

Biståndets resultat

– tema miljö och klimat



Biståndets resultat

– tema miljö och klimat

Regeringens skrivelse 2009/10:214

Art.no: UD 10.042

ISBN: 91 7496-423-3

Original: Fidelity Stockholm AB

Foto: Chris Stowers (omslag, s. 8); Mikkel Ostergaard (omslag, s. 22); Jacob Silberberg (omslag, s. 70); Peter Barker (omslag); Heldur Netocny (omslag); Sven Torfinn (omslag, s. 102); Jenny Matthews (omslag); Dermot Tatlow (omslag, s.108)

Tryck: Danagårds Grafiska, Ödeshög 2010

Skr. 2009/10:214

Innehållsförteckning

Förord	7
1 Inledning	9
1.1 Slutsatser	11
1.2 Att följa upp resultat inom biståndet	16
1.3 Metod och material	18
1.4 Disposition	20
2 Miljö och klimat	23
2.1 Miljösituationen i Sveriges samarbetsländer	23
2.2 Det svenska utvecklingssamarbetet inom miljö och klimat	25
2.2.1 Bilateralt utvecklingssamarbete	26
2.2.2 Multilateralt utvecklingssamarbete	32
2.2.3 Utvecklingssamarbetet genom EU	33
2.2.4 Kommissionen om klimatförändringar och utveckling	34
2.2.5 Swedfund	35
2.3 Resultat från det bilaterala utvecklingssamarbetet – 25 slumpmässigt utvalda insatser	36
2.3.1 Bedömning av insatsernas resultat	38
2.3.2 Resultat per delområde	40
2.3.3 Klimatanpassning och utsläppsminskning	50
2.3.4 Sammanfattning	51
2.4 Utvärderingar från det bilaterala utvecklingssamarbetet	51
2.5 Resultat från multilaterala utvecklingsorganisationer och EU-kommissionen	54
2.5.1 Globala miljöfonden	54
2.5.2 Fonden för minst utvecklade länder	56
2.5.3 FN:s miljöprogram	57
2.5.4 UNDP:s miljö och klimatinsatser	58
2.5.5 Multilaterala utvecklingsbanker	60
2.5.6 EU-kommissionen	63
2.6 Slutsatser avseende miljö och klimat	64
3 Resultatbedömning av samarbetet med fyra samarbetsländer	71
3.1 Burkina Faso	72
3.1.1 Utvecklingssamarbetets inriktning	72
3.1.2 Resultat	73
3.1.3 Bedömning	79

3.2 Mali.....	80
3.2.1 Utvecklingssamarbetets inriktning	80
3.2.2 Resultat.....	82
3.2.3 Bedömning.....	86
3.3 Georgien.....	87
3.3.1 Utvecklingssamarbetets inriktning	87
3.3.2 Resultat.....	88
3.3.3 Bedömning.....	93
3.4 Turkiet	95
3.4.1 Utvecklingssamarbetets inriktning	95
3.4.2 Resultat.....	96
3.4.3 Bedömning av resultaten.....	98
3.5 Slutsatser av samarbetet med fyra länder	98
4 Verksamhetsnära prestationer	103
4.1 Sida.....	103
4.2 Sadev.....	105
4.3 Nordiska Afrikainstitutet	106
4.4 Folke Bernadotteakademin	106
Bilaga 1: Globalt utvecklingssamarbete	109
Bilaga 2: Svenskt utvecklingssamarbete	117
Bilaga 3: Förklaringar till förekommande förkortningar	124
Bilaga 4: Förteckning över biståndstermer	125

Tabellförteckning

Tabell 2.1 Utvecklingssamarbetet genom Sida med miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte och delsyfte, 2007–2009.....	27
Tabell 2.2 Utvecklingssamarbete genom Sida avseende stöd som är relaterat till utsläppsminskning och klimatanpassning, 2004–2008.....	31
Tabell 2.3 Fördelning slumpmässigt utvalda insatser.....	37
Tabell 2.4 Kapacitetsbyggnad av miljöförvaltningen i Guizhoprovinsen.....	41
Tabell 2.5 Handlingsprogram för Nilens sjöar	42
Tabell 2.6 Internationellt utbildningsprogram om elförsörjning.....	43
Tabell 2.7 Tarun Bharat Sangh.....	45
Tabell 2.8 Ecosanres 2, 2006–2010.....	46
Tabell 2.9 Skogsprogrammet i Ryssland	47
Tabell 2.10 Community Land Use Fund.....	48
Tabell 3.1 Utvecklingssamarbetet med Burkina Faso, 2004–2009, fördelat på sektor	73
Tabell 3.2 Utveckling i Burkina Faso, indikatorer från PRSP.....	74
Tabell 3.3 Utvecklingssamarbetet med Mali, 2004–2009, fördelat på sektor	81

Tabell 3.4	Utveckling i Mali, indikatorer från PRSP	82
Tabell 3.5	Utvecklingssamarbetet med Georgien, 2006–2009, fördelat på sektor	88
Tabell 3.6	Utvecklingssamarbetet med Turkiet, 2004–2009, fördelat på sektor	95

Bilaga 1

Tabell 1.1	Bistånd per bilateral givare efter andel av BNI samt inom parentes efter absoluta tal, 2009	112
------------	--	-----

Bilaga 2

Tabell 2.1	Prioriterade samarbetsländer	117
Tabell 2.2	Övriga länder	118
Tabell 2.3	Svenskt utvecklingssamarbete per biståndskanal, 2008	120
Tabell 2.4	Svenskt utvecklingssamarbete genom Sida per samarbetsform, 2009	123

Diagramförteckning

Diagram 2.1	Utvecklingssamarbete genom Sida avseende miljö och klimat, fördelat på sektor, 2007–2009	27
Diagram 2.2	Utvecklingssamarbete genom Sida avseende miljö och klimat, fördelat på landkategorier, 2007–2009	28
Diagram 2.3	Utvecklingssamarbetet genom Sida avseende miljö och klimat, fördelat på samarbetsform, 2009	29
Diagram 2.4	Utvecklingssamarbetet genom Sida avseende miljö och klimat, fördelat på kanal, 2007–2009	30
Diagram 2.5	Slumpmässigt utvalda insatser fördelade på samarbetsform	37
Diagram 2.6	Slumpmässigt utvalda insatser fördelade på kanal	38
Diagram 2.7	Slumpmässigt utvalda insatser, bedömning av grad av relevans	39
Diagram 2.8	Slumpmässigt utvalda insatser, bedömning av grad av måluppfyllelse	39
Diagram 2.9	Slumpmässigt utvalda insatser, bedömning av grad av kostnadseffektivitet	40

Bilaga 1

Diagram 1.1	Internationellt bistånd i löpande priser samt som andel av BNI, 2000–2009	111
Diagram 1.2	Bilateralt bistånd per region, 2001–2008	113
Diagram 1.3	Bilateralt bistånd per inkomstkategori som andel av BNI, 2001–2008	113
Diagram 1.4	Bilateralt respektive multilateralt bistånd, 2001–2008	115

Bilaga 2

Diagram 2.1	Utvecklingssamarbete genom Sida per region, 2000 och 2009	118
Diagram 2.2	Svenskt bistånd rapporterat till OECD/DAC, 2000–2009	119
Diagram 2.3	Svenskt utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2009	122

Förord

REGERINGENS reformarbete för att skapa ett modernt, effektivt och verklighetsanpassat bistånd där resultat och kvalitet står i fokus fortsätter. Jag har en stark övertygelse om att våra svenska biståndsmedel kan och ska bidra till att förbättra fattiga människors liv. Det är med den övertygelsen regeringen genomfört och fortsätter att genomföra reformer i det svenska biståndet.

I juni 2007 beslutade regeringen om en modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklingssamarbetet, som bland annat innebär att en årlig redovisning av biståndets resultat lämnas till riksdagen. År 2009 lämnade regeringen, för första gången någonsin, en sådan samlad redovisning. Årets skrivelse är den andra i ordningen och har den tematiska inriktningen miljö och klimat. Den inkluderar även fyra samarbetsländer, där särskilda resultatbedömningar genomförts under 2009 som en del i utarbetandet av nya samarbetsstrategier.

Många av de insatser som redovisas i denna skrivelse visar på goda prestationer på program- och projektnivå. Däremot har vi inte kommit lika långt med att redovisa effekter, både på kort och på lång sikt. När det gäller det tematiska området miljö och klimat är exempel på effekter minskade utsläpp, hantering av farligt avfall, nya institutioner och förbättrad vattentillgång. Flera lärdomar dras i skrivelsen, exempelvis vikten av att stärka samarbetsländernas kapacitet, ägarskap och engagemang för miljö- och klimatfrågor.

Resultatredovisningen för de fyra länderna är omfattande. Inom ramen för målen i samarbetsstrategierna har framsteg gjorts som på sikt kan bidra till förbättrade levnadsvillkor för fattiga människor.

Vårt arbete med att förbättra styrningen och resultatredovisningen inom det svenska utvecklingssamarbetet går framåt. Vi kan idag säga mer om resultat från den verksamhet Sverige stödjer än vi kunde för några år sedan. Det finns modeller och arbetssätt för hur vi ska arbeta med resultat. Nu handlar det om att gå ett steg längre i genomförandet och skapa en transparent resultatkultur inom hela biståndsförvaltningen. Det är så vi ska värna biståndets innehåll och skapa ett kontinuerligt lärande om biståndets resultat. I slutändan handlar det om att värna biståndets legitimitet.

Skrivelsen är en del i regeringens arbete för att förbättra styrningen och resultatredovisningen inom det svenska biståndet, och därigenom, på ett effektivt sätt bekämpa fattigdom och förtryck.



Gunilla Carlsson
Biståndsminister

1



Inledning

Världsfattigdomen är en av vår tids största globala utmaningar. Trots att stora framsteg gjorts det senaste decenniet lever miljontals människor fortfarande i fattigdom, förtryck och konflikter. De senaste årens globala kriser i form av klimat-, ekonomisk- och finansiell kris samt livsmedelskris har på ett mycket påtagligt sätt illustrerat hur globala kriser ofta drabbar sårbara grupper och fattiga länder särskilt hårt. Biståndet är ett verktyg, men inte det enda. En förutsättning för att Sverige ska kunna bidra till hållbar global tillväxt och fattigdomsminskning är därför en utvecklingspolitik som omfattar både ett effektivt bistånd och en samstämmighetspolitik som innefattar viktiga delar av centrala politikområden. Grundläggande är att samarbetsländerna själva förmår att mobilisera resurser och politisk vilja för en positiv samhällsutveckling för alla medborgare.

Sedan 2006 har riksdagen avsatt 1 procent av prognostiserad BNI för internationellt bistånd. Regeringen har upprätthållit denna höga nivå. För 2010 uppgår den s.k. biståndsramen till 31,4 miljarder kronor. För 2009 uppgick det faktiska utfallet till 34,7 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,12 procent av BNI.

Rätt använt kan biståndet ha en strategisk roll för utveckling genom att komplettera andra finansiella flöden och politiska beslut. Regeringen har gjort stora ansträngningar för att reformera det svenska biståndet för att skapa ett modernt, effektivt och verklighetsanpassat bistånd där resultat och kvalitet står i fokus.

För att kunna motivera fortsatt höga biståndsvolymer och göra rätt prioriteringar måste regeringen, riksdagen och den svenska allmänheten få bättre kunskap om vilka resultat det svenska utvecklingssamarbetet bidrar till. Det handlar i grunden om att skapa förutsättningar för ökat ansvarsutkrävande i genomförandet av biståndsinsatser. Har det svenska utvecklingssamarbetet bidragit till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor? Har reformsamarbetet i Östeuropa bidragit till att stärka demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till EU och dess värdegrunder? Och hur bör biståndet utformas för att ge bästa möjliga resultat? En tydlig och transparent redovisning av biståndets resultat och hur vi kan använda resultatet till att förändra och förbättra det svenska utvecklingssamarbetet är viktigt för att motivera ett generöst bistånd.

Regeringen har inlett ett omfattande förändringsarbete inom både det multilaterala och det bilaterala utvecklingssamarbetet där resultat står i fokus.

Under 2007 påbörjade regeringen ett långsiktigt arbete med att förbättra styrningen och resultatredovisningen inom det svenska utvecklingssamarbetet. Kravet på resultat är inte bara ett svenskt krav utan grundas i internationella överenskommelser.

Flera förändringar har genomförts, i linje med Parisdeklarationen och Accra Agenda for Action (AAA) för ett effektivt bistånd. Utvecklingssamarbetet har inriktats geografiskt och tematiskt på de länder och områden där svenska insatser bedöms kunna göra så stor nytta som möjligt. Vidare har ett omfattande arbete genomförts för att förbättra de metoder och bistandsformer som används för att bedriva utvecklingssamarbetet och följa upp dess resultat.

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 ska genomsyra alla insatser. För det andra är Sveriges bistånd bara en delmängd av världens samlade bistånd. Sverige är därför aktiv i det internationella arbetet för effektivisering och samordning av biståndet. För det tredje har regeringen genom ett ökat land-, sektor- och resultatfokus valt att inrikta sig på områden där Sverige har komparativa fördelar och där resultat bedöms kunna uppnås.

De senaste tre åren har regeringen bedrivit ett systematiskt arbete för att förbättra styrningen och resultatredovisningen inom det svenska utvecklingssamarbetet. Med samarbetslandets mål och resultatramverk som utgångspunkt har kraven på uppföljning och resultatredovisning skärpts. Resultatarbetet är fortsatt centralt för att vi ska kunna göra rätt prioritering, till rätt kostnad och fatta så informationsbaserade beslut som möjligt.

För såväl befolkningen i samarbetsländerna som för den svenska allmänheten är det angeläget att veta att biståndet gör nytta och används på bästa sätt. En tydlig och transparent redovisning av biståndets resultat och av hur biståndet konkret bidrar till fattigdomsminskning är centralt för att över tiden säkerställa lärande inom såväl den svenska biståndsförvaltningen och inom samarbetsländernas förvaltningar som i den samordning som sker med internationella givare. En viktig del i detta arbete är att förbättra resultatredovisningen till riksdagen och allmänheten. År 2009 lämnade regeringen, för första gången någonsin, en samlad redovisning av biståndets resultat.

Som regeringen påpekade i förra årets skrivelse är det dock inte ändamålsenligt att lämna en heltäckande redovisning av verksamheten varje år. För att fördjupa resultatredovisningen kommer regeringen därför att välja ut någon eller några delar av verksamheten. I år har regeringen därför valt att lämna en resultatskrivelse som fokuserar på resultat av biståndet på miljö- och klimatområdet som är en av regeringens tre tematiska prioriteringar. De andra två är demokrati och mänskliga rättigheter samt jämställdhet och kvinnors roll i utveckling. De tematiska prioriteringarna har valts för att regeringen anser att de är särskilt viktiga för fattigdomsbekämpning och att Sverige bedöms ha ett tydligt mervärde och stora möjligheter att kunna påverka utvecklingen i rätt riktning.

Genom att fortsätta arbetet med att sätta tydligare mål, skapa system och rutiner för att följa upp biståndsinsatser på olika nivåer skapas förutsättningar för att successivt förbättra resultatredovisningen. Därmed förbättras också möjligheterna för regeringen och riksdagen att fatta informerade beslut.

Regeringens avsikt är att fortsätta att anpassa biståndet till dagens globala verklighet. En viktig åtgärd är att öka insynen i biståndet och ställa tydliga krav på resultat, så att vi kan lära av både framgångar och misstag. Bara så kan biståndet göra verklig nytta i fattiga människors liv. Insyn och öppenhet är grundläggande förutsättningar för demokratiskt ansvarsutkrävande oavsett om man befinner sig i Sverige eller i något av de länder som Sverige samarbetar med. Transparens är inte bara centralt för kampen mot förtryck och fattigdom, utan också för biståndets möjligheter att stödja denna kamp så effektivt som möjligt. Regeringen har därför för avsikt att införa en transparensgaranti som gör det enklare för alla att ta del av information om det svenska biståndet. En central målsättning är att synliggöra bistandsflöden och göra det möjligt att följa hela biståndskedjan från beslut till genomförande, uppföljning och resultat. Informationen ska finnas tillgänglig digitalt i öppna format. Det skapar bättre underlag för planering, styrning och beslut men även prioriteringar av det svenska biståndet.

1.1 SLUTSATSER

Under innevarande mandatperiod har regeringen prioriterat frågor om miljö och klimat i utvecklingssamarbetet. Klimatförändringar och miljöpåverkan är några av de största utmaningarna som världens länder står inför. De är gränsöverskridande till sin karaktär, försvårar fattigdomsbekämpning och kräver globalt och regionalt samarbete och ansvarstagande från alla världens länder. Utvecklingssamarbetet kan spela en viktig roll i att förebygga och minska de negativa effekterna av klimatförändringar och miljöpåverkan, för att slå vakt om fattiga människors förutsättningar att förbättra deras levnadsvillkor.

Det svenska utvecklingssamarbetet inom området miljö- och klimat har gjort stor nytta i relation till uppställda mål. Regeringens bedömning är att många av de insatser som redovisas i denna skrivelse visar goda prestationer på program- och projektnivå. Däremot är det betydligt svårare att redovisa effekter, både på kort och på lång sikt.

Slutsatser när det gäller miljö och klimat

Det är en utmaning att identifiera och förmedla de komplexa samband som finns mellan miljö, fattigdomsminskning och tillväxt. Det är ytterligare en utmaning att utifrån insikterna om dessa samband arbeta vidare för att integrera klimat och andra miljöfrågor i alla sektorer, även de som inte traditionellt kopplar samman fattigdomsminskning och miljö.

Miljöfrågorna har fått ett större utrymme i svenskt utvecklingssamarbete under de senaste åren. År 2009 användes cirka 2,3 miljarder kronor (14 procent) av utvecklingssamarbetet genom Sida till insatser vars huvudsyfte var att främja miljö och hållbar utveckling och 7,9 miljarder kronor (47 procent) till insatser som hade detta tematiska område som delsyfte.

Klimatfrågan har på senare år fått större genomslag i Sveriges utvecklingssamarbete, mycket beroende på ett växande intresse i samarbetsländerna, som i sin tur stärkts av regeringens tematiska prioritering miljö och klimat. I ett slumpmässigt urval bestående av 25 insatser inom området miljö och klimat

har till exempel 80 procent beaktat klimatfrågorna. Det innebär att insatserna direkt eller indirekt bidrar till klimatanpassning eller utsläppsminskning.

Det finns ett antal exempel på insatser där effekter på kort och medellång sikt kan redovisas. Det handlar bland annat om minskade utsläpp, hantering av farligt avfall, nya institutioner, certifiering av skogsbestånd och förbättrad vattentillgång.

Flertalet insatsresultat som redovisas i denna skrivelse är dock på prestationsnivå, exempelvis publikationer, rådgivning, utveckling av riktlinjer, utbildnings- och informationsinsatser, nya lagar och förordningar.

Många insatser inom miljö och klimat syftar till att integrera miljöfrågorna i andra sektorer samt öka det tvärssektoriella samarbetet mellan ministerier i våra samarbetsländer. Exempel på det är den dialog om miljöfrågor som förs inom ramen för budgetstödet i Moçambique. För att underlätta genomslaget av miljöintegrering har Sverige genom utbildningsinsatser och utveckling av strategier hjälpt samarbetsländer att synliggöra miljö- och klimatdimensioner.

Svenskt stöd har i flera fall bidragit till att omsätta politiska prioriteringar i planer och program för förbättrad miljöövervakning och kontroll. I vissa fall har Sverige, utöver att ha gett stöd till översyn och utveckling av nationell miljöpolicy, även stärkt kapaciteten för kontroll och efterlevnad. Exempel på detta är »Environmental Programme Support« i Kenya där Sverige har finansierat utbildning av inspektörer och skapat partnerskap med polisen för att öka efterlevnaden av miljöregler.

Samtidigt som det är svårt att på kort sikt fastställa att dessa prestationer gett effekter i form av en bättre hantering av miljöfrågorna, är ovan nämnda prestationer indikationer på att svenskt bistånd bidrar till miljömässigt hållbar utveckling.

Insatser i samarbete med det civila samhället har i flera fall gett goda resultat, både lokalt och på nationell policynivå. Civila samhället kan utöva påverkan och bidra till att driva igenom beslut och handlingsplaner för en bättre miljö. Stödet till Tarun Bharat Sangh i Indien är ett exempel på detta. Genom att samla människor kring vattenfrågan, en nyckelresurs i ökenstaten Rajasthan, har de med små ekonomiska bidrag lyckats åstadkomma en genomgripande förvandling och multidimensionell fattigdomsminskning av hela samhällen.

Utvecklingssamarbetet via Sida till multilaterala organisationer avseende miljö och klimat har fördubblats i jämförelse med 2008. Denna typ av stöd kombineras ofta med en aktiv dialog. Dialogen har exempelvis bidragit till att Världsbankens stöd till förnybar energi ökat de senaste åren och att ekosanitetlösningar har kommersialiserats och blivit tillgängliga för fler människor i Sveriges samarbetsländer.

Det är svårt att göra en sammanfattad redovisning av resultat för det multilaterala stödet, t.ex. per organisation eller sektor, eftersom det handlar om ett stort antal aktörer med olika mandat. En generell slutsats är emellertid att multilaterala organisationer är särskilt viktiga på miljö- och klimatområdet på grund av frågornas gränsöverskridande karaktär. Antalet multilaterala organisationer och fonder med uttalat miljösyfte har ökat, liksom de större utvecklingsorganisationernas insatser på miljö- och klimatområdet. Sverige har drivit och fått igenom tydliga krav på effektivisering och fokusering av verksamheten i de olika organisationerna vilket bidragit till att förbättra deras

förutsättningar för att åstadkomma resultat. Det finns dock en tydlig risk att ökningen av antalet initiativ leder till en ökad fragmentering på miljöområdet. En stor del av det svenska miljö- och klimatbiståndet bedrivs fortfarande i projektform. För att minska fragmenteringen och öka koordinering, effektivitet och nationellt ägarskap bör Sverige verka för att stödet genom programansatser ökas och att principerna för biståndseffektivitet även följs i multilaterala sammanhang i linje med den svenska strategin för multilateralt utvecklingsamarbete. Som en del av arbetet med att effektivisera det samlade internationella utvecklingsarbetet bör Sverige driva på för utökad samverkan och samordning mellan olika multilaterala organisationer.

Organisationerna som arbetar med olika typer av miljöinsatser har varierande sätt att redovisa resultat. I flera fall finns det brister när det gäller systematiken i resultatredovisningen hos respektive organisation. Stärkt resultatstyrning och resultatredovisning är en genomgående viktig fråga i Sveriges dialog med de multilaterala utvecklingsorganisationerna. Syftet är såväl att stärka effektiviteten hos de multilaterala organisationerna som att få en tydlig redovisning av resultaten av organisationernas verksamhet. Dessa frågor tas upp löpande med alla multilaterala organisationer och är centrala svenska krav i påfyllnadsförhandlingar (förhandlingar framförallt mellan givarna om nya fleråriga finansieringsåtaganden till en fond). Resultatorienteringen förbättras nu generellt i organisationerna men i de flesta fall gäller dessa för programmeringsperioder som ännu inte är avslutade.

Nedan följer ett antal lärdomar både vad gäller det svenska bilaterala och multilaterala biståndet inom miljö och klimat som särskilt förtjänar att lyftas fram (för fler lärdomar se avsnitt 2.6).

- I utvecklingsländer är det ofta politiskt svårt att förebygga framtida miljöproblem genom att avstå från kortsiktiga vinster i närtid. Historiskt sett har miljö- och klimatfrågor inte fått genomslag i nationella strategier för fattigdomsminskning. Ett samarbetslands uttalade politiska prioritering inom miljö- och klimatområdet omsätts inte alltid i lagar, planer och budgetallokeringar. Sverige ska även fortsatt ha miljö- och klimatfrågor som en utgångspunkt för dialog och utvecklingsamarbete såväl bilateralt som multilateralt.
- Integrering av miljöfrågor i samtliga sektorer skapar bättre förutsättningar att åtgärda underliggande drivkrafter som leder till att miljöproblem uppstår. Strategiskt påverkansarbete och politisk dialog på hög nivå kan underlätta tvärssektoriell integrering av miljöfrågorna. Sverige ska verka för en ökad integrering av miljöfrågor i flera sektorer.
- Miljö- och klimatrelaterat utvecklingsamarbete är ofta processer där de förväntade effekterna ligger långt fram i tiden. Utvecklingsfrågor inom området är ofta komplexa med många aktörer med skilda uppfattningar och intressen. Komplexiteten gör det svårt att finna entydiga indikatorer och skapa robusta och lätthanterliga uppföljnings- och resultatredovisningssystem. Sverige ska även fortsättningsvis arbeta aktivt för att förbättra och använda samarbetsländernas egna system för uppföljning.
- Samarbetsländernas ägarskap och vilja att prioritera miljö- och klimatfrågor är en förutsättning för att åstadkomma resultat. Flera utmaningar vad gäller samarbetsländernas ägarskap för miljö- och klimatbistånd kan noteras. Miljöproblem är ofta gränsöverskridande och därmed svåra att påverka för ett

enskilt land. För att nå resultat krävs ofta en god regional samverkan och ett gemensamt ansvarstagande. Miljöfrågor är ofta lågt prioriterade i samarbetsländernas statsbudgetar, vilket innebär att det saknas nationella resurser för genomförande av miljöfrämjande åtgärder. Det är därför viktigt med en tydlig strategi för när och hur samarbetsparten ska ta det fulla ansvaret, inklusive finansiering, för en insats. Sverige ska verka för att öka samarbetsländernas engagemang och ägarskap för miljö- och klimatfrågor. Det är en utmaning för svenskt bistånd att ge ett kraftfullt och resultatriktat stöd utan att ta över samarbetspartens ägarskap.

- Ofta är det nödvändigt att öka kunskapen hos beslutsfattare och allmänhet om förhållandet mellan miljöproblem och fattigdom. Sveriges stöd till kapacitetsutveckling har haft stor betydelse i flera länder. Det har bland annat bidragit till sektorreformer, organisationsutveckling, ökad personalkompetens, utveckling av strategier och ramverk, samt stärkande av system för datainsamling och informationsutbyte. Förståelsen för olika miljöproblem är dock ojämn i många av Sveriges samarbetsländer och efterfrågan på miljöförbättrande åtgärder kan vara låg. En lärdom är att kapacitetsutveckling, som bidrar till ökad kunskap om miljö- och klimatproblem, kan bidra till strategiska budgetallokeringar och resultatorienterad verksamhet och är således en viktig del av miljö- och klimatbiståndet.

Slutsatser när det gäller samarbetet med fyra länder

Sverige har bedrivit långsiktigt utvecklingsarbete med Burkina Faso och Mali sedan slutet av 1990-talet. Det övergripande målet för nu gällande samarbetsstrategi 2004–2010 är att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Inom ramen för målen i samarbetsstrategin har framsteg gjorts som på sikt kan bidra till förbättrade levnadsvillkor för fattiga människor. Både Burkina Faso och Mali bedriver en ansvarsfull ekonomisk politik och har genomfört sin fattigdomsstrategi relativt väl under strategiperioden.

Sveriges stöd till Burkina Faso och Mali har varit relevant i förhållande till uppsatta mål. Det generella budgetstödet till Burkina Faso har bidragit till minskad fattigdom, ökad effektivitet i offentlig förvaltning och ökad tillgång till social service. När det gäller Mali har resultatet av den verksamhet som Sverige stödjer varit blandat och effektiviteten lägre än förväntad. Goda resultat har framförallt kunnat noteras inom demokratisk samhällsstyrning och social utveckling, där indikatorer som mödra- och barnadödlighet pekar i rätt riktning och fler barn än tidigare börjar i skolan. Den institutionella kapaciteten är mycket svag i båda länderna. Kapacitetsbristen är ett genomgående hinder för ett effektivt bistånd. Sverige ska verka för att fortsätta ge ett tydligt målinriktat stöd för att öka kunskaperna, stärka beslutsprocesser samt förbättra och förenkla administrativa rutiner.

Exempel på insatser inom området demokratisk samhällsstyrning som Sverige stödjer i båda länderna är stödet till statistikområdet. Stödet har varit strategiskt eftersom tillgång till tillförlitlig statistik är en förutsättning för uppföljning av resultat och bedömning av utvecklingen i Sveriges samarbetsländer. Sverige ska fortsatt stödja insatser som syftar till att stärka institutioner för statistikhantering.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Georgien, 2006–2009, har varit att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Samarbetet har utgått från en bred samarbetsstrategi. Det svenska stödet till det civila samhället, internflyktingar, miljöinvesteringar samt stödet till mjölk- och mejerisatsningarna har bidragit till att tiotusentals av landets invånare har förbättrat sina levnadsvillkor.

Det svenska biståndet till Georgien har bestått av större insatser som kompletterats med mindre projekt och har varit väl anpassat till den aktuella situationen i Georgien. Ett hinder för utvecklingssamarbetet har varit avsaknaden av plattform för att föra en policydialog med regeringen. Behovet av stärkt samordning har varit en återkommande dialogfråga men resultatet får än så länge anses vara försumbart.

Möjligheten till programbaserade ansatser har varit mycket begränsad på grund av bristen på långsiktiga strategier på sektornivå och en relativt svag koordinering mellan givarna. Avsaknaden av sektorstrategier påverkar även möjligheten att följa upp, värdera och relatera resultatet av de insatser Sverige stödjer till resultat på sektornivå.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Turkiet, 2005–2009, har varit att stärka den fortsatta demokratiseringsprocessen och respekten för de mänskliga rättigheterna samt att bidra till att Turkiet blir väl förankrat i europeiska värdegemenskaper och samarbetsstrukturer.

Utvecklingssamarbetet med Turkiet bedöms ha varit relevant. I förhållande till målen i samarbetsstrategin bedöms dock resultaten av samarbetet och dess bidrag till utvecklingen i Turkiet som marginellt. Enligt tidigare strategi skulle ett brett deltagande av svenska myndigheter, företag, folkrörelser och kommuner eftersträvas och mötet mellan människor ansågs viktigt. Detta har delvis lett till att stödet fragmenterats och genomförts med begränsad samordning mellan de svenska aktörerna. Direkta kopplingar mellan Sveriges insatser och de övergripande nationella reformerna i Turkiet har varit svaga. Utvecklingssamarbetet har varit spritt på för många olika områden för att kunna bidra till hållbara resultat och dialogen har varit begränsad.

Stöd till Turkiet har huvudsakligen genomförts av en svensk myndighet/organisation i samarbete med en turkisk motsvarighet. I de fall den turkiska organisationen är stark är också det turkiska ägarskapet tydligt, i andra fall har den svenska partnern tagit en ledande roll. Flera projekt och program har uppnått förväntade resultat på prestationsnivå. Dessa har mestadels syftat till att stärka processer i olika former, till exempel kapacitets- och kunskapsuppbyggnad.

På basis av erfarenheterna från samarbetet med Georgien och Turkiet drar regeringen slutsatsen att Sverige bör intensifiera arbetet med att öka andelen programansatser i reformsamarbetet i Europa och så långt som möjligt använda landets/organisationens egna system för planering, genomförande och uppföljning. Sverige bör också verka för att flera givare samverkar kring ett gemensamt stöd till en institution eller ett program.

Regeringen har valt att ta upp dessa fyra länder i resultatskrivelsen med anledning av att de genomgått en resultatbedömning inför en ny strategiperiod. Samarbetsstrategierna för dessa fyra länder skrevs före 2007, då regeringen inledde arbetet med att stärka resultatstyrningen. Delvis av den anled-

ningen är målen i strategierna ofta allmänt formulerade, till exempel att »stärka respekten för mänskliga rättigheter« eller att »främja demokrati«.

Det återstår mycket arbete tills vi har ett resultatorienterat bistånd på alla nivåer och tills vi har etablerat ett arbetssätt som möjliggör systematiska bedömningar av resultatet av den verksamhet Sverige stödjer. Regeringen behöver fortsätta arbetet med att förbättra styrningen av utvecklingssamarbetet genom realistiska och tydliga mål och Sida behöver snarast implementera systemet för insatsuppföljning som är under utveckling.

1.2 ATT FÖLJA UPP RESULTAT INOM BISTÅNDET

Samarbetsländernas engagemang utgör den viktigaste drivkraften för utveckling. Sverige kan bidra till de reformprogram och projekt som samarbetsländerna driver. Ofta ger andra givare stöd till samma insatser som Sverige. Det innebär att det inte är möjligt att redovisa resultat kopplade till just det svenska utvecklingssamarbetet. Istället gäller det att följa upp och utvärdera programmen eller projekten i sin helhet. Frågor man bör ställa sig är: Fortskrider verksamheten som Sverige stödjer enligt förväntan och uppnås de förväntade effekterna på kort och lång sikt? Om så inte är fallet, vad beror det på och vad bör samarbetsparten och Sverige (eller givarna) göra åt saken?

Liksom i förra årets skrivelse om biståndets resultat är ambitionen i denna skrivelse att så långt som möjligt redogöra för effekterna av den verksamhet som Sverige stödjer. Att Sverige stödjer utarbetandet av en ny lagstiftning på miljöområdet i ett samarbetsland (prestation) är givetvis viktigt men insatsen förlorar i värde om lagstiftningen inte genomförs och efterlevs och i förlängningen leder till förbättrad miljö (förväntad effekt). De svårigheter som finns när det gäller analysen av de långsiktiga effekterna gör dock att det ofta är prestationer samt de kortsiktiga effekterna som redovisas även i årets skrivelse. Att analysera de långsiktiga effekterna av verksamhet som får stöd genom det svenska utvecklingssamarbetet är svårt av flera anledningar. Utvecklingen inom ett visst område påverkas av en mängd faktorer. Varken i sin egenskap av politiskt förändringsinstrument eller kapitalflöde kan biståndet isoleras från andra drivkrafter för utveckling. Det medför att biståndets resultat på aggregerad makronivå per definition alltid kommer att vara svårt att belägga. I många fall är det inte möjligt att fastställa orsakssambanden mellan en viss verksamhet och en förändring.

Möjligheterna att följa upp både kortsiktiga och långsiktiga effekter skiljer sig också åt mellan olika typer av insatser. I vissa fall kan resurskrävande deltagandestudier eller djupintervjuer krävas för att det ska vara möjligt att säga något om eventuella effekter av stödet.

I många av Sveriges samarbetsländer är förutsättningarna att redogöra för effekter svåra på grund av bristande kapacitet, undermålig statistik m.m.

Det faktum att det är svårt att följa upp effekter leder dock inte till slutsatsen att Sverige enbart bör koncentrera sitt stöd till områden där det är relativt enkelt att följa upp effekterna. Istället bör vi vara tydliga med vilka mål som definieras för den verksamhet vi väljer att stödja och hur vi ska följa upp resultat.

Det är samarbetspartners uppgift att formulera målen samt svara för att de

uppföljningssystem som används också gör det möjligt att redovisa resultat och analysera dessa i förhållande till uppsatta mål. Detta faktum utgör ofta en restriktion för resultatredovisningen eftersom målen ibland inte är tydliga och rapporteringssystem utvecklade.

Sverige arbetar kontinuerligt tillsammans med samarbetspartner och andra givare för att utveckla bättre metoder för att följa upp och analysera både kort-siktiga och långsiktiga effekter, bl.a. genom stöd för att bygga upp samarbetsländernas egna statistikmyndigheter. Det är viktigt för att Sverige ska kunna bidra till samarbetspartners 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 och inom det multilaterala samarbetet.

Redovisning av resultat bör alltid kompletteras med redovisning av kostnader för en viss verksamhet. En resultatredovisning utan kostnader ger en begränsad insikt om värdet av en insats. I resultatskrivelsen har regeringen i möjligaste mån redogjort för totalkostnaden samt Sveriges andel för en viss insats. I vissa fall saknas dock denna redovisning. Regeringen anser att ytterligare ansträngningar bör göras för att redovisa kostnader och ställa dessa i relation till resultat.

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 på miljö- och klimatområdet, när samarbetet spänner från ett regionalt stöd för förbättrad förvaltning av Nilen till stöd till en utbildning i Sverige om eldistribution.

Trots dessa utmaningar är det viktigt att Sverige fullföljer ambitionen att följa upp och redovisa effekter på kort och medellång sikt, eftersom det är strävan att uppnå sådana effekter som utgör motiv för Sveriges utvecklingssamarbete. Det är i detta sammanhang viktigt att bli bättre på att analysera och förstå vilka insatser som leder till förväntade effekter och vilka som inte gör det och varför. Genom systematiska bedömningar av och jämförelser mellan resultaten av olika insatser kommer förutsättningarna förbättras för att kunna göra detta.

År 2009 påbörjade Sida, i enlighet med regeringens uppdrag, arbetet med att utveckla ett enhetligt system för mål- och resultatstyrning inklusive ett system för insatsuppföljning och riskhantering. Systemet för insatsuppföljning och riskhantering kommer att förfinas, testas och börja genomföras under 2010. Systemet kommer att knytas till en IT-plattform som kan erbjuda nödvändigt stöd för uppföljning, styrning och rapportering.

Sidas nya system för insatsuppföljning möjliggör en systematisk och mer enhetlig uppföljning av resultat på insatsnivå. Resultatinformation kommer att rapporteras in årligen eller i samband med att ny resultatinformation finns tillgänglig. Resultatinformation kan exempelvis ligga till grund för beslut om nya avtalsperioder eller finansiering. Systemet kommer även att möjliggöra olika typer av analyser och jämförelser mellan insatser. Exempelvis en landport-

följanalys, som omfattar resultat av samtliga insatser i ett visst land, eller en tematisk portföljanalys som omfattar alla insatser inom ett tematiskt område. Utifrån en genomgång av resultaten av samtliga insatser i en portfölj kommer man, till exempel, kunna dra slutsatser om varför vissa insatser går bättre än andra och orsaker till detta.

Under våren 2010 avser regeringen att fatta beslut om nya riktlinjer för samarbetsstrategier. I de nya riktlinjerna avser regeringen att samla styrningen av samarbetsstrategier och principerna för ett effektivt bistånd. Styrningen ska göras mer effektiv och tydlig genom att man drar lärdom av användandet av nuvarande riktlinjer.

Biståndet utgör ofta en blygsam del i jämförelse med övriga finansiella flöden till utvecklingsländerna (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 är denna försiktiga bedömning av utvecklingseffekter som präglar redovisningen i skrivelsen.

1.3 METOD OCH MATERIAL

I regleringsbrevet för 2009 gav regeringen Sida i uppdrag att, som en bilaga till årsredovisningen, redovisa resultat från Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete. Regeringen har därefter förtydligat detta uppdrag med särskilda anvisningar för redovisningen. I anvisningarna anger regeringen att bilagan till årsredovisningen 2009 ska avse det svenska utvecklingssamarbetet för 1) det tematiska området miljö och klimat samt 2) de samarbetsländer som genomgått en resultatbedömning inför en ny strategiperiod under 2009. I dialog med Sida har de sistnämnda länderna fastställts till att omfatta Burkina Faso, Mali, Georgien och Turkiet.

Denna skrivelse bygger till stora delar på Sidas resultatbilaga. 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 samarbetspartnerns halvårs- och årsrapporter. Insatserna följs också upp kontinuerligt på plats, t.ex. genom personal på utlandsmyndigheter och genom fältbesök. Större insatser utvärderas också regelbundet genom upphandling av extern expertis. Utvärderingarna görs strategiskt och selektivt, bland annat i samband med att en insats övergår i en ny fas eller avslutas.

