

Reviderad strategi för  
utvecklingssamarbetet

# Afghanistan

januari 2012 – december 2014





REGERINGEN

## Regeringsbeslut

2011-11-24

III:2

UF/2011/69433/UD/ASO

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt  
utvecklingssamarbete (Sida)  
Valhallavägen 199  
105 25 Stockholm

### Reviderad samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan 2011-2014

1 bilaga

#### Ärendet

Regeringskansliet/Utrikesdepartementet har under 2011 genomfört en översyn av den strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan för perioden juli 2009 - december 2013 som antogs av regeringen den 9 juli 2009 (UF2009/46364/ASO).

#### Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en reviderad samarbetsstrategi för det svenska stödet till Afghanistan att gälla 2012-2014 i enlighet med *bilagan*. Strategin ska styra utvecklingssamarbetet med Afghanistan under den angivna tiden.

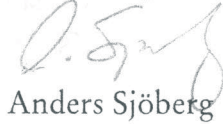
Regeringen uppdrar åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Afghanistan under 2012-2014.

Regeringens beslut den 12 februari 2010 (UF2010/7373/USTYR) med uppdrag att stationera personal för utvecklingssamarbete ska inte längre gälla såvitt avser Afghanistan. Sida ska se till att tillräckliga personalresurser tillsätts för ett effektivt och resultatorienterat genomförande av biståndet i enlighet med vad som anges i bilagan.

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Anders Sjöberg

Kopia till

Ju/PO

Ju/EMA

UD-SP

UD-FMR

UD-USTYR

UD-UP

UD-MU

UD-PIK

UD-RS

Fö-SSI

Fö-MFI

Fi-BA

Ambassaden Kabul

Försvarsmakten

Rikspolisstyrelsen

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Folke Bernadotteakademin

2011-11-24

## Reviderad samarbetsstrategi för Afghanistan 2012 – 2014

### 1. INLEDNING

Afghanistan är ett av världens fattigaste länder och står inför omfattande utmaningar som inte minst påverkas av utvecklingen och händelserna i regionen som helhet. Den väpnade konflikten är för närvarande det enskilt största hindret för en positiv utveckling. Samtidigt bidrar avsaknaden av ett fungerande samhällsstyre och brister vad gäller respekten för rättsstatsprinciperna och mänskliga rättigheter, särskilt vad gäller kvinnors och flickors möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter, till att underblåsa konflikten. Utbredd arbetslöshet, brist på social utveckling, korruption samt bristande legitimitet för statsmakten utgör stora hinder för en långsiktig och stabil utveckling. Den illegala narkotikahandlingen har dessutom en mycket negativ och destabiliserande inverkan på utvecklingen i Afghanistan och för omvärlden.

Den humanitära situationen i Afghanistan är fortsatt mycket allvarlig. Trots framsteg inom vissa områden råder stora brister i möjligheterna för många afghaner att tillgodose sina grundläggande behov. Situationen är komplex på grund av stridigheterna och återkommande naturkatastrofer.

Utvecklingsbehov finns inom samtliga samhällssektorer. Samtidigt är givarbilden splittrad och koordineringen av biståndet problematisk. Det svenska stödet bör fokusera för att kraftsamla på områden där Sverige har särskilda komparativa fördelar. Ett fokuserat svenskt bistånd kan tillsammans med de övriga nordiska länderna och via EU spela en viktig roll i Afghanistan.

En ny fas har inletts avseende det internationella engagemanget i Afghanistan. Genom den s.k. Kabulprocessens ömsesidiga åtaganden formas ett gradvist ökat afghanskt ägarskap och ansvarstagande, parallellt med ett långsiktigt och uthålligt internationellt stöd och partnerskap. En viktig tidpunkt är året 2014 då de afghanska myndigheterna ska ha övertagit säkerhetsansvaret i hela landet från de internationella militära strukturerna genom den så kallade transitionsprocessen. En viktig faktor för framgången i denna process är stärkta offentliga institutioner och fungerande ansvarsutkrävande mekanismer.

Den samlade svenska insatsen i Afghanistan förändras och utvecklas i linje med dessa övergripande målsättningar och i enlighet med den parlamentariska uppgörelse som träffades hösten 2010. Således sker de kommande åren, med början 2012, en gradvis

2011-11-24

reducering av den militära närvaron, samtidigt som det svenska engagemanget ges ett ökat civilt fokus för att främja afghansk utveckling och institutionsuppbyggnad. Ett brett afghanskt ägarskap är avgörande för en långsiktig och stabil utveckling i Afghanistan. Överlämnandet av säkerhetsansvaret innebär för svenskt vidkommande ökat fokus på de provinser i norr där Sverige har ett särskilt ansvar.

