

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med

Centralasien

januari 2006 – december 2009



REGERINGSKANSLIET

UD



REGERINGEN

Kopia

Regeringsbeslut

III:4

2006-02-23

UD2006/4982/EC

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)

105 25 STOCKHOLM

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Centralasien 2006-2009

1 bilaga

Ärendet

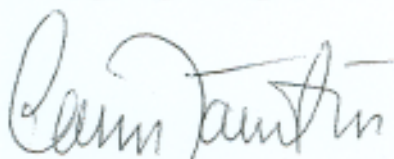
Genom beslut den 7 juli 2005 (UD2005/30319/EC) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Utrikesdepartementet lämna ett förslag till samarbetsstrategi för Centralasien under perioden 2006-2009.

Sida har i skrivelse av den 28 november 2005 överlämnat ett förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Centralasien under perioden 2006-2009.

Regeringens beslut

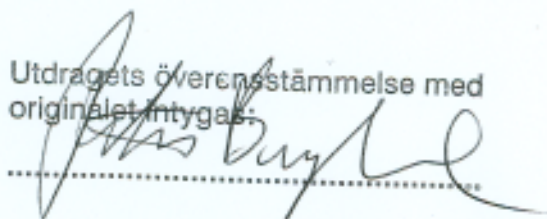
Regeringen beslutar att utvecklingssamarbetet med Centralasien för åren 2006-2009 skall bedrivas i enlighet med bifogade samarbetsstrategi *se bilaga*.

På regeringens vägnar


Carin Jämtin


Maikki Lemne

Utdragets överensstämmelse med
originallet intygas:



coll PB

SAMARBETSSTRATEGI FÖR SVERIGES UTVECKLINGSSAMARBETE MED CENTRALASIEN 2006-2009

Inledning

Samarbetsstrategin ska styra inriktningen på det svenska utvecklingssamarbetet med Centralasien, med särskilt fokus på Kirgizistan och Tadzjikistan, under perioden den 1 mars 2006 till den 31 december 2009. Strategin baseras på ett förslag från Sida, kompletterat med UD:s överväganden, synpunkter från andra departement och myndigheter samt svenska aktörer som omfattas av utvecklingssamarbetet med Centralasien.

Sveriges politik för global utveckling har som övergripande mål att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Detta mål gäller för samtliga politikområden. Fokus i utvecklingssamarbetet skall ligga på fattigdomsbekämpning och respekt för mänskliga rättigheter.

Sammanfattning

Demokratiutvecklingen i Centralasien efter Sovjetunionens upplösning kännetecknades inledningsvis av reformer, som sedermera alltmer har trängts undan av auktoritära tendenser. Reformsträvanden saknas idag i Uzbekistan och Turkmenistan. Sverige kommer att koncentrera utvecklingssamarbetet till de fattigaste länderna Tadzjikistan och Kirgizistan. Båda dessa länder har fattigdomsstrategier.

Tadzjikistan är det fattigaste landet i regionen, försvagat av inbördeskrig och i stort behov av bistånd. Budgetstöd är inte aktuellt under strategiperioden. För att detta ska bli möjligt krävs att givarsamordningen förbättras, liksom den tadjikiska förvaltningens kompetens och arbetssätt. Det svenska stödet bör riktas mot sektorerna demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, ekonomisk utveckling samt hälsa. Jämställdhet, givarsamordning och vikten av transparenta processer och institutioner kommer att vara de viktigaste dialogfrågorna.

Kirgizistan är ett pilotland för harmonisering med en givarsamordning som har kommit förhållandevis långt. En reviderad National Poverty Reduction Strategy (NPRS) kommer att utarbetas under 2006. Sverige bör ansluta sig till det givargemensamma arbetet som syftar till att på sikt kunna ge generellt budgetstöd till fattigdomsbekämpning. Insatserna på vägen dit bör fokusera på demokratisk samhällsstyrning med tyngdpunkt på förbättring av de offentliga finansiella styrsystemen samt stöd till hälso sektorn. Ett demokratiskt styre, öppenhet och jämställdhet kommer vara de viktigaste dialogfrågorna.

Förutsättningarna för **regionala** insatser bedöms vara begränsade, men kan vara motiverade dels ur ett konfliktförebyggande perspektiv för att återupprätta kontakten mellan människor i de centralasiatiska länderna, dels avseende frågor som är av gränsöverskridande karaktär såsom organiserad brottslighet, migration och tullfrågor. Inom dessa områden kan ett förstärkt samarbete med EU, FN och OSSE vara angeläget.

Centralasien kommer däremot inte att beröras av det nya instrumentet för EU:s grannlandspolitik (ENP).

Volymen för samarbetet med hela Centralasien beräknas uppgå till 120 miljoner kr för 2006, varav 50 miljoner kr beräknas gå till Tadzjikistan, 50 miljoner kr till Kirgizistan och 20 miljoner kr till övriga insatser i regionen. Samarbetet med Centralasien förväntas därefter öka för att mot slutet av perioden uppgå till totalt 200 miljoner kronor per år. Den största ökningen förutses för Tadzjikistan, som är det fattigaste landet i regionen.

1. Centralasien

1.1 Bakgrund

Demokratiutvecklingen i Centralasien efter Sovjetunionens upplösning kännetecknades inledningsvis av reformer, som sedermera har trängts undan av auktoritära tendenser. De fem forna sovjetstaterna skiljer sig idag alltmer åt. I Uzbekistan och Turkmenistan förbjöds tidigt politisk opposition och en reformprocess saknas i de bägge länderna. I Tadzjikistan pågick under 90-talet ett inbördeskrig som kraftigt försenade både den politiska och ekonomiska utvecklingen. Konflikten upphörde formellt 1997, men återhämtningsprocessen har inte kunnat börja förrän långt senare. Kazakstan och Kirgizistan var de länder där en liberalisering av det politiska systemet ägde rum.