Kapitlet om det tematiska området miljö och klimat innehåller ett slumpmässigt urval om 25 insatser inom delområdena miljöförvaltning, energi, vatten samt jord- och skogsbruk. Urvalet har dragits från en population av 166 insatser inom området miljö och klimat. Populationen har avgränsats till att bestå av de insatser som har miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte i Sidas planerings- och statistiksystem. Statistiken är behäftad med en viss osäkerhet. Definitionen av miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte är inte helt entydig. Det är vidare ansvarig insatshandläggare som gör en klassificering av insatsens huvudsyfte och en bedömning av insatsens resultat. De insatser som redovisas har

genomförts under perioden 2004–2009. Dessa omfattar därmed resultat som uppnåtts över en längre tidsperiod än under 2009.

Kapitlet innehåller också en sammanfattning av ett antal utvärderingar inom området. I skrivelsen om biståndets resultat som regeringen lämnade till riskdagen 2009 skrev regeringen att det är viktigt att arbetet med utvärderingar systematiseras och att kvaliteten i enskilda utvärderingar höjs. Vidare skrev regeringen att ökade ansträngningar måste göras för att genomföra utvärderingar tillsammans med andra givare och att planera utvärderingarna så att baslinjedata kan etableras. Inför denna resultatskrivelse gav regeringen Sida i uppdrag att i bilagan till årsredovisningen 2009 redovisa slutsatser av relevanta aktuella utvärderingar inom det tematiska området. Sida har genomfört uppdraget genom att upphandla en konsult som har sammanfattat ett antal utvärderingar inom området.

Fem av dessa sammanfattningar redovisas i skrivelsen. Utvärderingarnas innehåll och kvalitet varierar. Bland annat innehåller utvärderingarna inte genomgående information om insatsens kostnad (både Sidas andel och den totala kostnaden). Ytterligare ansträngningar måste göras för att de utvärderingar som genomförs genomgående håller hög kvalitet.

I avsnittet multilaterala utvecklingsorganisationer och EU-kommissionen redovisas de fyra största multilaterala mottagarna 2009 av basbudgetstöd eller motsvarande inom miljö- och klimatområdet samt de fyra största multilaterala organisationerna inom biståndet totalt. Redovisningen innehåller en kort beskrivning av organisationens mandat på miljöområdet samt en bedömning av organisationernas resultat.

Kapitel tre bygger på de resultatbedömningar som görs i slutet av varje strategiperiod. Resultatbedömningarna för Burkina Faso, Mali, Georgien och Turkiet har genomförts under 2009 eller i början av 2010. Resultatbedömningarna bygger på rapportering från samarbetspartners, strategirapporter och utvärderingar som tagits fram under strategiperioden.

Kvaliteten i resultatrapporteringen skiljer sig åt mellan länderna, beroende på hur väl fungerande system länderna har för rapportering och för insamling av statistik. Rapporteringen är många gånger knapphändig med en betoning på redovisning av aktiviteter snarare än resultat. Där det finns brister arbetar Sverige för att förbättra kvaliteten och tillförlitligheten i rapporteringen, t.ex. genom stöd till kapacitetsuppbyggnad eller genom dialog. Sverige ger även stöd till att bygga upp och stärka ett par länders förmåga att producera tillförlitlig statistik.

Eftersom strategierna för de fyra samarbetsländerna som presenteras i det geografiska avsnittet samtliga skrevs före 2007, då regeringen inledde arbetat med att stärka resultatstyrningen, är målen i strategierna ofta allmänt formulerade, till exempel att »stärka respekten för mänskliga rättigheter« eller att »främja demokrati«.

Ofta är även de förväntade resultaten på insatsnivå otydliga och allmänt hållna, till exempel att »öka kapaciteten inom miljöområdet«. Otydliga mål och bristande information om utgångsläget har givetvis konsekvenser för möjligheterna att följa upp resultat och relatera dessa till uppsatta mål. Resultat kan ofta redovisas, men det är inte alltid möjligt att göra en bedömning av om dessa resultat motsvarar förväntade resultat ifråga om måluppfyllelse eller kostnads-

effektivitet. För detta krävs, som tidigare nämnts, tydliga och specifika mål samt kvantitativa och kvalitativa metoder för att följa upp resultat.

När statistik över det internationella biståndet presenteras i skrivelsen, bilaga ett och två, är statistiken hämtad från OECD/DAC och avser dess medlemsländer om inte annat anges. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) biståndskommitté (DAC) består av 23 givarländer och EU-kommissionen. Vid tidpunkten för resultatskrivelsens tryck finns fullständig statistik från OECD/DAC tillgänglig för 2008. Viss preliminär statistik finns tillgänglig för 2009. För det svenska utvecklingssamarbetet har statistik från Sidas system för 2009 och Utrikesdepartementets interna statistik för samma år använts.

Källhänvisningar görs inte i skrivelsen men finns att tillgå hos Sida respektive Utrikesdepartementet. Det bör noteras att det framförallt är samarbetspartnerna som ansvarar för insamling av primärdata.

1.4 DISPOSITION

I kapitel två redogör regeringen för det tematiska området miljö och klimat. Kapitlet inleds med ett avsnitt där regeringen kort redogör för utvecklingen inom miljö och klimat i Sveriges samarbetsländer. Därefter följer ett avsnitt som beskriver det svenska utvecklingssamarbetet inom området uppdelat på bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete samt utvecklingssamarbetet inom EU. Kapitlet övergår sedan till att redovisa resultat från ett slumpmässigt urval av insatser samt ett antal utvalda utvärderingar inom det bilaterala utvecklingssamarbetet. Därefter redogörs för resultat från arbetet med multilaterala utvecklingsorganisationer och EU-kommissionen.

I kapitel tre redogör regeringen för resultatet av utvecklingssamarbetet med de länder som står inför en ny strategiperiod.

I kapitel fyra redovisar regeringen en sammanfattning av de viktigaste verksamhetsnära prestationerna 2009 avseende de myndigheter som finansieras inom ramen för utgiftsområde 7, Internationellt bistånd.

I bilaga ett och två redogör regeringen för trender inom det globala respektive svenska utvecklingssamarbetet under 2001–2008/2009. Motsvarande redovisning gjordes i skrivelsen om biståndets resultat som regeringen lämnade till riksdagen 2009.



2

Miljö och klimat

Under innevarande mandatperiod har regeringen prioriterat frågor om miljö och klimat i utvecklingssamarbetet. Klimatförändringar och miljöpåverkan är några av de största utmaningarna som världens länder står inför. De är gränsöverskridande till sin karaktär, försvårar fattigdomsbekämpning och kräver globalt och regionalt samarbete och ansvarstagande från alla världens länder. Utvecklingssamarbetet kan spela en viktig roll i att förebygga och minska de negativa effekterna av klimatförändringar och miljöpåverkan, för att slå vakt om fattiga människors förutsättningar att förbättra sina levnadsvillkor.

Under de senaste 50 åren har jorden påverkats kraftigt av mänskliga aktiviteter. Denna påverkan på planeten har ofta varit baksidan av den ekonomiska utvecklingen. Fortfarande återstår utmaningen att ta itu med den ekonomiska utvecklingens negativa påverkan på vår planet. Långt ifrån alla regioner och människor har tjänat lika mycket på den ekonomiska utvecklingen, fattiga länder och människor drabbas ofta allra mest av dess baksidor. Vi är alla beroende av vad naturen erbjuder, men fattiga länder är mer utsatta för och har mindre möjligheter att anpassa sig till miljöpåverkan och ett förändrat klimat än personer som lever i länder med hög levnadsstandard.

God samhällsstyrning, effektiv förvaltning, ekonomisk tillväxt, rättvis och hållbar utveckling tillsammans med investeringar i natur, infrastruktur och i mänsklig kapacitet är avgörande för att minska låginkomstländers sårbarhet för effekterna av klimatförändringen. Samtidigt måste framtida utsläpp av klimatpåverkande gaser begränsas kraftigt.

Det är en stor utmaning att utforma och genomföra miljö- och energi-program som bidrar till en framtid där fattiga människors rätt till utveckling tillvaratas utan att jordens bärkraft hotas.

2.1 MILJÖSITUATIONEN I SVERIGES SAMARBETSLÄNDER

Miljö- och klimatsituationen skiljer sig åt mellan Sveriges samarbetsländer (samarbetsländerna redovisas i bilaga två svenskt utvecklingssamarbete). Lokala förhållanden gör att den politiska prioriteringen av miljö- och klimatfrågor rangordnas olika. Vissa miljöproblem är lokala medan andra är gränsöverskridande, regionala eller globala och därför svåra att påverka för ett enskilt land.

I låginkomstländerna 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.

I flera av de länder där Sverige bedriver långsiktigt utvecklingsarbete har miljö- och klimatfrågorna stärkts i nationella planer och strategier för fattigdomsminskning. Genomförandet av dessa planer försvåras däremot ofta av att miljöfrågorna är lågprioriterade i ländernas statsbudgetar.

Millennieutvecklingsmålet, »Skapa en miljömässigt hållbar utveckling i världen» och därtill hörande indikatorer på miljöområdet inkluderar endast en begränsad del av de fattigdomsrelevanta miljö- och klimatfrågorna. Samtliga millennieutvecklingsmål har starka och tydliga kopplingar till miljö- och klimatfaktorer. Så gott som all mänsklig verksamhet påverkar och påverkas av miljö och klimatfaktorer varför en integrering av dessa perspektiv är nödvändig. Samtidigt påverkar vissa samhällsområden, t.ex. energiförsörjning, miljön och klimatet i större utsträckning medan andra områden, t.ex. vattentillgång och vattenkvalitet, påverkas kraftigare av förändringar i miljön och klimatet.

Generellt sett är människor i fattigdom mer direkt beroende av vad naturen erbjuder och även mer utsatta för förändringar i väder och klimat. Klimatförändringens effekter på människor i fattigdom kommer tidigast och tydligast visa sig i förändrad vattentillgång. Människlighetens levnads- och produktionsmönster är noga anpassat till den historiska miljö- och klimatsituationen. Trygg tillgång till vatten av god kvalitet är grundläggande för mänsklig hälsa och produktion. De intensivt brukade ekosystemen inom jordbruket försörjer mänskligheten med livsmedel och skapar arbetstillfällen för en stor andel människor i fattigdom samtidigt som det nyttjar och är beroende av cirka 70 procent av färskvattenresurserna. De mer extensivt brukade ekosystemen i skogar och kustzoner fungerar ofta som ett försörjningsmässigt skyddsnät för människor i fattigdom, som en buffert vid naturkatastrofer som stormar och översvämningar och som en reservoar för biologisk mångfald.

Kvaliteten på vattenresurser och tillgången till grundläggande sanitet är också avgörande för hälsa och utveckling. I många länder släpps avlopp från industri och hushåll orenat ut i vattendrag. 2,6 miljarder människor saknar tillgång till grundläggande sanitet, vilket förorenar floder och grundvatten och bidrar till spridningen av vattenrelaterade sjukdomar som dagligen orsakar 4 900 barns död. Miljösituationen och klimatförändringen utgör stora hot mot människors hälsa och försörjning. Världshälsoorganisationen (WHO) har uppskattat att 24 procent av alla sjukdomsfall i världen och 25 procent av alla dödsfall i utvecklingsländer orsakas av miljöfaktorer som är relativt enkla att åtgärda. Möjligheterna att försörja den miljard människor som idag lider av hunger och en växande framtida befolkning med livsmedel riskerar att försämrans.

Millennieutvecklingsmålet att halvera andelen av befolkningen som saknar tillgång till säkert dricksvatten förväntas inte uppnås i merparten av Sveriges samarbetsländer, framförallt inte i Afrika och Sydasiens. Utvecklingen mot målet att halvera andelen av befolkningen som saknar tillgång till toaletter kommer troligtvis inte heller att nås i något av Sveriges samarbetsländer.

En växande andel av användning och produktion av kemikalier sker i länder med bristande kemikaliekontroll. Olämplig hantering av kemikalier leder ofta till allvarliga hälso- och miljöproblem vilka drabbar människor i fattigdom

hårdast då de ofta lever i de mest utsatta miljöerna. Bristfällig kemikaliekontroll kan med tiden även resultera i minskad handel och lägre tillväxt.

Den biologiska mångfalden i världen minskar. Sveriges samarbetsländer innehåller flera mycket artrika miljöer som bidrar till fattiga människors försörjning genom ekosystemtjänster som luft- och vattenrening, avfallshantering och livsmedelsproduktion. Den biologiska mångfalden minskar också utsattheten för sjukdomsangrepp och underlättar klimatanpassning.

Tillväxten av slumområden i anslutning till städer är en snabb global process. I Afrika bor idag ungefär två tredjedelar av den urbana befolkningen i slumområden som saknar grundläggande infrastruktur (ordentliga vägar, vattenledningar, avlopp och elektricitet). Dessa människor är särskilt utsatta för miljörelaterade hälsorisker och katastrofer.

Enligt FN behöver 1,2 miljarder människor få tillgång till elektricitet och 2 miljarder tillgång till moderna bränslen för att nå millennieutvecklingsmålet om att halvera extrem fattigdom och hunger. I Afghanistan, Burkina Faso, Demokratiska republiken Kongo och Moçambique saknar över 90 procent av befolkningen tillgång till elektricitet. De traditionella sätten att använda biomassa som energikälla förorenar ofta inomhusluften, vilket leder till dödsfall hos främst kvinnor och barn. Biomassa som energikälla är vanligast i Afrika söder om Sahara och listan toppas av flera av Sveriges samarbetsländer: Demokratiska republiken Kongo (93 procent av totala energianvändningen kommer från biomassa), Tanzania (92 procent), Etiopien (90 procent), Moçambique (84 procent), Sudan (79 procent), Zambia (79 procent) och Kenya (74 procent).

Flera av Sveriges samarbetsländer tillhör de länder med mest avskogning i världen, främst för jordbruksändamål men även för vedeldning (Indonesien, Sudan, Zambia, Tanzania, Demokratiska republiken Kongo och Zimbabwe). Det är viktigt att strategier för hållbart skogsnyttjande utformas för att åstadkomma både minskad sårbarhet för klimatförändringens effekter och minskade utsläpp.

2.2 DET SVENSKA UTVECKLINGSSAMARBETET INOM MILJÖ OCH KLIMAT

Regeringen har angett miljö och klimat som en tematisk prioritering i utvecklings-samarbetet i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1 utg.omr. 7). Miljöbistånd är ett område där det finns goda förutsättningar för ett nära och brett samarbete mellan svenska myndigheter, näringsliv och organisationer. Här finns en bred kompetens som ska tas tillvara. Regeringen riktar särskild uppmärksamhet mot fyra områden: anpassning till klimatförändringarna, energi, miljö och säkerhet och vatten.

Den särskilda klimatsatsningen, om drygt 4 miljarder kronor, som lanserades i budgetpropositionen för 2008 löper enligt plan med utbetalningar och aktiviteter inom både det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet. Målet för satsningen är att på ett effektivt sätt bidra till långsiktiga insatser för anpassning till klimatförändringens effekter i de fattigaste länderna, men också till utvecklingsländernas åtgärder för att begränsa halten av växthusgaser, bl.a. genom ökad energieffektivisering, ökad tillgång till bättre teknik och alternativa energikällor samt återbeskningsprojekt.

Den största delen av klimatsatsningen kanaliseras genom befintliga multilaterala initiativ. De bilaterala insatserna fokuseras till Bolivia, Bangladesh, Kambodja, Burkina Faso, Mali samt speciella regionala insatser i Afrika och Asien. Totalt avsätts 1,1 miljarder kronor på klimatrelaterat utvecklingssamarbete genom Sida under åren 2009–2012. Utgångspunkten för denna del av satsningen är givargemensamma och redan existerande program inom främst miljö-, vatten- och energiområdena med en modifiering och utvidgning mot en tydlig klimatanpassningsprofil. Regeringen bidrar med dessa satsningar till att klimatperspektivet integreras i samarbetsländernas egna utvecklingsstrategier. Det är ännu för tidigt att rapportera resultat från denna satsning då många insatser nyligen påbörjats.

Miljö- och klimatproblem präglas av att de är gränsöverskridande till sin karaktär. Miljöbiståndet hanteras i stor utsträckning av multilaterala organisationer och vertikala fonder och genomförs av många olika aktörer. För att säkerställa hållbara resultat på längre sikt behöver principerna för biståndseffektivitet tillämpas (i linje med Parisdeklarationen och handlingsplanen från Accra). Det handlar om att tydliggöra samarbetslandets ägarskap och ledande roll i att samordna miljöinsatser i respektive land samt att regionala mellanstatliga organisationer tar samordningsansvaret för insatser i respektive region. Det handlar om vikten av kapacitetsutveckling som stärker samarbetsländers möjlighet att spela denna roll. Och det handlar om samordning och samverkan mellan olika typer av biståndsgivare.

Miljömässigt hållbar utveckling är en förutsättning för fattigdomsbekämpning och tillväxt. Ett miljöperspektiv ska därför genomsyra planering och genomförande av utvecklingsinsatser. Sverige arbetar med att integrera miljö- och klimatperspektiv vid såväl finansiering som dialog och bidrar även till specifika miljöprojekt inom sektorer och områden där klimat- och andra miljöutmaningar har en central roll, så som vatten, energi och jord- och skogsbruk.

2.2.1 Bilateralt utvecklingssamarbete

Tabell 2.1 visar en sammanställning av utvecklingssamarbetet genom Sida som har miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte respektive delsyfte under de tre senaste åren. År 2009 användes cirka 2,3 miljarder kronor (14 procent) av utvecklingssamarbetet till insatser vars huvudsyfte var att främja miljö och hållbar utveckling och 7,9 miljarder kronor (47 procent) till insatser som hade detta tematiska område som delsyfte. Den totala andelen miljörelaterade utbetalningar har ökat från 57 procent 2007 till 61 procent 2009.

TABELL 2.1

Utvecklingssamarbetet genom Sida med miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte och delsyfte, 2007–2009

Miljoner kronor

	2007	2008	2009
Miljörelaterat utvecklingssamarbete	8 768 (57%)	9 394 (60%)	10 257 (61%)
varav huvudsyfte	1 688 (11%)	1 755 (11%)	2 315 (14%)
varav delsyfte	7 080 (46%)	7 639 (49%)	7 942 (47%)
Ej miljörelaterat utvecklingssamarbete	6 525 (43%)	6 219 (40%)	6 632 (39%)
Totalt	15 293 (100%)	15 613 (100%)	16 889 (100%)

Det tematiska området miljö och klimat är i detta avsnitt (2.2.1) avgränsat till insatser som har miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte.

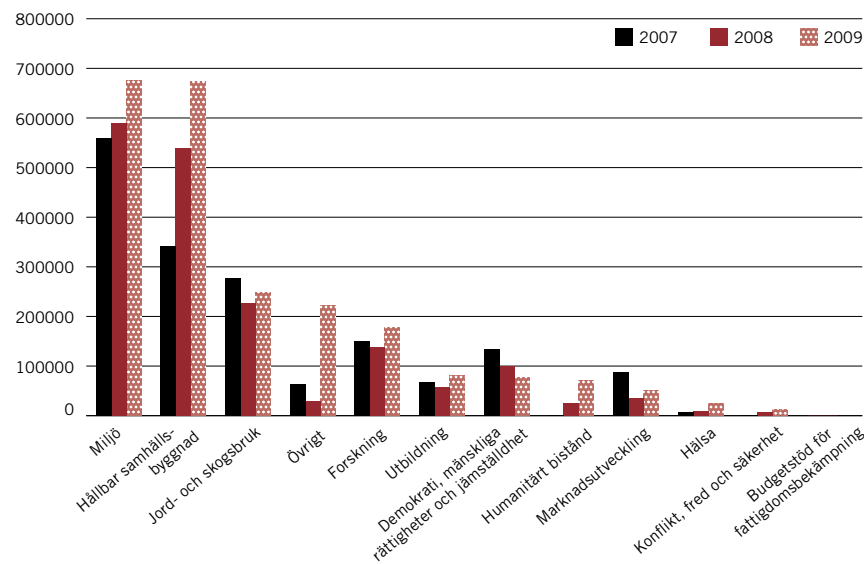
Fördelning på sektorer

Integreringen av miljöperspektiv i utvecklingssamarbetet innebär att det tematiska området miljö och klimat spänner över alla sektorer. Nedan visas utvecklingssamarbetet genom Sida avseende miljö och klimat fördelat på sektor för perioden 2007–2009.

DIAGRAM 2.1

Utvecklingssamarbete genom Sida avseende miljö och klimat, fördelat på sektor, 2007–2009

Tusen kronor



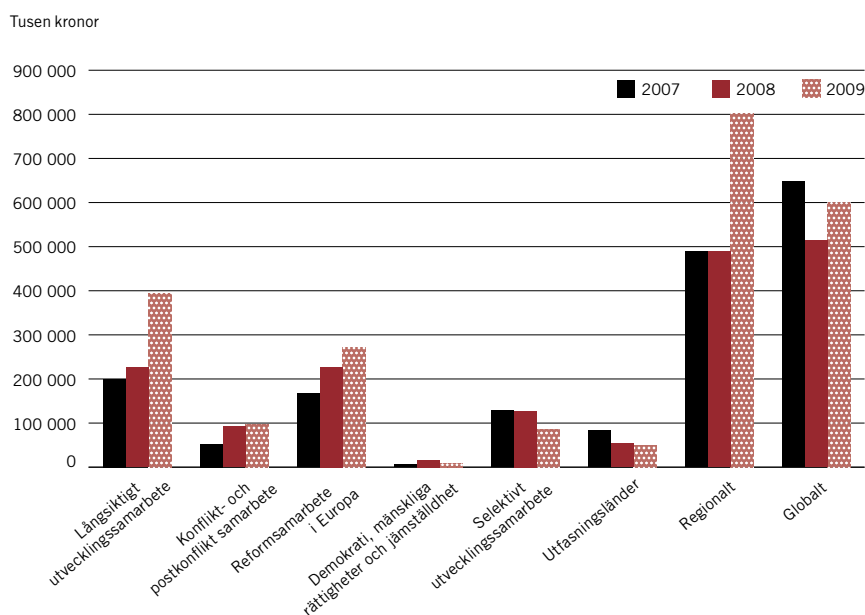
Sektorerna miljö och hållbar samhällsbyggnad dominerar. Ökningen mellan åren förklaras av regeringens klimatsatsning. Sektorn »hållbar samhällsbyggnad« har nästan dubblerats sedan 2007. Detta är delvis ett resultat av att flera energi- och vattenprogram med stora utbetalningar slutfördes under 2009. Undersektorerna vatten och energi är särskilt viktiga och har lyfts fram i regeringens tematiska prioritering av miljö och klimat.

Fördelning på landkategorier, regioner och globalt

Nedan visas utvecklingssamarbetet genom Sida avseende miljö och klimat fördelat på landkategorier (landkategorier redovisas i bilaga två svenskt utvecklingssamarbete). Regionala och globala samarbeten är viktiga komplement till det bilaterala samarbetet.

DIAGRAM 2.2

Utvecklingssamarbete genom Sida avseende miljö och klimat, fördelat på landkategorier, 2007–2009



Som framgår av diagrammet dominerar globalt och regionalt samarbete det miljö- och klimatrelaterade utvecklingssamarbetet. Tillsammans stod de för utbetalningar om 1,4 miljarder kronor eller 61 procent av miljö- och klimatsamarbetet genom Sida under 2009.

Landkategorin *långsiktigt utvecklingssamarbete* är den landkategori där stödet är störst när det gäller miljö och klimat. År 2009 gick 394 miljoner kronor till insatser inom miljö- och klimatområdet, vilket motsvarar 9 procent av landkategorins totalt utbetalade medel. Att detta bistånd har dubblerats sedan 2007 beror troligen på att länderna som omfattas av regeringens särskilda klimatsatsning återfinns i kategorin.

Samarbetsländer inom kategorin *konflikt- och postkonfliktssamarbete* samt länder där Sverige ska bedriva främjande insatser för *demokrati och mänskliga rättigheter* har relativt sett minst andel stöd till miljö- och klimat, endast 3 respektive 2 procent av det totala miljö- och klimatstödet. Regeringen avser att öka fokus på trygg tillgång till livsmedel, vatten, sanitet och modern energi för människor i fattigdom i denna landkategori.

Till landkategorin *reformsamarbete i Europa* gick 270 miljoner kronor till insatser inom miljö och klimat, vilket är 25 procent av det totala stödet inom reformsamarbetet. Inom kategorin har stöd till sektorn miljö ökat från 28 miljoner kronor 2007 till 129 miljoner kronor 2009. Många länder som ingår i kategorin har starka incitament att förbättra sin miljöförvaltning. Målet med reformarbetet är bland annat närmande till EU. I detta ingår att på nationell

och lokal nivå utforma och genomföra EU-anpassad lagstiftning på miljö- och klimatområdet.

Inom landkategorin *selektivt utvecklingssamarbete* gick 85 miljoner kronor till insatser inom miljö och klimat under 2009, vilket är 17 procent av det totala stödet inom kategorin.

Fördelning på samarbetsformer

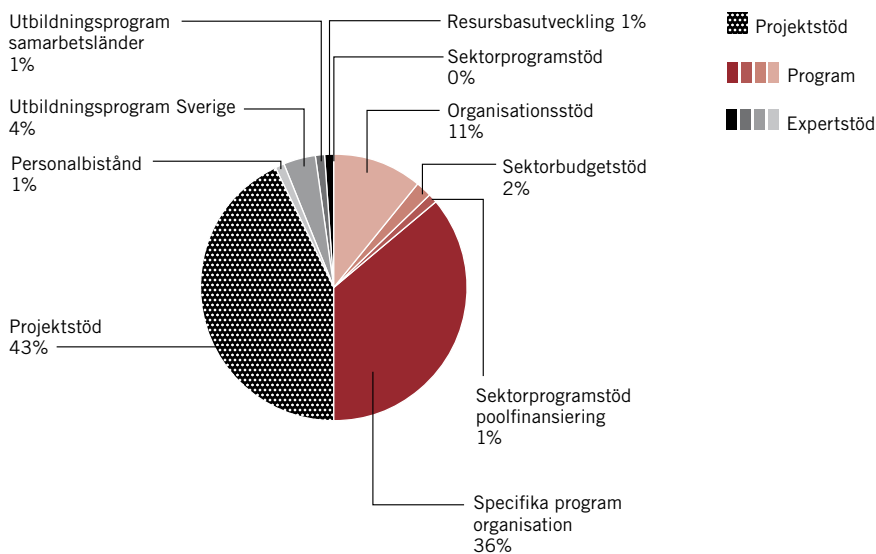
Samarbetsform beskriver utformningen av samarbetet mellan Sverige och respektive samarbetspart. Sidas samarbetsformer omklassificerades 2009 och delas in i tre huvudgrupper enligt följande:

- *Program* (generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning, organisationsstöd, sektorbudgetstöd, sektorprogramstöd med poolfinansiering, stöd till specifikt program genom en organisation)
- *Projekt* (projektstöd)
- *Experter* (personalbistånd, utbildningsprogram i Sverige, utbildningsprogram i samarbetsländer, resursbasutveckling).

Nedan visas utvecklingssamarbetet genom Sida avseende miljö och klimat fördelat på samarbetsformer för 2009.

DIAGRAM 2.3

Utvecklingssamarbetet genom Sida avseende miljö och klimat, fördelat på samarbetsform, 2009



Cirka hälften av utvecklingssamarbetet avseende miljö och klimat genomförs via program. De vanligaste samarbetsformerna är »specifikt program genom en organisation« och »organisationsstöd«. För samarbetsformen »specifikt program genom en organisation« är stödet riktat till en specifik del av organisationens verksamhet. För »organisationsstöd« utgår ett basstöd till organisationens hela verksamhet. 43 procent av insatserna inom miljö och klimat genomförs via projektstöd. En betydligt mindre del, 7 procent genomförs via expertstöd. Hälften av detta utgörs av utbildningsprogram i Sverige, vilka syftar till kapacitetsutveckling hos deltagare från samarbetsländer.

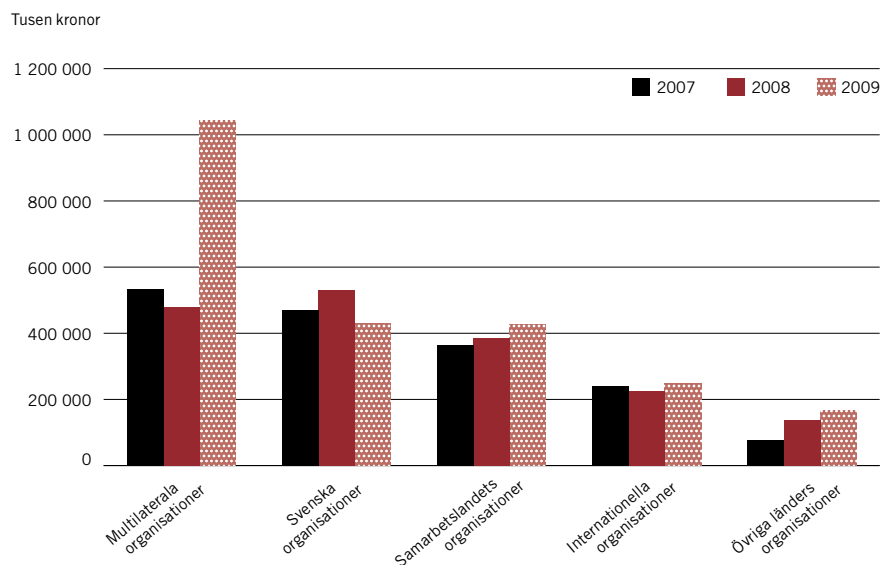
Fördelning på kanaler

Med kanal avses den typ av organisation som står för det praktiska genomförandet av en insats. Som diagrammet nedan visar kanaliseras den största delen av utvecklingssamarbetet genom Sida avseende miljö och klimat via multilaterala organisationer, svenska organisationer och samarbetslandets organisationer.

Huvuddelen av stödet, cirka 1 miljard kronor kanaliseras genom multilaterala organisationer som FN, Världsbanken, IMF, regionala utvecklingsbanker och andra multilaterala organisationer. Under 2009 utbetalades 1 miljard kronor genom dessa organisationer, vilket är en dubbling från föregående år. Miljöfrågornas globala karaktär gör det naturligt att en stor del av det miljörelaterade biståndet kanaliseras via multilaterala organisationer och att detta samarbete ökat.

431 miljoner kronor kanaliseras genom svenska organisationer, till exempel kommuner och landsting, enskilda organisationer och företag. 426 miljoner kronor kanaliseras genom samarbetslandets organisationer. En mindre del av det miljörelaterade biståndet kanaliseras genom internationella organisationer och övriga länders organisationer, dvs. genomförare från övriga delar av världen.

DIAGRAM 2.4
Utvecklingssamarbetet genom Sida avseende miljö och klimat, fördelat på kanal, 2007–2009



Miljölån

I april 2009 beslutade regeringen om en strategi för finansiering av utvecklingslån och garantier avseende miljöåtgärder och en ny förordning för finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbetet. Målet med miljölånen är att öka samarbetsländernas tillgång till kapital för investeringar inriktade på miljöproblem och effekter av klimatförändringar. Miljölånen är främst inriktade på insatser inom:

- energieffektivisering, förnybar energi samt fjärrvärme och -kyla
- avfalls-, vatten- och avloppshantering
- transporter.

Klimatanpassning och utsläppsminskning

Klimatfrågan har på senare år fått större genomslag i Sveriges utvecklingssamarbete, mycket beroende på ett växande intresse i samarbetsländerna, som i sin tur förstärkts av regeringens tematiska prioritering miljö och klimat. Sveriges klimatarbete fokuserar på att minska sårbarheten hos människor i fattigdom och stärka deras förutsättningar att anpassa sig till negativa effekter av klimatförändringen.

Sveriges stöd till klimatanpassning återfinns inom flera områden, till exempel vatten, skog, jordbruk, energi, hälsa och utbildning. I praktiken kan det vara svårt att särskilja eller avgränsa rena klimatanpassningsinsatser från mer allmänna utvecklingsinsatser. Sveriges klimatstöd går även till att minska utsläpp av växthusgaser. Sverige bidrar till samarbetsländernas möjligheter att investera i teknik och kunnskap som är miljömässigt socialt och ekonomiskt hållbart, t.ex. genom stöd till utveckling av regelverk som uppmuntrar effektivare energianvändning, lokal vattenförvaltning och förnybara energikällor.

I tabellen nedan redovisas utvecklingssamarbetet genom Sida avseende stöd som är relaterat till klimatanpassning och utsläppsminskning för perioden 2004–2008. Statistiken är avgränsad till insatser vars avtalade belopp översteg 20 miljoner kronor och som under den femåriga rapporteringsperioden utbetalat minst 10 miljoner kronor. Urvalet inkluderar inte generellt budgetstöd som dock i flera fall kan vara relevant.

TABELL 2.2

Utvecklingssamarbete genom Sida avseende stöd som är relaterat till utsläppsminskning och klimatanpassning, 2004–2008

Miljoner kronor

År	Klimatanpassning				Utsläppsminskning					
	Vatten	Skog	Jordbruk	Övrigt	Energi	Transport	Skog	Jordbruk	Avfall	Industri
2004	146	89	202	186	160		71	43	103	
2005	252	108	344	661	153	59	86	92	321	23
2006	351	135	292	616	286	45	137	102	127	26
2007	313	118	342	409	233	49	90	77	124	22
2008	400	97	322	474	427	84	83	128	147	27
Totalt	1 462	547	1 502	2 345	1 259	238	467	435	822	97
Summa		5 856					3 318			

Mellan 2004 och 2008 gick största delen, cirka 5,9 miljarder kronor, av det klimatrelaterade stödet till åtgärder för klimatanpassning medan insatser relaterade till utsläppsminskning avsåg drygt 3,3 miljarder kronor. Fördelningen avspeglar den relativa tyngd som Sverige tillsammans med många samarbetsländer lägger vid åtgärder för klimatanpassning. Redovisning av undersektorer för klimatanpassning och utsläppsminskning har gjorts för att illustrera stödets tematiska fördelning. Tyngdpunkten i stödet till utsläppsminskning ligger på insatser inom energi och avfallshantering. För klimatanpassning är jordbruk och vatten de viktigaste områdena. I kategorin »övrigt« ingår katastrofriskhantering, forskningsinsatser och insatser i andra sektorer kopplade till anpassning.

2.2.2 Multilateralt utvecklingssamarbete

På grund av miljöfrågornas gränsöverskridande natur finansieras en stor del av såväl svenska som internationella insatser genom multilaterala kanaler (diagram 2.4).

Av Sveriges samlade miljö- och klimatbistånd (insatser med miljö och klimat som huvudsyfte) 2008 betalades cirka 40 procent ut via multilaterala kanaler.

Strategin för multilateralt utvecklingssamarbete gäller för allt svenskt samarbete med multilaterala utvecklingsorganisationer, inklusive de organisationer på miljö- och klimatområdet som finansieras via biståndsanslaget. Mot bakgrund av den stora delen av Sveriges bilaterala miljöbistånd som utbetalas via multilaterala kanaler är det särskilt viktigt att olika svenska aktörer arbetar konsekvent och strategiskt för att regeringens politik och prioriteringar ska få genomslag.

Enligt strategin för multilateralt utvecklingssamarbete ska Sverige agera pro-aktivt och utnyttja ett brett register för styrning av multilaterala organisationer. Sverige ska basera bidragens storlek och finansieringsform på en bedömning av respektive organisations effektivitet och relevans. Bedömningen är ett vägledande instrument och beslut om stöd tar även hänsyn till behov, fördelning mellan givare etc. Stöd ska helst ges utan öronmärkning, t.ex. till en organisations centrala budget. I linje med detta ska tematisk finansiering genom vertikala fonder (fonder för ett särskilt ämnesområde) alltid motiveras särskilt. För dessa fonder bör extra tonvikt läggas på att harmonisera verksamheten med andra utvecklingsinsatser på landnivå.

Den gradvisa framväxten av miljökonventioner och därtill relaterade fonder och mekanismer har lett till en splittrad arkitektur på miljöområdet. Till detta ska läggas de senaste årens behov av att visa handlingskraft i klimatfrågan vilket har lett till att en mängd nya fonder och mekanismer har skapats. Samtidigt finns en god potential att verka för samordning mellan givare eftersom miljöbiståndet fortfarande är under framväxt. I dessa sammanhang har multistrategins principer satts på konkret prov men visat sig viktiga för ett sammanhållet och målinriktat svenskt agerande med syfte att säkra ett effektivt bistånd.

Fördelning av stöd till multilaterala kanaler inom regeringens klimatsatsning utgör ett tydligt exempel på hur principerna ovan tillämpas i verkligheten. Exempelvis gavs ett bidrag till Världsbankens fönster för förmånliga lån, International Development Association (IDA) som ett extra stöd till insatser för klimatanpassning. Detta efter att ett nytt ramverk för bankens klimatarbete slagits fast och utifrån en generellt positiv bedömning av IDA:s relevans och effektivitet. Bidraget gavs utan öronmärkning, det kunde alltså direkt programmeras som del av IDA:s sedvanliga utvecklingsfinansiering. Inom ramen för klimatsatsningen valde regeringen också att bidra till Clean Technology Fund (CTF), en delfond under de nybildade Climate Investment Funds (CIF). Visserligen innebar detta ett nytt stöd till en vertikal fond (fond för ett särskilt ämnesområde) men CTF bedömdes fylla en tydlig lucka inom klimatfinansiering och därmed ha ett potentiellt stort mervärde (se avsnitt 2.5.5). Regeringen har dock avstått från finansiering av övriga delar av CIF eftersom mervärdet av dessa nya fonder i förhållande till befintliga kanaler inte bedömts som tillräckligt stort.

Sverige samarbetar även med andra länder när det gäller metod och analys av multilateralernas verksamhet. Det tydligaste nätverket för likasinnade givare är MOPAN (Multilateral Organisations Performance Assessment Network) som bland annat gör en gemensam bedömning av multilaterala organisationers effektivitet. Denna utgör ett underlag till den svenska bedömningen. Sverige verkar också för att göra OECD/DAC:s statistik över multilaterala bistandsflöden samt miljömarkörerna bättre och mer tillförlitliga.

2.2.3 Utvecklingssamarbetet genom EU

EU:s och medlemsstaternas utvecklingssamarbete vägleds av »EU Development Policy Statement: The European Consensus (DPS)« som antogs 2005. Övergripande mål i policyn är fattigdomsminskning och hållbar utveckling. Miljö och hållbar förvaltning av naturresurser behandlas som övergripande frågor och dessa ska integreras i all utvecklingsverksamhet. Samtliga strategier och projektdokument ska miljögranskas. Miljö kan också vara utgångspunkten för geografiska och regionala strategier som behandlar t.ex. förvaltning och skydd av skog och vatten, biologisk mångfald, tillgång till hållbar energi och markförstöring. (Se avsnitt 2.5.6 för EU-kommissionens operativa insatser.)

Rådsslutsatser

Under Sveriges ordförandeskap antog EU:s biståndsministrar rådsslutsatser om klimat och utveckling med syfte att integrera klimatfrågan i EU:s och medlemsstaternas utvecklingssamarbete, samt att stödja utvecklingsländerna att integrera klimathänsyn, särskilt anpassning, i sina utvecklingsplaner och budgetar. Båda dessa syften genomsyras av ett medel- till långsiktigt perspektiv. Rådsslutsatserna har också bäring på och synliggör utvecklingsperspektivet i förhandlingarna inom ramen för FN:s klimatkonvention och lyfter fram behovet av ökat stöd för anpassning och utsläppsbegränsningar i utvecklingsländer. Rådsslutsatserna byggde på svenska ordförandeskapets och EU-kommissionens gemensamma underlag om klimatförändringar och utveckling (Joint Paper on Climate Change and Development) som lanserades under hösten 2009.

Det avslutande avsnittet av rådsslutsatserna behandlar det framtida arbetet. Detta inkluderar fortsatt integrering av klimat i utvecklingssamarbetet för EU:s medlemsstater och EU-kommissionen samt samstämmighet med tidigare antagna rådsslutsatser inom närliggande områden (t.ex. katastrofriskreducering). Rådet uppmanar EU:s medlemsstater och EU-kommissionen att beakta samarbetsländernas perspektiv, inklusive den mänskliga dimensionen och det lokala perspektivet av klimatförändringens effekter. EU-kommissionen och medlemsstaterna kommer rapportera till rådet om hur slutsatserna följs upp under 2010.

