

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med

Irak

juli 2009 – december 2014





REGERINGEN

KOPIA

Regeringsbeslut

III:4

2009-06-11

UF2009/32538/MENA

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
105 25 Stockholm

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Irak 2009-2014

1 bilaga

Ärendet

Genom beslut 2009-02-05 (UD2009/6486/MENA) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Utrikesdepartementet lämna förslag till samarbetsstrategi för Irak under perioden 1 juli 2009 – 31 december 2014.

Sida har i skrivelse överlämnat ett förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Irak under perioden 2010-2014.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en samarbetsstrategi för det svenska stödet till Irak att gälla under perioden 1 juli 2009 – 31 december 2014 i enlighet med *bilaga 1*. Samarbetsstrategin ska styra utvecklingssamarbetet med Irak under angiven tid.

Regeringen uppdrar åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Irak under perioden 1 juli 2009 – 31 december 2014.

Regeringen uppdrar vidare åt Sida att till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 31 december 2009 inkomma med utkast till samarbetsavtal med Irak för perioden t.o.m. 31 december 2014.

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Charlotta Rodhe

Kopia till

UD-MK
UD-MENA
UD-USTYR
UD-SP
UD-MU
UD-FMR
UD-UP
UD-IH
UD-RS
FÖ-SI
FI-BA
JU-PO
JU-EMA
M-I
Sida

Ambassaden Bagdad p.t. Amman

Kopians överensstämmelse
med originalet intygas



2009-06-11

Strategi för utvecklingssamarbetet med Irak

Sammanfattning

Denna strategi är styrande för Sveriges utvecklingssamarbete med Irak för perioden 1 juli 2009 till 31 december 2014. Den grundar sig på regeringens politik för internationellt utvecklingssamarbete, politiken för global utveckling, Parisdeklarationen samt EU:s uppförandekod om arbetsfördelning och komplementaritet.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Irak är en varaktig fred i Irak, förbättrade levnadsförhållanden och demokratisk utveckling. Sverige ska också verka för förbättrad biståndseffektivitet med ett stärkt irakiskt ägarskap, förbättrad samordning samt harmonisering av biståndet under irakiskt ledarskap i linje med Parisagendans principer.

Samarbetet koncentreras till två sektorer; (i) demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt (ii) handel, näringsliv och finansiella system.

Eftersom säkerhetssituationen fortsatt försvårar återuppbyggnadsarbetet och utvecklingen framöver alltjämt är oviss, ska konfliktkänslighet och kontinuerlig riskbedömning prägla allt stöd. Den finansiella ramen för det svenska stödet för återuppbyggnad till Irak kommer under 2010 att uppgå till omkring 80 miljoner kronor och föreslås därefter öka successivt till högst 120 miljoner kronor per år, med reservation för att beloppet kan bli lägre om förutsättningarna väsentligen förändras.

Del 1. Samarbetets mål och inriktning

1. Mål och prioriteringar

Det svenska utvecklingssamarbetet med Irak ska, i enlighet med målet för Sveriges politik för global utveckling (PGU), bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, liksom, i enlighet med målet för svenskt utvecklingssamarbete, bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Utgångspunkten för samarbetet är i enlighet med perspektiven i PGU; fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet. Utvecklingssamarbetet i Irak ska fokusera på den fattigdom i bred mening som rättighetskränkningar och frånvaron av fred och säkerhet innebär. Regeringens tre tematiska prioriteringar i utvecklingssamarbetet; demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling ska vara vägledande. Konfliktkänslighet ska vara en tydlig utgångspunkt i allt stöd och ambitionen ska vara att i möjligaste mån verka i hela Irak med stöd som kommer alla samhällsgrupper till del. Likaså ska behovet av att förebygga och motverka korrupcion integreras i alla insatser. Inriktningen på samarbetet präglas även av genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325, 1820 och 1612.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Irak är en varaktig fred i Irak, förbättrade levnadsförhållanden och demokratisk utveckling.

Det övergripande målet ligger i linje med landets utvecklingsstrategi, National Development Strategy, NDS, och med det internationella partnerskapet International Compact with Iraq, ICI, som inkluderar politisk försoning, ekonomisk och social utveckling, respekt för de mänskliga rättigheterna, institutionsbyggande, offentlig service och förvaltning.

Processmål

- Förbättrad samordning och harmonisering av biståndet under ett stärkt irakiskt ägarskap för landets utveckling och det internationella utvecklingssamarbetet. Sverige ska aktivt bidra till att givarsamordningsstrukturer upprättas efter avvecklingen av International Reconstruction Fund Facility for Iraq (IRFFI) liksom till en ökad europeisk givarsamordning.

Strategiska frågor för dialog

- Mänskliga rättigheter med fokus på jämställdhet och kvinnors rätt till säkerhet och deltagande i landets utveckling, samt barns rättigheter och genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325, 1820 och 1612.
- Demokratisk samhällsstyrning med fokus på anti-korruption, öppenhet och insyn, samt vikten av kvinnors inflytande i politik.
- Vikten av att motverka korruption som en förutsättning för en positiv ekonomisk utveckling och handel.
- Det civila samhällets roll och förutsättningarna för enskilda organisationer att verka.

2. Inriktning och omfattning

2.1 Samarbetsområden

Trots att Irak är rikt har landet betydande svårigheter att av egen kraft omsätta sina resurser i återuppbyggnad av samhället. Kapacitetsstöd bör därför vara det övergripande och huvudsakliga arbetssättet i alla former av stöd. Valet av samarbetsområden fokuserar på statsbyggnad i enlighet med OECD/DAC-principerna om stöd till svaga stater och utgår från behovet av ett ökat förtroende mellan medborgare och stat samt att öka samhällets förmåga att leverera service och skapa möjligheter till sysselsättning, samt stärka demokratiska institutioner och respekten för de mänskliga rättigheterna.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Irak koncentreras till två huvudsektorer till stöd för det övergripande målet;

- i) Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter
- ii) Handel, näringsliv och finansiella system

Fokusering av insatserna ska ske för att säkerställa effektiviteten. Existerande stöd som inte faller under denna strategi ska utfasas. I allt stöd ska irakiska behov och prioriteringar vara vägledande och matchas mot svenska komparativa fördelar. En resultatmatris ska utarbetas och delges Utrikesdepartementet.