Sverige har liksom andra givarländer, i enlighet med Kabulprocessen åtagit sig att senast under 2012 kanalisera minst 50 procent av stödet genom den afghanska regeringens system och öka anpassningen till nationella system och prioriteringar. Sverige är på god väg att uppnå dessa målsättningar men samtidigt noteras att få framsteg åstadkommit avseende afghanska myndigheters kapacitet att hantera ökade resursflöden. Den politiska viljan och förmågan att hantera frågor som korruption och bristande respekt för mänskliga rättigheter kan ifrågasättas. Det är dock angeläget att stärka de centrala systemen och bidra till kapacitetsutveckling samt ökad transparens, men det får inte ske på bekostnad av effektivitet och kostnadskontroll av biståndsinsatserna. Det är viktigt att hitta effektiva sätt att bidra till demokratisk samhällsstyrning.

Sveriges stöd till nationella program ska inriktas på två sektorer: 1) *demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet* samt 2) *utbildning*. Samtidigt ska *insatserna i norra Afghanistan* förstärkas med ökat fokus på kapacitetsbyggande inom lokal demokrati, inklusive förvaltningsreformer på lokal nivå, en starkt rättssäkerhet i förvaltningen på provins- och distriktsnivå samt stöd till utvecklingen av den privata sektorn. Det civila samhället spelar en allt viktigare roll. Sverige bör därför bidra till att stärka civilsamhällesorganisationers och intressegruppers arbete för ökad demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, inklusive ökad transparens i statsförvaltningen.

Den reviderade strategi styr Sveriges biståndsinsatser i Afghanistan från januari 2012 till december 2014 och utgör därmed en förlängning med ett år av den strategi som regeringen antog i juli 2009. Volymen ska öka stegvis till *ca 560 miljoner kronor år 2012, ca 600 miljoner kronor år 2013 och ca 620 miljoner kronor år 2014*.

## **2. ÖVERGRIPANDE MÅL OCH PRIORITERINGAR, MÅL OCH PRIORITERINGAR FÖR BISTÅNDEEFFEKTIVITET SAMT ÖVERGRIPANDE DIALOGFRÅGOR**

### *Övergripande mål och prioriteringar*

Det övergripande målet för det svenska utvecklingsarbetet i Afghanistan är att *människor som lever i fattigdom, i synnerhet kvinnor, barn och ungdomar, åtnjuter förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt, demokratiskt och rättssäkert samhälle.*

Korruption ska aktivt motverkas och förebyggas inom samtliga samsamarbetssektorer. De svenska insatserna ska vidare präglas av konfliktkänslighet och bidra till en

2011-11-24

konfliktförebyggande ansats. Sverige har under senare år varit ett betydande mottagarland för afghanska asylsökande. Möjligheten att ta tillvara erfarenheter hos den afghanska diasporan, både i Sverige samt övriga Europa, liksom fler svenska aktörer i genomförandet av utvecklingssamarbetet bör undersökas för att bredda aktörsbasen i samarbetet.

Samarbetet ska utgå från Afghanistans prioriteringar som särskilt uttrycks i *Afghanistan National Development Strategy (ANDS)*, *National Priority Programmes (NPP)* samt utvecklingsplaner på provins- och distriktsnivå. Samarbetet ska präglas av ökad samordning och harmonisering samt anpassning till Afghanistans egna system och därmed stärkt afghanskt ägarskap. Biståndet ska undvika att parallella kortsiktiga strukturer etableras.

Insatserna ska även på nationell nivå bidra till målet för Sveriges politik för global utveckling; en rättvis och hållbar utveckling. Av regeringens tematiska prioriteringar är det främst demokrati och mänskliga rättigheter samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen som ska stå i fokus i Afghanistan. Ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling ska anläggas.

Det humanitära biståndet är en viktig del av Sveriges stöd till Afghanistan. Stödet styrs av regeringens strategi för humanitärt bistånd och vägleds av principer om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende. Det humanitära stödet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet ska i möjligaste mån samverka.

#### *Mål och prioriteringar för biståndseffektivitet*

- *Vid utgången av strategiperioden ska minst 50 procent av insatsportföljen tillämpa en programansats.*
- *Förbättrad givarkoordinering inklusive en stärkt roll för United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) samt stärkt samordning i EU-kretsen.*
- *Stärkta samordningsstrukturer i norra Afghanistan som baseras på ett inklusivt lokalt ägarskap.*

Sverige ska verka för ökad biståndseffektivitet och därmed bidra till att överenskomna principer inom ramen för OECD/DAC upprätthålls, inte minst vad gäller sviktande stater och EU:s uppförandekod om arbetsfördelning och komplementaritet.