Green Diplomacy Network

Under hösten 2009 var Sverige ordförande i det informella EU-nätverket Green Diplomacy Network (GDN).

En omfattande GDN demarche genomfördes under hösten 2009 i 58 utvalda länder, däribland flera utvecklingsländer. Målet med demarchen var att betona det brådskande behovet av samarbete och samförstånd inför Köpenhamns-

mötet, att presentera de senaste EU-ståndpunkterna samt att söka partnerländernas synpunkter på viktiga områden.

Ett huvudsyfte med det svenska GDN-ordförandeskapet var att uppmuntra EU-kolleger i tredjeland att träffas, utbyta politisk insikt om landets situation samt främja en aktiv EU-påverkan på inflytelserika aktörer. Vidare drev Sverige att GDN-insatser i högre grad ska vara efterfrågade av berörda EU-experter samt effektiva i fråga om resursanvändning och tidsplanering.

De rapporter som inkom från ambassaderna hjälpte till att kartlägga viktiga strategiska tillvägagångssätt, både i fråga om politisk dialog och uppsökande arbete. Enligt rapporterna bidrog EU-mobiliseringen till att en samordnad EU-syn spreds till tredjeland inför klimattoppmötet i Köpenhamn. Att samla erfarenheter och dela information om partnerländernas ståndpunkter i klimatförhandlingarna har förbättrat potentialen för ett enat och strategiskt EU-arbete.

2.2.4 Kommissionen om klimatförändringar och utveckling

Den av regeringen initierade internationella Kommissionen om Klimatförändring och Utveckling leddes av biståndsminister Gunilla Carlsson och bestod av 13 medlemmar från olika världsdelar med olika expertbakgrund. Dess syfte var att fästa världens uppmärksamhet på sambandet mellan klimatförändringarna och utvecklingen i fattiga länder och hur klimatanpassning och risk ska integreras i utvecklingssamarbetet.

Kommissionens slutrapport »Closing the gaps« lanserades vid FN i New York i maj 2009. Rapporten presenterades även vid Rådet för yttre förbindelser i Bryssel och vid ett flertal nationella och internationella möten, bl.a. vid svenska ambassaden i Washington. Rapporten är främst inriktad på anpassning till klimatförändringens effekter och kopplingen till åtgärder för att minska risker förknippade med naturkatastrofer. I rapporten framhålls vikten av att anpassning till klimatförändringarna sker med beaktande av den lokala nivåns betydelse och den mänskliga dimensionen av anpassningsfrågan. Rapporten understryker att utvecklingssamarbetet bör användas katalytiskt för att generera andra typer av finansiering för anpassning. Styrning och samordning bör ske genom att existerande institutioner och mekanismer stärks.

Kommissionen genomförde studieresor till Kambodja, Mali och Bolivia. Dessa besök hade en central inverkan på rapportens utformning och huvudbudskap. Kommissionen återvände under 2009 till Kambodja och Mali för att redovisa resultat och föra dialog med centrala aktörer i dessa länder, bl.a. om befolkningens och de lokala institutionernas roll i klimatanpassningsarbetet.

Kommissionens rapport har bidragit till arbetet att synliggöra och öka förståelsen om klimatförändringar och utveckling, klimatanpassning och dess koppling till katastrofriskreducering, både inom och utanför Sverige. Rapporten var ett viktigt inspel till den gemensamma promemoria om klimatförändringen och utveckling som Sverige under ordförandeskapet i EU tog fram tillsammans med Europeiska kommissionen. Under ordförandeskapet antog EU:s biståndsministrar rådsslutsatser om klimat och utveckling baserat på denna promemoria.

Vid lanseringen i New York meddelade FN:s generalsekreterare att han hade

för avsikt att följa kommissionens rekommendation om att upprätta en högnivå-grupp om klimatförändring och utveckling. En högnivåpanel om global hållbarhet är nu på väg att etableras, dess mandat och sammansättning väntas beslutas under våren 2010.

2.2.5 Swedfund

Swedfund är ett statligt bolag som erbjuder riskkapital och kompetens för investeringar i Afrika, Asien, Latinamerika samt Östeuropa (ej EU-länder). Det överordnande målet för Swedfunds verksamhet är att bidra till målet för det svenska utvecklingssamarbetet genom investeringar som bidrar till hållbar ekonomisk utveckling i de länder där investeringarna görs. Swedfund är medlem i Association of European Development Finance Institutions (EDFI). EDFI är en förening bilaterala institutioner inom EU som erbjuder långsiktig finansiering av satsningar inom näringslivet i utvecklingsländer i syfte att stimulera ekonomisk utveckling. EDFI bildades 1992 och har idag 15 medlemmar.

Under de senaste tre åren har Swedfund kontrakterat investeringar för över 400 miljoner kronor i sektorn miljöteknologi. Denna sektor representerade över 25 procent av de 22 investeringar Swedfund kontrakterade 2009 och över 15 procent av de 81 investeringar i den nuvarande verksamhetsportföljen. Miljöteknologi är en växande och viktig del av Swedfunds arbete. Swedfund har under många år varit involverad i utvecklandet av nya affärsmodeller och finansieringsinstrument för förnyelsebar energi, vattenrening och avfallshantering och renare produktionsteknik för utvecklingsländer.

Nedan följer exempel på investeringar som Swedfund gjort inom sektorn miljöteknologi, totalt åtta investeringar varav två investeringar avslutades 2005 respektive 2007.

Swedfund har idag två investeringar inom delområdet *förnyelsebar energiteknologi* och söker aktivt nya investeringar inom området, t.ex. vindkraft, vattenkraft, biomassa och geotermiska energikällor.

»Olkaria Geothermal Plant« i Kenya är det första privatfinansierade geotermiska kraftverket i Kenya. Swedfund investerade 2 miljoner kronor 2008 i Olkaria. Investeringen bidrar till att minska Kenyas beroende av utländsk olja, möta den växande efterfrågan på energi och förväntas minska utsläppet av växthusgaser med upp till 2,8 miljoner ton koldioxid. Olkaria sysselsätter idag cirka 40 personer.

»Greenko Biomass Plant« i Indien är ett biomasskraftverk som ägs av Greenko Group som är Indiens snabbast växande oberoende energiproducent. Swedfund investerade 9 miljoner kronor 2008. Biomasskraftverket ska hjälpa Indien att möta den växande efterfrågan på energi, och minska användandet av fossila bränslen. Greenko sysselsätter idag 400 personer.

Ett annat område inom miljöteknologi är *avfallshantering och återvinning*. Inom detta område har Swedfund idag tre investeringar.

»Athi River Steel« är ett stålverk i Kenya som tillverkar produkter i återvunnet stål till försäljning i hela Östafrika. Swedfund investerade 2007 45 miljoner kronor i stålverket. Företaget arbetar för att göra stålproduktionen bättre för miljön. En av de planerade förbättringarna är att återanvända värmen från smältugnen för att på så vis reducera energiförlusterna med 80 procent. När

Swedfund investerade i Athi River Steel sysselsatte bolaget 600 personer. Athi River Steel sysselsätter idag 900 personer.

»Polygenta« är en ny garnfabrik i Indien som har en patent på att tillverka garn från återanvända PET-flaskor. Swedfund investerade 2009 75 miljoner kronor i företaget. Polygentas tillverkning bidrar till att minska produktionen av polyestergarn tillverkat av petrokemiska råmaterial. Polygenta bidrar dessutom till återanvändandet av PET-flaskor vilket inte görs i någon större utsträckning i Indien idag. Polygenta förväntas sysselsätta cirka 180 personer när fabriken är i produktion.

»Vietstar« är en ekologisk avfallshanteringscentral i Cu Chi distriktet, en förort till Ho Chi Minh City i Vietnam. Swedfund investerade 2008 60 miljoner kronor i Vietstar. Vietstar beräknas ha kapacitet att hantera 1 200 ton avfall dagligen samt sortera avfallet mellan organiskt- plast- och metallavfall. »Vietstar« sysselsätter idag 600 personer.

Swedfund söker även aktivt öka sina investeringar som syftar till att öka den globala tillgången på *rent vatten*. Swedfund har avslutat två vattenreningsprojekt och är fortfarande aktiv i ett tredje projekt inom området rent vatten.

Den första avslutade investeringen är »UZOS«, ett vattenreningsverk utanför Sankt Petersburg i Ryssland där Swedfund investerade 37 miljoner kronor 2002. Vattenreningsverket har varit i bruk sedan september 2005 och har kapacitet att rena 330 000 kubikmeter vatten dagligen. UZOS sysselsätter idag 600 personer.

Den andra avslutade investeringen är »ASCE« i Egypten där Swedfund investerade 6,3 miljoner kronor 1986. ASCE producerar aluminiumsulfat som används vid rening av Nilens vatten. ASCE är idag den största producenten av aluminiumsulfat i Afrika med en årlig produktionskapacitet på 450 000 ton. 2007 sålde Swedfund sin andel i företaget. När Swedfund investerade i ASCE 1986 sysselsatte bolaget 67 personer. ASCE sysselsätter idag 250 personer.

Utöver de två avslutade investeringarna inom vattenområdet, investerade Swedfund 2008 även i en produktionsanläggning för aktivt kol i södra Indien via ett lån på 20 miljoner kronor till ett svenskt företag, Jacobi Carbons AB. Investeringen är till för att bygga världens största anläggning för produktion av aktiverat kol utvunnet ur kokosnötskal som används vid vattenrening. Produktionen av aktivt kol från kokosnötskal ger, utöver att vara ett miljövänligare råmaterial än stenkol, de lokala bönderna en chans att sälja kokosnötskal till anläggningen, skal som annars skulle anses vara avfall. Jacobi Carbons anläggning sysselsätter idag 150 personer.

2.3 RESULTAT FRÅN DET BILATERALA UTVECKLINGS-SAMARBETET – 25 SLUMPMÄSSIGT UTVALDA INSATSER

I detta avsnitt redovisar regeringen dels Sidas sammanfattande bedömning av resultatet av 25 slumpmässigt utvalda insatser som har miljö och klimat som huvudsyfte inom delområdena miljöförvaltning, energi, vatten samt jord- och skogsbruk (avsnitt 2.3.1), dels insatsernas resultat per delområde kompletterat med sju insatsexempel (avsnitt 2.3.2). Områdena har valts ut i enlighet med regeringens prioritering i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1).

Urvalet gjordes i proportion till antalet insatser inom de fyra delområdena.

Urvalet begränsades till insatser som påbörjades före den 1 januari 2007 och avslutades tidigast den 1 januari 2009. Populationen bestod av 166 insatser.

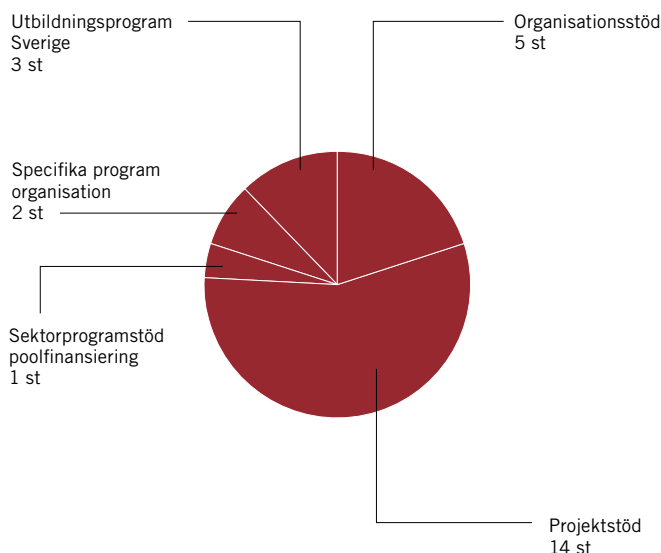
Utbetalningarna till de 25 insatserna uppgick under perioden 1999 till 2009 till 579 miljoner kronor och utgjorde därmed cirka 19 procent av utbetalningarna till samtliga insatser inom de fyra delområdena. Utbetalningen per insats varierade mellan 1,2 och 58 miljoner kronor.

TABELL 2.3
Fördelning slumpmässigt utvalda insatser

Område	Antal insatser	Genomsnittlig utbetalning per insats tkr	Antal insatser per region
Miljöförvaltning	13	22 967	1 Afrika söder om Sahara, 5 Asien och Centralasien, 1 Latinamerika, 1 Östeuropa, 5 Globalt
Energi	1	5 107	1 Afrika söder om Sahara
Vatten	8	26 996	2 Afrika söder om Sahara, 3 Asien och Centralasien, 1 Östeuropa, 2 Globalt
Jord- och skogsbruk	3	19 642	1 Afrika söder om Sahara, 1 Östeuropa, 1 Globalt

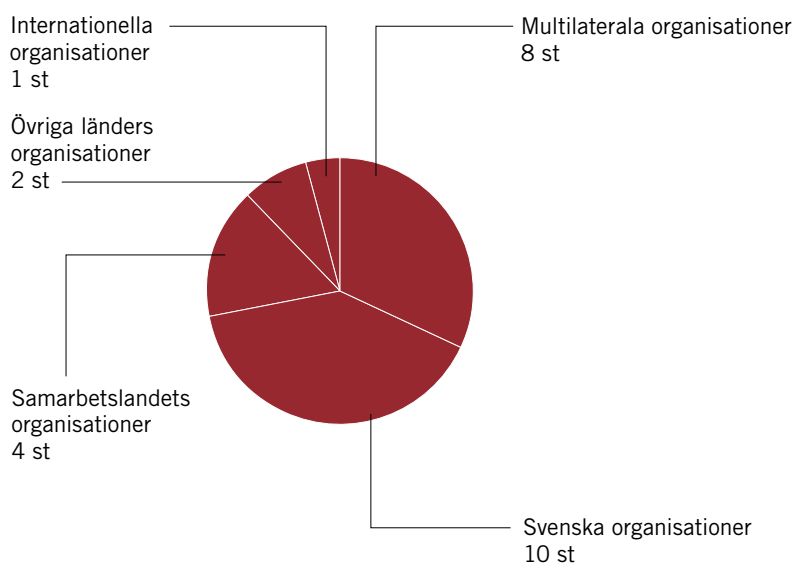
Av de 25 utvalda insatserna har 14 klassificerats som projektstöd, fem som organisationsstöd och två som programstöd genom en organisation. Tre insatser avser utbildningsprogram (till exempel International Training Programs, ITP) och en insats sektorprogramstöd via så kallad poolfinansiering.

DIAGRAM 2.5
Slumpmässigt utvalda insatser fördelade på samarbetsform



Tio insatser har kanaliserats genom svenska organisationer, åtta genom multilaterala organisationer, fyra genom organisationer i samarbetslandet, två genom andra länders organisationer och ett stöd har gått via en internationell organisation.

DIAGRAM 2.6
Sluppmässigt utvalda insatser fördelade på kanal



2.3.1 Bedömning av insatsernas resultat

Bedömningen av insatsernas resultat bygger på en enkät som har besvarats av handläggarna för respektive insats. Handläggarna fick i uppgift att *beskriva* uppnådda resultat samt *bedöma* insatsens resultat vad avser relevans, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet på en fyrgradig skala (hög, tillfredställande, mindre tillfredställande och låg). Följande definitioner användes:

Relevans: Den utsträckning i vilken en utvecklingsinsats är förenlig med målgruppernas krav, landets behov, globala prioriteringar samt samarbetspartners och givares policyinsats.

Måluppfyllelse: Den omfattning i vilken en utvecklingsinsats mål har uppnåtts, eller förväntas uppnås, med beaktande av deras relativa betydelse.

Kostnadseffektivitet: Ett mått på hur ekonomiska resurser (kapital, sakkunskap, tid etc.) omvandlas till resultat. Kostnaderna för insatsen ska ställas i förhållande till genomförda prestationer.

Bedömningen av insatsernas resultat vad avser relevans, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet ska studeras med försiktighet. Dels är tolkningen av bedömningskriterierna inte entydig, dels har urvalet för bedömningen varit för litet för att möjliggöra slutsatser om skillnader mellan exempelvis insatser eller delområden.

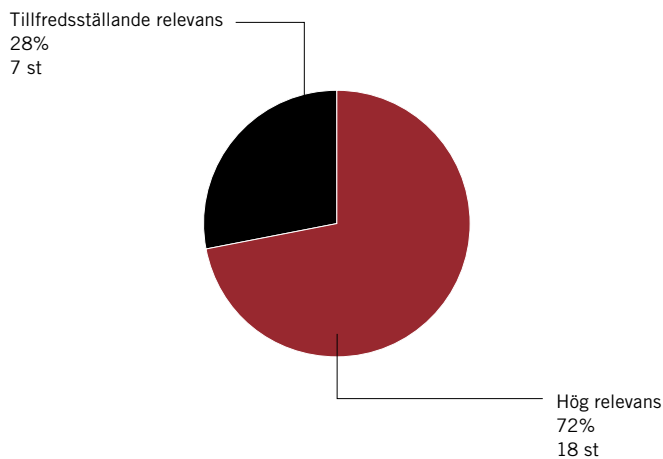
Även Riksrevisionen har i sin granskning av Sidas resultatbilaga noterat att det finns brister i kvalitetssäkringen av de resultat som samlats in. Sammantaget menar Riksrevisionen att bristerna gör att tillförlitligheten avseende de resultat som presenteras i denna del kan ifrågasättas.

Som tidigare nämnts arbetar Sida för närvarande med att utveckla system och verktyg för enhetliga bedömningar av insatsernas resultat som en del av det enhetliga system för mål- och resultatstyrningssystem som regeringen i regleringsbrevet för 2009 gav Sida i uppdrag att snarast införa (se även avsnitt 1.2).

Med en systematisk och stringent hantering kommer Sida i framtiden ha möjlighet att inom en given portfölj exempelvis dra slutsatser om varför vissa insatser går bättre än andra och orsaker till detta.

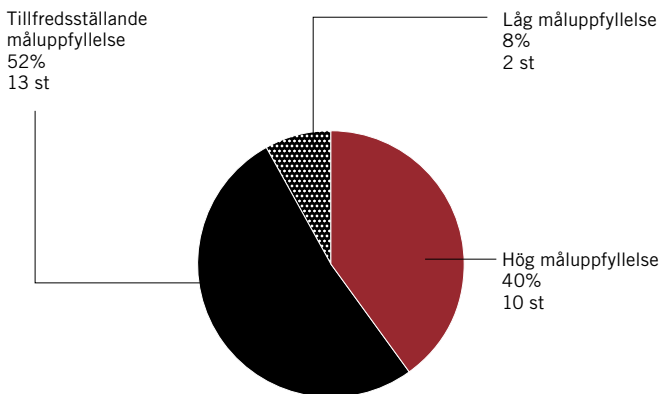
72 procent av insatserna (18) bedöms ha hög *relevans* för att främja miljö och hållbar utveckling och övriga 28 procent (7) tillfredsställande relevans.

DIAGRAM 2.7
Slumpmässigt utvalda insatser, bedömning av grad av relevans



40 procent (10) av insatserna bedöms ha hög måluppfyllelse, 52 procent (13) tillfredsställande måluppfyllelse och 8 procent (2) låg måluppfyllelse.

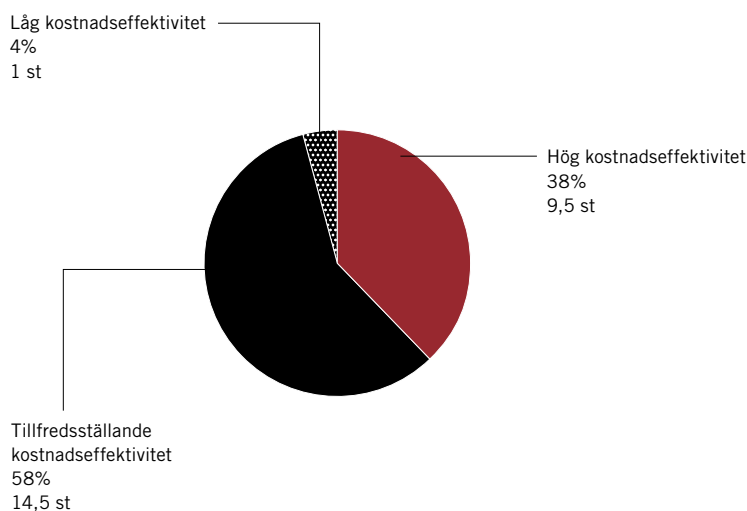
DIAGRAM 2.8
Slumpmässigt utvalda insatser, bedömning av grad av måluppfyllelse



38 procent (9,5) av insatserna bedöms ha en hög kostnadseffektivitet, 58 procent (14,5) tillfredsställande kostnadseffektivitet och 4 procent (1) anses ha låg kostnadseffektivitet.

DIAGRAM 2.9

Sluppmässigt utvalda insatser, bedömning av grad av kostnadseffektivitet



Sammanfattningsvis har ett övervägande antal insatser i urvalet bedömts ha en hög eller tillfredsställande måluppfyllelse och kostnadseffektivitet (23 respektive 24 insatser). Samtliga insatser i urvalet har därutöver bedömts ha hög eller tillfredsställande relevans. Det är endast två insatser som har bedömts ha låg måluppfyllelse och en insats som bedömts ha låg kostnadseffektivitet.

2.3.2 Resultat per delområde

Detta avsnitt redovisar sammanfattningsvis de 25 utvalda insatserna uppdelat på delområde miljöförvaltning, energi, vatten samt jord- och skogsbruk. Varje område exemplifieras med två insatser, för området energi finns endast en insats i urvalet.

Miljöförvaltning

En förutsättning för miljömässigt hållbar utveckling är en modern miljölagstiftning, framväxten av effektiva miljöförvaltningar samt ökad kompetens och ansvarstagande för miljöfrågor i myndigheter utanför miljösektorn. Institutions- och kapacitetsutveckling är ett område som ökar i betydelse ju mer fokus det blir på sektor- och budgetstöd i biståndet.

En stor del av de 13 insatser som ingår i urvalet inom området miljöförvaltning har som *mål* att stärka organisationer genom att bidra till ökad kapacitet för miljöstyrning, policyutveckling, planering, regionalt samarbete samt ökad miljömedvetenhet. Andra mål är att bidra till förbättrad luftkvalitet, skydd av marin miljö, lagrevision om miljöskydd, miljösäkerhet och riskreducering vid avfallsdepåer, återställande av gruvområden, genomförande av Agenda 21, samt ökad medvetenhet om samband mellan fattigdom och miljöförhållanden.

Redovisade resultat utgörs till största delen av förbättrade institutionella ramverk för hållbar miljöförvaltning, till exempel ny lagstiftning, handlingsplaner, modeller och principer som styr och reglerar påverkan på miljö och klimat. Flera av insatserna anges vidare ha bidragit till ökad medvetenhet om behoven av bättre miljöförhållanden, både bland politiker och inom det civila samhället.

Kapacitetsbyggnad av miljöförvaltningen i Guizhouprovinsen

En insats inom området miljöförvaltning som bedömts ha tillfredsställande resultat är »Kapacitetsbyggnad av miljöförvaltningen i Guizhouprovinsen« i Kina som genomfördes mellan 2005 och 2009.

TABELL 2.4

Kapacitetsbyggnad av miljöförvaltningen i Guizhouprovinsen

Mål	Bedömning	Kostnad	Tidsperiod
1) öka kapaciteten inom miljöförvaltningen	Relevans: tillfredsställande	Totalt: 11 mnkr	2005–2009
2) utarbeta en övergripande plan för att återställa områden med nerlagd zinkgruvdrift.	Måluppfyllelse: tillfredsställande Kostnadseffektivitet: tillfredsställande	Sidas del: 8 mnkr	

Mål

1. Öka kapaciteten inom miljöförvaltningen för att stärka implementeringen av landets miljölagsstiftning och miljöhänsyn i planer och policyer och att öka miljömedvetenheten bland allmänheten.
2. Utarbeta en övergripande plan för att återställa områden med nerlagd zinkgruvdrift och bidra till en uthållig utveckling av zinkindustrin.

Resultat

- Kapacitetsutveckling har bedrivits i form av utbildningsinsatser med ett integrerat angreppssätt för hur ekonomi, miljö och socioekonomiska aspekter hänger samman. Utbildningen har omfattat områden som exempelvis miljörevision, strategisk miljökonsekvensbedömning och genusmedvetande och tillämpats i framtagandet av en plan för upprustning av områden med tidigare zinkgruvdrift. Mer än 370 personer från miljöbyråer på lokal och provinsiell nivå har genomgått utbildningen.
- En plan för att återställa områden med nerlagd zinkgruvdrift har färdigställts och fyraåriga handlingsplaner har utarbetats. Handlingsplanerna omfattar bland annat beräkning, karakteristik och kartläggning av avfallsmängder. Planen beräknas kunna komma till användning även i andra förorenade områden i regionen. Planen behandlar de akuta behoven att hantera miljömässiga och socioekonomiska effekter av nerlagd zinkgruvdrift i området och föreslår lösningar på hur framtida gruvdrift och zinkbehandling kan hanteras miljövänligt och socioekonomiskt hållbart. Det handlar både om att återställa mark, att säkerställa att utvinningen och behandlingen sker på ett miljömässigt hållbart sätt samt att hitta alternativa inkomstkällor för lokalbefolkningen.

Sidas andel uppgick till 8 miljoner kronor och Kina stod för 3 miljoner kronor av insatsens kostnad.

Handlingsprogram för Nilens sjöar

En insats som bedömts visa goda resultat och ha potential att skapa betydande effekter på sikt är det regionala handlingsprogrammet för Nilens sjöar (Nile equatorial Lakes Subsidiary Action Program).

TABELL 2.5
Handlingsprogram för Nilens sjöar

Mål	Bedömning	Kostnad	Tidsperiod
Stärka regional tillit och kapacitet för långtids-samarbete och hållbar utveckling i länderna i Nilregionen.	Relevans: hög Måluppfyllelse: tillfredsställande Kostnadseffektivitet: tillfredsställande	Totalt: 100 mnkr Sidas del: 26 mnkr	2006–2009

Mål

Stärka regional tillit och kapacitet för långtidssamarbete och hållbar utveckling i länderna i Nilregionen, vilket inkluderar Burundi, Demokratiska republiken Kongo (DRC), Kenya, Rwanda, Tanzania och Uganda.

Resultat

- Årliga rapporter visar att programmet bidragit till flera prestationer som t.ex. att regionala institutioner bildats, flera projekt i regionen har fått stöd, samarbete mellan existerande regionala institutioner har påbörjats samt att regionen har ökat antalet specialister inom området för integrerad vattenresurshantering.
- Länderna i regionen har under åren fått ökad tillit till programmet och ett nationellt ägarskap har utvecklats, vilket visar sig genom att länderna ger ett årligt finansiellt bidrag till programmet.
- Genom samarbete har länderna som delar Victoriasjön enats om ett gemensamt regelverk för hantering av sjön. Exempel på samarbete med andra regionala institutioner är samarbetet med Lake Victoria Environment Management Project som godkändes av Världsbanken 2009 och som nu genomförs av East African Community (EAC) och Lake Victoria Basin Commission i partnerskap med Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzania och Uganda.
- Effekter på kort sikt är t.ex. ett ökat utbyte av information som hydrologisk data vilket tidigare ansågs vara statshemligheter.
- Ökad tillit och förbättrade relationer mellan länderna i regionen har resulterat i ökad stabilitet, fred och integration.

Det finns dock en politisk känslighet mellan delade vattenresurser vilket gör att programmets effekter på lång sikt är förknippade med osäkerhet och risk. Särskilt riskfyllt är projekt som rör energiförsörjning.

Programmet har en total kostnad på cirka 100 miljoner kronor av vilken Sida finansierar 26 miljoner kronor under perioden 2006–2009.

Energi

Tillgång till energi är grundläggande för ekonomisk tillväxt, hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning. För att bli miljömässigt hållbar måste utbyggnaden

av energiproduktionen i fattiga länder i ökad utsträckning ske med förnyelsebara energikällor. Effektivisering av energikonsumtionen är också viktig, speciellt i medelinkomstländer. Sverige ger bidrag för teknisk assistans och kapacitetsuppbyggnad och stödjer investeringar genom bidrag, lån och garantier.

Mål för stöd inom energisektorn handlar ofta om bidrag till utveckling och reformering av miljömässigt hållbara energisystem som möjliggör en förbättrad levnadsstandard för fattiga människor.

De insatser som Sverige stödjer inom energisektorn består ofta till stor del av investeringar i infrastruktur. Den enda insats som finns med i detta urval är dock ett exempel på hur man genom kapacitetsuppbyggnad kan bidra till bättre förutsättningar för hållbar energidistribution.

Internationellt utbildningsprogram om elförsörjning

Det internationella utbildningsprogrammet om elförsörjning (Electricity Distribution Management) ingår i Sidas internationella utbildningsprogram (International Training Program, ITP) avsett för deltagare från Sveriges samarbetsländer. Denna insats avser det första året av ett treårigt program.

TABELL 2.6
Internationellt utbildningsprogram om elförsörjning

Mål	Bedömning	Kostnad	Tidsperiod
Skapa förutsättningar för en eldistribution som bidrar till varaktig och hållbar social samt ekonomisk utveckling.	Relevans: hög Måluppfyllelse: hög Kostnadseffektivitet: tillfredsställande	Totalt: 5 mnkr Sidas del: 5 mnkr	2007–2008

Mål

Skapa förutsättningar för en eldistribution som bidrar till varaktig och hållbar social samt ekonomisk utveckling.

Delmål för programmet är att deltagarna lär sig att identifiera energibehoven i sina hemländer, att de beaktar lösningar för elbehov ur ett helhetsperspektiv samt att de har verktyg för att initiera samarbeten med olika intressenter. Programmet har även som mål att främja bildandet av regionala nätverk mellan deltagarna. Under programmet arbetar deltagarna med individuella projektförslag för exempelvis investeringar, kommunikationsplaner, lagförslag, arbetsmetoder etc. Efter ett halvår genomförs ett regionalt uppföljningsseminarium.

Resultat

- I samband med att insatsen avslutades hade 32 deltagare slutfört programmet.
- Exempel på projekt som har realiserats som en följd av deltagarnas medverkan i programmet är: förbättrat underhåll av elsystem i Moçambique, snabbare anslutningsgrad av hushåll i Rwanda, utvecklade affärsplaner för mindre elnät i Tanzania, studie av anslutning av ett biokraftverk i Zambia och utbildning av elektriker inom rekonstruktion av elnätet i Liberia.

- Ett nätverk bildades mellan deltagarna under programmets gång. Efter avslutat program har det dock varit svårt för många av deltagarna att kombinera sitt engagemang i nätverket med sina vardagliga arbetsuppgifter. Vissa kontakter lever dock vidare, exempelvis mellan deltagare från Rwanda och Uganda.

Kostnaden för hela programmet för åren 2007–2009 uppgår till 14 miljoner kronor. Denna insats avser det första året, som omfattar cirka 5 miljoner kronor. Sida står för hela kostnaden med undantag för deltagarnas resor.

Vatten

Vattenresursförvaltning, tillgång till rent vatten och grundläggande sanitet är viktiga och basala områden i utvecklingssamarbetet.

Detta område omfattar stöd som ska förbättra fattiga människors tillgång till sanitet, rent vatten för hygien och stöd för att hållbart tillvarata utvecklingspotentialen i vattenresurser genom exempelvis bevattning, elproduktion och förbättrad fiskerinäring. Sverige stödjer integrerade program som kombinerar reformer och kapacitetsutveckling inom offentliga och icke-offentliga organisationer samt program för investeringar i vatteninfrastruktur.

De åtta insatser som ingår i urvalet inom vattenområdet avser i flera fall stöd till kapacitetsutveckling av organisationer. Dock handlar insatserna inom vatten-sektorn ofta om att genomföra konkreta åtgärder, till exempel att genomföra infrastrukturprojekt på ett ekonomiskt och miljömässigt hållbart sätt. Insatserna i urvalet har som *mål* att implementera hållbara sanitetslösningar, upprätta vatten- och sanitetsstrategier, höja grundvattennivåer för att främja odlings- och dricksvattentillgång, öka kontrollen av industriutsläpp som når grundvatten, bygga biologiska reningsverk för minskade utsläpp till Östersjön samt att bidra till integrerad vattenresursförvaltning.

Redovisade resultat utgörs av ökad tillgång till dricksvatten och odlingsbar mark, regionala strategier för vattenresurshantering och gemensamma investeringar, en »helpdesk« för integrerad flodvattenhantering, uppbyggnad av reningsverk samt upprättandet av regionala centra för kunskapsförmedling och genomförande av ekosanitetslösningar.

Tarun Bharat Sangh

En insats inom området vatten som uppvisar goda resultat med effekter på lång sikt och bedöms ha hög måluppfyllelse är »Tharun Bharat Sangh«. Tharun Bharat Sangh är en indisk organisation som arbetar med vattenresursfrågor nära lokalbefolkningen. Insatsen är ett exempel på hur Sida har arbetat i Indien där involvering av det civila samhället har varit framträdande.

TABELL 2.7

Tarun Bharat Sangh

Mål	Bedömning	Kostnad	Tidsperiod
1) Organisera lokalbefolkningen för att förbättra naturresurshantering och försörjningsmöjligheter i Rajasthan.	Relevans: hög Måluppfyllelse: hög Kostnadseffektivitet: tillfredsställande	Totalt: 17 mnkr Sidas del: 16 mnkr	2003–2009
2) Påverka nationell policy och lagstiftning samt skapa lokal kontroll av naturresursförvaltningen.			

Mål

1. Organisera lokalbefolkningen i 1 058 indiska byar i Rajasthan för att förbättra naturresurshanteringen och höja grundvattennivåerna för att därigenom öka försörjningsmöjligheter inom jordbruk och djurhållning.
2. Påverka nationell policy och lagstiftning samt att skapa lokal kontroll av naturresursförvaltningen.

Resultat

- Under den tid som Sida har finansierat Tarun Bharat Sangh har bland annat 8 600 jordvallar för insamling och infiltration av regnvatten, s.k. Johads, byggts i byar i samarbete med dess invånare.
- Byggnationen av Johads, tillsammans med en stärkt lokalförvaltning, har bidragit till höjda grundvattennivåer i Rajasthan.
- De höjda grundvattennivåerna har resulterat i förbättrad tillgång till dricksvatten för människor och djur, ökad vegetation och ökad areal odlingsbar mark.
- Den ökade vattentillgången och avkastningen från odlingarna har gjort att inkomstnivåerna ökat. Till skillnad mot tidigare äger nu befolkningen både boskap och transportfordon.
- Byggnationen av Johads har även bidragit till att Maheshwaraflo den åter flödar för första gången på 20 år. Detta är den sjätte floden som har rehabiliterats tack vare Tarun Bharat Sangh.
- Ett utbildningscenter, Jal Vidyapeeth, med fokus på vattenfrågor har etablerats på Tarun Bharat Sanghs initiativ. Tarun Bharat Sangh sitter med i styrelsen och de har varit med och utvecklat kurser och utbildat lärare.
- Tarun Bharat Sangh har även mobiliserat individer att engagera sig i deras nätverk »Rashtriya Jal Biradari«. Jal Biradari arbetar för att sprida lärdomar från Rajasthan om hur vattenhantering kan skötas av lokalbefolkningen. Nätverket har varit aktiva i en kampanj för att ge floden Ganges nationell status, vilket ökat förutsättningarna att skydda den från industriella utsläpp och olämplig bebyggelse via statlig miljöreglering. Jal Biradari är också med i regeringens »Clean Ganga Program«.

Ett av Tarun Bharat Sanghs centrala budskap är vikten av att engagera användare av floden för att diskutera vattenhantering utifrån ett rättviseperspektiv. De har bland annat visat hur det är möjligt genom att bilda »Arvari River Parliament« 1999. Det arbete som gjorts av Tarun Bharat Sang har vidare bidragit till

att regeringen utnämnt National Ganga River Basin Authority (NGBRA) som en kontrollerande och samordnande myndighet med ansvar för att skydda floden Ganges.

En oberoende utvärdering har konstaterat att insatsen resulterat i effekter på lång sikt och rapportering i media har vittnat om att insatsen nått uppsatta mål. Resultat av stödet till Tarun Bharat Sangh har uppnåtts till stor del tack vare ett gediget samarbete på lokal nivå. Det lokala ägarskapet har varit av stor vikt för hållbar hantering av vattenresurserna genom att invånarna själva står för underhåll av vattenstrukturerna.

Sida har bidragit med ett institutionellt stöd på 16 miljoner kronor. Den totala budgeten uppgår till 17 miljoner kronor.

Ecosanres 2, 2006–2010

En insats inom området vatten som bedömts ha låg måluppfyllelse och kostnads-effektivitet är insatsen »Ecosanres 2, 2006–2010«, vilken är andra fasen av ett program som initierades av Sida 2001 genom Stockholm Environment Institute.

TABELL 2.8
Ecosanres 2, 2006–2010

Mål	Bedömning	Kostnad	Tidsperiod
Utveckla och demonstrera hållbara sanitetslösningar i mindre utvecklade länder för att bidra till bättre hälsa, jämställdhet, fattigdomsreducering och bättre miljö kvalitet.	Relevans: hög Måluppfyllelse: låg Kostnadseffektivitet: låg	Totalt: 90 mnkr Sidas del: 90 mnkr	2006–2010

Mål

Utveckla och demonstrera hållbara sanitetslösningar i mindre utvecklade länder för att bidra till bättre hälsa, jämställdhet, fattigdomsreducering och bättre miljö kvalitet.

Resultat

För att uppnå målet har man samverkat med olika regionala organisationer som arbetar med hållbarhetsfrågor inom sanitet, s.k. kunskapsnoder.

- Kunskapsnoder har etablerats och utvecklats i åtta av Sveriges samarbetsländer, vilka är lokaliserade i väl fungerande institutioner.
- Enligt en halvtidsutvärdering 2008 har insatsen lett till att det finns en ökad kompetens och inflytande globalt om ekologisk sanitet och dess betydelse.

De kunskapsnoder som har kommit igång med projekt har biståtts av de länder de är baserade i under genomförandet av projektet. Länderna har bidragit i olika grad till nodernas verksamhet. Nodernas arbete är generellt djupt förankrat i respektive nationell kontext. I Bolivia har t.ex. hela etableringsprocessen av noden samt aktiviteterna gjorts i nära samarbete med Ministeriet för vatten och sanitet. På Filippinerna har noden ett mycket nära samarbete med Hälso-ministeriet. I södra Afrika är noden etablerad i välrenommerade Water Research Commission vars främsta fokus inte är Sydafrika utan övriga länder i södra

Afrika. Dess regionala karaktär gör att noden inte verkar i den nationella kontexten på samma sätt som övriga noder.

Projektet arbetar exempelvis med att demonstrera olika ekosanitetslösningar, sprida information genom elektronisk och tryckt media, etablera, koordinera och underhålla nätverk för hållbar sanitet, samt ge rådgivande service. I flera fall har noderna engagerats av sina respektive länder med att organisera workshops och konferenser.

Kunskapsnoderna ska etableras genom en transparent och deltagaraktiv process. Etableringen har varit en utmaning och har hittills lyckats, dock med en viss försening. Även halvtidsutvärderingen anger att programmet framskrider väl men förseningar och oväntade kostnader har påverkat etableringen av kunskapsnoderna.

Den totala kostnaden för programmet är cirka 80 miljoner kronor samt en extra insats om 10 miljoner kronor för att slutföra och överlämna pilotprojekt. Sida finansierar hela programmet.