Regionens geografiska läge försvårar dess integration i världshandeln. Gränserna mot söder och öster var stängda under sovjettiden och är fortfarande svåra att passera på grund av naturliga barriärer och politiskt oroliga grannländer såsom Afghanistan. Efter den 11 september 2001 ökade det geopolitiska intresset för regionen, där både USA och Ryssland nu placerat militära baser. Det finns olika bedömningar av styrkan hos religiösa extremistiska rörelser i regionen, men hänvisningar till dessa används för att motivera inskränkningar av fri- och rättigheter. En källa till oro är heroinsmugglingen genom regionen, från Afghanistan till Ryssland och Västeuropa, som påtagligt ökat den ekonomiska brottsligheten i regionen och riskerar att ytterligare försvaga ländernas statliga institutioner.

De ekonomiska förutsättningarna i länderna är mycket varierande.

Uzbekistan (BNI 460 US dollar/capita)¹ är med sina 26 miljoner invånare det mest folkrika landet och där finns också gas- och oljetillgångar. Landet har visat ambitioner att inta en ledande roll i regionen. De senaste åren har dock den ekonomiska politiken – med stark statlig kontroll över handel och produktion – lett till problem både för den egna befolkningen och för hela regionen genom att hämma utvecklingen av ett ömsesidigt handelsutbyte med omvärlden, vilket är nödvändigt för en hållbar utveckling.

¹ World Development Indicators data base, World Bank, 15 July 2005

Turkmenistan (BNI 1340 US dollar/capita) har stora energitillgångar som exploateras av dess egensinnige och autokratiske ledare. I **Kazakstan** (BNI 2260 US dollar/capita) finns stora olje- och gasfält som gör att landet nått ett visst välmående redan nu. Inom en 10-årsperiod kan Kazakstan komma att ha en levnadsstandard som är flera gånger högre än regionens övriga länder.

De två fattigaste länderna i regionen är **Kirgizistan** (BNI 400 US dollar/capita)² och **Tadzjikistan** (BNI 280 US dollar/capita). Båda saknar nästan helt gas- och oljetillgångar, men har vattenresurser. De är bergiga länder med en begränsad andel odlingsbar areal, men lantbruket är ändå en viktig näring. Där finns inte någon egentlig vattenbrist, men bevattningssystemen har förfallit pga. bristande underhåll och är ineffektiva.

Ökad sysselsättning och höjd produktivitet är viktiga faktorer för en framgångsrik fattigdomsbekämpning. En huvuduppgift i utvecklingssamarbetet är att skapa nya möjligheter till produktiv sysselsättning för de fattiga.

Gemensamt för Kirgizistan och Tadzjikistan är att de strävar efter reformer men saknar de egna finansiella resurser som krävs. Båda länderna ingår i gruppen för världens fattigaste och mest skuldsatta länder³, med lägre BNI/capita än Bangladesh. De har ett samarbete med utvecklingsbankerna och med en handfull bilaterala givare. Båda länderna har utarbetat sina första fattigdomsstrategier. Dessa skall revideras under 2006.

1.2 Relationerna med EU och med Sverige

När EU-Tacis upphör år 2006 kommer Centralasien inte att beröras av det nya instrumentet för grannlandspolitik, European Neighbourhood Policy. Kommissionen har istället föreslagit att utvecklingssamarbetet med Centralasien flyttas över till det nya instrumentet DCECI (Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument) som kommer att omfatta flertalet fattiga länder i världen.

Centralasien kommer således inte att ses som ett grannland av EU, men ett förstärkt samarbete med EU kommer fortfarande att vara angeläget, i synnerhet inom sådana områden som migration, organiserad brottslighet och gränskontroller. Brister i ländernas institutionella kapacitet och stabilitet ger upphov till problem, även för länder utanför regionen. Alla länderna i regionen har partnerskaps- och samarbetsavtal, PSA, med EU. I januari 2006 var dock inte alla avtal ratificerade av EU:s medlemsstater. Länderna är inte med i Europarådet.

Kirgizistan, Tadzjikistan och Uzbekistan omfattas av Europeiska utvecklingsbankens (EBRDs) Early Transition Countries Initiative (ETC),

² World Development Indicators data base, World Bank, 15 July 2005

³ World Bank Country Classification

vilket innebär att bankens aktiviteter i landet kommer att utökas under strategiperioden. Expansionen erbjuder ett flertal möjligheter till samfinansiering till exempel inom vattenområdet. EBRD investerar främst inom infrastruktur, kraftproduktion och i den privata sektorn.

2. Andra politikområden och relationerna mellan Sverige och länderna i Centralasien

Denna strategi styr Sveriges agerande avseende utvecklingssamarbetet. Svensk politik och agerande inom andra politikområden är också av betydelse för förbindelserna mellan länderna och för utvecklingen av regionen, även om de inte finansieras av statsbudgetens anslag för internationellt bistånd. Samarbetsstrategin skall därför även spegla helheten i samarbetet som bedrivs med länderna av det svenska näringslivet, svenska organisationer och andra aktörer i det svenska samhället.

Det finns ett allmänt svenskt intresse att hjälpa de självständiga staterna i före detta Sovjetunionen i deras ansträngningar att bygga upp en fungerande demokrati, rättsstat och marknadsekonomi. Och även Sverige påverkas av utvecklingen i Centralasien, både av narkotikasmuggling och av risken för oro och instabilitet i regionen.

En stor del av Sveriges samarbete med de fem länderna i Centralasien sker inom ramen för multilaterala organisationer. Bland dess kan särskilt nämnas FN, EU, OSSE och, Partnerskap för Fred (PfP).

Sveriges bilaterala samarbete med länderna i regionen har hittills varit av mindre omfattning. Men vad gäller handel finns ett antal svenska företag representerade i Kazakstan och intresset från det svenska näringslivet för Kazakstan är stort. Handelsutbytet och intresset från näringslivet för de fyra övriga länderna har hittills varit begränsat. På längre sikt finns dock även här en möjlighet till ökning, främst inom sektorerna energi och telekommunikation. Av de fem länderna är idag endast Kirgizistan medlem av WTO.