Samverkan med EU och övriga nordiska länder bör öka, både vad gäller institutionsbyggande insatser och dialog med afghanska företrädare. Ett viktigt verktyg för detta är att bidra till genomförandet av EU:s handlingsplan.

Att bidra till att stärka UNAMA som en viktig aktör för civila insatser och givarsamordning är angeläget. Vad gäller norra Afghanistan bör Sverige ta ett särskilt ansvar och verka för att förbättra samordningen.

2011-11-24

---

### *Biståndsformer*

ARTF och andra gemensamma givarfonder bör fortsatt vara en viktig kanal för det svenska biståndet som bör i ökad grad inriktas mot programansatser. Förutsättningarna för att öka användningen av prestationsbaserade biståndsformer ska undersökas. Substantiellt och samordnat stöd genom multilaterala organisationer är en förutsättning för att vidmakthålla biståndseffektivitet och givarsamordning. Öronmärkning av det svenska stödet genom multilaterala organisationer bör undvikas.

Strävan i arbetet inom de olika samarbetsområdena ska vara att ha en väl sammanhållen och koncentrerad portfölj med ett fåtal större insatser som kan kompletteras med mindre, innovativa och strategiska insatser. Det bör finnas utrymme för att kunna agera flexibelt och snabbt vid behov.

Det svenska stödet ska bygga på ett ömsesidigt ansvarstagande. Verksamheten måste särskilt ställa krav på att de afghanska parterna lever upp till sina åtaganden, inte minst vad gäller att förbättra samhällsstyrningen och öka respekten för de mänskliga rättigheterna samt bekämpande av korruption. Stödet genom samarbetslandets offentliga system kan bara öka om Afghanistans regering lever upp till sina åtaganden inom ramen för Kabulprocessen.

Afghanistan ska vara öppet för lån och garantier. Förutsättningarna ska bedömas från fall till fall.

### *Övergripande dialogfrågor*

Stärkt och fokuserad dialog kring mänskliga rättigheter och jämställdhet, särskilt kvinnors, och barns möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Dialogen ska fokusera på könsrelaterat våld samt kvinnors möjligheter att åtnjuta sina ekonomiska och politiska rättigheter. I detta ingår ökade förutsättningar för flickor att utbilda sig och för kvinnor att försörja sig och därigenom minska deras utsatthet. De valda samarbetsområdena skapar ingångar för dialogen på dessa område. En viktig utgångspunkt är genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325, 1820 och 1612. En central plattform för svensk dialog bör utgöras av samverkan med EU och de nordiska länderna.

2011-11-24

### 3. SEKTORER FÖR STÖD TILL NATIONELLA PROGRAM

#### Sektor 1: Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet

##### MÅL FÖR SEKTORN

- *Stärkta demokratiska institutioner och system för offentlig finansiell styrning samt ökad transparens i statsförvaltningen.*
- *Kvinnor och flickors möjligheter att komma i åtnjutande av sina mänskliga rättigheter ska ha stärkts, liksom deras möjligheter att påverka samhällsutvecklingen.*
- *Livskraftiga aktörer i det civila samhället samt oberoende och fria medier som bidrar till ökat ansvarsutkrävande och en mer transparent förvaltning.*

För att uppnå målen ska Sverige stödja den afghanska statsbyggnadsprocessen mot en transparent, ansvarsfull och effektiv förvaltning på både central- och provinsnivå. Inom reformstödet ska särskild vikt läggas vid kapacitetsutveckling för att Afghanistan självständigt ska kunna hantera beslutsprocesser, stärka sin budgetprocess och motverka korruption. Stöd till *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) utgör en viktig del för att uppnå detta. Förutsättningar för riktade pilotinsatser för att motverka korruption bör undersökas. Givargemensamma program och samordning, inte minst med EU är centralt inom sektorn.

Inom ramen för stöd till att stärka förvaltningen kan även begränsat stöd till rättsstatens kapacitetsbyggande komma i fråga. Inom detta område ska insatser i första hand genomföras i norra Afghanistan, med koppling till reformarbetet på central nivå. Förutsättningar bör undersökas för att på ett samordnat sätt stödja rådgivande, utbildande och kapacitetshöjande insatser till myndigheter och institutioner för att stärka rättsstaten.

Sverige ska stödja verksamhet som arbetar för mänskliga rättigheter, i synnerhet kvinnors, ungdomars och barns möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Sverige ska dessutom bidra till att skapa förutsättningar för och stödja förändringsaktörer, inte minst för att bidra till ökat politiskt utrymme och yttrandefrihet, samt bättre förutsättningar för civilsamhället att aktivt och kritiskt granska den offentliga maktutövningen. Stödet ska bidra till att öka det civila samhällets möjligheter att påverka beslut och utkräva ansvar. Eftersom oberoende media och yttrandefrihet har stor betydelse i den demokratiska utvecklingen ska Sverige kunna bidra med stöd även på dessa områden. Möjligheter att stödja användningen av nya medier bör särskilt undersökas.

Vad gäller stöd till kvinnors och flickors möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter ska Sverige särskilt prioritera; 1) *kvinnors deltagande och inflytande*, 2) *sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter* samt 3) *åtgärder för att motverka könsrelaterat våld*. Det är angeläget att arbetet för att öka jämställdheten även inkluderar insatser riktade mot pojkar och unga män. FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 som betonar kvinnors viktiga



2011-11-24

aktörsroller i arbetet med att uppnå fred och säkerhet utgör en viktig utgångspunkt i samarbetet. Att skydda och stärka barns möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter i konfliktsituationer ska prioriteras. Stöd till genomförande av den nationella handlingsplanen kring säkerhetsrådets resolution 1612 (bl a förbyggande av rekrytering av minderåriga till väpnade styrkorna samt förebyggande av sexuellt våld mot barn) kan vara en relevant åtgärd för att bidra till att skydda barn mot lika typer av våld i Afghanistan. Verksamhet som syftar till att stödja rättigheter för personer med funktionsnedsättning är dessutom särskilt relevant i Afghanistan.

## Sektor 2: Utbildning

### MÅL FÖR SEKTORN

- *Ökad tillgång till primärbildning av god kvalitet med särskilt fokus på flickors rätt till utbildning*
- *Fler utbildade lärare*
- *Ökad läs- och skrivkunnighet bland kvinnor 15-24 år*

Stödet inom området ska inriktas på att fortsatt stärka uppbyggnaden av utbildningssektorn och bygga vidare på tidigare erfarenheter.

Stödet ska främja alla flickors och pojkars rätt till utbildning av god kvalitet. Särskilda satsningar ska göras för att bidra till att fler flickor får möjlighet att fullfölja och avsluta sin skolgång. Insatser för att höja kompetensen inom lärarkåren ska prioriteras. För att bidra till att fler flickor går i skolan, är det särskilt viktigt att antalet kvinnliga lärare ökar.

Riktade insatser inom utbildningsområdet för att motverka korruption ska undersökas och i första hand genomföras i samverkan med andra givare.

Rätten till utbildning för flickor och pojkar med funktionsnedsättning ska stödjas genom olika insatser.

Arbete med såväl ett konflikt- som jämställdhetsperspektiv är centralt och stöd till insatser som bidrar till att förebygga konflikter samt skydda och stärka barns rättigheter i konfliktsituationer ska prioriteras. Säkerhetsrådets resolutioner 1325 och 1612 är utgångspunkter för detta arbete. Eftersom många elevers rätt till utbildning ständigt riskerar att åsidosättas på grund av den väpnade konflikten, är det centralt att utbildningsinsatserna genomförs på ett konfliktkänsligt sätt och att man skapar innovativa modeller för hur utbildning kan genomföras. Alfabetiseringsprogram för flickor/kvinnor ska övervägas. Detta kan t ex ske som en utbyggd del av grundskoleprogram eller som integrerade insatser inom privatsektorutveckling i norra Afghanistan.

#### 4. STÖD TILL PROVINSERNA I NORRA AFGHANISTAN

##### MÅL

Utöver de mål som gäller Afghanistan som helhet (se avsnitt 3), har Sverige följande specifika mål för norra Afghanistan (provinserna Balkh, Samangan, Sar-e-Pul och Jowzjan):

- *Den lokala förvaltningen på provins- och distriktsnivå har stärkt sin kapacitet så att grundläggande samhällstjänster kan erbjudas på ett demokratiskt och rättssäkert sätt till medborgarna.*
- *Ett växande privat näringsliv som bidrar till ökad försörjning och sysselsättning särskilt för kvinnor och ungdomar.*

- i. Utveckling av lokal demokrati och förvaltning på provins- och distriktsnivå. Stödet till demokratiska institutioner och förvaltning på provins- och distriktsnivå bör kopplas till pågående reformer på central nivå och det förändringsarbete som sker inom ministerierna på provinsnivå i syfte att stärka förmågan att effektivt genomföra reformer lokalt. Innovativa insatser för att bidra till ökad transparens i förvaltningen och motverka korruption bör genomföras.
- ii. En fungerande rättsstat är avgörande för att förebygga konflikter och för att långsiktigt stärka fred och skapa en trygg och säker miljö som möjliggör hållbar utveckling. Insatser för att stärka rättsstatens kapacitet. Då verksamheterna inom detta område är fragmentiserade och givarkoordineringen bristfällig, är det av särskild vikt att insatserna sker samordnat och nära kopplat till nationella reformer.
- iii. Civilsamhällets kapacitet att övervaka den framväxande rättsstaten bör ytterligare stärkas. Centralt är att stärka kopplingarna till reformarbetet mellan central- och provinsnivå så att demokratiskt fattade beslut genomförs i praktiken och att den lokala nivån stärker sin kapacitet.
- iv. Inom ramen för stödet till privatsektorutveckling och utveckling av ett privat näringsliv bör möjligheterna till vidareutbildning, yrkesutbildning och ökad sysselsättning stärkas, inte minst för kvinnor och ungdomar. Sverige bör därför undersöka möjligheterna att bidra till ökad tillgång till yrkesutbildningar med en tydlig koppling till den privata sektorn. Insatser för att stödja kvinnor ska särskilt prioriteras liksom annat sysselsättningsrelaterat stöd riktat till riskgrupper (te x. unga män) för att förhindra konfliktspridning och motverka rekrytering till kriminella nätverk. Insatser ska även inkludera stöd till utveckling av lokala vägar och underhåll samt andra utvecklingsfrämjande investeringar med ökat fokus på kapacitetsbyggande och möjligheter till att bidra till ökad försörjning och tillgång till tjänster för fattiga människor.

2011-11-24

---

- v. Det kan finnas skäl att fokusera biståndet geografiskt i norra Afghanistan. Biståndet ska dock genomföras i de geografiska områden där förutsättningarna att nå långsiktiga resultat är som störst. Av särskild vikt är att bidra till en konfliktförebyggande ansats i genomförandet. För att öka effektiviteten av det svenska stödet bör möjligheterna att tillvarata synergieffekter mellan olika biståndsinsatser stärkas.
- vi. Möjligheten att tillvarata den afghanska diasporan, t.ex. genom utökade utbyten, bör särskilt undersökas inom områdena.

## 5. ÖVRIGA INSATSER

Regeringen ser ett behov av kompletterande insatser inom civil kris- och konflikthantering, säkerhetssektorreform, katastrofriskreducering samt kapacitetsbyggande insatser inom lokal katastrofhantering och beredskap. Punktinsatser för dessa ändamål bör genomföras i samverkan och samordning med Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, Folke Bernadotteakademien (FBA) och i förekommande fall svenska rättsvårdande myndigheter. Insatser ska i första hand riktas till norra Afghanistan.

Stöd till insatser inom området för hantering av minor och oexploderad ammunition bör fortgå, med fokus på nationell kapacitetsutveckling för att möjliggöra Afghanistans efterlevnad av Ottawakonventionen.

## 6. BELOPP OCH GENOMFÖRANDE

Volymen ska öka stegvis till ca 560 miljoner kronor år 2012, ca 600 miljoner kronor år 2013 och ca 620 miljoner kronor år 2014.

Verksamhet som stärker civilsamhällets kapacitet och dess roll i ett pluralistiskt samhälle är angelägen. Under förutsättning att effektivitet och lokalt ägarskap kan säkerställas samt att genomförandet är möjligt utifrån ett säkerhetsperspektiv bör det samlade civila stödet till norra Afghanistan utgöra omkring en tredjedel av de totala insatserna.

### *Bemannning och genomförande av biståndet*

Sida ska se till att tillräckliga personalresurser tillsätts för ett effektivt och resultatorienterat genomförande av biståndet. De fysiska säkerhetsriskerna för personal och egendom är dock betydande. Personalens säkerhet ska därför alltid sättas främst och säkerheten har därför stor inverkan på hur det svenska biståndet kan genomföras.

## 7. SCENARIER OCH RISKHANTERING

Mot bakgrund av de senaste årens negativa politiska utveckling och säkerhetsläget i stora delar av Afghanistan är riskfaktorerna för utvecklingssamarbetet betydande. De fysiska säkerhetsriskerna för personal och egendom är betydande, liksom riskerna för korruption och missbruk av biståndsmedel. Detta kommer att innebära krav på ett medvetet risktagande, flexibilitet och löpande avstämningar mellan Regeringskansliet/UD och Sida vid genomförandet av strategin.

### *Scenarier som kan påverka utvecklingssamarbetet*

I ett förbättrat scenario kommer säkerheten de närmaste åren att öka i befolkningstäta områden, även om sporadiska terrorattacker fortsätter. En långsam förstärkning av regeringens kapacitet och en viss minskning av korruptionen. En ökande andel av medel för utvecklingssamarbetet kan därmed kanaliseras via ARTF eller liknade fonder, men kompletteras med en stor projektportfölj för stöd till civilsamhällets organisationer, framförallt för påverkansarbete, som stärker kvinnors och barns och ungdomars möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter och för bättre transparens i det politiska systemet. Biståndet till och den civila närvaron i norr blir viktig särskilt under strategiperiodens slut i syfte att stärka transitionsprocessen. Projekt och program som initierats i norr, och som visar på goda resultat, bör kunna fortsätta trots att den svenska civila närvaron successivt kan komma att utgå från Kabul.

Det kan finnas risk för att det internationella samhällets stöd till Afghanistan minskar i takt med att de internationella militära styrkorna dras tillbaka efter 2014. Detta torde innebära mycket stora utmaningar för utvecklingen och den afghanska ekonomiska tillväxten. Sverige bör därför fortsatt påverka andra internationella givare att leva upp till sina åtaganden och utfästelser om bistånd till Afghanistan.

I ett försämrat scenario förstärks statsmaktens auktoritära tendenser och legitimiteten urholkas och därmed försvagas kapaciteten för återuppbyggnad och utvecklingssamarbete ytterligare. I ett sådant scenario bör det svenska utvecklingssamarbetet reduceras i volym och främst utformas som ett stöd till civilsamhället och implementeras genom enskilda organisationer eller FN-organ med fortsatt närvaro.

I ett värsta scenario sönderfaller statsbygget och olika kriminella eller militanta grupper tar över olika delar av landet. Ett inbördeskrig kan ej uteslutas. I detta scenario bör i huvudsak humanitärt hjälparbete och om möjligt stöd till civila samhället ersätta dagens utvecklingssamarbete.

Med hänsyn till konfliktsituationen, fattighedsnivån, den bristande politiska viljan och förmågan att hantera frågor som rör samhällsstyrning, ansvarsutkrävande och respekt för mänskliga rättigheter, samt den svaga kapaciteten i landet, ska insatser formuleras med en realistisk tidshorisont för måluppfyllelse, då reformer tar lång tid. Korruptionen hindrar

2011-11-24

demokratisk utveckling och bekämpande av korruption ska därför genomsyra de svenska insatserna.

### *Riskhantering*

- Ökat fokus på riskhantering vid utformning, genomförandet och uppföljning av biståndet där inte minst en konfliktförebyggande ansats är särskilt relevant.
- Ökad användning av utvärderingar och revisioner, företrädesvis givargemensamma.
- Sida ska aktivt verka för att hantera risker bland annat genom givargemensamma ansträngningar i varje sektor och genom att ha balans i insatsportföljen med högre och lägre risker samt en mix av biståndsformer.
- Sveriges insatser inom ramen för bl a. ARTF för stöd till utveckling av systemen för offentlig finansiell styrning och kontroll bidrar till att minska risker och till minskad korruption.
- Ökat stöd till kapacitetsutveckling så att implementerande parter och afghanska aktörer själva kan driva reformer vidare om det internationella samfundet måste minska eller förändra sin närvaro i Afghanistan. Vidare är bedömningar av samarbetsparternas kapacitet särskilt viktigt.
- Sverige stärkta civila närvaro i norra Afghanistan skapar bättre förutsättningar för uppföljning av insatser som därmed kan bidra till att minska risker i genomförandet.
- Fortsatt användning av multilaterala kanaler under längre tid, för det fall utvecklingen förhindrar övergång till samarbetsformer med ytterligare större inslag av lokalt ägarskap.
- Nära samordning, särskilt med nordiska givare och EU, för att gemensamt följa utvecklingen och föra dialog med afghanska företrädare. Beredskap ska finnas för förändringar av inriktning, omfattning och kanalisering av samarbetet.

## **8. SAMVERKAN MED ANDRA GIVARE**

Utvecklingssamarbetet i Afghanistan präglas av den stora internationella militära närvaron i landet. I princip alla traditionella biståndsgivare är närvarande i Afghanistan. Därutöver är många icke-traditionella biståndsgivare närvarande som t ex grannländerna i regionen. Resultatet är givarträngsel och fragmentisering av biståndet vilket gör koordinering och harmonisering till en stor utmaning. Den enskilt största givaren är USA som dominerar givarbilderna i Afghanistan och är aktivt inom i princip alla sektorer.

Världsbanken administrerar ARTF och fokuserar på att bygga statens kapacitet, landsbygdsutveckling och privatsektorutveckling. Sveriges stöd till ARTF är betydande och ARTF har potential som forum för ökad samordning.