Jord- och skogsbruk

Utvecklingen inom jord- och skogsbruk är tydligt relaterad till fattigdomsminskning, direkt genom livsmedelstrygghet, sysselsättning och inkomst och indirekt genom ekonomisk tillväxt. Jordbruk och skogsbruk kan bidra till en hållbar miljö och minskade klimateffekter.

Stöden till jord- och skogsbruk går ofta till marknadsutveckling, bondeorganisationer, rådgivningsinsatser samt till lokala processer för att stärka folkligt deltagande. Ett hållbart jord- och skogsbruk med fokus på ägande- och nyttjanderättigheter genomsyrar insatserna.

Urvalet inom området jord- och skogsbruk består av tre insatser. Ett av projekten har som *mål* att bättre hantera naturresurser och tillgång till mark medan de andra två ska öka kapacitet och kunskap om hållbart skogsbruk genom utbildningsinsatser samt introducera och implementera skogscertifiering.

Redovisade resultat från insatserna är bland annat nya partnerskap som har bildats för ekonomisk utveckling på landsbygden samt stora skogsarealer som har blivit certifierade enligt Forest Stewardship Council (medlemsorganisation för certifiering av skogsbruk och skogsprodukter).

Skogsprogrammet i Ryssland

En insats som har bedömts ha hög måluppfyllelse är »Skogsprogrammet i Ryssland«. Programmet påbörjades 2004 och pågår till mitten av 2010.

TABELL 2.9
Skogsprogrammet i Ryssland

Mål	Bedömning	Kostnad	Tidsperiod
Överföra och utveckla ny kunskap om hållbart skogsbruk samt sprida denna kunskap främst i nordvästra Ryssland.	Relevans: hög Måluppfyllelse: hög Kostnadseffektivitet: tillfredsställande	Totalt: 45,5 mnkr Sidas del: 45,5 mnkr	2004–2010

Mål

Överföra och utveckla ny kunskap om hållbart skogsbruk genom »Pskovs modellskog« samt att sprida denna kunskap främst i nordvästra Ryssland.

Resultat

- Regionala skogsnormer har utarbetats inom ramen för modellskogen för den fullständiga cykeln av åtgärder i ett modernt hållbart skogsbruk. Cykeln utgörs av en fullständig uppsättning av åtgärder som vidtas under ett skogsbestånds omloppstid.
- En uppsättning regler för hur skogsbruk ska bedrivas i regionerna Pskovs, Novgorods och Leningrads län har utarbetats. En del regionala skogsnormer har hittills godkänts på federal nivå för vidare testning.
- En optimerad skogsplanering i form av en ekonomiskt baserad planeringsmodell för hållbart skogsbruk har tagits fram och testas för närvarande.
- En modernisering av undervisningen på en av de ledande skogsskolorna, Lisino, har inletts, där modellskogsytor har anlagts i utbildningssyfte. Som ett resultat har eleverna fått tillgång till ett bra undervisningsmaterial i form av demonstrationsytor och därtill knutna moderna läroböcker.
- Som ett resultat av insatsen har den ryska federala Skogsstyrelsen och svenska Skogsstyrelsen utarbetat en rysk-svensk skogsstrategi för tidsperioden 2009–2012. Inom ramen för strategin har fyra gemensamma arbetsgrupper bildats som arbetar med konkreta skogsfrågor. Detta talar för att programmet inte bara har haft omedelbara effekter utan även kan förväntas ha effekter på längre sikt.

Programmet startade samtidigt som den ryska skogsreformprocessen kom igång. Programmet har hela tiden legat några steg före denna process och kunnat tillgodose de behov som uppstått, allteftersom reformprocessen fortsatt. Programaktiviteterna har varit väl förberedda, haft konkreta mål och varit väl dokumenterade. Aktiviteterna har riktats mot de som har haft intresse och möjligheter att åstadkomma förändringar. Programmets implementering har dock inte varit helt problemfri, bland annat har viss ryckighet uppstått tidsmässigt till följd av försenad lagstiftning och chefsbyten.

Sidas stödjer hela programmet vilket uppgår till 45,5 miljoner kronor.

Community Land Use Fund

En insats som har bedömts ha tillfredställande måluppfyllelse och kostnadseffektivitet är »Community Land Use Fund«.

TABELL 2.10
Community Land Use Fund

Mål	Bedömning	Kostnad	Tidsperiod
Stärka gemensamma rättigheter till mark för människor som bor i rurala samhällen i Gaza, Manica och Cabo Delgado provinserna i Moçambique.	Relevans: hög Måluppfyllelse: tillfredställande Kostnadseffektivitet: tillfredställande	Totalt: 40 mnkr Sidas del: 4,5 mnkr	2006–2009

Mål

Stärka gemensamma rättigheter till mark för människor som bor i rurala samhällen i Gaza samt Manica och Cabo Delgado provinserna i Moçambique.

Fokus ligger på kapacitetsutveckling för gränsdragning och registrering av kollektiva markinnehav på bynivå i enlighet med gällande marklagstiftning. Programmet syftar även till att utöver legalisering av landrättigheter, ge rådgivning och kapacitetsutveckling på lokal nivå för markplanering samt jämställd produktiv användning av naturresurser.

Resultat

Halvtidsutvärderingen 2010 visar att programmet har uppnått både prestationer och effekter på kort och medellång sikt. Under den initiala fasen av programmet investerades mycket tid i att etablera system och rutiner för projekthantering och uppföljning. En oklar målformulering i projektets inledningsfas bidrog till förseningar och förändringar i projektets inriktning och genomförande. Ett system för att hantera programmet och genomföra projekt har etablerats.

- Kapacitetsbyggande aktiviteter har genomförts för personal inom programmet, samarbetspartner som genomför aktiviteter, personal i offentlig sektor och människor i byar där programmet genomförs.
- Utbildningar har genomförts för att stärka kunskapen på olika nivåer om lagar och regelverk kring markrättigheter och uthållig naturresurshantering.
- Effekter på kort och medellång sikt är bättre organisering av människor i rurala samhällen, stärkta landrättigheter, minskat antal konflikter kring land och naturresursanvändning och förbättrad kapacitet hos privata sektorn att utföra tjänster.
- 45 projekt har finansierats genom fonden för projektimplementering och 20 är under utveckling. Det tog lång tid att utveckla projekt i samband med programmets start, idag finns en tydlig trend mot ett ökat antal nya projekt.
- Ett samarbetsavtal har ingåtts med Millennium Challenge Corporation som avser att tillämpa samma metodik i sitt arbete med landrättigheter i ytterligare tre provinser i norra Moçambique. Genom denna koordinering kommer programmet täcka totalt sex provinser i landet. Implementeringen av programmet i de tre nya provinserna med finansiering från Millennium Challenge Corporation kan dra lärdom av hur programmet har implementerats i de tre första provinserna och på så sätt bli mer kostnadseffektivt.

Behov av kapacitetsutveckling i landrättigheter och relaterade frågor inte bara för bybor och samarbetsorganisationer, utan även för personal inom programmet underskattades under projektets initiala fas och bidrog till högre kostnader för utbildning än planerat. Kostnaderna bedöms dock ha betalat sig i ökad kapacitet av berörda parter vilket ger goda förutsättningar för den långsiktiga måluppfyllelsen.

Den totala kostnaden för det ursprungliga projektförslaget var cirka 40 miljoner kronor över en femårsperiod där Sidas del var cirka 5 miljoner kronor. Det svenska avtalet avslutades 2008 och utbetalat belopp vid avtalets upphörande var 4,5 miljoner kronor.

2.3.3 Klimatanpassning och utsläppsminskning

Klimatfrågan har blivit en viktig del av det miljörelaterade utvecklingsarbetet, framförallt sedan regeringen beslutade om miljö och klimat som en tematisk prioritering. Under 2008 uppgick Sidas totala miljö- och klimatstöd till cirka 9,3 miljarder kronor (tabell 2.1), av vilket cirka 2,2 miljarder kronor har beräknats utgöra klimatrelaterat stöd (tabell 2.2).

Av de 25 slumpmässigt utvalda insatserna har 80 procent (20 stycken) bedömts ha potential att bidra till klimatanpassning eller till utsläppsminskning. Av dessa finns ett antal insatser som anges ha relevans både för klimatanpassning och för utsläppsminskning. Det är dock fler insatser som uppges ha potential att kunna bidra till klimatanpassning än till utsläppsminskning.

Ovan angivna inriktning stämmer väl överens med klimatbiståndet i stort där tyngdpunkten ligger på anpassningsåtgärder (tabell 2.2). Av de 25 slumpmässigt utvalda insatserna är exempel på insatser som bedöms ha direkt koppling till klimatanpassning stödet till Ecosanres 2 som ska utveckla och demonstrera hållbara sanitetslösningar samt basstödet till GWPO (Global Water Partnership Organisation) som syftar till att stödja sociala, ekonomiska och miljömässiga förändringsprocesser i utvecklingsländer för att bidra till en hållbar hantering av vattenresurser.

Inom programmet Ecosanres är klimatanpassningsåtgärder en integrerad del av programmet som ska säkra ett fungerande jordbruk och tillgång till mat i samband med torka. Programmet bidrar till produktiva sanitetssystem, det vill säga sanitära lösningar som kombineras med jordbruk och vattenresurshantering för att öka avkastningen för småbönder.

Vad gäller stödet till GWPO så fokuserar programmet på integrerad vatten- och resurshantering. En betydande del av programmet handlar om att minska risken för klimatchocker, till exempel vattenbrist genom att med integrerad vattenresurshantering utveckla hållbara lösningar som ökar vattentillgången, bland annat för människor i regionen runt Zambezifloden.

Av de utvalda projekten kan Sveriges stöd till Lviv stad i Ukraina nämnas som exempel på en insats som har bidragit till minskade utsläpp. Där har man byggt två nya biologiska reningsverk, i vilka energieffektiv utrustning har installerats som bidrar till minskade utsläpp av växthusgaser och minskade föroreningar av vattenrecipienten. Ett annat exempel är revideringen av Vietnams miljölag som fastställer utsläppskriterier och olika typer av miljöskydd i syfte att mildra effekter av klimatförändringar.

Vidare är stödet till programmet för regionala luftföroreningar i utvecklingsländer (Programme on Regional Air Pollution in Developing Countries, RAPIDC) ett exempel på en insats som på sikt anses kunna bidra till utsläppsminskningar av växthusgaser. Framförallt avses dock de gaser som kommit mindre i fokus i nuvarande internationella diskussioner men som ändå har konsekvenser för global uppvärmning, bland annat kväveföreningar och flyktiga organiska ämnen.

Sidas stöd till organisationer som Internationella institutet för miljö och utveckling (International Institute for Environment and Development, IIED), Världsnaturfonden och Stockholm Environment Institute (SEI) har också bidragit till olika klimatrelaterade aktiviteter. Stödet till IIED har bland annat

bidragit till studier för att hantera klimatförändringar, vilka pekar på behovet av att arbeta med utsläppsminskning parallellt med anpassningsåtgärder.

Stödet till Världsnaturfonden har bland annat bidragit till reviderad lagstiftning som främjar användningen av förnyelsebara energikällor (till exempel i Filippinerna) och därmed bidrar till minskade koldioxidutsläpp. Insatsen har även bidragit till genomförda åtgärder för minskad avskogning med syfte att behålla skogarna som kolsänkor samt till utbildning av civila samhället i hur det kan påverka beslutsfattare att minska utsläpp och vidta klimatanpassningsåtgärder.

Stora delar av stödet till SEI rör klimatrelaterad forskning och utveckling av lösningar kopplade till både förebyggande åtgärder och anpassningsåtgärder. SEI har till exempel assisterat enskilda länder inför de internationella klimatförhandlingarna genom att formulera förhandlingsunderlag. Ett exempel är de positionspapper för utvecklingsländerna inför klimatkonventionens 15:e partsmöte i Köpenhamn 2009 som togs fram i samarbete med G77-gruppen samt UN-DESA (UN Department of Economic and Social Affairs).

2.3.4 Sammanfattning

Urvalet om 25 insatser representerar såväl bilaterala, regionala som globala insatser, de flesta med målsättningen att stärka kapacitet och kunskap inom miljöområdet för att främja hållbar utveckling.

Insatserna har överlag syftat till att öka kunskap och kapacitet att hantera olika miljöfrågor. Resultat i form av ökad kunskap eller ökad kapacitet har dock varit svår att följa upp och redovisa.

Det finns flera exempel på konkreta resultat på prestationsnivå, bland annat etableringen av utvecklingscentra, upprättande av lagar och förordningar på miljöområdet samt utveckling av miljövänlig teknik.

Det är få insatser som har haft genomslag i samarbetsländernas politik för miljömässigt hållbar utveckling. Detta kan emellertid knappast förväntas eftersom samtliga insatser antingen nyligen har avslutats eller fortfarande pågår. Att förankra miljöfrågor i olika fora är en tidskrävande process.

De insatser som bedömts ha hög måluppfyllelse och där effekter har kunnat noteras på kort eller medellång sikt, har ofta varit inriktade på konkreta behov och genomförts via det civila samhället eller legat mycket nära nationellt drivna processer. I dessa fall bygger genomförandet av insatserna på ett efterfrågestyrt samarbete med tydligt ägarskap för frågorna. De insatser som har bedömts ha låg måluppfyllelse har däremot ofta drabbats av utdragna och tidskrävande genomförandeprocesser som till en del förklarats av en avsaknad av drivande aktörer med tydlig rollfördelning.

2.4 UTVÄRDERINGAR FRÅN DET BILATERALA UTVECKLINGSSAMARBETET

Detta avsnitt innehåller sammanfattningar av några utvärderingar inom området miljö och klimat och baseras på redovisning från Sida. Relevanta utvärderingar har samlats in från Sidas sekretariat för utvärdering, Sidas interna nätverk samt från OECD-DAC:s databas. Denna sammanställning omfattade 18

utvärderingar. För att genomföra uppgiften anlätade Sida en konsult som gjorde en kort sammanfattning av innehållet i de 18 utvärderingarna som identifierades och en bedömning av insatsernas samlade resultat i förhållande till Sidas utvärderingskriterier (relevans, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet).

De utvärderingar som ingår i urvalet täcker ett bredare tematiskt område än de 25 slumpmässigt utvalda insatserna som redovisades ovan (som fördelades på områdena miljöförvaltning, energi, vatten samt jord- och skogsbruk). Även områden såsom urban utveckling, luftföroreningar och sanitet är inkluderade i detta urval.

Utvärderingarnas innehåll och kvalitet varierar kraftigt. I flera fall saknas information om omfattningen av det svenska stödet, den totala kostnaden eller stöd från andra finansieringskällor.

Resultatredovisningen i utvärderingarna har vägts samman enligt Sidas utvärderingskriterier (relevans, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet). De utvärderade insatserna har därefter klassificerats på en tregradig skala: mycket tillfredställande resultat, tillfredställande resultat och ej tillfredställande resultat. Flertalet utvärderingar (13 stycken) redovisar tillfredställande resultat, tre utvärderingar bedöms redovisa mycket tillfredställande resultat och två utvärderingar ej tillfredsställande resultat hos de utvärderade insatserna.

I följande avsnitt redovisas sammanfattningen av de tre utvärderingar som bedömts visa på mycket tillfredställande resultat samt de två utvärderingar som redovisar ej tillfredställande resultat.

Exempel på utvärderade insatser med mycket tillfredställande resultat

Vattenkraftverket Uri i Indien

Vattenkraftverket Uri i Indien är egentligen en satsning på infrastruktur, men dess miljöeffekter bedöms vara avsevärda.

Vattenkraftverket Uri byggdes mellan 1989 och 1997 och genererade elektricitet från februari 1997. Under de första åtta åren genererade kraftverket endast 73 procent av avsedd produktion, men orsaken var historiskt låga vattenflöden i berörda floder som i sin tur var förorsakade av minskat snöfall i den bakomliggande bergskedjan. 2006 fullbordades den transmissionslinje som sammankopplar kraftverket med elnätet i norra Indien och därmed bedömer utvärderingen att avsedda resultat har uppnåtts »för överskådlig framtid«.

Miljöeffekterna i form av utfasning av värmekraftverk med brunkol som bränsle uppskattas bland annat motsvara en minskning på två miljoner ton koldioxid per år. De tekniska lösningarna har visat sig hållbara. En jordbävning i oktober 2005 i projektområdet med 7,6 på Richterskalan gav knappt några spår alls i konstruktionen.

Detta är en av de största svenska biståndsinsatserna någonsin. Det svenska stödet uppgick till totalt 3,3 miljarder kronor i 1989 års penningvärde och utgjorde cirka 65 procent av den ursprungliga projektkostnaden. Kostnadseffektiviteten bedöms som rimlig.

Kemikaliekontroll Baltikum

Det finansiella stödet till denna insats är närmast obetydlig då det svenska stödet uppgick till 4 miljoner kronor under perioden 2002–2006. Det var en smalt

inriktad insats med målet att bidra till att underlätta anpassningen till EU:s regelverk på kemikalieområdet för Estland, Lettland och Litauen inför dessa länders anslutning till EU. Insatsen genomfördes med stöd av Kemikalieinspektionen.

Utvärderingen är kortfattad men bedömer att insatsens målsättning har uppfyllts. Alla tre länderna har lyckats väl med att genomföra nödvändig EU-anpassad lagstiftning, att stärka berörda institutioner och att anvisa tillräckliga resurser för kemikaliekontroll. Insatsens resultat bedöms som hållbara, även om det hade varit bättre om den akademiska utbildningen i toxikologi och relaterade ämnen hade stärkts ytterligare.

Institutet CATIE

Den tredje framgångsrika insatsen i urvalet som enligt utvärderingen bedöms ha lett till utmärkta resultat är »institutet CATIE«. CATIE är ett regionalt institut för forskning och högre utbildning inom miljö och lantbruk i Latinamerika. Sveriges stöd till CATIE påbörjades i slutet av 1980-talet, men precisa uppgifter om detta saknas i utvärderingen som har gjorts gemensamt för alla externa finansierare. Sveriges stöd är endast en mindre del av den externa finansieringen men har till skillnad från de flesta andra stöd, till stor del varit icke öronmärkt. CATIE, med säte i Costa Rica, har utvecklats till en mycket framstående institution på sitt område och är ledande i regionen vad gäller utveckling av metoder för landsbygdsutveckling och miljövard. CATIE anses vara den främsta institutionen för högre utbildning inom miljö- och lantbruk i Centralamerika. Man har framstående laboratorier och genbanker för kaffe och kakao, två viktiga grödor för småbrukare i regionen, där man i flera avseenden är världsledande.

Finansiell hållbarhet är en svaghet hos CATIE. Budgetstödet från externa finansierare minskar medan det bundna projektstödet ökar. Detta är dock ett problem som CATIE idag delar med forskningsinstitut världen över.

Exempel på utvärderade insatser med ej tillfredställande resultat

Avfallshantering Tegucigalpa

Insatsen »Avfallshantering i Tegucigalpa« föranleddes av orkanen Mitch i oktober 1998 som kraftigt förvärrade en redan prekär situation vad gäller avfallshantering och tillgång till dricksvatten.

Samarbete inleddes mellan Stockholms stads renhållningsförvaltning och den motsvarande myndigheten i Tegucigalpa.

Utvärderingen noterar en ökning med 30 procent av insamlingen av avfall och säger att detta »sannolikt« är ett resultat av projektet. Förberedelser vidtogs för privatisering av avfallshanteringen, men kontraktering av entreprenör genomfördes inte under projektets gång. Vissa förbättringar i hanteringen av sjukhusavfall noteras, liksom vissa positiva attityder till insamling av avfall i några stadsdelar.

Med undantag för förbättrad hantering av sjukhusavfall är resultatens hållbarhet dock svag. Eftersom all personal i offentliga myndigheter i Honduras byts ut efter politiska maktskiften och ett sådant ägde rum i samband med kommunalval strax efter insatsens avslutande, blev de bestående resultaten begränsade.

Ekologisk sanitet Kampala

Utvärderingen anger att två av tre målsättningar delvis har uppnåtts medan den tredje målsättningen inte alls har uppnåtts.

Avsikten var att fördela ekologiskt hållbara toaletter till 1 000 hushåll, men man har endast nått cirka 150 hushåll. En viktig orsak är att man inte lyckats ta fram lämpliga prototyper. Projektet skulle utveckla fem prototyper och man har lyckats med en, vilken dessutom är alldeles för dyr. Relevansen är god men hade varit bättre om man gjort en mer ingående aktörsanalys. Samarbetsmyndigheten i Kampala har inte visat något ägarskap, dess förståelse av fördelarna med ekologiska toaletter är ännu dålig och en allmän acceptans saknas. Möjligheterna att skapa förbättringar för jordbruket genom utnyttjande av urin som näringsmedel togs inte till vara. Utvärderingen rekommenderar dock ett visst fortsatt stöd med syfte att åstadkomma en bättre avslutning. I annat fall finns risk att begreppet ekologisk sanitet hamnar i vanrykte och att framtida satsningar därav försvåras.

2.5 RESULTAT FRÅN MULTILATERALA UTVECKLINGS-ORGANISATIONER OCH EU-KOMMISSIONEN

I detta avsnitt tar regeringen upp fyra multilaterala organisationer/fonder inom miljö- och klimatområdet (GEF, CTF, UNEP, LDCF) som fick högst basbudgetstöd eller motsvarande av Sverige under 2009 samt de fyra största multilaterala mottagarna av basbudgetstöd inom svenskt bistånd totalt (UNDP, EU-kommissionen, Världsbanken/IDA och Afrikanska utvecklingsbanken).

För respektive organisation görs en kort beskrivning av organisationens mandat på miljö- och klimatområdet samt den svenska finansieringen. Därefter redovisas en bedömning av organisationens relevans och effektivitet, vilket även påverkar de resultat deras verksamhet har på miljö- och klimatsituationen i de områden de verkar. Vidare redovisas ett insatsexempel per organisation samt resultat från eventuella utvärderingar. Utvecklingsbankerna har många gemensamma nämnare och redovisas därför samlat i avsnitt 2.5.5.

2.5.1 Globala miljöfonden

Den globala miljöfondens (Global Environment Facility, GEF) mandat är att bidra till global miljönytta genom att betala merkostnaden för att projekt i utvecklingsländer ska bli mer miljövänliga. GEF är finansiell mekanism för flera miljökonventioner, främst klimatkonventionen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), konventionen om biologisk mångfald (CBD) och Stockholmskonventionen om långlivade organiska substanser (POPS). Eftersom GEF är en finansieringsmekanism utan egen fältverksamhet är det andra organisationer som genomför projekten, medan GEF:s roll är begränsad till att vara samordnare, policyskapare, övervakare, resursmobiliserare och beslutsinstans. Utvecklingsländer som anslutit sig till dessa konventioner får ansöka om stöd från GEF. Stödet kanaliseras genom någon av GEF:s tio genomförarorganisationer.

GEF förvaltas av Världsbanken och tillförs nya medel vart fjärde år efter för-

handlingar med biståndsgivarna om verksamhetens inriktning. För innevarande period (GEF 4), 2006–2010, har GEF en volym om 3,1 miljarder US dollar. För denna påfyllnad har Sverige utfäst ett bidrag på sammanlagt 850 miljoner kronor, dvs. motsvarande knappt 5 procent av den totala budgeten.

Bedömning

Sedan verksamheten inleddes 1991 har GEF betalat ut närmare 9 miljarder US dollar till miljöinsatser i utvecklingsländer. Knappt en tredjedel av resurserna har hittills avsatts till klimatområdet med inriktning mot utsläppsminskningar. Något mer än en tredjedel har gått till biologisk mångfald, medan övriga områden har fått mindre andelar.

Den svenska organisationsbedömning av GEF som gjordes under 2008 underströk att GEF är relevant för svenska utvecklingsmål men att det har funnits brister i GEF:s effektivitet. Viktiga reformer bedömdes ha påbörjats och delvis ha gett resultat. T.ex. hade projektcykeln kortats från i genomsnitt 66 till 22 månader och andra procedurer hade förenklats. Vidare hade grunden lagts för ett ökat nationellt ägarskap, bl.a. genom en stärkt dialog med mottagarländerna och ett nytt resursallokeringsramverk. GEF lyftes också fram som en av de mest transparenta organisationerna verksamma inom utvecklingssamarbetet.

Den senaste oberoende utvärderingen av GEF (Fourth Overall Performance Study of the GEF, OPS 4) presenterades hösten 2009 och bekräftade i stort den svenska bedömningen. Utvärderingen anger att 80 procent av GEF:s projekt visar medelgoda eller bättre resultat på effektnivå och att 70 procent av insatserna indikerar framsteg mot långsiktiga utvecklingseffekter. Utvärderingen konstaterar dock att de medel GEF har tilldelats hittills inte har motsvarat uppdraget och de riktlinjer som GEF fått från konventionerna. Utrymme finns för att stärka partnerskapet mellan GEF och lokala aktörer för att öka det nationella ägarskapet och ge hållbart resultat.

Även om GEF nu har ett system för resultatstyrning så återstår arbete för att integrera detta i samtliga strategier och policyer.

Svenskt agerande

Vid den fjärde påfyllnadsförhandlingen med GEF som genomfördes 2005 drev Sverige tillsammans med andra givare frågan att stärka kopplingen mellan utveckling och miljö samt förbättra GEF:s operationella arbete. Resultatet blev att en handlingsplan med prioriteringar, mål och tidtabell kunde antas för reformarbetet. Denna plan innehöll bland annat att GEF skulle ta fram förenklade metoder för merkostnadsberäkning samt ett bättre uppföljnings- och utvärderingssystem. Reformarbetet har drivits vidare i det löpande styrelsearbetet och bidragit till de effektiviseringar som lyfts fram i ovan nämnda utvärdering.

För närvarande pågår förhandlingar om nästa påfyllnad av fonden (GEF 5). Baserat på utvärderingens slutsatser driver Sverige tillsammans med andra givare frågan om ännu mer omfattande reformer med fokus på effektivitet och resultatuppföljning samt ett ökat nationellt ägarskap. Den preliminära slutsatsen är att Sverige har fått gott genomslag för våra krav. Detta kommer att leda till att GEF:s insatser kopplas närmare till ländernas planer och budgetar vilket i sin tur är ett steg för att bygga upp kapacitet för en förbättrad nationell miljöförvaltning i utvecklingsländer.

Exempel på insats: Småskaligt civilsamhällesprojekt för energieffektiv huskonstruktion i Pakistan

GEF har stött ett småskaligt gåvomedelsprojekt i Pakistan för att stödja forskning om hur energieffektiva, katastrofsäkra hus kan byggas till en lägre kostnad. Initiativet har därefter drivits vidare av UNDP i samarbete med lokala myndigheter i Pakistan. Efter nio månader har projektet resulterat i att 500 enheter byggts upp av enskilda organisationer till en låg enhetskostnad (3 900 US dollar). Ett stort lokalt engagemang, aktivt kvinnligt deltagande samt kapacitetsuppbyggnad vad gäller energieffektiv byggnadskonst anses ha bidragit till framgången.

2.5.2 Fonden för minst utvecklade länder

Fonden för de minst utvecklade länderna (Least Developed Countries Fund, LDCF) har inrättats under klimatkonventionen för finansiering av de minst utvecklade ländernas arbete med att ta fram handlingsplaner för anpassning till klimatförändringar, s.k. National Adaptation Plan of Action (NAPA). Fonden administreras av GEF och påbörjade sitt arbete 2006.

20 länder har utfäst bidrag till LDCF om totalt 191 miljoner US dollar. Sverige har sedan starten bidragit med 72 miljoner kronor.

Bedömning

Hittills har 48 länder färdigställt en anpassningsplan med stöd från fonden. När en anpassningsplan är färdigställd kan landet söka pengar från LDCF för att genomföra åtgärder som identifieras i planen. GEF uppskattar att den totala kostnaden för att genomföra dessa åtgärder uppgår till cirka 1 miljard US dollar vilket innebär att de medel som nu finns tillgängliga i LDCF endast kan täcka en mycket liten del.

Hösten 2009 presenterade danska utrikesministeriet en utvärdering av LDCF. Utvärderingen lyfter fram en del kritik och föreslår reformer, men drar ändå slutsatsen att LDCF bör finnas kvar. De förslag som tas upp i utvärderingen är bland annat att ansökningsförfarandet behöver förenklas, projektcykeln kortas ned och att kraven på samfinansiering bör förenklas. Vidare måste samarbetet mellan GEF, klimatkonventionen (UNFCCC) och genomförarorganisationerna förbättras och prioriteringar klargöras. Förutsägbar finansiering av fonden bör vidare säkerställas.

Representanter från de minst utvecklade länderna som deltog i referensgrupper under utvärderingen bekräftade att det var viktigt för dem att fonden finns kvar. LDCF är den enda anpassningsfond där de minst utvecklade länderna inte behöver konkurrera med mer utvecklade utvecklingsländer för resurser. Från deras perspektiv ses frågan om förutsebar finansiering för LDCF som en viktig förtroendefråga i klimatförhandlingarna inom ramen för klimatkonventionen (UNFCCC). Samtidigt visar utvärderingen att reformer motsvarande de som sker inom GEF krävs för att göra LDCF till ett mer effektivt instrument. GEF arbetar dock för att förbättra situationen i LDCF och har nyligen utvecklat ett system för mål- och resultatstyrning som ska användas för att öka fondens effektivitet och sprida lärdomar.

Svenskt agerande

Sverige sitter med i LDCF:s styrelse och arbetar aktivt och systematiskt för en mer effektiv hantering av fondens medel. Sverige har särskilt arbetat för en ökad resultatstyrning i LDCF, vilket har lett till att fonden nu håller på att införa ett resultatramverk för sin verksamhet.

Sverige anser att LDCF fyller en plats i klimatarkitekturen genom sin särskilda inriktning på de minst utvecklade ländernas behov. Även om brister har identifierats bedömer Sverige att dessa är möjliga att åtgärda. Med ett fortsatt krav på effektivisering, har Sverige gett ett extra bidrag till LDCF under 2009 som del av regeringens klimatsatsning. Sverige kommer att följa upp dessa reformer nära.

Exempel på insats: Återuppbyggnad av jordbruket i Haiti

De mest konkreta resultaten av LDCF:s verksamhet utgörs av de 48 färdiga anpassningsplanerna (NAPA) som de minst utvecklade länderna tagit fram för att identifiera och prioritera vilka åtgärder som behövs för deras anpassning till klimatförändringarna. Nästa steg är att genomföra de åtgärder som identifieras i planerna. Detta arbete har ännu bara påbörjats, men kan exemplifieras med följande projekt:

Efter den svåra jordbävningen i Haiti i början av 2010 beslutade LDCF om att bidra med 2 miljoner US dollar till ett gemensamt återuppbyggnadsprojekt med bl.a. FAO och IFAD. Projektet syftar till att bygga upp jordbruket igen samt göra det mer motståndskraftigt mot framtida klimatrelaterade katastrofer.

2.5.3 FN:s miljöprogram

FN:s miljöprogram (United Nations Environment Programme, UNEP) roll är att vara den ledande globala miljöauktoriteten i FN-systemet. UNEP:s arbete är främst normativt. De viktigaste uppgifterna är att främja internationellt miljö-samarbete, föreslå policyer på miljöområdet, övervaka miljösituationen globalt samt samordna miljöverksamheten inom FN-systemet. UNEP har ingen egen fältnärvaro, miljökompetens kanaliseras till landnivå främst genom samarbete med FN:s utvecklingsprogram, UNDP.

UNEP finansieras genom frivilliga basbudgetstöd till FN:s miljöfond samt genom öronmärkta bidrag. UNEP genomför även projekt finansierade av GEF. Under 2007–2008 uppgick den totala budgeten till 300 miljoner US dollar. Under 2008–2009 ökade budgeten till 381 miljoner US dollar. Under 2009 bidrog Sverige med cirka 31 miljoner kronor som basstöd till UNEP:s miljöfond.

Bedömning

Sverige bedömer att UNEP har stor relevans för det internationella miljö- och klimatarbetet. Organisationen arbetar aktivt med att koppla ihop miljö med olika initiativ i FN-systemet, inte minst i ljuset av miljöfrågornas ställning i det bredare FN-reformarbetet. Tillsammans med UNDP arbetar UNEP med att integrera miljöfrågorna i fattigdomsbekämpning (se exempel under 2.5.4). Genom sitt arbete bidrar UNEP till kapacitetsuppbyggnad i utvecklingsländer. Som värd för merparten av miljökonventionernas sekretariat har UNEP en viktig roll i att främja ökad samverkan och synergier mellan konventionerna.

Detta har bl.a. gett ett påtagligt resultat inom kemikalie- och avfallsområdet.

Sverige bedömer att UNEP i sitt interna reformarbete gjort goda framsteg mot ett mer effektivt och resultatriktat arbete, även om det bedöms ta ytterligare tid innan fullt genomslag nås inom hela organisationen. En svaghet som framkommit i utvärderingar av UNEP:s externa arbete är att många projekt saknar tillräckliga finansiella och personella resurser. Bland svenska myndigheter som arbetar gentemot UNEP märks en övervägande positiv syn på hur UNEP bedrivit sitt arbete. Något som kan förbättras ytterligare är dock graden av analys i rapportering och uppföljning.

UNEP anger i sin verksamhetsrapport att de lyckats mobilisera mer resurser från givarna och därmed kunnat genomföra större del av sitt arbetsprogram än tidigare. Fortsatt reformarbete behövs dock. I årets policyförklaring anger UNEP:s chef att arbetet med resultatbaserad styrning inte kommit så långt som förväntat, att det fortsatt behövs kapacitetsutveckling samt att arbetet med informationsinhämtning och analys för strategisk styrning behöver utvecklas.

Svenskt agerande

Sverige ser det som viktigt att UNEP:s normativa funktion och dess status i FN-systemet stärks ytterligare och att det inte sker en förskjutning mot ökat fältarbete. Sverige följer bland annat upp detta genom formella och informella konsultationer med UNEP. Sverige verkar även för att effektivisera styrelsemötena samt skapa en bättre samordning och samverkan med andra relevanta FN-organ och finansieringsorganisationer. Det finns flera goda exempel på ökad samverkan mellan UNEP och andra FN-organisationer såsom Poverty and Environment Initiative och ENVSEC (samarbetsprojekt om miljö och säkerhet mellan UNEP, OSCE, UNDP, NATO, UNECE och REC) där Sverige har varit pådrivande.

Utöver frågor som rör UNEP som institution arbetar Sverige via UNEP för att främja internationellt miljöpolicyarbete. Sverige har sedan början av 2000 drivit frågan om en internationell reglering av tungmetaller. Ett beslut om att inleda förhandlingar om ett sådant instrument för kvicksilver togs på UNEP:s styrelsemöte 2009 och det första förhandlingsmötet kommer hållas i Stockholm i juni 2010. Som en av de största finansörerna är Sverige en central aktör i UNEP:s kemikaliearbete och har varit drivande när det gäller frågor om finansiering av kemikalie- och avfallskonventionerna. Efter en informell process har detta resulterat i att UNEP fått mandat att etablera en övergripande plattform för att diskutera finansieringsfrågorna.

Ett gemensamt exempel på insats mellan UNEP och UNDP redovisas under 2.5.4.

2.5.4 UNDP:s miljö och klimatinsatser

FN:s utvecklingsprogram (United Nations Development Programme, UNDP) har energi och miljö som ett av fyra fokusområden i sin strategiska plan och arbetar både med att stödja generell nationell kapacitetsuppbyggnad samt mer specifika operativa insatser på miljöområdet. UNDP:s klimatstrategi 2008–2011 innehåller fyra prioriterade områden: stödja integrering av anpassning och utsläpps begränsningar i fattigdomsstrategier, främja kapacitet och åtgärder för

tidig och bärkraftig klimatanpassning, locka investeringar i koldioxidsnål teknologi för fattigdomsminskning samt integrera ett klimatperspektiv i FN:s utvecklingssamarbete.

UNDP:s miljöarbete var länge till stor del finansierat genom den globala miljöfonden, GEF. De senaste två åren har verksamheten fått mer systematik och resurser för miljöarbete inom ramen för fattigdomsbekämpning. Anslagen för miljö och klimat uppskattas till cirka 700 miljoner kronor under 2008, vilket motsvarar cirka 10 procent av den totala programverksamheten. Därtill genomför UNDP projekt som finansieras av GEF till ett årligt värde av cirka 1,5 miljarder kronor. Sveriges andel av UNDP:s budget är cirka 10 procent. Sveriges årliga bidrag till miljö- och klimatverksamheten är cirka 100 miljoner kronor.

Bedömning

Sverige konstaterade i organisationsbedömningen 2008 att UNDP imponerat som genomförandeorganisation inom GEF men hade otydliga prioriteringar på miljöområdet och integrerade inte i tillräcklig utsträckning ett miljöperspektiv i fattigdomsbekämpningen.

UNDP ger stöd till 75 länder på nationell och lokal nivå. År 2009 bidrog, enligt UNDP, 59 UNDP-projekt i 44 länder till att förhindra utsläpp med totalt 26 miljoner ton koldioxid. UNDP uppger vidare att organisationens klimatprojekt innehåller kunskapskomponenter och att flera bidrar med teknisk utbildning.

En utvärdering hösten 2008 av UNDP:s miljö- och energiarbete påvisade god analyskapacitet centralt men bristande integrering av miljöinitiativ i kärnverksamheten samt bristande tekniskt kunnande vid landkontoren. Verksamheten var i alltför hög grad styrd av GEF-medel. UNDP har tagit till sig kritiken och flera av bristerna har åtgärdats. Liknande slutsatser dras i en utvärdering av UNDP:s arbete med LDCF och Strategic Climate Change Fund under klimatkonventionen.

Svenskt agerande

Sverige har förespråkats att miljöhänsyn ska vara en integrerad del i UNDP:s utvecklingsarbete. I den strategiska planen för 2008–2011 lyftes miljö och energi fram som ett av fyra fokusområden. Mot bakgrund av utvärderingen och den svenska bedömningen har Sverige verkat för att UNDP:s klimatarbete i högre utsträckning ska inriktas på stöd till klimatanpassning. UNDP hävdar att klimatanpassning och utsläppsminskning hänger samman och att båda områdena bör prioriteras. UNDP anger att man har gått från ett nästan totalt GEF-beroende till en breddad finansieringsbas. Detta skapar utrymme för insatser för klimatanpassning, till skillnad från GEF:s primära fokus på utsläppsminskningar.

Exempel på insats: Fattigdoms- och miljöinitiativ

UNDP:s och UNEP:s fattigdoms- och miljöinitiativ (Poverty-Environment Initiative, PEI) är ett globalt FN-program som stödjer partnerländer i att integrera fattigdomsperspektiv och miljöfrågor i de nationella utvecklingsplanerna. PEI förser regeringar med både tekniskt och finansiellt stöd för institutions- och kapacitetsuppbyggnad.

Sverige var med och grundade PEI, som idag finns i 16 länder över hela värld-

den. Totala utgifter 2002–2008 beräknas till 19 miljoner US dollar. Dessa pengar har kommit som direktstöd till PEI via bilaterala givare som Sverige, Norge, Danmark, Storbritannien, EU-kommissionen, Spanien, Irland och Belgien samt via UNDP:s och UNEP:s egna resurser. Dessutom har många ambassader gett direktstöd på nationell nivå. Över nästa femårsperiod planerar man att utöka antalet länder till 25–30 med en planerad budget på 33 miljoner US dollar.

De uppsatta målen att integrera såväl fattigdoms- som miljöperspektiv i nationella planer har uppnåtts i de länder där det funnits ekonomisk och politisk stabilitet. I vissa länder har processen försvårats av internt motstridiga intressen samt bristande kapacitet att påbörja förändringsprocessen enligt tidsplan. Generellt sett har det tagit längre tid än man hoppats att nå uppsatta mål, men processen har krävt en hög närvaro, kapacitetshöjande aktiviteter och gott förtroende mellan samarbetspartner för att möjliggöra en förändring. Tanzania och Uganda är två länder som tagit ett stort kliv framåt och andra länder är nu på god väg. Av den anledningen finns det en stor variation i måluppfyllelse mellan länderna.