2009-06-11

2.1.1 Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

För att tydliggöra fokus delas huvudsektorn upp i två delsektorer. Kopplingar kan emellertid göras mellan de två delsektorerna i utförandet. Rättighetsperspektivet, och särskilt kvinnors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, är centralt inom hela sektorn. Relevanta avsnitt i regeringens skrivelse Frihet från Förtryck (skr. 2008/09:11) ska vara vägledande för insatserna inom sektorn.

Inom sektorn ska Sverige ytterligare utreda förutsättningarna för att dra nytta av svenska företag, relevanta myndigheter och organisationer i det civila samhället samt den irakiska diasporan, däribland den irakiska diasporan som finns i Sverige, för kompetensöverföring på lokal nivå.

2.1.1.1 MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Mål för delsektorn:

Stärkt kapacitet hos irakiska aktörer att främja och respektera de mänskliga rättigheterna i Irak, med särskild fokus på kvinnors och barns åtnjutande av de mänskliga rättigheterna

Statens ansvar för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras är utgångspunkten för allt stöd. Målet ska uppnås genom att Sverige ska stödja statliga institutioner och ramverk som verkar för att främja de mänskliga rättigheterna. Stöd kan utgå till sektorsövergripande ansträngningar som syftar till att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna, liksom till specialiserade statliga institutioner, såsom ministeriet för de mänskliga rättigheterna och den nya kommissionen för de mänskliga rättigheterna. Givet det civila samhällets roll och de svårigheter som finns för det civila samhällets organisationer att verka kan stöd också utgå till de statliga instanser som reglerar förutsättningarna för det civila samhällets organisationer.

Parallellt ska Sverige stödja det civila samhällets organisationer i Irak med kapacitetsutveckling och i deras arbete för att stärka de mänskliga rättigheterna. Detta arbete kan innefatta ansvarsutkrävande och påverkansarbete, men också stöd till kvinnor, barn och ungdomar, samt utsatta grupper. Sverige ska härvidlag ta hänsyn till prioriteringar som uttrycks på lokal nivå och från oberoende aktörer.

Kvinnors, barns och särskilt utsatta gruppers åtnjutande av de mänskliga rättigheterna ska vara centrala i stödet, och arbete mot våld mot kvinnor ska särskilt prioriteras. Härvidlag ska stöd utgå till verksamheter som avser att genomföra FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor,

2009-06-11

fred och säkerhet, 1820 om motverkandet av sexuellt våld, samt 1612 om barn i väpnad konflikt. Samarbete med andra givare, t ex Europeiska Kommissionen, ska eftersträvas.

2.1.1.2 DEMOKRATISK SAMHÄLLSSTYRNING

Mål för delsektorn:

Stärkt demokratisk statsbyggnad på olika samhällsnivåer, med särskild fokus på folkligt deltagande i beslutsprocesser.

För att uppnå detta mål ska Sverige stödja demokratisk samhällsstyrning på olika samhällsnivåer i Irak. Stödet ska utveckla institutionell kapacitet i organisation och förvaltning i den offentliga sektorn och lägga särskild vikt vid folkligt deltagande i beslutsprocesser. Valinsatser ska utgöra en del av stödet.

Insatserna ska fokusera på lokal demokratisk förvaltning men ska också kunna riktas till centrala och regionala strukturer. Särskilt sådana centrala strukturer som utgör en förutsättning för decentraliserat demokratiskt styre ska kunna stödjas. FN:s program för decentralisering och lokal utveckling ska också vara en utgångspunkt. Förvaltningsinsatser som bidrar till säkerhetsmässig stabilisering och försoning ska kunna övervägas.

Samarbete med andra givare, t.ex. Europeiska Kommissionen, ska eftersträvas. Arbete för att förebygga och motverka korruption ska integreras i allt stöd och arbetet ska präglas av öppenhet och insyn. Särskild betoning ska läggas på huvudprinciperna om kvinnors deltagande i beslutsfattande organ, liksom i freds- och återuppbyggnadsprocesser, samt i valprocesser.

2.1.2 Handel, näringsliv och finansiella system

Mål för området:

Ökade möjligheter till försörjning för fattiga irakier

Då handel, näringsliv och finansiella system är ett nytt samarbetsområde i Irak ska förutsättningarna för specifika insatser undersökas i början av strategiperioden. Sida ska till Utrikesdepartementet senast den 31 december 2009 inkomma med en mer detaljerad plan för hur man under

2009-06-11

strategiperioden avser arbeta inom denna sektor i Irak. Samråd med svenska organisationer och relevanta myndigheter och andra svenska aktörer, liksom med internationella givare och utförare samt irakiska statliga och privata aktörer ska ske.

Stödet ska utgå från aktiviteter som på olika sätt främjar ekonomisk utveckling genom förbättringar av näringslivsklimatet och utveckling av den privata sektorn, samt Iraks möjligheter att bedriva handel med omvärlden.

Specifika insatser för att stärka kvinnors roll som ekonomiska aktörer bör utgöra en del av stödet inom sektorn, och ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i samtliga insatser. Stöd till svenska organisationer och myndigheter med sikte på aktörssamverkan ska övervägas där sådant stöd är i linje med OECD/DAC:s riktlinjer.