Genom att utveckla relationerna kan vi bidra till kunskapsöverföring på områden av betydelse för en positiv utveckling i regionen. Vidgade kontakter främjar den demokratiska utvecklingen i regionens länder. Sverige har utsett en Stockholmsbaserad ambassadör för Centralasiens länder, i Tadzjikistan finns ett ambassadkansli och i Kazakstan, Kirgizistan och Uzbekistan finns honorärkonsulat.

Besöksutbytet och den politiska dialogen har hittills varit relativt begränsad med de fem länderna i Centralasien. Det finns dock ett ömsesidigt intresse av att utöka kontakterna med i första hand Kazakstan men på sikt också med de övriga länderna. År 2002 besökte Kirgizistans president Sverige och år 2004 besökte Kazakstans president Sverige.

Kulturellt utbyte, utbildning och turism är andra områden där samarbetet är begränsat men som kan påverkas positivt av vidgat samarbete. Medias intresse för regionen har också ökat.

3. REGIONALT SAMARBETE OCH LANDKONCENTRATION

3.1 Slutsatser från tidigare samarbete med regionen samt mål för det fortsatta regionala samarbetet

Samarbetet med regionen påbörjades redan 1996 med svensk medverkan i ett Aralsjö-projekt som leddes av Världsbanken. Den första svenska strategin för samarbete med Centralasien gällde perioden 2003-2005. Målsättningen var att skapa förutsättningar för att minska fattigdomen och förebygga konflikter.

Den föregående strategin pekade ut inriktningen på insatserna, främst kapacitetsutbyggnad. Dessa byggdes successivt upp och uppgick till sammanlagt 91 miljoner svenska kronor 2005. Fokus låg på uppbyggnad av samarbetet med Tadzjikistan och det humanitära biståndet har fasats ut. Samarbetet i övrigt har fokuserat på Kirgizistan. Perspektiven i samarbetet har varit långsiktiga. Resultat kan främst avläsas på projektnivå. Den övergripande bedömningen är att Sidas insatser har bidragit till fattigdomsbekämpning och till konfliktförebyggande. Resultat och erfarenheter avseende Tadzjikistan behandlas i avsnitt 3.2 och avseende Kirgizistan i avsnitt 4.2.

Länderna har många problem som skulle kräva gemensamma lösningar, men det har hittills varit mycket svårt för länderna att samarbeta. Uzbekistans spända relationer med flera av sina grannländer har varit svåra att överbrygga även i gränsöverskridande vattenprojekt där länderna har ett uppenbart behov av samförståndslösningar. Detta är en erfarenhet som Sida delar med stora givare som Världsbanken, EU och UNDP. Om denna situation skulle förändras bör Sida ha beredskap att kunna medverka i gränsöverskridande vattenprojekt, en nyckelfråga för människors försörjning, fred och stabilitet i regionen.

Svenska enskilda organisationer har genomfört begränsade socialt inriktade insatser i de icke-prioriterade länderna Kazakstan och Uzbekistan.

Regionala projekt har också visat sig motiverade inom områden av *gränsöverskridande karaktär*, såsom migration, tullfrågor och kampen mot organiserad brottslighet. Sverige bör även fortsättningsvis stödja UNODCs (FN:s kontor för narkotikakontroll och brottsbekämpning) fortsatta arbete mot narkotikahandling och annan organiserad brottslighet i Centralasien. EU är också en betydande aktör genom program som implementeras av UNDP.

Det finns skäl att ur ett *konfliktförebyggande perspektiv* även i fortsättningen stödja vissa insatser med deltagare från flera länder för att

återupprätta professionella och andra möten mellan människor som hindras genom motsättningar på politisk nivå. Exempel på sådana insatser är internationella kurser och bevarandet och utnyttjandet av växtgenetiska resurser. Svenska institutet, i enlighet med regeringsskrivelsen 2004/05:109 om Östbiståndet, bör fortsatt ha i uppgift att administrera masterstipendier för studier i Sverige. SI bör även kunna ge stöd till etablering av samarbeten mellan universitetsinstitutioner i Sverige och i regionen.

3.2 Kazakstan, Uzbekistan och Turkmenistan

Det svenska utvecklingssamarbetet bör koncentreras till färre länder. Även om stora behov kvarstår i **Kazakstan** inom områden som demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, bör samarbetet med Kazakstan fasas ut under kommande strategiperiod på grund av landets goda ekonomiska utveckling och behovet av koncentration av de svenska insatserna.

I **Uzbekistan** och **Turkmenistan** finns ingen reformprocess och det bedöms därför inte meningsfullt att bedriva verksamhet där. Inga nya bilaterala projekt bör inledas med dessa länder.

4. TADZJIKISTAN

4.1 Sammanfattande fattigdomsanalys⁴

En analys av fattigdomens olika dimensioner i Tadzjikistan ger en mångfasetterad bild. Inbördeskriget som följde efter självständigheten bidrog till mänskligt lidande, fördröjde reformer och åstadkom omfattande förstöring av landets infrastruktur. Fred och stabilitet råder idag, men oro för nya interna stridigheter har tagits till intäkt för en allt starkare presidentmakt. Skyddet av mänskliga rättigheter är bristfälligt och jämställdhetssituationen har försämrats sedan självständigheten. Kvinnors inkomster ligger i genomsnitt på 62 procent av männens, och andelen kvinnor som deltar i politiken är mycket låg.⁵ Omvandlingsprocessen när det gäller statsbildning, marknadsekonomi och demokrati är långt ifrån avslutad. Statsmakten präglas av svag legitimitet och kapacitet, och rättssäkerheten liksom den ekonomiska utvecklingen hämmas av organiserad brottslighet och korruption. Det geografiska läget ställer landet inför en rad utmaningar. Instängdhet, problematiska grannrelationer och en oländig terräng bidrar till isolering och försvårar export. Landet är ett av de mest katastrofdrabbade i världen på grund av sin topografi. Närheten till Afghanistan och smuglingen av narkotika är en starkt bidragande orsak till ekonomisk brottslighet. Utöver det stöd som ges via UNODC för insatser på regional nivå förutses inga svenska insatser i Tadzjikistan på detta område, inom vilket andra givare redan är aktiva.