2.5.5 Multilaterala utvecklingsbanker

De multilaterala utvecklingsbankernas huvudsakliga uppgift är att bidra till den ekonomiska och sociala utvecklingen i låntagarländerna och på detta sätt motverka fattigdom. Bankernas omfattande utlåning har genom sin storlek en stor påverkan såväl på den lokala miljön som regionala och globala gemensamma nyttigheter såsom luft, vatten, skogar och det globala klimatet. Som exempel kan nämnas att Världsbankens investeringar i energisektorn under 2009 uppgick till över 8 miljarder US dollar, medan Afrikanska och Asiatiska utvecklingsbanken gjorde motsvarande investeringar på över 3 miljarder US dollar respektive 2,5 miljarder US dollar. Utöver projekt med direkta positiva miljö- och klimatteffekter klimatsäkrar bankerna i ökad utsträckning också sina investeringar inom andra områden, såsom jordbruk och infrastruktur. Under de senaste åren har bankerna väsentligt ökat sitt engagemang i miljö- och klimatfrågorna. Detta har gjorts genom exempelvis striktare riktlinjer på området samt ökade investeringar i ren energi. Initiativ har också tagits som främjar samverkan mellan bankerna i utformningen och genomförandet av klimatinsatser.

Internationella utvecklingsfonden

Internationella utvecklingsfonden (International Development Association, IDA) har som målsättning att bekämpa fattigdom. Inom klimatområdet fokuserar IDA främst på anpassning till klimatförändringar samt på tillgång till miljövänlig och förnybar energi. Sverige bidrar med drygt 6,1 miljarder svenska kronor till den nuvarande påfyllnadsperioden i IDA, 2008–2010.

Andelen av IDA:s investeringar som görs i de klimat känsliga sektorerna jordbruk, översvämningskydd, vatten och hälsa har ökat från 31 procent till 35 procent av IDA:s totala åtaganden. IDA har successivt förstärkt integreringen av klimatfrågor i landstrategier och bidragit till ökad kunskap avseende effekterna av klimatförändringar i fattiga länder.

Svenskt agerande

Under den senaste förhandlingen om påfyllnad av IDA verkade Sverige aktivt för att fonden skulle vidta kraftiga åtgärder för att klimatsäkra sina insatser och höja ambitionen vad gäller arbetet med anpassning till ett förändrat klimat. Investeringsvolymerna visar att klimatfrågorna har fått en avsevärt mer framträdande roll i IDA:s långivning och rådgivning. Inom ramen för klimatsatsningen har regeringen därför avsatt ett extra bidrag om 705 miljoner kronor till IDA för perioden 2009–2011. Sverige avser att fortsatt driva klimatfrågan i IDA:s påfyllnadsförhandlingar, bland annat med ambitionen att ytterligare integrera klimatarbetet i kärnverksamheten.

Exempel på insats: Vattenkraftverk i Nepal

Nepal är en av världens fattigaste länder och endast omkring 30 procent av befolkningen på landsbygden har tillgång till elektricitet. Ofta används istället virke som energikälla. 2003 inleddes ett projektet Vattenkraftverk i Nepal (Nepal Power Development Project) där IDA finansierade byggandet av små vattenkraftverk på landsbygden. Projektet har utökats i flera omgångar och det totala stödet har hittills uppgått till 9,3 miljoner US dollar. Projektet har resulterat i att 40 000 hushåll i 40 distrikt har fått tillgång till elektricitet från verken. Inkluderandet av lokala grupper ledde även till jobbskapande och lokalt förankrat miljöskydd. Projektet har bedömts som framgångsrikt och IDA beviljade därför ytterligare 12 miljoner US dollar under 2009 för att förlänga projektet till 2012 och elektrifiera ytterligare 36 000 hushåll.

Afrikanska utvecklingsbanken

Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB) har som målsättning att bidra till social och ekonomisk utveckling i Afrika. AfDB tillhandahåller lån till kontinentens medelinkomstländer och finansierar privata investeringar. Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF) tillhandahåller lån och gåvor till låginkomstländerna i Afrika.

Afrikanska utvecklingsbanken har sedan 2004 en miljöpolicy som stipulerar att det finns ett akut behov att skydda regionens naturresurser. 2008 antogs också ett ramverk, Clean Energy Investment Framework (CEIF) och 2009 en strategi, Climate Risk Management and Adaptation Strategy (CRMA). Både ramverket och strategin syftar till att integrera miljöperspektiv i alla sektorer, med fokus på ren energi och stärkt energieffektivisering. Fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling ingår som målsättningar.

Investeringar om 276 miljoner US dollar gjordes inom jordbrukssektorn 2006–2010, vilket bland annat innebar att bevattningssystem förbättrades för över 150 000 hektar land och jordbrukstekniken förbättrades på nästan 500 000 hektar. Dessa förbättringar var långt över fondens målsättningar för perioden. Dessutom fick bland annat 400 000 jordbrukare vidareutbildning, vilket var sex gånger mer än målsättningen. Investeringar i infrastruktur och energisektorn omfattade under perioden 378 miljoner US dollar respektive 170 miljoner US dollar. Med dessa medel har bland mycket annat 800 mil väg byggts och drygt 16,6 miljoner människor har fått en ökad tillgång till elektricitet.

Svenskt agerande

Regeringen bedömer att AfDB och AfDF är mycket viktiga kanaler för finansiering av investeringar som bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling i Afrika. Tillsammans med andra medlemsländer har Sverige agerat för att bankens policyer ska integrera ett miljöperspektiv. Sverige har också arbetat för att investeringsprojekten som föreslås för styrelsen lever upp till de höga standarder som slås fast i policyer och riktlinjer. Banken inkluderar nu i ökande grad miljö och klimathänsyn i projekt och program. Sedan 2009 verkar Sverige för ett enhetligt resultatramverk som bland annat möjliggör en bättre integrering av klimatåtgärder i institutionens verksamhet.

Exempel på insats: Vattenprojekt i Zambia

Tillsammans med den zambiska staten finansierade Afrikanska utvecklingsfonden ett projekt om totalt cirka 140 miljoner kronor under perioden 2001–2006. Målet med projektet var att öka tillgången på rent vatten och skapa en bättre hälsa hos befolkningen. Projektet har resulterat i konstruktion av 3 500 vattenbrunnar, 13 000 latriner och utdelning av 120 000 myggnät. I projektet ingick också utbildning i hygien, hälsa och malariaprevention samt insatser för att motverka skogsavverkning i anslutning till brunnarna. Befolkningen som bott i närheten av brunnarna har utbildats avseende relationen mellan bevarandet av skogarna och tillgången till vatten. Tidigare avverkades skogarna för att producera träkol för försäljning. Projektet har stimulerat framväxten av alternativa inkomstkällor såsom biodlingar och honungsproduktion. Vidare har förekomsten av malaria och vattenburna sjukdomar minskat drastiskt och andelen av befolkningen som drabbats av diarré har mer än halverats, från 70 procent av befolkningen 2004 till 30 procent 2008.

Clean Technology Fund

Clean Technology Fund (CTF), den största fonden i Climate Investment Funds (CIF), syftar till att öka användningen och spridningen av koldioxideffektiv teknik genom lån till förmånliga villkor genom regionbankerna eller Världsbanken. Utlåningen är inriktad mot förnybar energi, högeffektiv teknologi för att minska koldioxidutsläpp, effektiva transportmedel samt energieffektivisering inom industri och jordbruk. Finansieringen sker mot bakgrund av investeringsplaner, som är ett nytt instrument som har utvecklats inom ramen för CTF, och kan gå till både privata och offentliga aktörer. Investeringsplanerna beskriver samlat vad länderna vill göra för att minska koldioxidutsläpp och hur CTF-finansieringen kommer att leda till omvandling inom respektive sektor. För att erfarenheterna från dessa mer innovativa metoder ska spridas vidare, inom och utanför landets gränser, byggs det in extra insatser för kunskapshandling i varje enskilt program. Under det första verksamhetsåret beslutades om investeringsplaner till ett totalt värde av 1,7 miljarder US dollar. Sveriges stöd till CTF under perioden 2009–2011 uppgår till 600 miljoner kronor.

Då CTF nyligen påbörjade sitt arbete har den första utvärderingen ännu ej publicerats och det finns ännu inga resultat att redovisa. Verksamheten genom CTF har lett till nya samarbetsformer mellan de regionala utvecklingsbankerna och Världsbanksgruppens olika delar. Sverige har lyft behovet av att snabbt dra lärdomar av de nya metoderna som etablerats. Exempelvis att få

olika aktörer att samarbeta inom ramen för ländernas investeringsplaner. Dessa kan sannolikt presenteras 2011–2012. Resultat från enskilda insatser kan analyseras först på 5–10 års sikt.

Sverige deltog i etableringen av fonden och sitter med i styrelsen. Sverige har varit pådrivande för närmare samverkan mellan CTF och GEF, vilket har resulterat i en tydligare komplementär roll för CTF.

2.5.6 EU-kommissionen

EU-kommissionens bistånd är fördelat på flera finansiella instrument. Miljörelaterade utvecklingsprojekt får bland annat medel från finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete (Development Cooperation Instrument, DCI), vilket är såväl ett tematiskt program som ett geografiskt instrument för Asien, Latinamerika och Sydafrika. DCI har en finansiell ram om cirka 17 miljarder euro 2007–2013, varav cirka 10 procent är avsatta för miljörelaterade program.

En stor del av EU-kommissionens bistånd kanaliseras emellertid via Europeiska utvecklingsfonden (European Development Fund, EDF) för stöd inom ramen för Cotonouavtalet till Afrika, Karibien och Stilla-havsregionen. EDF finansieras av EU:s medlemsländer utanför den reguljära EU-budgeten. EDF 2008–2013 omfattar cirka 23 miljarder euro varav cirka 843 miljoner euro har anslagits specifikt till naturresursrelaterade insatser. Sverige bidrar med 632 miljoner euro till EDF 2008–2013 och bidrar via EU-budgeten till DCI med cirka 70 miljoner euro.

EU-kommissionens första strategi för miljöintegration i utvecklingssamarbetet skrevs 2001 och utvärderades 2009. Utvärderingen markerade behov av förbättrad policydialog med samarbetsländerna, bättre samordning mellan kommissionen, medlemsstaterna och andra givare, effektivare genomförande av utvecklingssamarbetet samt mer systematiska och samordnade miljöbedömningar. På basis av denna utvärdering uppmanade rådet i juni 2009 kommissionen att förbereda en ny ambitiös strategi för miljöintegration inom utvecklingssamarbetet. Denna ska presenteras för rådet i slutet av 2011. Under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 var klimat och utveckling en av prioriteringarna inom utvecklingssamarbetet, vilket resulterade i att rådet antog slutsatser om klimat och utveckling, som blir styrande för kommissionens och medlemsstaternas fortsatta arbete i frågan (se vidare avsnitt 2.2.3).

För varje land eller region där DCI eller EDF tillhandahåller biståndsmedel skrivs s.k. strategidokument, gemensamt av kommissionen och samarbetslandet. I dessa dokument ska flera miljöaspekter integreras. Ett särskilt kapitel om landets miljösituation ska finnas med och miljökonsekvensbeskrivningar ska utarbetas. Alla projektförslag måste kontrolleras för att identifiera potentiell miljöpåverkan.

Då arbetet med miljö och klimat inom EU-kommissionens insatser tar avstamp i den programmering som följde på EU Development Policy Statement: The European Consensus (DPS) med början 2007–2008 består resultaten under nuvarande ramverk snarare i påbörjade program och insatser än konkreta uppnådda resultat. En större genomlysning av resultat kan väntas i samband med halvtidsöversynen av DCI respektive EDF under 2010 (se avsnitt 2.2.3 för mer om DPS).

Svenskt agerande

Utöver det centrala arbetet med rådsslutsatser kan Sverige påverka kommissionens operativa insatser genom deltagandet i genomförandekommittéerna för EDF och DCI som möts i Bryssel en gång i månaden. Ett hinder för att kunna belysa konkreta resultat är att presentationerna av planerade program och insatser inte är formulerade i termer av mål utan har snarare en deskriptiv ansats i form av diskussion om fokusområde och val av aktör eller utförare. Utvärderingar av insatserna fokuserar i stort på hur väl de olika insatserna svarar mot de behov som finns angivna i samarbetsländernas egna fattigdomsanalyser. I detta arbete verkar Sverige för att utförliga redogörelser om hur väl dessa behov uppfylls ska redovisas innan kommittén godkänner nya/fortsatta insatser och program.

Sveriges utsända vid utlandsmyndigheter med biståndsverksamhet har en viktig roll i att påverka kommissionens genomförande av biståndet genom samverkan med EU-delegationerna i samarbetsländerna. Syftet är att se till att exempelvis landstrategierna uppfyller de krav som ställts av rådet och att genomslaget för svensk politik i EU-biståndet ökar. I en vägledning för detta arbete som nyligen har tagits fram lyfts bl.a. miljö och klimat som särskilt viktiga frågor att följa upp på landnivå.

Exempel på insats: Gola Forest Trans-boundary Peace Park

En nationalpark på gränsen mellan Sierra Leone och Liberia skyddar skog och känslig natur samtidigt som den bidrar till fred i regionen. Gola Forest Trans-boundary Peace Park invigdes den 15 maj 2009. Totalt handlar det om 75 000 hektar mark i Sierra Leone (Gola forrest) och 180 000 hektar i Liberia (Lofa and Foya Forest Reserves) som skyddas. Skogen är en av de sista kvarvarande regnskogarna i Afrika och en av världens mest artrika, t.ex. finns 250 fågelarter och 50 däggdjur i nationalparken, många av dem utrotningshotade. Skogen är också viktig för de människor som bor i området, till exempel när det gäller vattenförsörjning. Skogen hindrar också jorderosion vilket är viktigt för jordbruket. Ett antal givare bidrar till finansieringen av projektet. EU-kommissionen är dock den största givaren och står för cirka 2,45 miljoner euro genom det tematiska programmet för miljö inom DCI, vilket motsvarar cirka 77 procent av projektet.

2.6 SLUTSATSER NÄR DET GÄLLER MILJÖ OCH KLIMAT

Sverige strävar efter att skapa förutsättningar för människor som lever i fattigdom att förbättra sina levnadsvillkor på ett miljömässigt hållbart sätt. Sveriges utvecklingssamarbete kring miljöfrågor har lett till effekter på både kort och lång sikt och har bidragit till att skapa bättre förutsättningar för hållbar fattigdomsminskning och utveckling globalt och i enskilda samarbetsländer. Erfarenheter och lärdomar arbetas successivt in i Sveriges utvecklingssamarbete.

Det är en utmaning att identifiera och förmedla de komplexa samband som finns mellan miljö, fattigdomsminskning och tillväxt. Det är ytterligare en utmaning att utifrån insikterna om dessa samband arbeta vidare för att integrera klimat och andra miljöfrågor i alla sektorer, även de som inte traditionellt agerar utifrån ett integrerat synsätt på fattigdomsminskning och miljö.

Miljöfrågorna har fått ett större utrymme i svenskt utvecklingssamarbete under perioden 2007–2009. Utvecklingssamarbetet genom Sida som gått till miljörelaterade insatser har ökat med cirka två procentenheter per år de tre senaste åren.

Klimatfrågan har på senare år fått större genomslag i Sveriges utvecklingssamarbete, mycket beroende på ett växande intresse i samarbetsländerna, som i sin tur stärkts av regeringens tematiska prioritering miljö och klimat. Av de 25 insatserna i avsnitt 2.3.2 har 80 procent beaktat klimatfrågorna. Det innebär att insatserna direkt eller indirekt bidrar till klimatanpassning eller utsläppsminskning.

Det finns ett antal exempel på insatser där effekter på kort och medellång sikt kan redovisas. Det handlar bland annat om minskade utsläpp, hantering av farligt avfall, nya institutioner, certifiering av skogsbestånd och förbättrad vattentillgång.

Flertalet insatsresultat som redovisas i denna skrivelse är dock på prestationsnivå. Exempelvis publikationer, rådgivning, utveckling av riktlinjer, utbildnings- och informationsinsatser, nya lagar och förordningar. Ett exempel där Sveriges stöd resulterat i goda förutsättningar för utvecklingseffekter på sikt är miljöförvaltningsstödet till Vietnam, där Sverige bidragit till att etablera nya miljömyndigheter och till att en ny lag om miljöskydd inklusive kemikaliehantering har antagits. Dessa prestationer bidrar till förutsättningar för de utvecklingseffekter som är målet med insatsen.

Många insatser har syftat till att integrera miljöfrågorna i andra sektorer samt öka det tvärsaktoriella samarbetet mellan ministerier. Exempel på det är den dialog om miljöfrågor som förs inom ramen för budgetstödet i Moçambique. För att underlätta genomslaget av miljöintegrering har Sverige genom utbildningsinsatser och utveckling av strategier hjälpt samarbetsländer att synliggöra miljö- och klimatdimensioner.

Svenskt stöd har i flera fall bidragit till att omsätta politiska prioriteringar i planer och program för förbättrad miljöövervakning och kontroll. I vissa fall har Sverige, utöver att ha gett stöd till översyn och utveckling av nationell miljöpolicy, även stärkt kapaciteten för kontroll och efterlevnad. Exempel på detta är »Environmental Programme Support« i Kenya där Sverige finansierat utbildning av inspektörer och skapat partnerskap med polisen för att öka efterlevnaden av miljöregler.

Samtidigt som det är svårt att på kort sikt fastställa att dessa prestationer gett effekter i form av en bättre hantering av miljöfrågorna, är ovan nämnda prestationsresultat indikationer på att svenskt bistånd bidrar till miljömässig hållbar utveckling.

Insatser i samarbete med det civila samhället har i flera fall resulterat i goda resultat, både lokalt och på nationell policynivå. I många fall har det även ökat möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande, exempelvis har den indiska påverkansorganisationen CSE (Centre for Science and Environment) framgångsrikt utnyttjat parlamentariska processer för förbättrad miljökvälité i Indien. Insatser av denna typ har också haft effekt i form av minskad mänsklig sårbarhet och fattigdomsreducering. Civila samhället kan utöva påverkan och bidra till att driva igenom beslut och aktionsplaner för en bättre miljö. Stödet till Tarun Bharat Sangh i Indien är ett exempel på detta. Genom att samla människor kring vattenfrågan, en nyckelresurs i ökenstaten Rajasthan, har de med små ekonomiska

bidrag lyckats åstadkomma en genomgripande förvandling och multidimensionell fattigdomsreduktion av hela samhällen. Säker tillgång till vatten även under flerårig torka och starkare social sammanhållning har både mångdubblat lantbruksavkastningen och fått flickor att gå i skolan istället för att bära vatten. Insatsen har också förändrat Rajasthans och Indiens politik i dessa frågor, exempelvis har bybornas självbestämmande över lokala naturresurser stärkts.

Utvecklingssamarbetet via Sida till multilaterala organisationer avseende miljö och klimat har dubblats i jämförelse med 2008. Denna typ av stöd kombineras ofta med en aktiv dialog. Dialogen har exempelvis bidragit till att Världsbankens stöd till förnybar energi ökat de senaste åren och att ekosanitetslösningar har kommersialiserats och blivit tillgängliga för fler människor i Sveriges samarbetsländer.

Det är svårt att göra en sammanfattad redovisning av resultat för det multilaterala stödet, t.ex. per organisation eller sektor, eftersom det handlar om ett stort antal aktörer med olika mandat. Organisationerna har också mycket varierande sätt att redovisa resultat. I flera fall finns det brister när det gäller systematiken i resultatredovisningen hos respektive organisation. Stärkt resultatstyrning och resultatredovisning är en genomgående viktig fråga i Sveriges dialog med de multilaterala utvecklingsorganisationerna. Syftet är såväl att stärka effektiviteten hos de multilaterala organisationerna som att få en tydlig redovisning av resultaten av organisationernas verksamhet. Dessa frågor tas upp löpande med alla multilaterala organisationer och är centrala svenska krav i påfyllnadsförhandlingar. Resultatorienteringen förbättras nu generellt i organisationerna men i de flesta fall gäller dessa för programmeringsperioder som ännu inte är avslutade.

En generell slutsats är att multilaterala organisationer är särskilt viktiga på miljö- och klimatområdet på grund av frågornas gränsöverskridande karaktär. Antalet multilaterala organisationer och fonder med uttalat miljösyfte har ökat, liksom de större utvecklingsorganisationernas insatser på miljö- och klimatområdet. Sverige har drivit och fått igenom tydliga krav på effektivisering och fokusering av verksamheten i de olika organisationerna vilket bidragit till att förbättra deras förutsättningar för att åstadkomma resultat.

Nedan följer ett antal lärdomar både vad gäller det svenska bilaterala och multilaterala biståndet inom miljö och klimat som särskilt förtjänar att lyftas fram.

- I utvecklingsländer är det ofta politiskt svårt att förebygga framtida miljöproblem genom att avstå från kortsiktiga vinster i närtid. Historiskt sett har miljö och klimatfrågor inte fått genomslag i nationella strategier för fattigdomsminskning men detta har stadigt förbättrats. Ett samarbetslands uttalade politiska prioritering inom miljö- och klimatområdet omsätts dock inte alltid i lagar, planer och budgetallokeringar. Sverige ska även fortsatt ha miljö- och klimatfrågor som en utgångspunkt för dialog och utvecklings-samarbete såväl bilateralt som multilateralt.
- Integrering av miljöfrågor i samtliga sektorer skapar bättre förutsättningar att åtgärda underliggande drivkrafter som leder till att miljöproblem uppstår. Strategiskt påverkansarbete och politisk dialog på hög nivå kan underlätta tvärssektoriell integrering av miljöfrågorna. Sverige avser att intensifiera arbetet med att integrera miljöfrågorna i samtliga sektorer.

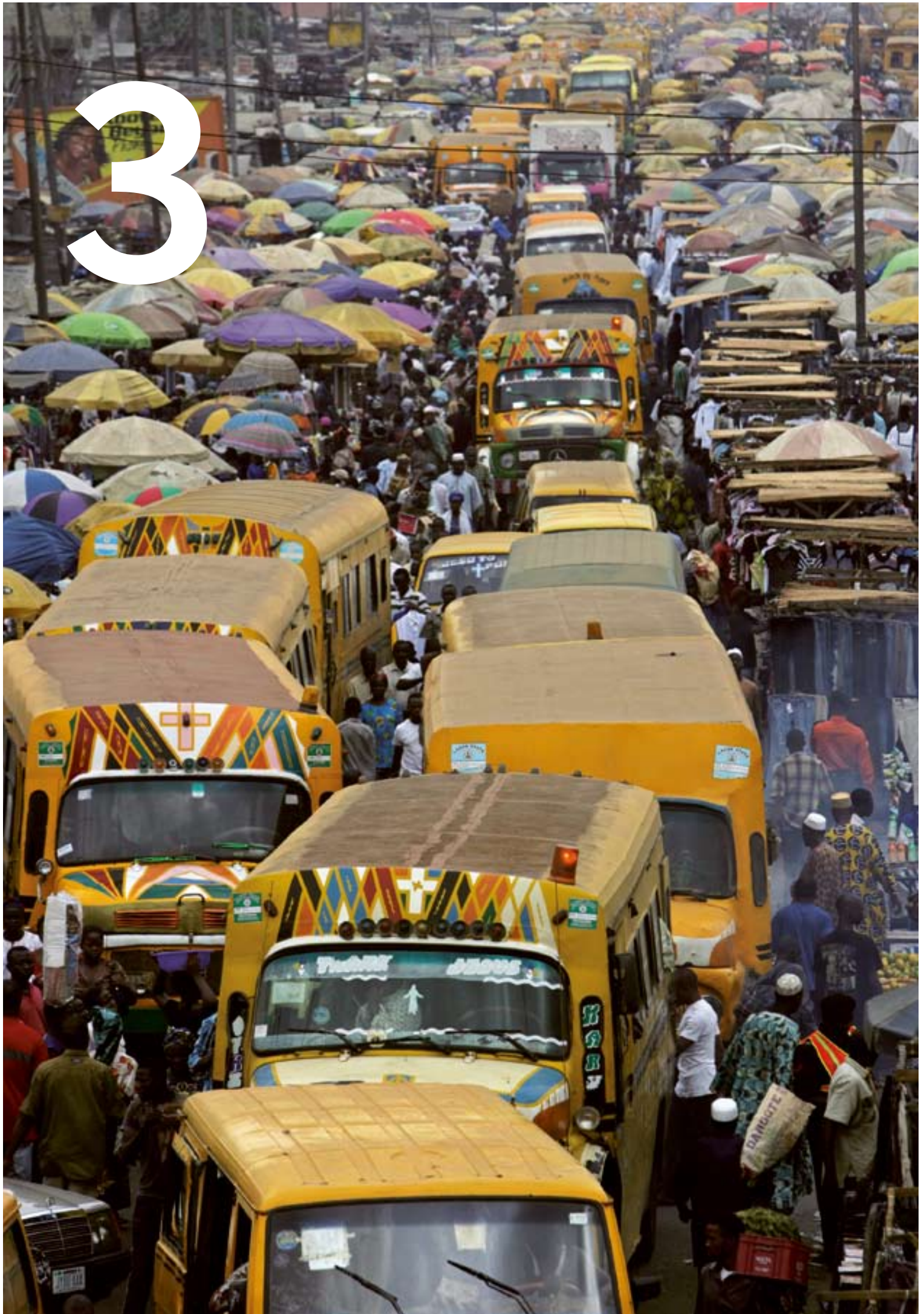
- Miljö- och klimatrelaterat utvecklingsarbete är ofta processer där de förväntade effekterna ligger långt fram i tiden. Utvecklingsfrågor inom området är ofta komplexa med många aktörer med skilda uppfattningar och intressen. Komplexiteten gör det svårt att finna entydiga indikatorer och skapa robusta och lätthanterliga uppföljningssystem. Bra uppföljningssystem med tydliga indikatorer och information om utgångsläget är viktigt för att uppnå hållbara resultat. Framförallt insatser för kapacitetsutveckling kräver långsiktighet, uthållighet, tydligt ägarskap och anpassningsförmåga till förändrade omständigheter. En lärdom är att Sverige även fortsättningsvis ska arbeta aktivt för att förbättra ländernas egna system för uppföljning.
- Det är ofta enklare att planera och budgetera för insatser med kort avtalslängd som fokuserar på ett begränsat område och som har ett tydligt avgränsat mål. Det är även ofta lättare att uppnå förväntade resultat för dessa insatser, vilket visar sig i skrivelsen. Insatser vars mål har varit att minska utsläpp till luft och vatten har ofta uppnått goda resultat med bestående effekter. I många fall kräver dock ett lyckat genomförande och goda resultat förutom att ett utvecklings- och miljöproblem identifieras, att kunskap om dess orsaker genereras, att förvaltningsstrukturer och incitamentsystem reformeras samt att tekniska förbättringar införs. Vilka delar Sverige väljer att stödja beror både på det lokala sammanhanget och på svenskt kunnande och erfarenheter. Generellt kan sägas att Sverige tenderar att röra sig bakåt i denna kedja i syfte att rätta till orsakerna snarare än att lindra symptomen. Möjligheten att påverka tenderar att öka ju tidigare i processen en insats sker, men samtidigt gör ett sådant förfarande det svårare att härleda och följa upp effekterna av insatsen. En lärdom är att för denna typ av insats är det ännu viktigare att noggrant planera och definiera tydliga mål för vad verksamheten som Sverige stödjer ska uppnå. Likaså behöver en löpande uppföljning planeras och eventuell information om utgångsläget samlas in.
- Samarbetsländers ägarskap och vilja att prioritera miljö- och klimatfrågor, är en förutsättning för att åstadkomma resultat. Flera utmaningar vad gäller samarbetsländernas ägarskap för miljö- och klimatbistånd kan noteras. Miljöproblem är ofta gränsöverskridande och därmed svåra att påverka för ett enskilt land. För att nå resultat krävs ofta en god regional samverkan och ett gemensamt ansvarstagande. Miljöfrågor bör dessutom ofta hanteras gemensamt inom flera sektorer samtidigt vilket kan göra det svårt att fastställa vilka institutioner och myndigheter i ett land som har huvudsakligt ansvar. Miljöfrågor är ofta lågt prioriterade i samarbetsländernas statsbudgetar, vilket innebär att det saknas nationella resurser för genomförande av miljöfrämjande åtgärder. Det är därför viktigt med en tydlig strategi för när och hur samarbetsparten ska ta det fulla ansvaret, inklusive finansiering, för en insats. Sverige ska verka för att öka samarbetsländers engagemang och ägarskap för miljö- och klimatfrågor. Det är en utmaning för svenskt bistånd att ge ett kraftfullt och resultatinriktat stöd utan att ta över samarbetspartnerns ägarskap.
- Ofta är det nödvändigt att öka kunskapen hos beslutsfattare och allmänhet om förhållandet mellan miljöproblem och fattigdom. Sveriges stöd till kapacitetsutveckling har haft stor betydelse i flera länder. Det har bland annat bidragit till sektorreformer, organisationsutveckling, ökad personalkompe-

tens, utveckling av strategier och ramverk samt stärkande av system för datainsamling och informationsutbyte. Sverige ger också stöd till kapacitetsutveckling på miljöområdet genom multilaterala organisationer så som GEF, UNEP, UNDP och utvecklingsbankerna. Förståelsen för olika miljöproblem är dock ojämn i många av Sveriges samarbetsländer och efterfrågan på miljöförbättrande åtgärder kan vara låg. Ofta saknas kapacitet för kontroll och efterlevnad av miljölagstiftning. En lärdom är att kapacitetsutveckling som bidrar till ökad kunskap om miljö- och klimatproblem, kan i sin tur bidra till strategiska budgetallokeringar och resultatorienterad verksamhet och är således en viktig del av miljö- och klimatbiståndet.

- Den stora ökningen av globala miljöinitiativ, genom ett flertal aktörer så som bilaterala och multilaterala organisationer, globala och/eller vertikala program och fonder har lett till en ökad fragmentering på miljöområdet. En stor del av det svenska miljö- och klimatbiståndet bedrivs fortfarande i projektform. En lärdom är att för att minska fragmenteringen och öka koordinering, effektivitet och nationellt ägarskap bör Sverige verka för att stödet genom programansatser ökas och att principerna för biståndseffektivitet även följs i multilaterala sammanhang i linje med den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete. Som en del av arbetet med att effektivisera det samlade internationella utvecklingssamarbetet bör Sverige driva på för ökad samverkan och samordning mellan olika multilaterala organisationer.
- Ett strategiskt dialog- och påverkansarbete, baserat på god kunskap om de lokala förhållandena i både budgetstödssammanhang och sektorarbetsgrupper är viktigt för att öka fokus på miljö- och klimatproblem. Sverige anses ofta ha kunskapsmässiga fördelar på miljöområdet i givargemensamma grupper och förväntas spela en stor roll. En lärdom är att påverkansarbete bör bedrivas både där det finns en stark direkt koppling till miljö- och klimatfrågor, exempelvis miljöförvaltning, energi och vatten, och i sektorer där aspekter av miljömässig hållbarhet traditionellt inte integreras som en utvecklingsfråga.
- Enskilda individer och grupper ska ha tillgång till information om den nationella miljö- och klimatpolitiken. Det ska vara möjligt att ta reda på vilka mål som finns, hur biståndet används och vilka resultat som uppnås. Det civila samhället och media har en viktig roll att öka efterfrågan på en ren och funktionell miljö, till exempel genom utbildningsinsatser. De har också en viktig roll i att sprida kunskap om miljö- och klimatförhållandena. Införandet av miljöindikatorer i ländernas system för uppföljning och statistik kan spela en viktig roll. Sverige avser verka för att stärka globala, regionala och nationella mekanismer för ansvarsutkrävande inom miljö- och klimatområdet. Sverige ska också verka för att samarbetsländers regeringar skapar förutsättningar för medborgare att delta, få tillgång till information och därmed kunna utkräva ansvar. Sverige ska dessutom fortsätta verka för att de program som stöds är förankrade i folkvalda församlingar och bland nyckelintressenter inom miljö- och klimatområdet.
- Det kommer i allt större utsträckning bli viktigt att se över och rapportera finansiella flöden till utvecklingsländer med koppling till klimatanpassning och utsläpps begränsningar, för att få en samlad bild över hur den samlade internationella finansieringen täcker de faktiska behoven. Det är därför viktigt

att klimatbistånd kännetecknas av transparens och öppenhet och att fler givare rapporterar om hur mycket de avsätter till klimatanpassning och utsläpps begränsningar. OECD-DAC har utvecklat ett system för att rapportera flöden av klimatbistånd, som bör utgöra en god grund för fortsatt arbete. Sverige är pådrivande för att EU och andra givare öppet ska redovisa vad de avsätter till klimatinsatser inom utvecklingssamarbetet.

3



Resultatbedömning av samarbetet med fyra samarbetsländer

Detta kapitel innehåller en resultatredovisning för fyra svenska samarbetsländer som under 2009 genomgått en resultatbedömning inför en ny strategiperiod. Samarbetsländerna är Burkina Faso, Mali, Georgien och Turkiet. Burkina Faso och Mali tillhör landkategori 1, långsiktigt programsamarbete, Georgien och Turkiet tillhör landkategori 3, reformsamarbete i Europa.

Av det totala svenska biståndet (inklusive humanitärt stöd samt stöd till enskilda organisationer och forskning) till länder för långsiktigt programsamarbete har 10 procent gått till Burkina Faso och Mali under 2009. För kategorin reformsamarbete i Europa har 13 procent av biståndet gått till Georgien och Turkiet.

Riksrevisionen har under 2009 granskat generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning (budgetstöd) som lämnats till Mali. Under de senaste åren har Riksrevisionen även granskat budgetstöd till andra länder. Riksrevisionen anser att Sidas ledning brister i styrningen och uppföljningen av budgetstödet hantering inom Sida. Riksrevisionen har lämnat rekommendationer till Sida för hur dessa brister kan åtgärdas. Regeringen har vidtagit åtgärder för att Sida ska komma till rätta med den kritik som Riksrevisionen har framfört, bl.a. genom uppdrag i regleringsbrev samt uppdrag till Ekonomistyrningsverket att förbättra och säkerställa den interna styrningen och kontrollen vid Sida. Regeringen avser även att förtydliga sin styrning av budgetstödet i de kommande nya riktlinjerna för samarbetsstrategier.

Burkina Faso och Mali

Sveriges utvecklingssamarbete med Mali och Burkina Faso påbörjades i slutet av 1990-talet. Mali och Burkina Faso ingår i Västafrikastrategin som ursprungligen omfattade åren 2004–2006 och därefter har förlängts att gälla till och med 2010. Nya samarbetsstrategier ska utarbetas för båda länderna under 2010.

Burkina Faso och Mali ligger strax söder om Sahara och tillhör de absolut fattigaste länderna i världen, plats 177 respektive plats 178 av 182 länder i en jämförelse som FN:s utvecklingsprogram (UNDP) gör varje år. Båda länderna präglas av mycket svåra klimatbetingelser.

Georgien och Turkiet

Georgien ingick i samarbetsstrategin för västra Kaukasien som omfattade perioden 2006–2009. I samband med landfokuseringen 2007 beslutades att

stödet till Armenien och Azerbajdzjan skulle fasas ut och att fokus på Georgien skulle öka. Samarbetsstrategin för Turkiet omfattade perioden 2005–2009. Regeringen fattade beslut om nya samarbetsstrategier för Georgien och Turkiet i början av 2010. De gamla strategierna för Georgien och Turkiet skrevs innan regeringen reviderade riktlinjerna för samarbetsstrategier. Målen i strategierna är därför mycket allmänt formulerade.



3.1 BURKINA FASO

3.1.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Burkina Faso under perioden 2004–2010 är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Det övergripande målet ska uppnås genom stöd till tre samarbetsområden:

1. Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt
2. Demokratisk samhällsstyrning och social utveckling
3. Hållbar utveckling av naturbrukssektorerna.

Enligt samarbetsstrategin ska de två första samarbetsområdena utgöra de volymmässigt största under strategiperioden. Särskild vikt ska läggas vid jämställdhet mellan könen samt kvinnors och flickors rättigheter. Programstöd, det vill säga budgetstöd eller sektorprogramstöd, bör användas givet att nödvändiga förutsättningar för dessa samarbetsformer föreligger. En förbättrad harmonisering och samordning samt ett fördjupat samarbete mellan givare ska eftersträvas.

Som framgår av tabell 3.1 har det svenska stödet till Burkina Faso under perioden 2004–2009 uppgått till sammanlagt cirka 800 miljoner kronor, varav stödet till forskning uppgått till 53 miljoner kronor. De volymmässigt största sektorerna är ekonomisk utveckling, där Sverige lämnat stöd till Burkina Fasos fattigdomsstrategi genom generellt budgetstöd om 360 miljoner kronor och social utveckling, där Sverige stött sektorprogrammen för utbildning och hälsa.

Utöver programstöd har det svenska stödet kanaliserats genom gemensamma givarfonder till förmån för insatser inom naturresurssektorn samt demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. En del av dessa medel har kanaliserats genom internationella enskilda organisationer och nationella motsvarigheter.

Det samlade biståndet till Burkina Faso har uppgått till cirka 12–15 procent av landets bruttonationalinkomst under perioden 2006–2008.

TABELL 3.1

Utvecklingssamarbetet med Burkina Faso, 2004–2009, fördelat på sektor

Tusen kronor

Sektor	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totalt
Hälsa	19 117	23 962	22 437	25 335	19 881	20 316	131 048
Utbildning	8 430	10 346	9 425	23 651	33 803	779	86 435
Forskning	7 332	14 344	5 497	7 013	7 344	11 594	53 124
Demokrati, MR och jämställdhet	9 417	9 118	9 959	9 638	8 233	33 511	79 875
Konflikt, fred och säkerhet	0	0	51	257	211	199	717
Humanitärt bistånd	-72	5	0	998	998	8 014	9 941
Hållbar samhällsbyggnad	141	2 093	4 410	9 031	8 919	6 179	30 772
Marknads- utveckling	6	9	34	106	126	105	386
Miljö	0	0	0	0	0	10 558	10 558
Jord- och skogsbruk	80	283	166	4 746	2 911	4 241	12 428
Budgetstöd för fattigdoms- bekämpning	40 000	50 000	50 000	60 000	70 000	90 000	360 000
Övrigt	3 673	4 183	5 733	6 592	2 155	1 453	23 789
Totalt	88 125	114 344	107 712	147 366	154 580	186 947	799 074

Följande redovisning innehåller resultat från ett urval representativa insatser inom respektive samarbetsområde.

3.1.2 Resultat

Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt

Inom samarbetsområdet *fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt* ska Sverige främja en stabil makroekonomisk utveckling och en ökad miljömässigt hållbar tillväxt som möjliggör genomförandet av Burkina Fasos strategi för tillväxt och fattigdomsminskning (PRSP) och kommer de fattigaste till del, framför allt fattiga kvinnor och flickor på landsbygden.

Sverige stödjer genomförandet av Burkina Fasos strategi för tillväxt och fattigdomsminskning (PRSP) genom generellt budgetstöd. Under strategiperioden har budgetstödet bidragit till verksamhet som gett vissa positiva resultat. I nedanstående tabell redovisas denna utveckling genom ett antal indikatorer som återfinns i PRSP.