Stödet till sektorn ska komplettera Sidas regionala program för Mellanöstern och Nordafrika gällande handel som syftar till att stärka en ekonomisk integration genom handelspolitiskt och handelsrelaterat stöd samt investeringsfrämjande program på regional nivå. Inom sektorn ska Sverige där det är lämpligt dra nytta av relevant kompetens hos personer med irakiskt ursprung i Sverige.

Stöd ska utgå inom två delsektorer:

2.1.2.1 STÖD FÖR ATT STÄRKA INSTITUTIONELL KAPACITET INOM HANDELSOMRÅDET

Stöd till lagstiftningsarbete och relevant infrastruktur inom det handelspolitiska området såsom expert- och regleringsmyndigheter och strukturer för ömsesidigt godkännande av produkter ska utgöra del av stödet. Kopplingar kan göras till relevanta processer såsom förberedelser för WTO-anslutning och implementering av kommande partnerskaps- och samarbetsavtal med EU.

2.1.2.2 STÖD TILL UTVECKLING AV DEN PRIVATA SEKTORN

Insatser för att främja utveckling av marknader och framväxten av ett irakiskt privat näringsliv ska utgöra del av stödet. Kopplingar kan göras till miljö- och klimatrelaterad näringslivsutveckling. En fungerande finansiell marknad är en förutsättning för att irakier ska kunna bidra till landets ekonomiska utveckling. Stöd till struktur- och regelverksutveckling för den finansiella marknaden ska därför utredas.

2009-06-11

2.2 Biståndsformer

Irak har stora egna resurser och budgetstöd är inte aktuellt under strategiperioden. Däremot är samfinansiering med Irak ett viktigt medel som ska eftersträvas i samarbetet och som kan öka det irakiska ägarskapet. Den givargemensamma fonden International Reconstruction Fund Facility for Iraq, IRFFI, kommer att fasas ut under strategiperioden, vilket påverkar givarkoordineringen. Sida ska därför undersöka möjligheterna för andra programstödsformer inom de två sektorerna. Multilaterala kanaler och samfinansieringsformer ska användas så långt det är möjligt. Stödet ska kompletteras med insatser genom svenska civila samhällsorganisationer och internationella organisationer som arbetar med att stärka irakiska organisationer.

Sida kan, som ett komplement till insatser finansierade genom landramen, erbjuda lånegarantier för att stödja användandet av lokala finansiella resurser i Irak och uppmuntra investeringar. Lånegarantierna kan komplettera kapacitetshöjande förvaltningsstöd inom infrastrukturområdet. Givet situationen i Irak bör särskild försiktighet iakttas vad gäller korruptionsrisken.

Det finns ett stort antal människor med irakisk bakgrund i Sverige. Inom denna grupp finns en brett spektrum av kompetenser som utgör en viktig resurs i stödet till Irak. Möjligheterna att dra nytta av svensk-irakisk kompetens i program och projekt bör kontinuerligt beaktas. En utgångspunkt ska vara den policy om migration och utveckling som väntas bli antagen under strategiperioden.

Valet av bistånds- och samarbetsformer ska präglas av flexibilitet och det ska finnas kapacitet för ett ökat humanitärt stöd vid behov. Portföljen som helhet måste inkludera riskhantering och planering för alternativa kanaler vid ett försämrat säkerhetsläge. Alla program ska ha en exitstrategi. Med beaktande av respektive strategi ska humanitärt stöd och långsiktigt utvecklingsamarbete i möjligaste mån samverka på så sätt att de båda biståndsformerna kompletterar varandra. Sveriges humanitära stöd till Irak styrs av strategin för Sidas humanitära bistånd 2008 – 2010 som baseras på regeringens politik för humanitärt bistånd (skr. 2004/05:52).

2.3 Dialogfrågor

För att främja demokratiska värderingar och bidra till ett ökat politiskt engagemang för de mänskliga rättigheterna och demokrati, liksom för ekonomisk utveckling och sysselsättning ska Sverige föra en kontinuerlig dialog med irakiska myndigheter på nationell, regional och

2009-06-11

lokal nivå, liksom med enskilda organisationer. Uppstartsfasen av program och projekt erbjuder exempel på dialogtillfällen, liksom engagemang i uppföljning och utvärdering. Också möten och andra evenemang relaterade till nya irakiska lagförslag eller initiativ ger möjligheter till dialog. Erfarenheter från svenska insatser är viktiga aspekter av dialogen.

I dialogen om mänskliga rättigheter och jämställdhet ska kvinnors och barns situation, liksom situationen för andra grupper som riskerar utsatthet, särskilt understrykas. Kvinnors politiska deltagande är av särskild vikt. Dialog för implementering av säkerhetsrådets resolutioner 1325 och 1820 om kvinnor, fred och säkerhet samt skydd mot våld och övergrepp ska prioriteras, liksom säkerhetsrådets resolution 1612 om barns rätt till skydd i väpnade konflikter.

I dialogen om demokratisk samhällsstyrning ska frågan om hantering av korruptionsrisker som en förutsättning för förbättrat utvecklingsarbete och demokratiskt ansvarsutkrävande understrykas. Iraks efterlevnad av Förenta nationernas Konvention mot korruption (UNCAC) bör understrykas.

Också i dialogen om handel, näringsliv och finansiella system ska korruptionsproblemet uppmärksammas och vikten av att förebygga och motverka korruption, inte minst i upphandlingsprocesser, ska lyftas fram som en förutsättning för en positiv ekonomisk utveckling och ökad handel.

I dialogen om det civila samhällets roll och förutsättningarna för enskilda organisationer att verka ska särskilt det positiva bidrag som ett aktivt civilt samhället kan ge till social utveckling understrykas, liksom vikten av lagstiftning och strukturer som möjliggör civilt engagemang och organisering.