Fortsatt stärkt samarbete med de nordiska länderna är prioriterat särskilt inom demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter, särskilt kvinnors, ungdomars och barns möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter samt stöd till det civila samhället.

Inom FN-familjen arbetar UNICEF och Sverige tillsammans inom utbildningsområdet. FN:s utvecklingsprogram, UNDP, är en aktiv aktör inom området demokratisk samhällsstyrning, liksom UN Women vad gäller insatser för kvinnors möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter, och kommer även fortsättningsvis vara centrala samarbetspartners. I de fyra norra provinserna stödjer Sverige ett program i samarbete med UNOPS för rehabilitering av vägar som syftar till att öka tillgängligheten av samhällstjänster samt förbättra försörjningsmöjligheterna i eftersatta områden. Kvinnors möjligheter till egen försörjning står i fokus i ett delprojekt för mindre investeringar på begäran av lokala sammanslutningar.

Europeiska kommissionen arbetar främst inom områdena landsbygdsutveckling, demokratisk samhällsstyrning och hälsa, samt fokus på civil kapacitetsuppbyggnad. Sverige bör fortsatt verka för ökad koordinering med EU och bidra till att EU:s handlingsplan för Afghanistan genomförs. Det är av central betydelse av samverkan, inte minst ur ett riskhanteringsperspektiv och att gemensamma positioner kontinuerligt formas i syfte att följa utvecklingen.

UNAMA har enligt sitt mandat en central roll för koordineringen av biståndet tillsammans med den afghanska regeringen. Sverige bör särskilt bidra till att UNAMA stärker sin roll.

De största givarna på plats i norra Afghanistan är USA, Tyskland och Turkiet. Sverige bör ta ett särskilt ansvar och verka för att förbättra samordningsformerna lokalt i norra Afghanistan som bör bygga på ett nära lokalt ägarskap med afghanska företrädare.

## **9. SAMSTÄMMIGHET**

Det svenska engagemanget i Afghanistan ska fortsatt bestå av bl. a politisk dialog, säkerhetsinsatser och utvecklings- och civila insatser. En utgångspunkt är att inbördes kopplingarna mellan dessa områden är nära sammanlänkade och utgör en helhet. Även migrationspolitik och Sverigefrämjande ska alltjämt finnas med som delar av Sveriges samlade insatser i Afghanistan.

Sveriges närvaro i norra Afghanistan ska ses på ett samlat sätt, både civilt och militärt, i syfte att konsolidera insatser och därmed bidra till hållbara resultat. Stöd till utveckling och förbättrad demokratisk samhällsstyrning är den överordnande målsättningen för den svenska insatsen. Stöd till förbättrad säkerhet är ett led i att uppnå detta. Samsyn och samordning ska präglade den samlade insatsen, nära samverkan ska ske vid behov, men sammanblandning mellan civila och militära uppgifter ska dock undvikas. Den militära

insatsen fungerar som säkerhetsfrämjande och institutionsbyggande stöd till de afghanska säkerhetsstrukturerna samt till ett mer långsiktigt och uthålligt engagemang för att främja afghansk utveckling och kapacitetsutveckling. Civil-militär samverkan är inte ett mål i sig, utan ett medel för att bättre lösa de civila respektive militära uppgifterna var och en för sig. Samverkan är betydelsefull för att på bästa sätt kunna möta afghanska behov och prioriteringar. För svenska insatser som är kopplade till säkerhetssektorn är detta av särskild vikt. Ett ömsesidigt utbyte och information och kontextanalys stärker den svenska samlade insatsen som helhet.

Sveriges militära insats i norra Afghanistan sker inom ramen för den Nato-ledda ISAF-styrkan och inkluderar bidrag till uppbyggnaden av de afghanska säkerhetsstrukturerna. Utöver detta, består det svenska säkerhetsengagemanget av den EU-ledda polissionen EUPOL Afghanistan som Sverige stödjer genom personalbidrag. Den svenska personalen bidrar till att EUPOL kan verkställa sitt mandat och nå sina mål. Det finns ett omfattande behov av att stödja uppbyggnaden och utbildningen av den afghanska polisen och vikten av att verka för ett integrerat jämställdhetsperspektiv. Sverige bör fortsatt bidra till och även undersöka möjligheterna att stärka stödet genom EUPOL samt rikta svenska sekonderingar till norra Afghanistan. Folke Bernadotteakademien leder ett utbildningsprojekt inom ramen för polisakademien i Kabul. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har några mindre insatser i Afghanistan. Med utgångspunkt i myndigheternas respektive ansvarsområden kommer myndighetssamverkan att vara viktigt under strategiperioden. Detta för att uppnå synergier och få en så stor effekt som möjligt av den totala svenska insatsen. Öppenhet ska även finnas för insatser som ansluter till och förstärker åtgärder inom t ex. migrationsområdet.

Svenska Afghanistankommittén är den svenska aktör som verkat längst i Afghanistan. Organisationens långa engagemang i Afghanistan och dess informationsinsatser i Sverige bidrar till att öka intresset för Afghanistan. Även Rädda Barnen och Röda Korset har verksamhet i Afghanistan och informationsverksamhet i Sverige. Flera svenska aktörer har under de senaste åren intresserat sig alltmer för starka relationer och insatser i Afghanistan. Sverige bör därför verka för ökade utbyten mellan organisationer, skolor, utbildningsinstitutioner, företag, handelskamrar samt kommunal verksamhet, inte minst inom demokratibyggnade.

## **10. ÖVERVÄGANDEN ANGÅENDE STRATEGINS INRIKTNING**

Det finns enorma utvecklingsbehov inom samtliga samhällssektorer i Afghanistan. I denna samarbetsstrategi har två huvudsektorer på central nivå som bedöms vara av särskild relevans för de kommande åren valts ut. Föreslagna insatser och områden inom sektorerna grundar sig på tidigare erfarenheter, samt en bedömning av Sveriges komparativa fördelar med hänsyn tagen till andra verksamma givare.

2011-11-24

Det är angeläget för Sverige att fortsatt bidra till att stärka de centrala systemen och till kapacitetsutveckling samt bidra till ökad transparens och motverka korruption inom statsförvaltningen på både central- och regional nivå. Att bidra till en stärkt demokratiskt samhällsstyrning, främst genom ARTF, ska därför vara fortsatt prioriterat. Sverige är tillsammans med de nordiska länderna en tongivande givare och dialogpartner vad gäller mänskliga rättigheter och inte minst kvinnors möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter och stöd till civila samhället. Sverige bör därför fortsatt bidra med ett substantiellt stöd inom dessa områden.

Stöd till att bygga upp utbildningssektorn är central för Afghanistans utveckling och ett sätt att lägga grunden till ett demokratiskt samhälle. Inom utbildningssektorn är Sverige en av de största givarna till Unicefs program för primärutbildning. Svenska Afghanistankommittén har dessutom en stark ställning och lång erfarenhet inom sektorn vilket också bidragit till Sveriges höga profil. Sveriges stöd inom sektorn har förutom ökad tillgänglighet och kvalitet av utbildningen särskilt bidragit till ökat fokus på flickors rätt och möjlighet till skolgång.

Sverige har tidigare gett stöd inom privatsektorutveckling på central nivå men på grund av Sveriges relativt begränsade stöd och givet andra mer tongivande givare inom sektor har Sverige valt att fasa ut stödet men istället bidra till privatsektorutveckling och sysselsättningskapande åtgärder på regional nivå i norra Afghanistan. Överlämnandet av säkerhetsansvaret inom ramen för transitionsprocessen innebär för svenskt vidkommande ett fokus på de provinser där Sverige har ett särskilt ansvar så att överlämnandet av säkerhetsansvaret underlättas. De stora behoven, Sveriges behov av ett fokuserat stöd och vår långvariga närvaro och därmed erfarenhet i norr, motiverar en förstärkning av våra insatser i norra Afghanistan under de kommande åren inte minst för att bidra till transitionsprocessen med ökat fokus på kapacitetsutveckling inom lokal förvaltning inklusive en stärkt rättsstat på provins- och distriktsnivå.

## 11. UPPFÖLJNING

Resultaten från den verksamhet Sverige stödjer genom föreliggande strategi ska följas upp regelbundet och redovisas i den årliga strategirapporten. Resultaten ska ställas i relation till förväntade resultat och målen för sektorer och biståndseffektivitet i strategin. En bedömning av kostnadseffektiviteten av verksamheten bör göras och kostnader ska ställas i relation till resultat. Erfarenheterna och eventuella problem med genomförandet av strategin ska redovisas och analyseras. Beslut om fortsatt inriktning av insatserna ska tydligt baseras på en bedömning av resultatinformationen.

För att öka insyn och transparens ska information om verksamheten inom ramen för strategin, inklusive resultatet av insatserna, göras aktivt tillgänglig och sökbar för allmänheten.





---

REGERINGSKANSLIET

---

## **Utrikesdepartementet**

103 39 Stockholm

Telefon: 08-405 1000, telefax: 08-723 11 76, webbplats: [www.ud.se](http://www.ud.se)

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2011

Artikelnummer: UD 11.064