TABELL 3.2
Utveckling i Burkina Faso, indikatorer från PRSP

Indikatorer	Nivå 2000/01	Utfall 2004	Utfall 2006	Utfall 2008	Mål 2008	Mål 2010
Andel fattiga	45,30 (1998)	44,60	42,10	42,80	42,70	38,60
Antal utbildade barnmorskor	–	504	456	697	–	–
Andel undernärda barn	–	9,20	8,40	10,87 (2007)	–	–
Andel vårdbehandlingar som uppfyller personalnormer	–	80,00	75,39	76,26	78,00	80,00
Andel förlossningar utförd av utbildad personal	–	35,00	42,90	61,50	57,00	60,00
Andel av urban befolkning som har tillgång till dricksvatten	–	–	63,00	78,00	78,00	82,00
Andel av urban befolkning som har tillgång till sanitet	–	–	15,00	19,00	17,00	22,00
Andel barn som börjar skolan	44,40	56,00	66,60	71,20	71,60	78,20
Andel flickor som börjar skolan	36,20	48,30	61,20	67,60	66,40	78,10
Andel barn som slutför grundskolan	27,20	28,80	36,40	51,20	43,90	51,30
Antal elever per lärare	52	52	54	53	53	52
Andel av befolkningen med tillgång till elektricitet						
<i>Globalt BFA</i>	–	–	16,50	19,90	21,00	27,00
<i>Landsbygd</i>	–	–	3,12	3,62	3,05	–

I texten som följer presenteras ett urval resultat som uppnåtts inom ramen för Burkina Fasos strategi för tillväxt och fattigdomsminskning.

- Den makroekonomiska politiken har varit sund trots upprejade externa chocker i ekonomin. Den ekonomiska tillväxten har varit positiv och legat på en stabil nivå om cirka 5 procent under perioden. Det kan jämföras med regeringens egen målsättning om en tillväxt på 7 procent, som också var målsättningen i den tidigare fattigdomsstrategin 2004–2006. Den kraftiga befolkningstillväxten på över 3 procent årligen innebär dock en svagare ekonomisk tillväxt per capita och ett ökat tryck på grundläggande samhälls-service då antalet barn som föds ökar i snabbare takt än utbyggnaden av social service.
- Andelen fattiga uppskattas ha minskat med dryga 4 procentenheter sedan 2003, men fortfarande beräknas över 40 procent av befolkningen ligga under fattigdomsstrecket. Det är inte troligt att målet att minska fattigdomen till mindre än 35 procent av befolkningen uppnås 2015 med nuvarande tillväxttakt. Burkina Fasos egen målsättning ligger något under de uppsatta millenniemålen. Landets mått på fattigdom understiger en US dollar om dagen, med hänsyn tagen till lokala matvanor. Samma mått har använts under strategiperioden, vilket möjliggör en jämförelse över tid.

- De statliga finansiella systemen har förbättrats.
- Andelen avsatta offentliga medel till sociala sektorer har ökat.
- Statens system för upphandling, kontroll och revision har förbättrats under perioden. Till exempel har andelen offentliga upphandlingar som utsätts för extern granskning ökat från 10 till 34 procent.
- Företagsklimatet har förbättrats. Landet har till exempel mer än halverat det antal dagar, från 36 till 14 dagar, som behövs för att avklara de formaliteter som krävs för att starta ett företag.
- Inom områdena vatten och sanitet har regeringen satsat på att bygga ut infrastrukturen, till exempel brunnar, dammar och latriner, både i städer och på landsbygden. Trots denna investering går utbyggnaden alltför långsamt i förhållande till de stora och ökande behov som finns och de ambitioner som regeringen uttryckt i sin fattigdomsstrategi. Det är därför inte troligt att millenniemålen för tillgång till dricksvatten uppnås i tid.

Demokratisk samhällsstyrning och social utveckling

Inom samarbetsområdet *demokratisk samhällsstyrning och social utveckling* stödjer Sverige en demokratisk och social utveckling som omfattar hela befolkningen i Burkina Faso, oavsett kön, ålder, etnicitet eller funktionshinder. Särskild uppmärksamhet ägnas flickors och kvinnors makt, säkerhet och möjligheter.

Sveriges generella budgetstöd samt sektorprogramstöd inom undervisningssektorn bedöms ha bidragit till att (tabell 3.2):

- Andelen barn som börjar grundskolan har ökat.
- Andelen barn som slutför grundskoleutbildning har ökat.
- Skillnaden mellan hur många pojkar och flickor som börjar i skolan har halverats.

Det är dock inte sannolikt att millenniemålen för universell grundskola kommer att uppnås till 2015, trots regeringens prioritering av undervisningsrelaterade utgifter. Kvaliteten på skolgången är mindre bra, bristen på utbildade lärare på landsbygden är en av anledningarna till detta. Även om antalet lärare ökar stadigt är det inte tillräckligt för att öka lärartätheten för landet i stort, särskilt i urbana områden där många elever samsas om få lärare och klassrum. Antalet grundskolor har ökat med 37 procent under perioden 2000–2007.

Sveriges generella budgetstöd samt sektorprogramstöd inom hälsosektorn bedöms ha bidragit till att:

- Antalet utbildade barnmorskor har ökat (tabell 3.2).
- Andelen förlossningar som genomförs med hjälp av barnmorska har ökat (tabell 3.2).
- Mödravården har under perioden delvis blivit gratis.
- Mödravården har förbättrats.
- Ekonomiska och personella resurser har nått ut till distrikt och regioner, sjukhus och enskilda organisationer.

Trots ett omfattande internationellt bistånd inom hälsosektorn har fortfarande fattiga begränsad tillgång till grundläggande sjuk- och hälsovård och det nationella hälsosystemet lider av underfinansiering. Detta gäller även målet att minska undernäringen hos barn där situationen inte har förbättrats nämnvärt

under perioden och drygt vart tionde barn beräknades lida av undernäring 2008. Det är inte sannolikt att millenniemålen för mödradödlighet och barnadödlighet kommer att uppnås i tid.

Sverige har tillsammans med andra givare gett finansiellt stöd till Ministeriet för mänskliga rättigheter genom en gemensam givarfond, stödet har bidragit till att:

- Ministeriet för mänskliga rättigheter har genomfört en verksamhetsplan i dess arbete med att främja de mänskliga rättigheterna.
- En särskild satsning görs för att få alla människor folkbokförda, vilket är en av flera förutsättningar för att de ska kunna hävda sina mänskliga rättigheter.
- Ministeriet har inom ramen för sin verksamhetsplan, aktivt verkat för att bland annat inrätta en självständig nationell kommission för mänskliga rättigheter, i enlighet med principerna i Parisdeklarationen.
- Ett lagförslag angående funktionshindrades rättigheter har antagits av regeringen, efter landets ratificering av konventionen för funktionshindrades rättigheter. Det är ännu inte klart när lagen kommer att läggas fram till parlamentet för godkännande.
- Parlamentet har gett sitt godkännande till ratificering av tilläggsprotokollet till tortyrkonventionen.
- Ministeriet driver frågan om att upphäva dödsstraffet i politisk motvind.

Sverige har genom projektstöd för långsiktig kapacitetsuppbyggnad inlett ett institutionellt samarbete mellan Statistiska centralbyrån (SCB) och dess motsvarighet i Burkina Faso. Stödet omfattar 28 miljoner konor under perioden 2008–2011. Stödet har bland annat bidragit till att:

- Det nationella statistiksystemet har satts i fokus och nu sker samordning av tidigare mycket disparata insatser från många olika givare.
- Sverige har samarbetat direkt med det nationella statistikorganet bland annat med kapacitetsbyggnad, vilket har genomförts med gott resultat.

I juli 2009 antog Burkina Fasos regering en jämställdhetspolicy som ska mynna ut i en särskild handlingsplan. Sverige har på flera sätt stöttat arbetet med att ta fram denna plan, bland annat genom projektstöd till organisationer inom det civila samhället som arbetar med jämställdhet. Sverige har genom den enskilda organisationen Diakonia stött det civila samhällets arbete för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Stödet har bland annat bidragit till att:

- Rådgivningskontor har öppnats runt om i landet.
- Ett antal rättsfall har anmälts, däribland 527 fall av tvångsäktenskap, 40 våldtäkter, fyra fall av incest och 50 fall av könsstympning.

Eftersom denna typ av övergrepp normalt tystas ner är dessa resultat en framgång.

Sverige har gett projektstöd till den enskilda organisationen REN-LAC (civilsambällesorganisation för bekämpning av korruption), stödet har bland annat bidragit till att:

- REN-LAC arbetat aktivt med att avslöja korruptionsfall och informera om korruption i Burkina Faso.
- I genomsnitt sju misstankar om korruption har hanterats per dag av REN-LAC.

- Flera grova fall av korruption har avslöjats och åtgärdats.
Regeringen refererar ofta till organisationens mätningar av korruption i sitt eget anti-korruptionsarbete.

För att stärka kvinnors inflytande har Sverige gett projektstöd till de demokrati-främjande organisationerna National Democratic Institute och Centre pour la Gouvernance Démocratique, stödet har bland annat bidragit till att:

- En lag har antagits som föreskriver kvotering (30 procent) vad gäller det minst representerade könet på röstlängder i allmänna val.
Lagen kommer att få genomslag i de kommande valen 2010.

Svenskt stöd till Ombudsmannaämbetet, juni 2008 till september 2009, har bidragit till en förstärkning av dess kapacitet, vilket bland annat bidragit till att:

- Antalet mottagna ärenden tredubblats 2009.
- Burkina Fasos ombudsman kunde med svensk finansiering delta i den nionde Ombudsmannakongressen i Stockholm där denna även utsågs till regional representant för Afrika i det Internationella Världsombudsmannaförbundet.

Hållbar utveckling av naturbrukssektorerna

Inom samarbetsområdet *hållbar utveckling av naturbrukssektorerna* ska Sverige stödja en miljömässigt hållbar ökad produktivitet inom naturbrukssektorn (hållbar samhällsbyggnad, miljö samt jord- och skogsbruk) och på så sätt bidra till att höja fattiga människors, särskilt kvinnors och flickors, inkomster och säkerhet.

Utvecklingssamarbetet inom naturbrukssektorn har fokuserat på att långsiktigt bygga nationell kapacitet inom såväl dricksvatten och sanitet, integrerad vattenresurshushållning som inom miljösektorn. Sverige har stött sektorn via givargemensamma fonder. Det sammanlagda stödet till området dricksvatten och sanitet uppgick till 30,7 miljoner kronor under perioden 2004–2009 (tabell 9.3), detta har bland annat bidragit till:

- Ett sektorprogram har utvecklats som fokuserar på dricksvatten och sanitet.
- En förbättrad dialog inom sektorn och en nationell strategi för sanitet har utarbetats.
- Ett förbättrat nationellt uppföljningssystem har utvecklats, vilket förväntas ge mer tillförlitlig statistik.

Tillgängliga uppgifter visar att tillgången till rent vatten ökade från 56 till 78 procent i städerna och från 52 till 55 procent på landsbygden mellan 2005 till 2008. Tillgången till sanitet i städerna ökade under samma period från 15 till 19 procent. Denna utveckling är ett samlat resultat av många givares stöd, inklusive Sveriges generella budgetstöd och stöd till institutionell förstärkning.

Sverige har tillsammans med Danmark sedan 2005 i en särskild insats stött det nationella programmet för integrerad vattenresurshushållning »PAGIRE«. Sveriges stöd till PAGIRE uppgick till 19,1 miljoner kronor under perioden 2005–2009 (del av sektor hållbar samhällsbyggnad). Detta samarbete har, i enlighet med uppställda mål, resulterat i:

- Ökad nationell medvetenhet och kapacitet om vattenhushållning.
- Utbildning av 20 kvinnliga vatteningenjörer.

- Ett nationellt informationssystem om tillgång till och användning av vatten.
- Den första vattenförvaltningen, »River basin agency«, för Nakambé flodens avrinningsområde samt 20 lokala vattenhushållnings-kommittéer har skapats.
- PAGIRE har tagit fram en ny lagstiftning för effektiv och hållbar vattenförvaltning inom avrinningsområden, som har antagits av parlamentet. Lagstiftningen har använts för att skapa organ för nationell samordning av vattenanvändning och för kvalitativ reglering av brunnar, fördämningar med mera.

Inom *miljö, jord- och skogsområdet* har Sveriges stöd i en särskild insats till miljöministeriet 2004–2009 resulterat i ett:

- Ökat nationellt ägande och långsiktig planering inom miljösektorn.
- Ett samlat sektorprogram för hela miljösektorn (inklusive skog, fauna, klimatanpassning och sophantering på landsbygden) har formulerats genom en bred process där samtliga intressenter i landet deltagit.
- Ett antal aktiviteter har inletts som förberedelse av sektorprogrammet, bland annat utbildning av miljöministeriets personal, förbättrad miljölagstiftning och ett arbete för att stärka uppföljningssystemen inom sektorn.

Sektorprogrammet planeras att genomföras från och med 2011.

Forskning, påverkan, biståndseffektivitet, multilateralt samarbete etc.

Sveriges stöd till kapacitetsutveckling till det nationella forskningsrådet och till två universitet inom forskning rörande naturresurser under perioden 2004–2009 har uppgått till drygt 53 miljoner kronor. Stödet har bland annat bidragit till:

- En generell förstärkning av institutioner.
- 22 inskrivna burkinska PhD studenter varav 15 utexaminerade till och med februari 2009 inom lokal skogsskötsel, husdjursskötsel och antropologi.

Sveriges påverkansarbete via dialog har huvudsakligen varit inriktat på anti-korruptionsfrågor, jämställdhet och biståndseffektivitet. I budgetstödsdialogen har korruptionsfrågan haft en given plats och Sverige har varit särskilt aktiv i frågor som rör extern och intern revision och kontroll samt allmänhetens insyn i statens användning av offentliga medel. Denna dialog har stött en utbyggnad och vidareutveckling av centrala institutioner och legitimerat resurstilldelning ur statsbudgeten till denna typ av verksamhet. Genom REN-LAC har Sverige också bidragit till en kritisk debatt om korruption.

Sveriges dialog om jämställdhet har fått genomslag i regeringens policy. Sveriges analys av jämställdheten i landet har varit ett viktigt underlag för landets nyligen antagna jämställdhetspolicy.

Sverige har varit en av de främsta drivkrafterna bakom reformer för att effektivisera biståndet i Burkina Faso. Sverige har konsekvent prioriterat arbets- och stödformer som innebär ett ökat nationellt ägarskap, användande av nationella system samt samordnad dialog och uppföljning med andra givare. Genom sitt exempel har Sverige bidragit till att nya stödformer utvecklats, till exempel sektorbudgetstöd inom vatten och sanitet och programstöd inom miljö.

Sverige har arbetat nära multilaterala organisationer och Europeiska kommissionen i Burkina Faso. Europeiska kommissionen är en viktig partner i arbetet för ökad biståndseffektivitet och den lokala representationen har tagit en aktiv och ledande roll i harmonisering och samordning av biståndet i landet. Internationella valutafondens konstruktiva närvaro i landet har bidragit till en öppen dialog om makroekonomi och ett gott informationsutbyte. Världsbanken har en omfattande verksamhet i landet och är aktiv inom de flesta prioriterade sektorerna. Fram till nyligen har samordningen med andra givare fungerat mindre bra, men under det senaste året har banken gjort en medveten ansträngning att delta i gemensamma samverkansformer och dialog.

En gemensam samordningsmekanism har under 2009 etablerats mellan bilaterala och multilaterala givare under ledning av en troika. FN deltar som medlem i troikan och förhoppningen är att biståndet och givardialogen ska bli mer effektivt och samstämmigt i framtiden under ledning av Burkina Fasos regering.

3.1.3 Bedömning

Sverige har lämnat bistånd till Burkina Faso i drygt tio år. Det övergripande målet för nu gällande samarbetsstrategi 2004–2010, att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, är ett mål som enligt Sidas bedömning är svårt att uppnå på den relativt korta tidsperiod som samarbetet pågått, i synnerhet om man beaktar landets djupa fattigdom och de betydande kapacitetsbrister som finns på alla nivåer.

Inom ramen för strategins tre samarbetsområden har dock vissa framsteg gjorts med hjälp av det svenska stödet som på sikt kan bidra till förbättrade levnadsvillkor för fattiga människor. Burkina Faso bedriver en ansvarsfull ekonomisk politik och har genomfört sin fattigdomsstrategi relativt väl under strategiperioden.

Sverige har i enlighet med det första samarbetsområdet stött Burkina Fasos arbete med att stärka förvaltningens kapacitet att genomföra en sund politik för fattigdomsbekämpning. Utvecklingen inom vissa delområden går i rätt riktning. Biståndet spelar sannolikt en viktig roll även om fattigdomsnivåerna är fortsatt höga och förbättringen av de fattigas levnadsvillkor går alltför långsamt. Beträffande budgetstödet kan bland annat noteras att skatteuppbörden förbättrats, prioriterade sektorer har fått sin andel av statsbudgeten och mer pengar har fördelats till kommunerna.

Goda resultat har kunnat noteras inom det andra samarbetsområdet demokratisk samhällsstyrning och social utveckling, där nyckelindikatorer visar på positiva trender. Till exempel minskad mödra- och barnadödlighet och att fler barn än tidigare börjar i skolan. Ännu är Burkina Faso dock långt ifrån att uppnå millenniemålet.

Inom demokrati och mänskliga rättigheter har bland annat Sveriges stöd för långsiktig kapacitetsuppbyggnad till statistikområdet fungerat mycket bra. Sveriges stöd har varit och är strategiskt, försörjning av pålitlig statistik är en förutsättning för mätning av resultat och bedömning av utveckling. Den lag som antagits och föreskriver kvotering (30 procent) vad gäller det minst representerade könet på röstlängder i allmänna val, exemplifierar hur svenskt

påverkansarbete och stöd till enskilda organisationer nått uppsatta mål.

Inom det tredje samarbetsområdet naturbrukssektorn är målsättningen att stötta uthålligt nyttjande av naturresurser. Här är det möjligt att följa upp resultat i form av lyckade processer inom vatten och skog där fokus legat på att stärka Burkina Fasos ägarskap samt kvinnors och flickors deltagande. De vunna fördelarna med ett uttalat lokalt ägarskap av processerna kan delvis sägas ha skett på bekostnad av utvecklingstakten inom de program som Sverige stödjer.

Inom det bilaterala forskningssamarbetet har forskarstuderande slutfört sina studier och doktorerat enligt uppsatta mål. Målet att stötta skapandet av en oberoende forskningsfond har inte nåtts. De utbildade doktorerna verkar nu i sina ordinarie forskningsmiljöer som indirekt stärkts och målen har delvis uppfyllts.

Den relativt blygsamma fattigdomsminskningen under strategiperioden kan delvis förklaras av den utsatta situation som landet befinner sig i. Ekonomin är ytterst sårbar och känslig för extern påverkan från omvärlden (avsaknad av hamn, svårt klimat, stor andel av befolkningen som försörjer sig av traditionellt jordbruk etc.), periodvis dåliga skördar och låga internationella priser har begränsat bomullens potential som motor i ekonomin.

Strategiperioden har präglats av upprepade kriser som minskat intäkterna för staten och för inhemska företag samt ökat priserna för viktig import och höjt vardagsutgifterna för vanliga människor. De höjda priserna på livsmedel och olja drabbade Burkina Faso hårt under 2008–2009 och särskilt de fattiga. Dessa faktorer har begränsat landets utvecklingsmöjligheter och de fattigas möjlighet att förbättra sina levnadsvillkor. Därutöver råder allvarlig kapacitetsbrist på de flesta nivåer i landets administration, vilket särskilt är en utmaning för den pågående decentraliseringen till kommuner och regioner som syftar till att öka närheten mellan beslutsfattare och befolkning.

Enligt den bedömning som gjorts i den externa resultatanalysen har de strategiska valen av metoder och former med fokus på givarharmonisering förblivit relevanta och även av stort intresse för de nationella parterna. Det framgår av analysen att Sveriges stöd via generellt budgetstöd bidragit till minskad fattigdom, ökad effektivitet i offentlig förvaltning och ökad tillgång till social service.



3.2 MALI

3.2.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Mali under perioden 2004–2010 är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Det övergripande målet ska uppnås genom stöd till tre samarbetsområden:

1. Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt
2. Demokratisk samhällsstyrning och social utveckling
3. Hållbar utveckling av naturbrukssektorerna

Enligt samarbetsstrategin ska de två första samarbetsområdena utgöra de volymmässigt största områdena under strategiperioden. Särskild vikt ska läggas

vid jämställdhet mellan könen samt kvinnors och flickors rättigheter. Programstöd, det vill säga budgetstöd och/eller sektorprogramstöd, bör användas givet att nödvändiga förutsättningar för dessa samarbetsformer föreligger. En förbättrad harmonisering och samordning samt ett fördjupat samarbete mellan givare ska eftersträvas.

Som framgår av tabell 3.3 har det svenska stödet till Mali under perioden 2004–2009 uppgått till sammanlagt 1 miljard kronor. De volymmässigt största sektorerna är ekonomisk utveckling, där Sverige lämnat stöd till Malis fattigdomsstrategi genom generellt budgetstöd om 490 miljoner kronor och social utveckling, där Sverige stött sektorprogram för utbildning och hälsa. Stödet till utbildning utgör sedan 2009 del av budgetstödet.

Det svenska stödet till demokratisk samhällsstyrning har främst kanaliserats genom Unicef och internationella enskilda organisationer. Sverige har även lämnat strategiskt projektstöd för riktad kapacitetsuppbyggnad inom statsförvaltningen genom ett institutionellt samarbete med Statistiska centralbyrån (SCB) och dess motsvarighet i Mali.

Stödet till naturbrukssektorerna (hållbar samhällsbyggnad, miljö samt jord- och skogsbruk) har successivt ökat i betydelse under strategiperioden och har lämnats i form av projektstöd för decentraliserad skogsförvaltning och hus-hållsenergi samt för integrerad vattenresursförvaltning.

Det samlade biståndet till Mali har uppgått till cirka 11–15 procent av landets bruttonationalinkomst under perioden 2006–2008.

TABELL 3.3
Utvecklingssamarbetet med Mali, 2004–2009, fördelat på sektor

Tusen kronor

Sektor	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totalt
Hälsa	121	35 237	35 451	35 454	45 496	35 225	186 984
Utbildning	42 572	40 405	50 641	50 760	50 766	455	235 599
Demokrati, MR och jämställdhet	11 192	10 522	15 462	10 504	15 577	25 620	88 877
Konflikt, fred och säkerhet	46	46	150	257	236	111	847
Humanitärt bistånd	-105	1 288	-143	0	0	0	1 040
Hållbar samhällsbyggnad	812	658	903	636	1 043	1 696	5 748
Marknadsutveckling	1 509	49	51	95	138	4 047	5 890
Miljö	0	0	0	0	0	7 465	7 465
Jord- och skogsbruk	289	299	189	391	740	13 424	15 332
Budgetstöd för fattig- domsbekämpning	50 002	70 000	80 000	80 000	80 000	130 000	490 002
Övrigt	3 928	4 963	5 699	3 111	974	2 295	20 970
Totalt	110 366	163 467	188 404	181 208	194 970	220 340	1 058 754

Följande redovisning innehåller resultat från ett urval representativa insatser inom respektive samarbetsområde.

3.2.2 Resultat

Fattigdomsinriktad hållbar tillväxt

Inom samarbetsområdet *fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt* ska Sverige främja en stabil makroekonomisk utveckling och en ökad miljömässigt hållbar tillväxt som möjliggör genomförandet av Malis strategi för tillväxt och fattigdomsminskning (PRSP) och som innebär en välfärdsförbättring för de fattigaste, framförallt fattiga kvinnor och flickor på landsbygden.

Sverige bidrar till genomförandet av Malis strategi för tillväxt och fattigdomsminskning (PRSP) genom generellt budgetstöd. Under strategiperioden har budgetstödet bidragit till verksamhet som gett en del positiva resultat. I nedanstående tabell redovisas denna utveckling genom ett antal indikatorer som återfinns i PRSP.

TABELL 3.4
Utveckling i Mali, indikatorer från PRSP

Indikatorer	Nivå 2001	Utfall 2006	Utfall 2008	Mål 2008	Mål 2015
Andel gravida som får prenatal konsultation	–	75,0	85,0	79,0	80,0
Barnadödlighet (under fem års ålder) per 1000	229,0	191,0	–	–	–
Mödradödlighet per 100 000	582,0	464,0	–	–	–
Andel kronisk undernäring hos barn under fem år	38,0	34,0	–	–	–
Andel förlossningar utförd av utbildad personal	–	55,0	61,0	56,0	65,0
HIV-prevalens i åldern 15–49 år	1,7 (2004)	1,3		1,3 (2011)	
Antal besök vid en vårdinrättning, per person/år	0,23 (2003)	0,26	0,29	0,5 (2005)	
Andel av befolkning som har tillgång till dricksvatten		67,4	71,7	70,3	80,4
Andel barn som börjar skolan		75,0	80,0	80,0	91,0
Andel barn som börjar skolan <i>flickor</i>		65,1	70,7		
<i>pojkar</i>		85,1	89,5		
Andel barn som slutför grundskolan		48,5	53,3	56,4	82,5
Andel av befolkningen med tillgång till elektricitet		16,9	25,4	23,4	64,6
Antal dagar för att starta ett företag		41,0	25,0		

I texten som följer presenteras ett urval resultat som uppnåtts inom ramen för Malis strategi för tillväxt och fattigdomsminskning.

- Den ekonomiska utvecklingen har varit relativt stark med en tillväxt på cirka 5 procent per år. Tillväxten har dock inte nått upp till målsättningen i PRSP om 7 procent. Mali har fört en sund makroekonomisk politik och har

långsamt genomfört strukturella reformer i enlighet med målen för landets program med Internationella valutafonden.

- Trots en relativt god tillväxt har fattigdomen inte minskat lika mycket som förväntat. Enligt regeringens beräkningar har andelen fattiga minskat från 68 procent 2001 till 64 procent 2006, vilket är långt ifrån målsättningen om en minskning till 47,5 procent 2006. En förklaring till detta är den höga befolkningstillväxten i kombination med otillräcklig ekonomisk tillväxt och bristande tillgång till grundläggande samhällstjänster. Trots detta visar flera socioekonomiska indikatorer, såsom mödra- och barnadödlighet på en viss förbättring, vilket illustreras i tabell 3.4.
- Infrastrukturen har förbättrats något under strategiperioden och vägunderhåll har gjorts på drygt 3 600 km väg 2008.
- Befolkningens tillgång till dricksvatten och elektricitet har ökat, men ligger ändå under de målsättningar som satts upp i PRSP, främst gäller detta tillgången till elektricitet.
- Affärsklimatet har förbättrats, enligt Världsbankens »doing business« index. Till exempel har den tid som krävs för att starta ett företag minskat från 41 till 15 dagar mellan 2006 och 2009.

Förutsättningarna för att genomföra fattigdomsstrategin och uppnå välfärdsförbättringar för de fattigaste är kopplade till såväl politikens inriktning som kvaliteten i de statliga finansiella systemen. För att förbättra systemen har det svenska budgetstödet bidragit till.

- Utveckling av ett reformprogram för offentlig finansiell styrning.
- Framsteg när det gäller det maliska upphandlingsramverket.
- En ny upphandlingslagstiftning som antogs 2008 och en tillsynsmyndighet som inrättades 2009.

En nyligen gjord utvärdering av programmet konstaterar dock att genomförandet går långsamt, komplexiteten i reformerna och de begränsade tekniska, finansiella och personella resurser som finns tillgängliga påverkar reformtakten.

I budgetstödsdialogen har Sverige bland annat lyft fram kampen mot korrup­tion, vikten av stärkta offentliga finansiella system, transparens och ansvar­utkrävande samt kvinnors och flickors rättigheter. Som ett led i förbered­elserna för en nationell konferens mot korrup­tion, arrangerade Sverige en veckas besök i Mali av Norad:s antikorrup­tionsexpert, som medverkade i media, debatter med civila samhället och i parlamentet samt konsulterade ministrar och representanter för rättsväsendet.

Demokratisk samhällsstyrning och social utveckling

Inom samarbetsområdet demokratisk samhällsstyrning och social utveckling ska Sverige stödja en demokratisk och social utveckling som omfattar hela den maliska befolkningen, oavsett kön, ålder, etnicitet eller funktionshinder. Särskild uppmärksamhet ska ges flickors och kvinnors makt, säkerhet och möjligheter.

Det svenska stödet i form av såväl budgetstöd som sektorprogramstöd till utbildning har bidragit till att utbildningssektorns andel av statsbudgeten ökat. Denna andel uppgår nu till drygt 17 procent. Stödet har bland annat bidragit till att:

- Antalet barn, både pojkar och flickor, som går i skolan har ökat kraftigt (tabell 3.4).

Den snabba befolkningsökningen sätter dock utbildningssystemet under stor press. Det är brist på lärare, särskilt på landsbygden och antal elever per lärare är högt (1:68) trots att eleverna ofta går i skift. Otillräckliga resurser gör att kvaliteten på utbildningen har brister. Indikatorer på detta är till exempel få utbildade lärare, otillräcklig tillgång på läromedel och låg andel elever som avslutar sin skolgång. En undersökning visar att endast 49 procent av eleverna klarar uppsatta mål i läskunnighet. Motsvarande siffra för matematik efter två års skolgång är 41 procent.

Det svenska stödet via budgetstöd samt sektorprogramstöd till hälsosektorn har även bidragit till att resurserna i sektorn ökat. Stödet har bland annat bidragit till att (tabell 3.4):

- Mödradödligheten har minskat.
- Dödligheten bland barn under fem år har minskat, bland annat tack vare ökad vaccinering.
- Kronisk undernäring bland barn under fem år har minskat från 38 procent (2001) till 34 procent (2006), trots dessa framsteg dör ungefär vart femte barn i Mali före fem års ålder.
- Tillgången till sjukvård har ökat.

Trots detta har inte antalet människor som konsulterar vården ökat i motsvarande mån. Det kan förklaras av att avgifter tas ut i samband med vård och att den genomsnittliga kostnaden per recept har ökat.

Nyckeldata för uppföljning av PRSP tas fram av Mali, men det statistiska systemet som helhet är fortfarande svagt. För att förstärka resultatuppföljningen har det svenska budgetstödet kompletterats med en särskild insats i form av långsiktigt stöd till kapacitetsuppbyggnad av statistiksystemet genom ett systemsamarbete mellan SCB och den maliska statistikmyndigheten INSTAT. Sverige har en ledande roll i att koordinera givarländerna inom statistikområdet. Stödet omfattar cirka 30 miljoner kronor under perioden 2009–2011. Målet är att stärka INSTAT:s förmåga att producera och sprida tillförlitlig statistik. Stödet har bland annat bidragit till:

- En första givarsamordnad sektorgenomgång av statistiksystemet.
- Genomförandet av en fattigdomsundersökning.
- Genomförandet av en folkräkning 2009.

Sverige har även stött internationella och lokala enskilda organisationer för att bidra till demokratisk samhällsstyrning och konflikthantering på lokal nivå. Stöd till enskilda organisationer (programmet LDG, Local Democratic Governance) har bland annat bidragit till att:

- Öka antalet kvinnliga kandidater till valbara poster i lokalvalen från 120 till 754 genom ett projekt i tre regioner.

Sverige har även stött Unicefs program till skydd av barn med 18 miljoner kronor under åren 2005–2009. Målet är att långsiktigt främja uppbyggnaden av institutioner och kapacitet för att skydda barn och tillvarata deras rättigheter.

Unicef har analyserat vilka faktorer som kan öka folkbokföringen av barn, som är en av flera viktiga förutsättningar för att kunna hävda barnens medborgerliga rättigheter. Sveriges stöd via Unicef har bland annat bidragit till att:

- 1 373 nya center för folkbokföring har öppnats, eftersom bristen på sådana center identifierats som ett hinder för folkbokföring.

Unicef har bedrivit opinionsbildning mot kvinnlig omskärelse, barnäktenskap och mot handel med barn. Andelen vuxna kvinnor som könsstympats i Mali har visserligen minskat från 92 procent 2001 till 85 procent 2006, men könsstympning är fortfarande ett mycket utbrett fenomen. Stödet har bland annat bidragit till att:

- Regeringen har tagit fram utbildningsmaterial.
- Regeringen har utarbetat en nationell handlingsplan mot kvinnlig könsstympning 2008–2012.
- Regeringen har inrättat 48 lokala kommittéer för att genomföra handlingsplanen.

Hållbar utveckling av naturbrukssektorerna

Inom samarbetsområdet *hållbar utveckling av naturbrukssektorerna* ska Sverige stödja en miljömässigt hållbar ökad produktivitet inom naturbrukssektorerna och på så sätt bidra till att höja fattiga människors, särskilt kvinnors och flickors, inkomster och säkerhet. Sveriges utvecklingssamarbete med Mali inom detta område är inriktat på skog (projektstöd till GEDEFOR), vatten och sanitet (PROSEA) samt naturresursförvaltning. Avtal har ingåtts under 2009 för PROSEA och GEDEFOR varför inga resultat redovisas här.

Sverige har i samarbete med Nederländerna och International Union for Conservation of Nature (IUCN) bedrivit ett projekt under perioden 2004–2009 (naturresursförvaltning). Målet med projektet har varit att återplantera skog samt att bistå den lokala befolkningen med att ställa om sin produktion för att främja hållbar utveckling. Sveriges stöd uppgick till 6,2 miljoner kronor under perioden (del av sektor jord- och skogsbruk). Målen har uppnåtts och stödet har bland annat bidragit till att:

- Fem hektar köksträdgårdar har anlagts.
- Sex hektar byplanteringar har anlagts.
- 531 hektar förstörd skog har återplanterats.
- Jordbruksproduktionen har ökat genom att cirka 200 hektar degraderad åkermark har rehabiliterats.
- Omkring 850 kvinnor har fått tillgång till finansiella och rådgivande tjänster.
- Både samhällets och familjers välfärd har ökat genom att projektet har arbetat på bynivå, där invånarna själva har valt att investera sina resurser i hållbara och mer produktiva aktiviteter.

Biståndseffektivitet

Under strategiperioden har Sverige aktivt verkat för att genomföra Parisdeklarationen för biståndseffektivitet och EU:s uppförandekod. Andelen svenskt stöd som använder Malis finansiella system uppgick 2009 till 95 procent. Sverige har aktivt bidragit till gemensamma uppföljningar och att en institutionell

mekanism för givarkoordinering kommit till stånd. Genom arbetet med statistik och det strategiska projektet om långsiktig kapacitetsuppbyggnad inom statistikområdet har Sverige bidragit till att Europeiska kommissionen, Unicef och Världsbanken alltmer koordinerat sina insatser på statistikområdet.

3.2.3 Bedömning

Sverige har bedrivit utvecklingssamarbete med Mali i drygt tio år. Det övergripande målet för nu gällande samarbetsstrategi 2004–2010, att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, är ett mål som enligt Sidas bedömning är svårt att uppnå på den relativt korta tidsperiod som samarbetet pågått, i synnerhet om man beaktar landets djupa fattigdom och den kapacitetsbrist som finns på alla nivåer.

Inom ramen för strategins tre samarbetsområden har dock vissa framsteg gjorts med hjälp av det svenska stödet via budgetstöd, sektorprogramstöd till hälsa och utbildning och projektstöd inom ramen för demokratisk samhällsstyrning (enskilda organisationer, Unicef samt institutionellt kapacitetsstöd) som på lite längre sikt kan bidra till förbättrade levnadsvillkor för fattiga människor. Mali bedriver en ansvarsfull ekonomisk politik och har genomfört landets fattigdomsstrategi relativt väl under strategiperioden.

I termer av inkomstfattigdom har resultaten under strategiperioden dock varit tämligen blygsamma, även om en viss minskning av fattigdomen har skett. Det förklaras bland annat av att tillväxten, som främst skett inom gruvsektorn, inte har nått de fattiga. Inom jordbrukssektorn, inom vilken över 70 procent av befolkningen försörjer sig, har den ekonomiska tillväxten knappt kunnat hålla jämna steg med den demografiska tillväxten. Den beräknas uppgå till 3,6 procent 1998–2009 och innebär att befolkningen fördubblas på 20 år. Landsbygdsbefolkningens inkomster har därför stagnerat. Den kraftiga folkökningen sätter även hårt tryck på samhällstjänster, skola, vård, vatten, sanitet, vägar etc. Det innebär att regeringens och givarnas stora insatser inom dessa sektorer, inklusive det svenska stödet, inte räckt till för att väsentligt förbättra befolkningens levnadsförhållanden och därmed bidra till välfärdsförbättring för de mest utsatta och fattiga.

Den institutionella kapaciteten är mycket svag i Mali. Inom ramen för budgetstödet har Sverige därför verkat för att stärka Malis kapacitet genom att förbättra de offentliga finansiella systemen. Detta är ett långsiktigt arbete i syfte att effektivisera och öppna upp statens verksamhet, så att den kan erbjuda medborgarna bättre tjänster, öka transparensen och göra det lättare att nå de fattiga. Den svaga institutionella kapaciteten gör dock att framstegen inom dessa områden går långsamt, vilket är tydligt inom det stora och komplexa arbetet inom ramen för reformprogrammet för offentlig finansiell styrning (PAGAM/GFP). Framsteg på detta område är dock avgörande för att bekämpa korruptionen som annars utgör ett av de främsta hindren för utveckling och fattigdomsminskning.

Goda resultat har framförallt kunnat noteras inom demokratisk samhällsstyrning och social utveckling, där nyckelindikatorer som mödra- och barnadödlighet pekar i rätt riktning och fler barn än tidigare börjar i skolan (tabell 3.4). Inom demokrati och mänskliga rättigheter har Sveriges stöd till statistikområdet,

via projektet om långsiktig kapacitetsuppbyggnad, varit strategiskt. Som ett resultat av den svenska insatsen har det nationella statistiksystemet satts i fokus och nu sker samordning av tidigare mycket disparata insatser från många olika givare. Försörjning av pålitlig statistik är en förutsättning för att kunna mäta resultat och bedöma utvecklingen varför Sveriges stöd har varit och är strategiskt viktigt.

Trots att formella strukturer för demokrati infördes för drygt tio år sedan har fattiga människor svårt att delta i demokratiska politiska processer, bland annat på grund av att läskunnigheten är mycket låg (cirka 30 procent). Fattiga kvinnor och män saknar ofta kunskap om sina rättigheter liksom inflytande över sin situation. Det är svårt att säga i vilken utsträckning Sveriges stöd till arbetet för mänskliga rättigheter, via stödet till enskilda organisationer (LDG) och stödet via Unicef för barns rättigheter, har gett resultat.

Sida hade även som målsättning att hitta former för att stödja civilsamhället i dess oberoende roll som ansvarsutkrävare. Här återstår dock en del arbete vad gäller både att hitta effektiva former för stöd och att bygga kapacitet och styrka hos civilsamhällets organisationer att genomföra sin granskande roll. Arbetet inom det civila samhället och även till viss del inom naturresursområdet, har skapat möjligheter för ökat demokratiskt deltagande och för människor att ta makten över sin situation. Detta är ett viktigt arbete för att på lång sikt stärka demokratin och respekten för mänskliga rättigheter i Mali.

Inom naturresurssektorn har målet varit att stödja uthålligt nyttjande av naturresurser. Genom de två initiativen inom vattensektorn (PROSEA) och skogssektorn (GEDEFOR), har en god grund lagts för att uppnå strategins relativt långsiktiga målsättning. Inom den senare har Sverige tagit initiativet till att spela en samordnande roll och har fört fram de nationella prioriteringarna och uppmuntrat ministeriet att ta ledningen. Inom vattensektorn har samarbetet med Danmark varit till draghjälp för Sverige. Även här har Sverige en strategisk roll när det gäller att uppmuntra och driva Malis egna prioriteringar och verka för nationellt ägarskap. Sverige arbetar mot att stöden ska omvandlas till sektorprogramstöd.

Enligt bedömningen i den externa resultatanalysen har Sveriges stöd till Mali varit relevant under strategiperioden i förhållande till uppsatta mål. Resultatet av biståndet har varit blandat och effektiviteten lägre än förväntat, vilket bland annat förklaras av den korta tid som samarbetet pågått samt av låg genomförandekapacitet hos samarbetspartnern.