2.4 Omfattning (volym)

Den finansiella ramen för det svenska stödet för återuppbyggnad till Irak kommer under 2010 att uppgå till omkring 80 miljoner kronor och föreslås därefter öka successivt till högst 120 miljoner kronor per år, med reservation för att beloppet kan bli lägre om förutsättningarna väsentligen förändras.

I det fall Irak i ökande grad tar finansiellt ansvar för återuppbyggnaden bör stödet minskas, liksom om säkerhetssituationen omöjliggör effektiv

2009-06-11

implementering. Dessa överväganden ska göras i samråd med Utrikesdepartementet.

Under strategiperioden ska en årlig uppföljning av programmet och dess förutsättningar genomföras och delges Utrikesdepartementet. Efter tre år ska en genomgående resultat- och erfarenhetsbedömning genomföras och delges Utrikesdepartementet, med beredskap för förändringar av inriktning, omfattning och kanalisering av samarbetet.

3. Genomförande

Utvecklingsarbete i Irak kräver en stor arbetsinsats som innefattar konfliktkänslighet och riskbedömning i alla insatser, med beredskap för alternativ. Förutom en löpande riskanalys, inklusive vad avser säkerhet och konflikt, ska Sida kontinuerligt analysera riskerna för korruption i de insatser som genomförs och göra ansträngningar för att minimera dessa risker. Dessa ansträngningar bör i möjligaste mån samordnas med andra givare. Det är av största vikt att stödet inte medverkar till nationell splittring utan kommer hela Irak och alla befolkningsgrupper till del. En successiv ökning av det framtida anslaget bör också vara flexibel i relation till vad som faktiskt är möjligt att göra för att samtidigt nå synbara resultat. Strategin medger därför möjlighet att anpassa genomförandet beroende på hur utvecklingen på marken förändras. Detta kan ske genom förskjutningar i fokus mellan olika samarbetsområden i samråd med Utrikesdepartementet. Om situationen markant förbättras och Irak visar på snabb återuppbyggnad så bör följande beaktas:

- Irak kommer sannolikt att kunna ta en allt större del av det finansiella ansvaret för återuppbyggnad
- Det svenska utvecklingsarbetet bör successivt kunna flytta fokus för att i ännu högre grad fokusera på området för mänskliga rättigheter, liksom på handel och privatsektorutveckling
- Sverige bör kunna undersöka samarbetsformerna för att gå över till en bredare aktörssamverkan, med särskilt fokus på handel och näringsliv

Om säkerhetssituationen tvärtom försämras ska biståndet, efter samråd med Utrikesdepartementet, präglas av följande:

2009-06-11

- Ett stöd fokuserat mer på redan inarbetade multilaterala kanaler som FN, Världsbanken och samarbete med EU-kommissionen för att underlätta samordning
- Beredskap för ett ökat humanitärt bistånd
- Beredskap för att i samråd med Utrikesdepartementet föreslå förändringar av inriktning, omfattning och kanalisering av samarbetet

3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer

I enlighet med Parisdeklarationen ska det svenska utvecklingssamarbetet genomföras i nära samarbete med andra givare och multilaterala organisationer. Stöd genom FN, inte minst området inom demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet, är en viktig del av utvecklingssamarbetet och samarbete med Världsbanken bör övervägas. Möjligheten till gemensamma insatser med andra givare ska utredas. Europeiska kommissionen är en naturlig partner. De överenskomna principerna för Nordic+ stöd till det civila samhället i Syd ska vara vägledande, liksom EU:s uppförandekod om arbetsdelning och komplementaritet.

3.2 Anpassning, harmonisering och koordinering

Det övergripande processmålet är att Sverige ska verka för förbättrad samordning och harmonisering av biståndet under ett stärkt irakiskt ägarskap av utvecklingssamarbetet.

För närvarande är givarkoordineringen i Irak bristfällig. Avvecklingen av den givargemensamma fonden IRFFI skapar nya problem för samordningen. Det irakiska ägarskapet för styrande dokument som ICI och NDS har varit splittrat, men en ny, irakisk-ledd planeringsprocess håller långsamt på att växa fram, vilket bör följas noga. Sverige ska i dialog verka för samordning av biståndet med andra aktörer och givare och ta initiativ till en diskussion om arbetsdelning. Sverige ska parallellt arbeta för att samordningen sker under irakiskt ledarskap. Sverige ska också verka för samordning mellan FN och Världsbanken i Irak. Sverige ska även genom EU arbeta för en förbättrad samordning i EU-kretsen och med andra givare. Gemensamma insatser, liksom gemensamma analyser, uppföljningsinsatser och utvärderingar bör eftersträvas.

4. Uppföljning

Samråd mellan Utrikesdepartementet, Sida och ambassaden ska ske regelbundet. På grund av svårigheterna att följa upp insatser i osäkra delar av Irak ska Sida ombesörja översyn av kontrollen av finansiella resurser och annan uppföljning fortlöpande. Sverige bör följa upp utvecklingssamarbetet genom en aktiv närvaro i Irak. Givet det svåra säkerhetsläget finns ytterligare motiv för Sverige att samarbeta med andra givare för att underlätta arbetet. För att kunna planera för realistiska resultat bör Sverige tillsammans med andra givare medverka till regelbundna utvärderingar av stöd. Återuppbyggnadsstödet till Irak bör också samordnas med och komplettera projekt och program utanför landallokeringen, som till exempel inom EO-anslagsposten, eller den regionala anslagsposten för Mellanöstern och Nordafrika.

Del 2. Bakgrund

1. Sammanfattande landanalys

Sex år efter den USA-ledda invasionen och störtandet av Saddam Husseins regim befinner sig Irak i ett återuppbyggnads- och normaliseringsskede. Provinsval genomfördes i januari 2009 i 14 av landets 18 provinser och parlamentsval väntas kring årsskiftet 2009/2010. Den amerikanska militära närvaron regleras numera i ett bilateralt avtal och ska fasas ut till slutet av 2011. Flertalet övriga koalitionsländer har lämnat Irak. Säkerhetssituationen i Irak har under 2008 och 2009 förbättrats men situationen är fortsatt osäker och stora spänningar kvarstår som riskerar att skapa nya våldsspiraler. Små minoritetsgrupper är i många fall särskilt utsatta.

Det sekteristiska våldet mellan sunni- och shiamuslimska grupper har nu minskat men riskerar att blossa upp igen om den politiska processen inte hanteras ansvarsfullt. Detsamma gäller för de spänningar som finns mellan å ena sidan kurdiska strävanden mot ytterligare ökad autonomi och expansion av den irakiska regionen Kurdistan och, å andra sidan, i första hand arabiska förespråkare av en stark centralstat. Till de knäckfrågor som behöver få en lösning hör staden Kirkuks och andra omtvistade områdens status i det framtida Irak, hanteringen av landets olje- och gasresurser, integrationen av f.d. Baath-partimedlemmar i statsstrukturerna och bekämpning av terrorism och milisgrupper. Klaner och familjestrukturer utgör element i den komplexa situationen.

2009-06-11

Skillnaderna är stora mellan olika delar av landet. I den irakiska regionen Kurdistan i norra Irak är säkerhetssituationen betydligt bättre än i övriga Irak. I flera av de södra provinserna, liksom i Anbar-provinsen i väst, är situationen förhållandevis lugn. I Bagdad, liksom i provinserna Diyala, Ninewe, Salahuddin och Tamim (Kirkuk) är situationen alltså svår på de allra flesta håll. Läget är emellertid mångdimensionellt och kan förändras snabbt, både säkerhetsmässigt och politiskt.

Irak besitter enligt uppgift omkring tio procent av världens samlade oljetillgångar. Befolkningen är också välutbildad med regionala mått mätt. Den ekonomiska fattigdomen ökade emellertid under 80- och 90-talen i Irak till följd av krig och sanktioner och har under åren efter invasionen ökat ytterligare. Siffrorna varierar dock kraftigt mellan olika delar av landet. Den totala arbetslösheten beräknas till 18 procent. Liksom i många andra länder i Mellanöstern är en stor och växande andel av befolkningen ung. I Irak beräknades 2008 hela 42 procent av befolkningen vara under 15 år.

3,7 miljoner irakier beräknas idag vara på flykt i och utanför Irak. Många flyktingar och internflyktingar lever under mycket svåra förhållanden. Irak har också förlorat mycket kvalificerad kompetens som en konsekvens av den stora flyktingströmmen. Det är märkbart inte minst inom samhällskritiska sektorer som sjukvård och utbildning. Även inom annan offentlig förvaltning är det tydligt att kapaciteten har minskat till följd av att erfarna och välutbildade personer har lämnat sina hemorter och arbetsplatser. Detta illustrerar tydligt en aspekt av kopplingen mellan migration och utveckling i Irak. Återvändande sker, men än så länge i blygsam skala.

Utvecklingen för de mänskliga rättigheterna i Irak är djupt bekymmersam och de generella säkerhetsförbättringar som har skett på senare tid har inte åtföljts av förankring av rättsstatens principer. Tortyr och dödsstraff förekommer. Det civila samhällets möjligheter att verka är begränsade, både strukturellt och p.g.a. det svåra säkerhetsläget. Kvinnans rättsliga och sociala ställning har försämrats, även till följd av lagstiftning. Våld mot kvinnor är ett problem i hela Irak. Tillgången till rent vatten, elektricitet och sanitetslösningar skiljer sig mellan olika delar av landet men är överlag mycket bristfällig.

Arbetslöshet och sociala problem, tillsammans med misstro till följd av korruption och bristande tillgång till grundläggande samhällsservice spär på säkerhetsproblemen. Samtidigt har de för närvarande låga oljepriserna minskat budgetutrymmet för nödvändiga offentliga

2009-06-11

investeringar och reformer. Inför kommande år förutses underskott i de statliga finanserna. Den offentliga sektorn sysselsätter majoriteten av den irakiska aktiva arbetskraften. Det är därför av avgörande betydelse att diversifiera ekonomin och utveckla den privata sektorn. Kapaciteten att omsätta oljeinkomsterna i investeringar och reformer som gagnar befolkningen behöver öka.

Den långa isoleringen av Iraks näringsliv har resulterat i stora kunskapsbrister om de regelverk och avtal som styr internationell handel. Den privata sektorn är svag och har små möjligheter att agera på den internationella marknaden. Irak är ännu inte medlem i Världshandelsorganisationen WTO. Förhandlingar mellan Irak och EU pågår för att få till stånd ett partnerskaps- och samarbetsavtal, som bl.a. ska öppna för ökad handel mellan EU och Irak. Den internationella finanskrisen och den säkerhetsmässiga stabiliseringen har medfört ett ökande intresse från internationella företag för etablering på den irakiska marknaden.

Irak är idag helt beroende av inkomsterna av olja och gas men givet de miljökonsekvenser som oljan ger både globalt och nationellt finns ett växande behov av att utveckla alternativa energikällor. Klimatförändringarna slår hårdast mot de fattiga i Irak som redan lider brist på t.ex. rent vatten och brukbar mark som följd av nedsmutsning efter de många krigen, oljeproduktionen och bristande miljöåtgärder.

2. Sammanfattande resultatbedömning

Det totala svenska biståndet till Irak har sedan 2003 uppgått till knappt 560 miljoner kronor, varav knappt hälften har gått till humanitärt bistånd. Två erfarenhets- och resultatbedömningar av utvecklingssamarbetet har gjorts, en för perioden 2004 – 2006 och en för perioden från 1 januari 2007 – 31 augusti 2008. Båda bedömningarna visar på begränsade resultat i relation till målen. Den senaste bedömningen understryker att Sverige har satt upp orealistiska och för höga mål tillsammans med oklara indikatorer. Avsaknad av konkreta delmål har gjort planeringen ofokuserad. Inriktningen av det svenska stödet på infrastruktur, mänskliga rättigheter och demokrati har dock varit relevant. I denna strategi har därför målen specificerats ytterligare och antalet sektorer har begränsats. En högre grad av samstämmighet med svenska komparativa fördelar har även eftersträvat.

Säkerhetssituationen har påverkat förutsättningarna för utvecklingssamarbetet negativt. Avsaknaden av en svensk permanent officiell närvaro i Irak för att följa utvecklingen har också försvårat

2009-06-11

implementeringen av strategin. Den senaste resultat- och erfarenhetsbedömningen lyfter särskilt fram svårigheten att göra riktiga behovsbedömningar och uppföljning inne i Irak under rådande säkerhetsförhållanden och utan svensk permanent närvaro. Dessa begränsningar har också påverkat multilaterala organisationer, något som avspeglas i det svenska stödet.

Effekten av de försök som gjordes under strategiperioden att involvera svensk-irakiska organisationer i Sverige för att stödja det irakiska civila samhället var begränsad, delvis för att många av organisationerna saknade tillräcklig kapacitet för att nå ut med stödet till Irak. Nya sätt för att dra nytta av svensk-irakisk kompetens ska därför eftersträvas.

Det framhålls i resultat- och erfarenhetsbedömningen att det är angeläget att nå ut till irakiska organisationer som arbetar med demokrati och mänskliga rättigheter. Dessa organisationer är utsatta och i behov av stöd.

Stödet via svenska organisationer som Qandil och Diakonia visar goda resultat. Deras permanenta och långvariga närvaro i Irak gör att de åtnjuter förtroende lokalt och har god genomförandekapacitet.

En slutsats i den senaste resultatbedömningen var att en kommande strategi noga måste väga utvecklingspolitiska ambitioner mot realistiska och genomförbara mål. Sverige bör bli en mer aktiv aktör på plats i Irak och utveckla samarbetet med andra givare. Insatserna bör fokuseras strategiskt inom varje sektor.

Sverige bör arbeta mer med lokal utveckling. Kapacitetsstöd inom alla sektorer är Iraks viktigaste behov och det finns goda möjligheter och erfarenheter av att länka infrastrukturprogram för urban utveckling eller elförsörjning till demokratisk samhällsstyrning. Fortsatt svenskt stöd till irakiska enskilda organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter är särskilt behövt. Möjligheterna till utbyte inom den privata sektorn bör ses över. Här kan den svensk-irakiska diasporan ha en roll. Stödet bör också fortsättningsvis planeras i nära samarbete med det humanitära biståndet så att de båda biståndsformerna kompletterar varandra.

3. Sammanfattande analys av andra givares insatser och roll i landet inklusive multilaterala aktörer och Europeiska kommissionen

Det är svårt att få en tydlig och uttömmande bild av olika givares insatser. Det råder stor brist på koordinering och samordning. USA har efter invasionen haft en särställning och är den enskilt största givaren i Irak. Uppgifter finns om ca 19 000 amerikanska insatser om hittills 15,7 miljarder US-dollar. Liksom andra länder i koalitionen har USA genomfört många insatser inom ramen för Provincial Reconstruction Teams, PRT. Dessa insatser har ofta fokuserat på att stärka ett lokalt tillhandahållande av social service och rehabilitering av infrastruktur. Det irakiska ägarskapet i PRT har dock ofta varit bristfälligt.

FN:s närvaro har ökat under de senaste åren och ett växande antal FN-organ finns nu representerade i Bagdad. Mindre regionkontor ute i landet har också satts upp. En stor del av FN-personalen är emellertid alltjämt stationerad i Amman och FN-personalens rörelsefrihet är kraftigt begränsad vilket försvårar arbetet. Koordinationen mellan de olika multilaterala aktörerna visar brister.

För att underlätta givarsamordning etablerades 2004 den givargemensamma fonden International Reconstruction Fund Facility for Iraq (IRFFI) som administreras av Världsbanken och FN. Fonden har kritiserats för långsam genomförandtakt och ineffektivitet och kommer att läggas ned från 2010. För Sverige och många andra givare var IRFFI en möjlighet att trots begränsad närvaro bidra till Iraks återuppbyggnad. Än så länge är det oklart vad som kommer i fondens ställe men givarna är överens om vikten och värdet av någon form av mekanism som ersätter IRFFI. Samtidigt tycks det irakiska ägarskapet för utvecklingen vara på väg att stärkas, något som förhoppningsvis kan leda till en irakisk-ledd givarsamordning på sikt.

Sverige är en relativt liten givare i Irak men är ett av de få länder som har ett långsiktigt biståndsenگagemang i landet. Bland de större givarna märks Japan, Europeiska kommissionen och Storbritannien. Allteftersom säkerhetsläget sakta stabiliseras och Iraks inkomster ökar börjar flera givare fasa ut eller minska omfattningen av sitt utvecklingsbistånd. Att arbeta med volymmässigt begränsade men strategiska kapacitetsutvecklingsinsatser är vad som eftersträvas av de flesta europeiska givare. Europeiska kommissionen har sedan 2003 bidragit med över 900 miljoner euro till Irak men har hittills främst kanaliserat sitt stöd genom IRFFI. När fonden nu avvecklas arbetar Kommissionen med att undersöka nya kanaler för bilateralt

2009-06-11

utvecklingssamarbete med Irak. Förutom humanitärt bistånd till flyktingar och återvändande arbetar kommissionen med kapacitetsstöd till ministerier, uppgradering av akutsjukvård samt stöd inom området vatten och sanitet. Kommissionen har uttryckt önskemål om närmare samarbete med Sverige, något som bör beaktas, inte minst givet de effektivitetsvinster samarbete kan ge.