⁴ Baserad på bland annat rapport av Per Ronnås, chefsekonom, Sida, 2005-03-30

⁵ Källa: Human Development Index 2005

Huvuddelen av befolkningen är fattig. Tadzjikistan var Sovjetunionens fattigaste republik och beroende av omfattande understöd från Moskva. Viss ekonomisk återhämtning har skett efter inbördeskrigets slut och andelen fattiga minskade mellan 1999 och 2004 från 81 till 64 procent av befolkningen. Denna utveckling är dock osäker och skall främst tillskrivas senare års förmånliga priser på bomull och aluminium, som är Tadzjikistans viktigaste exportvaror, samt transfereringar från säsongarbete i Ryssland. Fattigdomen är störst på landsbygden, där tre fjärdedelar av befolkningen bor.⁶ Den för landets utveckling viktiga jordreformen och strukturella omvandling av landsbygdsekonomin har gått långsamt, främst på grund av hindrande särintressen. Den demografiska situationen med snabb befolkningstillväxt och en befolkning där mer än hälften är under 20 år utgör en utmaning när det gäller utbildning och sysselsättning. Många hälsoindikatorer har fallit dramatiskt på grund av den försämrade vattenkvalitén och nedrustning av det jämförelsevis goda sociala skyddet från sovjettiden. Samtidigt har tillgång till service blivit alltmer ojämlig. Detta inverkar negativt på utvecklingen.

År 2003 antog Tadzjikistans parlament en Poverty Reduction Strategy (PRS). Dess allmänna inriktning och intentioner stämmer väl överens med mål och principer för svenskt utvecklingssamarbete. Den bedöms dock vara svagt förankrad inom den tadzjikiska regeringen och saknar tydliga prioriteringar, liksom en tillräcklig anknytning till statsbudgeten.

4.2 Slutsatser från tidigare samarbete

Sverige har gett stöd till Tadzjikistan sedan 1997. Mellan 1997 och 2002 betalades omkring 68 miljoner kronor ut i form av humanitärt bistånd. Stödet kanaliserades främst genom FN och Röda Korset. I början av 2003 antogs den första svenska samarbetsstrategin för Centralasien. Där förordades bland annat en successiv övergång från humanitärt till långsiktigt stöd och etablering av svensk närvaro i Tadzjikistan, vilket skedde i januari 2004.

Utbetalningarna under föregående strategiperiod ökade från drygt 14 miljoner kronor under 2003 till cirka 23 miljoner kronor under 2004 och förväntas uppgå till 48 miljoner kronor under 2005. Stödet har riktats mot de prioriterade sektorerna ekonomisk utveckling, jordbruk, den sociala sektorn samt demokrati och mänskliga rättigheter. Slutsatserna från de senaste årens samarbete med Tadzjikistan är följande:

- Samarbetsstrategins intentioner har följts. Det humanitära biståndet har övergått till långsiktigt stöd och svensk närvaro är etablerad i Dusjanbe. Sidas verksamhet har fokuserat på de prioriterade sektorerna utifrån det tidsperspektiv som angivits i den föregående samarbetsstrategin.

⁶ "Progress toward the Millennium Development Goals in Tajikistan", United Nations Coordination Unit in Tajikistan

- På lokal nivå har humanitärt arbete och aktiviteter genom det civila samhället varit framgångsrikt. Regeringskapaciteten på lokal nivå är dock mycket svag. Även centrala regeringsstrukturer måste därför involveras för att långsiktiga resultat ska kunna uppnås.
- Givarnas ansatser till samordning har hittills varit otillräckliga för att skapa ett effektivt stöd.
- Frånvaro av tillförlitlig statistik försvårar såväl problemanalys som effektmätning.

4.3 Andra givare

De största bilaterala givarna i Tadzjikistan är för närvarande USA, Schweiz, Ryssland, Iran och Storbritannien. Sverige kan under strategiperioden bli en av de större givarna. Världsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken är de största bankerna. Internationella valutafonden har beslutat att skriva av landets skuld. EU:s intresse är förhållandevis svagt och dess program är främst riktat mot Centralasien som region. Europeiska utvecklingsbanken kan bli en betydande givare på miljöområdet, då Tadzjikistan omfattas av bankens ETC-initiativ (Early Transition Countries).

Givarsamordningen har hittills varit bristfällig, vilket försvårat en effektiv arbetsfördelning, koncentration av insatser och biståndsprogram samt förberedelser för mer sektorinriktat stöd. Ambitioner till samordning finns dock, och informationsutbytet inom specifika sektorer har successivt ökat.

Det totala ekonomiska stödet till Tadzjikistan är relativt litet i förhållande till behoven och fattigdomsnivån. Under 2004 uppgick det till ungefär 110 miljoner US dollar, av vilka endast 13 miljoner US dollar i form av gåvobistånd. Nettofinansieringen uppgår till mindre än 2,8 procent av Tadzjikistans BNI. En ökning är dock att vänta. För perioden 2004-2006 uppgår givarnas åtaganden till 913 miljoner US dollar, varav 495 i form av gåvobistånd.

4.4 Generella överväganden

Sveriges utvecklingssamarbete med Tadzjikistan syftar till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Det finns för närvarande en försiktigt positiv trend i Tadzjikistan, både ekonomiskt och politiskt. Den fortsatta reformprocessen är både skör och kostsam. För att stödja denna process och samtidigt bidra till fred och stabilitet bör biståndet öka i volym under den närmaste tiden.