3.3 GEORGIEN

3.3.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

Det *övergripande målet* för det svenska utvecklingssamarbetet med Georgien under perioden 2006–2009 har varit att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Samarbetet har bedrivits inom framförallt två samarbetsområden:



1. Stärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter
2. Främja hållbar ekonomisk utveckling

Det svenska stödet till Georgien under strategiperioden har uppgått till sammanlagt 377 miljoner kronor. Det utbetalade stödet per år har under perioden ökat från 68 miljoner kronor 2006 till 103 miljoner kronor 2009. Den volymmässigt största sektorn under perioden har varit stödet till demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Under 2009 utbetalades drygt 80 miljoner kronor till insatser inom denna sektor (se tabell 3.5). EU, som är den största givaren till Georgien, allokerade under perioden 2007–2010 i genomsnitt 30 miljoner euro per år, genom European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). Erfarenheterna av genomförandet av ENPI och inriktningen av detta stöd har varit betydelsefullt vid utformningen av det svenska bilaterala stödet till Georgien, som bl.a. ska komplettera ENPI.

Det samlade biståndet till Georgien har uppgått till cirka 5–7 procent av landets bruttonationalinkomst under perioden 2006–2008.

TABELL 3.5
Utvecklingssamarbetet med Georgien, 2006–2009, fördelat på sektor

Tusen kronor

Sektor	2006	2007	2008	2009	Totalt
Hälsa	492	418	21	31	963
Utbildning	168	0	64	193	425
Demokrati, MR och jämställdhet	33 899	26 752	40 103	80 730	181 485
Konflikt, fred och säkerhet	894	7 006	915	157	8 973
Humanitärt bistånd	990	2 040	22 535	9 550	35 115
Hållbar samhällsbyggnad	20 000	14 250	6 600	0	40 850
Marknadsutveckling	-2	0	26	72	96
Miljö	0	0	50 000	0	50 000
Jord- och skogsbruk	10 397	17 348	14 993	12 251	54 990
Övrigt	1 158	3 035	0	64	4 257
Totalt	67 996	70 850	135 258	103 049	377 153

Följande redovisning innehåller resultatet från 14 insatser, varav nio är pågående. Urvalet omfattar inte det humanitära biståndet utan har valts för att ge en så representativ bild som möjligt av det bistånd som styrs av samarbetsstrategin. Tyngdpunkten ligger på pågående insatser där det har varit möjligt att bedöma hittillsvarande resultat. Nyligen påbörjade insatser ingår därmed inte i redovisningen. Den 31 december 2009 finansierade Sida 20 pågående insatser i Georgien.

3.3.2 Resultat

Stärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter

Målen för samarbetsområdet demokrati och mänskliga rättigheter är:

- *stärkt kapacitet hos offentliga institutioner för demokratisk och effektiv samhällsstyrning*
- *ökad respekt för de mänskliga rättigheterna.*

Inom *demokratiområdet* stödjer Sverige ett samarbete mellan National Agency for Public Registry (NARP), Lantmäteriverket och tidigare Swedsurvey. Sveriges bidrag till den pågående fasen förväntas uppgå till cirka 24 miljoner kronor, insatsen pågår fram till slutet av 2011. Målet med samarbetet är att bidra till att skapa en fungerande egendomsmarknad samt förbättra servicen för medborgarna ute i regionerna. Detta har uppnåtts genom att:

- One-stop-shops har etablerats, där medborgarna kan genomföra en fullständig egendomstransaktion, vilket tidigare var en både tidskrävande och kostsam process med ett flertal inblandade institutioner.

I Georgien genomförs årligen cirka 300 000 egendomstransaktioner. Det finns således en stor besparingspotential med en effektivare hantering. Enligt Sidas bedömning är kostnadseffektiviteten i insatsen hög, givet att transaktionstiden kortats väsentligt, vilket medför stora samhällsekonomiska vinster.

Sverige är en av de största bidragsgivarna med 11,5 miljoner kronor till International School of Economics vid Tbilisi State University (ISET), som erbjuder ett mastersprogram i ekonomi. Målsättningen är att utbilda en ny generation ekonomer i södra Kaukasien med kapacitet att förstå och använda internationella ekonomiska analyser och strategier. Stödet har bland annat bidragit till att:

- 22 studenter har utexaminerats under de två år som programmet har bedrivits.
- 38 studenter går för närvarande andra året av utbildningen.
- ISET har byggt upp ett internationellt renommé och fem studenter har antagits till doktorandutbildning vid bland annat Boston University och University of Pennsylvania.

Programmets ekonomiska hållbarhet kommer fortsatt att vara en utmaning. Sida bedömer att skolan kommer att vara beroende av externa medel under lång tid framöver.

Kriminalvården har lett ett kommissionsprojekt under 2006–2008 med det georgiska justitiedepartementet som motpart. Sverige har bidragit med cirka 5 miljoner kronor till projektet. Stödet har bland annat resulterat i att:

- Kapacitet har byggts upp för att erbjuda undervisning vid ett utbildningscenter i Rustavi.
- 1 573 personer har utbildats under perioden 2008–2009.

Utbildningscentret utbildar och fortbildar kriminalvårdare, fångvaktare och fängelseledningspersonal. Centret fyller det utbildnings- och fortbildningsvakuum som har existerat sedan Sovjetunionens fall. Centret är väl etablerat och sorterar idag under det nyetablerade departementet för kriminalvård och rättsstöd (Ministry of Correction and Legal Assistance).

Sveriges stöd om 29 miljoner kronor till decentralisering och regional utveckling genom UNDP har bland annat resulterat i:

- Ett antal lagförändringar, som bland annat tydliggjort guvernörernas roll och position.
- Ökad internationell exponering genom studiebesök och rådgivning från Venedigkommissionen för decentralisering.

Genom att etablera ett ansvarigt ministerium för dessa frågor har det georgiska ägarskapet för decentralisering och regional utveckling förstärkts väsentligt. Sida bedömer dock att insatsen inte kommer att nå uppsatta mål. Samarbetet med UNDP pågick till mars 2010 och ska utvärderas innan ytterligare åtaganden görs.

Inom området *mänskliga rättigheter* har Sverige finansierat en rad insatser som bland annat avser politisk demokrati samt minoriteters och kvinnors rättigheter. Enligt en oberoende utvärdering har de svenskfinansierade jämställdhetsprojekten bidragit med goda resultat när det gäller att stärka såväl kvinnoorganisationer i regionerna och i konfliktområdena som kvinnor i gemen. Påverkan på policynivå har dock bedömts vara begränsad. Stödet genom UNDP, som syftat till att öka andelen kvinnor i parlamentet, kritiserades i utvärderingen. Ytterligare ett stöd som kanaliseras genom UNDP har bidragit till:

- Inrättande av en jämställdhetskommitté inom parlamentet.

Kommittén permanentades i december 2009 och har hittills haft begränsad genomslagskraft, men förväntas i framtiden bidra till att lyfta jämställdhetsfrågor i parlamentet.

När det gäller Sveriges stöd om drygt 3 miljoner kronor till reformering av landets valprocesser genom National Democratic Institute for International Affairs (NDI) har målet att öka allmänhetens förtroende för valprocessen till en del uppnåtts. Stödet har bland annat bidragit till att:

- Val- och röstningsmönster har synliggjorts, bland annat genom attitydundersökningar, analyser av röstbeteenden, upprättandet av digitala kartor över valresultat och av vallängder.
- En ökad medvetenhet om politisk demokrati.
- Den lokala valövervakningen har förbättrats och antalet klagomål har minskat genom kapacitetsutveckling. I Adjara annullerades till exempel valresultatet i ett helt distrikt efter det att en lokal samarbetspartner kunde påvisa oegentligheter.

Genom OSSE High Commissioner on National Minorities har Sverige finansierat flerspråksundervisning i syfte att förbättra integreringen av den armeniska minoritetsgruppen i Samtskhe-Javakheti. OSSE rapporterar om ökad tolerans som bland annat manifesterats genom ett ökat intresse för att lära sig georgiska. Sida bedömer att stödet bidragit till att minska de etniska spänningarna. Stödet har också visat på betydelsen av att en mindre resurskrävande avslutande fas kan vara mycket effektiv när det gäller att säkerställa hållbarhet i resultaten samt att säkra lokala och centrala budgetresurser för att fortsätta aktiviteterna efter projektets avslutande. Projektet har bland annat resulterat i att:

- 11 195 personer har erhållit kostnadsfri juridisk rådgivning.
- 5 789 lärare i 235 minoritetsskolor har fått tillgång till lärarmanualer och till tidskriften »Läraren« översatta till armeniska och azeriska.
- 683 etniska armeniska tjänstemän och 569 universitetsstudenter har genomgått språkundervisning i georgiska.
- Armenier boende i Akhalkalaki, Ninotsmida och Akhaltsikhe nu kan se georgiska nyhetsprogram simultantolkade till armeniska.
- Det georgiska utbildningsministeriet har beslutat om att införa flerspråks-

undervisning i 40 minoritetsskolor, samt allokerat nödvändiga resurser för detta.

Sedan 1998 och fram till slutet av 2008 var Sverige genom Raoul Wallenberg-institutet en stor bidragsgivare till ombudsmannainstitutionen Public Defenders Office. Den svenska finansieringen uppgick till cirka 15 miljoner kronor. Målsättningen med samarbetet har varit att stärka kapaciteten hos ombudsmannakontoret, initialt främst vad gäller MR-frågor, samt att förbättra samarbetet med andra institutioner och myndigheter. År 2006 genomfördes en extern utvärdering av institutionen som rekommenderade ökat stöd till kapacitetsuppbyggnad, speciellt med inriktning på administrativa rutiner och ledarskapsfrågor. Ett försök gjordes att justera programmet. Detta lyckades dock inte helt, mycket på grund av svagt ägarskap och stor personalomsättning på ombudsmannakontoret. Projektet har bland annat bidragit till:

- Rekommendationer för att stärka den institutionella kapaciteten.
- Ombudsmannens ställning har stärkts.

Stödet bedöms ha varit mindre effektivt i att stärka den institutionella kapaciteten. Projektet har lämnat förslag på rekommendationer som dåvarande ombudsmannen inte agerade på. Rekommendationerna kvarstår och den nye ombudsmannen är väl medveten om dessa, samt har intentionen att följa dem. Projektet kan alltså fortfarande resultera i förbättrad institutionell kapacitet.

Sverige stödjer ett femtiotal lokala organisationer genom i huvudsak två samarbetspartner: Eurasia Partnership Foundation (EPF) och Kvinna till Kvinna (KtK). EPF:s program mottar svenskt stöd om cirka 19 miljoner kronor mellan 2008 och 2011. Målsättningen med samarbetet är att förbättra kapaciteten hos civila samhället. Programmet har visat sig vara effektivt när det gäller dels att hantera förfrågningar och behov från det civila samhället, dels att underlätta dialogen mellan det civila samhället och den georgiska regeringen. Projektet har också resulterat i att:

- Tolv »ungdomsbanker» har etablerats som gett stöd till över 30 projekt initierade och genomförda av ungdomar runtom i Georgien.
- Över 720 personer har genomgått utbildningar av olika slag, till exempel för att starta egna företag.

För att öka kvinnors aktiva deltagande i utvecklingen av ett demokratiskt samhälle har Sverige mellan 2007 och 2009 stött KtK och dess samarbetspartner med cirka 14 miljoner kronor. Detta har möjliggjort att tusentals kvinnor fått tillgång till olika slags utbildningar, rättslig rådgivning samt gynekologiska undersökningar. Projektet har bland annat resulterat i att:

- 8 521 kvinnor har fått psykologisk och/eller juridisk hjälp.
- 7 808 kvinnor har fått hjälp av en gynekolog.
- 2 140 kvinnor har genomgått utbildning i språk, bokföring, data eller bilkörning.
- 3 794 kvinnor har fått hjälp att starta eget företag.
- 15 049 kvinnor har fått utbildning i mänskliga rättigheter, CEDAW och FN-konventionen 1325.
- Kvinnors handlingskraft och självbestämmande har ökat.

- Kvinnoorganisationerna som får stöd genom KtK har etablerat en rad olika nätverk, vilka förbättrat kommunikationen och koordineringen mellan organisationerna i regionen samt bidragit till att synliggöra kvinnorörelsen. Enligt Sidas bedömning har samarbetet visat på goda resultat och Sida har beslutat att stödja en ny treårig insats med 22 miljoner. Målet med samarbetet är fortsatt att öka kvinnors handlingskraft och självbestämmande.

Mediesamarbetet genom Media Development Loan Fund med målsättningen att stödja utvecklingen av oberoende och kommersiellt bärkraftiga medieföretag för att i sin tur stärka den demokratiska processen i landet har gett begränsade resultat. Det beror främst på svårigheterna att identifiera oberoende media som även på lång sikt kan vara ekonomiskt bärkraftiga. Sveriges stöd, som hittills uppgått till nära 3 miljoner kronor har avslutats. Stödet har bland annat bidragit till:

- Den radiostation och den tidning som fått stöd har utvecklats positivt och ökat intäkterna från reklamförsäljning.
- Tidningen har fått flera utmärkelser, bland annat från den norska institutionen för Fritt Ord och tyska Zeit Foundation.

De 280 000 internflyktingarna är som grupp den fattigaste i Georgien. Efter kriget i augusti 2008 förändrades regeringens tidigare avvaktande hållning gentemot dessa flyktingar. Behovet av hållbara lösningar och integration av internflyktingar lyftes upp på agendan. Samtidigt beslutade Sida att stödja de danska och norska flyktingrådets projekt med drygt 27 miljoner kronor. Stödet har bland annat bidragit till:

- Tillhandahållning av bostäder.
- Tillhandahållning av yrkesutbildning, många ungdomar har blivit lovade anställning efter utbildningens slut.
- Försörjningsstöd till flyktingar i form av boskap och verktyg, stöd i form av ett eller ett par boskap kan snabbt förbättra hushållens försörjningsmöjligheter.
- Förbättrad levnadsstandard för familjer genom stöd i form av byggnadsmaterial och teknisk kunskap.

Främja hållbar ekonomisk utveckling

Målet för samarbetsområdet hållbar ekonomisk utveckling är:

- *Hållbar ekonomisk utveckling inom lantbruket på ett sätt som ökar fattiga mäns och kvinnors möjligheter till försörjning.*

Inom samarbetsområdet stödjer Sverige ett stort projekt inom mjölk- och mejerinäringen. Projektet syftar till att stärka kunskapen om lantbrukande och företagande bland producenter, stärka myndigheters kapacitet att främja hållbar ekonomisk tillväxt inom lantbruket, förbättra utbildningen inom lantbrukssektorn samt stödja anpassning av institutioner, normer och regler inom lantbruket till EU:s regelverk. Stödet har bland annat bidragit till att:

- Öka inkomster för fattiga bönder.
- 24 mjölkproducentföreningar med cirka 2 000 hushåll som medlemmar har bildats till och med 2008. Föreningarna ägs av sina medlemmar och är demokratiskt styrda, något som är ovanligt på den georgiska landsbygden. Hälften av föreningarna har bildat centraler för mjölkinsamling.

- Över 500 bönder levererade under 2008 mjölk till ett värde av 5,5 miljoner kronor, det vill säga i genomsnitt drygt 10 000 kronor per leverantör. Flertalet medlemmar använder dock mjölken för produktion av ost och yoghurt och för egen konsumtion.
- En höjning av medlemmarnas mjölkproduktion med 30–40 procent, enligt projektets egna beräkningar.

Efter den väpnade konflikten med Ryssland i augusti 2008 beslutade Sida om en ny komponent för vinterutfodring av djur i konfliktzonen. Projektet har bland annat bidragit till:

- Utveckling av lokalt framställt ensilage, foderkoncentrat och mineralblock för mjölkkor med målet att 1 000 kor skulle överleva vintern och att mjölkproduktionen per ko under vintermånaderna skulle öka med 50 procent. Sida bedömer att denna komponent är ett bra exempel på att humanitärt stöd kan kombineras med utvecklingsbistånd.

En nationell mjölkproducentorganisation för att tillvarata mjölkböndernas intressen har skapats. Sida bedömer att denna komponent är ett bra exempel på att humanitärt stöd kan kombineras med utvecklingsbistånd. Mjölkproducentorganisationen kan ge olika former av service till medlemmarna samt producera och sälja det nya vinterfodret till mjölkkor.

Projektet är också aktivt inom livsmedelssäkerhet och hjälper Jordbruksministeriet att utbilda livsmedelsinspektörer inför den kommande mer strikta lagstiftning som ska införas från början av 2010, bland annat som ett led i Georgiens EU-anpassning. Implementeringen av lagen har försenats och det är därför svårt att idag redovisa resultat av detta samarbete. Kostnaden för projektet har till och med 2009 uppgått till cirka 47 miljoner kronor. Kostnadseffektiviteten har varit lägre än beräknat, bland annat till följd av att världsmarknadspriset på mjölk har sjunkit sedan 2007 samt att den georgiska importen av billigt mjölkpulver fortsatt är stor. Projektet bör dock bedömas ur ett mer långsiktigt perspektiv. När de nya metoderna får ett bredare genomslag förväntas kostnadseffektiviteten öka.

Stöd har också lämnats till investeringar inom vattensektorn genom Europeiska utvecklingsbanken (EBRD), vilket förbättrat tillgången till och kvaliteten på dricksvattnet för omkring 50 000 människor i Poti i västra Georgien.

3.3.3 Bedömning

Det svenska stödet till det civila samhället, internflyktingar, miljöinvesteringar genom EBRD samt stödet till mjölk- och mejeriinsatserna har bidragit till att tiotusentals av landets invånare har förbättrat sina levnadsvillkor. Samarbetsstrategin har varit bred. Strategin har omfattat två samarbetsområden, tre mål och 17 delmål samt samarbete med EBRD vad gäller infrastrukturinvesteringar.

Eftersom utvecklingseffekter av flertalet insatser endast kan bedömas i ett långsiktigt perspektiv har det varit svårt att bedöma måluppfyllelse på effekt-nivå under pågående program.

Efter konflikten med Ryssland sommaren 2008 minskade inflödet av utländska investeringar samtidigt som inflödet av bistånd ökade markant.

Fokus för biståndet har varit investeringar och återuppbyggnad. Den säkerhetspolitiska situationen överskuggar det mesta i Georgien, vilket fått inverkan på den nationella utvecklingsagendan. Någon plattform för att föra en policydialog med regeringen inom ramen för utvecklingssamarbetet har inte funnits. Detta beror på stor personalomsättning på viktiga befattningar inom den georgiska förvaltningen, men också på avsaknad i många fall av sektorstrategier. Den säkerhetspolitiska situationen har också påverkat Georgiens mottaglighet för dialog kring utvecklingsfrågor. Behovet av stärkt samordning har varit en återkommande dialogfråga men resultatet får än så länge anses vara försumbart. Sida har haft en aktiv dialog med andra givare, däribland UNDP och Europeiska kommissionen kring jämställdhet och frågor kopplade till ägarskap, samordning och närmare koordinering. Det har dock inte varit möjligt att bedöma resultatet av detta påverkansarbete.

Möjligheten till programbaserade ansatser har varit mycket begränsad på grund av bristen på långsiktiga strategier på sektornivå och en relativt svag koordinering mellan givarna. Avsaknaden av sektorstrategier påverkar även möjligheten att följa upp, värdera och relatera resultatet av de insatser Sverige stödjer till resultat på sektornivå. Sveriges största insats på landsbygdsområdet har varit mycket relevant ur fattigdomssynpunkt och uppskattad i Georgien, men här har Georgiens liberala handelspolitik och fria import av framförallt mjölkpulver kommit att påverka hållbarhet och kostnadseffektiviteten på ett sätt som initialt inte kunde förutses.

En försvårande faktor för projekt avsedda att bygga upp institutionell kapacitet har varit den centraliserade ledarskapskulturen i Georgien samt den höga personalomsättningen, speciellt på ledande positioner. Trots detta har goda resultat uppnåtts i projekten för de georgiska motsvarigheterna till Lantmäteriverket och Kriminalvården. Sida bedömer att mycket av framgången ligger i starkt ägarskap från Georgiens sida och det nära samarbetet mellan myndigheterna.

När det gäller stödet till det civila samhället finns mycket goda resultat på insatsnivå men det är svårare att bedöma genomslaget nationellt. Det är dock tydligt att svenska insatser har bidragit till en ökad dialog mellan det civila samhället och regeringen och att vissa gruppers rättigheter, till exempel kvinnors och internflyktingars, har belysts och förbättrats på nationell nivå om än i begränsad omfattning.

Den nuvarande sammansättningen av det svenska biståndet, bestående av större insatser som kompletteras med mindre projekt, är väl anpassad till den aktuella situationen i Georgien. Ytterligare ansträngningar bör dock göras för att stärka programansatser och öka biståndseffektiviteten, bland annat genom att öka den andel av det svenska biståndet som kanaliseras genom landets egna system.

3.4 TURKIET

3.4.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

Det *övergripande målet* för det svenska utvecklingssamarbetet med Turkiet under perioden 2005–2009 har varit att stärka den fortsatta demokratiseringsprocessen och respekten för de mänskliga rättigheterna samt att bidra till att Turkiet blir väl förankrat i europeiska värdegemenskaper och samarbetsstrukturer.

Under strategiperioden 2005–2009 uppgick Sveriges samlade stöd till Turkiet till 150 miljoner kronor. Stödet har under perioden ökat från drygt 18 miljoner kronor 2005 till drygt 42 miljoner kronor 2009. Den helt dominerande sektorn under perioden har varit stödet till demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Under 2009 utbetalades 42 miljoner kronor till insatser inom denna sektor (se tabell 3.6). Sveriges stöd till Turkiet karakteriseras av ett fåtal projekt med begränsat strategiskt perspektiv. Huvudparten av stödet har kanaliseras genom internationella organisationer och svenska myndigheter.

EU, som är den största givaren till Turkiet, allokerade knappt 5,7 miljarder kronor för förmedlemskapsstödet (IPA, Instrument for Pre-Accession), under 2009. I relation till detta har Sveriges stöd varit marginellt. IPA är indelat i fem komponenter: övergångsstöd och institutionsbyggnad, gränsöverskridande samarbete, regional utveckling, stärkandet av mänskliga resurser samt landsbygdsutveckling. Både inriktningen av IPA och slutsatserna av EU:s framstegsrapporter har bidragit till utformningen av Sveriges samarbete i Turkiet.

Det samlade biståndet till Turkiet har uppgått till 0,1–0,3 procent av landets bruttonationalinkomst under perioden 2006–2008.



TABELL 3.6
Utvecklingssamarbetet med Turkiet, 2004–2009, fördelat på sektor

Tusen kronor

Sektor	2005	2006	2007	2008	2009	Totalt
Hälsa	153	157	-6	0	0	304
Utbildning	0	2	0	0	0	2
Demokrati, MR och jämställdhet	18 119	23 632	31 366	32 888	41 970	147 97
Konflikt, fred och säkerhet	13	15	-1	0	48	76
Jord- och skogsbruk	73	77	1 318	-219	309	1 558
Övrigt	182	65	11	0	0	258
Totalt	18 541	23 947	32 688	32 669	42 327	150 172

Nedan redovisas resultat från fem av 22 insatser som var pågående under 2009 och som utgör cirka hälften av landportföljens storlek. Urvalet har gjorts för att ge en så representativ bild av samarbetet som möjligt. Det inkluderar stöd till olika undersektorer, till staten och det civila samhället.

3.4.2 Resultat

Sverige stödjer sedan 2006 ett samarbete mellan turkiska och svenska kommuner, Municipal Partnership Networks. Målet med samarbetet är att öka kunskapen om lokal förvaltning, tydliggöra ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän, utveckla bättre chefs- och personalledning, stärka medborgarnas deltagande, öka kunskapen om EU och om hur man söker bidrag från EU samt att utveckla kapaciteten hos det turkiska kommunförbundet. Sverige har som enda givare beviljat stöd under perioden 2006–2009 till ett sammanlagt belopp om 22 miljoner kronor. Svårigheter kopplade till språk och kultur har lett till att projektet försenats. Så här långt har endast resultat på prestationsnivå kunnat redovisas. Erfarenheter visar att det tar tid att utveckla en gemensam förståelse för behoven och för projektets förväntade resultat. Förtroendeskapande åtgärder krävs, vilket tar tid, särskilt om svårigheterna är kopplade till språk och kultur. Ett urval resultat visar att projektet bidragit till att:

- 23 turkiska kommuner (jämfört med 15 planerade) har ingått partnerskap med svenska kommuner.
- En handbok för avfallshantering har tagits fram i syfte att förbättra hantering av 15 000 ton avfall per dygn.
- Kunskap om chefs- och personalledning bland kommunerna i Bursa har ökat.
- En undersökning om jämställdhet har genomförts bland deltagande kommuner.

Samarbetet mellan Raoul Wallenberginstitutet och Bilgiuniversitetet i Istanbul har pågått sedan 2005. Sverige har bidragit med drygt 23 miljoner kronor. Målet är att öka kapacitet och kunskap inom enskilda organisationer, bland domare och inom regionala advokatsamfund om kvinnors och funktionshindrades mänskliga rättigheter. Ett urval resultat visar att projektet bidragit till att:

- Utbildningar i mänskliga rättigheter riktade till domare har genomförts, det har dock funnits bristande intresse för projektet hos vissa delar av målgruppen, vilket har medfört att resultatet inte blivit det förväntade.
- En utbildning riktad till enskilda organisationer som arbetar för funktionshindrades rättigheter har genomförts. Denna har däremot varit lyckad, initialt var kunskapsnivån hos deltagarna mycket låg, men man har nu kunnat se positiva resultat i form av ökad aktivitet för att stärka funktionshindrade kvinnors rättigheter.
- Justitieministeriet har använt material som utvecklats av Bilgiuniversitetet för utbildning av domare vad gäller våld mot kvinnor.

Sverige har sedan 2008 bidragit med nära 6 miljoner kronor till UNDP/GAP (United Nations Development Program/Governance Assessment Portal) för ett projekt i sydöstra Anatolien inriktat på att öka kvinnors samhällsengagemang och kunskap om sina rättigheter samt om nätverk och utbildning i entreprenörskap. Ett urval resultat visar att projektet bidragit till att:

- Etablera verkstäder för produktion av lokala produkter som därefter har sålts till olika delar av Turkiet.
- Skapa ett nytt företag samt ett klädmärke som säljs i Istanbul och i Ankara och som har lett till att 200 nya jobb för kvinnor har skapats.

- Över 400 kvinnor har dragit nytta av utbildningsverksamheten och deltagit i produktionen, vilket har lett till en omsättning av 173 036 turkiska lira (TL) (jämfört med målet om en omsättning av 212 000 TL).

Projektet har sannolikt bidragit till att integrera fler kvinnor i produktionsprocessen i regionen. Att kvinnor, i en ekonomisk krissituation, får utbildning och kan bidra till familjens inkomst ses som något positivt i de berörda samhällena.

Sverige har sedan 2007 stött organisationen Kvinnor för kvinnors mänskliga rättigheter (WWHR) med 5,6 miljoner kronor. Målet med samarbetet är i huvudsak att bygga upp ett utbildningsprogram om mänskliga rättigheter för kvinnor i de mest eftersatta regionerna i Turkiet. Utbildningsprogrammet genomförs i samarbete med sociala myndigheter i Turkiet och riktar sig främst till organisationer inom det civila samhället samt till socialarbetare i olika regioner. Resultatet av stödet t.o.m. juni 2009 inkluderar:

- Utbildning i mänskliga och juridiska rättigheter för 865 kvinnor (jämför med målet att utbilda 2 000 kvinnor fram till april 2010).

Utbildningen har resulterat i en positiv förändring av många kvinnors vardag genom att deras självförtroende och förmåga att uttrycka sig har ökat. Därutöver har deras kunskap ökat om hur rättsväsendet fungerar och vilken hjälp de har rätt till. Utöver utbildningen leder WWHR skuggrapporteringen av konventionen för utrotande av all form av diskriminering av kvinnor (Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women, CEDAW) som en del av organisationens planerade påverkansarbete.

Mellan 2006 och 2008 beviljade Sverige 17,8 miljoner kronor till Olof Palme International Center (OPIC) för att genomföra ett program i Turkiet. Målet med programmet var att öka kapaciteten bland turkiska enskilda organisationer att arbeta med mänskliga rättigheter. Stödet har bland annat bidragit till att:

- 59 projekt mellan turkiska och svenska organisationer har fått stöd via OPIC, i början av 2008 genomfördes en utvärdering av programmet som visar att det har haft goda resultat på projektnivå.
- Den turkiska HBT-organisationen KAOS har lyckats skapa debatt om HBT-frågor i bland annat sin tidning.
- Samarbetet mellan Advokater utan Gränser (AUG), Human Rights Association (HRA) och Tohav (Foundation for Society and Legal Studies) har varit mycket framgångsrikt.
- Fler än 21 utbytesresor till Turkiet har genomförts av AUG för deltagande i seminarier om mänskliga rättigheter, metoddiskussioner och framförallt för gemensamma rättegångsbevakningar.
- Turkiska advokater har besökt Sverige i syfte att få information om svensk lagstiftning, uppföljningsmetodik och mänskliga rättigheter.
- Totalt har 25 gemensamma rättegångsbevakningar genomförts av den svenska och turkiska organisationen och 75 självständiga rättegångsbevakningar av de turkiska organisationerna, bland annat har den turkiska organisationen HRA överklagat 74 fall av våld mot kvinnor.

3.4.3 Bedömning av resultaten

Även om relevansen av det svenska utvecklingssamarbetet i Turkiet är hög måste dess bidrag till utvecklingen i Turkiet, i enlighet med de målsättningar som satts upp, bedömas som marginellt. Enligt tidigare strategi skulle ett brett deltagande av svenska myndigheter, företag, folkrörelser och kommuner eftersträvas och mötet mellan människor ansågs viktigt. Detta har delvis lett till att stödet fragmenterats och genomförts med begränsad samordning mellan de svenska aktörerna. Direkta kopplingar mellan Sveriges insatser och de övergripande nationella reformerna i Turkiet har varit svaga. Utvecklingssamarbetet har varit spritt på för många olika områden för att kunna bidra till hållbara resultat och dialogen har varit begränsad.

Stöd genomförs huvudsakligen av en svensk myndighet eller organisation i samarbete med en turkisk motsvarighet. I de fall den turkiska organisationen är stark är också det turkiska ägarskapet tydligt, i andra fall har den svenska partnern tagit en ledande roll. Programmen har i stor utsträckning styrts av efterfrågan från den turkiska partnern. Där handlingsplaner existerar har goda relationer skapats liksom en god förståelse för vad programmen/projekten förväntas leda till. Flertalet projekt och program har uppnått förväntade resultat på prestationsnivå. Dessa har mestadels syftat till att stärka processer i olika former, till exempel vad gäller kapacitets- och kunskapsuppbyggnad.

Förutom utvecklingssamarbetet genom Sida har även generalkonsulatet i Istanbul förfogat över vissa medel. Visst stöd har dessutom kanaliserats genom Svenska institutet. Rollfördelningen mellan dessa svenska aktörer har varit otydlig och samverkan har begränsats till informationsutbyte. För att Sveriges stöd i större utsträckning ska kunna bidra till att stödja Turkiets reformprocess krävs en tydligare rollfördelning och en bättre samordning mellan de svenska aktörerna, en större fokusering till färre delområden samt en strategisk dialog med turkiska partners. Sverige bör också verka för ökad biståndseffektivitet genom att i största möjliga utsträckning tillämpa en programansats, till exempel genom att så långt möjligt använda landets eller organisationernas egna system för planering, genomförande och uppföljning eller medverka till att flera givare samverkar kring ett gemensamt stöd till en institution eller ett program. Det finns för närvarande ingen etablerad givarsamordning i Turkiet.

3.5 SLUTSATSER AV SAMARBETET MED FYRA LÄNDER

Burkina Faso och Mali är länder som Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete med och Georgien och Turkiet är länder där Sverige bedriver reformsamarbete. Det svenska utvecklingssamarbetet med länderna skiljer sig åt i flera avseenden, exempelvis vad gäller inriktning, omfattning, biståndsformer, kanaler och givarharmonisering.

Sverige har bedrivit långsiktigt utvecklingssamarbete med Burkina Faso och Mali sedan slutet av 1990-talet. Det övergripande målet för nu gällande samarbetsstrategi 2004–2010 är att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Inom ramen för målen i samarbetsstrategin har framsteg gjorts som på sikt kan bidra till förbättrade levnadsvillkor för fattiga

människor. Både Burkina Faso och Mali bedriver en ansvarsfull ekonomisk politik och har genomfört sin fattigdomsstrategi relativt väl under strategiperioden.

Sveriges stöd till Burkina Faso och Mali har varit relevant i förhållande till uppsatta mål. Det generella budgetstödet till Burkina Faso har bidragit till minskad fattigdom, ökad effektivitet i offentlig förvaltning och ökad tillgång till social service. När det gäller Mali har resultatet av den verksamhet som Sverige stödjer varit blandat och effektiviteten lägre än förväntat. Goda resultat har framförallt kunnat noteras inom demokratisk samhällsstyrning och social utveckling, där indikatorer som mödra- och barnadödlighet pekar i rätt riktning och fler barn än tidigare börjar i skolan.

Exempel på insatser inom området demokratisk samhällsstyrning som Sverige stödjer i båda länderna är stödet till statistikområdet. Stödet har varit strategiskt eftersom tillgång till tillförlitlig statistik är en förutsättning för uppföljning av resultat och bedömning av utvecklingen i Sveriges samarbetsländer. Som ett resultat av insatsen har det nationella statistiksystemet satts i fokus och nu sker samordning av tidigare mycket disparata insatser från många olika givare. Sverige ska fortsatt stödja insatser som syftar till att stärka institutioner för statistikhantering.

Några gemensamma lärdomar har uppmärksammats. Den institutionella kapaciteten är mycket svag i båda länderna. Inom ramen för budgetstödet har Sverige därför verkat för att stärka kapacitet bland annat genom att förbättra de offentliga finansiella styrsystemen. Den svaga kapaciteten gör dock att framstegen inom detta område går långsamt. Kapacitetsbrist är ett genomgående hinder för ett effektivt bistånd. Sverige ska verka för att fortsätta ge ett tydligt målinriktat stöd för att öka kunskaperna, stärka beslutsprocesser samt förbättra och förenkla administrativa rutiner.

Det övergripande målet för det svenska samarbetet med Georgien, 2006–2009, har varit att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Samarbetet har utgått från en bred samarbetsstrategi. Det svenska stödet till det civila samhället, internflyktingar, miljöinvesteringar samt stödet till mjölk- och mejerisatsningarna har bidragit till att tiotusentals av landets invånare har förbättrat sina levnadsvillkor.

Det svenska biståndet till Georgien har bestått av större insatser som kompletterats med mindre projekt och har varit väl anpassat till den aktuella situationen i Georgien. Ett hinder för utvecklingssamarbetet har varit avsaknaden av plattform för att föra en policydialog med regeringen. Behovet av stärkt samordning har varit en återkommande dialogfråga men resultatet får än så länge anses vara försumbart.

Möjligheten till programbaserade ansatser har varit mycket begränsad på grund av bristen på långsiktiga strategier på sektornivå och en relativt svag koordinering mellan givarna. Avsaknaden av sektorstrategier påverkar även möjligheten att följa upp, värdera och relatera resultatet av de insatser Sverige stödjer till resultat på sektornivå.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Turkiet, 2005–2009, har varit att stärka den fortsatta demokratiseringsprocessen och respekten för de mänskliga rättigheterna samt att bidra till att Turkiet blir väl förankrat i europeiska värdegemenskap och samarbetsstrukturer. Utveck-

lingssamarbetet med Turkiet bedöms ha varit relevant. I förhållande till målen i samarbetsstrategin bedöms dock resultaten av samarbetet och dess bidrag till utvecklingen i Turkiet som marginellt. Enligt tidigare strategi skulle ett brett deltagande av svenska myndigheter, företag, folkrörelser och kommuner eftersträvas och mötet mellan människor ansågs viktigt. Detta har delvis lett till att stödet fragmenterats och genomförts med begränsad samordning mellan de svenska aktörerna. Direkta kopplingar mellan Sveriges insatser och de övergripande nationella reformerna i Turkiet har varit svaga. Utvecklingssamarbetet har varit spritt på för många olika områden för att kunna bidra till hållbara resultat och dialogen har varit begränsad.

Stöd till Turkiet har huvudsakligen genomförts av en svensk myndighet eller organisation i samarbete med en turkisk motsvarighet. I de fall den turkiska organisationen är stark är också det turkiska ägarskapet tydligt, i andra fall har den svenska partnern tagit en ledande roll. Flera projekt och program har uppnått förväntade resultat på prestationsnivå. Dessa har mestadels syftat till att stärka processer i olika former, till exempel kapacitets- och kunskapsuppbyggnad.

På basis av erfarenheterna från samarbetet med Georgien och Turkiet drar regeringen slutsatsen att Sverige bör intensifiera arbetet med att öka andelen programansatser i reformsamarbetet i Europa och så långt som möjligt använda landets/organisationens egna system för planering, genomförande och uppföljning. Sverige bör också verka för att flera givare samverkar kring ett gemensamt stöd till en institution eller ett program. I Georgien är samordningen mellan givare relativt svag, i Turkiet finns för närvarande ingen etablerad givarsamordning.

Regeringen har valt att ta upp dessa fyra länder i resultatkrivelsen med anledning av att de genomgått en resultatbedömning inför en ny strategiperiod. Samarbetsstrategierna för dessa fyra länder skrevs före 2007, då regeringen inledde arbetet med att stärka resultatstyrningen. Delvis av den anledningen är målen i strategierna ofta allmänt formulerade, till exempel att »stärka respekten för mänskliga rättigheter« eller att »främja demokrati«. Utifrån dessa förutsättningar anser regeringen att Sida har gjort en bra resultatredovisning av samarbetet med dessa länder.

Det återstår mycket arbete tills vi har ett resultatorienterat bistånd på alla nivåer och tills vi har etablerat ett arbetssätt som möjliggör systematiska bedömningar av resultat av den verksamhet Sverige stödjer. Regeringen behöver fortsätta arbetet med att förbättra styrningen av utvecklingssamarbetet genom realistiska och tydliga mål. Vidare ska Sverige verka för att de mål som sätts för den verksamhet som Sverige stödjer tydliggörs så att det finns förutsättningar att i efterhand bedöma i vilken utsträckning de förväntade resultaten uppnåtts. För att ytterligare förbättra styrningen och resultatredovisningen är det viktigt att Sida snarast börjar implementera systemet för insatsuppföljning som är under utveckling.

4



Verksamhetsnära prestationer

I detta kapitel redovisas en sammanfattning av verksamhetsnära prestationer under 2009 för myndigheter som finansieras inom ramen för utgiftsområde 7, Internationellt bistånd. De myndigheter som avses är Sida, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, Nordiska Afrikainstitutet och Folke Bernadotteakademien.

Prestationerna är hämtade från respektive myndighets årsredovisning och hänvisar framförallt till de uppgifter som finns i myndigheternas instruktioner.

4.1 SIDA

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är förvaltningsmyndighet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete. Sida ska verka för att riksdagens och regeringens mål för det internationella utvecklingssamarbetet och reformsamarbetet i Östeuropa uppnås.

År 2009 ökade biståndsvolymen med 1,3 miljarder kronor jämfört med 2008 samtidigt som antalet biståndsinsatser under de senaste två åren har minskat från 5 051 till 4 053, dvs. med cirka 20 procent. Därmed har Sida effektiviserat verksamheten i linje med regeringens politik. Minskningen av insatser medförde även att insatsavtalens medelvolum ökade under 2009.

Under 2009 utbetalades 16,9 miljarder kronor av ett sammanlagt tillgängligt belopp om 17,6 miljarder kronor. Sida ingick också 996 nya avtal om sammanlagt 18,5 miljarder kronor.