I rådande läge är det viktigt att Sverige väger egen effektivitet, resultat och synlighet mot samordning i enlighet med Parisagendan för att om möjligt bidra till en bättre givarkoordinering och effektivitet. I det perspektivet ska Sverige samarbeta med andra givare. Sverige bör även bidra till ett europeiskt ansvarstagande för samordning.

4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet

Sverige är inom återuppbyggnadsstödet en volymmässigt mycket liten aktör i Irak men har en lång historia av humanitärt arbete i landet. 2008 var Sverige den fjärde största givaren av humanitärt bistånd i Irak. Sverige har också nära band till Irak i och med det stora antalet personer med irakiska rötter som är bosatta i Sverige liksom de många svensk-irakier som verkar i Irak. Sveriges historiskt nära handelsförbindelser med Irak gör att förutsättningarna för framtida samarbete är goda.

4.1 Slutsatser av Sveriges och EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet

Sverige har inget samarbetsavtal för utvecklingssamarbetet med Irak, men under sommaren 2009 återöppnar Sverige ambassaden i Bagdad. Det innebär nya möjligheter för utvecklingsbiståndet, liksom för de politiska och ekonomiska relationerna. Ambassaden bör kunna fungera som en plattform och mötesplats i det svenska utvecklingssamarbetet. Sida kommer att finnas på plats på ambassaden, vilket kommer att underlätta dialogen med irakiska motparter i behovsanalys, givarsamordning, uppföljning och utvärdering.

EU-kommissionen kommer alltså att finnas kvar i kretsen av givare i Irak och väntas utöka sin närvaro i Bagdad. Under 2009 kommer kommissionen anta en så kallad informationsnot för inriktningen av biståndet till Irak. Den kommer att sträcka sig över två år, därefter avser kommissionen att publicera en treårig landstrategi (2011 - 2013).

4.2 Samstämmighet för utveckling

Relationerna med Irak är breda och innefattar, förutom diplomatiska förbindelser och bistånd, även allt fler handelskontakter liksom utbyten

2009-06-11

och samarbeten inom t.ex. forskning och utbildning. Det stora antalet svensk-irakier fungerar som en brygga mellan länderna i många sammanhang och är en tillgång i relationerna.

Antalet irakiska asylsökande i Sverige har minskat betydligt sedan 2007 när 18 600 irakier sökte asyl i Sverige. Det motsvarade hälften av alla asylansökningar i Sverige det året, liksom hälften av det totala antalet irakier som sökte asyl inom EU. År 2008 sökte 6100 irakier asyl i Sverige, motsvarande en 67-procentig minskning. Migrationsfrågorna är emellertid fortsatt aktuella i relationen, inte minst p.g.a. det ökande antal personer som efter avslag på asylansökan i Sverige måste återvända till Irak. Sedan 2008 finns ett bilateralt avtal med Irak som underlättar återvändande. Migrationsverket ger visst finansiellt stöd till de individer som återvandrar eller återvänder frivilligt, och finansierar riktade återintegreringsinsatser för hemvändande irakier. Detta individbaserade stöd kompletteras med internationella humanitära insatser för de irakier som återvänder till sina hem genom t.ex. UNHCR, finansierade av bl.a. Sverige och Europeiska Kommissionen. Det svenska humanitära stödet till Irak, inklusive stöd till irakier som har flytt till närliggande länder, hanteras av Sida genom det humanitära anslaget som styrs av Sidas strategi för humanitärt bistånd för åren 2008 - 2010.

Inom handel och stöd till privat sektor finns ett flertal svenska initiativ. Svenskt näringsliv har en lång historia i Irak och ett växande intresse för landet. Svenska företag är också väl rustade att bidra till den irakiska återuppbyggnaden. Det statliga riskkapitalbolaget Swedfund satsar på Irak, liksom Exportrådet, som också kommer att etablera en närvaro i landet för att understödja svenska företags affärsmöjligheter. Det finns också flera initiativ i Sverige till svensk-irakiska handelskammare. Personer i Sverige med irakisk bakgrund är härvidlag en viktig resurs. Regeringen har initierat ett projekt för att dra nytta av svenska entreprenörer med bl.a. irakisk bakgrund i utvecklingen av de internationella handelsrelationerna.

Flera initiativ finns till samarbeten mellan universitet och högskolor i Sverige och Irak. Vissa svenska och europeiska stipendieprogram finns, men i flera fall kan irakiska stipendier utnyttjas och de irakiska högskolorna är ofta beredda att själva stå för sina kostnader.

Trots olika roller och mandat är samverkan med andra svenska myndigheter och organisationer som arbetar med Irak av vikt i planeringen av biståndet. Det utgör också en potentiell grund för en framtida bredare aktörssamverkan. Sida ska därför i planeringen av

biståndet regelbundet samråda och utbyta erfarenheter med andra svenska aktörer. Sida ska bidra till att de svenska myndigheterna kompletterar varandra utan att överlappa och öppenhet ska också finnas för samarbete i form av gemensamma projekt inom t.ex. handelsområdet eller för insatser som ansluter till och förstärker åtgärder inom t.ex. migrationsområdet.

4.3 Andra svenska relationer

De svenska organisationerna Qandil och Diakonia är etablerade i den irakiska regionen Kurdistan sedan början av 90-talet. Genom Forum Syd finns också ett antal mindre svensk-irakiska organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter. Kvinna till Kvinna stödjer också nätverk för kvinnoorganisationer i Irak. I perspektivet av de få organisationer som har varit beredda att etablera verksamhet i landet är det av värde att ta till vara de som redan finns i Irak.

4.4 Sveriges komparativa fördelar

Förutom de nära banden i och med den historiskt generösa svenska flyktingpolitiken och de många svensk-irakierna har Sverige och Irak haft nära handelsrelationer. Sverige, svenska produkter och konsulttjänster är alltjämt välkända och uppskattade i Irak. Sverige har gett humanitärt bistånd till Irak sedan 1991 och efter invasionen 2003 har det varit en fördel för Sveriges anseende bland Iraks befolkning att inte ha varit del av koalitionsstyrkorna. Sverige har också ett högt internationellt anseende när det gäller demokrati, jämställdhet och arbete med barns rättigheter.

4.5 Slutsatser om Sveriges roll

Sverige är en liten men välsedd och relativt välkänd aktör i Irak. De nära relationerna gör att Sverige är en respekterad givare. Sveriges långa demokratiska tradition gör att Sverige med fördel kan driva frågor om mänskliga rättigheter och demokrati också då Sverige ses som neutralt i en annars mycket politiserad miljö. Sverige bör värna om och dra nytta av denna roll i både dialog och strategiskt val av stöd. I perspektivet av det ovan och återöppnandet av ambassaden har Sverige möjlighet att fylla nischer som andra givare skulle finna svåra.

5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

Den alltjämt svåra säkerhetssituationen och avsaknaden av en fungerande rättsstat utgör allvarliga hinder för utveckling i Irak. Bristen på kapacitet för att omsätta de stora oljeinkomsterna i återuppbyggnad

2009-06-11

och investeringar är ett stort hinder. Därför ska kapacitetsstöd vara det övergripande metoden i det svenska utvecklingssamarbetet i med Irak.

I Irak finns stora brister när det gäller respekten för de mänskliga rättigheterna. Därför är både stöd till arbete med statliga institutioner som arbetar med att främja mänskliga rättigheter och stärka fortsatt svenskt kapacitetsstöd till irakiska civilsamhällsorganisationer som arbetar med mänskliga rättigheter motiverat. Den konflikt- och fattigdomsanalys som ligger till grund för denna strategi lyfter också fram stöd till organisationer i det civila samhället som särskilt behövt utifrån ett fattigdomsperspektiv.

Vid landmötet i Bagdad underströk den irakiska regeringen och företrädare för FN vikten av en stärkt privat sektor för att få igång återuppbyggnad, skapa sysselsättning och diversifiera ekonomin i Irak, inte minst i perspektivet av växande ungdomsarbetslöshet. Bristen på kunskap om internationella regelverk och avtal som styr handel är stor bland irakiska myndigheter och företag vilket försämrar förutsättningarna för handel. Därför ska Sverige se över ingångar för stöd till strukturer som underlättar för Iraks privata sektor att utvecklas och i ökad utsträckning delta i internationell handel utifrån principer om ansvarsfullt företagande.

I regeringens skrivelse Globala utmaningar – vårt ansvar (skr. 2007/08:89) lyfts det svenska näringslivet fram som en viktig aktör vars initiativförmåga, erfarenhet, kompetens och potential att bidra till global utveckling och fattigdomsbekämpning behöver tas tillvara, både i dialog om utvecklingssamarbetet och som möjlig samarbetspartner. I Irak har svenska företag lång erfarenhet vad gäller t.ex. hållbar infrastruktur, något som bör beaktas.

Valet av samarbetsområden utgår från behovet av ett ökat förtroende mellan medborgare och stat, vilket delvis är kopplat till samhällets bristande förmåga att leverera service och skapa möjligheter till sysselsättning, liksom till bristerna i respekten för de mänskliga rättigheterna och till de demokratiska institutionernas svaghet. Med utgångspunkt från tidigare gjorda erfarenheter samt behovet av en fredlig demokratisk utveckling, stärkt respekt för de mänskliga rättigheterna, samt återuppbyggnad och sysselsättning fokuseras det svenska utvecklingssamarbetet till följande sektorer; (i) demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt (ii) handel, näringsliv och finansiella system.

2009-06-11

I strategin ges tydliga och mätbara delmål, vilket ska ge en mer strategisk planering än vad som tidigare har varit fallet. Mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning delas upp i var sin delsektor med egna mål för att tydliggöra fokus. Om utvecklingen i Irak går i positiv riktning och landet kan ta ett allt större finansiellt ansvar för återuppbyggnad kan Sverige successivt gå över till en bredare aktörssamverkan och förskjuta fokus i utvecklingssamarbetet för att intensifiera arbetet med mänskliga rättigheter.

Givarsamordningen i Irak visar stora brister och den begränsade närvaro som säkerhetssituationen orsakar är en utmaning för samtliga aktörer. Den föränderliga politiska miljön och den utbredda korrruptionen ställer särskilda krav på riskmedvetenhet. Med ökad närvaro, strategiskt valda insatser, sektors- och insatsfokusering och samarbete med andra givare vad gäller analyser, uppföljning och utvärdering finns ändå förutsättningar för Sverige att effektivt bidra till Iraks utveckling.

Sverige är en liten givare men har fördel av sitt goda anseende i Irak. Sverige är välkänt för sin långa demokratiska tradition samt för arbetet med de mänskliga rättigheterna och med jämställdhet. Det stora antalet svensk-irakier ger starka band mellan de båda länderna. Att Sverige flyttar tillbaka ambassaden till Bagdad ger nya möjligheter att stödja återuppbyggnaden och ytterligare stärka relationerna mellan länderna, varför Sverige trots en begränsad biståndsbudget har stora komparativa fördelar att arbeta med utveckling i Irak.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.ud.se

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2009

Artikelnummer: UD 09.077