Fokus bör riktas mot några avgränsade sektorer av strategisk vikt för hantering av några av fattigdomens bakomliggande orsaker, såsom svaga institutioner, ofullbordad jordreform och försvagat socialt skyddsnät.

För lång tid framöver bedöms den tadjikiska budgeten vara otillräcklig för att klara nödvändiga utgifter, bland annat inom den sociala sektorn. Den

behöver därför kompletteras med budgetstöd så snart acceptabla förutsättningar föreligger. Tillräckliga förutsättningar för budget- och sektorprogramstöd bedöms emellertid inte finnas under denna strategiperiod.

För att utvecklingssamarbetet ska bidra till att bygga upp en fungerande stat krävs att ministerier och förvaltningsorgan är aktörer i samarbetet. Insatser utanför dessa strukturer har i vissa fall lett till snabba resultat, men försvårar på sikt landets möjlighet att bygga upp en samlad verksamhet. Den tadzjikiska administrationen bör få stöd för att bygga upp basal kompetens och kapacitet för att få till stånd fungerande offentliga ekonomiska styrsystem. Med hänsyn till den begränsade absorptionskapaciteten samt skörheten hos statens institutioner finns det en gräns för vad som är en rimlig volym för Sidas insatser inom en sektor. Sverige är en av få givare som är aktiva inom mänskliga rättigheter, som är ett strategiskt område för en långsiktig utveckling av både stat och nation.

Sverige har redan byggt upp kunskap, och har därmed en komparativ fördel, inom områden som är strategiska när det gäller jordreformen och den ekonomiska utvecklingen. En jordreform är en grundförutsättning för ekonomisk tillväxt, inte bara på landsbygden. Det är dock en lång process. Parallellt måste därför också ett flertal andra investeringar göras för att förstärka institutioner. Till detta kommer behovet av en tydlig satsning på den privata sektorn inklusive familjejordbruket.

Det finns stora och omedelbara behov inom såväl hälso- som utbildningsområdet. För närvarande bedöms förutsättningarna för ett effektivt svenskt stöd vara bäst inom hälsosektorn. Inom utbildningssektorn är regeringens ägarskap svagt och givarsamordningen bristande. Ett hälsoinriktat stöd har välkomnats av hälsoministeriet och andra givare.

Bristfällig samordning har hittills motverkat den arbetsfördelning som krävs för ett optimalt koncentrerat och effektivt stöd. Under denna fas av samarbetet förordas svenskt stöd till tre sektorer. Under strategiperioden bör Sverige aktivt delta i dialog med den tadzjikiska regeringen och andra givare kring hur samordningen kan förbättras. Koncentrationen bör öka i takt med att de nationella strukturerna stärks och givarsamordningen förbättras.

4.5 Mål och inriktning för utvecklingssamarbetet med Tadzjikistan

Målet för utvecklingssamarbetet med Tadzjikistan under strategiperioden 2006-2009 är att stärka möjligheten till medborgerligt deltagande i samhällsutvecklingen samt försörjning och god hälsa för fattiga män och kvinnor.

Tidsperspektivet bör vara minst 15 år. Stödet bör riktas mot sektorerna demokratisk samhällsstyrning, ekonomisk utveckling samt hälsa. De föreslagna prioriteringarna utgår från ett fattigdomsbekämpnings- och

rättighetsperspektiv och ansluter till målet och perspektiven för svenskt utvecklingssamarbete och till landets nuvarande PRS.

Jämställdhet ska genomsyra verksamheten. Vid beredning och uppföljning av insatser skall relevans för och effekter på kvinnor och män analyseras. I Tadzjikistan bör stödet fortfarande vara konfliktkänsligt, då både staten och den nationella identiteten är svaga. Möjligheten att främja fred och säkerhet bör beaktas i insatser och program.

På grund av den svaga mottagarkapaciteten skall insatser kunna göras inom tre sektorer. Inom dessa eftersträvas koncentration till större sektorinriktade insatser i samverkan med andra givare.

A. Demokratisk samhällsstyrning

Mål: *En effektiv och demokratisk samhällsstyrning genom insatser/program för att*

- öka rättssäkerheten
- öka medborgarnas insyn och inflytande
- skapa starka grundläggande offentliga institutioner
- förbättra relationen mellan medborgare och stat
- bekämpa korruption

Exempel på insatser/program:

Sverige bör överväga att metodiskt och finansiellt stödja utvecklingen av den nya tadjikiska PRS som planeras. Kapacitetsutveckling bör stödjas på såväl lokal som central nivå och i första hand inriktas på offentliga finansiella styrsystem. Stöd kan också ges för att stärka mänskliga rättigheter.

B. Ekonomisk utveckling

Mål: *Ett produktivt, socialt rättvist, sysselsättningsfrämjande och hållbart nyttjande av landets naturresurser genom insatser/program för att*

- öka transparens och effektivitet avseende markanvändning
- förbättra försörjningsmöjligheterna för fattiga kvinnor och män på landsbygden

Exempel på insatser/program:

Även om fattigdomen minskat mest på landsbygden så är den totalt sett fortfarande störst där. En ökad effektivitet i lantbruket förbättrar möjligheterna till tryggad livsmedelsförsörjning för de fattiga i Tadzjikistan. Fortsatt stöd för den strategiskt viktiga jordreformen tillsammans med andra givare förutses för att främja en transparent och rättvis process. Insatser för diversifieringen av lantbruket och vidareförädling för att öka sysselsättningsnivåer och inkomster på såväl kort som lång sikt bör fortsätta under strategiperioden.

C. Hälsa

Mål: Kvinnors och mäns rätt till liv och hälsa genom insatser/program för att uppnå

- förbättrad effektivitet och rättvis tillgång till hälsovård och sociala tjänster

Exempel på insatser/program:

Hälsostödet bör huvudsakligen inriktas mot reformering av sektorn i samarbete med Världsbanken. Landet har begränsad kapacitet och resurser att motverka den ökande ohälsan. En ambition under strategiperioden är att verka för ett sektorövergripande hälsostöd. Problemet med ett växande antal hiv/aids-fall hanteras av en mängd givare vilket gör svensk medverkan mindre angelägen. Frågan berörs dock av systemreformen.

Övrigt

Utöver de tre sektorerna kan samfinansiering förekomma av enstaka större miljöprojekt, såsom vattenförsörjning, avloppsrening, avfallshantering och energieffektivisering, men endast inom ramen för internationellt samordnade arrangemang.

4.6 Dialogfrågor

Givarsamordning, jämställdhet och vikten av transparenta processer och institutioner skall vara de viktigaste dialogfrågorna.

4.7 Genomförande och uppföljning

Ett proceduravtal har slutits med Tadzjikistan under 2005, vilket förväntas underlätta för Sida att sluta insatsavtal.

Kontoret i Dusjanbe sorterar under Sveriges Stockholmsbaserade ambassadör för Centralasien och har två utsända från Sida, två lokalanställda programhandläggare samt administrativ personal. Kontoret har även ett visst bevakningsansvar för andra Sida-finansierade insatser i Centralasien, främst i Kirgizistan.

Sida kommer varje år att upprätta landplaner i syfte att operationalisera målen i strategin. Genomförandet följs upp i Sidas hel- och delårsrapportering, som också utgör grunden för de samrådsmöten som hålls halvårsvis mellan UD och Sida.

5. KIRGIZISTAN

5.1 Sammanfattande fattigdomsanalys⁷

Kirgizistan har en BNI per capita på 400 US dollar. Det är det näst fattigaste landet i regionen och bland de fattigaste och mest skuldtyngha länderna i världen. Som ett resultat av Sovjetunionens fall föll BNP med 50

⁷ Rapport av Per Ronnås, chefsekonom, Sida, 2005-03-30

procent mellan 1990 och 1995 och så sent som 2001 var den fortfarande 60 procent av 1990-års nivå.

Andelen fattiga har sedan slutet av 90-talet minskat från 60 till ca 40 procent 2004. Inkomstklyftorna är inte alarmerande stora, men utvecklingen går åt fel håll. Fattigdomen är fortfarande mer utbredd på landsbygden, särskilt i regionerna Naryn och Talas, än i städerna, men en ökande andel fattiga söker sig in till städerna Bisjkek och Osj. Där får de många gånger svårare att försörja sig än de hade på landsbygden. Barn är särskilt utsatta. Över 30 procent av befolkningen är under 14 år vilket förväntas skapa stort tryck bl.a. på arbetsmarknaden.

En framgångsrik jordreform är den enskilda faktor som mest bidragit till fattigdomsminskning, medan en snabb liberalisering medfört att stora delar av den inhemska industrin slagits ut. Arbetstillfällen saknas både på landsbygden utanför själva jordbruket och i städerna. Fattiga människor är ofta hänvisade till osäkra arbeten inom den informella sektorn.

Bristen på arbetstillfällen är ett av landets stora problem tillsammans med den höga skuldsättningen som gör att skuldtjänsten kommer att förbli en tung post i den kirgisiska budgeten lång tid framöver. Inom Världsbanken och Internationella valutafonden diskuteras f.n. landets möjligheter att få skuldavskrivning. Den begränsade tillgången på offentliga medel riskerar slå hårt mot områden som hälsovård och utbildning, vilket särskilt drabbar de fattiga och även får negativa effekter för landets produktion.

Institutionerna i Kirgizistan är svaga. Det finns en utbredd korruption och rättsväsendet fungerar dåligt. Investeringar i den formella sektorn är otillräckliga. Det finns en insikt om problemet men det återstår att se vad den nya regeringen som tillträdde 2005 och president Bakiev förmår göra.

Protesterna efter parlamentsvalen i mars 2005 avspeglar å ena sidan ett befogat missnöje från befolkningen med det utbredda maktmissbruket och korruptionen hos de styrande, och å andra sidan djupt rotade lokala identiteter och potentiella konflikter särskilt mellan den norra delen och den södra delen av landet. Efter självständigheten 1991 väcktes förhoppningar om demokrati och mänskliga rättigheter och en period av reformer följde. Under den senare hälften av 1990-talet kom emellertid utvecklingen att gå mot ett mer auktoritärt styre med tilltagande korruption.

Mediasituationen har förbättrats något sedan president Akaev avsattes 2005. Förhållandena i landets fängelser anses bristfälliga och tortyr förekommer även om vissa förbättringar skett. Ett moratorium mot dödsstraff infördes 1998. Kirgizistan fungerar som ett ursprungs- och transitland för människohandel.

Jämställdhetssituationen uppvisar stora brister. I genomsnitt får kvinnor 65 procent av männens lön, trots att kvinnor i högre utsträckning än män fortsätter till högre utbildning. Den sociala nedrustningen och patriarkaliska synsätt försvårar kvinnornas situation. Kvinnorna är kraftigt

underrepresenterade i det politiska livet. Det finns t ex ingen kvinna i parlamentet efter valen 2005.

5.2 Slutsatser från tidigare samarbete

Sverige började ge bistånd till Kirgizistan år 1998. Mellan åren 2003 och 2005 ökade volymen från 7,4 miljoner kronor per år till ca 20 miljoner kronor 2005. Mer än hälften av insatserna har gått till främjande av demokrati och mänskliga rättigheter, en tredjedel till jordbruk och femton procent till jordreformen. Insatserna ligger i linje med landets egen fattigdoms- strategi.

Följande slutsatser kan dras från de senaste årens samarbete med Kirgizistan:

- Regionstrategins generella inriktning har följts, dvs. de i tidigare strategi utpekade insatsområdena har genomförts i form av projekt.
- Givarkoordineringen i Kirgizistan har varit framgångsrik. Sverige bör i den fortsatta utvecklingen ta fasta på detta och etablera en nära samverkan med andra givare, såväl bilaterala som multilaterala. Härigenom gynnas harmonisering och dialog med landets myndigheter kring stödet till landets fattigdomsreduceringsstrategi. Ett långt framskridet samarbetsområde är hälsa. I samverkan med andra givare finns bättre möjligheter att nå hållbara resultat.
- Händelserna i Ferganá-dalen i mars 2005 visade att konfliktbilden är mer komplex än vad som framkommit i den analys som låg till grund för de konfliktförebyggande insatserna. Konflikten 2005 uppstod inte som väntat mellan etniska grupper i Ferganá-dalen, utan mellan medborgare och regering där maktmissbruk var ett väsentligt inslag. Sida har stött UNDP:s program för konflikthantering i Ferganá-dalen. Före ett eventuellt fortsatt stöd till ett direkt konfliktförebyggande projekt bör tidigare insatser utvärderas.
- Korruption har kommit att bli ett allt större hinder för utveckling, både för utveckling mot demokrati och för den ekonomiska utvecklingen
- En tanke bakom stödet på jämställdhetsområdet har varit att kvinnor behöver stärkas och uppmuntras för att kunna engagera sig inom traditionellt manliga områden, t ex politik. Insatser för stöd till kvinnor i politiken har genomförts liksom till journalistutbildning för kvinnor. Förväntade resultat har inte uppnåtts bl a på grund av rådande patriarkala strukturer. Erfarenheten har visat att de största hindren inte är kvinnors kunskapsbrist utan de hinder som ligger i männens motstånd och de institutionella förutsättningarna. Fortsatt stöd till ökad jämställdhet behöver därför även inkludera män och attitydfrågor.
- Stöd har även lämnats till landreform, till projekt för utsatta barn och till kampen mot människohandel.

Flera av de enskilda projekten har varit framgångsrika, t ex när det gäller socialt arbete för utsatta barn och även stöd till utsädesindustrin. Institutionernas knappa resurser utgör ett hot mot uthålligheten när det gäller att vidmakthålla vunna framsteg.

5.3 Andra givare

De största givarna är USA, Japan, Tyskland, EU, Schweiz och Storbritannien samt Världsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken (ADB). Kirgizistan är pilotland för harmoniseringsarbete. Biståndet uppgår till 3,2 procent av BNP. Världsbanken, UNDP, SDC/SECO (Schweiz), DFID, ADB och EBRD har tagit ett gemensamt initiativ för att undersöka förutsättningarna för framtagande av en gemensam landstrategi under 2006. Detta kommer att ske parallellt med att en ny strategi för fattigdomsbekämpning, NPRS, utarbetas av den kirgiziska regeringen. Stöd till en givargemensam reformering av det offentliga finansiella styrsystemet påbörjades under hösten 2005 där också Sida medverkar liksom i en gemensam insats för fortsatt reform av hälsovården inom ramen för ett sektorprogramstöd.

Givarsamordning, inklusive koordinering med EU, sker främst genom regelbundna möten med givare på plats i Bisjkek. När det gäller inriktningen på biståndet i landet har Sida kunnat dra stor nytta av det arbete som lagts ned av andra givare som funnits på plats.

5.4 Generella överväganden

Sveriges utvecklingssamarbete med Kirgizistan syftar till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

De ekonomiska förutsättningarna förändrades radikalt då Sovjetunionen föll. Både försörjningsmöjligheter och sociala trygghetssystem raserades då fabriker tvingades stänga. Institutionerna som var sammanlänkade med centralmakten i Moskva skulle nu fungera självständigt. Stora insatser har gjorts, men mycket återstår. Korruptionen är utbredd och utgör ett hinder för utveckling.

En förutsättning för fortsatt fattigdomsminskning är hållbar ekonomisk tillväxt samt stabilitet och säkerhet. För att stärka landets inre stabilitet, behövs stöd till institutionerna så att de får folkets förtroende. Arbetstillfällen behöver skapas utanför jordbruket på landsbygden och i städerna så att fattiga kvinnor och män kan försörja sig. Ekonomin behöver diversifieras och landet behöver investeringar.

För att skapa förutsättningar för en sådan utveckling behövs legitima och väl fungerande institutioner vilka på ett avgörande sätt skulle kunna bidra till att förbättra villkoren för utveckling av den privata sektorn och kunna ge ökade arbetstillfällen samt minska möjligheterna till korruption. Demokratisering och ökade möjligheter till insyn är av central betydelse för att bekämpa korruption. Fungerande institutioner kan bidra till att den

formella sektorn ökar, tryggare arbetsvillkor och ökade skatteintäkterna, vilket i sin tur skapar bättre förutsättningar för resurser till den sociala sektorn.

Social service och nödvändig offentliga investeringar kommer ändå under lång tid framöver att hämmas av landets tunga skuldbörda. Det finns därför ett uppenbart behov inte bara av kunskapsöverföring utan även av gåvobistånd för att höja inhemsk finansiering av nödvändiga utgifter inom den sociala sektorn. Ett koncept för sektorprogramstöd har utarbetats för fortsatt reformering av hälsovården där Sida medverkar.

Kirgizistan är pilotland för harmoniseringsprocessen och det finns ett aktivt givarsamfund som verkar i linje med Parisdeklarationen. Ett samarbete mellan den nya regeringen och givarsamfundet pågår för att arbeta fram en reviderad fattigdomsstrategi, NPRS, och gemensam landanalys. Den nya fattigdomsstrategin förväntas vara bättre länkad till långtidsbudgeten och ha tydligare prioriteringar än den första. Angivna nyckelområden är god samhällsstyrning samt korruptionsbekämpning, tillväxt och sysselsättning och rättvis fördelning av offentliga medel. Den planeras bli genomförd under 2006. Sida bör ansluta sig till detta samarbete.