Sida tog under 2009 totalt 368 beslut om insatser via svenska myndigheter, enskilda organisationer och näringsliv uppdelat på 115 insatser via svenska myndigheter, 101 via organisationer och 156 via näringslivet. Utöver detta höll Sida ett flertal möten med alla tre kategorier av svenska samarbetsparter, bl.a. dialogmöten för att finna vägar att förbättra samarbetet. Vid en konferens inhämtades erfarenheter från 44 svenska kommuner, fem landsting, tre regionförbund, ett kommunförbund och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Tre möten hölls under året med cheferna för de 15 svenska ramorganisationerna till Sida. När Sida tog fram förslag till strategier och underlag till policyer som lämnades till regeringen under 2009 inhämtades särskilt erfarenheter genom samrådsmöten med svensk förvaltning, fackföreningsrörelse, näringsliv och enskilda organisationer. När det gäller näringslivet anordnades tre möten kring den privata

sektorns roll för klimatanpassning och ytterligare tre möten hölls kring Business for Development, Corporate Social Responsibility och antikorrupcion.

Sida beslutade under 2009 om 229 insatser med multilaterala organisationer uppdelat på 149 insatser med FN, 31 med Världsbanken, IMF och regionala utvecklingsbanker och 49 med övriga multilaterala organisationer. Utöver detta genomförde Sida 18 portföljoversikter av pågående stöd till de största organisationerna i syfte att bevaka att organisationernas insatser kompletterar varandra och för att säkerställa att Sida inte bidrar till att ytterligare fragmentera biståndsarkitekturen.

Under 2009 bidrog Sida även till arbetet i multilaterala organisationers styrelser och kommittéer såsom UNDP, UNICEF, Världsbanken och diverse EU-kommittéer. I detta arbete uppmärksammade Sida bl.a. frågor om behovet av att förbättra FN-samarbetet inom det regionala Mellanösternsamarbetet, om tydligare koncentration av UNDP:s verksamhet och om en övergång från enskilda projektorienterade insatser inom ILO till programbaserade tematiska ansatser. En tydligare biståndsarkitektur inom hälso- och klimatområdet prioriterades särskilt. Sida utförde även uppdrag i EU:s geografiska verkställighetskommittéer EDF, DCI och ENPI Syd.

Under 2009 deltog Sida i bedömningen av fem multilaterala organisationer i tio länder som en del av Sidas engagemang i Multilateral Organisations Performance Assessment Network (MOPAN) där multilaterala organisationers relevans och effektivitet bedöms.

Sida har på uppdrag av regeringen under 2009 tagit fram underlag till två tematiska policyer (demokrati och mänskliga rättigheter och handelsrelaterat utvecklingssamarbete) samt tio förslag till bilaterala samarbetsstrategier (Burundi, Rwanda, Östtimor, Afghanistan, Indonesien, Indien, Kina, Irak, Georgien och Turkiet). Myndigheten har vidare lämnat förslag till regional samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Afrika söder om Sahara, förslag till samarbetsstrategi för forskningssamarbetet samt förslag till kommunikations- och informationsstrategi. Myndigheten lämnade även ett underlag till arbetet med ett operativt ramverk för biståndseffektivitet inom ramen för det svenska ordförandeskapet i EU.

Sida har under 2009 infört rapportering och målsättning av Parisdeklarationens indikatorer som en del av den reguljära rapporteringen. I Sidas årsredovisning för 2009 rapporteras kring sju av indikatorerna som berör biståndsgivarnas arbete.

Det interna arbetet med att utveckla hur verksamheten planeras, styrs och följs upp i Sidas processer har intensifierats. Sida har under året vidtagit åtgärder inom ett antal områden för att öka effektiviteten och kvaliteten i förvaltning och genomförande av utvecklingssamarbetet. Vissa av åtgärderna vidtogs på grund av uppmärksammade brister både från externa och interna granskningar.

Sidas årsredovisning går systematiskt igenom de brister som identifierats och vilka åtgärder myndigheten vidtog under 2009 för att åtgärda dessa brister. Åtgärderna har bl.a. gått ut på att man har genomfört utbildningar, gjort kartläggningar och inventeringar, infört nya system, verktyg och metoder i sitt arbete, infört nya regelverk, säkerställt att man genomför noga dokumenterade kontroller osv. Sida har också, på uppdrag av regeringen, påbörjat arbetet med att införa ett enhetligt mål- och resultatstyrningssystem.

Det är angeläget att ovanstående åtgärder får avsedd effekt. Regeringen avser att följa arbetet noga.

Regeringen har tydligt prioriterat att Sida ska öka sin andel av myndighetens personal i fält. Bl.a. beslutade riksdagen och regeringen att 2009 ge Sida ett särskilt tillskott på 10 miljoner kronor för att möjliggöra en tydligare fältfokusering. Under åren 2006–2009 har dock ingen större förändring skett. Sida behöver därmed intensifiera arbetet med att få en större andel av sin personal i fält.

För att bidra till att förebygga och bekämpa korruption i samarbetsländerna fattade Sida 2009 beslut om 212 insatser som direkt och/eller indirekt bidrar till att förebygga och bekämpa korruption så som kompetensutveckling inom anti-korruption och revision, bedömning av risk och riskhantering i beredningar samt hanteringar av uppkomna misstankar om korruption.

Under året upptäcktes det att medel hade förskingrats inom ramen för programstödet till hälsosektorn i Zambia. Efterföljande granskningar av stödet konstaterade att Sida har generella brister i den interna styrningen och kontrollen.

Sida behöver fortsätta arbetet med att komma tillrätta med de brister som har uppmärksammats vid ett flertal tillfällen det senaste året. Hösten 2009 gav regeringen Ekonomistyrningsverket och Sida i uppdrag att förbättra och säkerställa den interna styrningen och kontrollen vid Sida. Regeringen har även i regleringsbrevet för Sida 2010 gett myndigheten i uppdrag att säkerställa en stark och självständig funktion för hantering av korruptionsfrågor, inklusive ett s.k. whistle-blower system.

4.2 INSTITUTET FÖR UTVÄRDERING AV INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) har till uppgift att självständigt eller i samarbete med andra aktörer genomföra utvärderingar av det svenska internationella utvecklingssamarbetet samt reformsamarbetet i Östeuropa. Under 2009 har SADEV genomfört fyra utvärderingar varav tre var egeninitierade och en skedde i samarbete med UNDP.

Två av de egeninitierade utvärderingarna publicerades under 2009 i publikationsformen SADEV Reports. Utvärderingen »Dressed for Success?«, utvärderar hur de svenska utlandsmyndigheterna styrs och organiseras för att påverka representanter för EU-medlemsländer och EU-kommissionen inom utvecklingssamarbetet på fältnivå. Utvärderingen »Mainstreaming the Environment« fokuserar på hur kopplingen mellan miljö och fattigdom kommer till uttryck i svenskt utvecklingssamarbete och samstämmigheten av Sidas arbete inom miljöområdet. Den tredje egeninitierade utvärderingen »Stöd via partianknutna organisationer« genomfördes under 2009 men publiceras inte förrän våren 2010 och fokuserar på resultatet av den verksamhet som kanaliseras via så kallade partianknutna organisationer i syfte att främja ett väl fungerande partiväsende, demokrati och mänskliga rättigheter.

Samutvärderingen med UNDP, var en självständig utvärdering av UNDP:s utvärderingspolicy och publicerades i januari i rapporten »The independent review of the UNDP evaluation policy«.

SADEV har under 2009 samarbetat med internationella utvärderingsinstitut i bl.a. en utvärdering som fokuserar på stöd och insatser inom korruptionsbekämpning. Det har skett tillsammans med AsDB, Danida, Norad, Sida och DFID.

4.3 NORDISKA AFRIKAINSTITUTET

Nordiska Afrikainstitutet ansvarar för att, inom Norden, främja forskning om den sociala, politiska och ekonomiska utvecklingen i Afrika genom att bedriva egen högkvalitativ forskning, stimulera forskning om Afrika samt främja samarbete och kontakter mellan nordiska och afrikanska forskare.

Under 2009 organiserade institutet sin forskning i fyra kluster, 1) Konflikt, förflyttning och förändring, 2) Landsbygd, naturresurser och ägandeformer, 3) Urbana processer och 4) Globalisering, handel och regional integration. Utöver de fyra klustren bedriver man även forskningsprogrammet Kulturella föreställningar. Den nya klusterorganisationen ska bl.a. underlätta rekryteringen av nya forskare och spridningen och användningen av forskningens resultat till policykretsar.

Under 2009 har institutet valt att arbeta med följande aktiviteter för att stimulera forskningen om Afrika: arrangerandet av konferenser t.ex. Nordiska Afrikadagarna, givit ut stipendier t.ex. genom Resestipendie- och Studiestipendieprogrammen, bjudit in gästforskare bl.a. med hjälp av Doktorandstipendieprogrammet, samt givit en rad föreläsningar inom området.

För att främja samarbetet mellan nordiska och afrikanska forskare erbjuder institutet gästforskarprogram för afrikanska forskare i syfte att erbjuda mötestillfällen för samarbete. Under 2009 har 107 forskare från 25 olika länder tillbringat två till tre månader vardera vid institutet.

Institutet har under 2009 aktivt arbetat med möjligheten att öka institutets externa finansiering bl.a. genom att anta externfinansierade uppdrag så som ett avtal med Sida 2009–2011 »Poverty Reduction, Social Exclusion and Inequality«, ett tvåårigt samarbete med Försvarets Forskningsinstitut i syfte att ge institutets forskare en chans att knyta an policyprocesser inom det svenska försvars- och säkerhetsområdet, samt ett samarbete med NORAGRIC (Universitetet för miljö- och biovitenskap, Ås, Norge) i syfte att stödja fältarbete i Moçambique och Zimbabwe.

4.4 FOLKE BERNADOTTEAKADEMIN

Folke Bernadotteakademien har till uppgift att bidra till ett samordnat och effektivt genomförande av freds-, säkerhetsfrämjande-, konfliktförebyggande- och krishanteringsinsatser eller liknande uppdrag. Detta har man under 2009 gjort genom deltagande i diverse råd, grupper och forum, både nationella och internationella. Nationellt, handlar det om deltagande i bl.a. akademins referensgrupp som fungerar som ett forum för samverkan och samordning mellan myndigheter inom akademins verksamhetsområde och det Internationella rådet som består av experter och representanter för viktiga organisationer inom området internationell konflikt- och krishantering. Internationellt, har akademien bl.a. stött det EU-finansierade »EC Project on Training for Civilian Crisis Management and Stabilisation Missions« under ledning av den brittiska organisationen International Alert och deltagit i »International Forum for the Challenges of Peace Operations« som syftar till att utarbeta policyrekommendationer för att förbättra genomförandet av multidimensionella fredsfrämjande

operationer samt utveckla strategier för implementering av dessa rekommendationer.

En av akademins uppgifter är att genomföra utbildning, samträning och övning som tillsammans med andra myndigheters insatser krävs för att förbereda svensk och utländsk personal för deltagande i internationella insatser. Under 2009 genomförde akademien bl.a. 13 generiska kurser där totalt 279 personer utbildades, 122 från Sverige, 75 från övriga EU-länder och 82 från övriga länder samt en rad andra kurser och utbildningar.

Akademins forsknings och forskningsfrämjande verksamhet var under 2009 i hög grad baserad på tidigare års aktiviteter. Verksamheten har fortsatt under 2009 att stärka akademins förmåga att samordna och främja relevant forskning samt stärka dess ställning inom forskningssamhället genom att bl.a. upprätthålla Folke Bernadottesamlingarna: Sverige i internationella fredsinsatser och genom att bl.a. arrangera en nationell doktorandkonferens med syfte att främja kontakter och samverkan mellan doktorander vid olika lärosäten.



BILAGA 1

Globalt utvecklingsamarbete

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 utvecklingsarbetet och innebär bl.a. åtaganden om ökade biståndsvolymer, att samarbetsländerna tar ansvar för sin egen utveckling och åtgärder för att göra utvecklingsarbetet 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.

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.

Under 2009 tog EU, under det svenska ordförandeskapet, fram ett operativt ramverk för EU-medlemsländernas utvecklingssamarbete. Det operativa ramverket syftar till att stärka de europeiska givarnas ömsesidiga lärande och till att anamma gemensamma ansatser inom EU i enlighet med Parisdeklarationen och handlingsplanen från Accra. Det operativa ramverket går i korthet ut på att få till stånd en arbetsfördelning mellan länder enligt EU:s uppförandekod om arbetsdelning och komplementaritet som syftar till att minska fragmenteringen av det internationella utvecklingssamarbetet. Det operativa ramverket lyfter även fram vikten av att medlemsländer i EU använder sig av samarbetsländernas egna system och att prioritera teknisk kapacitetsutveckling i samarbetsländerna för att på så vis säkerställa att länderna är kapabla till ett starkt ägarskap.

1.1 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, i 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.

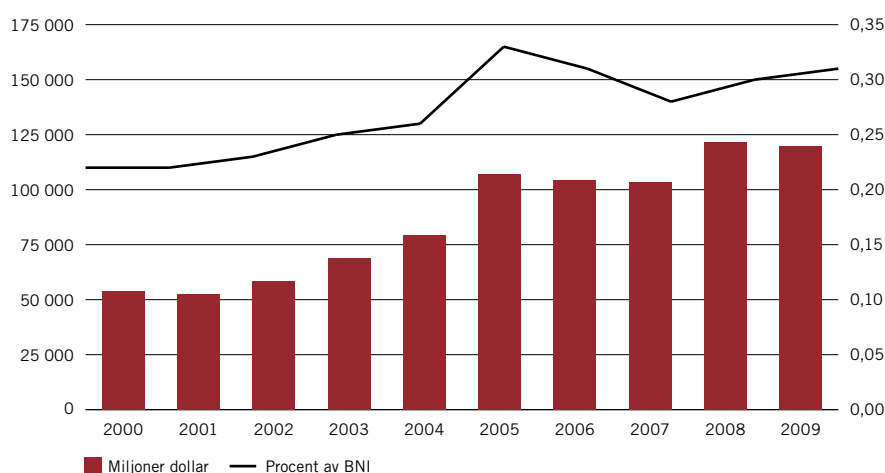
För att nå målet om 0,7 procent av BNI till 2015 enades EU:s medlemsstater 2005 om ett gemensamt delmål om 0,56 procent av BNI till 2010. Samtidigt fattades beslut om individuella delmål för EU:s gamla medlemsstater om 0,51 procent av BNI till 2010, medan de länder som inträdde i EU efter 2002 fick ett 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 biståndsflödena har ökat under senare år. Statistik från OECD/DAC visar att biståndet från OECD/DAC:s medlemsländer mer än fördubblats från 52 miljarder dollar 2001 till nästan 120 miljarder dollar 2009. En stor ökning 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. I reala termer har dock biståndet fortsatt att öka.

EU (EU:s medlemsstater och Europeiska kommissionen) är världens största givare. 2009 stod EU för över 60 procent av OECD/DAC-ländernas bistånd, 2000 var motsvarande andel 47 procent.

DIAGRAM 1.1
Internationellt bistånd i löpande priser samt som andel av BNI, 2000–2009



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 Norge, Luxemburg, Danmark och Nederländerna de enda länder som nådde målet 2009. Sverige var 2009 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 med 31,2 procent mellan 2008 och 2009 medan Storbritanniens bistånd ökade med 14,6 procent under samma period. I absoluta tal hamnar Sverige på en åttonde plats 2009. Flera stora givare i absoluta tal, exempelvis USA och Japan, gav endast 0,20 respektive 0,18 procent av BNI i bistånd 2009.

Nya givarländer som Brasilien, Indien, Kina, 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 1.1

Bistånd per bilateral givare efter andel av BNI samt inom parentes efter absoluta tal, 2009

			Procent av BNI	Miljoner dollar
1	(8)	Sverige	1,12	4 546
2	(9)	Norge	1,06	4 086
3	(22)	Luxemburg	1,01	403
4	(12)	Danmark	0,88	2 810
5	(7)	Nederländerna	0,82	6 425
6	(14)	Belgien	0,55	2 601
7	(16)	Finland	0,54	1 286
8	(18)	Irland	0,54	1 000
9	(4)	Storbritannien	0,52	11 505
10	(15)	Schweiz	0,47	2 305
11	(2)	Frankrike	0,46	12 431
12	(6)	Spanien	0,46	6 571
13	(3)	Tyskland	0,35	11 982
14	(10)	Kanada	0,30	4 013
15	(17)	Österrike	0,30	1 146
16	(13)	Australien	0,29	2 761
17	(23)	Nya Zeeland	0,29	313
18	(21)	Portugal	0,23	507
19	(1)	USA	0,20	28 665
20	(20)	Grekland	0,19	607
21	(5)	Japan	0,18	9 480
22	(11)	Italien	0,16	3 314
23	(19)	Korea	0,10	816
Totalt OECD/DAC			0,31	119 573

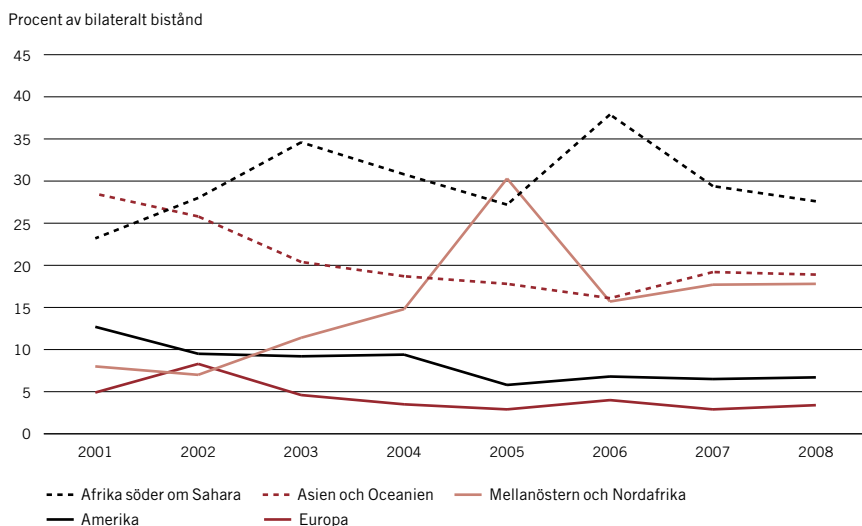
1.2 FÖRDELNING PÅ REGIONER OCH INKOMSTKATEGORIER

Enligt FN:s uppföljning av millenniemålen är Afrika den region som har svårast att nå millenniemålen och i vissa delar av Afrika går utvecklingen till och med bakåt. Givarländerna har därför beslutat att särskilt fokusera sitt utvecklings-samarbete 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 2008 kanaliserade givarländerna 28 procent av sitt bilaterala bistånd till regionen. Utöver det bilaterala biståndet kanaliseras bistånd till Afrika genom multilaterala organisationer och Europeiska kommissionen. År 2008 kanalisades 48 procent av de multilaterala organisationernas bistånd och 34 procent av Europeiska kommissionens bistånd till Afrika. År 2006 skedde en större ökning av biståndet till Afrika på grund av en större skuldavskrivning till Nigeria.

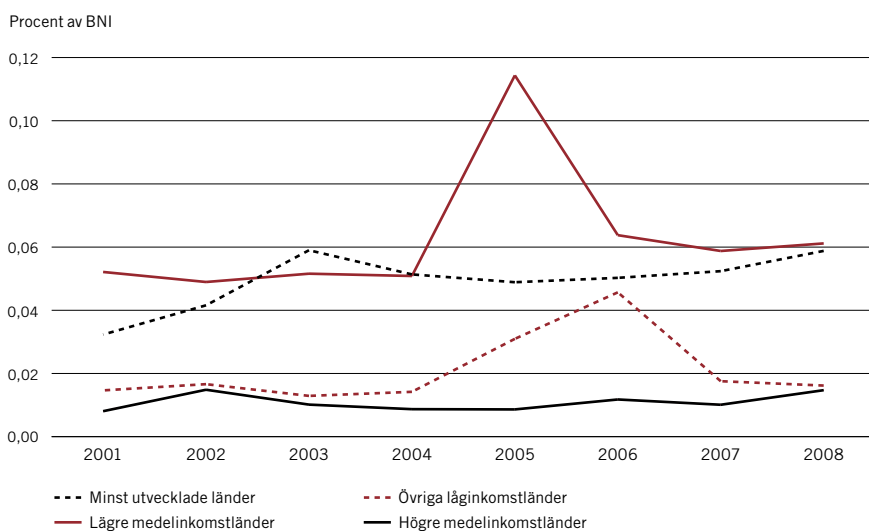
Även andelen av det internationella biståndet som går till Mellanöstern har ökat sedan 2002. År 2005 skedde en större ökning av biståndet till regionen på grund av en stor skuldavskrivning till Irak. Asien är den region vars andel av det internationella biståndet har minskat mest sedan 2001.

DIAGRAM 1.2
Bilateralt bistånd per region, 2001–2008



Världens utvecklingsländer delas in efter inkomstkategorier. 49 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. 33 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 1.3
Bilateralt bistånd per inkomstkategori som andel av BNI, 2001–2008



Trots FN:s beslut visar statistik från OECD/DAC att endast en liten andel av givarländernas BNI går till de minst utvecklade länderna. År 2008 gick 0,06 procent av givarländernas BNI till de minst utvecklade länderna. År 2001 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.

1.3 BILATERALT OCH MULTILATERALT BISTÅND

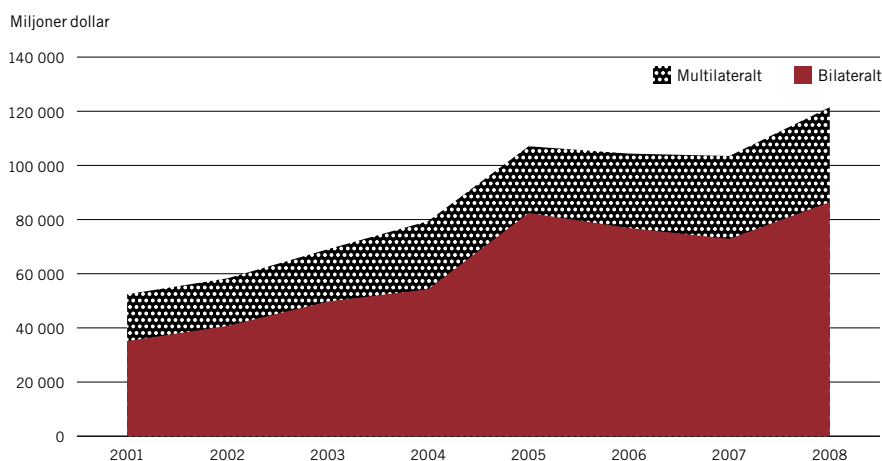
OECD/DAC delar in givarnas utvecklingssamarbete i bilateralt och multilateralt bistånd. Bilateralt bistånd är ett samarbete mellan ett givarland och ett mottagarland (samarbetsland). Som bilateralt bistånd räknas också t.ex. bistånd genom enskilda organisationer (i Sverige och i samarbetsländerna) och 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 genom deltagande i 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 års stora skuldavskrivningar till Nigeria och Irak som medförde en uppgång för det bilaterala biståndet.

De tre största mottagarna av multilateralt stöd från givarländerna 2008 stod för 78 procent av givarnas multilaterala stöd: Europeiska kommissionen (37 procent), Världsbanksgruppen (24 procent) och FN-systemet (16 procent).

DIAGRAM 1.4
Bilateralt respektive multilateralt bistånd, 2001–2008



1.4 SAMARBETSFORMER

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 hälsosystem, 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 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 belegg 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 stödja reformer av ländernas korruptionsbekämpning och administrativa system generellt, vilket gör att effektiviteten i allt bistånd till det aktuella landet ökar.

BILAGA 2

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.

2.1 FÖRDELNING PÅ LANDKATEGORIER OCH REGIONER

År 2007 inledde regeringen den så kallade landfokuseringen som innebär att de länder som Sverige bedriver ett fördjupat utvecklingssamarbete med ska minska från 67 till 33 länder. Dessa 33 länder delades in i samsarbetskategorier för att tydliggöra motiven för Sveriges närvaro. Nedan följer en tabell med förteckning över de länder Sverige har ett prioriterat samarbete med idag.

TABELL 2.1
Prioriterade samsarbetsländer

Kategori 1 Länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete.	Afrika	Burkina Faso, Etiopien, Kenya, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda och Zambia
	Asien	Bangladesh och Kambodja
	Latinamerika	Bolivia
Kategori 2 Länder och områden i konflikt- och/eller postkonfliktsituation med vilka Sverige bedriver utvecklingssamarbete.	Afrika	Burundi, Demokratiska republiken Kongo, Liberia, Sierra Leone, Somalia och Sudan
	Asien	Afghanistan och Östtimor
	Latinamerika	Colombia och Guatemala
	Mellanöstern	Irak och Västbanken-Gaza
Kategori 3 Länder och områden i Östeuropa med vilka Sverige bedriver reformsamarbete.	Europa	Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Kosovo, Makedonien, Moldavien, Serbien, Turkiet och Ukraina

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

Dessa övriga samarbetsländer framgår av tabellen nedan:

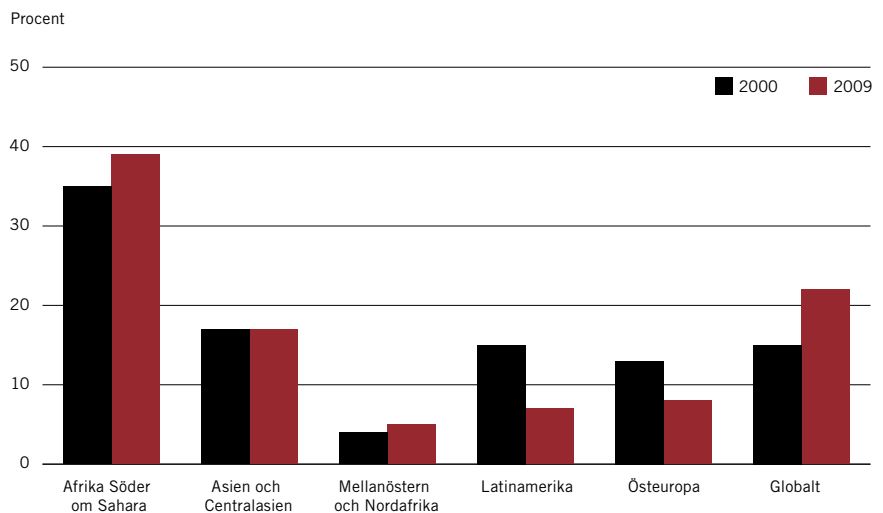
TABELL 2.2
Övriga länder

Kategori 4 Länder där Sverige bedriver insatser som främjar demokrati och mänskliga rättigheter under alternativa former.		
Kategori 5 Utfasningsländer där Sverige bedriver selektivt samarbete	Afrika	Botswana, Namibia och Sydafrika
	Asien	Indien, Indonesien, Kina och Vietnam
Kategori 6 Utfasningsländer där relationerna främjas på annat sätt än via det bilaterala utvecklingssamarbetet	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.

Fördelning på regioner

DIAGRAM 2.1
Utvecklingssamarbete genom Sida per region, 2000 och 2009

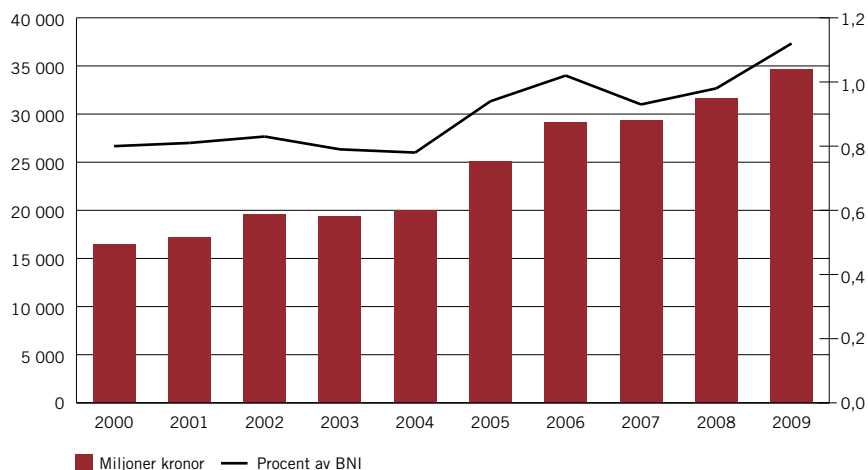


Majoriteten av Sveriges samarbetsländer ligger i Afrika söder om Sahara. Under 2009 gick 39 procent av det bilaterala utvecklingssamarbetet genom Sida till Afrika. År 2000 var motsvarande andel 35 procent. Åtta av Sveriges tio största samarbetsländer 2009 var länder i Afrika söder om Sahara. Regeringens arbete med att fokusera antalet samarbetsländer reflekterar en tydlig prioritering av Afrika. Nio av tolv länder där Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklings-

arbete och sex av tolv konflikt- eller postkonfliktländer där Sverige bedriver utvecklingssamarbete ligger i Afrika.

2.2 BISTÅNDSVOLYMER

DIAGRAM 2.2
Svenskt bistånd rapporterat till OECD/DAC, 2000–2009



Varje år beslutar riksdagen om biståndsbudgetens storlek. Sedan 2006 har en procent av beräknad BNI utgjort den s.k. biståndsramen. År 2009 var utfallet av det svenska biståndet 34,7 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,12 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. 2009 uppgick dessa kostnader till ca 4,4 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 13 procent av biståndsramen. År 2000 uppgick kostnaderna till 1,8 miljarder kronor, vilket även då 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 2009 var kostnaden för flyktingar från utvecklingsländer som räknades in i biståndsramen 2,3 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 7 procent av det totala biståndet. 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. Skuldlätnader 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 2009 uppgick de bilaterala skuldavskrivningarna till 156 miljoner kronor, vilket motsvarade cirka 0,5 procent av biståndsramen. År 2000 inkluderades inte de bilaterala skuldavskrivningarna i biståndsramen.

2.3 BILATERALT OCH MULTILATERALT BISTÅND

TABELL 2.3
Svenskt utvecklingssamarbete per biståndskanal, 2008

	Miljoner kronor	Andel (%)
Multilateralt	10 617	34
<i>varav EU</i>	<i>2 474</i>	<i>8</i>
Bilateralt	20 990	66
<i>varav multi-bi</i>	<i>4 765</i>	<i>15</i>
Totalt	31 607	100

Sveriges utvecklingssamarbete kanaliseras till samarbetsländerna i form av bilateralt och multilateralt bistånd. Det bilaterala biståndet utgjorde 66 procent av Sveriges bistånd 2008. Fördelningen mellan bilateralt och multilateralt bistånd har varit i stort sett oförändrad sedan 2000, det multilaterala har ökat marginellt.

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 ingår också Sveriges bidrag till EU:s gemensamma bistånd, det s.k. EU-biståndet.

Det gemensamma EU-biståndet består dels av delar av EU-budgeten, dels av den separat finansierade Europeiska utvecklingsfonden (EUF). År 2009 uppgick Sveriges bidrag till EU-biståndet till cirka 2,3 miljarder kronor, varav ca 1 miljard finansierades via EUF. År 2009 var Sveriges andel av EU-budgeten cirka 1,7 procent. År 2000 uppgick Sveriges bidrag till EG-biståndet till 757 miljoner kronor (inget stöd till EUF utbetalades 2000).

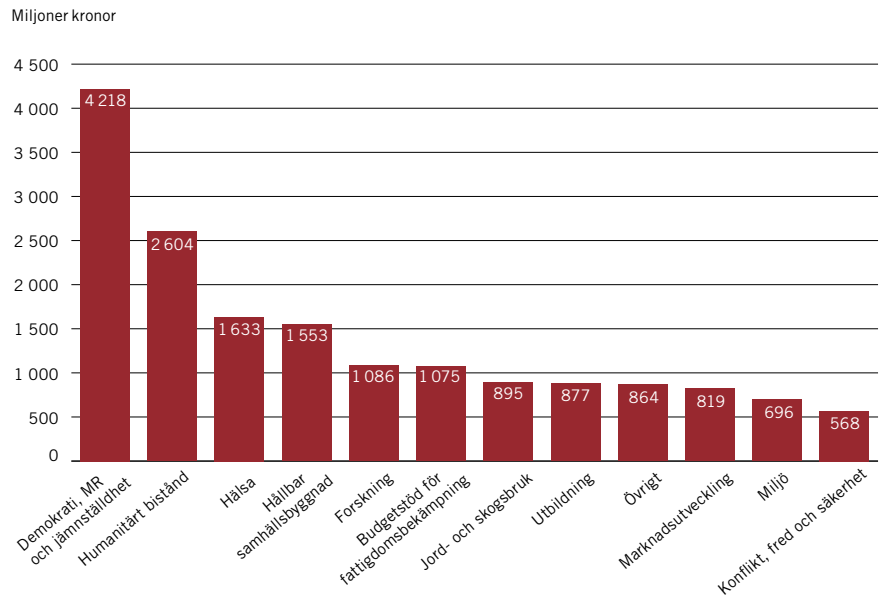
EU-biståndet har både geografiska och tematiska komponenter. Geografiskt styrs EUF av Cotonou-avtalet och täcker länder i Afrika, Västindien och Stilla havet. Asien och Latinamerika täcks av utvecklingsinstrumentet, Västra Balkan och Turkiet av förmedlemskapsinstrumentet och östra Europa och Medelhavsregionen 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. EU-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 EU-biståndet.

2.4 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 under 2009 fortsatt 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 2009 innehåller betydligt färre sektorer än vad som var fallet innan arbetet påbörjades. Under 2009 har även verksamheten koncentrerats inom dessa sektorer genom att minska antalet insatser, öka storleken på dem samt öka andelen programbaserat bistånd.

DIAGRAM 2.3**Svenskt utvecklingssamarbete genom Sida per huvudsektor, 2009**

Den enskilt största sektorn i Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete var 2009 demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet som svarade för nästan en fjärdedel av utvecklingssamarbetet genom Sida.

2.5 SAMARBETSFORMER

En ökad andel av det svenska utvecklingssamarbetet förmedlas i form av program. Under 2009 förmedlades cirka 58 procent av det totala utvecklingssamarbetet via program. Av dessa var cirka 10 procent generellt budgetstöd, två procent sektorbudgetstöd och 12 procent sektorprogramstöd med poolfinansiering. 37 procent av det totala utvecklingssamarbetet förmedlades via projekt och fem procent via experter.

Sidas samarbetsformer omklassificerades 2009, vilket innebär att det inte går att göra någon direkt jämförelse av fördelningen av stöd till olika samarbetsformer med tidigare år. Efter omklassificeringen finns nu elva renodlade samarbetsformer mot tidigare ett 40-tal biståndsformer.

TABELL 2.4

Svenskt utvecklingsamarbete genom Sida per samarbetsform, 2009

Miljoner kronor

Samarbetsform	2009
Program	9 813 (58%)
<i>varav generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning</i>	940
<i>varav organisationsstöd</i>	1 634
<i>varav sektorbudgetstöd</i>	174
<i>varav sektorprogramstöd med poolfinansiering</i>	1 164
<i>varav stöd till specifikt program genom en organisation</i>	5 901
Projekt (projektstöd)	6 286 (37%)
Experter	791 (5%)
<i>varav personalbistånd</i>	112
<i>varav utbildningsprogram i Sverige</i>	380
<i>varav utbildningsprogram i samarbetsländer</i>	59
<i>varav resursbasutveckling</i>	240
Totalt utvecklingsamarbete genom Sida	16 889

BILAGA 3

Förklaring till förekommande förkortningar

AfDB	African Development Bank
AsDB	Asian Development Bank
AUG	Advokater utan gränser
CBD	Convention on Biological Diversity
CIF	Climate Investment Funds
CTF	Clean Technology Fund
DAC	OECD Development Assistance Committee
Danida	Danish International Development Agency
DCI	Development Cooperation Instrument
DfID	(UK) Department for International Development
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EDF	European Development Fund
EDFI	European Development Finance Institutions
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EPF	Eurasia Partnership Foundation
EU	Europeiska unionen
FAO	Food and Agriculture Association
FN	Förenta nationerna
GDN	Green Diplomacy Network
GEF	Global Environment Facility
GWPO	Global Water Partnership Organization
HBT	homosexuella, bisexuella och transpersoner
IDA	International Development Association
IIED	International Institute for Environment and Development
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
ITP	International Training Program
IUCN	International Union for Conservation of Nature
LDCF	Least Developed Countries Fund
MOPAN	Multilateral Performance Assessment Network
MR	Mänskliga rättigheter
Norad	Norwegian Agency for Development Cooperation
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
Sadev	Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
SEI	Stockholm Environment Institute
Sida	Styrelsen för internationell utvecklingssamarbete
UN-DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Convention on Climate Change
UNICEF	United Nations Children's Fund
WHO	World Health Organization

BILAGA 4

Förteckning över biståndstermer

Basbudgetstöd – Stöd som går till en organisations verksamhet i sin helhet vilket innebär att organisationens styrelse och ledning beslutar om hur medlen ska användas.

Bilateralt utvecklingssamarbete – Samarbete mellan ett givarland och ett mottagarland (samarbetsland). Hit räknas också bistånd genom enskilda organisationer, enligt OECD/DAC godkända kostnader förknippade med biståndshantering samt insatser som kanaliseras via en multilateral organisation men där insatsen är öronmärkt för ett specifikt ändamål eller land (s.k. multibistånd).

Biståndsform – Den typ av organisation som sköter det praktiska genomförandet av utvecklingssamarbetet. Sida klassificerar kanalerna i följande fem kategorier:

- i. *Multilaterala organisationer* – Bl.a. FN-organisationer, Världsbanken och regionala utvecklingsbanker
- ii. *Internationella organisationer* – Bl.a. Internationella rödakorskommittén
- iii. Svenska organisationer – Genomförare i Sverige, bl.a. myndigheter, företag, enskilda organisationer samt universitet och skolor
- iv. *Samarbetslandets organisationer* – Genomförare i samarbetslandet, bl.a. myndigheter, företag, enskilda organisationer samt universitet och skolor
- v. *Övriga länders organisationer* – Genomförare från andra länder, bl.a. myndigheter, företag, enskilda organisationer samt universitet och skolor

Millenniemaålen – Åtta mål om globala utvecklingsfrågor som antagits av FN:s generalförsamling och som ska uppnås senast 2015.

Multilateralt utvecklingssamarbete – Stöd som kanaliseras till utvecklingsländerna genom basbudgetstöd till multilaterala organisationer som FN-organisationer, Världsbanken och regionala utvecklingsbanker.

Parisdeklarationen om biståndseffektivitet – Gemensamt åtagande från 2005 för bilaterala och multilaterala givare och samarbetsländer om att effektivisera det internationella biståndet.

Programansats – Till stödformer med programansats räknas programstöd samt andra insatser som stödjer hela eller delar av ett utvecklingsprogram, och som i väsentlig utsträckning använder sig av samarbetsländernas system för genomförande.

Samarbetsform – Under 2009 införde Sida en ny klassificering av insatser på samarbetsform (tidigare kallad biståndsform). De tio nya samarbetsformerna

består av tre huvudgrupper och är följande:

- i. *Program* – (Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning, Organisationsstöd, Sektorbudgetstöd, Sektorprogramstöd med poolfinansiering samt Stöd till specifikt program genom en organisation)
- ii. *Projekt* – (Projektstöd)
- iii. *Experter* – (Personalbistånd, Utbildningsprogram i Sverige, Utbildningsprogram i samarbetsländer samt Resursbasutveckling)

Samarbetsstrategi – Strategi (beslutad av regeringen) som styr det svenska biståndet till ett enskilt samarbetsland.

Strategi för fattigdomsminskning – Samarbetslandets nationella strategi för att minska fattigdomen och uppnå millenniemålen.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet