien, Indonesien, Kina och Vietnam). Sverige bedriver också ett regionalt utvecklingssamarbete i Syd- och Sydostasien inriktat på gränsöverskridande insatser.

Utöver det bilaterala biståndet genom Sida kanaliseras medel för att främja insatser inom regionen genom Utrikesdepartementet. Detta sker främst genom stöd till Asiatiska utvecklingsbanken (Asian Development Bank, AsDB).

Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter är den största sektorn i regionen. Kostnaderna 2008 pekar på en viss nedgång i absoluta tal, vilket kan förklaras av att huvuddelen av de åtta länder med vilka Sverige fasar ut samarbetet får stöd inom detta område. Stödet till hälsosektorn har ökat under den senaste treårsperioden, bl.a. till följd av omfattande program i Burma och Bangladesh. Naturreсурser och miljö är den tredje största sektorn i regionen. De samarbetsstrategier som utarbetats under 2008 innebär en ännu tydligare inriktning på miljö och klimat. För att möta de stora humanitära behov som uppstått efter bl.a. naturkatastrofer och konflikter har det humanitära biståndet ökat under året.

Projektstöd är den dominerande biståndsformen i regionen. Programstöd utgör endast 15 procent av kostnaderna. Ett av skälen till detta är att en del av samarbetet inriktas på aktörssamverkan, vilket per definition innebär projektstöd. Inget budgetstöd lämnas ännu till länderna i regionen, men en öppning för denna stödform finns när det gäller samarbetet med Kambodja.

För att bättre förstå hur programmen påverkar de fattiga introducerade Sida 2007 s.k. närstudier på bynivå i Bangladesh där Sverige stödjer sektorprogrammen för hälsa och undervisning. Studierna kompletterar

vanliga uppföljningar och utvärderingar genom att fattiga människors erfarenheter av verksamheten dokumenteras. Studierna har pekat på flera brister som behöver åtgärdas, exempelvis att dolda kostnader för utbildning exkluderar de allra fattigaste och att procedurerna för klagomål och det civila samhällets granskningsfunktion inte fungerar effektivt.

Det bilaterala utvecklingssamarbetet med regionen genomgår en stor förändring. Vad gäller den ökade inriktningen på aktörssamverkan är en lärdom från Indien, där arbetet redan har påbörjats, att denna typ av samarbete kräver mycket tid.

Multilaterala organisationer är den största genomförandekanalen i Asien, främst för att öka samordningen av stödet. Storleksmässigt följer sedan svenska organisationer och samarbetsländernas egna organisationer.

När det gäller ansträngningar för ökad givarsamordning gav Sida under 2008 stöd till FN:s reformprocess för bättre samordning i pilotlandet Vietnam. I Bangladesh är Sverige drivande i arbetet mot en givargemensam landstrategi. Även i Afghanistan, Burma och Kambodja deltar Sverige i givarsamordning.

Drygt 31 procent av Swedfunds portfölj består av aktieinvesteringar och lån i Asien. Vid utgången av 2008 hade bolaget engagemang i totalt 17 företag, varav 13 direktinvesteringar, i sammanlagt 9 länder samt 4 fondinvesteringar. Bland direktinvesteringarna kan exempelvis nämnas mejeriet Bhutan Dairy i Bhutan som Swedfund gick in i 2002 (andel: 31 procent, anskaffningsvärde: cirka 17,6 miljoner kronor). Mejeriet producerar mjölk med lång hållbarhet utan krav på kylförvaring, vilket underlättar distributionen av mjölkprodukter till svårtillgängliga delar av landet. Satsningen är en av de första kommersiella industrisatsningarna i Bhutan i vilken finansieringen till största del sker med internationellt kapital. Bland Swedfunds låneverksamhet kan bl.a. nämnas att bolaget 2007 beviljade ett lån till elproduktionsföretaget Engro i Pakistan (anskaffningsvärde: ca 117 miljoner kronor). Lånet har bl.a. bidragit till att etablera en ny kraftanläggning. Bland Swedfunds fondinvesteringar kan t.ex. nämnas Green Investment Asia Sustainability Fund I som bolaget gick in i 2007 (andel: 30,8 procent, anskaffningsvärde: cirka 88 miljoner kronor). Fonden investerar i företag som medverkar till en bättre miljösektor i Asien, t.ex. inom vindkraft- eller återvinningssektorn. Totalt uppgick Swedfunds investeringar i Asien till 637 miljoner kronor vid årsskiftet 2008/2009.

Sverige bidrar som medlem i och givare till AsDB till utvecklingen i Asien. Inom AsDB lyfter Sverige särskilt fram bankens övergripande mandat för fattigdomsbekämpning. Sverige arbetar också för att AsDB:s insatser inte ska spridas över för många områden. Detta fick genomslag i det långsiktiga strategiska ramverk som antogs 2008 och ska styra AsDB:s verksamhet fram till 2020. Som en följd av Sveriges agerande kommer ramverket också att underlätta att åtgärder mot hiv och aids integreras i AsDB:s projekt och program. Detta är särskilt viktigt då banken till stor del finansierar infrastrukturinvesteringar för att stärka regional integration. För perioden 2009–2012 bidrar Sverige med cirka 400 miljoner kronor till Asiatiska utvecklingsfonden. I förhandlingen om denna påfyllnad fick Sverige igenom stärkt fattigdomsfokus och åtgärder

för att öka bankens interna effektivitet, t.ex. genom förbättrad resultatstyrning. Under 2008 har Sverige också medverkat till att göra bankens utvärderingsfunktion mer oberoende och effektiv.

Skr. 2008/09:189

Sverige bidrar även via Europeiska kommissionen till biståndsverksamhet i 18 asiatiska länder. Europeiska kommissionens totala biståndsvolym för Asien uppgår för perioden 2007–2013 till 5,2 miljarder euro. Utbildning, hälsa, god samhällsstyrning och miljö är huvudsakliga strategiska prioriteringar. En ökande andel av Europeiska kommissionens bistånd utgörs av programstöd.

4.2.2 Resultat från ett urval samarbetsländer

Nedan redovisas resultat från tidigare strategiperioder avseende Afghanistan och Sri Lanka.

Afghanistan

Fokus för samarbetet med Afghanistan under perioden 2006–2009 var att stärka landets förutsättningar att minska fattigdomen, utveckla demokrati, rättssäkerhet och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive att stärka kvinnans ställning i samhället, bidra till utvecklingen av det civila samhället samt att bidra till att stärka den yttre och den inre säkerheten. Stödet har framför allt gått till utbildning, demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd. Huvuddelen av stödet har kanaliserats genom multilaterala och svenska organisationer.

Under perioden 2006–2008 uppgick det svenska stödet till sammanlagt 1,2 miljarder kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka 132 miljoner kronor.

Afghanistans återuppbyggnadsfond (Afghanistan Reconstruction Trust Fund) skapades 2002 och är den största källan till gemensam finansiering av Afghanistans driftsbudget och prioriterade investeringar i regeringens återuppbyggnadsprogram. Fonden administreras av Världsbanken och finansieras av 29 givare. Sveriges stöd uppgick till sammanlagt 345 miljoner kronor de senaste tre åren och Sverige har bidragit med 3,4 procent av den totala budgeten sedan 2002. Genom att Afghanistans återuppbyggnadsfond kanaliserar resurser direkt till statsbudgeten har den offentliga finansiella styrningen påverkats positivt genom att transparensen och det övergripande ansvaret för resurserna har ökat. Återuppbyggnadsfonden har vidare lett till förbättrad social service genom löner till hälso- och undervisningspersonal. Enligt en utvärdering har stödet också ökat statens legitimitet och trovärdighet.

Av Sidas totala stöd till Afghanistans återuppbyggnadsfond har 95 miljoner kronor gått till Afghanistans nationella solidaritetsprogram 2006–2008. Målet med programmet är att bygga lokal demokrati och bistå i återuppbyggnaden och utvecklingen på landsbygden. Hittills har 20 500 bykommittéer valts och närmare 20 200 projektplaner utvecklats. Fler än 37 500 förslag till delprojekt har lämnats in. Över 96 procent av dessa har beviljats och hälften har genomförts. Projekten omfattar flera sektorer med vatten och sanitet som den största.

Under 2006–2008 har Sida fortsatt med ett omfattande stöd till undervisning genom Svenska Afghanistankommittén, Unicef och organisationern Bangladesh Rural Advancement Committee, utöver det stöd till lärarlöner som ingår i Afghanistans återuppbyggnadsfond. Av en total budget på drygt 37 miljoner dollar har Sida bidragit med knappt 179 miljoner kronor till Unicefs och utbildningsministeriets program för grundskoleutbildning och jämställdhet (UNICEF Basic Education and Gender Equality). Före 2001 gick färre än en miljon barn i skolan och nästan inga flickor fick ordinarie undervisning. Idag är omkring sex miljoner barn inskrivna i grundskolan (klass 1–12), varav nästan 35 procent är flickor. Programmet har inriktat sig på att skapa utbildningstillfällen för barn i avlägsna områden där det inte finns några skolor. Enkla byskolor finns nu i 28 provinser av 34 och nästan 150 000 barn finns inskrivna varav ungefär hälften är flickor.

Ett annat mål för Unicefs och utbildningsministeriets program är att öka kvinnors läs- och skrivkunnighet. Vid halvårsskiftet 2008 hade mer än 7 000 centra skapats och drygt 194 000 kvinnor hade deltagit i en nio månader lång kurs.

Det svåra säkerhetsläget i Afghanistan innebär höga kostnader för biståndet, exempelvis går 30–40 procent av Unicefs utgifter för undervisning till säkerhetsrelaterade kostnader. Förutom höga kostnader innebär det förvärrade säkerhetsläget att det är svårare att nå ut med biståndet och att följa upp det. Den höga risken för korruption behöver ständigt beaktas.

Den oberoende resultatanalysen konstaterar att de jämställdhets- och rättighetsperspektiv som finns med i utformningen av programmen inte har fått tydligt genomslag i genomförandet. Utvärderingen av Afghanistans återuppbyggnadsfond påvisar positiva resultat, men påpekar att givarnas ökande öronmärkning av bidragen underminerar den grundläggande principen med denna typ av fonder och att den afghanska regeringens prioriteringar riskerar att undermineras. Det alltmer försämrade säkerhetsläget gör det svårt att följa upp resultat och bedöma deras bärkraft. Sverige är en liten givare i Afghanistan, men bör kunna få större genomslag för t.ex. jämställdhetsfrågorna genom en mer aktiv dialog.

Sri Lanka

Fokus för samarbetet med Sri Lanka under perioden 2003–2008 var konfliktlösning och minskad fattigdom genom stöd för ekonomisk tillväxt, demokratisk samhällsutveckling och forskning. Humanitärt bistånd har också utgått till följd av tsunamin 2004 och den allt mer förvärrade konflikten i landet.

Under perioden 2003–2008 uppgick det svenska stödet till sammanlagt en miljard kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka 120 miljoner kronor. Samarbetet har varit fördelat på nio sektorer med naturresurser och miljö och demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter som de största. Antalet program sjönk från 21 stycken till 14 under 2008, efter en medveten satsning på större och färre insatser.

Resultatanalysen visar att cirka två tredjedelar av Sidas stöd har producerat huvudsakligen goda utvecklingsresultat medan en knapp tredjedel måste betraktas som mindre lyckade. Analysen anger kompetent och ansvarsfull ledning vid genomförandet av insatsen som den enskilt vanligaste faktorn bakom de positiva resultaten. Den eskalerande konflikten mellan regeringen och separatistorganisationen Tamilska befrielsetigrarna sedan 2006 är det främsta skälet till ungefär hälften av de negativa resultaten. Sida har i många fall begränsat de negativa konsekvenserna genom aktiv uppföljning och genom att vidta nödvändiga åtgärder som att avsluta stödet till vissa program.

År 2002 fick Sri Lanka ett lån med förmånliga villkor på 45 miljoner kronor för ett andra skolprogram i de plantageområden där en av landets mest eftersatta tamilska grupper lever. 52 skolor har byggts och underhåll har genomförts enligt plan. Kostnaderna ligger i linje med lankesiska prinsnormer.

Sri Lanka är den demokrati som rankas sämst i Reportrar utan gränsers pressfrihetsindex, exempelvis har ett flertal journalister dödats sedan 2005. Sverige, Norge och Danmark ger stöd till det fristående Sri Lanka Press Institute sedan 2004 för att främja fri media i landet. Sveriges bidrag uppgick till åtta miljoner kronor av det totala stödet på 25 miljoner kronor. En utvärdering av verksamheten under perioden 2004–2007 visar att stödet bl.a. har lett till utbildning och certifiering av 164 journalister varav 79 procent är anställda av lokala medieföretag, 119 pressklagomål har självreglerats, censurförsök har blockerats genom aktiv lobbying och dödshotade journalister har skyddats och evakuerats.

Inom området demokrati och mänskliga rättigheter har Sverige via Europeiska kommissionen bidragit till gruppen International Independent Group of Eminent Persons som hade till uppgift att stödja arbetet med att utreda ett antal uppmärksammade övergrepp på de mänskliga rättigheterna. Gruppen avbröt dock sitt arbete före utsatt tid på grund av bristande vilja från regeringen att samarbeta.

Genom stöd till Rikspolisstyrelsen och Sri Lankas polis har Sverige bidragit till förbättrad brottsutredning i landet, vilket bl.a. innefattar brottsplatsundersökningar. Stödet har också inriktats på att stärka skyddet av de mänskliga rättigheterna och förbättra polisens förhållningssätt till allmänheten. Arbetet har dock försvårats av de politiska oroligheterna och den bristande säkerheten i landet.

Genom en förmånlig kredit har närmare 25 000 hushåll och företag i de konfliktdrabbade norra och östra provinserna fått fasta fungerande telefonlinjer. Insatsen har en god kostnadseffektivitet och en acceptabel kundtillfredsställelse på 64 procent.

År 2002 inleddes ett kapacitetssuppleterande stöd till handelskamrarna i Sri Lanka genom Sydsvenska handelskammaren. En halvtidsöversyn 2005 visade att programmet var ineffektivt, hade överoptimistiska mål och realistiska tidsramar givet mottagarnas svaga utgångsläge. Sida avslutade stödet till programmet, som totalt uppgick till 16 miljoner kronor, i förtid.

Under den tidigare strategiperioden inledde Sida ett gävnstöd om 6,1 miljoner kronor som komplement till Nordiska utvecklingsfondens kredit på 31,8 miljoner kronor för trafiksäkerhet i Sri Lanka. Det visade sig att programmet hade oklara prioriteringar och saknade lokalt ägarskap. Ge-

nomförandekonsulten SweRoad producerade 67 trafiksäkerhetsrapporter som inte kom till avsedd användning, men kunde påverka Asiatiska utvecklingsbanken att acceptera fyra körfiler på en motorväg som banken finansierade, för ökad trafiksäkerhet. Sida upphörde med sitt stöd 2005 när 60 procent av budgeten hade använts.

Skr. 2008/09:189

Det svenska utvecklingssamarbetet med Sri Lanka fasas ut 2010. I detta skede är det viktigt att säkerställa insatsernas bärkraft, speciellt inom området mänskliga rättigheter.

4.2.3 Bedömning

En imponerande fattigdomsminskning har skett i Asien, men fortfarande återfinns en stor andel av världens fattiga i regionen. Fortsatt fokus på fattigdomsbekämpning är därför viktigt. Förutom konflikter är Asien drabbat av naturkatastrofer, som förväntas bli fler och svårare till följd av klimatförändringarna. För att minska fattiga kvinnors, mäns, flickors och pojkars sårbarhet blir insatser för klimatanpassning, i kombination med ett fortsatt omfattande humanitärt bistånd, allt viktigare framöver.

Många av samarbetsländernas offentliga förvaltningar har bristande administrativ och professionell kapacitet vilket kräver ett ökat fokus på kapacitetsuppbyggnad och harmonisering av stödet. Regeringen bedömer att andelen programstöd till regionen bör kunna öka framöver. Om förutsättningar föreligger kan även budgetstöd komma ifråga. Regeringens bedömning är att dessa biståndsformer bör kombineras med stöd till det civila samhället och stöd för att säkerställa att fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar nås av samhällsservicen. Harmoniserade stöd tycks framgångsrika inte bara i länder för långsiktigt samarbete och i konfliktländer utan även i länder med demokratiskt underskott.

Kvinnors rättigheter och ställning behöver stärkas i flera länder i regionen, många av insatserna har därför detta som en viktig målsättning. De resultatanalyser som har genomförts pekar dock på brister i genomförandet. Sverige måste därför lägga betydligt större kraft på kvinnors deltagande och rättigheter vid uppföljningar och i dialogen.

Konkreta resultat av utvecklingssamarbetet har uppnåtts, men effekterna på längre sikt är avhängiga en rad faktorer. Lokalt ägarskap och anpassning av insatserna till den lokala situationen är självklara förutsättningar för framgång liksom ett realistiskt tidsperspektiv och stärkt givarsamordning. Sverige måste följa insatserna nära, vara flexibel inför förändringar och avbryta stödet när det inte fungerar. Detta förutsätter närvaro på plats varför Sverige har ökat fältbemanningen i t.ex. Afghanistan.

Samarbetet i Asien står inför flera utmaningar framöver. Verksamheten behöver kunna anpassas till effekterna av externa chocker som klimatförändringarna. I flera av Sveriges samarbetsländer är demokratin bräcklig, situationen för de mänskliga rättigheterna problematisk och korruptionen utbredd. Allt detta ställer höga krav på dialog och uppföljning.

Mellanöstern och Nordafrika präglas av stora olikheter mellan och inom länderna. Regionen kännetecknas av svårlösta konflikter och bristande demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna. Av världens drygt 15 miljoner flyktingar finns den största gruppen, drygt 7,3 miljoner, i Mellanöstern. I Libanon och Jordanien utgör flyktingar tio procent, eller mer, av befolkningen. Den svåra situationen i Irak har bidragit till att det totala antalet flyktingar och internflyktingar i världen har ökat. Inte minst Syrien och Jordanien har tagit emot stora mängder irakier.

Den ekonomiska tillväxten i Mellanöstern och Nordafrika var 5,7 procent 2007. Detta är en ökning jämfört med tidigare år men det är en lägre tillväxt än i Asien och Afrika söder om Sahara. Regionen har den i världen lägsta andelen anställda i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder. Skälet är att färre än 25 procent av kvinnorna kommer ut på arbetsmarknaden. Befolkningstillväxten har minskat och ligger nu på två procent, vilket dock är högre än i t.ex. Sydasien. Den demografiska utvecklingen, med fortsatt stor andel ung befolkning, kommer att sätta press på ekonomisk och social infrastruktur under många år framöver. Regionen som helhet förväntas uppnå millenniemålen. Det är dock osäkert om Västbanken och Gaza samt Irak, med vilka Sverige bedriver utvecklingssamarbete, når dessa mål.

I arabländerna är andelen fattiga relativt låg, men växande. Irak med sina oljetillgångar och utbildade befolkning var tidigare ett av de mest utvecklade länderna i Mellanöstern. Till följd av krig, sanktioner, våld och vanstyre är landets utveckling numera bland de lägsta i regionen. Västbanken och Gaza förväntades tidigare uppnå samtliga millenniemål utom det första. Den nuvarande krisen, särskilt i Gaza, till följd av ockupation och stängda gränser, förväntas bidra till en dramatisk försämring speciellt vad gäller livsmedelssituationen, hälsa och utbildning.

4.3.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

Under 2008 användes cirka 800 miljoner kronor av det bilaterala biståndet genom Sida till insatser i Mellanöstern och Nordafrika.

Tabell 4.3 Utvecklingssamarbete genom Sida, 2006–2008, Mellanöstern och Nordafrika

Tusental kronor

	2006	2007	2008
Prioriterade samarbetsländer	444 853	465 437	598 503
<i>Västbanken och Gaza</i>	<i>361 810</i>	<i>350 513</i>	<i>454 640</i>
<i>Irak</i>	<i>83 043</i>	<i>114 924</i>	<i>143 863</i>
Övriga länder	99 280	88 500	47 361
Regionala insatser	85 834	144 348	142 926
Totalt bistånd	629 967	698 284	788 790

Diagram 4.7 Utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2008, Mellanöstern och Nordafrika

Skr. 2008/09:189

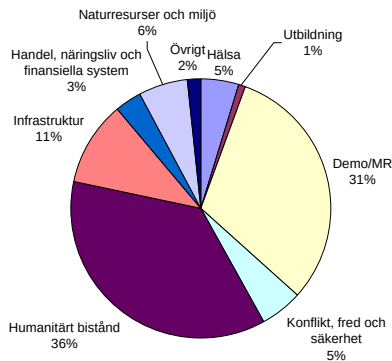


Diagram 4.8 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndsform, 2008, Mellanöstern och Nordafrika

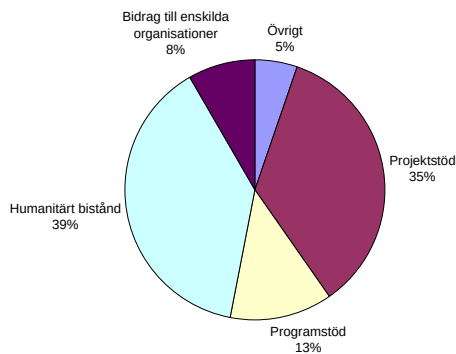
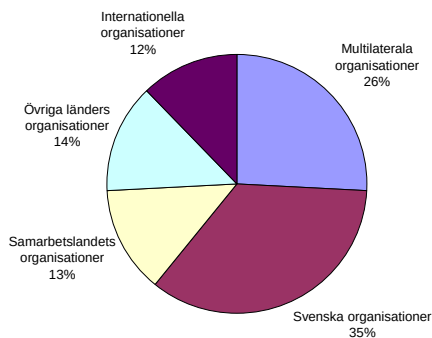


Diagram 4.9 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, Mellanöstern och Nordafrika



I Mellanöstern och Nordafrika bedriver Sverige utvecklingssamarbete med ett land och ett ockuperat område i konflikt- eller postkonfliktsituation (Irak, Västbanken och Gaza). Därutöver sker utvecklingssamarbete inom ramen för en regional samarbetsstrategi som omfattar arton länder och två ockuperade territorier, de palestinska områdena och Västsahara. Utöver detta pågår ett återuppbyggnadsprogram i Libanon efter kriget sommaren 2006.

Utöver det bilaterala biståndet genom Sida kanaliseras medel för att främja insatser inom regionen genom Utrikesdepartementet. Detta sker främst genom stöd till FN:s organisation för de palestinska flyktingarna (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA), den internationella observatörsstyrkan i Hebron (Temporary International Presence in Hebron), EU:s polisstödsinsats i de palestinska områdena (European Union Police Mission for the Palestinian Territories) och EU:s gränsstödsinsats i Rafah (European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point).

Humanitärt bistånd är den största sektorn i regionen till följd av situationen i Irak och Västbanken och Gaza. Även flera av insatserna inom det långsiktiga utvecklingssamarbetet måste ses mot bakgrund av det svåra humanitära läget. Från den 1 juli 2008 gäller en ny strategi för Västbanken och Gaza. De specifika målen med strategin är att främja fredsbyggande och fredsprocessen samt att främja ett demokratiskt statsbyggande. Detta innebär exempelvis insatser för att främja den palestinska förhandlingskapaciteten och stärka freds- och försoningsprocesser. Biståndet ska koncentreras till färre områden och i högre grad än tidigare inriktas på större projekt. Givarsamordningen ska förbättras och svenska insatser ska även fortsatt i hög grad komplettera det bistånd som lämnas via Europeiska kommissionen. Den egna palestinska reform- och utvecklingsplanen ska vara vägledande för det svenska biståndet. Sverige bidrar också till insatser för att stärka kapaciteten för samhällsbyggnad och infrastrukturutveckling för att tillgodose bättre tillgång till grundläggande samhällsservice. Dessa insatser bidrar till att åstadkomma ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning.

Avspärningarna på Västbanken, de stängda gränserna till Gaza och konflikter utgör alltså de största hindren för att genomföra biståndsinsatser. Under kriget i Gaza kring årsskiftet 2008/2009 förstördes ett flertal installationer som bl.a. finansierats med svenska biståndsmedel.

Sektorkoncentration på Västbanken och Gaza har visat sig problematiskt då den föränderliga situationen kräver ständig anpassning. Målet är dock att sektorkoncentrationen ska fortsätta. Projektstöd dominerar som biståndsform. Under 2008 har 145 miljoner kronor gått till den palestinska administrationen i form av direktstöd med kvalitetskontroll av Europeiska kommissionen. Stöd har gått till central och kommunal nivå och till det civila samhället, vilket har möjliggjort nödvändig flexibilitet.

Sveriges angreppssätt när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter har varit att välja två typer av samarbetsparter, dels FN-organ som är etablerade i regionen, t.ex. Unicef, dels svenska enskilda organisationer med partners i olika länder i regionen. Stöd har gått till

kapacitetsutveckling av dessa organisationer och skapandet av meningsfulla partnerskap kring konkreta frågor. Samarbetet har främst fokuserats på rättighetsfrågor, kvinnor, barn och ungdomar.

Sverige är en av de största humanitära bidragsgivarna till Västbanken och Gaza. Det humanitära stödet 2008 uppgick till 413 miljoner kronor, varav 317 miljoner tilldelades UNRWA. Sverige bidrog även med 6 miljoner kronor till EU:s polisstödsinsats i de palestinska områdena, 300 000 kronor till EU:s gränsstödsinsats i Rafah och 15,5 miljoner kronor till den internationella observatörsstyrkan i Hebron.

Drygt två procent av Swedfunds portfölj avser aktieinvesteringar och lån i Mellanöstern och Nordafrika. Vid utgången av 2008 hade bolaget engagemang i två företag som i båda fallen avser direktinvesteringar. Ett exempel är Swedfunds investering sedan 2000 i det egyptiska företaget Gamma Knife Center, en klinik som erbjuder avancerad cancerbehandling med hjälp av en strålkniv från det svenska företaget Elekta (andel: 24,3 procent, anskaffningsvärde: cirka 6,8 miljoner kronor, lån: 2,3 miljoner kronor). Gamma Knife Center var den första strålknivskliniken i Egypten och har fram till idag behandlat cirka 2 000 patienter, varav cirka tio procent från utlandet. Kliniken drivs sedan en tid tillbaka med enbart egyptisk personal. Ett tiotal egyptiska läkare har fått sin specialistutbildning i Gamma Knife Center, varav hälften har disputerat eller håller på med sin doktorsavhandling. Utöver de två tidigare engagemangen har Swedfund nyligen fattat beslut om att investera i ett sjukhus i norra Irak (andel: 30 procent, anskaffningsvärde: cirka 7 miljoner kronor, lån: cirka 25,9 miljoner kronor). Sjukhuset förväntas bidra till demonstrationseffekter vad gäller professionell och modern sjukvård. Kompetensöverföring när det gäller den nya utrustningen kommer att ske genom ett svenskt läkarteam. Investeringen är resultat av Swedfunds satsning på entreprenörer och företagare med invandrarbakgrund. Grundarna är irakier med mångårig läkarerfarenhet från Sverige och Irak. Totalt uppgick Swedfunds investeringar i Mellanöstern och Nordafrika till 35 miljoner kronor vid årsskiftet 2008/2009.

Sverige bidrar även till utvecklingen i Mellanöstern och Nordafrika genom EG-biståndet. Europeiska kommissionens samarbete med länderna i Mellanöstern och Nordafrika sker främst inom ramen för grannskapsinstrumentet. Finansieringen 2007–2013 uppgår till cirka 12 miljarder euro. Två tredjedelar, cirka 8 miljarder euro, går till det södra grannskapet. Den största delen, 73 procent, stödjer genomförandet av nationella handlingsplaner för ekonomiska och demokratiska reformer. Därutöver finns gränsöverskridande grannskapsprogram inom bl.a. gränsövervakning, miljö och energi och faciliteter för demokrati och investeringar. Med grannskapsinstrumentet har biståndet till grannskapet i stor utsträckning övergått från projekt- till programstöd. Möjligheten att få finansiering till investeringar har också ökat.

Det finns flera exempel på samordnat stöd i Irak och Västbanken och Gaza, exempelvis stödet genom FN:s och Världsbankens återuppbyggnadsfond för Irak och driftstödet till den palestinska administrationen för löner. Få andra givare ger regionalt stöd till Mellanöstern och Nordafrika varför harmonisering inte är vanligt inom ramen för den regionala strategin.

Nedan redovisas resultat från tidigare strategiperiod avseende Irak.

Irak

Fokus för det svenska samarbetet med Irak under perioden 2004–2009 är att främja en fredlig utveckling mot en demokratisk rättsstat där de mänskliga rättigheterna respekteras, stödja en ekonomisk återhämtning som inriktas på tillväxt som gynnar fattiga grupper samt lägga grunden för ett brett samarbete mellan Sverige och Irak. Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt infrastruktur har varit de största sektorerna under strategiperioden. Därtill kommer ett omfattande humanitärt stöd.

Under perioden 2004–2008 uppgick det svenska stödet till sammanlagt 568 miljoner kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka 230 miljoner kronor. Kostnaderna har varierat mellan åren beroende på säkerhetsläget och vad som har varit möjligt att genomföra. En stor del av det svenska biståndet kanaliseras genom FN och Världsbanken.

Två erfarenhets- och resultatbedömningar har gjorts av utvecklingssamarbetet i Irak, en för perioden 2004–2006 och en för perioden 1 januari 2007–31 augusti 2008. Båda visar på små resultat i förhållande till målen. Dels har en bred insatsportfölj försvårat ett effektivt genomförande av utvecklingssamarbetet, dels har den kraftiga försämringen av säkerhetsläget, med våldsnivåer som nådde sin kulmen under 2006 och 2007, inneburit att flera av målen visat sig vara orealistiska. Säkerhetsriskerna har gjort att mycket av arbetet har fått hanteras på distans med små möjligheter till aktivt engagemang, uppföljning och utvärdering. Därutöver har det irakiska ägarskapet för utvecklingen generellt varit svagt, liksom samordningen mellan irakiska ministerier och myndigheter. Den politiska miljön är turbulent och administrationen saknar alltså i många fall tillräckligt kvalificerad personal. Bristande kontakter mellan regeringen i Bagdad, lokala myndigheter och regeringen i den irakiska regionen Kurdistan försvårar samarbetet. Det civila samhället är svagt och FN-systemet har haft bristande trovärdighet i Irak sedan tiden med FN-sanktioner och olja-förmatprogrammet. Attacken mot FN-kontoret i Bagdad 2003 har satt djupa spår och FN-personalens möjligheter att röra sig ute i landet är begränsade. Insatser genomförs därför ofta på distans med hjälp av lokalanställda och lokala enskilda organisationer. I många fall har dessa svårigheter gjort att insatser har försenats.

Organisationen Danish Demining Group bedriver minröjning i Basraområdet. Sveriges stöd till insatsen uppgick 2008 till 15 miljoner kronor. Den totala kostnaden för projektet var 57,6 miljoner kronor. Stöd utgick också från Danmarks biståndsorganisation Danida och UNDP. Projektets mål är att underlätta återuppbyggnadsarbete i södra Irak och att bidra till att bygga upp en nationell struktur för minhantering. Exempel på resultat under perioden januari – augusti 2008 är att cirka 11 210 kvadratmeter land har överlämnats och drygt 41 000 explosiva lämningar från kriget har röjts. Närmare 8 000 personer har deltagit i utbildning om risken med minor.

Genom UNDP har Sverige under 2007–2008 gett stöd till ett el-projekt som ska förse fyra sjukhus runtom i landet med elektricitet. Sidas stöd uppgick till 37 miljoner kronor. Projektets syfte är primärt humanitärt, men också att bidra till en plan för eldistribution i Irak. Fristående konsultrapporter från två sjukhus konstaterar att man tack vare det svenska bidraget nu har fungerande elförsörjning. Vid ett sjukhus återstår kompletterande el-arbete och vid ett sjukhus har installationen varit omöjlig på grund av säkerhetsskäl.

Sverige har sedan 2005 samarbetat med Iraks el-ministerium gällande kapacitetsstöd och en digitalisering av eldistributionen i landet. Totalt har cirka 20 miljoner kronor betalats ut i stöd. Projektet är angeläget utifrån Iraks behov, men resultatbedömningen visar på höga omkostnader och stora förseningar på grund av säkerhetssituationen. Dessutom riskerar bristande ägarskap hållbarheten i projektet.

Iraks centralbank fick svenskt stöd för kapacitetsuppbyggnad om 20 miljoner kronor 2004–2005. Stödet kanaliserades via Internationella valutafonden (International Monetary Fund, IMF). Den totala budgeten för projektet uppgick till 10 miljoner dollar. Av säkerhetsskäl har IMF tvingats förlägga alla aktiviteter utanför Irak, vilket både har fördyrat och fördröjt projekten. En utvärdering 2008 pekar på goda resultat, men utvärderingen gjordes utanför landet och baseras enbart på underlag från IMF, telefonintervjuer med dess personal och i liten utsträckning med berörda inne i Irak. Det är därmed ytterst oklart vilka resultat som faktiskt har uppnåtts och hur hållbara de är.

Exemplen ovan visar på svårigheten att uppnå och bedöma resultat i en komplicerad miljö som Irak. Sidas bedömning är dock att det har varit lättare att uppnå resultat för insatser med humanitär inriktning, som i fallet med elgeneratorer till sjukhus eller minröjning. Organisationer i det civila samhället har också i vissa fall haft lättare än t.ex. FN att agera under rådande säkerhetsförhållanden. Behoven av kapacitetsutveckling är stora men har varit svåra att svara upp mot på ett bra sätt. Då säkerhetsläget på senare tid har utvecklats mot det bättre kan dock nya sätt övervägas för att nå ut med insatser.

En stabil och demokratisk utveckling i Irak är av stor betydelse för Iraks grannskap, Europa och Sverige. Därför har Sverige beslutat att fortsätta utvecklingssamarbetet med Irak och arbetet med en ny samarbetsstrategi har inletts. Förutsättningar finns för att den kommande strategin ska kunna genomföras på ett bättre sätt än tidigare. Dialog med irakiska motparter och uppföljning av insatser kommer att underlättas då Sverige kommer att finnas representerat i Irak när ambassaden i Bagdad återetableras under 2009. Även om säkerhetssituationen fortfarande är svår och snabbt kan förändras har den successivt förbättrats under de senaste åren. Vidare kommer den nya strategin att baseras på lärdomar från den tidigare strategiperioden.

Europeiska kommissionen har sedan 2003 bidragit med över 900 miljoner euro i bistånd till Irak, inklusive humanitärt stöd. Säkerhetsläget och den komplicerade miljön har skapat samma utmaningar för Europeiska kommissionen som för andra givare vad gäller exempelvis närvaro. Huvuddelen av stödet har kanaliserats genom den internationella återuppbyggnadsfonden för Irak men ansträngningar har gjorts för att öka

de bilaterala insatserna, bl.a. på rättsstatsområdet. Dessa insatser bygger på erfarenheter gjorda inom ramen för EU:s integrerade rättsstatsinsats i Irak, som utbildar irakiska tjänstemän på rättsstatsområdet. Genom den internationella återuppbyggnadsfonden för Irak har Europeiska kommissionen under 2008 bl.a. finansierat FN:s program för valstöd samt Världsbankens insatser för att förbättra den offentliga finansiella styrningen i Irak. Det humanitära stödet har varit omfattande och har bl.a. gått till insatser för hälsa och utbildning för irakiska flyktingar i Syrien och Jordanien.

4.3.3 Bedömning

Regionen präglas av konflikter. En ytterligare stabilisering av läget i Irak skulle förbättra förutsättningarna att uppnå hållbara resultat av utvecklingssamarbetet. Regeringen bedömer att samma angreppssätt som för Västbanken och Gaza, dvs. att både arbeta på central och lokal nivå samt med det civila samhället, skapar de bästa möjligheterna för stöd och nödvändig flexibilitet. Ett säkerhetsläge som tillåter uppföljning och utvärdering på plats skulle möjliggöra ett mer processinriktat arbetssätt. Genomförandet av biståndet till Västbanken och Gaza försvåras alltså på grund av avspärningar, stängda gränser och konflikter. Fortsatt humanitärt bistånd och stöd till insatser i fasen mellan humanitärt stöd och långsiktigt utvecklingssamarbete kommer, åtminstone inledningsvis, att behövas både i Irak och till Västbanken och Gaza. Det är centralt med fortsatt stöd till insatser som bidrar till fredsanssträngningarna och palestinskt statsbyggande, inklusive rättssektorn. Arbetet med att fokusera och koncentrera de svenska insatserna ska fortsätta.

4.4 Latinamerika och Karibien

Latinamerika är den mest ojämlika kontinenten i världen. Den rikaste femtedelen av befolkningen får 57 procent av regionens totala inkomster medan den fattigaste femtedelen har mindre än 3 procent att leva av. Enligt Ekonomiska kommissionen för Latinamerika och Karibien har fattigdomen i regionen minskat med 9 procentenheter under perioden 2002–2007, med substantiella förbättringar bland Sveriges samarbetsländer. Andra källor ger en mindre positiv och splittrad bild. I Bolivia och Honduras minskade fattigdomen med 3 procentenheter mellan 2005 och 2007. I Guatemala minskade fattigdomen med 5 procentenheter mellan 2001 och 2006, medan fattigdomen i Colombia och Nicaragua i stort sett är oförändrad. Den internationella finansiella krisen och höjda matpriser har under 2008 bidragit till att fattigdomen ökat något i absoluta tal i regionen.

Trots betydande utmaningar för att halvera fattigdomen i Latinamerika och Karibien till 2015 finns anledning att vara försiktigt optimistisk beträffande regionens möjlighet att uppnå millenniemålen. Framsteg har gjorts inom primärundervisning och tillgång till vatten. Även på jämställdhetsområdet kan förbättringar noteras, t.ex. vad gäller kvinnors andel av lönearbete utanför jordbrukssektorn. FN:s millenniemålsrapport

från 2008 visar att kvinnors andel ökat från 36 till 42 procent under det senaste decenniet. Barna- och mödradödligheten innebär en större utmaning. Trots framsteg är nivåerna fortfarande höga.

Skr. 2008/09:189

Skillnaden mellan och inom länder är stora, framförallt mellan befolkningsgrupper, kvinnor och män samt regioner i Bolivia, Guatemala och Nicaragua. Fattigdom och diskriminering är mest påtaglig för landsbygdsbefolkning, ursprungsbefolkning och kvinnor.

Mellan 2003 och 2008 hade Latinamerika en genomsnittlig ekonomisk tillväxt på över 3 procent per capita. Tillväxten beräknas minska från 5,6 procent 2007 till 4,6 procent 2008, främst till en följd av den finansiella krisen, förändrade relativpriser, en lägre efterfrågan på latinamerikanska produkter och lägre remitteringar. Regionen beräknas dock vara bättre rustad att stå emot externa chocker än tidigare, bl.a. till följd av sundare statsfinanser samt ett minskat beroende av utländskt kapital.

Den demokratiska utvecklingen i Latinamerika fortgår även om flera utmaningar för varaktig stabilitet består, t.ex. korruption, kriminalitet och ett svagt rättsväsende. Bolivia, Guatemala och Honduras har förbättrat sina placeringar i Transparency Internationals korruptionsindex sedan 2006, medan Colombias och Nicaraguas placeringar har försämrats. Rättssäkerheten har minskat i regionen mellan 2003 och 2007, med bl.a. försämrat säkerhetsläge och politisk turbulens i vissa av länderna, t.ex. i Guatemala och Honduras. Samtidigt har befolkningens möjligheter till påverkan och ansvarsutkrävande ökat i många av Sveriges samarbetsländer, t.ex. Colombia, genom bl.a. ökat valdeltagande och inrättade ombudsmannainstitutioner.

Sveriges samarbetsländer präglas av en hög grad inre motsättningar. I Colombia pågår en intern väpnad konflikt med en svår humanitär kris som följd. I Guatemala har säkerhetsläget försämrats och antalet mord och den allmänna kriminalitet har ökat. I Bolivia har politiska klyftor accentuerats kring framtagandet av en ny konstitution. Konflikterna har rört sig kring flera frågor, bl.a. en begränsning av storskaligt jordäggande, samverkan mellan traditionell och formell rättsskipning samt ökad lokal autonomi.

4.4.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

Under 2008 användes cirka 1,4 miljarder kronor av det bilaterala biståndet genom Sida till insatser i Latinamerika och Karibien.

Tabell 4.4 Utvecklingssamarbete genom Sida, 2006–2008, Latinamerika och Karibien

Tusental kronor

	2006	2007	2008
Prioriterade samarbetsländer	494 353	493 954	535 291
<i>Bolivia</i>	<i>130 717</i>	<i>163 173</i>	<i>181 257</i>
<i>Guatemala</i>	<i>231 738</i>	<i>200 764</i>	<i>180 182</i>
<i>Colombia</i>	<i>131 898</i>	<i>130 017</i>	<i>173 852</i>
Övriga länder	573 806	568 281	562 324
Regionala insatser	307 643	340 002	280 770
Totalt bistånd	1 375 802	1 402 237	1 378 386

Diagram 4.10 Utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2008, Latinamerika och Karibien

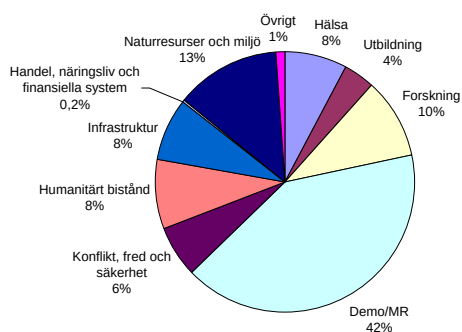


Diagram 4.11 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndsform, 2008, Latinamerika och Karibien

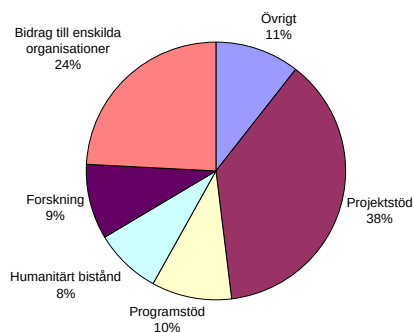
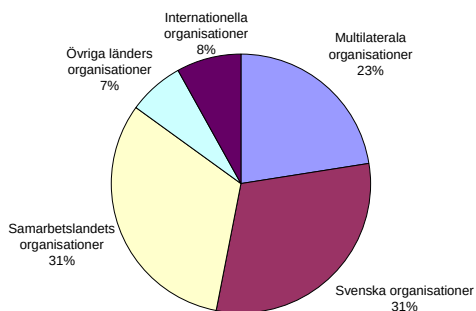


Diagram 4.12 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, Latinamerika och Karibien

Skr. 2008/09:189



Sverige bedriver utvecklingssamarbete med tre länder i Latinamerika. Av dessa bedriver Sverige långsiktigt utvecklingssamarbete med ett land (Bolivia). Vidare bedrivs utvecklingssamarbete med två konflikt- eller postkonfliktländer (Colombia och Guatemala). Insatser som främjar demokrati och mänskliga rättigheter genomförs också i regionen. Därutöver finns sex länder där det svenska utvecklingssamarbetet håller på att fasas ut (Chile, El Salvador, Haiti, Honduras, Nicaragua och Peru).

Utöver det bilaterala biståndet genom Sida kanaliseras medel för att främja insatser inom regionen genom Utrikesdepartementet. Detta sker främst genom stöd till Interamerikanska utvecklingsbanken (Inter-American Development Bank, IDB).

Den politiska dimensionen har stor påverkan på utvecklingssamarbetet i regionen. I Colombia och Guatemala koordineras insatser inom utvecklingssamarbetet med politiskt påverkansarbete, t.ex. fredsfrämjande och konflikthantering. I Bolivia strävar Sverige efter att med en förstärkt dialog lyfta behovet av samförståndslösningar för att minska konflikter och skapa samsyn kring fattigdomsminskning och utveckling. Erfarenheter visar att dialogen får bättre effekt om dialogpart, fora och former för dialogen samt förväntade resultat tydligt identifieras som en del av planeringsprocessen samt att dialog kräver omfattande tid och resurser.

Erfarenheter av arbetet med att fasa ut utvecklingssamarbetet visar att utfasning är lika arbetskrävande som andra processer. Sverige strävar efter en ansvarsfull utfasning som är välplanerad, anpassad efter landets situation och som bygger på ett omfattande lokalt deltagande. Dialogen i samband med utfasning fokuserar på hållbarheten av insatsernas resultat och ökad vikt ges till att systematiskt dokumentera erfarenheterna från samarbetet.

Omkring 40 procent av det bilaterala utvecklingssamarbetet i regionen går till att stödja demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Därutöver ges stöd till ytterligare nio sektorer. Ambitionen att koncentrera utvecklingssamarbetet till färre sektorer och till färre men större insatser reflekteras ännu inte fullt ut i samarbetet. Svårigheten att koncentrera samarbetet till färre sektorer beror på flera faktorer, bl.a. den politiska instabiliteten i Sveriges samarbetsländer och staternas bristande

Projektstöd fortsätter att vara den dominerande biståndsformen medan andelen programstöd har minskat sedan 2006. År 2008 utgjorde programstödet endast 10 procent av samarbetet. En förklaring till tillbakagången är att programstöd som biståndsform kräver en stark politisk ledning och styrning i samarbetslandet, vilket inte har varit fallet i t.ex. Bolivia, Honduras och Nicaragua. En lärdom av arbetet är att programansatser kräver högre flexibilitet i resursfördelningen samt mer av riskanalys och riskhantering än projektstöd för att hantera den komplexitet som det innebär att samarbeta med många aktörer i föränderlig kontext och med omfattande finansiering. Under 2008 utbetalades inget generellt budgetstöd i Latinamerika.

Det civila samhället har en viktig roll i folkbildning samt folkligt deltagande och bidrar till den demokratiska utvecklingen i Latinamerika och Karibien. Det svenska stödet till organisationer i samarbetsländerna går ofta genom svenska organisationer i det civila samhället. Sverige eftersträvar en balans mellan samarbetskanaler, framför allt mellan organisationer inom det civila samhället och staten. Bristande kapacitet hos statliga aktörer försvårar möjligheten att kanalisera resurser genom staten. Det finns därför behov av att stärka den nationella kapaciteten för genomförande och uppföljning i samarbetsländerna. Genom att samarbeta med olika typer av aktörer kan Sverige effektivisera utvecklingssamarbetet samt bidra till att stärka förtroendet mellan staten och det civila samhället i samarbetsländerna. Stöd kanaliseras ibland också genom multilaterala organisationer, bl.a. för att få tillgång till teknisk kompetens, underlätta administrationen och undvika korruption.

Drygt 4 procent av Swedfunds portfölj avser aktieinvesteringar och lån till företag i Latinamerika och Karibien. Vid utgången av 2008 hade bolaget engagemang i totalt 6 företag, varav 3 direktinvesteringar, i sammanlagt 7 länder och 3 fondinvesteringar. Bland lånen kan exempelvis nämnas att Swedfund 2003 beviljade ett femårigt lån på 58 miljoner kronor till mobiltelefoniföretaget Enitel i Nicaragua, vars verksamhet har bidragit till en snabb utveckling av mobiltelefonin i landet. Under perioden 1999 till 2008 bidrog också Swedfund bl.a. med aktiekapital och lån till fonden Latin America Challenge Investment Fund (andel: 3 procent, anskaffningsvärde: cirka 0,8 miljoner kronor, lån: 4,1 miljoner kronor). Fonden beviljade lån till mikrofinansinstitut i bl.a. Bolivia, Dominikanska republiken, Nicaragua och Peru för att stärka deras kapitalstruktur. Den viktigaste utvecklingseffekten är att närmare 20 mikrofinansinstitutioner i sex länder genom lån från fonden har erhållit finansiella resurser för att öka sin utlåning till småföretagare och privatpersoner. Under det sista verksamhetsåret 2008 administrerade fonden lån på totalt 12,5 miljoner dollar till elva mikrofinansinstitut i fyra länder. Dessa institut ansvarade i sin tur för sammanlagt 800 000 mikrolån. Fondens krav på välstrukturerade månatliga rapporter bidrog också till att utveckla mikrofinansinstitutionernas låneadministration. Totalt uppgick Swedfunds investeringar i Latinamerika och Karibien till 78 miljoner kronor vid årsskiftet 2008/2009.

Sverige bidrar som medlem i och givare till IDB till utveckling i regionen. Sveriges andel i IDB uppgår till 0,32 procent. Inom IDB

prioriterar Sverige att stärka bankens fattigdoms- och rättighetsperspektiv. IDB har bl.a. påbörjat ett initiativ för att främja social och ekonomisk utveckling i Latinamerika. Sverige önskar även se att IDB blir bättre på att genomföra samordning och harmonisering i samarbetsländerna, vilket är något som banken har brustit i. För att möta kritiken genomför IDB nu en förändring i sitt arbetssätt. Det återstår dock att se om reformerna leder till konkreta förbättringar på landnivå.

Sverige bidrar även via Europeiska kommissionen till biståndsverksamhet i sjutton länder samt till tre subregionala och ett regionalt program i Latinamerika. Europeiska kommissionens totala biståndsvolym för perioden 2007–2013 uppgår till 2 690 miljoner euro. Stöd går främst till social sammanhållning och regional integration, demokratisk samhällsstyrning och stärkandet av offentliga institutioner, högre utbildning samt hållbar utveckling.

Sverige har genomgående haft en hög profil vad gäller ansträngningarna att genomföra Parisdeklarationens åtaganden om harmonisering och anpassning och har i flera av länderna haft en ledande roll i koordineringen mellan givare och regering. Ett exempel är Sveriges åtagande att leda givargruppen för budgetstöd både i Nicaragua och Honduras, vilket har lett till samordning mellan olika givare och samordning av dialogen mellan givare och regering i respektive samarbetsland.

4.4.2 Resultat från ett urval samarbetsländer

Nedan redovisas resultat från tidigare strategiperioder avseende Bolivia, Colombia och Guatemala.

Bolivia

Fokus i samarbetet med Bolivia under perioden 2003–2008 var att bidra till att Bolivia framgångsrikt genomför en självständig politik för att minska fattigdomen i landet. Under strategiperioden uppgick det svenska stödet till sammanlagt 1 miljard kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka 9 miljoner kronor. Budgetstöd gavs 2003 och 2004 men avslutades därefter på grund av avsaknad av en politik inriktad mot minskad fattigdom. Samarbetet har varit omfattande, med en spridning över 11 sektorer och upp emot 65 insatser per år. Behovet av fortsatt koncentration av portföljen är stort och ska prioriteras under strategiperioden 2009–2013.

Ungefär 310 miljoner kronor av Sveriges stöd under perioden gick till demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Målet för samarbetet var öppna och tillgängliga demokratiska institutioner, ett breddat politiskt deltagande, ett ökat politiskt inflytande samt en ökad respekt för de mänskliga rättigheterna. Sverige har bl.a. bidragit till arbetet för att minska korruptionen i statsförvaltningen genom ett institutionellt stöd vilket stärkt samverkan mellan de fyra statliga institutioner som har centrala roller för att motverka korruption. Dessutom har Sverige bidragit till ett ökat valdeltagande genom stöd till insatser för väljarregistrering och stöd till den nationella valdomstolen.

2008 förbättrades Bolivias placering i Transparency Internationals korruptionsindex för fjärde året i rad. I folkomröstningen i augusti 2008 deltog 59 procent av den vuxna befolkningen och över 83 procent av de inskrivna i röstlängden, jämfört med 60 procent av de inskrivna 2004. Arbetet för demokratisk samhällsstyrning har både komplicerats och gynnats av den politiska dynamiken i landet. Relationerna till statsförvaltningen har försvårats av politiska oroligheter i landet och av täta ministerbyten, samtidigt som tidigare marginaliserade grupper har stärkt sin politiska position genom nära relationer med den sittande regeringen.

Sverige har bidragit till Bolivias utbildningsreform genom sektorstöd. Sveriges stöd till sektorn 2005–2008 uppgick till cirka 120 miljoner kronor av 3 200 miljoner kronor, dvs. 3,7 procent. Målet med stödet är att fler fattiga barn ska fullfölja primär- och sekundärskola samt att dessa barn ska ges möjlighet att utöva och utveckla sin tvåspråkighet. Stödet har bl.a. bidragit till att andelen av befolkningen som saknar utbildning har sjunkit med cirka en procentenhet och att andelen personer på landsbygden som har gått vidare från grundskoleutbildning har ökat från 12 till 17 procent.

Målet för Sveriges forskningsstöd under perioden var att stärka Bolivias forskningskapacitet. Sverige är den enda givaren i Bolivia som ger stöd till ett sammanhållet program inom området. Forskningssamarbetet har resulterat i ökad inhemsk forskningskapacitet inom bioteknologi, livsmedelsteknik, hälsa och samhällsvetenskap och Bolivia är på god väg att uppnå tillräckligt många välutbildade forskningsgrupper och en välfungerande infrastruktur inom dessa områden. Mellan 2001 och 2006 disputerade 31 personer vilket är att jämföra med ett ungefärligt mål på 50 personer.

Målet med stödet inom infrastruktur, näringsliv och urban utveckling var en tillväxt som främst gynnar de fattiga och en förbättrad grundtrygghet för de fattiga. Den resultatbedömning som gjorts av sektorn pekar på generella resultat som skapandet av arbetstillfällen, ökad tillgång till vatten och sanitet på landsbygden och stärkta förutsättningar för företagande. Förutsättningarna för privatsektorstöd har ändrats då regeringens utvecklingsplan betonar större statligt deltagande i ekonomin och tonar ner den privata sektorns betydelse för näringslivsutveckling. Därför fasas en del av samarbetet ut och delar går över till naturresurssektorn med tydligare fattigdomsfokus, t.ex. kommer stöd att ges till ett produktivt nyttjande av skogsresurser.

Resultatuppfyllelsen har påverkats av ständiga förändringar av personer i ledningsfunktion i ministerier samt övriga samarbetsparter. Avsaknaden av kontinuitet gör att utvecklande och genomförande av insatser präglas av avbrott och att processerna tar längre tid. Sociala och politiska konflikter kring dagsaktuella frågor tar uppmärksamhet från den långsiktiga utvecklingsagendan. Sveriges erfarenheter pekar på vikten av en konfliktkänslig ansats, flexibilitet inför politiska förändringar och på behovet av att stärka fokus på resultat.

Fokus för samarbetet med Colombia under perioden 2003–2008 var en förankrad fredsprocess som möjliggör att konfliktorsaker angrips och att hållbar fred skapas. Samarbetet har omfattat insatser inom nio sektorer, varav demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, fred och konflikt samt humanitära insatser svarar för 94 procent av den totala kostnaden. Under strategiperioden uppgick det svenska stödet till sammanlagt 720 miljoner kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka 160 miljoner kronor.

Inom det största samarbetsområdet mänskliga rättigheter och demokrati var målet att nå ökad respekt för de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt samt att stärka rättsstaten och främja god samhällsstyrning och en demokratisk kultur. Resultatbedömningen visar bl.a. att det svenska utvecklingssamarbetet har saknat fokus och spridits över ett stort antal sektorer och samarbetspartners. Ett exempel på en insats inom detta område är stödet till den oberoende studien om kopplingar mellan paramilitären och politiska beslutsfattare, *Parapolítica*, som har blivit uppmärksammat i den politiska debatten i Colombia då det bidragit till att avslöja samröre mellan ett stort antal politiker och den illegala paramilitära verksamheten. Studien utgör ett centralt bidrag i den offentliga debatten kring paramilitären och behoven av valreformer och politiska reformer.

Inom området fred och säkerhet har samarbetet syftat till att stärka viljan till en förhandlingslösning och vidga kretsen av aktörer i fredsprocessen. Det svenska stödet till Amerikanska staters organisation och dess övervakningsmission har bidragit till ökad kunskap om den paramilitära avmobiliseringsprocessen och till att övervakningsmissionen har fått legitimitet hos regeringen. Vidare resulterade Sveriges stöd till ett forum för politisk dialog och givarsamordning, den s.k. G24-processen och dess sekretariat, i att fredsfrågan fick ökad uppmärksamhet bland givarna och att det colombianska civila samhället fick en strategisk position i den nationella freds- och utvecklingsdialogen.

Sveriges stöd till humanitära insatser genom FN-organ, internationella röda korskommittén och svenska enskilda organisationer har inneburit hjälp och skydd åt internflyktingar. Genom påverkansarbete har Sveriges samarbetspartner bidragit till att internflyktingarnas levnadsvillkor och rättigheter uppmärksammats på den nationella agendan.

Sverige har konsekvent betonat behovet av kvinnors deltagande i fredsprocessen. Stöd för kapacitetssuppleering och samordning till nationella kvinnoorganisationer har givit goda resultat, bl.a. enades organisationerna om en gemensam agenda för att påverka en lag mot könsrelaterat våld som sedermera antogs av parlamentet.

En slutsats av samarbetet med Colombia är att insatsportföljen behöver fokuseras och tydligare kriterier för urval av samarbetspartners tillämpas. Detta kan i sin tur bidra till ökad målfokusering och resultatstyrning.

Guatemala

Fokus för samarbetet med Guatemala under perioden 2001–2008 var att bidra till ekonomisk och social utjämning samt demokratisk

samhällsutveckling. Utgångspunkten för det svenska utvecklingssamarbetet med Guatemala utgörs av fredsavtalen från 1996. Avtalen har utformats i nationellt samförstånd med syftet att bekämpa den strukturella ojämlikheten genom att bygga ett nytt, rättvist, demokratiskt och inkluderande Guatemala. Under strategiperioden uppgick det svenska stödet till sammanlagt 1,2 miljarder kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka 48 miljoner kronor. Antalet insatser minskade från 28 till uppskattningsvis 20 mellan 2006 och 2008.

Ungefär hälften av Sveriges bistånd till Guatemala, 600 miljoner kronor, gick under perioden till sektorn demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Inom sektorn prioriterades en stärkt rättsstat och demokrati samt minskad diskriminering av kvinnor och urfolk och stärkande av dessa gruppers deltagande och rättigheter. Detta innebär bl.a. att främja decentralisering, t.ex. deltagande i utvecklingsråd på lokal nivå och inrättande av ombudsmannainstitutioner för urfolk på central nivå. Målet för sektorn var att säkerställa folkligt inflytande över offentliga beslutsprocesser och på så vis stärka människors möjligheter att hävda sina rättigheter. Inom detta område har Sverige bl.a. bidragit till en modernisering av valsystemet och till att valdeltagandet ökade från 55 procent 2003 till 60 procent 2007. Bland kvinnor och urfolk på landsbygden var ökningen markant med ett deltagande 2007 på 75–80 procent. Vidare har Sverige bidragit till att lagstiftningen för de mänskliga rättigheterna stärkts. En ny adoptionslag har antagits och tillämpningen av lagen om integrerat skydd för barn och ungdomar har stärkts med nya modeller för förebyggande av ungdomsvåld. Sverige har också bidragit till att stärka nyckelinstitutioner som ett jämställdhetssekretariat vid presidentämbetet.

Ett mål under strategiperioden har varit att uppnå tillväxt med jämlik fördelning. Genom mikrokrediter har 40 000 urfolkskvinnor som lever i extrem fattigdom i rurala områden kunnat göra inkomstbringande investeringar samt förbättra sina bostäder. Det nationella statistiksystemet har stärkts och därmed ges bättre förutsättningar att rikta nationella insatser för ekonomisk och social utveckling. Sveriges arbete inom hälsosektorn har bidragit till att mödradödligheten i två geografiska områden har minskat från 266 till 256 per 100 000 födda och att spädbarnsdödligheten har minskat från 24 till 19 per 1 000 födda mellan 2000 till 2006.

Samarbetet med Guatemala har försvårats av ett svagt nationellt ägarskap. De nationella mekanismerna för uppföljning och utvärdering har varit bristfälliga. Vidare konstateras i en resultatutvärdering av det svenska samarbetet att ansträngningar bör göras för att öka användningen av programansatser och resultatorientering.

4.4.3 Bedömning

Den stora ojämlikheten i regionen gör det svårare att skapa politisk vilja för och genomföra strukturella reformer. De begränsningar detta skapar för arbetet med fattigdomsminskning förstärks ytterligare av den brist på mänsklig säkerhet som dominerar utvecklingen i ett flertal länder.

Viktiga lärdomar har dragits av den gångna strategiperioden. Medan konkreta resultat noteras på sektornivå inom respektive land är det svårare att se långsiktiga resultat på en övergripande nivå. Ett mer koncentrerat samarbete är nödvändigt för att uppnå resultat för människor som lever i fattigdom. Därför fokuseras det svenska utvecklingssamarbetet inom länder och sektorer samt inom sektorer. Koncentrationsprocessen är nödvändig, men tar tid att genomföra om utfasning ska ske ansvarsfullt. Det kräver också nya angrepps- och tankesätt, t.ex. en ökad tillämpning av programansatser, som tar tid att etablera.

Erfarenheten visar på behovet av att stärka det nationella ägarskapet för att uppnå hållbara resultat. Mer tid behöver läggas på dialog, framför allt med nationella samarbetspartners i syfte att skapa ömsesidig förståelse och en gemensam dagordning men även med andra givare som Europeiska kommissionen och FN-organ för att stärka Parisdeklarationens genomförande. Den föränderliga situationen i Latinamerika kräver en kontinuerlig omvärldsanalys och flexibilitet för att snabbare kunna svara på nya förutsättningar och nationella behov.

4.5 Östeuropa

Hög tillväxt och ökande inkomster har halverat fattigdomen i regionen sedan 1998/1999. Den ekonomiska tillväxten i Ryssland låg 2008 på 8 procent och regionens tillväxt kring 6 procent, trots begynnande finanskris. Den allt kraftigare inbromsningen av ekonomierna i hela regionen mot slutet av 2008 varslade om en vändning mot sjunkande eller minskande tillväxt och ökad arbetslöshet. Kredittillgången försämrades snabbast för Ukraina och Vitryssland, vilket ledde till en begäran av och beslut om stöd från Internationella valutafonden, i Ukrainas fall på hela 16,4 miljarder dollar.

Under samma tidsperiod har närmandet till EU fungerat som en drivkraft mot demokrati och marknadsekonomi för länderna i Östeuropa, med undantag för Ryssland och i viss mån Vitryssland. Reformframstegen i sydöstra Europa var olika stora under 2008. Steg togs dock mot såväl EU-medlemskap som medlemskap i försvarsalliansen NATO. Serbien och Bosnien-Hercegovina undertecknade stabiliserings- och associeringsavtal med EU. NATO inbjöd Albanien och Kroatien att inleda medlemskapsförhandlingar och Turkiets förhandlingar med EU fortsatte även om tempot var långsamt. För Makedonien försenades förhandlingsstarten på grund av våldsamheter vid parlamentsvalet. Montenegros ansökan om EU-medlemskap inlämnades före årsskiftet. Årets viktigaste händelse var Kosovos utropande av sin självständighet.

EU-relationen fördjupades 2008 politiskt och ekonomiskt även för länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken men som inte har medlemskapsperspektiv. Det östliga partnerskapet, som kommer att lanseras i maj 2009, syftar till att förstärka och fördjupa EU:s relationer med de sex östliga grannarna Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland. Partnerskapet kommer att bidra till fördjupad EU-integration för dessa länder. För närvarande

förhandlar EU och Ukraina om ett associeringsavtal, inklusive ett frihandelsavtal, som på sikt ger tillträde till EU:s inre marknad. EU har öppnat för en liknande utveckling för Moldavien och övriga länder som omfattas av det östliga partnerskapet. Georgiens framtidsutsikter skymdes av den väpnade konflikten med Ryssland.

Skr. 2008/09:189

Utvecklingen för demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter var relativt positiv enligt EU:s årliga framstegsrapporter. Som ett exempel hade de flesta grannskapsländer 2008 fått nationella handlingsplaner mot människohandel och i sydöstra Europa hade inte bara lagstiftningen utan även genomförandet i flera fall förbättrats. Trots detta kvarstår t.ex. Albanien och Bosnien–Hercegovina som ursprungs- och transitländer för människohandel och våld mot kvinnor utgör ett allvarligt problem i regionen. Utvecklingen i Ryssland och Vitryssland var också oroande. I Ryssland skedde övergrepp i norra Kaukasien, begränsningar infördes i press- och yttrandefriheten och skyddet av minoriteter uppvisade brister. I Vitryssland var läget fortsatt svårt för oberoende media och det civila samhället. Två rapporter som gjordes på uppdrag av Sida visade på korruption som ett ofta förekommande hinder för EU-närmande i Kosovo och Makedonien. Rapporterna utgjorde sedan underlag för dialog med länderna om antikorrupsionsåtgärder.

4.5.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

Under 2008 användes cirka 1,2 miljarder kronor av det bilaterala biståndet genom Sida till insatser i Östeuropa.

Tabell 4.5 Utvecklingssamarbete genom Sida, 2006–2008, Östeuropa

Tusental kronor

	2006	2007	2008
Prioriterade samarbetsländer	1 029 603	940 092	885 677
<i>Bosnien-Hercegovina</i>	283 475	241 262	178 281
<i>Georgien</i>	67 996	70 850	132 658
<i>Serbien</i>	167 743	125 728	116 102
<i>Ukraina</i>	114 506	110 634	110 804
<i>Kosovo</i>	98 800	68 481	85 228
<i>Moldavien</i>	84 277	109 433	82 172
<i>Albanien</i>	93 894	84 429	74 917
<i>Makedonien</i>	94 966	96 588	73 317
<i>Turkiet</i>	23 947	32 688	32 198
Övriga länder	440 791	390 325	241 769
Regionala insatser	76 237	68 157	37 743
Totalt bistånd	1 546 632	1 398 575	1 165 189

Diagram 4.13 Utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2008, Östeuropa Skr. 2008/09:189

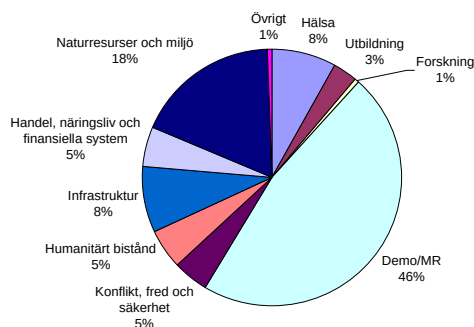


Diagram 4.14 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndsform, 2008, Östeuropa

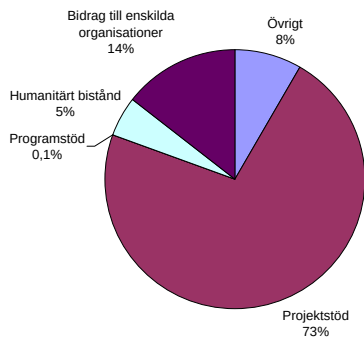
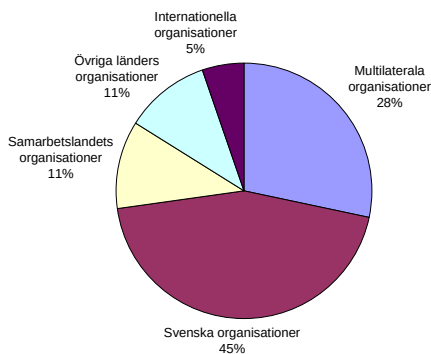


Diagram 4.15 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, Östeuropa



Reformsamarbetet med Östeuropa utgår från att EU-integration och de reformer ett sådant närmande förutsätter är det bästa sättet att uthålligt minska fattigdomen i regionen. Närmandet och åtaganden gentemot EU

styr ländernas utvecklings- och reformpolitik och är därmed centralt för utvecklingssamarbetet. Sverige bedriver reformsamarbete med nio länder i regionen (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Kosovo, Makedonien, Moldavien, Serbien, Turkiet och Ukraina). Vidare bedrivs insatser som främjar demokrati och mänskliga rättigheter i regionen. I fyra länder håller Sverige på att fasa ut utvecklingssamarbetet (Armenien, Azerbajdzjan, Montenegro och Ryssland). Då utfasningen överlag kommit långt jämfört med andra regioner har volymen för utvecklingssamarbetet med dessa länder mer än halverats de senaste åren.

Stödet till Kroatien och Ryssland avslutades under 2008 och planer togs fram för att avsluta utvecklingssamarbetet med Armenien, Azerbajdzjan och Montenegro.

Utöver det bilaterala biståndet genom Sida kanaliseras medel för att främja insatser inom regionen genom Utrikesdepartementet. Detta sker främst genom stöd till regionala fonder inom Europeiska utvecklingsbanken som Västra Balkanfonden och Early Transition Countries Fund samt Neighbourhood Investment Facility som är ett verktyg inom den europeiska grannskapspolitiken.

EU-integration ställer omfattande krav på reformer som handlar om att stärka demokrati och mänskliga rättigheter samt att modernisera förvaltningar på central och lokal nivå. Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter är därför den största sektorn i Sveriges stöd till regionen. Stödet till infrastruktur har mer än halverats i absoluta tal sedan 2006. Stödet till handel, näringsliv och finansiella system ökade något mellan 2007 och 2008. Omfattningen av detta stöd har dock varit begränsad. Även stödet till hälsa och utbildning är begränsat, vilket delvis kan förklaras med att sektorerna ligger utanför EU:s krav på gemensamt regelverk.

Projektstöd är den dominerande biståndsformen i regionen. Programstöd har inte varit en stödform för vare sig mottagarländernas regeringar eller stora givare som Europeiska kommissionen, Världsbanken eller FN. En anledning är att biståndet trots sin betydelse för EU-närmande ofta utgör en begränsad del av statsbudgeten i samarbetsländerna. Europeiska kommissionen införde dock sektorprogramstöd i grannskapsländerna 2007 och Sveriges samarbetsstrategi för Ukraina är ett första exempel på att projektstöd med en programansats blir vanligare i det bilaterala biståndet.

Den svenska resursbasen var också 2008 den viktigaste biståndskanalen i reformsamarbetet med Östeuropa. Svenska organisationer stod som genomförare för nästan hälften av biståndet. Samarbetsparterna efterfrågar kompetens och erfarenheter som svenska myndigheter och konsulter kan erbjuda till kapacitets- och institutionsuppbyggnad. Användning av multilaterala organisationer i relativt stor omfattning, nästan en tredjedel av biståndet till regionen, är ett sätt att i samarbete med andra givare genomföra omfattande, sektorliknande insatser.

Givarsamordningen har tagit små steg framåt under perioden. I Bosnien-Hercegovina samordnade sig givarna för att kanalisera stöd till större program. I Moldavien fortsatte harmoniseringen kring den nationella planen, i Georgien kring återuppbyggnad och i Ukraina lades

Drygt 19 procent av Swedfunds portfölj avser aktieinvesteringar och lån till företag i Östeuropa. Vid utgången av 2008 hade bolaget engagemang i 21 företag, varav 18 direktinvesteringar, i sammanlagt 11 länder samt 3 fondinvesteringar. Bland direktinvesteringarna kan exempelvis nämnas Belarus Bank for Small Business i Vitryssland (andel: 9 procent, anskaffningsvärde: cirka 6 miljoner kronor). Bland lånen kan bl.a. nämnas att Swedfund 2003 beviljade ett lån på 6,9 miljoner kronor till mejeriet Loostdorf i Ukraina, som nu har återbetalats. Lånet bidrog bl.a. till finansiering av modern utrustning i syfte att uppnå en mer hygienisk, säker och effektiv verksamhet. Totalt uppgick Swedfunds investerade engagemang i Östeuropa till 394 miljoner kronor vid årsskiftet 2008/2009.

Sverige stödjer också processer för EU-närmande genom Europeiska kommissionens grannskapsinstrument och förmedlemsskapsinstrumentet. Finansieringen av grannskapsinstrumentet uppgår 2007–2013 till 12 miljarder euro, varav en tredjedel går till östra grannskapet. Finansieringen av förmedlemsskapsinstrumentet uppgår 2007–2013 till 11,5 miljarder euro.

4.5.2 Resultat från ett urval samarbetsländer

Nedan redovisas resultat från tidigare strategiperioder avseende Albanien, Kosovo, Serbien och Ukraina.

Albanien

Fokus för utvecklingssamarbetet med Albanien under perioden 2004–2008 var att stödja rättvisa och hållbara reformer som bidrar till landets EU-närmande. Under strategiperioden uppgick det svenska stödet till sammanlagt 370 miljoner kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka 175 000 kronor. I slutet av perioden fanns ett 40-tal insatser inom områdena demokratisk samhällsstyrning och respekt för de mänskliga rättigheterna, jämställdhet, hållbart nyttjande av naturresurser och miljö, ekonomisk tillväxt, social utveckling och säkerhet. Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter var den största sektorn under perioden, följt av naturresurser och hälsa.

Europeiska utvecklingsbankens transitionsindex mäter hur långt länderna i Östeuropa nått i sin omvandling mot marknadsekonomi. För Albanien var resultatet 3,04 av 4,33, ett resultat som står sig väl i regional jämförelse. Albanien är en ung marknadsekonomi som utvecklats snabbt. Sveriges stöd till reformprocessen inom förvaltningen har bidragit till detta, t.ex. genom att tillgängligheten till statistik har ökat, framför allt på områden av relevans för EU-närmandet, samtidigt som metodiken har utvecklats. Kostnaden för insatsen uppgick till 13 miljoner kronor. Landadministrationen har blivit effektivare. Till en kostnad på 18 miljoner kronor har bl.a. processer för lokalt deltagande utvecklats, uppmuntrats och introducerats som en modell för hur det civila samhället kan bidra till en reformprocess.

Inom området god samhällsstyrning var de svenska resultaten positiva också vad gällde etablerandet av svenskt-albanskt myndighetssamarbete inom arbetsmarknad och skatter. Inbetalningarna av skatter och sociala avgifter ökade markant när metodiken förbättrats, även om skatteintäkterna fortfarande utgör knappt en tredjedel av landets bruttonationalprodukt, vilket är lågt för regionen. En parallell satsning på utbildning och rekrytering minskade personalomsättningen, vilket tidigare har varit ett stort problem. Totalt uppgick kostnaderna för denna insats till 17 miljoner kronor.

Ett samarbete med det albanska finansministeriet hade som mål att förstärka den offentliga finansiella styrningen. Resultaten hittills av insatsen på 10 miljoner kronor är trots förseningar goda då ministeriets effektivitet har ökat vad gäller arbetet med budget och planering på medellång sikt samt vad gäller finansministeriets samarbete med andra ministerier. Detta har i sin tur bidragit till ett effektivare genomförande av den albanska utvecklingsstrategin och strategin för EU-integration.

Inom området miljö syftade ett bidrag på 18 miljoner kronor till att hjälpa Albanien att hantera sina avfallsproblem. Att utveckla en modell för nationell hantering enligt EU:s krav tar ytterligare tid men projektet har på lokal nivå i Korça resulterat i tre ombyggda avfallsdepåer, system för hantering av miljöfarligt avfall samt registerhållning och debitering av avfallskostnader.

Inom ramen för Europeiska kommissionens förmedlemskapsstöd har program och projekt rörande bl.a. policyreformer, institutionsbyggnad, det civila samhället och regional utveckling genomförts. I utvärderingar av stödet betonas vikten av lokalt ägarskap, långsiktig planering för framtida utvecklingssamarbete samt vikten av att EG-biståndet är sammanlänkat med Albaniens strategiplaner.

I den resultatanalys som gjorts på uppdrag av Sida konstateras att samarbetet har varit brett och utspritt på många sektorer, och i vissa fall flera mindre projekt utan sektorkoppling sinsemellan, vilket har minskat effektiviteten i genomförandet. I analysen lyfts också fram att målen för en insats ibland kan ha utgått från den genomförande organisationens kapacitet snarare än behoven. En del insatser har försvärats av hög personalomsättning och svagt ägarskap hos mottagaren. En lärdom för framtiden är därför vikten av sektor- och insatskoncentration för ökad effektivitet. En annan lärdom är att det behövs en kontinuerlig uppföljning av ägarskapet och den institutionella kapaciteten för att säkra hållbara resultat. Att resultat tar tid framgår av att Albanien, där ett arbete mot korruption pågick 2002–2006, först 2008 kunde uppvisa en positiv utveckling enligt den mätning som gjordes av Transparency International.

Kosovo

Utvecklingssamarbetet med Kosovo under perioden 2005–2008 hade som mål att bidra till fred och stabilitet genom att stärka Kosovos integration med Europa. Sveriges roll som en uthållig partner till Kosovo var viktig under perioden av FN-administration och etablerandet av ett självstyre. Under strategiperioden uppgick det svenska stödet till

sammanlagt 332 miljoner kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka tre miljoner kronor. 167 miljoner kronor gick till demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter.

Inom offentlig förvaltning bidrog samarbetet mellan Sveriges och Kosovos statistikmyndigheter till ekonomisk statistik för beräkningar av landets statsfinanser, liksom till könsuppdelad statistik inom flera områden. Ett lantmäteri och ett fastighetsregister upprättades för att möjliggöra reformer inom ekonomi och jordbruk.

Inom det civila samhället fick Sidas stöd till jämställdhet, bl.a. genom den svenska organisationen Kvinna till Kvinna, stor betydelse för framväxten av kvinnorörelsen. Delar av den arbetar idag aktivt med etnisk integration.

Svenskt stöd för att öka givarsamordning inom utbildningssektorn har gett goda resultat, bl.a. har en nationell strategi för utbildning tagits fram. Efter Kosovos självständighet i februari 2008 utarbetade Sida tillsammans med lokala aktörer ett stöd till den serbiska minoriteten. Bland resultaten märks en upprustad skola, utbildning för serbiska kvinnoorganisationer och restaurering av serbiska kulturhus.

I Kosovo har programmen inom förmedlemskapsinstrumentet syftat till att öka den administrativa kapaciteten på samtliga nivåer, få till stånd ett väl fungerande rättssamhälle och en god samhällsstyrning samt förbättra de socioekonomiska förutsättningarna för hela samhället. I utvärderingar betonas vikten av bättre givarsamordning och ökat lokalt ägarskap.

Flertalet projekt hade ett långt tidsperspektiv som gynnade lokalt ägarskap. Svårigheterna på mottagarsidan att hitta kvalificerad arbetskraft och svag absorptionskapacitet minskade dock effekten av Sidas stöd. Utropandet av Kosovos självständighet 2008 har i övrigt förbättrat förutsättningarna för landet att vara en stark partner i utvecklingssamarbetet.

Serbien

Sveriges utvecklingssamarbete med Serbien och Montenegro under perioden 2004–2008 fokuserade på att stödja rättvisa och hållbara reformer som bidrar till landets EU-närmande och integration i europeiska samarbetsstrukturer. Under strategiperioden uppgick det svenska stödet till sammanlagt 695 miljoner kronor, varav humanitärt stöd utgjorde cirka åtta miljoner kronor. Det svenska stödet inriktades på demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, jämställdhet, ekonomisk tillväxt samt hållbart nyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön.

Över en tredjedel av kostnaderna avsåg demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter och omfattade stöd till, ur EU-närmande synpunkt, centrala reformområden som rättsväsende, polis och arbetsmarknad. Resultaten avser bl.a. etablerandet av ett utbildningscenter och utbildade domare och bedöms som goda och hållbara i en utvärdering av resultaten som gjorts på uppdrag av Sida. Stöd till modernare personalpolitik inom administrationen har konstaterats relevant och potentiellt hållbart. Inom ramen för antikorrupsionsinsatser har en strategi och en handlingsplan för

Flera insatser inom mänskliga rättigheter bidrog till att föra fram EU:s agenda mot socialt utanförskap genom att lagar om jämställdhet mellan kvinnor och män samt lagar mot diskriminering antogs. Genomförandet har börjat positivt framför allt vad gäller romernas rättigheter där ett konkret arbete har kommit igång lokalt, t.ex. för att bryta den dubbla diskrimineringen av kvinnliga romer och för att öka deras representation i administrationen. Förutom utbildning och råd till partnerorganisationer för effektivare lobbying av jämställdhetslagar var mycket av det arbete som Kvinna till Kvinna genomförde långsiktigt stärkande av organisationernas organisatoriska kapacitet.

Den näst största sektorn var naturresurser och miljö. Insatsernas relevans bedömdes vara tydlig i en utvärdering gjord på uppdrag av Sida, däremot inte alltid hållbarheten när resultaten väl överlämnades att förvaltas av mottagaren. En satsning som gjorts på fjärrvärme, i form av framtagna affärsplaner för modernisering av kommunala fjärrvärmebolags verksamhet, är ett exempel där resultaten potentiellt innebär högre levnadsstandard för breda samhällsgrupper men där resultaten kan bli konkreta först när planerna faktiskt genomförts.

Inom området ekonomisk tillväxt var syftet med det svenska stödet ett bättre affärsklimat och en ökad konkurrenskraft. Att insatserna var relevanta framgår bl.a. av Europeiska utvecklingsbankens transitionsindex som mäter hur långt länderna i Östeuropa nått i sin omvandling mot marknadsekonomi. Resultatet för Serbien var 2,85 av 4,33. Bland resultaten finns ett förenklat registreringsförfarande för att registrera nya företag samt en analys och bedömning av lagar som gäller bedrivande av affärsverksamhet, vilket förväntas minska kostnaderna. Genom insatserna var kostnad uppgick till 30 miljoner kronor tar registreringen nu endast några dagar och kostar en bråkdel av en genomsnittlig årslön.

Programmen inom förmedlemskapsinstrumentet i Serbien har främst inriktats på att få igång en reform för offentlig administration, få till stånd ett väl fungerande rättssamhälle och en god samhällsstyrning inom polis- och rättsväsende samt att förbättra den nationella ekonomiska konkurrensen. Ett antal initiativ för att stärka det civila samhället har även påbörjats. I utvärderingar betonas vikten av ökat lokalt ägarskap, fortsatt utveckling av den administrativa kapaciteten, bättre koordinering mellan programmen inom förmedlemskapsinstrumentet och Serbiens långsiktiga utvecklingsstrategi samt ökad koordinering mellan centrala och lokala statliga organ.

Sveriges insatser har kompletterat andra givares stöd och samordning med EU har varit norm. Samfinansiering har skett i en del insatser, t.ex. i kampen mot hiv och aids. Harmonisering för större biståndseffektivitet har varit svårgenomförbart men försöken har fortsatt, också med EU:s nya medlemsstater.

Programmet har saknat såväl koncentration som väldefinierade sektorer och mål. Sverige har bidragit till att skapa förutsättningar för genomförande av reformer, däremot har det flera gånger visat sig att genomförande av dessa inte varit möjligt. Många projekt visar hållbara resultat tack vare ett starkt lokalt ägarskap, men effekten är mindre på

Ukraina

Utvecklingssamarbetet med Ukraina under perioden 2005–2008 fokuserade främst på demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt ekonomisk omvandling. Det återstående stödet fördelade sig mellan områdena social trygghet, miljö, gemensam säkerhet samt utbildning och forskning. Under strategiperioden uppgick det svenska stödet till sammanlagt 402 miljoner kronor. En tredjedel av kostnaderna gällde demokratisk samhällsstyrning och nästan lika mycket ekonomisk omvandling.

Bilateralt kapacitetsbyggande dominerade under strategiperioden. För att öka effekten av små insatser sökte Sida samarbete med multilaterala organisationer för cirka en tredjedel av stödet. Avsaknaden av sammanhängande reformer på grund av politisk turbulens splittrade stödet och gjorde det administrativt tungt. Resultaten blev blandade. Kontakterna med Ukraina breddades dock under perioden – utbildningsinsatser och insatser för kapacitetsbyggande nådde mellan 10 000 och 15 000 personer. Cirka 5 000 offer för människohandel och hiv och aids fick hjälp genom insatserna. Indirekt nåddes många fler genom kommunikationsinsatser av olika slag eller projekt med multilaterala organisationer som genomförare.

Inom området demokrati och god samhällsstyrning bidrog Sverige till att införandet av frivård kom igång som ett alternativ till fängelsestraff. Vidare bidrog Sverige till att dialogen mellan arbetsmarknadens parter utvecklades samt att den interna kommunikationen inom Regeringskansliet blev bättre genom utbildningsinsatser och framtagande av en handbok. Svenska jämställdhetsinsatser bidrog till institutionell utveckling genom inrättandet av dels fokuspunkter för jämställdhet inom den centrala administrationen, dels regionala rådgivare i 18 av Ukrainas 25 län. Insatsens kostnad uppgick till 10 miljoner kronor och bygger på erfarenheter från en tidigare insats på 4 miljoner kronor som fick mycket medial uppmärksamhet för sitt pionjärbete med skolor för fäder och kvinnligt deltagande i politiken. Kampen mot människohandel är inte vunnen men arbetet har genom en flerårig insats i samarbete med andra givare byggt upp institutionellt kunnande. Myndigheter har utbildats, utbildningsmaterial har tagits fram och ett samarbete har utvecklats med det civila samhället. Också kyrkan har deltagit i samarbetet, liksom organisationer från Ukrainas grannländer. Stödet som fasas ut 2009 har hittills uppgått till 16 miljoner kronor.

Europeiska utvecklingsbankens transitionsindex för Ukraina visar 3,07 av 4,33, vilket tyder på betydande framsteg i landets omvandling mot marknadsekonomi. Medlemskapet i Världshandelsorganisationen i maj 2008 öppnade nya möjligheter men ställde också nya krav. Bland Sveriges bidrag till ekonomisk omvandling under den gångna strategiperioden till en kostnad av cirka 80 miljoner fanns innovation, ekonomisk forskning och utbildning. Insatserna syftade till institutionsbyggande med spetskompetens. Innovation som ett

akademiskt ämne introducerades på universitetsnivå i Kiev och Lviv av Mälardalens högskola. För att locka hem unga forskare efter avslutade studier i utlandet gjorde ett svenskt bidrag det möjligt att grunda ett ekonomiskt forskningsinstitut i anslutning till mastersutbildningen i ekonomi som fått svenskt stöd under flera år. Två program utbildade företagare och företagsledare, det ena i syfte att etablera lokala managementinstitut, båda med utbyte med svenska företag som ett centralt inslag i utbildningen.

Inom EG-biståndet i Ukraina prioriterades institutionella reformer på central och lokal nivå. Inom demokratisk samhällsstyrning prioriterades t.ex. ett oberoende och professionellt rättsväsende. Ekonomiska reformer och den privata sektorn fick stöd genom t.ex. projekt för små och medelstora företag. Inom ramen för grannskapsinstrumentet inleddes arbetet med att reformera energisektorn med twinning som en av kanalerna. EG-biståndet nådde Ukrainas samtliga regioner, bl.a. på områdena lokal infrastruktur, kommunala tjänster och förbättrad lokal förvaltning. I samarbetet ingick även stöd till hälsosektorn och till det civila samhället för att bygga kapacitet och stärka dess roll i samspelet med myndigheterna.

I resultatanalysen som gjorts på uppdrag av Sida konstateras att större koncentration och bättre definierade sektorer och mål hade kunnat leda till en större resultatuppfyllelse. Flexibiliteten och det nära samarbetet mellan svenska genomförare och ukrainska mottagare har möjliggjort resultat i en miljö av ständig politisk turbulens. Kopplingen till sektorer har däremot blivit svag. Små insatser har ofta inte räckt till och när sektorkoppling har eftersträövats genom en multilateral genomförare eller samarbete med andra givare har miljön i flera fall ändå visat sig vara för komplicerad för insatsen att nå genomslag. Mot bakgrund av detta har en avsevärd sektorkoncentration företagits i den nya samarbetsstrategin för Ukraina för perioden 2009–2013. Strategin omfattar endast två sektorer och präglas av en programansats.

4.5.3 Bedömning

Utmärkande för reformstödet i Östeuropa är att processerna är relativt långsamma, politiskt känsliga, beroende av lokalt ägarskap och aktörernas vilja till förändring. Till följd av bristande administrativ kapacitet och otillräckliga institutionella och andra reformer har inte alltid uppsatta mål för samarbetet kunnat nås. Vidare är arbetet med biståndseffektivitet bara i sin början i Östeuropa. Då programansatser inte har varit allmänt tillämpade har samordningen och användningen av mottagarländernas system begränsats. Trots att projekten har varit efterfrågade och det centrala ägarskapet många gånger varit starkt i valet av insatser, har projekten inte fått den koppling till sektorer som hade kunnat öka biståndseffektiviteten.

Sveriges förtroendekapital hos samarbetspartners har ofta varit stort tack vare ett långsiktigt perspektiv för stödet. Samarbetsparterna har uppskattat kompetensen hos en svensk resursbas vars erfarenheter bidragit till en verklighetsförankrad kapacitets- och

5 Resultat per tematiskt område

I detta kapitel redovisas utvecklingssamarbetets resultat per tematiskt område.

Regeringen har valt att särskilt prioritera tre tematiska områden under mandatperioden: demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt jämställdhet och kvinnors roll i utveckling. Prioriteringarna har valts för att markera en tydlig ambitionshöjning och bygger på bedömningen att det finns ett behov av och utrymme för insatser inom dessa områden. En tematisk prioritering är en fråga eller en problematik som är av särskild betydelse för svenskt utvecklingssamarbete och där Sverige har ett mervärde och bedöms kunna påverka utvecklingen i rätt riktning. Prioriteringarna innebär att policy och metodutvecklingen inom området förstärks. Prioriteringarna ska återspeglas i planering och genomförande av det samlade svenska utvecklingssamarbetet och vara en utgångspunkt för dialogen med Sveriges samarbetsländer.

Utöver dessa tre prioriterade områden redovisas resultat per områdena ekonomisk tillväxt, säkerhet och utveckling, social utveckling och trygghet samt forskningssamarbete.

Avsnitten demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat, jämställdhet och kvinnors roll i utveckling samt säkerhet och utveckling har sin grund i klassificeringen av policyområden (se avsnitt 1.2). För avsnittet ekonomisk tillväxt har data hämtats från huvudsektorerna infrastruktur, handel, näringsliv och finansiella system samt naturresurser (exklusive miljöområdet). För avsnittet social utveckling och trygghet har data hämtats från huvudsektorerna hälsa och utbildning. För avsnittet om forskningssamarbete har data hämtats från huvudsektorn med samma namn. Som nämndes i inledningen förekommer viss överlappning när det gäller redovisningen av kostnader i de tematiska avsnitten (se avsnitt 1.2). Redovisningen ger således endast en fingervisning om omfattningen av verksamheten inom respektive tema.

De exempel på insatser som redovisas har genomförts under perioden 2000–2008. Exempelen har valts i syfte att ge en så heltäckande bild av det svenska utvecklingssamarbetet som möjligt. Ambitionen har varit att ge exempel från olika regioner, landkategorier, sektorer, biståndsformer och kanaler. Redovisning av såväl positiva som negativa resultat har varit en väsentlig aspekt för att ge en realistisk bild av verksamheten. Urvalet är dock inte representativt i statistisk mening. De insatser från utvecklingssamarbetet genom Sida som exemplifieras i de tematiska avsnitten uppgick till åtta procent av Sidas totala kostnader 2008.

De senaste 30 åren har en betydande minskning av antalet auktoritära stater ägt rum, samtidigt som nya demokratier vuxit fram. För första gången i historien dominerar den konstitutionella representativa demokratiska styrelseformen i världen. Samtidigt är utvecklingen inte lika positiv överallt och de senaste åren har det kommit oroande signaler som tyder på att demokrati och politisk frihet snarast minskar i världen. Merparten av Sveriges bilaterala samarbetsländer utgörs av stater med formellt folkvalda regeringar. I många samarbetsländer finns det dock fortfarande stora brister ifråga om respekt för de mänskliga rättigheterna, politiskt deltagande och ansvarsutkrävande.

Flera av Sveriges samarbetsländer brister i efterlevnaden av de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Detta gäller särskilt de länder som befinner sig i konflikt- eller konfliktliknande situationer, vilket framgår av de demokratiindex som tas fram för internationella jämförelser. Samtidigt har flera av Sveriges samarbetsländer under de senaste åren skrivit under eller ratificerat centrala mänskliga rättighetskonventioner som konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna. På det globala planet har också nya mänskliga rättighetsinstrument och institutioner tillkommit som konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och Internationella brottmålsdomstolen, vilket bl.a. innebär att trycket ökar på alla länder att följa konventionerna.

Sambandet mellan demokratisering och fattigdomsminskning är komplext och det finns inga direkta, empiriskt belagda orsakssamband mellan demokrati och ekonomisk tillväxt. Värnandet om rättsstaten och likhet inför lagen, marknadsekonomiska spelregler inklusive skydd av äganderätt och kontraktsfrihet, fria medier och yttrandefrihet liksom en relativt jämn fördelning av produktiva resurser skapar förutsättningar för ekonomisk tillväxt. Sveriges samarbetsländers nationella strategier för fattigdomsminskning innehåller numera alltid åtgärder för att stärka den demokratiska styrningen av samhället. Strategierna varierar dock kraftigt mellan länderna ifråga om demokratiskt deltagande och viljan att inkludera åtgärder för ökad respekt för de mänskliga rättigheterna.

5.1.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

År 2008 användes cirka 5,2 miljarder kronor av det bilaterala biståndet genom Sida till insatser vars huvudsyfte var att främja demokrati och mänskliga rättigheter. 34 procent användes för regionala och globala insatser, 17 procent gick till länder där Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete och 25 procent gick till konflikt- och postkonfliktländer. Afghanistan var det land som fick mest direkt stöd. Ytterligare cirka 8 miljarder kronor användes för insatser vars delmål var att främja demokrati och mänskliga rättigheter.

Diagram 5.1 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, demokrati och mänskliga rättigheter

Skr. 2008/09:189

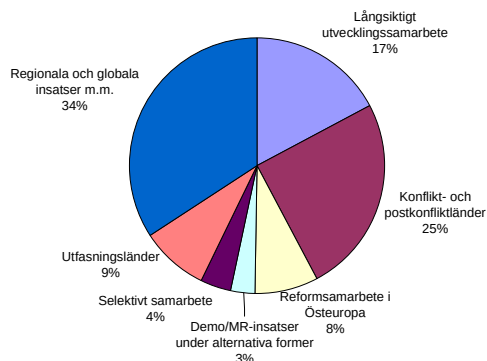
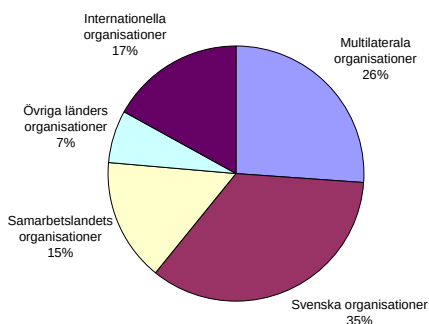


Diagram 5.2 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, demokrati och mänskliga rättigheter



Utöver det bilaterala biståndet genom Sida kanaliseras medel för att främja demokrati och mänskliga rättigheter genom Utrikesdepartementet. Detta sker främst genom stöd till FN-organ och utvecklingsbankerna.

Utvecklingssamarbetet inom området demokrati och mänskliga rättigheter omfattar en stor mängd aktörer och komplexa förändringsprocesser som införande av flerpartisystem, reformering av statsförvaltningen och rättsväsendet samt ökat självstyre på lokal nivå. Arbetet är ofta politiskt känsligt varför en flexibel användning av olika angreppssätt, kanaler och stödformer är nödvändig.

För att förtydliga och fokusera Sveriges demokratibistånd och stöd till mänskliga rättigheter presenterade regeringen under 2008 skrivelsen Frihet från förtryck – skrivelse om Sveriges demokratibistånd (Skr. 2008/09:11). Som ett led i policyutvecklingen bekräftade regeringen i skrivelsen demokratibiståndets inriktning på 1) de medborgerliga och politiska rättigheterna, 2) demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer samt 3) demokratiseringens aktörer. Som ett uttryck för denna fokusering tog regeringen i budgetpropositionen 2009 initiativ till en särskild satsning på demokratisering och yttrandefrihet.

De ställningstaganden som regeringen tagit i skrivelsen följs under 2009 även upp i en policy på området, som i sin tur vägleder styrningen i framtida geografiska och icke-geografiska strategier. Policyn ska även bana väg för en renodling av huvudsektorn demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, som hittills varit alltför vagt definierad. Skr. 2008/09:189

En del av biståndet för demokrati och mänskliga rättigheter handlar om att integrera rättighetsperspektivet i andra sektorer (t.ex. jordbruk, hälsa och utbildning). Det sker genom att främja principerna om deltagande, icke-diskriminering, öppenhet och insyn i t.ex. ett hälsoprogram. Exemplet nedan från Kenya visar att tydliga positiva resultat kan uppnås när integrering av rättighetsperspektivet görs på ett samlat och systematiskt sätt.

Den största delen av Sidas bistånd för demokrati och mänskliga rättigheter utgår i form av projektstöd. Endast en mindre del utgörs av renodlat programstöd. En förklaring till detta är att insatser för demokrati och mänskliga rättigheter ofta dominerar i länder där konfliktförhållanden och politisk instabilitet begränsar förutsättningarna för långsiktigt programstöd. Programstödsliknande former, där givarna samordnar sina stöd och där breda program snarare än smala projekt finansieras, är dock vanligt förekommande. Lärdomen är emellertid att där förutsättningar finns är programstödsformer mer effektiva än traditionellt projektstöd. Ett exempel är icke öronmärkt stöd till organisationer i det civila samhället (s.k. basbudgetstöd). Basbudgetstöd ger partnerorganisationerna möjlighet att bygga upp en effektiv organisation på ett sätt som projektstöd inte ger.

Nästan hälften av Sidas bistånd för demokrati och mänskliga rättigheter går till icke-statliga organisationer i samarbetsländerna. En stor del av detta stöd kanaliseras genom svenska organisationer i det civila samhället. Den resterande delen kanaliseras i ökande utsträckning genom paraplyorganisationer, fonder och olika former av givarsamordnad finansiering. I de tio största länderna har Sida under 2006–2008 gett sådant stöd i samtliga länder utom Afghanistan och Sudan. Det är helt dominerande för stödet till organisationer i det civila samhället i vissa samarbetsländer (Kenya, Moçambique och Zambia).

Det huvudsakliga målet för denna typ av stöd är att främja framväxten av ett pluralistiskt och livskraftigt civilt samhälle som fungerar som opinionsbildare, försvarare av de mänskliga rättigheterna och kanal för politiskt deltagande. Organisationer i det civila samhället kanaliserar ofta befolkningens klagomål, krav och önskemål gentemot myndigheter. De senaste åren har alltfler organisationer börjat arbeta med homosexuella, bisexuella och transpersoners (HBT-personer) rättigheter. Ett större regionalt stöd beviljades 2008 till organisationer som arbetar med HBT-personers rättigheter i Sydasi (Bangladesh, Indien, Nepal, Pakistan och Sri Lanka). Kompetensutveckling inom detta område sker bl.a. via Sidas internationella utbildningsprogram om HBT-personer och mänskliga rättigheter som 2008 hölls för andra året med 26 deltagare från Bangladesh, Georgien, Indien, Kirgizistan, Nepal, Pakistan, Ryssland, Sri Lanka, Turkiet och Ukraina. Det stora intresset för kursen kommer att innebära en dubbling av antalet deltagare nästkommande år.

Erfarenheter visar att goda resultat i form av kunskapsförbättringar och attitydförändringar i det civila samhället inte alltid förmår påverka

hierarkiska och odemokratiska strukturer på den politiska eller institutionella nivån i samarbetsländerna (se exemplet om Diakonias insats i Latinamerika nedan). En kombination av institutionsstöd till statliga aktörer och stöd till det civila samhället kan därför förväntas ge bättre resultat på en övergripande nationell nivå.

Institutionssamarbete mellan svenska myndigheter eller organisationer och deras motsvarigheter i samarbetsländerna är en viktig samarbetsform, särskilt inom området offentlig förvaltning (se exemplen från Bolivia och Vietnam nedan). I de tio största länderna har under 2006–2008 sådana insatser genomförts i Moçambique (internrevision genom Ekonomistyrningsverket), Nicaragua (polisreform genom Rikspolisstyrelsen) och Vietnam (parlamentsreform genom riksdagen och statistikreform genom Statistiska centralbyrån). En utvärdering av svenskt stöd inom statistikområdet ger grund för slutsatsen att institutionssamarbete framför allt ger goda resultat vad gäller kapacitetsutveckling och för att höja den tekniska kompetensen i samarbetslandet.

Ungefär en fjärdedel av demokrati- och mänskliga rättighetsbiståndet genom Sida kanaliseras genom multilaterala organisationer. Utöver detta kanaliseras stöd från Utrikesdepartementet genom multilaterala organisationer. Att kanalisera medel genom FN ger samordningsvinster och är ofta det politiskt mest lämpliga. Politiskt känsliga insatser som valstöd, stöd till parlament, stöd till breda program för politiska partier samt stöd till rättsområdet i konfliktländer och auktoritära stater sker exempelvis ofta genom UNDP som har en nödvändig legitimitet som politiskt neutral aktör (se också kapitel 9). Av delvis samma skäl används också FN-organ som paraplyorganisationer för Sveriges stöd till rättighetsorganisationer i flera samarbetsländer, t.ex. i Kenya där bidrag kanaliseras genom FN:s utvecklingsfond för kvinnor (United Nations Development Fund for Women, Unifem), Unicef och UNDP.

Sveriges stöd till ett urval strategiskt viktiga multilaterala och internationella organisationer, främst FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR), har haft en viktig roll för att upprätthålla, vidareutveckla och genomföra ett globalt normsystem för demokrati och mänskliga rättigheter. Samma organisationer fungerar som viktiga svenska dialogpartners för att påverka det internationella arbetet för demokrati och mänskliga rättigheter. Sidas erfarenheter är att stöden till dessa organisationer har varit effektiva, inte minst för att snabbt sprida information och modeller för arbete med till exempel övervakning av och utbildning i mänskliga rättigheter ned till den nationella nivån.

Även utvecklingsbankerna arbetar med demokratifrämjande genom sitt stöd till god samhällsstyrning och korruptionsbekämpning. Arbetet sker främst genom stöd till uppbyggnad av offentliga institutioner som ett fungerande rättsväsende och effektiva myndigheter. Sverige har t.ex. bidragit till att Afrikanska utvecklingsbanken har valt god samhällsstyrning som ett av sina fokusområden. Utvecklingsbankernas mandat att arbeta direkt med mänskliga rättigheter är mer begränsat. Sverige har dock tillsammans med de övriga nordiska länderna arbetat för inrättandet av en samfinansieringsfond för mänskliga rättigheter inom Världsbanken. Fonden, som inrättades 2008, syftar till att stärka bankens

kapacitet att arbeta med rättighetsfrågor och att göra bankens analysarbete och insatser mer effektiva. Skr. 2008/09:189

EU har ett särskilt instrument för att främja och stödja demokrati och mänskliga rättigheter över hela världen. Stödet kanaliseras främst genom samfinansiering av projekt via organisationer i det civila samhället, men EU arbetar också opinionsbildande mot tortyr och för avskaffandet av dödsstraffet. EU ger också valstöd och genomför flera valobservationer varje år, under 2008 bl.a. i Angola, Bangladesh, Ecuador, Ghana, Guinea Bissau, Kambodja och Rwanda.

5.1.2 Resultat av ett urval insatser

Nedan redovisas resultat från ett urval insatser i det svenska bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet inom området demokrati och mänskliga rättigheter.

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter

Sveriges har sedan 1993 gett stöd till OHCHR. Stödet har som mål att stärka OHCHR som central aktör med mandat att främja respekten för de mänskliga rättigheterna såväl globalt som nationellt. Sidas kostnad för 2008 uppgick till 52,5 miljoner kronor av OHCHR:s totala kostnad på cirka 1 miljard kronor. OHCHR har de senaste åren genom utbildningar, dialog och institutionssamarbete bl.a. bidragit till att:

- lagar med fokus på att främja mänskliga rättigheter har antagits i Colombia, Sierra Leone och Sri Lanka
- ombudsmän för mänskliga rättigheter har etablerats i Sudan och Sierra Leone
- kapaciteten hos FN:s landteam att integrera mänskliga rättigheter i landprogram har höjts, liksom kapaciteten att på landnivå rapportera om tillämpning av konventionerna om de mänskliga rättigheterna
- medvetenheten och kunskapen om mänskliga rättigheter bland polis, domare, fängelsepersonal och militär i drygt 30 länder har stärkts.

Regeringens bedömning är att OHCHR är en strategisk och betydelsefull aktör inom mänskliga rättighetsområdet, där både det normativa och praktiska arbetet ingår och ömsesidigt förstärker varandra. Trots komplicerade förhållanden på landnivå har OHCHR:s arbete lett till viktiga framsteg i främjande av de mänskliga rättigheterna.

Demokratistöd i Latinamerika

Sverige har sedan lång tid arbetat för att främja en demokratisk utveckling i Latinamerika, bl.a. genom samarbete med Diakonia. 2008 uppgick Sidas stöd till Diakonias program i Latinamerika till 92,9 miljoner kronor. Programmet, som består av demokratiprojekt i flera länder, har som övergripande mål att främja demokratiskt deltagande och

kapacitetsutveckling på lokal nivå genom bl.a. dialog och påverkansarbete. Programmet har bl.a. resulterat i: Skr. 2008/09:189

- ökade kunskaper hos deltagarna om deras rättigheter och hur dessa kan utövas och värnas, särskilt bland kvinnor som inte tidigare varit organiserade eller haft kontakt med myndigheter
- fler sociala kontakter och nätverk som i sin tur har lett till nya möjligheter till politisk organisering.

Enligt en utvärdering har programmet uppfyllt de flesta av de uppställda målen. Trots förbättringar i kunskaper om och utövandet av rättigheter upplevde dock många ledare att de fortsatt hade liten påverkan på det lokala styret på grund av hierarkiska maktstrukturer och korruption. Sida konstaterar att utvärderingen belyser svårigheterna, och bristen på hållbarhet, i att stärka utveckling av individer och organisationer utan att också förändra beslutsprocesser och offentliga institutioner på central och lokal nivå. Slutsatsen stärker Sidas övriga erfarenheter av liknande insatser.

Fria och rättvisa val i Bangladesh

I samband med det planerade valet i Bangladesh 2007 uppstod vilda strejker och upplopp där minst 40 människor miste livet, vilket ledde till att valet sköts upp och en övergångsregering fick ta över. UNDP har hjälpt regeringen i Bangladesh att förbättra sitt valsystem och möjliggöra rättvisa val. UNDP:s totala budget för valstödet uppgick till 78,8 miljoner dollar. Sverige bidrog med cirka 1 miljon dollar och EU-kommissionen med 18,8 miljoner dollar. Den bangladeshiska staten bidrog själva med 29,4 miljoner dollar och armén hjälpte till med att nå ut till de mest avlägsna delarna av landet. Stödet har bl.a. resulterat i:

- ett nytt väljarregister, genomskinliga valurnor samt installerandet av ny informationsteknik
- nationella valkampanjer som uppmanade människor att rösta och samtidigt informerade dem om hur röstningen gick till
- förändrade gränser för 130 valkretsar så att de blev mer jämlika i röststyrka.

Den 29 december 2008 gick 87 procent av den röstberättigade befolkningen till val. 80 miljoner väljare hade registrerats med hjälp av UNDP och över 200 000 nationella och 500 internationella observatörer deltog i valövervakningen. Valet fick också beröm av EU:s valobservatörsgrupp.

Program för att minska korruptionen i Bolivia

Sverige ger stöd till ett program för att minska korruptionen i Bolivia (Programa Integral Anticorrupción). Programmet är ett exempel på ett givarsamordnat stöd för långsiktiga, strukturella förändringar för att minska korruptionen. Sidas stöd till programmet har sedan 2005 uppgått till 10,8 miljoner kronor, vilket utgör cirka en tredjedel av den totala budgeten. Programmets övergripande mål är att stärka den institutionella kapaciteten hos fyra deltagande myndigheter. Det förväntade resultatet är

att korruptionen inom den offentliga förvaltningen minskar. Programmet har bl.a. resulterat i: Skr. 2008/09:189

- fler rättegångar och fällande domar mot korruption
- att programmets målsättning reflekteras i Bolivias långsiktiga utvecklingsplan. Detta tydliga politiska stöd för programmet har förbättrat de institutionella förutsättningarna för antikorrupsionsarbete i Bolivia.

Insatsen hade inledningsvis problem med en ständig rotation på chefsposterna inom samtliga fyra deltagande myndigheter. Sedan 2007 har dock problemet minskat, vilket skapat förutsättningar för bättre samordning och resultat. Trots initiala förseningar och interna problem har viktiga framsteg gjorts på ett svårarbetat område. Bedömningen är också att programmet har fått ökat politiskt stöd i Bolivia.

Integrering av rättighetsperspektivet i utvecklingssamarbetet i Kenya

Sverige arbetar för att integrera rättighetsperspektivet i utvecklingssamarbetet i Kenya (Mainstreaming In Action, MAINIAC). MAINIAC är Sveriges hittills mest ambitiösa försök att systematiskt integrera ett rättighetsperspektiv inom samtliga sektorer i ett landprogram och på så sätt försöka främja demokrati och mänskliga rättigheter oavsett sektor. Ansatsen fokuserar på kapacitetsutveckling internt inom Sida, i fält och gentemot olika samarbetspartners. I en utvärdering genomförd av Sadev 2008 framgår att integreringen av ett rättighetsperspektiv, framför allt vad gäller principerna om deltagande och icke-diskriminering, haft stor inverkan på hur program inom olika sektorer utformats:

- inom sektorerna vatten och urban utveckling har marginaliserade grupper i högre grad involverats i planeringen av program
- inom jordbrukssektorn har intressentgrupper etablerats till följd av utbildning i rättighetsperspektivet, vilket lett till att tidigare diskriminerade grupper som t.ex. kvinnor har fått stöd av jordbruksrådgivare.

Utvärderingens slutsats är att arbetet med att integrera rättighetsperspektivet har haft en positiv effekt i alla sektorer där Sverige är aktivt, men att graden av integrering varierar. Sida bedömer att MAINIAC kan tjäna som modell för arbete med rättighetsperspektivet i andra samarbetsländer.

Stärkande av juridiska rättigheter i Pakistan

Tilltron till och kunskapen om rättssystemet är svag i Pakistan. Delvis beror detta på bristande effektivitet och en ojämlig behandling av olika befolkningsgrupper. 2001 startade Pakistan ett program med syftet att öka utsatta gruppers tillgänglighet och tilltro till rättsväsendet (Access to Justice Program). Programmet finansierades av Asiatiska utvecklingsbanken med lån och gåvor om totalt cirka 350 miljoner dollar 2001–2007. Sverige har genom sin andel i Asiatiska utvecklingsbanken bidragit till programmet. Programmet har bl.a. resulterat i att:

- tillgängligheten till rättsväsendet har ökat för utsatta grupper
- den genomsnittliga tiden för en rättsprocess vid en distriktsdomstol har minskat från 13,3 till 8,6 månader, 2006
- antalet fall per domare har minskat från 834 till 753, 2005
- kompetensen och kapaciteten inom det juridiska systemet har stärkts
- andelen kvinnor anställda inom rättsväsendet har ökat från 5,3 till 9,8 procent mellan 2001 och 2007.

Genom utbildningsinsatser inom rättsväsendet och rådgivning till beslutsfattare i det nationella parlamentet och provinsparlament har förutsättningar också skapats för reformer av det juridiska systemet i riktning mot ett mer rättssäkert samhälle. Exempelvis har lagar om konsumentskydd och individers rätt till juridisk service antagits i Punjab.

Statistikutveckling i Vietnam

Statistiska centralbyrån och statistikbyrån i Vietnam (General Statistics Office of Vietnam, GSO) samarbetar för att stärka GSO som organisation och för att utveckla den statistiska informationen så att den produceras i rätt tid, har god kvalitet och är kostnadseffektiv. Insatsen är ett exempel på institutionssamarbete mellan en svensk myndighet och dess motpart i samarbetslandet. Sveriges kostnad under perioden 1995–2005 uppgick till 67 miljoner kronor. Programmet har bl.a. resulterat i att:

- ekonomisk statistik av god kvalitet snabbt kommer ut från GSO
- GSO använder internationell klassificering i enlighet med FN:s normer. Ett företagsregister har utvecklats och ett datoriserat system för att producera och sprida data har byggts upp
- GSO är en organisation som styr sin egen utveckling, har förmåga att analysera problem och hitta lösningar och anpassar lärande från andra statistikmyndigheter till den vietnamesiska verkligheten.

En utvärdering som genomförts visar att målen med insatsen i huvudsak har uppnåtts. Sidas bedömning av insatsen sammanfaller med den utvärdering som gjorts. GSO är nu såväl juridiskt som praktiskt en modern statistikmyndighet i linje med FN:s principer för offentlig statistik. Insatsen har bidragit till att stärka förutsättningarna för såväl ekonomisk tillväxt som god samhällsstyrning.

5.1.3 Bedömning

Erfarenheter från och utvärderingar av det direkta biståndet för demokrati och mänskliga rättigheter under tio år visar på tydliga, positiva resultat på projekt- och programnivå.

Det svenska bidraget måste ses mot samarbetslandets förutsättningar, egna ansträngningar och en mängd andra interna och externa politiska och ekonomiska faktorer. Eftersom det svenska bidraget oftast utgör endast en mindre del av det totala biståndet inom området måste också hänsyn tas till andra givares stöd.

En viktig slutsats är dock att det svenska biståndet har bidragit till att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Det visar sig genom en god måluppfyllelse på insatsnivå, särskilt inom stöd till yttrandefrihet, rättsstöd och stöd till det civila samhället samt ett i växande utsträckning integrerat rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv i allt bistånd. Långsiktig utveckling av offentliga institutioner genom institutionssamarbete mellan svenska myndigheter eller organisationer och dess motparter i samarbetsländerna ger enligt erfarenheter goda resultat. Omfattande stöd till kapacitetsutveckling av det civila samhället har bidragit till förändringar i attityder och medvetande. Exemplet ovan om Diakonias insats i Latinamerika visar detta. Positiva resultat har också uppnåtts genom stöd till organisationer och aktörer som arbetar för att stärka det globala norm- och regelsystemet för mänskliga rättigheter.

För att nå effektiva resultat krävs att biståndet för demokrati och mänskliga rättigheter lyckas påverka den politiska maktfördelningen i ett land, dvs. att vissa lämnar ifrån sig makt och andra får mer makt. Detta gör biståndet för demokrati och mänskliga rättigheter till kanske det svåraste av alla biståndsområden. I genomförandet av stödet är en svårighet att hitta rätt nyckelaktörer och institutioner bland den stora mängd aktörer som finns inom området. En annan svårighet är att balansera behovet av mindre, kortsiktiga insatser med behovet av långsiktighet och större insatser.

Biståndet inom demokrati- och mänskliga rättighetsområdet behöver effektiviseras ytterligare. Eftersom framstegen för demokrati och mänskliga rättigheter är begränsade och ibland går bakåt i flera av Sveriges samarbetsländer, trots att insatser i stor utsträckning har gett positiva resultat, måste analysen av hur Sverige ska kunna öka slagkraften i det samlade biståndet för demokrati och mänskliga rättigheter fortsätta. Det gäller såväl bedömningar av effekter av specifika insatser som att med större säkerhet avgöra vilken typ av insats och insatsform, eller kombination av insatser, som är mest ändamålsenlig för att uppnå ett visst resultat.

5.2 Miljö och klimat

Klimatförändringarna beräknas drabba låginkomstländer mest och slå hårdast mot den fattigaste delen av befolkningen. Frågan om anpassning till klimatförändringarna är därför central inom Sveriges miljö- och klimatbistånd. I många av Sveriges samarbetsländer är konsekvenserna av klimatförändringarna redan påtagliga och har långtgående konsekvenser för människors försörjning och hälsa. Miljö- och klimatsituationen skiljer sig åt mellan samarbetsländerna. Det är därför svårt att på ett jämförbart sätt mäta miljö- och klimatrelaterade resultat. Överlag kan dock sägas att prognosen för att uppnå det sjunde millenniemålet om en hållbar utveckling är dystert. Sex av Sveriges samarbetsländer tillhör de tio länder med mest avskogning i världen (Demokratiska republiken Kongo, Indonesien, Sudan, Tanzania, Zambia och Zimbabwe). I Afghanistan, Burkina Faso, Demokratiska republiken Kongo och Moçambique saknar så många som över 90 procent av befolkningen tillgång till elektricitet. Målet att halvera andelen av

befolkningen som saknar tillgång till sanitära bekvämligheter kommer troligtvis inte att nås i något av Sveriges samarbetsländer. Målet att halvera andelen av befolkningen utan tillgång till säkert dricksvatten förväntas uppnås på global nivå men inte i merparten av Sveriges samarbetsländer, framförallt inte i Afrika och Sydasiens.

I låginkomstländer är varje person relativt sett mer beroende av landets naturresurser än av annat kapital. En god förvaltning av miljön och naturresurser är en förutsättning för att minska fattigdomen i dessa länder. Tyvärr visar studier på det motsatta förhållandet. Länder i södra Afrika och Sydostasien uppvisar sämst resultat vad gäller graden av god miljöförvaltning. I flera av de länder där Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete har dock miljö- och klimatfrågornas betydelse stärkts i nationella planer och strategier för fattigdomsminskning. Hur detta avspeglas i den årliga medelsallokeringen till olika miljö- och klimatrelaterade ändamål är dock inte tydligt. Den politiska viljan översätts inte tillräckligt tydligt i praktisk handling. Därmed finns det anledning att intensifiera arbetet med den politiska dialogen och policyarbetet.

5.2.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

År 2008 användes cirka 1,8 miljarder kronor av det bilaterala biståndet genom Sida till insatser vars huvudsyfte var att främja miljö och hållbar utveckling. 54 procent användes för regionala och globala insatser, 18 procent gick till länder där Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete och 5 procent gick till konflikt- och postkonfliktländer. Uganda var det land som fick mest direkt stöd. Ytterligare cirka 7,4 miljarder kronor användes för insatser vars delmål var att främja miljö och hållbar utveckling.

Diagram 5.3 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, miljö och klimat

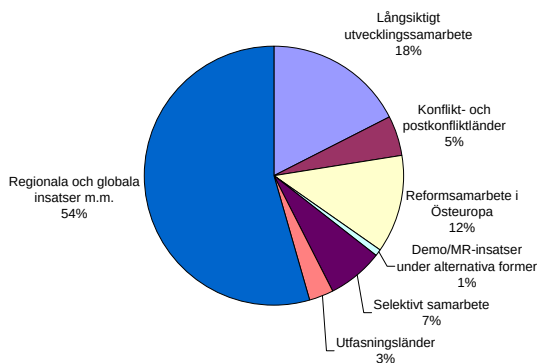
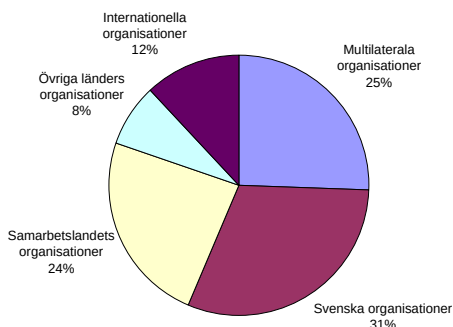


Diagram 5.4 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, miljö och klimat

Skr. 2008/09:189



Utöver det bilaterala biståndet genom Sida kanaliseras medel för att främja miljö och klimat genom Utrikesdepartementet. Detta sker främst genom stöd till FN-organ, utvecklingsbankerna och stöd till den globala miljöfonden (Global Environment Facility, GEF).

Det svenska miljö- och klimatbiståndet ska bidra till en miljömässigt hållbar utveckling för att därigenom bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. För att uppnå detta arbetar Sida med integrering av miljö- och klimatfrågor, dialog och direkta insatser. Miljö- och klimatintegrering innebär att dessa aspekter ska beaktas i Sidas samtliga aktiviteter, processer och insatser.

Miljö- och klimatproblem är olika sinsemellan, t.ex. vad gäller deras lokala, regionala eller globala spridning och kräver olika typer av insatser. De tre största kanalerna för miljö- och klimatbiståndet genom Sida under 2008 var svenska organisationer, multilaterala organisationer och samarbetslandets organisationer. Fördelen med att kanalisera stöd genom samarbetslandets organisationer är att man får ett starkt ägarskap, lokal förankring och ökad relevans. Det har visat sig effektivt att kanalisera stöd via svenska organisationer med spetskompetens inom särskilda områden. Den svenska resursbasen stärks samtidigt som svensk expertis kan ge bidrag i dialog med samarbetslandet och med internationella partners. Multilaterala organisationer som FN:s miljöprogram har en viktig normgivande roll när det gäller att hantera globala utvecklingsfrågor.

Utöver finansiellt stöd sker en del av miljö- och klimatbiståndet genom dialogarbete, särskilt inom ramen för sektor- och budgetstöd. Erfarenhet visar att dialogarbete om så komplexa frågor som miljö och klimat kräver tid, kunskap och resurser. Sida satsar därför särskilt på att utveckla stöd och verktyg för att göra dialogarbetet mer effektivt.

En stor del av miljö- och klimatbiståndet sker idag i form av projektstöd (68 procent). Andelen programstöd är 8 procent. Sektorprogramstöd förekommer sällan på miljöområdet. Förutom projekt- och programstöd var drygt en tiondel av miljö- och klimatbiståndet humanitärt bistånd.

På Sidas uppdrag genomför Tillväxtverket i samarbete med Swentec projektet DemoMiljö som ger myndigheter, kommuner, institutioner och

företag möjlighet att pröva ny teknik inom områdena hållbar stadsutveckling och förnybar energi. Stödet riktas till samarbetsländer i Afrika, Asien, Latinamerika samt Öst- och Centraleuropa och ger samarbetsländerna möjlighet att pröva moderna miljötekniska lösningar och företag möjlighet att få demonstrera sitt kunnande och sina produkter. Sektorer möjliga för stöd är bl.a. luftmiljö, vatten och sanitet, avfallshantering, energibesparing, förnybar energi, markförorening, buller och urbana transporter.

Inom FN pågår en diskussion om den internationella miljöarkitekturen. Sverige verkar för reformer som syftar till att minska fragmentiseringen, öka samstämmigheten och stärka kopplingen mellan de internationella miljökonventionerna och utvecklingssamarbetet. Arbetet i FN:s kommission för hållbar utveckling avser att bidra till uppfyllandet av millenniemålen och genomförandeplanen från världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg, Sydafrika, 2002. Inom ramen för FN:s kommission för hållbar utveckling har ett globalt 10-årigt ramverk av program för hållbar konsumtion och produktion påbörjats.

När det gäller hur miljö- och klimatfrågan bäst tas om hand i det internationella systemet försöker Sverige visa på lärdomar av hur andra tvärgående frågor, t.ex. hiv och aids, har hanterats. Sverige har motverkat att nya fonder skapas såvida inte ett tydligt mervärde kan påvisas. Istället vill Sverige se till att befintliga mekanismer fungerar bättre. Exempelvis har regeringen varit en av de starkaste rösterna för att få igång en reform av GEF, så att den får en tydligare roll och bättre kan leverera önskade resultat. GEF, som är en finansiell mekanism för sex miljökonventioner, finansierar åtgärder i utvecklingsländer för att uppnå miljökonventionernas mål. Sverige är den sjunde störste givaren och bidrar med 850 miljoner kronor till GEF under perioden 2006–2010.

De internationella finansieringsinstitutionerna har en viktig roll att spela för miljömässigt hållbar utveckling. I styrelserna för utvecklingsbankerna tar Sverige återkommande upp miljöaspekter och klimatkonsekvenser av projekt och programförslag. Sverige har flera gånger avstått från att godkänna projekt eller program för att markera bristen på bl.a. miljöhänsyn och för att framhäva vikten av hållbar utveckling. I såväl Afrikanska som Asiatiska utvecklingsbanken har detta bidragit till att bankerna i ökad utsträckning har integrerat miljö- och klimatperspektiv, inklusive tillgång till ren energi, i sin verksamhet.

Sverige har bidragit till utarbetandet av Världsbankens nya klimatstrategi som antogs hösten 2008. Likaså har Sverige strävat efter och fått igenom en tydligare integrering av miljö och klimat i projekt finansierade genom Världsbankens fond för utlåning till låginkomstländer (International Development Association, IDA). Regeringen anser att stöd via IDA är ett effektivt sätt att stödja utvecklingsländernas anpassning till klimatförändringarna.

Sverige har också deltagit i diskussionen kring upprättandet av de nya klimatfonderna (Climate Investment Funds), som administreras av Världsbanken. Fonderna finansierar insatser som genomförs av ett flertal aktörer, inklusive de andra utvecklingsbankerna. Regeringen har bedömt att den delfond under klimatfonderna som fokuserar på utsläppsminskningar, energieffektivisering och teknologiöverföring fyller en viktig funktion som tidigare saknats.

Nedan redovisas resultat från ett urval insatser i det svenska bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet inom området miljö och klimat.

Ökad förhandlingskapacitet för utvecklingsländerna

Sverige bidrar till det europeiska initiativet European Capacity Building Initiative vars mål är att stärka utvecklingsländernas förhandlingsgrupp, G77, i internationella klimatförhandlingar inom FN:s konvention om klimatförändringar. Det svenska stödet till projektet uppgick för perioden 2005–2008 till 8,1 miljoner kronor, vilket utgör en knapp tredjedel av programmets totala finansiering. Enligt en utvärdering har programmet bidragit till att:

- utvecklingsländerna i större utsträckning har talat med en röst i klimatförhandlingarna och att förståelsen mellan förhandlare från EU och utvecklingsländerna har ökat
- klimatförändringarna har hamnat högre på agendan i flera länder
- utvecklingsländerna har förbättrat sina möjligheter att nå målet att förstärka de utsatta ländernas och gruppernas perspektiv i klimatförhandlingarna.

En ökad förmåga hos samarbetsländerna att göra sin röst hörd i internationella klimatförhandlingar ökar utvecklingsländernas möjligheter till anpassning och förebyggande hantering av klimatförändringarna. På ett övergripande plan bedömer utvärderingen att programmet är effektivt. Utvärderingen konstaterar dock att programmet skulle kunna bli ännu effektivare om man satsade mer på att integrera programmets tre delområden till en helhet.

Regionalt stöd till Afrika för att uppnå millenniemålet för vatten och sanitet

Sverige har gett stöd till Världsbankens program för vatten och sanitet i Afrika (Water and Sanitation Programme, WSP). Programmet stärker regionala organisationers kapacitet att stödja nationella satsningar för att ge fattiga människor tillgång till vatten och sanitet. Sidas bidrag har uppgått till 45,8 miljoner kronor av den totala kostnaden på 173 miljoner kronor för perioden 2006–2008. Ett mål för programmet har varit att tillsammans med utvalda samarbetsländer (Burkina Faso, Kenya, Tanzania och Uganda) ta fram nationella strategiska planer för hur dessa länder ska nå de vattenrelaterade millenniemålen. Ett annat mål har varit att öka fokus på miljömässigt hållbar sanitet. Programmet har bl.a. resulterat i att:

- information om hur långt regionen har kommit i att nå millenniemålet för sanitet har tagits fram och presenterats vid strategiskt viktiga möten, vilket har lett till en ökad medvetenhet hos afrikanska ledare om vikten av att investera i sanitet
- dialogen och samarbetet mellan det afrikanska ministerrådet för vatten, AfDB, Världsbanken och FN-organisationerna har ökat och flera gemensamma arrangemang har genomförts under

ledning av WSP (exempelvis ministerkonferensen om sanitet i Durban i februari 2008) Skr. 2008/09:189

- vid ministerkonferensen i Durban enades ett 30-tal afrikanska länder om en gemensam handlingsplan som bl.a. föreskriver att en ansvarig myndighet för sanitet utses i respektive land och att sanitet ska få en egen budgetlinje i den nationella budgeten
- nationella och regionala system för planering, resursfördelning och ansvarsutkrävande inom vattensektorn har utvecklats
- ekologisk sanitet har fått ett brett genomslag i storskaliga satsningar i Etiopien, Rwanda och Uganda.

Regeringen har genom stöd till programmet bidragit till att flera afrikanska stater tar ett ökat ansvar för att ge fattiga människor tillgång till grundläggande sanitet, vilket är en förutsättning för en förbättrad hälsa för dessa människor.

Effektivare energianvändning i Asien

Sverige har gett stöd till projektet Asia Sustainable and Alternative Energy Programme, vars mål är att öka användningen av alternativa och förnybara energikällor, tillgången till energi samt att effektivisera energianvändningen i Asien genom katalytiska projekt i framför allt Bangladesh, Indien, Indonesien, Kina och Vietnam. Sidas del av programmet uppgick till 15 miljoner kronor 2007–2009. Programmets totala budget för samma period är 9 miljoner dollar. Programmet har genererat följdinvesteringar som uppgår till hundratals miljoner dollar från GEF, Världsbanken och lokala finansiärer. Programmet har fram till 2008 gett nedanstående direkta resultat. Dessutom har programmet lett till investeringar som i sin tur genererat ytterligare resultat vilka redovisas inom parentes:

- tillgång till kommersiella energitjänster för 1,1 miljoner hushåll (2,5 miljoner hushåll)
- en ökning av genereringskapacitet på 1 455 MW (10 900 MW)
- energibesparingar på över 6 Twh
- en minskning av det årliga koldioxidutsläppet på cirka 2,2 miljoner ton (515 miljoner ton).

Regeringens bedömning är att det på sikt finns stor potential och intresse för utveckling av förnybar energi i Asien. I ett medellångt perspektiv kommer detta dock bara ha en marginell effekt på den totala energiproduktionen eftersom förnybar energi i dagsläget varken har någon större produktionsandel eller är dominerande i planering av additionell genereringskapacitet. Bedömningen baserar sig på en analys av regionens nuvarande energimix där förnybar energi i dagsläget står för mindre än 5 procent och där målen i olika nationella planer pekar på en andel runt 10 procent om 15–20 år i ett scenario där genereringskapaciteten fördubblas. Kol, gas och olja kommer således att fortsätta vara regionens främsta energikällor.

Ett program för ekologisk hållbarhet runt Viktoriasjön (Lake Victoria Catchment Environmental Education) genomfördes 2004–2007 genom Världsnaturfondens stöd till olika lokala organisationer. Sidas finansiering av programmet uppgick till 5,2 miljoner kronor under perioden 2005–2006. Målet med programmet var att säkerställa ekologisk hållbarhet i området runt Viktoriasjön. Ett kortsiktigt mål var att förändra attityder till och beteende vad gäller hanteringen av naturresurser bland människor i byar belägna i avrinningsområdena till sjön i Kenya, Tanzania och Uganda. En indikator var frekvensen av sjukdomar orsakade av den fysiska miljön. Programmet har bl.a. resulterat i att:

- antalet tyfusfall per månad sjönk från 200 till fem i ett av samhällena. I ett annat hade vattenburna sjukdomar helt försvunnit.
- avskogning som orsakas av vedeldning minskade, jorderosionen blev mycket mindre och den biologiska mångfalden ökade i våtmarkerna, bl.a. återvände en hotad fågel (Crowned Crane) till två träskområden
- miljöfrågorna integrerades i den ordinarie undervisningen och flera miljöprojekt drevs i skolorna. Över 95 procent av lärarna och lärarassistenterna har utbildats i miljöintegrering. Eleverna i de berörda skolorna har tack vare programmet ändrat inställning till miljöfrågor och har överfört kunskaperna till sina familjer
- jordbruket förändrades (ekologisk odling och diversifiering av grödor), jordens fertilitet förbättrades, samhällenas tillgång till näringsrika livsmedel ökade och inkomsterna blev högre
- skolorna kunde erbjuda elever och lärare näringsrik mat och fick också extra inkomster genom att sälja överskottsprodukter.

Programmet visar på positiva resultat för biologisk mångfald och ekologisk hållbarhet men också på en ökning av människors direkta inkomster och att inkomststrategier diversifierats. En orsak till att programmet på så kort tid nådde goda resultat är att det utformades utifrån en ordentlig problemanalys och hade tydliga mål.

Etablerandet av en miljöförvaltning i Vietnam

Sidas kostnader för det bilaterala programmet för miljöförvaltning i Vietnam (Strengthening Environmental Management and Land Administration) uppgick för perioden juni 2004 – december 2008 till 174,6 miljoner kronor. Programmets mål är att etablera en miljöförvaltning som bidrar till ekonomisk och miljömässigt hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning och som på ett jämlikt och effektivt sätt möter befolkningens krav på tjänster. Programmet har bl.a. resulterat i att:

- en modernare miljölagstiftning har instiftats
- regler för miljöskydd har formulerats av byborna själva
- den lokala förvaltningskompetensen har stärkts.

En grundläggande förutsättning för miljömässigt hållbar utveckling i samarbetsländerna är en modern miljölagstiftning och effektivare miljöförvaltningar. Sveriges bidrag till en effektivare miljöförvaltning i Vietnam kan därför ha effekter på tillväxt och fattigdomsminskning på lång sikt. Målet att möta befolkningens behov och krav på tjänster på ett jämlikt sätt har lyckats sämre. Anledningen är att programmet främst har fokuserat på kompetensutveckling av statstjänstemän och inte så mycket på att stärka det civila samhällets förmåga att utkräva ansvar om förvaltningen inte uppfyller sina åtaganden. Programmet behöver revideras och uppföljningssystemet stärkas så att man bättre kan utvärdera i vilken utsträckning sårbara gruppers behov av den lokala förvaltningens tjänster tillgodoses.

Skr. 2008/09:189

5.2.3 Bedömning

Sverige har genom utvecklingssamarbetet inom miljö- och klimatområdet bidragit till att stärka samarbetsländernas möjlighet att ta ett större ansvar för dessa frågor, bl.a. har ländernas förmåga att göra sin röst hörd i klimatförhandlingarna ökat och i Afrika har nationella och regionala system för vattensektorn utvecklats. Biståndet har även bidragit till konkreta förbättringar på lokal nivå i länderna, exempelvis har energiinsatser i Asien samtidigt bidragit till både ökad tillgång till energitjänster och energibesparingar.

Att uppnå miljömässigt hållbar utveckling är en förutsättning för att uppnå goda utvecklingsresultat. Erfarenheter visar att det nationella ägarskapet är centralt för framgång inom miljö- och klimatområdet och störst effekt har insatser om de samverkar med reformer inom samma område i landet. Institutions- och kapacitetsuppbyggnad är viktigt för långsiktiga och varaktiga resultat. Insatser behöver inte vara stora och dyra för att bidra till långsiktiga resultat för miljömässigt hållbar utveckling. Ett högkvalitativt arbete för att påverka det internationella miljö- och klimatarbetet tillsammans med dialog och stöd på nationell och lokal nivå kommer att vara avgörande inom flera områden, t.ex. anpassning till klimatförändringarna.

Miljö- och klimatintegreringen i samarbetsstrategierna och i samarbetsländernas landplaner och strategier för fattigdomsminskning har förbättrats. Regeringen ämnar fortsätta detta arbete och betona behovet av att även integrera klimatfrågan i samarbetsländernas nationella planer och strategier samt i det svenska utvecklingssamarbetet på ett tydligare sätt. Särskilt anpassning till klimatförändringarna och riskreducering ska integreras i det svenska biståndet. Den av regeringen initierade internationella Kommissionen för klimatförändring och utveckling planerar att presentera slutsatser kring hur detta arbete kan gå till i maj 2009.

Helheten speglar tydligt vikten av att använda olika kanaler och stödformer för kvalitativa resultat. Samarbete på regional nivå mellan många givare och multilateralt stöd är framgångsrikt för större vatten- och energiprogram medan mindre projekt kan visa mycket goda resultat på bynivå. Det visar också tydligt hur miljö- och klimatfrågan är nära sammankopplad med andra områden. Regionala vattenprogram kan

resultera i förbättrad integration inom områden som handel och minska risken för konflikter. Energi är ett område där miljö-, klimat-, hälso- och utvecklingsvinsterna är särskilt tydliga, både på kort och på lång sikt. Identifiering av samband mellan olika prioriterade områden är därför grundläggande för att uppnå goda utvecklingsresultat. En utmaning är att arbeta för att minska den stora fragmentiseringen inom miljö- och klimatbiståndet som beror på den förhållandevis stora andelen projektstöd.

Sammantaget bedömer regeringen att det svenska miljö- och klimatrelaterade utvecklingssamarbetet håller god kvalitet. Regeringens prioritering av miljö och klimat har givit resultat. Det svenska bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet på miljö- och klimatsidan har stärkts. Sverige bidrar globalt och i det bilaterala samarbetet med att uppmärksamma vikten av miljö- och klimatfrågor för en lokal, nationell, regional och global hållbar utveckling.

5.3 Jämställdhet och kvinnors roll i utveckling

Jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter är allt oftare en central fråga i den globala politiken och i internationella förhandlingar. Den faktiska utvecklingen inom området har dock varit ojämn under senare år. Samtidigt som vissa framsteg har gjorts är de allra flesta överens om att det fortfarande råder stora brister när det gäller genomslag av policys och strategier för jämställdhet såväl globalt som i utvecklingsländerna.

Flera av FN:s millenniemål påverkar jämställdhet och fokuserar på att förbättra villkoren för kvinnor och flickor. Ökad jämställdhet och stärkta rättigheter och villkor för kvinnor och flickor är dessutom en förutsättning för att samtliga millenniemål ska kunna uppnås. Trender visar på blandade resultat i Sveriges samarbetsländer för att uppnå dessa mål. Flickors skolgång har ökat i södra Afrika och i västra Asien. I Moçambique har antalet flickor i skolan ökat med drygt 30 procent sedan början på 1990-talet. I Väst- och Centralafrika är tendensen den motsatta. I Demokratiska republiken Kongo minskar antalet flickor inskrivna i skolan och idag är det mer än 2,5 miljoner flickor som inte går i skolan.

Små framsteg har gjorts när det gäller kvinnor som ekonomiska aktörer. Kvinnors ekonomiska deltagande har ökat till 40 procent av alla betalda arbeten utanför jordbrukssektorn, jämfört med 35 procent 1990. Kvinnors arbetsvillkor har dock inte blivit bättre. Det finns idag fler arbetsmöjligheter för kvinnor men då de ofta fastnar i lågbetalda tjänster präglade av osäkerhet förblir deras ekonomiska egenmakt begränsad. Ett stort antal kvinnor och flickor befinner sig dessutom i den informella sektorn, vilket marginaliserar dem i den ekonomiska utvecklingen. I Kenya beräknas över 80 procent av kvinnorna arbeta i den informella sektorn (utanför jordbrukssektorn).

Enligt FN:s rapport om millenniemålen från 2008 står kvinnor och flickor fortfarande för merparten av obetalda arbeten. De utsätts fortfarande för omfattande könsdiskriminering, våld och sexuella trakasserier, bl.a. i skolor och på arbetsplatser.

På global nivå har mödradödligheten minskat med mindre än en procent mellan 2000 och 2005. I Sveriges samarbetsländer i Afrika söder

om Sahara, där mödradödligheten är som störst, är siffrorna i stort sett oförändrade sedan 2000. Skr. 2008/09:189

Kvinnors politiska deltagande har ökat generellt men varierar mellan olika regioner. 2008 uppgick andelen kvinnor i världens parlament till 18 procent. I Afrika söder om Sahara och i sydöstra Asien har andelen kvinnliga parlamentariker ökat från cirka 9 procent 2000 till drygt 17 procent 2008. En huvudorsak till ökningen är den kvoterings som görs i flera länder. I Moçambique, Tanzania och Uganda innehar kvinnor cirka 30 procent av platserna i parlamentet. En ökad kvinnlig representation i parlamenten återspeglas dock inte på regeringsnivå. I Tanzania finns det t.ex. endast 15 procent kvinnor på ministernivå.

Historiska praktiker och traditionella sedvänjor försvårar arbetet med och diskussionen kring kvinnors rättigheter, i synnerhet när det gäller våld mot kvinnor och flickor och sexuella och reproduktiva rättigheter. I exempelvis Guatemala, Nicaragua och Centralamerika ökar våldet mot kvinnor. Under 2008 mördades 722 kvinnor, majoriteten under mycket våldsamma former. Straffriheten för våld mot kvinnor uppgår till 98 procent i regionen. Ett långsiktigt arbete med utbildningsinsatser riktade mot polis och rättsväsende, inklusive domstolarna, samt offentligheten krävs. Ett arbete för att påverka människors attityder och beteenden är också nödvändigt.

Forskning visar att det finns ett samband mellan jämställdhet, ekonomisk tillväxt och en demokratisk samhällsutveckling. Kunskapen växer om att jämställdhet inte enbart är en kvinnofråga utan en angelägenhet också för män, en insikt som gradvis får ökat utrymme i det internationella jämställdhetsarbetet, inklusive inom rättssektorn och när det gäller nationella reformer på policyutvecklingsområdet. Sveriges samarbetsländer har i ökad utsträckning börjat inkludera jämställdhet på ett tydligare sätt i sina strategier för fattigdomsminskning.

5.3.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

År 2008 användes cirka 1,5 miljarder kronor av det bilaterala biståndet genom Sida till insatser vars huvudsyfte var att främja jämställdhet. 39 procent användes för regionala och globala insatser, 35 procent gick till länder där Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete och 9 procent gick till konflikt- och postkonfliktländer. Bangladesh var det land som fick mest direkt stöd. Ytterligare cirka 11,5 miljarder kronor användes för insatser vars delmål var att främja jämställdhet.

Diagram 5.5 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen

Skr. 2008/09:189

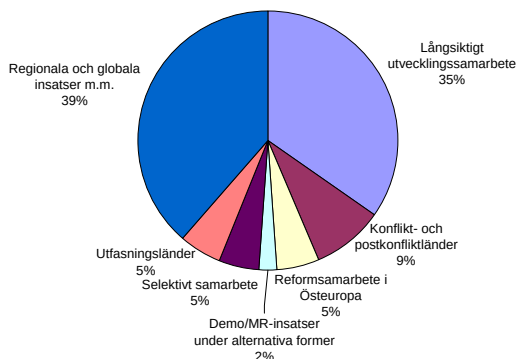


Diagram 5.6 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen



Utöver det bilaterala biståndet genom Sida kanaliseras medel för att främja jämställdhet genom Utrikesdepartementet. Detta sker främst genom stöd till FN-organ och utvecklingsbankerna.

Arbetet för att främja jämställdhet och kvinnors roll i utveckling sker genom jämställdhetsintegrering, politisk dialog och direkta insatser.

Jämställdhetsintegrering innebär att ett jämställdhetsperspektiv, dvs. att kvinnors och mäns respektive flickors och pojkars situation, villkor, behov och intressen systematiskt integreras och aktivt tillämpas i allt bistånd. Alla insatser, program och projekt ska analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv innan de påbörjas. Tydliga mål och förväntade resultat för jämställdhet ska finnas för att säkerställa tillämpningen och utvärderingar ska visa hur levnadsvillkoren har förändrats för kvinnor, män, flickor och pojkar. Erfarenheter visar att det finns svårigheter med att integrera jämställdhet i andra verksamhetsområden. Endast en mindre del av Sidas insatser har kvinnor eller både kvinnor och män som målgrupp eller tar hänsyn till jämställdhet. Ofta handlar det om mindre insatser med relativt korta avtalsperioder. I fyra av Sveriges tio största samarbetsländer har jämställdhetsintegreringen ökat volymmässigt 2006–2008 (Afghanistan, Demokratiska republiken Kongo, Moçambique och Uganda). I tre av de tio största samarbetsländerna har det direkta

stödet minskat och volymen avseende jämställdhetsintegrering ökat (Kenya, Sudan och Tanzania). Skr. 2008/09:189

En viktig lärdom är att integrering av jämställdhetsinsatser ofta inte fungerar som ensam metod för att främja jämställdhet och för att öka kvinnors delaktighet i samhällsutvecklingen. Strategier som inbegriper flera angreppssätt har därför utvecklats, vilket innebär att den politiska dialogen stärks av riktade insatser och direktstöd till det civila samhället.

Att stärka partners i dialogen och att skapa rum för dialog är centralt i Sveriges jämställdhetsarbete. Metodstöd har tagits fram för hur dialog kan föras om specifika och ibland svåra eller kontroversiella jämställdhetsfrågor. Antalet jämställdhetsrelaterade dialogfrågor som lyfts av ambassadörer och chefer i Sveriges samarbetsländer ökar. Att kombinera dialog med inlägg i media och kampanjer har visat sig effektivt för att få större genomslag.

Ungefär en femtedel av Sidas jämställdhetsbistånd kanaliseras genom organisationer i Sveriges samarbetsländer. I dessa länder drivs jämställdhetsarbetet framför allt av det civila samhället. Sveriges roll är dels att stödja det civila samhället i arbetet med att formulera de för landet mest relevanta frågorna och driva dessa gentemot den lagstiftande och verkställande makten, dels att fungera som dörröppnare till sammanhang där organisationer från civila samhället inte har tillträde.

Drygt hälften av Sidas jämställdhetsbistånd kanaliseras genom svenska och multilaterala organisationer. Vad gäller stöd till multilaterala organisationer kan Unifem lyftas fram som ett exempel på en organisation som arbetar brett med jämställdhet. Stödet från Sida är framför allt fokuserat på att stärka kvinnors politiska deltagande, öka kvinnors deltagande i fredsprocesser och arbeta mot könsrelaterat våld. Humanitära insatser inbegriper generellt arbete mot könsrelaterat våld.

Insatser som riktar sig direkt till kvinnor som målgrupp har visat sig särskilt effektiva inom områden som kvinnors ökade politiska deltagande och sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, inklusive frågor som säker abort, sexualundervisning eller HBT-personers situation och rättigheter. Erfarenheten visar att direktstöd i kombination med dialog till det civila samhället kan vara effektivt (se exemplet om könsrelaterat våld i Zimbabwe nedan). Direktstöd har också haft positivt genomslag för ökat kvinnligt politiskt deltagande (se exemplet om Burkina Faso nedan). Sverige har även finansierat utbildning av enbart kvinnliga minröjargrupper i Libanon och kvinnliga sök- och räddningsgrupper i Pakistan och Tadzjikistan.

Sveriges arbete inom de olika FN-organens styrelser har bidragit till förstärkning av organisationernas effektivitet och förmåga att följa upp sin verksamhet på jämställdhetsområdet. Exempel är UNDP, UNFPA och Unifem, där det har varit svårt att se hur insatserna i fält leder till jämställdhet på längre sikt. En bidragande faktor är att det sällan finns enkla orsakssamband i jämställdhetsarbetet. Som resultat av Sveriges arbete i dessa styrelser har organisationerna nu tagit steg för att bli bättre på att redovisa kopplingen mellan använda resurser och uppnådda resultat.

Sverige arbetar också för att driva jämställdhetsarbetet framåt i de internationella finansieringsinstitutionerna. Under 2008 har Sverige särskilt lyft fram kvinnors roll som ekonomiska aktörer i dialogen med

organisationerna. Sverige har t.ex. i påfyllnaden av den Internationella jordbruksutvecklingsfonden (International Fund for Agricultural Development, IFAD) arbetat för att redan existerande policys ska översättas till handling samt att arbetet på jämställdhetsområdet ska utvärderas. I förhandlingen om påfyllnad av den Asiatiska utvecklingsfonden bidrog Sverige till att fonden nu har mål och indikatorer för integrering av ett jämställdhetsperspektiv i projekt och program. I Afrikanska utvecklingsbanken har Sverige medverkat till att åtgärder görs för att rekrytera kvinnor och förbättra jämställdheten internt inom banken. Arbetet går dock långsamt och många hinder återstår innan jämställdhetsperspektivet blivit en självklarhet.

Skr. 2008/09:189

5.3.2 Resultat av ett urval insatser

Nedan redovisas resultat från ett urval insatser i det svenska bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet inom området jämställdhet och kvinnors utveckling.

Stöd till kvinnor i södra Kaukasus

Sverige har sedan 2003 som enda givare gett stöd till organisationen Kvinna till Kvinna i södra Kaukasus-regionen. Under 2007 uppgick det svenska stödet till 10 miljoner kronor. Programmets mål är att öka kunskapen bland kvinnor vad gäller deras mänskliga rättigheter, minska våldet mot kvinnor, bidra till kvinnors fysiska och psykiska välmående, öka antalet kvinnor representerade i fredsprocesser samt ett ökat kvinnligt deltagande i demokratibyggnad och beslutsfattande. Programmet har bl.a. resulterat i att:

- 5 655 kvinnor har genomgått utbildning i mänskliga rättigheter, FN:s kvinnokonvention och FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor fred och säkerhet
- 2 327 kvinnor har fått rättshjälp och drygt 500 kvinnor har fått hjälp av advokat vid våld och sexuella övergrepp
- 4 103 kvinnor har deltagit i fredsforebyggande aktiviteter.

Sidas bedömning är att Kvinna till Kvinnas arbete har skapat förutsättningar för partnerorganisationerna att ge stöd till utsatta kvinnor, stärka kvinnors rättigheter och skapa engagemang kring jämställdhetsfrågor i regionen.

Demokratiinstitut i Burkina Faso

Sverige ger sedan 2005 stöd till demokratiinstitutet National Democratic Institute i Burkina Faso. Stödet från Sida, som enda givare, uppgick under 2005–2008 till 12,3 miljoner kronor. Målet med programmet är att utveckla kvinnors kapacitet att delta i val på lokal och nationell nivå, öka kunskapen om de politiska processerna för kvinnor verksamma inom partier samt stärka organisationer i det civila samhället i deras arbete med att öka kvinnors politiska deltagande. Programmet har bl.a. bidragit till att:

- 556 kvinnor nominerades av sina partier och kandiderade i valet. Av dessa valdes 17 in i parlamentet, en ökning med 30 procent. Skr. 2008/09:189

Resultaten visar på att fler kvinnor deltar i politiken i Burkina Faso. Fler kvinnor i politiken leder dock inte automatiskt till att jämställdhetsfrågor får större utrymme på den politiska agendan. För att främja jämställdhet bör därför fortsatt stöd inriktas på att bl.a. utbilda kvinnliga och manliga politiker om jämställdhetsfrågor och hur dessa frågor kan drivas för att åstadkomma förändring.

Kvinnors rättigheter på Haiti

Unifem ger stöd till kvinnors rättigheter på Haiti med målet att uppnå jämställdhet inom nationella institutioner samt öka kvinnors makt och inflytande. Under 2005–2007 arbetade Unifem med att bygga partnerskap med lokala organisationer som arbetar för kvinnors rättigheter, inflytande och makt i samhället. Som en del i detta höll Unifem utbildningar för kvinnoorganisationer på landsbygden för att öka kunskapen om politiska processer och rättsväsendet. Unifems totala budget för projektet uppgick till 181 000 dollar 2005–2007. Sveriges stöd till projektet uppgick under samma period till cirka 95 000 dollar. Projektet har bl.a. resulterat i:

- ökad respekt för både kvinnors och mäns mänskliga rättigheter i nationella institutioner på Haiti
- ökade möjligheter till rättshjälp och stöd för kvinnor som fallit offer för våld under konflikten.

Efter den haitiska regeringens fall 2004 präglades situationen i landet av upptrappat våld, brottslighet och politisk, ekonomisk och social instabilitet. Unifems projekt har bidragit till ökad medvetenhet om vikten av att säkerställa kvinnors inflytande och att kvinnors rättigheter tas tillvara i försoningsprocesser efter oroligheter.

Kvinnoinstitut i Honduras

Sedan det nationella kvinnoinstitutet i Honduras (Instituto Nacional de la Mujer) blev en statlig myndighet 1998 har Sverige bidragit med stöd till institutets arbete. Målet för verksamheten är att bygga upp och förstärka statens jämställdhetsarbete i enlighet med den nationella jämställdhetsplanen. Sidas totala kostnad 2004–2008 uppgick till 25,8 miljoner kronor. Projektet har bl.a. resulterat i att:

- en jämställdhetsenhet har utvecklats inom Högsta domstolen
- lokala nätverk för att anmäla brott mot kvinnor har skapats
- jämställdhet har integrerats i läroplanen och antalet flickor och kvinnor som studerar har ökat.

En utvärdering genomförd av Sida 2008 visar på goda resultat i form av integrering av jämställdhet inom områden som våld mot kvinnor och icke-formell utbildning. Sidas bedömning är att det svenska stödet har bidragit till att synliggöra och bygga upp en till att börja med mycket svag institution. Utvärderingen pekar också på behovet av att stärka

Reproduktiv hälsa i Kenya

UNFPA arbetar för att minska förekomsten av kvinnlig könsstympning samt för att öka flickors kunskap om sexuell och reproduktiv hälsa i Kenya. Projektet Tasaru Ntomonok Initiative har tillsammans med UNFPA hållit utbildningar i samhällen där kvinnlig könsstympning fortfarande tillämpas. UNFPA:s totala budget för projektet var 50 miljoner dollar 2007–2008. Sverige har genom sitt basbudgetstöd till UNFPA bidragit till projektet. Projektet har bl.a. resulterat i att:

- alternativa ritualer till kvinnlig könsstympning har utvecklats genom att man inkluderat äldre kvinnor som utför ingreppet
- flickor har erbjudits att (som alternativ ritual) delta i ceremonier där de istället pratar om vikten av sexuell och reproduktiv hälsa.

I samhällen där man inte har accepterat alternativa ritualer har projektet erbjudit stöd och boende för de flickor som motsatt sig ingreppet. Även pappor och unga män har getts möjlighet till en aktiv roll i förändringsarbetet. Alternativa ritualer till kvinnlig könsstympning genomförs nu på flera håll i Kenya där sedvänjan tidigare var vanligt förekommande.

Jordbruksprogram i Zambia

Sverige har under perioden 2003–2008 bidragit till genomförandet av den zambiska regeringens program för jordbruksstöd. Sidas stöd uppgick till totalt 276,7 miljoner kronor 2003–2008. 2003–2006 var Sverige enda givare. 2006–2008 samfinansierades programmet med Norge. Sida stod då för 73 procent av stödet. Det övergripande målet för programmet är att bidra till fattigdomsminskning och förbättrade levnadsförhållanden för 44 000 hushåll. Målet för programmets jämställdhetspolicy är en jämlik tillgång till och kontroll över resurser och förmåner samt ett jämlikt deltagande i beslutsfattande på hushålls-, grupp- och samhällsnivå. Programmet har bl.a. resulterat i att:

- kvinnors tillgång till och kontroll över resurser och hushållsinkomster samt deras deltagande i beslutsfattande har ökat
- arbetsbördan inom hushållen har fördelats mer jämlikt.

Sidas bedömning är att enskilda samtal med män och kvinnor i ett hushåll är en effektiv metod för att skapa attitydförändringar och en maktförskjutning på hushållsnivå. Kvinnors tillgång till och kontroll över resurser och beslut inom hushållet förbättrar familjers möjligheter att klara nedgångar och kriser i ekonomin.

Dialog för att minska könsrelaterat våld i Zimbabwe

Könsrelaterat våld har varit ett tema för den svenska ambassaden i Zimbabwes dialog med berörda zimbabwiska parlamentariker. Frågan

har lyfts i offentliga tal, media och kampanjer. Ambassaden har också sammanfört organisationer som arbetar med könsrelaterat våld, vilket bl.a. har resulterat i ett mer koordinerat arbetssätt och ett ökat inflytande i kampanjer.

Skr. 2008/09:189

Sveriges bedömning är att det är strategiskt viktigt att föra dialog om kontroversiella ämnen som könsrelaterat våld, speciellt i en svår politisk kontext. Att kombinera dialog och direkt stöd har visat sig vara ett effektivt sätt för att få bättre genomslag.

5.3.3 Bedömning

Arbetet med att främja jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll i utveckling visar på varierande resultat mellan olika regioner och områden.

Sverige, liksom andra givare, har dragit lärdom av den begränsning det innebär att enbart arbeta med jämställdhetsintegrering. Den arbetsmetod som nu används bygger på en kombination av stöd som riktas till kvinnor, ungdomar och män genom riktade insatser, integrering av jämställdhet i allt bistånd och dialog. Detta, kombinerat med användandet av parallella kanaler, har visat sig vara en effektiv metod för att säkerställa att jämställdhet beaktas i allt utvecklingssamarbete. Exempelen ovan visar också att direkt stöd ger mer påtagliga resultat som är lättare att följa upp.

Ett resultat av regeringens kraftsamling på jämställdhetsområdet är att Sveriges profil vad gäller jämställdhetsfrågor bilateralt och på den globala arenan har stärkts ytterligare.

Satsningar avseende kvinnors deltagande i politiskt beslutsfattande har bidragit till positiva förändringar i många av Sveriges samarbetsländer, framförallt i Latinamerika. Antalet kvinnor i jämförelse med män är dock fortsatt lågt i parlamenten i de länder där Sverige är aktivt. Lärdomar visar att könskvotering är avgörande för ökad kvinnlig representation.

Internationellt sett ligger Sverige i framkant med sitt arbete för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Sverige har genom stöd på nationell och global nivå kunnat bidra till att arbetet med sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter kan fortsätta och frågan hållas levande i våra bilaterala samarbetsländer och genom stödet till organisationer som UNFPA.

En utmaning för Sveriges jämställdhetsarbete är att säkerställa resultat. För detta krävs bl.a. en översyn av normer för klassificering av insatser, liksom metoder för uppföljning och analys. En annan brist i uppföljningssystemet är avsaknaden av indikatorer på jämställdhetsområdet. Sverige har bidragit till framtagandet av förbättrade och mer lättillgängliga informationskällor. Regeringen samarbetar med den norska regeringen för att främja framtagande av jämställdhetsindikatorer. Samarbetet har hittills resulterat i ytterligare statistik och en databas med tänkbara indikatorer <www.genderindex.org> samt en webbaserad informationsfond <www.wikigender.org> som utvecklats genom stöd till OECD Development Centre.

De ekonomiska framgångarna i Asien sedan 1990 innebär goda möjligheter att globalt uppnå millenniemålet att halvera inkomstfattigdomen till 2015. En viktig faktor i tillväxtprocessen är den snabba urbaniseringen som har inneburit att städer idag står för över 80 procent av den globala ekonomiska tillväxten.

Den internationella finanskrisen har fått globala proportioner och utvecklas i allt snabbare takt till en global lågkonjunktur som allvarligt kommer att påverka tillväxten i Sveriges samarbetsländer. Det innebär att förutsättningarna för tillväxt och fattigdomsminskning under de närmaste åren kraftigt försämras.

Många av Sveriges samarbetsländer har under senare år genomgått en positiv ekonomisk utveckling. I 25 länder där Sverige har samarbete för ekonomisk tillväxt ökade den genomsnittliga tillväxten per capita från 2–3 procent under slutet av 1990-talet till 5–6 procent under 2004–2006. Positiva trender har noterats i dessa länder avseende investeringsklimat, volym av utländska investeringar och remitteringar samt kreditmarknadernas funktionssätt. Ett exempel på det förbättrade investeringsklimatet är att tiden för att starta ett företag har minskat från i genomsnitt 63 till 37 dagar i Sveriges samarbetsländer de senaste fem åren enligt en sammanställning av indikatorer från internationella databaser.

Statistiken på området är bristfällig men det finns åtskilliga exempel på hur ekonomisk tillväxt under 2000-talet har lett till minskad inkomstfattigdom i Sveriges samarbetsländer. Samtidigt visar internationella studier att många utvecklingsländer – inte minst i Afrika – kommer att få svårt att nå millenniemålet om halverad inkomstfattigdom. Den globala finanskrisens effekter är ännu inte överblickbara. De kraftigt höjda matpriserna under 2006–2008 har ökat inkomstfattigdomen och hungern hos miljoner fattiga kvinnor och män. Sjunkande nivåer av remitteringar kommer successivt att påverka samarbetsländerna, bl.a. genom minskade investeringar i produktionen. Detta får konsekvenser för sysselsättningen och minskade investeringar i det humana kapitalet vilket påverkar fattiga individers förmåga att trygga sin försörjning och livskvalitet. En majoritet av den fattiga befolkningen i samarbetsländerna är direkt eller indirekt beroende av naturresurser för sin försörjning. Hållbart nyttjande av naturresurser är därför avgörande för ekonomisk tillväxt.

5.4.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

År 2008 användes cirka 3 miljarder kronor av det bilaterala biståndet genom Sida till insatser inom området ekonomisk tillväxt. I området ekonomisk tillväxt ingår sektorerna infrastruktur (inklusive urban utveckling), näringsliv, handel och finansiella system samt naturresurser (inklusive lantbruk och vattenförsörjning men exklusive miljöpolicyinsatser). 37 procent användes för regionala och globala insatser, 32 procent gick till länder där Sverige bedriver ett långsiktigt

utvecklingssamarbete och 8 procent gick till konflikt- och postkonfliktländer. Tanzania var det land som fick mest direkt stöd. Skr. 2008/09:189

Diagram 5.7 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, ekonomisk tillväxt

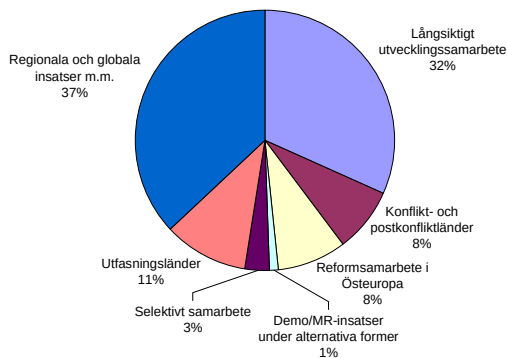
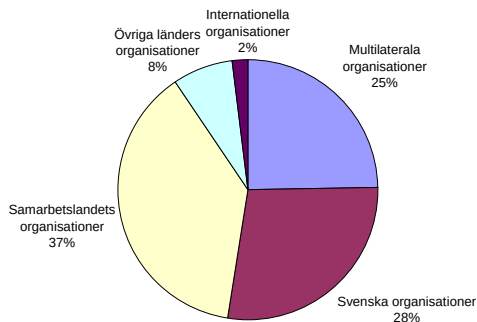


Diagram 5.8 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, ekonomisk tillväxt



Utöver det bilaterala biståndet genom Sida kanaliseras medel för att främja ekonomisk tillväxt genom Utrikesdepartementet. Detta sker främst genom stöd till FN-organ, utvecklingsbankerna och Swedfund.

Arbetet för att främja ekonomisk tillväxt sker genom dialog, stöd till kapacitetsutveckling och finansiella insatser.

Minskad fattigdom uppnås bäst när fattiga kvinnor och män deltar i, bidrar till och drar nytta av den ekonomiska tillväxten. Hindren för sådana tillväxtprocesser ser olika ut i olika länder. I arbetet för att främja ekonomisk tillväxt används därför en integrerad ekonomisk analys som syftar till att identifiera de viktigaste hindren för en fattigdomsminskande tillväxt. Erfarenheter visar att analysen har bidragit till att uppmärksamma sambanden mellan tillväxt, sysselsättning och fattigdomsminskning.

I dialogen med samarbetsländerna försöker Sverige bidra till att förbättra förutsättningarna för fattigdomsminskande ekonomisk tillväxt. Dialog med företrädare för samarbetsländerna sker normalt i nära

samverkan mellan givarländer i anslutning till det generella budgetstödet och inom ramen för sektorprogramstöden. Frågor kring näringslivsreformer, korruption och fattiga människors ekonomiska rättigheter uppmärksammas i dialogen.

Sidas erfarenheter visar att det finns betydande utmaningar för tillväxtinriktat samarbete i konflikt- och postkonfliktländer. Samarbetet i dessa länder har hittills i hög grad varit inriktat på infrastruktur (se exemplet om ett vägprojekt i Afghanistan nedan). Sida har under det senaste året, i nära samverkan med andra givare, satsat på att utveckla metodiken för näringslivsstöd i postkonfliktsituationer.

Den största delen av biståndet för att främja ekonomisk tillväxt utgår i form av projektstöd. Renodlat programstöd utgör en relativt begränsad del av utvecklingssamarbetet inom området. En orsak är att samarbetet inom exempelvis näringslivsområdet ofta är inriktat på samverkan med aktörer utanför staten. Sidas lärdomar av tillämpningen av programstödsliknande former visar att dessa stödformer kan ge effektivitetsvinster vid stöd till institutions- och kapacitetsutveckling inom tillväxtområdet. Samverkan i breda sektorprogram gör det exempelvis möjligt att samordna upphandling, rapportering och uppföljning.

Näringslivsstöd har traditionellt innefattat betydande element av direktstöd till enskilda företag. Det finns risker att sådana insatser snedvrider marknader. Mot denna bakgrund har Sida sedan flera år tillbaka minskat det direkta stödet till företag.

De senaste åren har det handelsrelaterade biståndet fått ökat fokus i utvecklingssamarbetet. Ökad delaktighet i internationell handel bidrar till ekonomisk tillväxt och är därmed också ett led i fattigdomsbekämpningen. Handelsrelaterade biståndsinsatser (s.k. Aid for Trade) visar på vikten av att inte bara satsa på det institutionella ramverket för handel utan också bidra till att bygga upp produktiv kapacitet och infrastruktur för att utvecklingsländerna ska kunna dra nytta av internationell handel.

Den vanligaste kanalen för samarbete inom området ekonomisk tillväxt är samarbetslandets organisationer, vilka står för 37 procent av den totala utbetalningsvolymen. Samarbetet via multilaterala organisationer som svarade för nästan 30 procent av det totala samarbetet 2006, har minskat till 25 procent 2008.

De multilaterala utvecklingsbankerna står för en betydande del av den globala utvecklingsfinansieringen. Genom lån, gåvor, rådgivning och experthjälp främjar utvecklingsbankerna ekonomisk tillväxt i de länder där de är verksamma. Som medlem och delägare i Världsbanken, Afrikanska utvecklingsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken och Interamerikanska utvecklingsbanken garanterar Sverige kapital motsvarande cirka 16 miljarder kronor och har sedan tidigare också en mindre andel inbetalt kapital. Sverige och övriga OECD-medlemmars inbetalda kapital och garantikapital möjliggör en omfattande upplåning av utvecklingsbankerna på den internationella kapitalmarknaden. Sverige bidrog under 2008 också med cirka 2,3 miljarder kronor till utvecklingsbankernas mjuka utlåningsfönster, dvs. de lån eller gåvomedel som går till de allra fattigaste länderna på mycket förmånliga

villkor genom IDA, Afrikanska utvecklingsfonden, Asiatiska utvecklingsfonden samt IFAD. Skr. 2008/09:189

Sveriges bidrag till utvecklingsbankernas mest förmånliga lån är viktiga källor till finansiering för de fattigaste länderna. Dessa länder har inte tillgång till de internationella kapitalmarknaderna och på grund av sin skuldsituation lånar de inte heller på kommersiella villkor från bankerna. Sverige verkar konsekvent i alla internationella finansiella institutioner för att säkerställa verksamhetens fattigdomsfokus och mervärde i förhållande till andra utvecklingsaktörer, inklusive den privata sektorn. I t.ex. Interamerikanska utvecklingsbanken har Sverige framfört kritik att banken inte tar tillräcklig hänsyn till utvecklingseffekter i sitt stöd till privatsektorverksamhet. Den gren av Interamerikanska utvecklingsbanken som ansvarar för privatsektorutveckling har under 2008 sjösatt ett nytt system för övervakning och utvärdering av privatsektoroperationer för att förbättra utvecklingsgenomslaget av bankens aktiviteter.

En viktig aktör i arbetet med att verka för ekonomisk tillväxt är det statliga riskkapitalbolaget Swedfund. Swedfunds verksamhet sker via aktieinvesteringar (cirka 60 procent) och lån (cirka 40 procent). Storleken på investeringarna varierar för närvarande från 5 till 130 miljoner kronor. Sedan starten 1979 har bolaget investerat närmare 3 miljarder kronor i cirka 200 företag i över 60 länder. Investeringarna per region vid utgången av 2008 fördelar sig enligt följande: 45 procent i Afrika söder om Sahara, 31 procent i Asien, 19 procent i Östeuropa (inkl. Ryssland), 2 procent i Mellanöstern och Nordafrika och 4 procent i Latinamerika. Cirka 42 procent av verksamheten avser investeringar i låginkomstländer enligt OECD/DAC:s indelning. Huvuddelen av verksamheten sker inom industri, infrastruktur och den finansiella sektorn. Swedfunds totala tillgångar uppgick till 2 759 miljoner kronor vid utgången av 2008.

Direkta utvecklingseffekter av Swedfunds verksamhet handlar i första hand om främjande av privatsektorutveckling. I de verksamheter som Swedfund investerar skapas arbetstillfällen, liksom efterfrågan på underleverantörer, produktutveckling och tekniköverföring. Samtidigt bidrar verksamheterna till skatteintäkter, ekonomisk aktivitet samt export- och importeffekter vilket i sin tur kan stärka ett lands ekonomi. Vid årsskiftet 2008/2009 uppgick antalet anställda i Swedfunds direktinvesteringar (dvs. exklusive fondinvesteringarna) till cirka 12 100. Till detta kommer ett stort antal indirekta arbetstillfällen som skapas i t.ex. leverantörs- och distributionsleden. Swedfund arbetar aktivt med frågor som rör företagens sociala ansvar, inklusive miljöfrågor, arbetsvillkor, antikorruption, m.m. Till exempel arbetar cirka 75 procent av företagen bland Swedfunds direktinvesteringar med olika hiv- och aidsprogram, inklusive såväl förebyggande åtgärder som vård och stöd. Investeringarna har generellt sett varit lönsamma. Avkastningen på det egna kapitalet uppgick till i genomsnitt 8,8 procent under perioden 2003–2008.

Swedfund har, efter riksdagens godkännande, fått 10 miljoner kronor under 2008 för att underlätta investeringar i postkonfliktländer, i samverkan med företagare med invandrarbakgrund samt inom miljöteknik och energi. Projektet har hittills bl.a. resulterat i ett beslut om

en sjukhusinvestering i norra Irak (se även avsnitt 4.3) samt en Skr. 2008/09:189 investering om effektivt energiutnyttjande i Kina.

5.4.2 Resultat av ett urval insatser

Nedan redovisas resultat från ett urval insatser i det svenska bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet inom området ekonomisk tillväxt.

Stärkt finansiell stabilitet i utvecklingsländer

Sverige ger stöd till ett program för att stärka den finansiella stabiliteten i utvecklingsländerna (Financial Sector Reform and Strengthening, FIRST). FIRST har som mål att främja finansiell utveckling och stabilitet i låg- och medelinkomstländer. Programmet finansieras av sju givare och är ett bra exempel på effektiv samverkan på global nivå. Sidas bidrag uppgick till 20 miljoner kronor under 2002–2005, vilket motsvarade cirka 7 procent av den totala finansieringen. Ett nytt avtal har tecknats för 2008–2010. Kostnaden för 2008 uppgick till 10 miljoner kronor. Programmet har bl.a. bidragit till att:

- ett stort antal utvecklingsländer har fått kvalificerad rådgivning om hur svagheter i lagstiftning och hos reglerande myndigheter kan avhjälpas.

FIRST bedöms vara ett mycket effektivt och flexibelt instrument för kvalificerad rådgivning avseende problem som identifieras i Världsbankens och IMF:s granskningar av samarbetsländernas finansiella system. FIRST:s arbete för att stärka de institutioner som övervakar den finansiella stabiliteten i samarbetsländerna har fått ökad relevans i och med den globala finansiella krisen.

Regionalt handelspolitiskt institut i Afrika

Sverige ger stöd till etableringen av ett regionalt handelspolitiskt institut i Afrika (Trade Policy Training Centre in Africa, Trapca). Institutets mål är att skapa ökad kunskap om det multilaterala handelsregelverket för de minst utvecklade länderna i Afrika. Institutet har byggts upp som en fristående institution under Eastern and Southern African Management Institute i Tanzania. Den totala budgeten för institutet 2005–2010 uppgår till 109 miljoner kronor, varav Sida står för 90 procent och Eastern and Southern African Management Institute för 10 procent. Sidas kostnader för projektet 2006–2008 uppgick till 44 miljoner kronor. Projektet har bl.a. resulterat i att:

- det under 2007 genomfördes 12 kurser med 265 deltagare från olika delar av samhället, varav 60 procent var män och 40 procent kvinnor.

Sidas övergripande bedömning är att institutet har utvecklats positivt. I en resultatuppföljning från maj 2008 framhålls att institutets utbildningsprogram har mycket hög relevans. I egenskap av ett forum för kunskapsutbyte, information och erfarenhet har Trapca bidragit till att

prioritera internationell handel, göra handeln mer effektivt och vara ett instrument för integration och fattigdomsminskning. Representanter från bl.a. afrikanska länder och institutioner har välkomnat etablerandet av Trapca. Stödet förväntas bidra till att öka kapaciteten att förhandla fram mer fördelaktiga handelsavtal för de minst utvecklade länderna i Afrika.

Skr. 2008/09:189

Jordbruksutveckling i Västafrika

IFAD:s insatser för att stödja utvecklingen av kassavamarknaden i Benin, Ghana, Kamerun och Nigeria började 1999 och ska pågå fram till 2014. Totalt omfattar stödet från IFAD 75 miljoner dollar för utveckling av nya mer produktiva varianter av grödan samt utbildningsinsatser för jordbrukarna och effektivisering av produktionskedjan. Sverige har bidragit till insatsen genom sitt basbudgetstöd till IFAD. Insatserna har bl.a. resulterat i:

- ökad produktivitet i jordbruket
- ökade inkomster samt billigare livsmedel för cirka 1 680 000 hushåll i Västafrika.

Kassava är en av de viktigaste livsmedlen i Afrika men utgör trots detta sällan en inkomst för småjordbrukare. Genom särskilda insatser för att stärka den regionala samverkan genom informationsutbyte och skapandet av gemensamma normer och standards har nu en västafrikansk kassavamarknad börjat ta form.

Upprustning av huvudväg i Afghanistan

Sverige deltog under 2002–2008 i arbetet med att rusta upp den 224 kilometer långa huvudvägen österut från Kabul till Jalalabad vid gränsen till Pakistan. Sidas stöd till underhåll, planering, projektering och byggnadskontroll uppgick till totalt 75,4 miljoner kronor 2002–2008. Byggnadskostnader på cirka 83 miljoner euro har finansierats av EU. Projektet har bl.a. resulterat i att:

- samtliga vägnitt mellan Kabul–Jalalabad öppnade för trafik under 2008 och trafiken ökade från cirka 2 500 till 4 300 fordon per dygn
- inbesparade fordonskostnader beräknas till cirka 10 miljoner euro per år. En restidsförkortning på 2,5–3 timmar per fordon sparar cirka 5 miljoner euro per år.

Infrastruktur har stor betydelse för den ekonomiska tillväxten liksom för dess effekter på inkomstfattigdomen. Vägprojektet i Afghanistan har skapat bättre möjligheter för lokal produktion, ökad passagerartrafik, förbättrad tillgång till social service samt förbättrade import- och exportmöjligheter. Enligt Sidas bedömning har projektet genomförts snabbt och effektivt, trots den svåra säkerhetssituationen.

Vattenrening i Egypten

Swedfund har under perioden 1984–2008 investerat i ett företag i Egypten med uppgift att producera koncentrerad aluminiumsulfatlösning

som används vid vattenrening (Aluminium Sulphate Company of Egypt, ASCE), (andel: 15 procent fram till 1994, därefter lägre andel, anskaffningsvärde: 6,3 miljoner kronor). Aluminiumsulfatlösningen från ASCE används i cirka 1 000 reningsverk som renar vatten från Nilen och andra floder till dricksvatten. Innan ASCE bildades producerades inte aluminiumsulfat i Egypten och Swedfund har bl.a. medverkat till att företaget har lyckats med produktionen. ASCE:s verksamhet har bl.a. bidragit till:

- kraftigt reducerat importbehov av vattenreningskemikalier. Efter att ASCE i början av 2000-talet kraftigt utökade sin produktionskapacitet och erbjöd lägre pris för aluminiumsulfat har importen i stort sett upphört. Genom att produktionen baseras på lokala råvaror bidrar det till landets ekonomiska utveckling.
- ökade skatteintäkter för egyptiska staten i form av bolagsskatt, de anställdas inkomstskatt och mervärdesskatt. År 2007 uppgick ASCE:s bolagsskatt till 4 miljoner kronor.
- 250 anställda utöver den temporära personalen på upp till 100 personer som hyrs in vid arbetstoppar och för underhållsarbeten. Indirekta arbetstillfällen har även skapats hos leverantörer av varor och tjänster samt hos åkerier som distribuerar aluminiumsulfatlösning till vattenreningsverken.

ASCE har idag en stark marknadsposition som den ledande producenten av aluminiumsulfat i Egypten. En omfattande kompetensutveckling i produktionsteknik, underhåll, planering och ledning har genomförts vid företaget. ASCE genomför vidare årligen en miljörevision samt har program för att reducera förbrukningen av el, eldningsolja och vatten i produktionen.

Näringslivsutveckling i Moçambique

År 1998 inleddes det svenska stödet till näringslivsutveckling i Niassaprovinzen i Moçambique. Det s.k. Malondaprogrammet ingår i en bredare satsning i Niassaprovinzen som inkluderar stöd till förvaltningsuppbyggnad och infrastruktur i form av kraftförsörjning och regionala vägar. Målet för programmet är att öka inkomsterna för den ekonomiskt aktiva befolkningen i provinsen. Under en inledande fas försökte man stimulera handeln med jordbruksprodukter och bygga upp vissa grundläggande institutioner, t.ex. en ombudsmannafunktion. Under senare år har programmet ändrat karaktär genom att man har satsat på direkt medverkan i storskaliga projekt som t.ex. kommersiella skogsplanteringar. Under perioden 2003–2008 uppgick det svenska stödet till 103 miljoner kronor. Insatsen har bl.a. resulterat i:

- fördubblad försäljning av jordbruksprodukter, huvudsakligen producerade av bönder med självhushåll
- ökade inkomster för 15 000–18 000 bönder och mikroentreprenörer samt 850 nya jobb, inte minst för kvinnor, i skogsplanteringar.

Sidas bedömning är att Malondaprogrammet har bidragit till att förbättra förutsättningarna för ekonomisk utveckling och minskad

inkomstfattigdom i Niassaprovinsen. Samtidigt kan Sida, med stöd i en aktuell utvärdering, konstatera vissa reservationer kring formerna för programmets samverkan med privata skogsbolag och att strukturella hinder för utvecklingen av marknader och näringsliv i Niassaprovinsen inte tillräckligt har beaktats. Sida anser att verksamheten i högre grad än hittills bör inriktas mot att förbättra den lokala näringslivsmiljön.

Skr. 2008/09:189

Jordbruksprogram i Nicaragua

Jordbruksprogrammet FondeAgro genomförs sedan 2001 i två regioner i Nicaragua. Programmets mål är att öka inkomsterna hos små och medelstora kaffe- och mjölkproducenter. FondeAgro arbetar med hela kedjan från den enskilde bonden till importören av förädlad råvara. Hittills har 19 600 kaffe- och mjölkbönder, varav 33 procent kvinnor, haft direkt nytta av FondeAgro:s aktiviteter. Kostnaden för det svenska stödet 2004–2008 uppgick till 188,6 miljoner kronor. Programmet har bl.a. bidragit till att:

- öka produktiviteten i mjölkproduktionen med 54 procent
- genomsnittsinkomsten hos bönder i Jinotega har ökat från 0,86 till 1,88 dollar per dag och i Matagalpa från 1,25 till 2,19 dollar per dag.

FondeAgro har haft relativt höga kostnader i förhållande till målgruppens storlek på grund av att arbetet utförs i svårtillgängliga områden. Sidas samlade bedömning av programmet är positiv, inte minst med tanke på att det tar tid innan satsningar på kapacitetsuppbyggnad och introduktion av nya metoder får fullt genomslag. Programmets positiva effekter för målgruppen förväntas öka på längre sikt. Programmets pilotkaraktär innebär också att en betydligt större grupp bönder kan dra nytta av verksamheten på sikt.

Förbättrat näringslivsklimat i Tanzania

Sverige ger stöd till ett program för att förbättra näringslivsklimatet i Tanzania (Business Environment Strengthening). Programmet arbetar med att förbättra näringslivsklimatet genom nationella policyreformer, institutionsutveckling och kapacitetsbyggande. Sidas bidrag uppgick till 40 miljoner kronor under perioden 2003–2008, vilket utgör cirka 24 procent av den totala finansieringen. Det övergripande målet för programmet är att skapa hållbara villkor för företagande och tillväxt. En utvärdering visar att programmet bl.a. har resulterat i att:

- ett flertal juridiska och administrativa reformer har initierats, bl.a. lagstiftning för registrering av firmor, arbetsmarknad och arbetsrätt
- Mekanismer för tvistlösning inom arbetsrättsfrågor har etablerats, t.ex. har en kommission för medling och skiljedomar löst cirka 7 000 fall sedan starten i maj 2007.

Programmets genomförandetakt har varit lägre än planerad. En viktig orsak är komplexiteten i reformer som berör många olika aktörer inom såväl offentlig som privat sektor. Ett framgångsrikt genomförande kommer enligt Sidas (och andra givares) bedömning att kräva ett starkare

engagemang än vad som hittills varit fallet på politiska nivå i Tanzania. Skr. 2008/09:189
Även om vissa positiva resultat har uppnåtts, kommer det att ta tid innan t.ex. lagstiftningsåtgärderna får tydliga effekter på Tanzanias investeringsklimat och tillväxt.

5.4.3 Bedömning

Möjligheterna att globalt uppnå millenniemålet om halverad inkomstfattigdom till 2015 har hittills bedömts som goda. Samtidigt försämrats förutsättningarna för många utvecklingsländer av faktorer som naturkatastrofer, stigande matpriser, interna och externa konflikter. Den globala finansiella krisen riskerar att leda till ekonomisk tillbakagång i många utvecklingsländer.

Insatsexemplet ovan visar hur konkreta resultat kan uppnås genom utvecklingssamarbete inom olika områden och på olika nivåer. Resultatkedjor har dokumenterats som tydliggör hur insatserna bidragit till att skapa bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt och minskad inkomstfattigdom. De svenska insatserna utgör samtidigt pusselbitar i de samlade utvecklingsansträngningar som görs av samarbetsländerna och andra givare. Det är därför inte möjligt att utvärdera hur just det svenska biståndet har bidragit till de positiva trender som noterats i samarbetsländerna avseende ekonomisk tillväxt, investeringsklimat etc.

De erfarenheter som illustreras i insatsexemplet visar att ekonomiska utvecklingsprocesser är tidskrävande och komplexa och ställer stora krav på uthållighet och flexibilitet i utvecklingssamarbetet. Sverige behöver ha beredskap och kapacitet att rikta insatser mot den eller de nivåer och de områden som bedöms som mest strategiska givet varje samarbetslands specifika förutsättningar för ekonomisk tillväxt.

Behovet av anpassning till nya förutsättningar har blivit särskilt påtagligt i och med eskaleringen av den globala finansiella krisen under hösten 2008. Risker bedöms vara stora att krisen får allvarliga konsekvenser för många fattiga länder, vilket kan motivera särskilda insatser för att minska samarbetsländernas ekonomiska och sociala sårbarhet. Insatser som främjar långsiktig ekonomisk tillväxt är en nödvändig förutsättning för att varaktigt minska fattigdomen.

5.5 Säkerhet och utveckling

Sviktande stater, konflikter och postkonfliktsituationer är en stor utmaning för utvecklingssamarbetet. Under de senaste 15 åren har 80 procent av världens 20 fattigaste länder genomlidit väpnad konflikt. En tredjedel av världens fattiga lever i stater där politisk vilja eller kapacitet att säkerställa grundläggande samhällsfunktioner för fattigdomsbekämpning och utveckling saknas. Över hälften av Sveriges samarbetsländer är sådana stater. I dessa länder är genomförandet av millenniemålen som mest problematiskt.

Våldsamma konflikter uppstår inte av tillfälligheter. Bakomliggande orsaker går att identifiera och finns ofta latenta i samhällsutvecklingen. Insatser för att förändra attityder och främja förutsättningar för dialog,

förhandling och fredlig konfliktlösning är därför viktiga. Latenta konfliktfaktorer kan bidra till våldsam konflikt i samband med systematiska kränkningar av de mänskliga rättigheterna, politiska val eller vid plötsliga samhällschocker som naturkatastrofer eller en konjunkturedgång. Den globala finansiella krisen, förändringar i livsmedelspriser samt klimatförändringarnas konsekvenser innebär därför en ökad risk för konflikter. Många av de länder som betraktas som sviktande stater förutspås drabbas värst av klimatförändringarna.

Antalet väpnade konflikter har dock minskat under senare år. Denna positiva trend medför ökade möjligheter att stödja fredsprocesser. I avstannade eller avslutade väpnade konflikter kvarstår underliggande konfliktorsaker och risken för återfall i väpnad konflikt är stor. Forskning visar att omkring hälften av alla inledda fredsprocesser havererar inom fem år, bl.a. beroende på att reformer och utveckling uteblivit. Det är därför särskilt viktigt att arbeta förebyggande i den mån det går och bidra till bl.a. fredsbyggande för att stabilisera den sköra situationen som uppstår då en konflikt avslutats.

5.5.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

År 2008 användes cirka 800 miljoner kronor av det bilaterala biståndet genom Sida till insatser vars huvudsyfte var att främja fred och säkerhet. 23 procent användes för regionala och globala insatser, 8 procent gick till länder där Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete och 58 procent gick till konflikt- och postkonfliktländer. Afghanistan var det land som fick mest direkt stöd. Ytterligare cirka 2,1 miljarder kronor användes för insatser vars delmål var att främja fred och säkerhet.

Diagram 5.9 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, säkerhet och utveckling

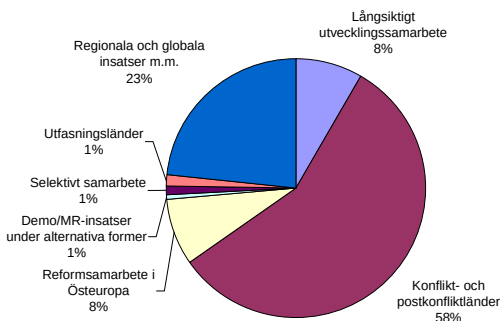
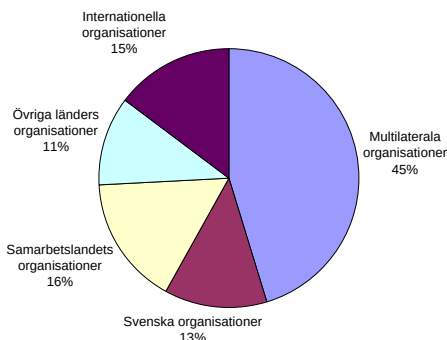


Diagram 5.10 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, säkerhet och utveckling

Skr. 2008/09:189



Utöver det bilaterala biståndet genom Sida kanaliseras medel för att främja fred och säkerhet genom Utrikesdepartementet. Detta sker främst genom stöd till FN-organ.

I den freds- och säkerhetsfrämjande verksamheten arbetar Sverige bl.a. genom främjande av dialog, säkerhet, strukturell stabilitet och med genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Dessa insatser kan sättas in under väpnade konflikters olika faser och inriktas på olika gruppers specifika behov, intressen och möjligheter.

Sveriges politik för global utveckling, OECD/DAC:s riktlinjer för konfliktförebyggande och fredsfrämjande utvecklingssamarbete samt principerna för internationellt engagemang i sviktande stater och gott humanitärt givarskap utgör utgångspunkter för det svenska arbetet. Hänsyn ska också tas till den svenska politiken som slås fast i den nationella strategin för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (Skr. 2007/08:51) och Sveriges handlingsplan för genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet (regeringsbeslut 2009-02-19). Sverige ger också stöd till FN:s fredsbyggande kommission som skapats för att överbrygga konflikthantering och mer långsiktiga utvecklingsinsatser och därmed undvika återfall i konflikt.

För att säkerställa att utvecklingssamarbetet inte negativt påverkar latent eller pågående konflikter krävs ett konfliktkänsligt förhållningssätt. Genom s.k. konfliktanalyser identifierar, genomför och följer Sverige upp åtgärder för att anpassa utvecklingssamarbetet så att det inte får en negativ inverkan på konfliktodynamiken i samarbetslandet. Konfliktanalyser integreras i de fattigdomsanalyser som utgör underlag för samarbetsstrategier. Konfliktkänslighet har bl.a. integrerats i modellen för integrerad ekonomisk analys. Metoder för konfliktkänslighet i budget- och budgetsektorstöd är under utveckling.

Sverige har ett omfattande och ökande konfliktförebyggande och fredsfrämjande engagemang. Afghanistan, Sudan, de palestinska områdena, Demokratiska republiken Kongo, Somalia och Irak är största mottagare.

Multilaterala organisationer dominerar som kanal. Detta beror främst på att humanitärt bistånd oftast kanaliseras genom dessa organisationer. Medel kanaliseras även via speciellt upprättade gemensamma fonder där multilaterala organisationer har ansvar för genomförandet. Förutsättningarna för att kanalisera medel genom samarbetsländernas organisationer är små i konflikt- och postkonfliktländer då brist på kapacitet och strukturer är utmärkande.

Projektstöd dominerar som biståndsform. Den främsta anledningen är ett stort behov av snabba och flexibla insatser i den speciella kontexten. Ökade ansträngningar av alla aktörer bör göras för att utveckla gemensamma programansatser inom området.

Biståndet måste präglas av flexibilitet och snabbhet för att kunna ta till vara på de möjligheter som uppstår. Givare behöver också vara beredda att ta en större risk, eftersom konflikt- och postkonfliktsituationer ofta är mer föränderliga än andra situationer. Det kan också vara nödvändigt att snabbt kunna bidra till mer kortsiktiga biståndsinsatser för att säkra fredsuppgörelser och stabiliteten och för att kunna tillmötesgå de mest akuta behoven av säkerhet samt påvisa att fredlig utveckling lönar sig. Ofta saknas regeringsstrukturer, nationella strategier och institutioner. Mottagarlandets kapacitet att ta emot bistånd är ofta låg. Insatser kan därför behöva vara riktade, kortsiktiga och i projektform. Det medför att det ibland kan vara svårt att mäta de långsiktiga effekterna av det konfliktrelaterade biståndet.

Forskning och givarländer har uppmärksammat en problembild bestående av kortsiktiga och splittrade projektansatser, låga biståndsnivåer samt bristande samordning. Sverige, liksom andra givare, bör därför i den mån det är möjligt även fortsättningsvis stödja långsiktiga program för statsbyggnad och en mer effektiv hantering av övergången från humanitära insatser till utveckling genom tydligare stöd till konflikthantering och återuppbyggnad. För att underlätta samordningen av insatser väljer Sverige ofta att bidra och försöka påverka genom multilaterala kanaler. FN:s fredsbyggande fond är ett bra exempel på hur givarsamfundet kan samordna sig. Sverige är största givare till fonden som snabbt har fått betydelse för finansiering av återuppbyggnadsinsatser.

5.5.2 Resultat av ett urval insatser

Nedan redovisas resultat från ett urval insatser i det svenska bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet inom området säkerhet och utveckling.

Demobilisering och återintegrering av f.d. stridande i Afrika

Sverige har sedan 2002 varit engagerat i ett program för demobilisering och återintegrering för Stora sjöregionen (Multi-Country Demobilisation and Reintegration Program, MDRP). Sida har bidragit med totalt 60 miljoner kronor till programmet. Den totala kostnaden för programmet uppgår till 500 miljoner dollar. Programmets mål är att demobilisera och integrera f.d. stridande genom en enhetlig, regional ansats. Programmet

genomförs i Världsbankens regi och omfattar Angola, Burundi, Centralafrikanska republiken, Demokratiska republiken Kongo, Republiken Kongo, Rwanda och Uganda. Efter inledande svårigheter har programmet de senaste åren visat på tydliga resultat, bl.a. att: Skr. 2008/09:189

- över 75 procent av totalt 410 000 stridande har demobiliserats, av dessa har 45 procent återanpassats i samhället
- programmet successivt har byggt upp nationell kapacitet. Från mitten av 2009 kommer det regionala programmet att helt ersättas av nationella program.

Avväpning, demobilisering och återintegrering av f.d. stridande utgör en central del i fredsprocesser och är en förutsättning för demokratisk utveckling i en postkonfliktsituation. Genom att återanpassa f.d. stridande i samhället skapas förutsättningar för dessa människor att skapa sig nya försörjningsmöjligheter och en civil identitet. Nationella program skapar ytterligare förutsättningar för att tillvarata MDRP:s kopplingar till säkerhetssystemreformer i det specifika landet.

Minhantering i Irak

Sverige har undertecknat Ottawakonventionen och därigenom förbundit sig att stödja andra staters minhanteringsinsatser. Mines Advisory Group har sedan 2006 genomfört minhantering i Irak med svenskt finansiellt stöd om 24,6 miljoner kronor. Totalkostnaden för programmet uppgår till 218 miljoner kronor. Insatsen har bl.a. resulterat i att:

- en yta på 650 856 kvadratmeter i norra Irak har röjts från minor och explosiva lämningar.

Minor, oexploderad ammunition och otillåten spridning och användning av handeldvapen och lätta vapen är både ett säkerhetsmässigt och humanitärt hot och ett hinder för utveckling. Resultatet från insatsen i Irak har bidragit till ekonomisk återhämtning och utveckling genom förbättrade förutsättningar för återuppbyggnad av infrastruktur samt tillträde till vägar och mark för jordbruk, boskap och fiske.

Program för rättssäkerhet i Sudan

UNDP driver ett rättssäkerhetsprogram i Sudan med målet att öka skyddet för utsatta grupper genom rättsstöd vid övergrepp och utbildning om mänskliga rättigheter. Under en tolv månaders period 2007–2008 uppgick Sidas kostnader till 5,6 miljoner kronor. Sida var ensam givare. Verksamheten har bl.a. bidragit till att:

- domstolar har etablerats och 60 domare har vidareutbildats. Sju centra för rättsstöd har etablerats i Darfur. Resultat påvisas i form av verksställda domar, bl.a. ett antal uppmärksammade fall som involverat polis.

Säkerhetssektorn utgör en central del i ett fungerande samhälle förutsatt att den respekterar de mänskliga rättigheterna, står under demokratisk kontroll och insyn samt tjänar samhällets syften. UNDP:s program har genom sitt stöd bidragit till att bryta den negativa vålds- och krigskultur som präglar Darfur.

Sida har genom Unifem sedan våren 2006 verkat för att stärka kvinnors deltagande i fredsprocessen för Darfur. Sidas kostnader 2006–2008 har uppgått till 10 miljoner kronor av en totalkostnad på 7,8 miljoner dollar. Programmet har bl.a. resulterat i att:

- kvinnliga ledamöter i det nationella parlamentet har etablerat organisationerna Sudanese Women's Parliamentary Caucus samt Southern Sudan Women's Parliamentary Forum i södra Sudan. Organisationerna arbetar främst med att delta i utvecklandet av regeringsstrukturer och den nya konstitutionen.
- ett nationellt nätverk för att arbeta mot könsrelaterat våld har skapats
- polisutbildningen i södra Sudan numera innehåller utbildning om kvinnors mänskliga rättigheter och mottagningsenheter för kvinnor och barn har inrättats på polisstationerna.

Resultaten skapar förutsättningar för en demokratisk utveckling i hela Sudan och underlättar fredsavtalets genomförande. Programmet har exempelvis bidragit till att södra Sudans regering har antagit en policy om kvinnors skydd och tillgång till rättvisa.

Program för en sannings- och försoningsprocess i Uganda

Sverige bidrar till ett program för en sannings- och försoningsprocess i Uganda (Refugee Law Project vid Makerere-universitetet). Programmet har som mål att genom forskning, debatter och institutionsutveckling skapa förutsättningar för en ugandisk sannings- och försoningsprocess. Sidas kostnad för insatsen uppgick till 2 miljoner kronor under 2007–2008. Sida var ensam givare. Programmet har bl.a. resulterat i:

- ett lagförslag om försoning genom formella och informella mekanismer för sanning, ansvarstagande och ansvarsutkrävande.

Som ett led i att bygga upp ett demokratiskt och rättssäkert samhälle efter en konflikt genomförs ofta sannings- och försoningsinsatser. Här finns en utmanande balansgång mellan att ställa förövare till svars för brott begångna under konflikten och behovet av att nå en fredlig lösning. En nationell sannings- och försoningsprocess i Uganda skapar förutsättningar för drabbade människor att kunna gå vidare och därmed finna sätt att skapa sina egna liv och få verktyg till att lösa eventuella konflikter.

5.5.3 Bedömning

Som redovisningen ovan visar har Sverige bidragit med konkreta resultat inom en rad olika områden av betydelse för säkerhet och utveckling. Sviktande stater, våldsamma konflikter och postkonfliktsituationer identifieras som en central utmaning för framtidens utvecklingssamarbete. Pågående fredsprocesser kräver ett fördjupat engagemang för att säkerställa resultat. Klimatförändringarna, migrationsströmmar, effekter av den globala finanskrisen och ökade

livsmedelspriser innebär påfrestningar för redan svaga stater och bidrar till en ökad konfliktrisk. Ett tydligt engagemang samt flexibla och långsiktiga investeringar krävs för en effektiv konflikthantering och för ett konfliktförebyggande arbete.

Skr. 2008/09:189

Sverige har ett omfattande engagemang inom fred och säkerhet, både vad gäller direkta insatser, internationellt påverkansarbete och i arbetet med att göra utvecklingssamarbetet konfliktkänsligt. Resultat återfinns ofta på en aggregerad nivå till följd av samfinansiering eller på grund av att insatsen utgör en del av en bredare ansats. Resultatredovisningen av bidrag i sviktande situationer ställer särskilda krav på såväl Sverige som andra givarländer, då den i viss mån skiljer sig från det mer långsiktiga utvecklingssamarbetet. Sverige och det internationella samfundet arbetar därför med att ytterligare utveckla resultatuppföljningen inom området.

Flexibilitet och snabbhet är viktiga förutsättningar för att ta vara på möjligheter som uppstår i konfliktsituationer. Detta tenderar dock att medföra splittring och kortsiktighet. Ökade ansträngningar bör därför göras för att utveckla mer långsiktiga reformprogram tillsammans med andra aktörer.

5.6 Social utveckling och trygghet

Den globala hälsan och utbildningsnivån i världen har förbättrats avsevärt under de senaste decennierna. Det är en positiv utveckling som dock inte kommit alla till del. Det finns fortfarande stora, till och med växande, skillnader både mellan och inom länder.

FN:s millenniemålsrapport från 2008 visar en tydlig förbättring vad gäller det fjärde millenniemålet om att minska barnadödligheten. Dödligheten bland barn till följd av mässlingen har exempelvis minskat signifikant mellan 2000 och 2008, från 750 000 till 250 000 barn per år. 80 procent av alla barn i utvecklingsländerna får idag vaccination mot mässlingen. Det sjätte millenniemålet om bekämpning av hiv och aids, malaria och andra sjukdomar visar också på förbättringar om än mer blygsamma. Hiv-prevalensen på global nivå har stabiliserats, men i många länder utanför Afrika ökar antalet nysmittade stadigt. I Afrika söder om Sahara fortsätter hiv-prevalensen hos framför allt unga kvinnor att vara märkbart högre än hos unga män. De senaste åren har stora framsteg skett avseende det andra millenniemålet om alla barns rätt till utbildning, liksom för flera av de sex målen om utbildning för alla. I princip ingen förbättring har dock skett vad gäller resultaten för det femte millenniemålet om förbättrad mödr hälsa. Mödradödligheten har minskat med en procent sedan 1990 och då endast i medelinkomstländer. Detta kan bl.a. knytas samman med de problem avseende kvinnors ställning och egenmakt som redovisats tidigare. Den höga mödradödligheten innebär stora konsekvenser för den sociala och ekonomiska tryggheten och utvecklingen i familjer, i det lokala samhället och nationellt.

År 2008 användes cirka 2,8 miljarder kronor av det bilaterala biståndet genom Sida till insatser inom området social utveckling. I området social utveckling ingår sektorerna hälsa och utbildning. 42 procent användes för regionala och globala insatser, 28 procent gick till länder där Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete och 11 procent gick till konflikt- och postkonfliktländer. Bangladesh var det land som fick mest direkt stöd.

Diagram 5.11 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, social utveckling och trygghet

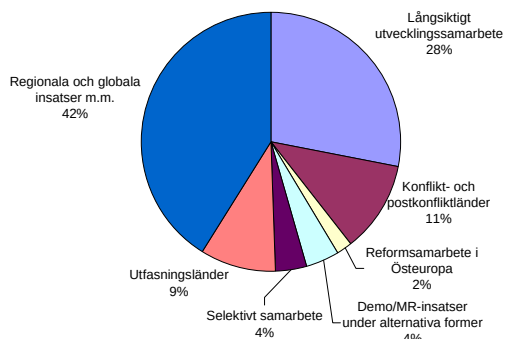


Diagram 5.12 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, social utveckling och trygghet



Utöver det bilaterala biståndet genom Sida kanaliseras medel för att främja insatser inom området genom Utrikesdepartementet. Detta sker främst genom stöd till UNFPA, Världshälsoorganisationen (World Health Organisation, WHO) och FN:s gemensamma program mot hiv och aids (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS, UNAIDS).

Biståndet med inriktning på social utveckling och trygghet sker genom stöd till insatser på bilateral, regional och global nivå. Stöden ska ses som komplementära och innefattar allt från stöd till regeringar för

genomförandet av nationella planer till stöd till det civila samhället och olika FN-organ. Skr. 2008/09:189

Nästan en fjärdedel av biståndet inom området social utveckling och trygghet sker i form av programstöd. En stor del projektstöd återstår framförallt inom hälsosektorn, samtidigt som samarbetet inom hälso- och utbildningsområdet i många samarbetsländer sker i programstödsliknande former, sektorbudgetstöd eller generellt budgetstöd. I Bangladesh, Rwanda och Tanzania sker samarbetet i utbildningssektorn, i Bangladesh, Uganda och Zambia i hälsosektorn.

Då en allt större del av arbetet på landnivå drivs mot sektorprogramstöd och sektorbudgetstöd blir den strategiska dialogen som en del av påverkansarbetet allt viktigare.

De multilaterala organisationerna utgör den enskilt största kanalen för biståndet inom området. För att kunna driva frågor som inte tydligt inkluderas i nationella planer och strategier för fattigdomsminskning har ett nödvändigt angreppssätt varit att ge kompletterande stöd till det civila samhällets aktörer såväl i Sverige som i samarbetsländerna.

För att möta de globala hoten mot människors hälsa krävs både åtgärder som hanterar de grundläggande orsakerna till ohälsa och för tidig död samt åtgärder som främjar hälsa. En del av dessa åtgärder ligger utanför hälso- och sjukvården och handlar t.ex. om att bekämpa fattigdom och skapa goda villkor för flickor och pojkar att växa upp, säkra tillgång till utbildning, goda arbetsvillkor samt en hållbar stads- och boendemiljö. Hälsa utgör en central del i utvecklingspolitiken. Globalt har insikten om vikten av att arbeta hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande vuxit sig allt starkare under de senaste årtiondena. Sverige har deltagit i detta arbete, bl.a. genom att koppla hälsa till mänskliga rättigheter samt genom att göra hälsa till en angelägenhet för samtliga sektorer.

Hiv och aids utgör en central prioritering i Sveriges internationella arbete. Regeringen beslutade i november 2008 om en ny policy för Sveriges internationella agerande på hiv- och aidsområdet. Policyn, som ska omsättas i strategier för samarbetet med länder, regioner och organisationer, utgör ett ramverk för Sveriges arbete vad gäller internationell policyutveckling och normativ verksamhet. I policyn slås fast att Sveriges internationella arbete på hiv- och aidsområdet, i enlighet med svenska prioriteringar för biståndet, ska genomsyras av ett krav på stärkt respekt för de mänskliga rättigheterna och ökad jämställdhet. Genom antagandet av denna policy har regeringen skapat ökade möjligheter för en effektiv svensk respons på den globala hiv- och aidsepidemin.

Sveriges engagemang i UNAIDS har fokuserat på strukturella frågor som finansiering och styrning av verksamheten liksom verksamhetens inriktning. Vikten av ett mer effektivt förebyggande arbete är den fråga Sverige starkast betonat under senare år. Detta arbete börjar nu ge resultat, dels genom att UNAIDS ledning i ökad grad instämmer i kravet på ökade insatser för förebyggande, men också genom ett ökat internationellt stöd för denna ansats.

Ett effektivt förebyggande arbete kräver även insatser för att nå de bakomliggande orsakerna till hiv och aids. Kravet på ökad jämställdhet

är en av de mest centrala delarna i detta arbete. Jämställdhet lyftes särskilt fram under det svenska ordförandeskapet i UNAIDS 2006–2007.

Icke-smittsamma sjukdomar, t.ex. hjärt- och kärlsjukdomar, cancer och psykisk ohälsa, utgör idag cirka 60 procent av den globala sjukdomsbördan och andelen ökar stadigt. Denna typ av sjukdomar dominerar i samtliga världsdelar utom Afrika söder om Sahara, men en tydlig ökning noteras även där. Icke-smittsamma sjukdomar utgör ett särskilt stort problem för utvecklingsländer eftersom deras resurser är begränsade och de svaga hälsosystemen redan hårt belastade. Det är dessutom en särskild utmaning för utvecklingsländer att hantera den dubbla sjukdomsbörda som smittsamma sjukdomar och icke-smittsamma sjukdomar tillsammans ger upphov till. WHO har antagit en strategi för att förebygga och kontrollera icke-smittsamma sjukdomar. Sverige har varit pådrivande i detta arbete.

Sverige bidrar till att öka kvaliteten på och tillgången till undervisning genom stöd till bl.a. Unicefs och FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kulturs program för att uppnå Utbildning för alla.

5.6.2 Resultat av ett urval insatser

Nedan redovisas resultat från ett urval insatser i det svenska bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet inom området social utveckling och trygghet.

Flickors utbildning i Afghanistan

Sverige har bidragit till Unicefs program för primärutbildning och jämställdhet under perioden 2006–2008. Programmets mål är att öka flickors tillgång till utbildning, särskilt på landsbygden. Det svenska stödet under perioden uppgick till cirka 180 miljoner kronor. Unicefs totala budget för programmet uppgick till 37 miljoner dollar för samma period. Från januari till juni 2008 har programmet bl.a. bidragit till att:

- 1,7 miljoner flickor har skrivits in i grundskolan
- 5 miljoner grundskolebarn i samtliga primärskolor har försetts med läromedel
- över 20 000 kvinnliga lärare från 11 provinser har fått utbildning i pedagogik och ledarskap i klassrummet
- 224 000 kvinnor har deltagit i läs- och skrivträning.

En fungerande utbildningssektor där flickor har möjlighet att delta i undervisningen är en förutsättning för en demokratisk utveckling. Unicef arbetar för att sätta flickors deltagande i undervisning på agendan för att på så vis erbjuda utbildningsmöjligheter till flickor och marginaliserade grupper. Unicefs insatser i sektorn är därför strategiskt viktiga. Afghanistans regering har inte prioriterat kvinnors läs- och skrivkunnighet trots att det finns ett stort uttalat behov av sådan träning i landet. Även på det området behövs Unicefs insatser.

Sveriges stöd till sektorprogrammet för utbildning i Bangladesh uppgick under perioden 2004–2008 till 173,9 miljoner kronor. Landets totala budget för utbildningssektorn uppgår till 1,8 miljarder dollar för budgetåret 2008–2009. Målen med programmet är att öka inskrivningen i utbildningssektorn och minska ojämlikhet samtidigt som man strävar efter att öka kvaliteten på utbildningen. Under perioden 2005–2007 har programmet bl.a. resulterat i att:

- inskrivningen av elever vid rätt ålder har ökat från 87 till 91 procent
- storleken på klasserna har minskat från 54 till 49 elever
- antalet elever med funktionsnedsättning inskrivna i grundskolan har ökat med 17 procent från 45 000 till 53 000
- lika många flickor som pojkar går i skolan både på primär- och sekundärnivå.

Fokus på att inkludera grupper som tidigare inte gått i skolan har lett till stora förbättringar vad gäller inskrivning och deltagande. Sektorprogrammet för utbildning i Bangladesh har följts upp genom närstudier där fattiga kvinnor och män ges möjlighet att berätta om sin vardag, sina problem och på vilket sätt utbildningsprogrammet har medfört förbättringar i deras liv. Närstudier på bynivå som komplement till sektordialogen har rönt uppmärksamhet både inom och utanför Bangladesh, som ett effektivt och innovativt sätt att fånga upp fattiga människors egna perspektiv på fattigdom och utveckling.

Stöd till Zanzibars utbildningssektor

Sverige bidrar till Zanzibars utbildningssektor vars mål är att öka antalet klassrum för att i sin tur möta ökningen av antalet elever i primärskolan, att utveckla en utbildningspolicy och ett utvecklingsprogram för hela utbildningssektorn samt att öka kompetensen och kapaciteten inom sektorn. Sveriges kostnader uppgick 2003–2008 till 44 miljoner kronor. Totalkostnad för utbildningssektorn uppgick under samma period till knappt 10 miljarder kronor. Bland resultaten 2003–2008 kan nämnas att:

- en ny policy för utbildningssektorn är klar och det första sektorprogrammet är nästan färdigutvecklat
- andelen barn som skrivs in i grundskolan (antalet inskrivna barn i förhållande till det totala antalet barn i relevant åldersgrupp, s.k. bruttoinskrivning) har ökat från cirka 65 procent 1990 till över 100 procent 2006, 2007 och 2008. Inskrivning vid rätt ålder (s.k. nettoinskrivning) har ökat från 43 procent 1990 till 84 procent 2007
- drygt 700 klassrum med skolbänkar och en ny ministeriebyggnad har byggts och tagits i bruk
- ett flertal personer har genomgått kompetensutveckling inom utbildningsstatistik. En hög tjänsteman har slutfört sin doktorsexamen i pedagogik vid universitetet i Bristol.

Enligt en utvärdering som genomfördes 2007 har det svenska stödet varit välriktat och haft en positiv inverkan på sektorn, särskilt vad gäller

färdigställandet av klassrum. Processen att utveckla en ny policy och ett nytt sektorprogram har varit långsam men har hela tiden rört sig framåt och utvecklingen av sektorprogrammet är nu inne i en slutfas.

Skr. 2008/09:189

Stärkt kapacitet hos parlamentariker i södra Afrika

Svenskt stöd har utgått till Södra Afrikas utvecklingsgemenskaps parlamentariska forum (Southern African Development Community Parliamentary Forum, SADC PF). Målet för programmet är att stärka kapaciteten hos parlamentariker att fullgöra sin uppgift vad gäller tillsyn och lagstiftning för att stävja hiv- och aidsepidemin i SADC-länderna. Sidas kostnad 2008 uppgick till 10 miljoner kronor. UNAIDS och institutet National Democratic Institute for International Affairs bidrar med tekniskt stöd. Följande resultat kan redovisas.

- I en konsultativ process med parlamentariker, forskare, juridiska experter och aktivister presenterades ett utkast till en regional modell av en hiv- och aidslag vid ett möte i Tanzania där införandet av lagen godkändes. Lagmodellen har 2008 godkänts av SADC:s policyinstans, och parlamentariker har rekommenderat att modellen ska omsättas i nationella lagar. Denna process inleddes i Moçambique 2008.

Stödet till SADC PF ligger i linje med Sveriges ambition att stärka samarbetet med regionala samarbetsorganisationer. Modellen för hiv- och aidslagen förutsets få stort inflytande i SADC-länderna, genom att ta upp viktiga men nationellt känsliga aspekter av epidemin. Stärkande av lagsystem syftar till att ge skydd åt de mest utsatta, ofta liktydigt med de fattigaste invånarna.

Hälsosektorn i Nicaragua

Sveriges stöd till hälsosektorn i Nicaragua är inriktat på ökad tillgång till och förbättrad kvalitet på hälso- och sjukvård för fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar, med fokus på mödra- och barnadödlighet samt sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Hälsoministeriet i Nicaragua har minskad mödradödlighet som ett av sina högst prioriterade mål. Sidas stöd till hälsosektorn i Nicaragua uppgick 2008 till 57 miljoner kronor. De viktigaste resultaten är bl.a. att:

- födelsetalen har minskat från 3,3 till 2,7 barn per kvinna under perioden 2001–2007
- 500 barnmorskor har utbildats sedan 2005
- en viss tendens kan skönjas vad gäller minskad mödradödlighet. Mödradödligheten har dock ökat i de områden som inte har prioriterats av regeringen.

Genom stöd genom enskilda organisationer bidrar flera insatser direkt till att stärka kvinnors rättigheter och till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Sverige har etablerat en hög och synlig profil i dialogen kring mänskliga rättigheter generellt, men i synnerhet vad gäller sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter och förbudet mot abort med hänsyn till fara för moderns hälsa eller liv.

Den delvis positiva utvecklingen avseende flera av millenniemålen, t.ex. minskad barnadödlighet, kan i vissa fall tillskrivas ökad biståndsfinansiering för hälsa och utbildning men ofta också en generell fattigdomsminskning som har haft positiv effekt på människors hälsa. Området flickors utbildning har inte utvecklats lika positivt och inom området mödradödlighet har i princip ingen utveckling skett på nästan 20 år. Detta kan delvis förklaras av bristande inhemsk och extern finansiering, men också av ojämlika och odemokratiska maktstrukturer som ofta särskilt drabbar kvinnor och flickor. För Sveriges del innebär detta att fokus bör skärpas på kopplingar mellan olika arbetsområden, inte minst mellan de sociala sektorerna och demokrati och jämställdhet.

Det svenska utvecklingssamarbetet med inriktning på social utveckling och trygghet står inför nya och stora utmaningar. Nya krav på ansvarsfördelning och roller ställs i takt med nya kapitalstarka privata initiativ men också med nya givarländer som Brasilien, Indien och Kina. Strategisk dialog och påverkansarbete behöver stärkas på global, regional och nationell nivå. Denna utveckling tydliggör också vikten av att nära följa hur den nationella nivån påverkas av det som sker på den regionala och globala nivån. Dialogen och påverkansarbetet behöver följas upp och analyseras.

Inom hälsoområdet har Sverige spelat en viktig roll på global och regional nivå vad gäller sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter med fokus på ungdomar, till exempel vad gäller preventivmedel, säkra aborter, prevention av hiv och smittsamma sjukdomar. Sverige har bidragit till en ökad prioritering och koordinering av preventionsarbetet inom hiv, ökad integrering av sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter och prevention av hiv i allt bistånd samt att mäns och pojkars roll inom hiv- och aidsproblematiken uppmärksammas.

Erfarenheter från utbildningsområdet visar att fokuserad dialog tillsammans med stöd riktat till särskilt utsatta grupper, utbildningens utformning och innehåll liksom effekterna av ökad utbildning i sig (rättigheter i och genom utbildning), ger resultat i form av ökad inskrivning och ökat deltagande av exempelvis flickor och barn med funktionsnedsättning.

En lärdom från det globala engagemanget är att Sverige, trots ett förhållandevis litet utbildningssamarbete, har möjlighet att påverka de diskussioner som förs på global nivå. Bland annat drivs ett tydligt och aktivt påverkansarbete inom strategiskt viktiga men underförsörjda och ofta kontroversiella områden som jämställdhet, inkluderande utbildning och demokrati.

I exempen ovan illustreras hur Sverige inom området social utveckling och trygghet riktar särskild uppmärksamhet åt de mest utsatta grupperna. Detta innebär att lika rättigheter till utbildning och hälsa för flickor, pojkar, kvinnor och män beaktas i alla insatser och program och i dialogen kring nationella sektorplaner och strategier för fattigdomsminskning. Inom utbildningssektorn sker detta genom att främja inkluderande undervisning, en strategi utformad för att bidra till att länderna kan nå millenniemålen och de internationella målen om utbildning för alla. Inom hälsosektorn ges stöd till utvecklingen av

nationella hälsosystem och genomförandet av nationella hälsoplaner i syfte att öka tillgången till hälso- och sjukvård, preventiv och kurativ, genom rättvisa inkluderande hälsosystem. Kompletterande strategiskt stöd till civila samhällets aktörer är nödvändigt för att stödja en demokratisk utveckling. Skr. 2008/09:189

5.7 Forskningssamarbete

Investeringar i forskning bidrar på flera sätt till ekonomisk tillväxt. Akademisk forskning ökar kapaciteten att lösa vetenskapliga och tekniska problem och skapar nya instrument och metoder. Forskningen bidrar till högre kvalitet i utbildningen av studenter och därmed till att kunskapsnivån hos arbetskraften totalt sett höjs.

Sedan 1990-talet har stora satsningar på forskning genomförts inom hela den industrialiserade världen, liksom i medelinkomstländer i Asien (inklusive Indien och Kina). Under senare år har också satsningar på forskning genomförts i delar av Latinamerika. Såväl offentliga medel som privata medel från näringslivet ingår i satsningarna. Undantaget utgörs av flertalet länder i Afrika där varken offentlig eller privat sektor avsätter resurser för forskning och innovation. Detta innebär att merparten av forskningen i Sveriges samarbetsländer finansieras av bilaterala, regionala eller internationella givare och att prioriteringar av forskningens innehåll, utformning och genomförande bestäms av dessa organisationer.

Under senare år har investeringar i låginkomstländernas egna forsknings- och innovationssystem kommit att uppfattats som relevant för social och ekonomisk utveckling. Bland Sveriges samarbetsländer har Moçambique och Rwanda utarbetat nationella strategier för forskning och innovation och i Etiopien, Tanzania och Uganda är sådana under utveckling.

Många års satsningar på grundutbildning gör att allt fler ungdomar efterfrågar högre utbildning i sina hemländer. För närvarande möts denna efterfrågan med vare sig tillräcklig kapacitet eller kvalitet och universitetslärnarnas tid för forskning begränsas alltmer.

5.7.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

År 2008 användes cirka 1 miljard kronor av det bilaterala biståndet genom Sida till insatser inom området forskning. 65 procent användes för regionala och globala insatser, 23 procent gick till länder där Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete och 0,2 procent gick till konflikt- och postkonfliktländer. Moçambique var det land som fick mest direkt stöd.

Diagram 5.13 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, forskningssamarbete

Skr. 2008/09:189

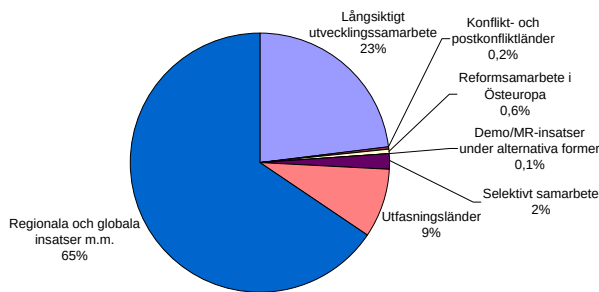
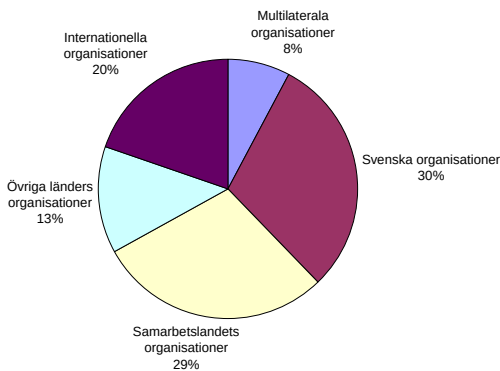


Diagram 5.14 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, forskningssamarbete



Det övergripande målet för det bilaterala forskningsstödet är att stärka ländernas förutsättningar att analysera, prioritera och besluta om den egna utvecklingen.

Det svenska forskningsstödet utgår genom bilateralt stöd, stöd till regionala eller internationella organisationer och Sidas program för svensk utvecklingsforskning. Det bilaterala stödet utgår från övertygelsen att fattigdomsbekämpningen i samarbetsländerna gagnas när ländernas egen förmåga att generera kunskap ökar. En central lärdom av denna typ av stöd är att det bör utformas som långsiktigt programstöd (20–40 år), med syfte att stärka institutioners, fakulteters, universitets och forskningsråds förmåga att hantera forskning, framför att ge stöd till enskilda forskningsprojekt. En annan lärdom är att den modell som tillämpas för forskarutbildning som innebär att studenterna vistas delvis i hemlandet, delvis i Sverige för att genomföra sitt avhandlingsarbete är en kostnadseffektiv metod i jämförelse med när studenten vistas uteslutande i Sverige under arbetet. Dessutom bidrar modellen till att stärka forskningens relevans och användbarhet för samarbetslandet, öka

forskarnas internationella kontaktnät och minska risken för kompetensflykt (s.k. brain drain). Skr. 2008/09:189

Stöd till regionala och internationella organisationer och Sidas program för svensk utvecklingsforskning är inriktade på ämnesområden som rör FN:s millenniemål. Målet är att generera och sprida forskningsresultat av relevans för de ingående ländernas gemensamma och gränsöverskridande frågor, exempelvis inom områdena miljö och klimat, utvecklingsekonomi och smittsamma sjukdomar.

En ökning av stödet till Moçambique, från 32 miljoner kronor 2007 till 83 miljoner kronor 2008, är en direkt följd av det långsiktiga arbetet med att stärka universitetets forskningsadministration. En nedgång i stödet till Tanzania och Uganda förklaras delvis av trögheten i de administrativa systemen vid de universitet som ingår i samarbetet. Forskningsstödet till Afrika i sin helhet har ökat till följd av en medveten fokusering på regionen. Ökningen har delvis skett på bekostnad av stödet till internationella och regionala organisationer. Inom det bilaterala forskningssamarbetet tillfaller för närvarande ungefär hälften av stödet de svenska universiteten. Ambitionen är att en större andel av stödet ska användas i Sveriges samarbetsländer.

5.7.2 Resultat av ett urval insatser

Under 2008 har det bilaterala forskningssamarbetet med Moçambique, Sri Lanka och Vietnam utvärderats eller uppmärksammat som en följd av att det har pågått under 30 år. Nedan redovisas exempel på resultat från forskningssamarbetet med Moçambique och Vietnam samt stöd till en regional organisation.

Stöd till regionalt forskarkonsortium i Afrika

Sverige ger stöd till ett regionalt forskarkonsortium för policyforskning och forskarutbildning inom ekonomi i Afrika (African Economic Research Consortium, AERC). Drygt 23 universitet i 19 länder ingår i konsortiet. AERC:s årsbudget uppgår till omkring 92 miljoner kronor, varav Sidas stöd har uppgått till cirka 13,5 miljoner kronor per år. En halvtidsöversyn av AERC:s strategiska plan 2005–2010 genomfördes 2008. Bland resultaten av verksamheten kan nämnas att:

- riksbankscheferna i Kenya, Nigeria och Tanzania och den nuvarande finansministern i Nigeria har tidigare varit verksamma inom AERC
- av de 25 forskare som disputerat under de senaste två åren är 24 verksamma i Afrika och en har rekryterats av IMF
- AERC har samlat inflytelserika medlemmar från afrikanska regeringar till policydiskussioner.

AERC uppfyller väl de mål som har satts upp för stöd till regionala forskningsprogram, dvs. att generera och sprida forskningsresultat av relevans för deltagande länder. Den sammanfattande bedömningen är mycket positiv och framhåller att AERC borde utvidga sin forskarutbildning också till postkonfliktländer. AERC har framhållits

som en modell för forskarutbildning inom ekonomi i Afrika mot bakgrund av organisationens tillgång till såväl internationell som regional expertis och att utbildningen i jämförelse med andra är mycket kostnadseffektiv. Skr. 2008/09:189

Forskningsstöd till Moçambique

Det svenska forskningsstödet till Moçambique 1978–2008 uppgick till 497 miljoner kronor. Programmets mål har varit att höja kapaciteten och kvaliteten på forskning utförd vid Eduardo Mondlane-universitetet i Maputo. Stödet har bl.a. resulterat i:

- fler forskningslaboratorier, bibliotek och kvalificerad administrativ kapacitet
- att 190 forskare har disputerat jämfört med en total frånvaro av disputerade personer i hela landet när stödet inleddes 1978.

En utvärdering från 2003 visade att administrativa problem begränsade möjligheterna att expandera forskningssamarbetet. Problemen har åtgärdats genom förändringar i ledningen och stöd till administrativa reformer vid universitetet. Den långsiktiga svenska finansieringen av forskningen vid Eduardo Mondlane-universitetet har tillsammans med uthålligt engagemang från såväl landets forskare som de svenska samarbetsparterna varit avgörande för att forskningsresultaten nu kommer till användning inom verksamheter som byggnadskonstruktion, användning av vatten- respektive energiresurser och veterinärmedicin.

Forskningssamarbete med Vietnam

Sveriges forskningssamarbete med Vietnam har pågått sedan 1976. Det sammanlagda svenska forskningsstödet 1976–2006 uppgick till 300 miljoner kronor. Vietnam identifierade under början av 1990-talet tre forskningsområden som centrala för landets utveckling: hälsa, landsbygdsutveckling och bioteknik. Sveriges forskningssamarbete med Vietnam utvärderades 2007. Utvärderingen visar att stödet bl.a. har resulterat i att:

- forskningsförvaltningen har stärkts och en nationell forskningsfond har etablerats
- förmågan att hantera forskning på det nationella planet har stärkts
- ett 40-tal vietnamesiska forskare har disputerat.

Enligt utvärderingen har Sveriges stöd haft en större effekt än förväntat givet stödets relativt låga nivå. En uppföljande studie 2008 visar att samtliga forskare återfinns inom universitet, forskningsinstitut eller ministerier i Vietnam. Forskningsprogrammets resultat har bidragit och bidrar fortsatt till framtagandet av nationella policys för landsbygdsutveckling och hälsa. Forskningen har bl.a. bidragit till utveckling av snabbväxande träarter som används enligt den nationella policyn för återplantering av skog. Forskningen har också bidragit till spridning av nya jordbrukstekniker via jordbruksministeriets rådgivningssystem, nationell produktion av vaccin mot kolera,

5.7.3 Bedömning

Ett ökat intresse för forskning i Sveriges samarbetsländer och bland internationella givare har förbättrat förutsättningarna för ett samlat, systematiskt stöd till forskning och innovation. Resultaten av Sveriges bilaterala forskningsstöd till Vietnam illustrerar hur effektivt stöd kan tas tillvara i en policymiljö där samarbetslandet ser stödet som en del i den övergripande sociala och ekonomiska utvecklingen i landet. Även i frånvaro av en sådan miljö görs framsteg, vilket redovisats ovan för Moçambique. Sidas erfarenhet visar på att långsiktighet och uthållighet genom programstöd är viktigt för att förbättra samarbetsländernas förmåga att främja den egna forskningskapaciteten.

Brist på resurser i samarbetsländerna för såväl högre utbildning som forskning äventyrar dock fortfarande kvaliteten på båda verksamheterna, samtidigt som just dessa verksamheter är centrala för samarbetsländernas långsiktiga utveckling. Sida tar sig an denna utmaning genom särskilda satsningar för att på lokal nivå etablera forskarutbildning, vilket utöver att ge ökad forskningskapacitet förväntas öka tillgången på kvalificerade universitetslärare. Därutöver är stöd till nationella och regionala forskningsråd en central komponent för att öka ländernas ägarskap av strukturer för forskning, tillämpning av forskningsresultat och etablerande av program för innovationer.

Forskningsstödet till Moçambique och Vietnam uppfyller väl det övergripande målet för stödet. De former som valts för stödet, dvs. långsiktigt stöd till stärkande av kapaciteten på olika nivåer, forskarutbildning där studenter vistas delvis i hemlandet och delvis i Sverige och lokal forskarutbildning, är metoder lämpade för att nå detta mål.

6 Humanitärt bistånd

Målet för det humanitära biståndet är att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet i omedelbar anslutning till katastrofsituationer. Regeringens politik för humanitärt bistånd (Skr. 2004/05:52) utgör det grundläggande styrdokumentet för det humanitära biståndet och således även för Sidas nya strategi för humanitärt bistånd för perioden 2008–2010. Den samlade svenska humanitära biståndspolitikens vägleds av principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende.

Följderna av naturkatastrofer och konflikter blir allt allvarligare och omfattar fler och fler människor, vilket har medfört att de globala humanitära behoven har ökat. Den ökade urbaniseringen, tillsammans med naturkatastrofernas allt större antal och effekt, har lett till att de skador som katastroferna åstadkommer blivit påtagligt värre. Den överväldigande majoriteten naturkatastrofer under 2008 var

väderrelaterade, en tendens som förutses förstärkas med effekterna av klimatförändringarna. Även de stigande livsmedelspriserna har bidragit till en försämring av det humanitära läget.

Antalet flyktingar i världen som är i behov av skydd och stöd uppskattas idag till omkring 15 miljoner. Därtill kommer över 25 miljoner internflyktingar. Utdragna flyktingsituationer, upprätthållande av flyktingrätt samt skydd och stöd till internflyktingar utgör fortsatta utmaningar för utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet.

Även om antalet internationella konflikter generellt har minskat under de senaste åren har tidigare avstannade konflikter, som t.ex. i östra delen av Demokratiska republiken Kongo, Filippinerna och Georgien, flammats upp under 2008 och antalet lågintensiva konflikter ökar igen.

För att bättre kunna möta de ökade humanitära behoven krävs ökad satsning på samordning mellan givare. Därför har FN, internationella Rödakorsrörelsen och organisationer i det civila samhället fortsatt den pågående humanitära reformprocessen. Reformerna ska bidra till ökad humanitär kapacitet, förstärkt samordning vid katastrofinsatser, förbättrad finansiering samt förstärkt dialog mellan FN och organisationer utanför FN-systemet. FN:s organ för humanitär samordning (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA) har en central roll i detta arbete och Sverige har bidragit till att stärka OCHA:s förmåga och kapacitet såväl i fält som centralt.

Utvecklingen av det humanitära biståndet har fortsatt, både vad gäller finansiella och organisatoriska strukturer. De FN-ledda konsoliderade appellerna fortsätter att vara ett av de viktigaste verktygen för det internationella humanitära arbetet. Under 2008 lanserades 12 appeller med ett totalt belopp på 6,3 miljarder dollar och med en beräknad målgrupp på 25 miljoner människor. Sida bidrog med över 800 miljoner kronor till appellerna (ungefär 4,5 procent av det totala behovet och en tredjedel av Sidas totala humanitära bistånd).

Trenden att skapa gemensamma humanitära fonder på landnivå förvaltade av FN fortsätter. Fonderna i Sudan och Demokratiska republiken Kongo kompletterades under 2008 med en fond för Centralafrikanska republiken. Sverige är den tredje största givaren till dessa fonder, som i sin tur kanaliserar medel till hundratals projekt utförda av FN och organisationer i det civila samhället.

Givarna har visat ökat förtroende för den katastroffond (Central Emergency Response Fund, CERF) som OCHA administrerar och som har etablerats för att öka effektiviteten av humanitär finansiering. År 2008 bidrog 90 givare med totalt 429,4 miljoner dollar. Sverige var tredje största givare med 360 miljoner kronor. En utvärdering under 2008 visade att fonden inom loppet av bara två år har utvecklats till ett värdefullt och effektivt finansiellt instrument.

Den humanitära reformagendan innebär också förbättringar av samordningen i genomförandefasen, bl.a. genom att en huvudansvarig organisation utses med samordningsansvar för varje humanitär sektor. År 2008 hade 15 länder i kris, däribland Afghanistan, infört detta system. Andra framsteg under året är att UNHCR har tagit på sig ansvaret att agera som huvudansvarig humanitär organisation för skyddsfrågor i Darfur och att ett humanitärt landteam i de palestinska områdena har etablerats.

Det internationella initiativet för att förbättra agerandet och samordningen mellan humanitära givare, Gott humanitärt givarskap, har fortsatt under 2008. Sverige och USA var ordförande för initiativet under första delen av 2008.

Skr. 2008/09:189

Under 2008 rankades Sverige för andra året i rad på första plats i den oberoende utvärderings- och forskningsorganisationen Development Assistance Research Associates rankning över de 23 största humanitära givarna. Undersökningen syftar till att bedöma kvalitet och effektivitet i det humanitära biståndet.

I juni 2008 antog EU en handlingsplan för att genomföra det konsensusdokument om humanitärt bistånd som framförhandlats under 2007. Under året har även beslut fattats om att inrätta en ny rådsarbetsgrupp med ansvar för humanitära policyfrågor.

UNHCR har mandat att skydda och bistå flyktingar, statslösa och internflyktingar. Organisationen leder också de humanitära organisationernas gemensamma insatser när det gäller skydd, nödlogi och lägerhantering. Under det senaste året har UNHCR vidtagit ytterligare åtgärder för att stärka sitt engagemang för internflyktingar. Sverige har bidragit politiskt och finansiellt till detta. Dessutom har organisationen fortsatt ett omfattande internt reformarbete.

FN:s livsmedelsprogram (World Food Programme, WFP) spelar en helt dominerande roll för det humanitära livsmedelsbiståndet. Organisationen har fått ökad betydelse i takt med att antalet hungrande och människor med osäker livsmedelsförsörjning i världen ökar. Sverige hör till ett fåtal givare som ger sitt bidrag icke-öronmärkt och kontant. Tillsammans med likasinnade i WFP:s styrelse har Sverige arbetat för att öka andelen lokalt upphandlade livsmedel i syfte att stödja utvecklingsländernas jordbrukare och minska livsmedelsbiståndets marknadsstörande effekter. Den övervägande delen av WFP:s upphandling sker nu lokalt och regionalt.

6.1 Det humanitära biståndets inriktning

År 2008 användes cirka 2,4 miljarder kronor av det bilaterala biståndet genom Sida till humanitära insatser. 30 procent användes för regionala och globala insatser, 10 procent gick till länder där Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete och 42 procent gick till konflikt- och postkonfliktländer. Sudan var det land som fick mest direkt stöd.

Diagram 6.1 Utvecklingssamarbete genom Sida per landkategori, 2008, humanitärt bistånd

Skr. 2008/09:189

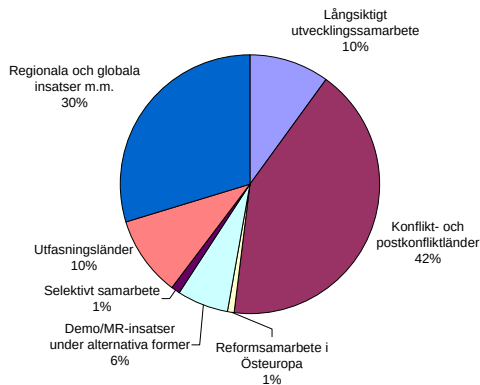
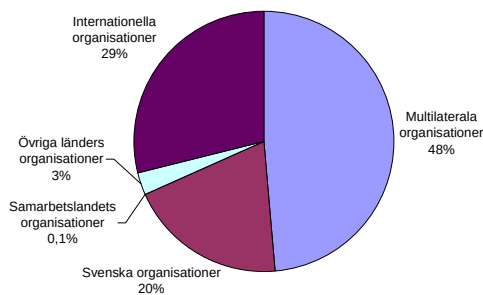


Diagram 6.2 Utvecklingssamarbete genom Sida per biståndskanal, 2008, humanitärt bistånd



Av Sidas totala humanitära stöd är 10 procent relaterat till naturkatastrofer, 20 procent till övrig humanitär verksamhet och 70 procent till konflikter.

Utöver det bilaterala biståndet genom Sida kanaliseras medel till humanitära insatser genom Utrikesdepartementet. Under 2008 kanaliserades drygt 2 miljarder kronor via Utrikesdepartementet som icke öronmärkta kärnbidrag till FN:s humanitära organisationer (WFP, UNHCR, UNRWA, OCHA och FN:s internationella strategi för katastrofriskreducering), CERF, Internationella migrationsorganisationen och Internationella rödakorskommittén (International Committee of the Red Cross, ICRC).

Det svenska humanitära biståndet kännetecknas av stor flexibilitet, både vad gäller typ av insatser, finansiering, val av genomförandepartner samt möjlighet till situationsanpassning. För att kunna nå ut till behövande på alla nivåer arbetar Sverige med olika partners, både FN-organ, Rödakorsrörelsens organisationer och det civila samhällets organisationer, vilka kompletterar varandra väl.

Ungefär hälften av det humanitära biståndet genom Sida kanaliseras genom multilaterala organisationer. En del av stödet utgår i form av stöd till humanitära FN-appeller, både långsiktiga konsoliderade appeller och blyxtappeller efter oförutsedda katastrofer. Sverige har under året gett stöd till samtliga humanitära FN-appeller och särskilt beaktat stöd till bortglömda kriser som t.ex. Centralafrikanska republiken och Haiti. Sverige har som princip att i varje appell ge stöd till OCHA. För att främja flexibiliteten undviker Sverige så långt som möjligt att ge öronmärkta bidrag. För att ytterligare främja flexibilitet och behovsanpassning ger Sverige stöd till givargemensamma humanitära fonder. Detta sker i Demokratiska republiken Kongo, Centralafrikanska republiken och Sudan.

Forskning kring frågor om övergången från humanitärt stöd till långsiktigt stöd och om länder som befinner sig i denna övergång visar att viss flexibilitet hos det långsiktiga utvecklingsbiståndet är centralt för att minimera finansieringsgapet mellan den humanitära fasen och utvecklingssamarbetet. Samtidigt finns behov av ett hänsynstagande till utvecklingsmålen i det berörda landet när bedömningar görs. För att underlätta övergången till ett långsiktigt utvecklingssamarbete har Sida, i t.ex. Burma och Tjetjenien, utnyttjat det humanitära anslaget för att finansiera tidig återuppbyggnad. Under kriget i Georgien anpassades det svenska humanitära stödet till pågående långsiktiga utvecklingsprojekt, liksom efter översvämningarna i Bangladesh. I Demokratiska republiken Kongo har hälsoinsatser finansierats från det humanitära anslaget, med planen att dessa ska kunna övergå i insatser på längre sikt.

Som ett led i att stärka arbetet med att förebygga naturkatastrofer har Sida bidragit till Världsbankens arbete för att stärka länders katastrofberedskap. Vidare är Sverige största bidragsgivare till FN:s samordnande sekretariat för förebyggande av naturkatastrofer. Sverige är därmed en stor och drivande aktör inom området, vilket har en nära koppling till klimatanpassningsarbetet. I november 2008 tog Sverige över ordförandeskapet i Världsbankens globala initiativ för att minska effekterna av naturkatastrofer för ett år. Stöd har dessutom kanaliserats genom Räddningsverket till t.ex. Moçambique för att stärka landets egen kapacitet att hantera katastrofer.

Under året har problem med humanitärt tillträde aktualiserats vid ett antal olika humanitära kriser. Sverige har, både bilateralt och multilateralt, verkat för ett ökat humanitärt tillträde samt vikten av respekt för internationell humanitär rätt och andra humanitära principer i väpnade konflikter.

6.2 Resultat av ett urval insatser

Nedan redovisas resultat för ett urval insatser i det bilaterala och multilaterala humanitära biståndet.

Sverige bidrar till ICRC med syftet att stödja dess humanitära program över hela världen. ICRC:s totala budget uppgår till cirka 5,5 miljarder kronor. Sverige bidrog under 2008 med totalt 405 miljoner kronor, vilket gjorde Sverige till fjärde största givare. ICRC:s verksamhet har bl.a. bidragit till att:

- cirka 3 miljoner människor har nåtts av hälsovård, 4 miljoner människor har fått nödvändiga hushålls- och hygienartiklar, 2,8 miljoner människor har nåtts av inkomstgenererande aktiviteter och 14,3 miljoner människor har nåtts av ICRC:s vattenprogram
- cirka 500 000 fångar har fått besök av ICRC-delegater
- möjliggöra ett omedelbart, förutsägbart och effektivt agerande vid plötsliga humanitära kriser
- det internationella humanitära systemet stärkts.

Regeringens bedömning är att resultaten ovan visar att ICRC har en unik roll och förmåga att nå ut till de drabbade i konfliktområden. Dess ställning i folkrätten är central och ICRC:s nära samarbete med svenska Röda Korset gör att också den svenska kapaciteten inom detta område har stärkts. Sverige är en aktiv deltagare i ICRC:s internationella givargrupp. I många fall, som t.ex. i vissa områden i Somalia, Tchad och Darfur, är ICRC en av ytterst få organisationer som ges tillträde och som överhuvudtaget kan arbeta i området.

Förbättrad humanitär situation i Centralafrikanska republiken

Sverige har bidragit till FN:s lokala fond för snabba humanitära insatser. Fonden fördelar medel till FN-organ och organisationer i det civila samhället som finns på plats, varför insatserna med ett minimum av administration kan genomföras av en rad olika partners. Resultaten nedan relaterar till några av de organisationer som genomför projekt i Centralafrikanska republiken. Syftet med fonden har varit att förbättra den humanitära situationen i Centralafrikanska republiken genom ett snabbt, förutsägbart och flexibelt humanitärt stöd under 2008. Den totala kostnaden för programmet uppgår till 34 miljoner kronor. Sida har bidragit med 7 miljoner kronor under 2008. Programmet har bl.a. resulterat i att:

- 800 000 utsatta människor har fått humanitärt stöd genom 66 projekt. Hälsosektorn har fått den största andelen av stödet, 35 procent.
- organisationer i det civila samhället har kunnat starta program eller öppna kontor i de krisområden där den humanitära närvaron tidigare har varit svag
- kombinationsvaccinering har fått en täckning på 73 procent i stället för projekterade 70 procent, assisterade förlossningar uppgår till 61 procent mot planerade 50 procent och besöksfrekvensen på Ndelesjukhuset har ökat med 118 procent första halvåret 2008

- organisationen International Medical Corps satte snabbt upp ett hälsocenter i Sam Ouandja för 3 000 nytilkomna flyktingar från Darfur
- vid ett utbrott av hjärnhinneinflammationsepidemi i Kaga-Bandoro i februari 2008 beviljades inom tre dagar stöd till ett WHO-projekt, med syfte att snabbt införskaffa 30 500 vaccinationsdoser och distribuera 6 300 medicindoser.

Regeringen bedömer att de humanitära FN-ledda landbaserade fonderna erbjuder ett snabbt och behovsanpassat stöd, med nödvändig flexibilitet. Resultaten visar att projekten har kunnat förbättra den humanitära situationen på några av de allra mest utsatta områdena. FN:s humanitära samordnare har sett till att stödet till fonderna ökat under 2008. I dessa fonder minskar individuella givarländers roll till förmån för en mer strategisk behovsbedömning och medelsallokering på plats. Sveriges uppfattning är att behovsbedömningen i Centralafrikanska republiken har fungerat väl och att stödet därmed varit effektivt.

Sjukhus i Demokratiska republiken Kongo

Sverige har bidragit till Panzisjukhuset i Demokratiska republiken Kongo genom den svenska organisationen PMU Interlife. Syftet med programmet var att ge gynekologisk och medicinsk behandling och psykosocialt stöd till kvinnor och barn som blivit offer för sexuellt våld. Målet var rehabilitering av 3 100 offer. Kostnaden för hela projektet uppgick till 7,5 miljoner kronor och Sidas bidrag uppgick till 1,5 miljoner kronor. Programmet har bl.a. resulterat i att:

- över 1 100 kvinnor har fått hälsovård och psykosocial behandling under perioden juli – oktober 2008
- 3 miljoner lyssnare i Kivuprovinserna, Katanga, Burundi och Rwanda nås av ett radioprogram med information om förebyggande av sexuellt våld och kvinnors rättigheter
- 160 kvinnor har fått juridisk rådgivning och hjälp med processer för att få rätt gentemot myndigheterna
- 2 800 kvinnor har nåtts av mat samt hygien- och sanitetsinsatser och har fått hjälp att återanpassa sig till sin hemmiljö
- den lokala kapaciteten att arbeta med denna typ av insatser har stärkts. Gapet mellan humanitära insatser och långsiktiga hälsoprogram har minskat genom satsningen på lokal kapacitet.

Regeringen bedömer att projektet uppfyller målet utmärkt genom att misshandlade kvinnor får behandling och stöd till återanpassning, men att det finns ytterligare behov utanför vad projektet planerat för och för psykosocial uppföljning. De kvantitativa målen har uppnåtts med råge, men behoven är oerhört mycket större än vad som kan åtgärdas med ett enstaka projekt. Sida har vid ett flertal tillfällen besökt projektet och gör bedömningen att projektet hållit en mycket hög kvalitet. Svenskt stöd kommer att fortsätta 2009.

Sverige har genom Räddningsverket gett stöd till ett flyktingläger i Al Waleed i Irak. Syftet med programmet var att förbättra levnadsvillkoren i lägret för cirka 1 800 palestinska flyktingar som flytt från de centrala delarna av Irak under 2006. Programmet innebar en omlokalisering av flyktinglägret samt installering av hållbara vatten- och sanitetslösningar. Kostnaden för hela programmet uppgick till 7 miljoner kronor och det svenska bidraget uppgick till 4,8 miljoner kronor. Insatsen har bl.a. resulterat i att:

- lägret har omlokaliserats till en mer gynnsam plats och 1 800 flyktingar har fått förbättrade levnadsförhållanden
- den lokala kapaciteten har stärkts då flyktingar har anställts för att utföra arbeten.

Regeringen bedömer att Räddningsverket genom denna insats kunde erbjuda en snabb lösning på de problem som lägret hade. Den medvetna satsningen på att involvera de boende i lägret innebär att den framtida lokala kapaciteten stärkts.

Utbildning och skydd till krigsdrabbade barn i Sudan

Sverige har bidragit till Rädda Barnens insats för att ge internflyktingbarn och andra krigsdrabbade barn i Darfur, Sudan, utbildning och skydd. Målet med insatsen är att 18 000 krigsdrabbade barn ska ha rehabiliterats och kunnat återgå till ett normalt liv och 45 000 internflyktingbarn ska få skolundervisning, varav 17 000 ska vara nyinskrivningar. Sidas totala kostnad för programmet 2008 uppgick till 10,2 miljoner kronor, av en totalbudget på 11,8 miljoner kronor. Programmet har bl.a. resulterat i att:

- cirka 32 000 barn, varav 52,6 procent flickor, har fått stöd, över 4 000 elever har skrivits in i första klass och cirka 1 500 elever har efter intensivutbildning integrerats i skolan
- över 500 tonårsflickor har fått utbildning i handarbete, inklusive utbildning i läskunnighet och räkning
- cirka 150 klassrum har byggts eller renoverats. Läroböcker, kriterior, anteckningsböcker och 14 000 skoluniformer, skolväskor och sportutrustning har delats ut.
- 35 ledare som ska lära fritidsledare att hantera barn med krigstrauman har utbildats
- cirka 35 000 barn, varav de flesta internflyktingar, nåddes av stödet och 12 000 barn nåddes av Rädda Barnens psykosociala stöd.

Regeringen bedömer att Rädda Barnens program i norra Darfur är på god väg att uppfylla de mål som satts. Genomförandet av projektet har under 2008 försvårats på grund av säkerhetssituationen. Trots detta har Rädda Barnen nått ut till både internflyktingläger och den drabbade lokalbefolkningen. De största problemen är brist på lärare och bra metodik i lärandet, ett stort antal avhopp från skolan av framförallt flickor, för få och för små skollokaler, bristande material och i vissa fall en alltför hög

6.3 Bedömning

Tendensen till allt fler komplexa katastrofer, som kombinerar naturkatastrofer med pågående eller latent konflikter, ställer ökade krav på de humanitära aktörerna, både vad gäller efterlevnad av de humanitära principerna och t.ex. säkerhet för fältpersonalen. Samtidigt ökar antalet humanitära aktörer, vilket kräver förbättrad samordning och kontroll av de genomförande organisationernas kompetens.

Regeringens bedömning är att den internationella humanitära reformprocessen går i positiv riktning, men att mycket återstår att göra innan det humanitära biståndet helt lever upp till målen att vara fullkomligt behovsstyrt, snabbt och flexibelt. De givargemensamma fonderna är ett bra steg på vägen, liksom utvecklingen av initiativet om gott humanitärt givarskap. Ökade internationella bidrag från icke traditionella givare som har kommit t.ex. CERF till del visar också på en ökande internationell medvetenhet om de humanitära behoven.

Sidas nya humanitära strategi för perioden 2008–2010 har som mål att snabbt besluta om stöd till både pågående och nya katastrofer. Detta mål har uppfyllts väl. Vid plötsliga katastrofer i länder utan fältnärvaro kan det dock vara svårt att få fram en initial behovsbedömning. Därför har ett system skapats, där Sidas humanitära grupp kan skicka ut förstärkning till ambassaden i ett sådant land. Detta har visat sig mycket användbart i t.ex. Burma i samband med cyklonen Nagris.

Under året har flera steg vidtagits för att förbättra humanitära behovsbedömningar. Flera tidigare underfinansierade kriser har fått ökad finansiering från enskilda givare som Sverige och från gemensamma kanaler som CERF. Problemet med bristande tillträde och kapacitet kvarstår dock i flera krisområden och ökade internationella insatser krävs på dessa områden.

Diskussionen om samverkan mellan civila humanitära insatser och militära fredsbevarande styrkor fortsätter. Efter naturkatastrofer är detta relativt okomplicerat, men i en konflikt- eller postkonfliktsituation riskerar militär inblandning i det humanitära biståndet att leda till problem kring uppfattningen av det humanitära biståndet som neutralt och opartiskt. I den fortsatta diskussionen är det viktigt att visa förståelse för den andra partens mandat och funktion och att existerande internationella riktlinjer och principer på området efterlevs.

Det humanitära biståndet verkar i länder där risken för korruption ofta är stor, vilket kraftigt begränsar antalet möjliga samarbetspartners. Sida har under året samarbetat med Transparency International för att ta fram verktyg för att hantera korruption i humanitära miljöer.

De ökade humanitära behoven under året har mötts av ökade anslag. Ur effektivitetssynpunkt har Sida strävat efter större avtal, ramavtal och en ökad grad av flexibilitet i finansieringen. Samtidigt har högre krav ställts på de genomförande organisationerna rörande kvaliteten på deras rapportering.

Sveriges humanitära bistånd har tillräcklig flexibilitet för att kunna finansiera en del insatser i övergången från humanitärt bistånd till långsiktigt utvecklingssamarbete. Det finns också möjligheter att ge stöd till fleråriga humanitära projekt för att möjliggöra en övergång till det långsiktiga utvecklingssamarbetet.

Skr. 2008/09:189

7 Enskilda organisationer

Organisationer i det civila samhället, exempelvis religiösa samfund, fackförbund och sociala rörelser, spelar en framträdande roll som samarbets- och dialogpartners inom det internationella utvecklingssamarbetet. En majoritet av givarländerna ser organisationer inom det civila samhället i utvecklingsländer som vitala för fattigdomsbekämpning, inte minst i arbetet för en ökad demokratisering och respekt för de mänskliga rättigheterna. Vid sidan av att göra det möjligt för fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar att organisera sig och göra sin röst hörd agerar organisationer inom det civila samhället i utvecklingsländer ofta som förslagsställare och granskare i relation till maktbärare. Det civila samhällets mer traditionella folkbildande funktion är betydelsefull för utveckling och fattigdomsminskning, t.ex. avseende utbildning om medborgarskap. I utvecklingsländer har organisationer i det civila samhället också en viktig funktion genom att bygga modeller och arbetssätt som bidrar till ökad mångfald och därmed bättre förutsättningar för att stärka de sociala och ekonomiska rättigheterna.

I sitt arbete för demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter motarbetas organisationer i det civila samhället fortfarande på många håll av etablerade maktbärare, exempelvis genom lagstiftning som kränker förenings- eller mötesfrihet. I länder med auktoritära regimer är aktörer inom det civila samhället en av de främsta demokratiserande motkrafterna. Partnerskap med organisationer från t.ex. Sverige kan spela en stor roll i sådana situationer.

Sverige ger bistånd genom det civila samhällets organisationer på olika sätt. Inom ramen för de bilaterala samarbetsstrategier som styr biståndet till Sveriges samarbetsländer ges stöd till organisationer i det civila samhället i dessa länder, direkt eller via en svensk eller utländsk organisation. Ofta ges stöd inom de sektorer där Sverige ger sitt bilaterala bistånd, exempelvis hälsa och utbildning. I dessa fall står ofta organisationernas roll som organisatör av tjänster i centrum. I länder där en stor andel av utvecklingssamarbetet ges genom sektorprogram eller budgetstöd utgör stödet till det civila samhället ett viktigt komplement till stat-till-stat-biståndet. Då står ofta organisationernas roll som röstbärare i fokus och inriktningen kan vara kapacitetsstöd och demokratisk utveckling. Exempel på resultat från detta bistånd redovisas i denna skrivelse både under de tematiska och geografiska avsnitten.

Sverige ger också stöd till ett antal internationella och regionala organisationer, inte minst inom ramen för regeringens tematiska prioriteringar.

Inom det humanitära biståndet utgör organisationer inom det civila samhället en viktig kanal och en stor del av det humanitära biståndet

förmedlas via dessa organisationer. Resultat av dessa insatser redovisas i avsnittet om humanitär bistånd. Skr. 2008/09:189

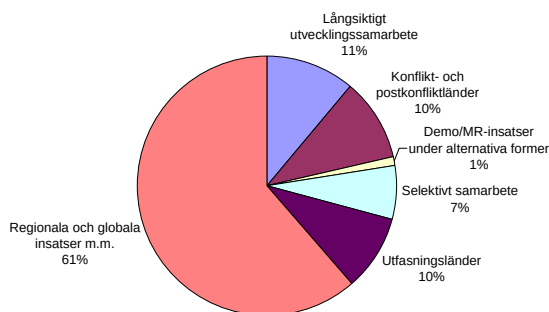
Nedan redovisas resultat av det bistånd som förmedlas genom svenska organisationer i det civila samhället inom ramen för de fleråriga ramavtal som Sida har med 15 svenska organisationer. En del av dessa organisationer genomför egna program och projekt medan andra vidareförmedlar Sidas stöd till sina medlemsorganisationer och deras respektive program och projekt. Under 2008 skrev två nya organisationer, Världsnaturfonden och Riksförbundet för sexuell upplysning, ramavtal med Sida. Samtidigt har det beslutats att organisationen Utbildning för biståndsverksamhet förlorar sin status som ramavtalsorganisation.

Ramavtal skrivs för en period av åtta år. Under den perioden beviljar Sida bidrag för en första period om tre år. Därefter görs ett förlängningsavtal då organisationen inkommer med en resultatrapport från den föregående treårsperiodens verksamhet och en ansökan om en ny treårsperiod. Sida gör då en omfattande beredning som bl.a. baseras på under perioden genomförd systemrevision, verksamhetsutvärdering och uppföljningsbesök.

Det stöd som kanaliseras via svenska organisationer i det civila samhället har ett utvecklat system för uppföljning, kontroll och utvärdering. Samtidigt finns det utrymme för förbättringar. Med anledning av Riksrevisionens rapport Oegentligheter inom biståndet (RiR 2007:20) har Sida stärkt tillsynen av att berörda svenska organisationer vidtagit åtgärder i de fall det funnits oklarheter, avtalsfäst ökade krav avseende intern kontroll, genomfört utbildningsinsatser och erfarenhetsutbyten samt ökat antalet revisioner och utvärderingar. Dessutom har Sida reviderat sin antikorrupsionsregel och tagit fram en ny revisionsregel. I samband med detta har Sida begärt in revisorsnämndens yttrande.

7.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

År 2008 uppgick utbetalningarna från Sidas anslagspost för enskilda organisationer till cirka 1,2 miljarder kronor. 61 procent användes för regionala och globala insatser, 11 procent gick till länder där Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete och 10 procent gick till konflikt- och postkonfliktländer. Västbanken och Gaza var det område som fick mest direkt stöd.



Samarbetet har varit brett såväl geografiskt som tematiskt. Svenska organisationers möjlighet att utveckla självständiga relationer med sina partners innebär även att de samlade svenska relationerna med samarbetsländerna breddas.

En betydande del av stödet har demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter som huvudsaklig inriktning. Den relativt stora del av samarbetet som utgörs av initiativ för ökad jämställdhet faller även inom denna huvudsektor. Svenska organisationer kopplar ofta hela sitt arbete för kapacitets- och organisationsutveckling till demokratisk utveckling. Dels speglar detta svenska organisationers komparativa fördel, dels främjas ett livskraftigt demokratiskt civilt samhälle i samarbetsländerna.

Insatser som i första hand har syftat till att uppnå förändringar inom ett visst tematiskt område, t.ex. ett mer produktivt jordbruk eller sexuell och reproduktiv hälsa, har även uppnått demokratifrämjande effekter när de präglats av ett rättighetsbaserat arbete med aktivt lokalt deltagande (t.ex. kvinnor på landsbygden).

En relativt stor andel av det svenska utvecklingssamarbetet genom organisationer i det civila samhället är projektstöd. Samtidigt som projektstöd i vissa sammanhang kan vara den mest ändamålsenliga stödformen bedömer regeringen att andelen programstöd i svenska organisationers verksamhet kan och bör öka.

7.2 Resultat

Sida har under 2008 genomfört en genomgripande resultatanalys av de senaste årens verksamhet som grund för en strategi som ska styra verksamheten kommande år. Slutsatserna från resultatanalysen är att en betydande del av verksamheten har utgått från det lokala samhället, där effekterna bl.a. har inneburit att fattiga och diskriminerade grupper stärkt sin organisationsgrad, gradvis förbättrat sina levnadsvillkor och påverkat samhällsutvecklingen utifrån sina egna prioriteringar.

En lärdom är att organisationer som drivit internt förändringsarbete och eftersträvat en hög grad av förankring i samhället har fått större

genomslag gentemot makthavare. Nära kopplat till detta är samarbete för kapacitetsutveckling, exempelvis genom tekniskt stöd, personalutbildning och organisationsutveckling. Projekt och program med denna inriktning har utgjort en allt större och integrerad del av svenska organisationers samarbeten.

Utöver den genomgripande resultatanalysen har Sida genomfört utvärderingar av fyra svenska organisationer med ramavtal med Sida. Sammantaget indikerar utvärderingarnas slutsatser att respektive organisations arbete överlag är relevant gentemot målen för det svenska utvecklingssamarbetet, medan det finns såväl styrkor som utmaningar avseende effektivitet och hållbarhet.

Trots att Sverige i en internationell jämförelse står sig väl och ligger i framkant vad gäller metodutveckling för hur stödsystemet utformas och uppföljning ska ske på ett kostnadseffektivt sätt har Sida under 2008 uppmärksammat att ytterligare förbättringar kan göras. En lärdom är bl.a. att de utvärderingar som genomförs inom anslagsposten i framtiden bör bli mer resultatorienterade, dvs. fokusera mer på biståndets effekter i relation till människor som lever i fattigdom.

De tre insatser som redovisas nedan speglar bredden i den verksamhet som svenska enskilda organisationer bedriver.

Nybyggare och urfolksgrupper i Honduras

Organisationen Kooperation Utan Gränser har samarbetat med ett institut i det honduranska naturreservatet Biosfera Tawahka Asagni (Instituto para la Cooperación y Autodesarrollo). Samarbetet har inbegripit både organisationsutveckling och utbildning i hållbara jord- och skogsbruksmetoder för nybyggare och urfolksgrupper i området. Sidas stöd uppgick under åren 2005–2008 till sammanlagt 2,4 miljoner kronor. Samarbetet har bl.a. bidragit till att dessa grupper har kunnat:

- förbättra sin utkomst genom att ställa om sina produktionsmetoder, förenliga med en miljömässigt hållbar utveckling
- agera tillsammans med andra civilsamhällesorganisationer för att kontrollera att lokala myndigheter tillämpar existerande lagstiftning med relevans för miljön
- öka kvinnors deltagande och inflytande i såväl produktion som organisationsliv
- verka för en förbättrad skogsbrukslagstiftning i samarbete med det privata näringslivet.

Insatsen har bidragit till att stärka det civila samhället och minska fattigdomen i Biosfera Tawahka Asagni. Resultatanalysen indikerar att måluppfyllelsen har ökat tack vare att aktörerna tillämpat ett rättighetsbaserat arbete och målgruppens deltagande prioriterats.

Barns rättigheter i Pakistan

Rädda Barnen har tillsammans med samarbetspartners arbetat för barns rättigheter i Pakistan under perioden 2005–2007. Sidas stöd till

programmet uppgick till 8,5 miljoner kronor. Programmet har bl.a. bidragit till följande resultat:

- Sedan 1970-talet beräknas cirka 13 500 pojkar från Rahimyar Khan ha tagits till Förenade Arabemiraten i syfte att användas som jockeys i publika kamelritter och däremellan leva som fångar. Rädda Barnens arbete har bidragit till att denna människohandel nu helt har upphört samt att fler pojkar har återvänt till Pakistan och fått psykosocialt stöd samt skol- eller yrkesutbildning.
- Sexuella övergrepp på pojkar i pakistanska fängelser har minskat, bl.a. genom att fängelsepersonal har utbildats och minderåriga fångar har fått egna avdelningar.
- Rädda Barnen har tillsammans med samarbetspartners tagit fram underlag till en nationell handlingsplan mot sexuellt utnyttjande och övergrepp mot barn som sedermera antogs av den pakistanska regeringen.

En framgångsfaktor synes vara att Rädda Barnens arbete inbegriper såväl forskning, medvetandegörande och kapacitetsutveckling som påverkansarbete. Samtidigt bör Rädda Barnens och deras samarbetspartners uppföljning av och lärande kring resultat förbättras.

Upplysning om kränkningar av mänskliga rättigheter inom klädinindustrin

Flera svenska organisationer i det civila samhället har deltagit i det internationella nätverket Rena Kläder som bl.a. arbetar för att upplysa klädföretag och konsumenter om kränkningar av mänskliga rättigheter inom klädinindustrin. Sidas bidrag till nätverkets arbete uppgick till 2 miljoner kronor 2007. Rena Kläders information till och dialog med svenska landsting har de senaste åren bl.a. bidragit till att:

- tre landsting har infört etiska krav i upphandlingen av vissa varugrupper
- ett 30-tal kvinnliga och manliga arbetare på en fabrik i Kambodja återfick sina anställningar efter att ha avskedats på grund av sitt fackliga medlemskap.

7.3 Bedömning

Regeringen bedömer att svenska organisationers egna erfarenheter av att utveckla organisationers identitet, kapacitet och legitimitet har ökat effektiviteten i samarbetet för kapacitetsutveckling. Eftersom arbetet för kapacitets- och organisationsutveckling kan kopplas till demokratisk utveckling är regeringens bedömning att det är ändamålsenligt att en stor del av stödet inriktas på demokrati och mänskliga rättigheter.

Verksamheten bedöms överlag ha främjat fattigdomsminskning och framväxten av ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle. Resultaten indikerar även att svenska organisationer i det civila samhället har en särskild potential att bidra till att utvecklingssamarbetet blir mer rättighetsbaserat, t.ex. genom att diskriminerade grupper själva deltar i och utformar de projekt och program som genomförs. Verksamheten har

även i hög grad bedrivits i sammanhang och med aktörer som bidragit till demokratisering. Systemet med fleråriga ramavtal mellan Sida och svenska ramorganisationer bedöms av Sida fungera relativt väl och öka måluppfyllelsen. Samtidigt behöver svenska organisationer och deras samarbetspartners utveckla sin uppföljning och analys av samarbetets resultat. En annan utmaning är att svenska organisationers stödformer gentemot sina samarbetspartners behöver förbättras, bl.a. i riktning mot en ökad andel programstöd. Slutligen kan samverkan mellan Sida och svenska organisationer i det civila samhället öka och bli mer strategisk i internationella sammanhang, t.ex. gentemot FN för att tillgodose sexuella och reproduktiva rättigheter.

Regeringen bedömer att den strategi som planeras för Sidas anslagspost för enskilda organisationer kommer att utgöra ett ramverk som möjliggör en tydligare långsiktig styrning, förbättrad systematisk resultatuppföljning och effektivare former för verksamheten. En planerad policy för stöd till och samverkan med civilsamhällesorganisationer i utvecklingsländerna kommer att bidra till ökade möjligheter att utbyta erfarenheter och lärdomar mellan det stöd som förmedlas direkt av Sida till organisationer i det civila samhället i samarbetsländerna och det stöd som förmedlas av svenska organisationer i det civila samhället. Det blir angeläget att följa upp genomförandet av policyn i kommande resultatskrivelser.

8 Ett urval multilaterala samarbetsorganisationer

Ungefär hälften av det svenska biståndet kanaliseras genom multilaterala organisationer som FN, Världsbanken, regionala utvecklingsbanker och Europeiska kommissionen.

Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete har integrerats i de tematiska och geografiska kapitlen ovan. I följande avsnitt presenteras fyra organisationer och fonder som bedöms vara av särskilt intresse.

Tabell 8.1 Svenska totala bidrag till ett urval av multilaterala organisationer, 2007

Skr. 2008/09:189

	Miljoner kronor
African Development Bank (AfDB)	527
Asian Development Bank (AsDB)	209
Europeiska Unionen (EU)	2112
Food and Agriculture Organization (FAO)	223
Global Environment Facility (GEF)	251
International Fund for Agricultural Development (IFAD)	171
International Labour Organization (ILO)	97
Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	183
Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)	41
Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS)	258
United Nations Capital Development Fund (UNCDF)	46
United Nations Centre for Human Settlements (UN-HABITAT)	122
United Nations Children's Fund (UNICEF)	1 130
United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)	71
United Nations Development Programme (UNDP)	1 689
United Nations Environment Programme (UNEP)	95
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	629
United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)	105
United Nations Population Fund (UNFPA)	457
United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)	312
World Food Programme (WFP)	416
World Health Organization (WHO)	325
Världsbanken	3291

8.1 Världsbanken

Regeringen anser att Världsbanken är en central utvecklingsaktör på global nivå vad gäller policyutveckling och utvecklingsfinansiering. Världsbanken har överlag en hög intern effektivitet tack vare ett långvarigt arbete med resultatstyrning och oberoende utvärdering. Världsbanken visar också, i oberoende utvärderingar, överlag goda resultat vad gäller extern effektivitet och genomförande av insatser. En vanlig synpunkt från ambassader och biståndskontor är dock att Världsbanken är för centralt styrd, vilket försvårar harmonisering och samordning. Därtill skulle banken kunna fokusera sin verksamhet till färre sektorer i sina samarbetsländer. Sedan president Robert Zoellick tillträdde 2007 har miljö- och klimatfrågorna lyfts fram starkt och utnynnats i en ny strategi för Världsbanksgruppen. Världsbankens ökade fokus på Afrika och sviktande stater är också välkommet ur ett svenskt perspektiv.

Under 2008 har Sverige engagerat sig i frågan om utvecklingsländernas representation och inflytande i banken och de reformer som har föreslagits. I och med finanskrisen har även frågor rörande bankens roll och hantering av denna prioriterats. Utöver detta har bl.a. klimatfrågan stått i fokus och Sverige har verkat för att

klimatfrågorna ska integreras mer i Världsbankens kärnverksamhet (se avsnitt 5.2). Vidare har mycket kraft lagts på inrättandet av en särskild fond för mänskliga rättigheter (se avsnitt 5.1). Regeringen ser inrättandet av fonden som en stor framgång efter flera års arbete.

Skr. 2008/09:189

Arbetet med jämställdhet har fått uttalat stöd av Världsbankens president men integreringen av jämställdhetsaspekter i kärnverksamheten går inte lika snabbt som t.ex. integreringen av antikorrupsionsagendan. Genom bl.a. biståndsministerns engagemang i en rådgivningsgrupp till banken har Sverige drivit på för att Världsbankens handlingsplan för jämställdhetsintegrering ska genomföras. Sverige har under 2008 gett ett stöd om 10 miljoner kronor för genomförandet av handlingsplanen.

Utöver ägandet av grundkapital samt påfyllnader av Världsbankens s.k. mjuka utlåningsfönster, IDA, deltar Sverige i en rad samfinansieringsfonder som administreras av Världsbanken. Under 2008 bidrog Sverige med cirka 948 miljoner kronor till sådana fonder. Huvuddelen av resurserna gick till prioriterade områden som hälso- och utbildningssektorn samt demokrati och mänskliga rättigheter. Drygt 35 procent av dessa medel gick till Afrika och 30 procent till Asien.

8.1.1 Resultat av ett urval insatser

Ekonomisk tillväxt genom mikrolån i Afghanistan

Världsbanken har genomfört ett projekt för ekonomisk tillväxt genom mikrolån i Afghanistan (Expanding Microfinance Outreach and Improving Sustainability Project) om totalt cirka 210 miljoner dollar. Projektet syftar till att bygga upp en hållbar mikrofinanssektor som gagnar de fattiga och ta bort hinder som separerar mikrofinanssektorn från det övriga finansiella systemet. Sedan starten 2003 har projektet bidragit till etableringen av 15 mikrofinansinstitutioner med ett nätverk på över 279 kontor i 24 provinser. Totalt har dessa institutioner nått ut till över 447 000 kunder.

Skolprogram i Bangladesh för flickors möjlighet till skolgång

Världsbanken har finansierat ett program för att förbättra flickors möjlighet till skolgång i Bangladesh genom att tillhandahålla stipendier (The Bangladesh Female Secondary School Assistance Program). I programmet ingick även lärarutbildningar, kapacitetssuppleering i utbildningsministeriet, genomförande av incitamentsstrukturer för goda prestationer för skolor och studenter, samt vatten- och sanitetsfaciliteter i skolor. Programmet genomfördes i 119 av 480 distrikt i Bangladesh. Andelen flickor som gick ut högstadiet med godkänt betyg ökade från 39 procent 2001 till 58 procent 2006 i de provinser som omfattades av programmet. Världsbanken har bidragit med 185 miljoner dollar till programmet.

Världsbanken är en mycket relevant utvecklingsaktör för policyutveckling och finansiering, globalt och ur ett svenskt perspektiv. Banken är en betydande utvecklingsfinansiär och dess roll som standardsättare och kunskapsbank bidrar till goda möjligheter att sprida bra exempel globalt. Världsbanken är därför en av de tongivande utvecklingsaktörerna på den internationella arenan. Sveriges samarbete med Världsbanken fokuserar fortsatt på att integrera klimat och jämställdhet i den operationella verksamheten, att driva mänskliga rättighetsfrågorna framåt och att banken uppfyller sina åtaganden gällande biståndseffektivitet. Sverige värnar därtill om utvecklingsländernas ökade representation och deltagande i banken som institution.

Som aktieägare i Världsbanken verkar Sverige även för att banken ska använda sina resurser på bästa sätt för att hjälpa de mest utsatta i den rådande ekonomiska krisen. Världsbanken har en god förmåga att snabbt anpassa sig till omvärldsförändringar. Banken har dessutom ett stort eget kapital vilket innebär att den kan bidra med finansiering när det inte finns tillgång till privata kapitalmarknader.

8.2 FN:s utvecklingsprogram

Som FN-systemets största aktör på utvecklingsområdet med global närvaro och legitimitet bland utvecklingsländerna har FN:s utvecklingsprogram (UNDP) en särställning inom den internationella biståndsarkitekturen. UNDP har ett mandat som spänner över ett stort antal sektorer (t.ex. fattigdomsbekämpning, demokratisk samhällsstyrning, jämställdhet, miljö och klimat samt krisförebyggande och återhämtning). Organisationen har också mandat att samordna hela FN-systemets utvecklingsinsatser på landnivå. Denna roll är alltmer central i samband med den pågående reformeringen av FN:s operativa arbete för att bl.a. skapa "ett FN" i fält.

8.2.1 Resultat av ett urval insatser

Kapacitetsuppbyggande i Sierra Leone

UNDP tillhandahåller kapacitetsuppbyggande insatser och stöd på nationell, regional och lokal nivå. En viktig del av UNDP:s arbete handlar om valstöd. Organisationen ger i genomsnitt stöd till ett val någonstans i världen varannan vecka. UNDP bidrog under 2007 till Sierra Leones första demokratiska val. Det handlade bl.a. om kapacitetsuppbyggnad i form av stöd till valarbetare, polis, politiska partier samt bidrag till en nationell dialog om hur de politiska partierna skulle agera demokratiskt. Valet blev en stor framgång. 91 procent av väljarkåren ska ha röstat. Valet hade föregåtts av registreringar och månader av medborgerligt engagemang. Detta uppges ha lett till ett minskat antal bedrägerier, valfusk och politiskt våld i landet samtidigt som det uppges ha bidragit till en ekonomisk uppsving.

Ett annat exempel på UNDP:s arbete inom kapacitetsuppbyggnad på rättighetsområdet är värnandet av våldtagna kvinnors rättigheter i södra Sudan, där våldtäkt används som del av de stridande parternas strategi. Genom UNDP:s arbete för att stärka och mobilisera nationella institutioner har den tidigare rådande straffriheten för dessa brott kunnat vändas till att förövarna nu lagförs och döms i en allt större omfattning.

8.2.2 Bedömning

Den globala närvaron och legitimiteten bland utvecklingsländerna gör UNDP till en värdefull partner att samarbeta med för gemensamma mål på utvecklingsområdet. Av särskild vikt för Sverige är UNDP:s roll som kapacitetsbyggare, dvs. att hjälpa utvecklingsländerna bygga system för att hantera de utmaningar som hindrar dem från att utvecklas. Detta kombinerat med ett brett mandat utgör UNDP:s komparativa fördelar, även om det samtidigt finns en tendens att sprida resurserna på många områden snarare än att fokusera. Regeringen anser att UNDP har ett viktigt mandat att arbeta med demokratisk samhällsstyrning och de mänskliga rättigheterna. UNDP har även en betydelsefull roll inom andra områden, t.ex. krisförebyggande och återuppbyggnad samt miljö och klimat.

Som stort och viktigt givarland har Sverige en roll att spela i UNDP:s styrelse. Sverige har framgångsrikt drivit en rad reformer vilket bidragit till att UNDP har blivit en mer effektiv, resultatinriktad och transparent organisation. Detta förändringsarbete återspeglas i den strategiska planen för perioden 2008–2011, som är mer mål- och resultatstyrd än tidigare samt har bättre mekanismer för utvärdering, intern kontroll och uppföljning. Utmaningar kvarstår men det finns positiva tendenser. Vissa av de frågor som Sverige och andra länder driver, t.ex. att mänskliga rättigheter ska genomsyra all verksamhet samt effektivisering av FN:s operativa arbete, möter dock en del motstånd hos en del av FN:s medlemsstater. Kring dessa och andra viktiga frågor märks en tydligt ökad politisering och blockbildning i styrelsen, vilket bl.a. ledde till att Sverige inte blev helt tillfreds med formuleringarna om mänskliga rättigheter i den strategiska planen 2008–2011. Den ökade blockbildningen försvårar ett effektivt styrelsearbete och Sverige söker därför komplettera styrelsearbetet med andra former av diskussion och dialog.

8.3 FN:s barnfond

FN:s barnfond (Unicef) har mandat att arbeta för barns rättigheter, för att deras grundläggande behov ska tillgodoses samt verka för att vidga deras möjligheter att nå sin fulla potential. FN:s barnkonvention utgör basen för allt Unicefs arbete.

Unicefs starka närvaro i fält (med landkontor i cirka 150 länder) är en viktig tillgång i arbetet. Insatserna på landnivå är tydligt fokuserade till hälsa och nutrition, vatten och sanitet, utbildning, hiv och aids, skydd av

barn samt policydialog och påverkan. Unicef arbetar bl.a. med att skydda barn från våld och andra övergrepp, utarbeta trygghetssystem samt förbättra rättssäkerheten för barn och ungdomar. Unicef ger stöd till såväl regeringar som det civila samhället för att stärka arbetet med barns rättigheter.

Skr. 2008/09:189

Sverige har i såväl styrelsearbetet som dialogen med Unicef fokuserat på ett antal tvärsektoriella frågor som Sverige och andra länder identifierat som svaga inom Unicefs verksamhet. Frågorna har handlat om Unicefs organisation, humanitära kapacitet, kvaliteten på arbetet med jämställdhet och rättigheter, resultatstyrning och utvärderingarnas roll och kvalitet. Vissa resultat kan nu skönjas. Tydligast är en kraftigt förstärkt utvärderingsfunktion och ökad användning av utvärderingar inom organisationen. Allt fler landprogram och strategiska styrdokument har ett tydligare rättighetsperspektiv och Unicef har infört en kvalitetsgranskning av resultatstyrning, jämställdhetsfrågor och en rättighetsansats i sina landprogram.

Under det svenska ordförandeskapet i Unicefs styrelse 2008 kunde en policy för skydd av barn mot våld och andra övergrepp samt utökad trygghet för barn antas. Sverige arbetade för att den skulle anta ett bredare perspektiv, ta in jämställdhetsfrågor, en rättighetsansats och lyfta vikten av barns deltagande i rådgivande och beslutsfattande processer. Sverige arrangerade också, tillsammans med Unicef och Columbia University, en konferens om skydd av barn i kris- och katastrofsituationer 2008. Syftet var att identifiera och lyfta de samordningsproblem som finns, inte minst med det civila samhället, och att bidra till konkreta förbättringar.

Under perioden som ordförande var Sverige också pådrivande för att öka effektiviteten och transparensen i styrelsearbetet. Detta har resulterat i att Unicef förbättrat sina rutiner för att förbereda styrelsemöten och en mer systematisk uppföljning av de beslut som styrelsen fattat.

8.3.1 Resultat av ett urval insatser

Förbättrade rättssystem för barn och ungdomar

Unicef arbetar utifrån en helhetsansats med barn- och ungdomsanpassade system för såväl brottsoffer, som vittnen och förövare samt med policyutveckling, reformering av lagstiftning och kapacitetsbyggande. Poliser, domare, advokater och åklagare runt om i världen har utbildats, förbättrad lagstiftning har utarbetats och nya barnanpassade polisenheter har etablerats i flera länder. Unicefs totala budget för arbetet med förbättrad rättssäkerhet för barn uppgick till 12,7 miljoner dollar under 2007. Unicef rapporterar framgångar för samtliga regioner i världen. Vad gäller lagar och policyutveckling har förbättrad lagstiftning kunnat antas i bl.a. Angola, Brasilien, Chile, Dominikanska republiken, Gabon, Makedonien, Peru och Uzbekistan. Barnvänliga domstolar har etablerats bl.a. i Kenya, Malawi och Moçambique. Insatserna leder exempelvis till att antalet barn som sitter fängslade går ned, en minskad återfallbrottslighet bland ungdomar och att många fall kan lösas utan domstolars inblandning.

Unicef har bl.a. bidragit till att ungdomsråd och ungdomsparlament införts i flera utvecklingsländer. Införandet av sådana mekanismer bidrar till hållbar medverkan av unga människor i utvecklingen av nationell politik. Andelen av Unicefs samarbetsländer som nu har dessa mekanismer ökade från 14 till 23 procent mellan 2005 och 2007.

Unicef bidrog vidare till att nationella undersökningar avseende förekomsten av barnarbete genomfördes i Armenien, Ghana, Madagaskar, Mexico, Rwanda och Turkmenistan samt bidrog till att upprätta nationella åtgärdsplaner för att stoppa barnarbete i Argentina, Bolivia, Filippinerna och Malawi.

8.3.2 Bedömning

Flera parallella reformprocesser pågår inom Unicef vars utfall ännu inte är uppenbara. Inte desto mindre märks flera framsteg såväl organisatoriskt som i programmens kvalitet.

En av Unicefs svagheter är att effektiviteten på landnivå varierar. Unicef försöker genom en rad initiativ att effektivisera sin verksamhet på såväl land- som huvudkontorsnivå.

Sverige anser att utrymme för förbättringar finns avseende samarbete och partnerskap med såväl organisationer i det civila samhället som andra FN-organ och internationella organisationer. Utöver de framsteg som beskrivs ovan önskar Sverige se en förstärkning av Unicefs jämställdhetsarbete och dess arbete med skydd av barn och barns rättigheter.

8.4 Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria

Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM) inrättades 2002 och är i dag den största finansieringskällan i kampen mot dessa sjukdomar. GFATM är en finansieringsmekanism, utan egen representation på landnivå. I det löpande arbetet är GFATM därför beroende av ett väl fungerande samarbete med andra aktörer, såväl nationella som internationella och privata som offentliga. FN-systemets organisationer och program spelar här en särskilt viktig roll. GFATM svarar för cirka en tredjedel av den internationella finansieringen för aidsinsatser och för nära två tredjedelar av de internationella insatserna mot malaria och tuberkulos. För innevarande påfyllnadssperiod, 2008–2010, uppgår GFATM:s budget till knappt 10 miljarder dollar. Sverige har för samma tidsperiod utlovat ett bidrag om 2 miljarder kronor.

Sedan två år tillbaka är Sverige ordförande i fondens policy- och strategikommitté. Genom denna roll liksom genom det ordinarie styrelsearbetet har Sverige påverkat policyutvecklingen för GFATM:s snabbt växande verksamhet. Sverige har drivit att GFATM måste bli del av den globala biståndsbildningen på hälsoområdet och att dess verksamhet bättre måste bygga på och stödja nationella prioriteringar, planer och program. Inför konferensen om biståndseffektivitet i Accra

Sverige har också drivit att effektivitet och återhållsamhet krävs för GFATM:s växande verksamhet. Som resultat av arbetet sker nu en översyn av sekretariatets omfattning och kostnader liksom bättre motiveringar av framlagda förslag.

En väsentlig del av GFATM:s insatser på hiv- och aidsområdet omfattar bromsmediciner. För Sverige är det angeläget att öka insatserna på det förebyggande området för att även kunna angripa orsakssamband bakom utbredningen av hiv och aids. GFATM:s jämställdhetspolicy, som på svenskt initiativ arbetats fram under ledning av policy- och strategikommittén och som i november 2008 godkändes av styrelsen, utgör ett viktigt framsteg i detta arbete.

8.4.1 Resultat av ett urval insatser

GFATM:s främsta resultatindikatorer är det antal människor som man når med förebyggande verksamhet, vård och behandling mot hiv och aids, tuberkulos och malaria. Under GFATM:s sexåriga verksamhet har, genom bidrag på drygt 7 miljarder dollar till program i 137 länder, mer än 2 miljoner människor fått tillgång till bromsmediciner mot hiv, 4,6 miljoner nåtts av effektiv behandling mot tuberkulos och 70 miljoner behandlade myggnät distribuerats. GFATM:s program har under perioden 2002–2008 bl.a. resulterat i att:

- 62 miljoner människor nåtts av hiv-rådgivning och provtagning
- 445 000 hiv-positiva kvinnor fått förebyggande behandling för att hindra överföring av hiv från mor till barn
- 91 miljoner människor nåtts av lokala hälsovårdsprogram
- 3,2 miljoner föräldralösa barn fått stöd och
- 74 miljoner fall av malaria behandlats.

Ökningen av hiv-behandlingar har resulterat i minskad dödlighet bland vuxna i arbetsför ålder i ett antal afrikanska länder. I Malawi har man exempelvis noterat en nedgång med 40 procent i vissa grupper. I Botswana, Tanzania och Zambia har effektiva program med bromsmediciner lett till att färre aidspatienter behöver vistas på sjukhus. Tanzanias program för bromsmediciner finansierades till 71 procent av medel från GFATM. I Zambia har program finansierade av GFATM bidragit till att uppsatta mål kunnat överskridas med 20 procent.

I länder med effektiva insatser mot malaria har antalet dödsfall och insjuknanden reducerats med 50 procent. Denna trend har noterats i bl.a. Burundi, Eritrea, delar av Moçambique, Rwanda och Sydafrika.

För att kunna öka antalet insatser på ett effektivt sätt har det varit viktigt för GFATM med nationellt ägarskap, att all finansiering är resultatbaserad och aktivt involverade partnerskap.

Genom att prioritera insatser i enlighet med utvecklingsländernas egna behov, planer och strategier har länderna bl.a. kunnat öka tillgången till fri sjukvård. En förutsättning för detta har varit GFATM:s trovärdighet att fullfölja ingångna avtal om långsiktig finansiering. Omkring 68 procent av GFATM:s investeringar har gjorts i låginkomstländer.

GFATM:s modell att tydligt koppla uppnådda resultat och finansiering har både stärkt lärandet och förbättrat programhanteringen inom program finansierade av GFATM. Detta gäller i hög grad verksamheten på landnivå men även lärandet inom organisationen. Program som inte visat tillfredsställande resultat har inte fått fortsatt finansiering medan program som visat bra resultat däremot har kunnat utöka sina insatser. GFATM redovisar att cirka 75 procent av programmen fungerar tillfredsställande. Även om procentsatsen är något lägre i instabila stater och i länder med svaga hälsosystem uppvisas enligt GFATM goda resultat även i dessa länder. Bedömningar görs med utgångspunkt från i förväg fastställda och överenskomna kriterier och indikatorer och bör därför kunna betraktas som relativt tillförlitliga.

Ett effektivt genomförande av program kräver att samarbetet med andra aktörer fungerar väl, inte minst på landnivå där GFATM inte är representerat. På många håll är detta den svaga länken i fondens arbete och ytterligare insatser behöver göras för att stärka partnerskapet med andra aktörer, bl.a. det civila samhällets inflytande och roll. Idag hanteras ungefär en tredjedel av fondens program av organisationer i det civila samhället. Samtidigt kan noteras att det civila samhället i regel inte har samma starka ställning i de nationella samordningsorganen.

GFATM har snabbt blivit en central aktör inom det hälsorelaterade utvecklingssamarbetet. I kraft av de stora belopp som hanteras har fonden blivit en allt mer framträdande aktör även på policyområdet. För Sverige är det angeläget att GFATM i första hand fungerar som finansieringsmekanism och fördjupar sitt samarbete med andra organisationer, framför allt WHO och UNAIDS. Fondens storlek, så väl programbudget som administrativ budget, blir i detta sammanhang en central fråga att följa.

9 Ökad effektivitet i genomförandet av biståndet

Samarbetsländernas roll i utvecklingssamarbetet måste stärkas – både för att öka effektiviteten och för att nå hållbara resultat. Antalet biståndsprojekt som givare genomför utanför ett samarbetslands ordinarie verksamhet måste minskas. Parisdeklarationen om biståndseffektivitet från 2005 och handlingsplanen från Accra 2008 utgör viktiga steg på vägen mot förändrade relationer mellan givare och samarbetsländer.

Utvecklingssamarbetet ska utformas i linje med samarbetslandets prioriteringar. Givarnas roll blir i första hand att ge stöd till samarbetslandets strategier för fattigdomsminskning. För att säkerställa långsiktiga resultat är stöd till en förvaltnings eller organisations reguljära verksamhet att föredra framför projekt drivna av givarna. Fokus kan då också flyttas från detaljstyrning av ett enskilt projekt till uppföljning av ett bredare programs effekter. I dessa processer blir det särskilt viktigt med samordning och dialog mellan de givare som är

verksamma i ett samarbetsland. Åtagandet att utvecklingssamarbetet ska utformas i linje med samarbetslandets prioriteringar gäller för bilaterala givare som Sverige, men också för Europeiska kommissionen och multilaterala givare som FN, Världsbanken och regionala utvecklingsbanker.

Genomförandet av åtagandena i Parisdeklarationen måste anpassas till varje samarbetsland. I en del länder i konflikt- eller postkonfliktsituation saknas en samlad och tydlig politik för fattigdomsbekämpning. Det är dessutom olämpligt att ge stöd till en regering som kan vara part i en konflikt. I sådana situationer läggs tyngdpunkten på att säkerställa att biståndet på sikt kan bidra till att stärka landets egna strukturer och system och att insatserna genomförs tillsammans med andra givare på ett samordnat sätt. Stödet till dessa länder ska vägledas av OECD/DAC:s principer för gott agerande gentemot sviktande stater. Det humanitära biståndet vägleds inte heller primärt av Parisdeklarationen utan av principerna om gott humanitärt givarskap.

Att genomföra Parisdeklarationens åtaganden är en prioritering i det svenska utvecklingssamarbetet. Sverige är dessutom ett av de länder som har varit pådrivande i utvecklingen av den internationella dagordningen för biståndseffektivitet. Principerna för biståndseffektivitet ska gälla för allt statligt bistånd och utgör en viktig del i arbetet med att styra och påverka utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer.

Ett antal åtgärder har vidtagits för att förbättra effektiviteten i det svenska utvecklingssamarbetet. Den fokusering av antalet samarbetsländer som genomförts innebär att Sverige koncentrerar sina resurser till ett färre antal länder. De landkategorier som har skapats för Sveriges samarbetsländer underlättar metodarbete och anpassning till den specifika situationen i respektive land. Arbetet med sektorfokusering minskar samarbetsländernas administrativa börda. Ökad resultatorientering i utvecklingssamarbetet möjliggör en effektivare styrning och uppföljning. Samtliga nya samarbetsstrategier utarbetas nu med en tydligare fokus på resultat, där målsättningarna tar sin utgångspunkt i samarbetslandets mål och resultatramverk.

Sida har fått i uppdrag att öka andelen programansatser. Regeringen beslutade om tydligare riktlinjer för användningen av budgetstöd i april 2008. Riktlinjerna innebär bl.a. att fem grundläggande förutsättningar måste vara uppfyllda för att budgetstöd ska kunna ges.

Europeiska kommissionen har prioriterat arbetet med att öka effektiviteten i genomförandet av EU:s gemensamma bistånd, EG-biståndet. Delar av EG-biståndet är inte tillräckligt flexibelt och har ibland uppfattats som utbetalningsdrivet och långsamt i genomförandet. Tidigare har Europeiska kommissionen också lidit brist på personalresurser i fält. Ett antal reformer under 2000-talet syftar till att råda bot på bristerna och tycks nu ha lett till påtagliga förbättringar. Sverige verkar genomgående och på flera olika sätt för att få ett så effektivt EG-bistånd som möjligt. Sverige deltar i arbetet med att öka Europeiska kommissionens möjligheter att genomföra Parisdeklarationen och övriga åtaganden för biståndseffektivitet.

Regeringen prioriterar också att öka effektiviteten i det multilaterala biståndet. I april 2007 antog regeringen en strategi för Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete. Strategin syftar till ett mer effektivt

svenskt arbete i förhållande till multilaterala organisationer med humanitär verksamhet och långsiktigt utvecklingssamarbete. För att säkra ett ökat svenskt genomslag i viktiga multilaterala samarbetsorganisationer har nya arbetsmetoder tagits fram. Under 2008 gjorde regeringen t.ex. systematiska bedömningar av 23 multilaterala organisationers relevans och effektivitet i förhållande till svenska utvecklingspolitiska mål. Bedömningarna presenterar baslinjedata för respektive organisation och möjliggör uppföljning av förändringar över tid. För att ytterligare stärka bedömningsarbetet deltar Sverige i en sammanslutning av likasinnade länder (Multilateral Organisations Performance Assessments Network) som bl.a. bedömer de multilaterala organisationernas interna effektivitet. Vidare har ett arbete inletts för att ta fram en enhetlig modell för organisationsstrategier. De första strategierna utarbetas under 2009. Strategierna ska underlätta uppföljningen av de multilaterala organisationernas arbete och ge enhetliga riktlinjer för hur Sverige ska samarbeta med och vilka frågor Sverige ska driva gentemot varje organisation. En översyn av arbetsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida, med hänsyn tagen till berörda fackdepartement, har genomförts i syfte att skapa större samstämmighet och bättre synergier i det samlade svenska utvecklingssamarbetet.

Som ett led i arbetet med att reformera FN antog FN:s generalförsamling, efter intensivt arbete av Sverige och andra givarländer, en treårig policyöversyn av FN:s utvecklingssamarbete på landnivå i december 2007. Beslutet ger FN fortsatta möjligheter att reformera och effektivisera den verksamhet som handlar om konkreta insatser i enskilda länder. Under 2008 diskuterade generalförsamlingen det vidare arbetet med att skapa "ett FN" på landnivå, dvs. att de FN-organisationer som finns i ett land arbetar under en gemensam ledning, ett gemensamt program under en samlad budget och utifrån ett gemensamt kontor. Vidare fortsatte arbetet med revidering av administrativa rutiner, finansiering, styrning och FN:s arbete med jämställdhet med Sverige som en drivande kraft. Det finns politiskt motstånd från vissa länder kring FN-reform i allmänhet. Det är därför en framgång att Sverige har lyckats bidra till framsteg på dessa områden. Särskilt vad gäller jämställdhetsområdet, där FN-sekretariatet nu ska ta fram ett konkret förslag på hur FN:s jämställdhetsarbete kan förstärkas (se även avsnitt 5.3).

På det humanitära området fortsätter ansträngningarna att stärka det internationella systemet så att katastrofhanteringen kan bli än mer effektiv. Detta arbete omfattar såväl organisatoriska reformer med tydligare ansvarsförhållanden, stärkt ledarskap, förbättrad givarsamordning samt utvecklandet av gemensamma finansieringsmekanismer.

Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna har också åtagit sig att genomföra Parisdeklarationen. Under den senaste förhandlingen om påfyllnad av Världsbankens fönster för gåvor och mjuka lån till de fattigaste länderna, IDA, verkade Sverige särskilt för ytterligare satsning på ökad utvecklingseffektivitet på landnivå med fokus på harmonisering, samordning, resultat, ägarskap, samt decentralisering av beslutsbefogenheter till landnivå. Sverige bevakar också i styrelsearbetet

att Världsbanksgruppens genomförande av Parisdeklarationen inte begränsas till IDA. Även i förhandlingarna om påfyllnader av de Afrikanska och Asiatiska utvecklingsfonderna samt IFAD verkade Sverige för att mål och indikatorer i fondernas resultatramverk ska överensstämma med Parisdeklarationen. Detta följs upp kontinuerligt i institutionernas styrelser samt vid kommande halvtidsöversyner.

Skr. 2008/09:189

Genomförandet av Parisdeklarationen

Under 2006 och 2008 genomförde OECD/DAC uppföljningar av genomförandet av Parisdeklarationens tolv indikatorer. Resultatet från uppföljningarna utgör en indikation på i vilken utsträckning givare och samarbetsländer uppfyller sina åtaganden för ökad biståndseffektivitet. 2006 års mätning (baserad på 2005 års statistik) omfattade 33 samarbetsländer. 2008 års mätning (baserad på 2007 års statistik) omfattade 54 samarbetsländer och 50 procent av allt globalt utvecklingssamarbete. I mätningen 2006 var vissa parametrar ännu inte klart definierade, varför resultatet från den undersökningen delvis är svårtolkat. Inför 2008 års undersökning hade definitioner och indikatorer tydliggjorts.

Det är värt att notera att flera av Parisdeklarationens indikatorer för givarna i viss mån är beroende av att samarbetsländerna förbättrar sina system och tydligare formulerar sina prioriteringar. Det handlar exempelvis om andelen av utvecklingssamarbetet som reflekteras i samarbetslandets budget, andelen koordinerat tekniskt samarbete, förutsägbarheten och andelen programansatser. Detta har påverkat resultaten i mätningarna.

Undersökningen har genomförts i samarbetsländerna och givarna har i många fall gemensamt diskuterat hur man ska rapportera sina insatser. I vissa fall har det framkommit att givare som givit stöd till samma projekt ändå rapporterat olika utfall. Detta har inte justerats eller följts upp på central nivå av OECD/DAC. Sverige har ännu inte kunnat jämföra utfallet i denna undersökning med egen statistik.

Sverige är en stor givare till multilaterala organisationer och en stor del av det svenska biståndet kanaliseras genom Europeiska kommissionen. Sverige följer därför upp vad dessa aktörer rapporterar i den internationella undersökningen och använder informationen för att ställa krav på ökad biståndseffektivitet. Förbättrad effektivitet i det multilaterala biståndet är en svensk angelägenhet och påverkar också förutsättningarna för det bilaterala biståndet vad gäller samordning och gemensam uppföljning. Nedan återges först resultat för det bilaterala svenska utvecklingssamarbetet och därefter kortfattade bedömningar av resultat för Europeiska kommissionen, FN-systemet och GFATM.

Svenskt bilateralt utvecklingssamarbete

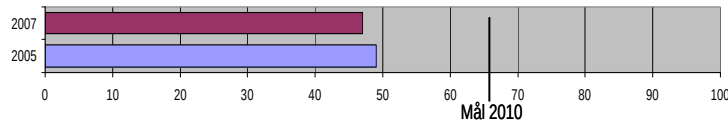
För Sveriges del omfattade 2006 års mätning 23 samarbetsländer och 2008 års mätning 29 länder. Av dessa var 23 prioriterade samarbetsländer.

Nedan redovisas Sveriges resultat för några av de viktigaste indikatorerna. Det handlar antingen om indikatorer där Sverige har nått långt eller uppnått målen i Parisdeklarationen eller indikatorer där Sverige borde ha nått längre och där fortsatt arbete är av stor vikt. Parisdeklarationens mål för respektive indikator anges i procent.

Generellt kan konstateras att även om Sverige tillhör de givare som är pådrivande för Parisdeklarationens principer, kvarstår en hel del arbete för att nå uppsatta mål. En handlingsplan för ett effektivt bistånd har utarbetats av Utrikesdepartementet och Sida och kommer att genomföras under perioden 2009–2011.

Programansatser

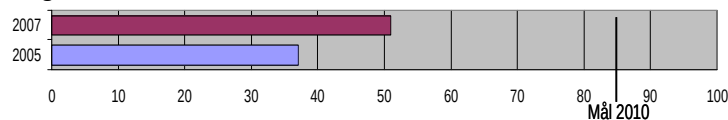
Diagram 9.1 Andel programansatser



Programansatser innefattar en rad stödformer som syftar till att stödja samarbetslandets nationella utvecklingsplaner på ett sätt som ökar ägarskap och givarsamordning, minskar transaktionskostnader och minskar antalet parallella initiativ drivna av givare. Till dessa stödformer räknas generellt budgetstöd, sektorprogramstöd och andra insatser som stödjer hela eller delar av ett utvecklingsprogram, och som i väsentlig utsträckning använder sig av samarbetsländernas system för genomförande. I Parisdeklarationen anges som mål att 66 procent av det samlade biståndet ska genomföras genom programansatser. Undersökningen visar att Sverige i de 23 deltagande samarbetsländerna använder programansatser för 47 procent av biståndet till dessa länder. Detta är en svag tillbakagång jämfört med den förra mätningen, men betydligt över genomsnittet för samtliga givare. Trots en ökad satsning på programansatser och ökad kapacitetsutveckling inom den svenska biståndsförvaltningen har Sverige långt kvar till målet.

Användande av samarbetsländernas system

Diagram 9.2 Andel av det bilaterala biståndet som redovisas i samarbetsländernas budgetar

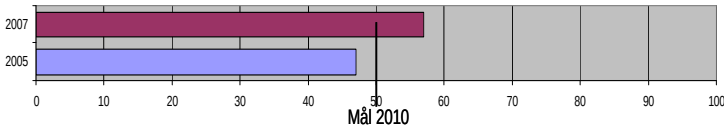


En stor andel av biståndet kanaliseras utanför samarbetslandets budget. Det försvårar för samarbetslandets regering, parlament och det civila samhället att få insyn i och översikt över det samlade resursläget. Samarbetslandets möjligheter att göra väl övervägda prioriteringar begränsas också. Parisdeklarationen anger som mål att minst 85 procent av stat-till-stat biståndet ska redovisas i samarbetsländernas budget.

Sverige har gjort avsevärda framsteg, från 37 procent 2005 till 51 procent 2007 i de 21 länder där mätningen gjorts två gånger. Det är dock långt kvar till målet 85 procent 2010. Detta beror förmodligen i vissa fall på att information om svenska medel inte har redovisats i tid för att inkluderas i samarbetslandets budget, vilket bör kunna förbättras. I andra fall kan det vara så att samarbetsländernas system för denna redovisning är bristfälliga.

Skr. 2008/09:189

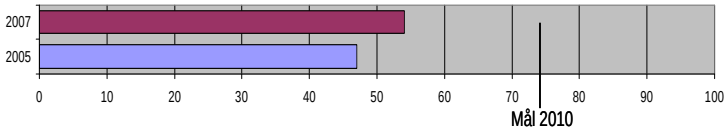
Diagram 9.3 Andel av det bilaterala biståndet som använder samarbetsländernas system för offentlig finansiell styrning



Fungerande nationella system för resursfördelning, redovisning, revision etc. är en viktig del i en långsiktig utveckling. Inte minst för att det är genom dessa system som korruption kan kontrolleras och ansvar utkrävas för att resurser avsätts till verksamhet som minskar fattigdom. Parisdeklarationen sätter som mål att 50 procent av allt bistånd ska använda samarbetsländernas system för offentlig finansiell styrning. Sveriges siffror har förbättrats, från 47 procent 2005 till 57 procent 2007. Sverige har således redan nått de mål som satts i Parisdeklarationen och inom EU och är ett föregångsland på detta område. De goda resultaten kan troligen delvis tillskrivas den satsning på kompetensutveckling och metodstöd vad gäller offentlig finansiell styrning som Sida genomförde 2004–2007.

Förutsägbarhet

Diagram 9.4 Förutsägbarhet (utbetalningar jämfört med finansiella utfästelser)

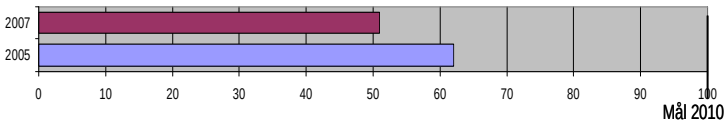


Det är viktigt för samarbetsländerna att i god tid veta hur mycket resurser landet kommer att få ta emot från olika givare. Denna information behövs för planering och prioritering, t.ex. inför regeringens budgetarbete och inför myndigheters långsiktiga planering av sin verksamhet. Förutsägbarhet inom ramen för Parisdeklarationen betyder att givare ska informera samarbetslandet i god tid och att landet registrerar bidragen i statsbudgeten. I Parisdeklarationen anges som mål att minst 74 procent av biståndet ska betalas ut i enlighet med de finansiella utfästelser som gjorts. Sveriges resultat visar även här på en positiv trend, från 47 procent 2005 till 54 procent 2007. Låg förutsägbarhet kan bero på förseningar i genomförande av biståndsprogram. Det kan också bero på att Sverige och samarbetsländerna har olika budgetår samt att utbetalningarna av olika

Transaktionskostnader – vikten av samordning mellan givare

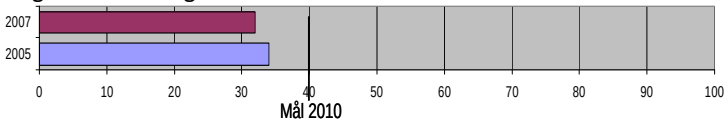
För att minska transaktionskostnader inom biståndet är det viktigt att minska trycket på samarbetsländers förvaltningsresurser. Givarnas samverkan med samarbetslandets beslutsfattare och tjänstemän tar tid och uppmärksamhet från den reguljära verksamheten. Det är därför angeläget att enskilda givare samordnar sin belastning på samarbetslandet i form av besök, fältresor, utvärderingar, analyser och inte minst konsulters verksamhet.

Diagram 9.5 Andel koordinerat tekniskt samarbete



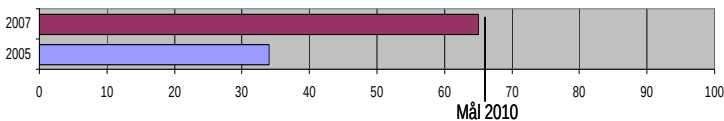
Parisdeklarationen anger att 50 procent av allt stöd till tekniskt samarbete/kapacitetsutveckling ska vara samordnat med andra givare. EU har antagit ett mer ambitiöst mål om 100 procent. Utfallet för Sverige var 62 procent 2005 och 51 procent 2007. Minskningen beror troligtvis på en mer strikt tolkning av kravet 2007 än 2005. Sverige har nått Parisdeklarationens mål för 2010 men ligger långt ifrån EU:s mål på 100 procent. EU:s mål är inte minst en utmaning för reformsamarbetet med länder i Östeuropa, där utfallet ligger betydligt under genomsnittet. Att förbättra resultaten på detta område är bl.a. beroende av att landet självt formulerar sina behov av externt tekniskt stöd, kopplat till en reform- eller kapacitetsutvecklingsplan.

Diagram 9.6 Andel gemensamma fältbesök



I Parisdeklarationen anges att andelen fältbesök som är gemensamma med andra givare (av det totala antalet fältbesök) ska öka till 40 procent. På detta område har det svenska resultatet försämrats från 34 procent 2005 till 32 procent 2007. Det relativt svaga resultatet kan delvis bero på att Sverige genomförde många landbesök i samband med utarbetande av samsamarbetsstrategier under den aktuella perioden, efter att ett antal strategiprocesser sköts upp i samband med landfokuseringsprocessen.

Diagram 9.7 Andel gemensamt analysarbete



Parisdeklarationen anger att 66 procent av det analytiska arbete som givare genomför (fattigdomsanalyser, utvärderingar, miljökonsekvensbedömningar) ska göras gemensamt med andra givare. Sverige har förbättrat sina resultat avsevärt från 34 procent 2005 till 65 procent för 2007.

Europeiska kommissionens bistånd

Europeiska kommissionen har genomfört ett flertal åtgärder för att nå målen i Parisdeklarationen, och har överlag förbättrat sina resultat sedan 2006 års undersökning.

Vad gäller samordnat tekniskt stöd för kapacitetsuppbyggnad har resultaten för Europeiska kommissionen förbättrats markant, från 28 procent 2005 till 50 procent 2007. 62 procent av biståndet förmedlades enligt utfästelse 2007, i jämförelse med 48 procent 2005. På dessa områden har Europeiska kommissionen bättre resultat än genomsnittet för alla givarländer i EU.

På vissa punkter är dock Europeiska kommissionen sämre på att uppfylla Parisdeklarationens mål. Användandet av samarbetsländernas system för offentlig finansiell styrning ligger kvar på 40 procent. Andelen programansatser har minskat från 50 procent till 46 procent. Europeiska kommissionen har svårare att använda samarbetsländernas system inom ramen för projektstöd. Sverige har verkat för att Europeiska kommissionen ska få utökad möjlighet att anpassa sin verksamhet till det aktuella samarbetslandets system och prioriteringar.

FN:s bistånd

FN-systemet får ett relativt svagt resultat i mätningen. FN-systemet bedriver utvecklingssamarbete i alla de länder som undersökningen omfattade. Ett område med bra resultat är samordnat tekniskt stöd för kapacitetsuppbyggnad där det har skett en ökning från 44 till 62 procent mellan 2005 och 2007. Andelen gemensamma fältbesök rapporteras vara 45 procent. Förutsägbarheten av biståndet har ökat från 17 procent 2005 till 31 procent 2007.

De indikatorer där FN-systemet har svårare att uppfylla de uppsatta målen i Parisdeklarationen är bl.a. användande av programansatser, där ökningen till 34 procent fortfarande endast utgör drygt hälften av målet på 66 procent. Vidare har användandet av samarbetsländernas system för offentlig finansiell styrning inte ökat utan ligger kvar på 18 procent. 39 procent av biståndet utgår från landets nationella prioriteringar vilket är en ökning med sju procentenheter. Dock ligger det utsatta målet till 2010 på 85 procent. FN använder sig i alltför hög grad av parallella system i genomförandet av biståndet.

Världsbankens bistånd

Världsbanken kommer väl ut i undersökningen och har generellt markant förbättrat resultaten i 2008 års undersökning. De största förbättringarna

sedan den tidigare undersökningen utgörs av att Världsbanken mer än halverat användandet av parallella system i sitt genomförande. Likt FN har Världsbanken även förbättrat samordningen av tekniskt stöd för kapacitetsuppbyggnad. En allt större andel av Världsbankens stöd utgår också från mottagarländers nationella prioriteringar.

Samtidigt som det är glädjande att banken gjort stora framsteg sedan den förra mätningen är förväntningarna på institutionen höga eftersom banken är en mycket tongivande utvecklingsaktör. Rapportering från fältet indikerar också att Världsbankens genomförande av deklarationen varierar stort mellan olika länder och regioner. Trots stora förbättringar finns fortfarande områden där framsteg uteblivit. På området programbaserat stöd har andelen minskat något. Andelen gemensamma fältbesök har ökat från 21 till 31 procent, men ligger fortfarande långt under FN:s nivå.

Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria

Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM) brukar ses som ett s.k. vertikalt initiativ och har kritiserats för att inte stödja nationella planer, prioriteringar och program. GFATM har dock de senaste åren arbetat systematiskt med att öka sin biståndseffektivitet. Ett genombrott i detta arbete var då GFATM:s styrelse 2008 beslutade att fonden ska kunna finansiera nationella planer och program. I den internationella undersökningen rapporteras att GFATM ökat användandet av nationella upphandlingssystem och nationella utvärderingssystem liksom tillämpningen av programansatser och har i stort sett uppfyllt målen avseende dessa indikatorer. Vad gäller användandet av nationella finansiella system ligger måluppfyllelsen mellan 60 och 89 procent. För ytterligare tre indikatorer varierar måluppfyllelsen mellan 30 och 59 procent. Dessa berör främst samarbetet med andra givare, t.ex. i form av gemensamma rapporter och utvärderingar. För Sverige är det viktigt att följa hur arbetet med ökad anpassning till nationella planer och program utvecklas.

En förutsättning för att ytterligare leva upp till Parisdeklarationens principer är att GFATM förenklar den idag onödigt komplexa och kostnadskrävande modellen för planering och genomförande av program. Reformarbete pågår idag inom fonden för att förenkla metoder och system.

Förklaring till förekommande förkortningar

Skr. 2008/09:189

Bilaga 1

AfDB	African Development Bank
AsDB	Asian Development Bank
BNI	Bruttonationalinkomst
CERF	Central Emergency Response Fund
EU	Europeiska unionen
EUf	Europeiska utvecklingsfonden
FN	Förenta nationerna
GEF	Global Environment Facility
GFATM	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
HBT	homosexuella, bisexuella och transpersoner
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDA	International Development Association
IDB	Inter-American Development Bank
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IMF	International Monetary Fund
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
DAC	OECD Development Assistance Committee
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
SADEV	Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 maj 2009

Närvarande: Statsrådet Odell, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Björklund, Carlsson, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Tolgfors, Björling

Föredragande: Statsrådet Carlsson

Regeringen beslutar skrivelse 2008/09:189 Biståndets resultat