5.5 Mål och inriktning för utvecklingssamarbetet med Kirgizistan

Målet för utvecklingssamarbetet med Kirgizistan under strategiperioden 2006-2009 är att stödja landets långsiktiga program för att bekämpa fattigdom. På sikt bör detta kunna ske i form av givarsamordnat generellt budgetstöd till fattigdomsbekämpning.

För att skapa förutsättningar för ett framtida budgetstöd bör inledningsvis stöd ges till uppbyggnad av kompetenta, öppna och effektiva offentliga institutioner som har folkets förtroende. Insatser skall göras i samverkan med den kirgisiska regeringen och andra givare i linje med Parisdeklarationen.

De tidigare initierade förberedelserna för ett sektorprogramstöd för fortsatt hälsovårdsreform bör fortsätta. Stöd till reformpaket för bättre sociala trygghetssystem bör kunna övervägas.

Sveriges erfarenhet inom jämställdhet har rönt stort intresse i Kirgizistan. Jämställdhet är fortfarande eftersatt och bör därför även i fortsättningen vara en väsentlig del av utvecklingssamarbetet med Kirgizistan både enskilt och integrerat. Jämställdhet skall även genomsyra all dialog och verksamhet. Vid beredning och uppföljning av insatser skall relevans för och effekter på kvinnor och män analyseras.

Möjligheten att främja fred och säkerhet bör beaktas i insatser och program.

Utvecklingssamarbetet bör ses i ett långsiktigt perspektiv, minst 15 år.

A. Demokratisk samhällsstyrning

Mål: Demokratiska institutioner som tillförsäkrar medborgarna ett effektivt deltagande inom fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling för individer, samhälle och stat⁸ genom insatser/program för att

- utveckla system för god finansiell styrning
- stärka förvaltningens kompetens och förmåga
- bekämpa korruption.

Exempel på projekt/program:

Insatserna kommer att bestämmas av det gemensamma reformpaket som väntas bli resultatet av en givargemensam översyn av de offentliga finansiella styrsystemen och samarbetet med framtagning av en ny NPRS. Kompletterande insatser kan övervägas för att stärka samhällets institutioner såsom t ex statistikmyndigheten, kriminalvården och valsystemet. Selektivt stöd kan ges till mänskliga rättigheter.

B. Hälsa

Mål: Kvinnors och mäns rätt till liv och hälsa genom insatser/program för att uppnå

- förbättrad effektivitet och rättvis tillgång till hälsovård
- bättre fungerande socialt trygghetssystem som når de behövande
- färre barn på institution

Exempel på insatser:

Under 2005 initierades förberedelser för ett sektorprogramstöd inom hälsosektorn vilken inkluderar stöd till folkhälsa, som Sida arbetat med i Kirgizistan sedan 2004. Inom ramen för detta har ett samarbete utvecklats med den schweiziska biståndsmyndigheten om gemensamma insatser för förbättrad folkhälsa. Detta arbete bör fortsätta och utökas inom ramen för sektorprogramstöd.

Åtgärder mot hiv/aids kommer utgöra en del av de folkhälsoinsatser som förväntas utgöra Sidas bidrag i hälsostödet. Förekomsten av hiv/aids i Kirgizistan för åldersgruppen 15-49 är 0,1 procent (2003).

Insatser inom den sociala sektorn förväntas lindra situationen för de mest utsatta, utveckla alternativ till institutionsvård av barn samt förbättra situationen för de kvinnor som idag genom oavlönat arbete får träda emellan då det offentliga sociala skyddsnätet fallerar. Stöd bör kunna ges till långsiktig reformering av de sociala trygghetssystemen, företrädesvis i samverkan med Världsbanken.

⁸ Enligt NPRS Januari 2003

Övrigt

Utvecklingssamarbetet skall koncentreras till ovanstående två huvudområden med inriktning på framtida budgetstöd och huvudsakligen genomföras i samarbete med andra finansiärer.

Därutöver kommer dock lantbruket att fortsatt vara en relativt stor sektor för samarbete. Men i takt med att förutsedda resultat uppnås skall stödet fasas ut under strategiperioden. Exempelvis bör det pågående stödet till jordreformen fortsätta så att uppnådda resultat säkras.

Samfinansiering kan förekomma av enstaka större miljöprojekt inom områden som vattenförsörjning, avloppsrening, avfallshantering och energieffektivisering men endast inom ramen för internationellt samordnade arrangemang.

5.6 Dialogfrågor

De viktigaste dialogfrågorna är utveckling av ett transparent och demokratiskt styre samt jämställdhet

6. Genomförande och uppföljning

Genomförandet av strategin skall ta tillvara möjligheterna att skapa synergier och samarbetsmöjligheter mellan utvecklingssamarbetet och andra politikområde, även mellan utvecklingssamarbetet och svenskt näringsliv.

Sida kommer varje år att upprätta landplaner i syfte att operationalisera målen i regionstrategin. Genomförandet följs upp i Sidas hel- och delårsrapportering som utgör grunden för de samrådsmöten som kommer att hållas mellan UD och Sida.

Huvudinriktningen är att samverka med andra givare för att stödja landets fattighedsstrategi. För att på ett resurssnålt sätt delta i processen har Sida inlett förberedelser för att köpa tjänster från en givare med stark lokal närvaro i Bisjkek, som tillsammans med kontoret i Dusjanbe kan bistå eller företräda Sida när det gäller koordinerings- och dialogfrågor.

Sida avser förhandla om att sluta ett proceduravtal med Kirgizistan under 2006.



REGERINGSKANSLIET
Utrikesdepartementet

Fler exemplar kan beställas hos UD-PIK-INFO, 103 39 Stockholm
Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.ud.se
Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XBS Grafisk service, 2006
Artikelnummer: UD 06.028