

Sida 2010

Biståndets Resultat 2009

Bilaga till Sidas Årsredovisning



Innehållsförteckning

Biståndets resultat 2009	1
Biståndets resultat 2009.....	3
Inledning.....	3
1.1 Vikten av att redovisa och bedöma resultat av utvecklingsarbetet.....	3
1.2 Att följa upp och redovisa resultat.....	4
1.3 Underlaget för resultatredovisning i denna bilaga	5
Miljö och klimat.....	8
2.1 Utvecklingen inom miljö och klimat i Sveriges samarbetsländer.....	8
2.1.1 Miljösituationen i Sveriges samarbetsländer.....	9
2.1.2 Hantering av miljöfrågor	11
Det svenska utvecklingsarbetet inom området miljö och klimat	13
3.1 Inledning.....	13
3.2 Fördelning på sektorer	14
3.3 Fördelning på landkategorier, regioner och globalt	17
3.4 Fördelning på de tio största samarbetsländerna	19
3.5 Fördelning på samarbetsformer.....	22
3.6 Fördelning på kanaler	23
3.7 Miljölån	24
3.8 Klimatanpassning och utsläppsminskning.....	25
Resultatbedömning av slumpmässigt utvalda insatser.....	27
4.1 Metod	27
4.2 Bedömning av insatsernas resultat.....	29
4.3.1 Miljöförvaltning	33
4.3.2 Vatten	35
4.3.3 Jord- och skogsbruk.....	37
4.3.4 Energi	40
4.4 Klimatanpassning och utsläppsminskning.....	41
4.5 Sammanfattning.....	42
Dialog och påverkansarbete	44
5.1 Metod	44
5.2 Inriktning och resultat.....	44
5.3 Förutsättningar för effektivt påverkansarbete	47
Utvärderingar inom miljö och klimat.....	48
6.1 Redovisning av ett urval utvärderingar.....	48
6.2 Övriga utvärderingar	51
Faktorer som påverkat insatsernas resultat.....	54
7.1 Noggrann aktörsanalys och gott förarbete	54
7.2 Ägarskap.....	55
7.3 Reell prioritering av miljömässigt hållbar utveckling.....	55
7.4 Långsiktighet.....	55
7.5 God utväxling kring gemensamma frågeställningar	56
7.6 Intressegemenskap kring specifika frågor	56
7.7 Behov av tydlig exitstrategi	56
7.8 Begränsad finansiell hållbarhet.....	57

7.9	Stärkta internationella organisationer	57
7.10	Politikens betydelse	58
	Slutsatser, lärdomar och åtgärder inom miljö och klimat	59
8.1	Inledning.....	59
8.2	Resultatredovisning	59
8.3	Lärdomar.....	61
8.4	Åtgärder	62
8.4.1	Samarbetsländer och partnerorganisationer.....	63
8.4.2	Internt	64
	Resultat av utvecklingssamarbetet med enskilda länder.....	65
9.1.1	Utvecklingssamarbetets inriktning.....	65
9.1.2	Resultat under strategiperioden	67
9.1.3	Bedömning av resultaten	70
9.2	Burkina Faso	71
9.2.1	Utvecklingssamarbetets inriktning.....	71
9.2.2	Resultat under strategiperioden	73
9.2.3	Bedömning av resultaten	77
9.3	Turkiet	78
9.3.1	Utvecklingssamarbetets inriktning.....	78
9.3.2	Resultat under strategiperioden	79
9.3.3	Bedömning av resultaten	81
9.4	Georgien	82
9.4.1	Utvecklingssamarbetets inriktning.....	82
9.4.2	Resultat under strategiperioden	82
9.4.3	Bedömning av resultaten	86
	Not till Resultatbilagan.....	88

Biståndets resultat 2009

Inledning

I denna bilaga redovisas resultatet av Sidas utvecklingssamarbete för dels det tematiska området miljö och klimat, dels de fokusländer som genomgått en resultatbedömning inför en ny strategiperiod under år 2009. Sistnämnda länder omfattar i denna redovisning Mali och Burkina Faso samt Turkiet och Georgien. Redovisningen har genomförts enligt regeringens anvisningar för Sidas redovisning om biståndets resultat.

Sammanfattningsvis kan Sida konstatera att resultatredovisningen i denna bilaga visar på en rad goda resultat. Det gäller både för de insatser som slumpmässigt valts ut, aktuella utvärderingar, Sidas påverkansarbete inom miljö och klimatområdet och för de fyra länder som ingår i det geografiska avsnittet. Sida har strävat efter att ge en så balanserad resultatredovisning som möjligt och lyfta fram även de insatser som inte har lyckats uppnå förväntade resultat. De svårigheter och utmaningar som är förenade med redovisning och bedömning av resultat i utvecklingsarbetet beskrivs i det följande.

1.1 Vikten av att redovisa och bedöma resultat av utvecklingssamarbetet

Målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete är att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Målet för reformsamarbetet i Europa är stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmandet till EU och dess värdegrunder. Sidas samlade utbetalningar för arbetet med att uppnå dessa mål uppgick år 2009 till knappt 17 miljarder kronor som användes för att finansiera cirka 4 000 insatser (projekt och program). Det är en prioriterad uppgift för Sida att utveckla och förfina metoder och verktyg för resultatredovisning och resultatbedömning i syfte att kunna styra utvecklingssamarbetet mot uppsatta mål.

De externa kraven på mål- och resultatstyrning har ökat under senare år. Sedan år 2007 har de strategier som styr samarbetet med Sveriges samarbetsländer tydligare fokuserat på resultat med samarbetslandets mål- och resultatramverk som utgångspunkt. Som undertecknare av Parisdeklarationen om ökad biståndseffektivitet har Sverige åtagit sig att arbeta för förbättrad mål- och resultatstyrning i Sveriges samarbetsländer. Regeringens krav på Sida att förbättra resultatredovisningen och att följa upp och utvärdera biståndets resultat har samtidigt skärpts. Dessa krav innebär dels att tydligare dokumentera de resultat som uppnås och de bedömningar som görs på basis av den resultatinformation som finns, dels att använda denna information för att styra biståndet så att riksdagens och regeringens mål med utvecklingssamarbetet uppnås.

I enlighet med denna ambition gav regeringen i regleringsbrevet för år 2009 Sida i uppdrag att utveckla ett enhetligt system för mål- och resultatstyrning, inklusive ett system för insatsuppföljning. I september 2009 lämnade Sida en redovisning till regeringen om hur arbetet framskrider.

Inom ramen för Sidas system för mål- och resultatstyrning utvecklar Sida nu ett system för resultatuppföljning på insatsnivå. Det består av en beskrivning och dokumentation av vilka resultat som har uppnåtts på insatsnivå (projekt- och programnivå), en värdering av dessa

resultat, en analys och dokumentation av de risker som föreligger för att förväntade resultat inte skall uppnås samt, slutligen, rekommendationer och förslag till åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen respektive hantera de risker som identifierats. Insatsuppföljningssystemet kommer även att underlätta styrningen av innehållet i resultatrapporteringen från Sidas samarbetspartners.

Systemet i form av verktyg, instruktioner och riktlinjer kommer att finslipas, testas och börja implementeras under år 2010. Det kommer dessutom att anpassas till olika landkategorier och samarbetsformer och, vilket är viktigt för systemets framtida tillämpning, att knytas till en IT-plattform som kan erbjuda nödvändigt stöd för processtyrning, uppföljning och rapportering.

Det kommer att ta tid att sammanställa och dokumentera resultat från Sidas samtliga projekt och program med hjälp av det system för insatsuppföljning som håller på att utvecklas. När systemet väl är infört kommer det emellertid att kunna bli en ovärderlig informationsbank över biståndsresultat som kan användas inte bara för resultatstyrning utan också för att underlätta arbetet med att ta fram underlag för den årliga resultatrapporteringen till regeringen.

1.2 Att följa upp och redovisa resultat

Resultat är ett samlingsbegrepp för prestationer och effekter. Resultat kan vara bra eller dåliga, avsedda eller oavsedda, planerade eller oplanerade. Oavsett vilket kan resultat bara identifieras och beskrivas genom systematisk uppföljning och utvärdering. Utan sådan uppföljning och utvärdering finns det inte någon resultatinformation att redovisa och bedöma samt använda vid beslut om vägval, prioriteringar och resurser för att uppnå planerade utvecklingsmål.

Mål och resultat är olika saker. Mål är förväntade resultat som sätts i en planeringsfas för att vägleda och styra en verksamhet. Men en analys av måluppfyllelse är i sig aldrig tillräcklig för att bedöma resultat. Resultaten måste också vara kostnadseffektiva, relevanta och i någon form bärkraftiga för att kunna värderas som bra.

I samband med redovisningen av biståndets resultat är det viktigt att hålla i minnet Sidas roll i utvecklingssamarbetet, det vill säga att Sida i första hand är finansär av biståndsinsatser. Det är samarbetspartners uppgift att planera, genomföra och följa upp Sidafinansierade insatser med utgångspunkt i deras system för detta. Sidas bidrag till dessa insatser är finansiering och resultatdialog. Biståndsresultat är därför en indirekt och endast delvis konsekvens av Sidas bidrag, men givetvis något som också Sida måste följa upp och dokumentera på ett systematiskt och enhetligt sätt.

För att komplicera uppföljning och resultatredovisning ytterligare är det viktigt att komma ihåg att finansieringen av biståndsinsatser ofta sker i samverkan med andra givare, vilket gör det svårt - och inte heller önskvärt - att redovisa och följa upp resultat kopplade specifikt till de svenska bidragen. Det är emellertid de sammantagna resultaten av givarnas bidrag som är av betydelse och intresse; inte att härleda de svenska bidragen till specifikt "svenska" resultat.

Väldefinierade mål på insatsnivå liksom fungerade uppföljnings- och rapporteringssystem är centralt för att kunna redovisa och bedöma biståndsresultat. Det är samarbetspartners uppgift att formulera dessa mål samt svara för att de uppföljnings- och rapporteringssystem som används också gör det möjligt att bedöma resultat i förhållande till uppsatta mål. Detta faktum utgör givetvis en restriktion för Sidas resultatredovisning eftersom målen ibland inte

är tydliga och rapporteringssystemen utvecklade. Sida har här en viktig roll att tillsammans med andra biståndsgivare bistå för att säkerställa god kvalitet i av samarbetspartner ägda processer och beslut.

1.3 Underlaget för resultatredovisning i denna bilaga

Föreliggande redovisning bygger på insatser som har genomförts under tidsperioden 2004–2009. Den omfattar därför resultat som uppnåtts över en längre tidsperiod än år 2009.

Underlaget för resultatredovisningen är hämtat från flera olika källor. Sida följer kontinuerligt upp de insatser som får svenskt stöd genom samarbetspartens löpande rapportering, vanligtvis kvartals- och årsrapporter. Insatser utvärderas också regelbundet genom upphandling av extern oberoende expertis. Utvärderingar görs strategiskt och selektivt, bland annat i samband med att en insats övergår i ny fas eller avslutas.

När det gäller rapporteringen skiljer sig kvaliteten i resultatrapporteringen åt mellan länder, beroende på hur välfungerande system ett land har för rapportering och för insamling av statistik. Rapporteringen är många gånger knapphändig med en betoning på redovisning av aktiviteter snarare än av resultat; mera sällan är den analytisk med referens till överenskommet resultatramverk. Där det finns brister arbetar Sida för att förbättra kvaliteten och tillförlitligheten i rapportering, till exempel genom stöd till kapacitetsuppbyggnad eller genom dialog. Sida ger även stöd till att bygga upp och stärka ett lands förmåga att producera tillförlitlig statistik. (Se avsnitt 9 angående de insatser som görs i Mali och Burkina Faso för att stärka ländernas egen statistikproduktion.)

Det har inte varit möjligt att kvalitetssäkra den rapportering som ligger till grund för resultatredovisningen i denna resultatbilaga.

Resultatredovisningen i avsnittet om miljö och klimat bygger på dels ett stratifierat slumpmässigt urval om 25 insatser inom områdena miljöförvaltning, energi, vatten samt jord- och skogsbruk, dels ett urval aktuella utvärderingar inom området, i enlighet med regeringens anvisningar

Genom att göra ett slumpmässigt urval av insatser inom miljö och klimat har ambitionen varit att åstadkomma en så representativ bild som möjligt av vilka resultat som faktiskt har uppnåtts inom detta tema. Trots detta bör viss försiktighet iaktas vid tolkningen av resultatet av det slumpmässiga urvalet, bland annat av följande skäl:

- De 25 slumpmässigt utvalda insatserna utgör cirka 19 procent av Sidas utbetalningar till insatser inom den population som avgränsats för detta urval.
- Populationen inom det tematiska området avgränsas av de insatser som har miljö och hållbar utveckling som *huvudsyfte* enligt miljöpolicymarkören i Sidas statistiksystem. Denna statistik är behäftad med viss osäkerhet. Dels är definitionen av kategorin, det vill säga den som avgränsas av ovan nämnda huvudsyfte, inte helt entydig. Dels är det ansvarig insatshandläggare som gör kodningen av insatser utifrån detta syfte. Någon kvalitetsgranskning eller validering av utfallet av kodningen sker inte i nuläget. Enligt den granskning som Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) nyligen har genomfört av Sidas kodning med hjälp av policymarkörer kan viss felkodning efter huvudsyfte förekomma. Denna förefaller dock vara marginell i

jämförelse med den felkodning som Sadev har kunnat konstatera när det gäller policymarkörernas delsyfte.

- Beskrivning och bedömning av de 25 insatsernas resultat har gjorts med hjälp av en modifierad form av det insatsuppföljningssystem som är under utveckling inom Sida. Ansvarig handläggare har ombetts bedöma, på en fyrgradig skala, insatsens relevans, måluppfyllelse, kostnadseffektivitet och genomslag. Av utfallet av redovisningen att döma förefaller tolkningen av dessa bedömningskriterier inte vara helt entydig.

En erfarenhet från Sidas arbete med resultatbedömning under det år som gått är dessutom att handläggare ofta tenderar att värdera och rangordna resultatet av de insatser de svarar för alltför positivt, till exempel när det gäller insatsernas måluppfyllelse och kostnadseffektivitet.

Eftersom strategierna för de fyra samarbetsländer som presenteras i det geografiska avsnittet samtliga skrevs före år 2007, då komplementet till riktlinjerna för samarbetsstrategierna antogs av regeringen, är strategimålen ofta allmänt formulerade, till exempel att "stärka respekten för mänskliga rättigheter" eller att "främja demokrati".

Även målen eller de förväntade resultaten på insatsnivå är ofta otydliga och allmänt hållna, till exempel att "öka kapaciteten inom miljöområdet". Att målen är otydliga, och det faktum att det ofta saknas så kallad baslinjedata, har givetvis konsekvenser för möjligheterna att följa upp och värdera faktiska resultat mot uppsatta mål, det vill säga att dra slutsatser om i vad mån målen har uppnåtts eller inte. 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 kostnadseffektivitet. För detta krävs, som tidigare nämnts, tydliga och specifika mål som går att följa upp med kvantitativa och kvalitativa metoder.

Det är viktigt att understryka att mätbarhet i sig inte får vara en avgörande faktor för resultatredovisning och att måluppfyllelse inte alltid kan mätas i kvantitativa termer.

Rapportering från samarbetspartners, strategirapporter och utvärderingar som tas fram i de samarbetsländer där det svenska utvecklingssamarbetet styrs av en samarbetsstrategi, ligger till grund för en samlad resultatanalys som görs i slutet av varje strategiperiod. Resultatbilagans geografiska avsnitt bygger på bland annat interna och externa resultatanalyser som har genomförts under år 2009 eller i början av år 2010. Ett par av dessa analyser avser utvecklingssamarbetet till och med år 2008.

Resultatredovisningen i denna bilaga domineras som helhet av en redovisning av prestationer, det vill säga av produktionen av de varor och tjänster som en insats genererar, och inte av de effekter som dessa varor och tjänster förväntas leda till. Att Sverige bidrar till att finansiera en ny lagstiftning på miljöområdet i ett samarbetsland (prestation) är givetvis viktigt men insatsen förlorar i värde om lagstiftningen inte genomförs och efterlevs (förväntad effekt). På samma sätt är det viktigt när Sverige bidrar till att bygga skolor i ett samarbetsland (prestation) att det finns utbildade lärare som kan lära barnen att läsa och skriva, det vill säga öka deras läs- och skrivkunighet (förväntad effekt).

Utvecklingseffekter kan ofta bedömas först i ett lite längre tidsperspektiv. Många av de insatser som redovisas i denna bilaga har inte pågått tillräckligt länge för att möjliggöra en sådan bedömning. Även de utvärderingar som redovisas har ibland genomförts för tidigt för att ge en rättvisande bild av sådana effekter.

Flera av insatserna i urvalet har som målsättning att stärka processer av olika slag, till exempel kapacitets- och kunskapsuppbyggnad (prestation) för att förändra människors arbets- och synsätt (förväntad effekt). Bistånd handlar ofta om att förändra relationer mellan och beteenden hos människor, grupper och organisationer, vilket är tidskrävande. Huruvida kapacitetsutvecklande insatser leder till sådana svårkvantifierbara effekter är en av de viktigaste resultatfrågorna för Sida och för Sida samarbetspartners. En slutsats är att kapacitetsuppbyggnad, till exempel för att främja miljön, tar lång tid, och den insikten är en förutsättning för att uppnå goda resultat.

Utvecklingen inom ett område påverkas inte bara av utvecklingssamarbetet utan även av en mängd andra externa faktorer. Det är inte alltid enkelt eller ens möjligt att fastställa orsakssamband, det vill säga att isolera effekter av biståndsfinansierade insatser från till exempel effekter av allmän ekonomisk utveckling.

Trots dessa utmaningar är det viktigt att Sida fullföljer ambitionen att följa upp och redovisa utvecklingseffekter på kort och medellång sikt, eftersom det är just dessa effekter som är målen med Sidas biståndsinsatser och som utgör motiv för Sveriges utvecklingssamarbete. Det är i detta sammanhang viktigt att Sida blir bättre på att analysera och förstå vilka insatser som leder till förväntade effekter och vilka som inte gör det och varför. Det krävs ytterligare ansträngningar för att systematiskt följa upp, analysera, dokumentera och agera på resultat samt bistå samarbetspartners att förbättra sin kapacitet och sina system för uppföljning och rapportering.

Arbetet med denna resultatbilaga utgör i sig en drivkraft för Sidas fortsatta utvecklingsarbete för att förverkliga dessa ambitioner.

Miljö och klimat

2.1 Utvecklingen inom miljö och klimat i Sveriges samarbetsländer

Tillgång till mat, rent vatten och andra naturresurser är fundamentalt för ekonomisk utveckling och för att kvinnor, män, flickor och pojkar som lever i fattigdom ska kunna förbättra sina levnadsvillkor. Om millenniemålen ska kunna uppfyllas måste jordens resurser förvaltas på ett hållbart och rättvist sätt. En miljömässigt hållbar utveckling - det sjunde millenniemålet - medför också positiva effekter på andra utvecklingsmål såsom hälsa, livsmedelsförsörjning och utbildning.

Ekosystemtjänster* bidrar till människans välbefinnande genom att förse henne med: mat, fibrer, en jämn tillgång till rent vatten, reglering av vissa skadegörare och sjukdomar, medicinska ämnen, förströelse, och skydd från naturkatastrofer som översvämningar och orkaner.

I låginkomstländer är varje person relativt sett mer beroende av ekosystemtjänster och landets naturkapital än av annat kapital. Naturkapitalet motsvarar 26 procent av totala tillgångar i låginkomstländer, jämfört med 13 procent av tillgångarna i medelinkomstländer och endast två procent av tillgångarna i industrialiserade länder. Människor som lever i fattigdom är ofta direkt beroende av vad naturresurser som jord, vatten, skogar och hav kan ge. Naturkapital är också direkt avgörande för matproduktion och det ger möjlighet till inkomster genom handel på lokala och internationella marknader. I krissituationer kan tillgång till naturkapital även fungera som ett skyddsnet för människor som lever i fattigdom.

Under de senaste 50 åren har människan haft en större påverkan på de naturliga ekosystemen än under någon jämförbar tidsperiod tidigare. Denna påverkan på planeten har bidragit till ekonomisk utveckling och till en betydande förbättring av människans levnadsvillkor. Men långt ifrån alla regioner och människor har tjänat lika mycket på denna förändring och på sikt hotas ekonomisk utveckling av ekosystemens utarmning. Ungefär 67 procent (16 av 24) av jordens viktiga ekosystemtjänster som människan är beroende av – till exempel matfisk, vattenrening och kolupptag - är redan idag utarmade eller används på ett ohållbart sätt. Befolkningsstillväxt och förändrade konsumtionsmönster fortsätter öka efterfrågan på naturresurser, vilket förstärker behovet av en hållbar hantering av ekosystem för fattiga människors långsiktiga ekonomiska tillväxt och utveckling.

Klimatförändringen är en global utmaning som beräknas drabba låginkomstländer mest och slå hårdast mot den fattigaste delen av ländernas befolkning eftersom den genom sitt geografiska läge och sitt beroende av naturresurser är mer utsatta för klimatförändringar.

*Funktioner och tjänster som ekosystemen levererar, till exempel vattenrening, absorption av CO₂ från atmosfären etcetera.

De scenarier som tonar fram i globala klimatmodeller visar på torka, ökande temperaturer, gradvisa nederbördsförändringar och ökad frekvens av extrema väderhändelser. Effekter i form av skördekatastrofer, svält, minskad tillgång till rent vatten, migration liksom effekter på länders och hela regioners ekonomier och finansiella system kan förväntas. Havsytan väntas fortsätta att stiga, vilket innebär att låglänta kusttrakter och öar allt oftare sätts under vatten. Nilens tätbefolkade floddelta samt kusttrakterna i Bangladesh är exempel på områden som drabbas. Bristande kvalité och underhåll av infrastruktur samt svaga offentliga institutioner ökar fattiga länders utsatthet och minskar förmågan till anpassning. Utveckling i sig är därför ett viktigt steg mot förbättrad anpassningsförmåga.

God miljöförvaltning, ekonomisk tillväxt och ekonomisk diversifiering; investeringar i hälsa och utbildning; förbättrad förmåga att hantera katastrofer; riskspridning och utvecklandet av sociala skyddsnet för de fattigaste blir avgörande för låginkomstländernas förmåga att lindra effekterna av klimatförändringarna. Samtidigt måste det globala arbetet för att minska utsläppen öka. Utmaningen lokalt och nationellt ligger i att utforma och implementera miljö- och energiprogram som bidrar till att skapa en hållbar framtid där fattiga människors rätt till utveckling tillvaratas samtidigt som de lämnar ett bidrag till globala ansträngningar inom miljö- och klimatområdet.

2.1.1 Miljösituationen i Sveriges samarbetsländer

För Sveriges samarbetsländer skiljer sig miljösituationen av naturliga skäl åt mellan länder. Nationella omständigheter gör att den politiska prioriteringen av miljöfaktorer rangordnas olika. Vissa miljöproblem är dessutom gränsöverskridande, regionala eller globala, och därför svåra att påverka för ett enskilt land. Följaktligen behöver redovisning och uppföljning av miljösituationen i Sidas samarbetsländer bli mer lands- och regionspecifik. Sammantaget leder detta till att man måste kombinera generella indikatorer (som millenniemål 7-indikatorerna (MDG7) nedan) med landspecifika för att mäta hållbar utveckling på nationell nivå.

I kommande avsnitt diskuteras hanteringen av miljöfrågor med hjälp av statistik, erfarenheter av specifika insatser och resultat från utvärderingar, vilket förhoppningsvis kan bidra till en mer kontextspecifik bild av utvecklingen. I det här avsnittet redovisas och analyseras miljöutvecklingen med hjälp av millenniemålen. Miljöns tvärspektoriella karaktär gör att den har kopplingar till i stort sett alla åtta millenniemålen.

Särskilt tydlig är kopplingen mellan det första målet - att halvera världens fattigdom och hunger – och hanteringen av naturresurser och matproduktion. Jordbruket är grunden för vår livsmedelstrygghet och för många människors självförsörjning och utvecklingsmöjligheter. Jordbruket producerar idag tillräckligt för att försörja hela jordens befolkning med mat och andra förnödenheter. Trots detta har enligt FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) drygt en miljard fattiga människor inte tillgång till tillräckligt med mat. Världsbanken beräknar att de ökade livsmedelspriserna sedan år 2005 har gjort att ytterligare 200 miljoner människor inte kan äta sig mätta. Istället för att halvera antalet hungriga till år 2015, som är ett av millenniemålen, kommer antalet hungriga sannolikt att öka.

Med prognostiserad befolkningsökning måste jordbruksproduktionen, enligt FAO:s uppskattning, fördubblas till år 2050. Den stora utmaningen blir att göra detta med minskande vattenresurser och oljebaserade insatsmedel och med förväntade klimatförändringar som till största delen kommer att påverka jordbruket negativt.

Jordbruket är idag den enskilda sektor som har störst negativ miljöpåverkan, exempelvis i form av omvandling av naturliga miljöer till jordbruksmark, övergödning av vattendrag och kontaminering av vatten, mark och människor på grund av användning av bekämpningsmedel. Jordbruket bidrar också med ungefär 30 procent av de utsläpp av växthusgaser som förorsakar klimatförändringarna, om avskogningen räknas in. Samtidigt är jordbruket en viktig drivkraft för utveckling och fattigdomsminskning. För flera länder har ökad tillväxt i jordbruket varit nödvändig för att stimulera tillväxt i ekonomin som helhet (exempelvis i Kina, Indien och Vietnam). Ska jordbruket kunna bidra till ekonomisk utveckling, minskad fattigdom och ökad matproduktion måste jordbruksproduktionen förändras och bli ekologisk hållbar.

Tillståndet i miljön är intimt sammankopplat med människors hälsa och de tre hälsorelaterade millenniemålen (minskad barnadödlighet, minskad mödradödlighet och att stoppa spridningen av hiv/aids och andra sjukdomar). Världshälsoorganisationen (WHO) uppskattar att 24 procent av alla sjukdomsfall och 23 procent av alla dödsfall under år 2004 orsakades av miljörelaterade riskfaktorer.

Kvalitén på vattenresurser och tillgången till grundläggande sanitet är avgörande för möjligheten till hälsa och utveckling. I många utvecklingsländer dumpas mer än 80 procent av avfallet från industri och hushåll i vattendrag. 2,6 miljarder människor saknar tillgång till grundläggande sanitet, vilket bidrar till föroreningen av floder och vattendrag. Det bidrar i sin tur till spridningen av vattenrelaterade infektionssjukdomar som dagligen orsakar 4 900 barns död och årligen orsakar 443 miljoner uteblivna skoldagar. Millenniemålet att halvera andelen av befolkningen som saknar tillgång till toaletter kommer troligtvis inte att nås i ett enda av Sidas samarbetsländer. Målet att halvera andelen av befolkningen som saknar tillgång till säkert dricksvatten förväntas uppnås på global nivå; däremot inte i merparten av Sidas samarbetsländer, framförallt inte i Afrika och Sydostasien.

Inflyttningen till 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) och där invånarna är särskilt utsatta för miljörelaterade hälsorisker och katastrofer. Vid sidan av ett brådskande behov av grundläggande service saknar idag omkring två miljarder människor tillgång till ren energi, resurser för matlagning och elektricitet.

I en samlad bedömning av FNs utvecklingsprogram (UNDP), WHO och Internationella Atomenergiorganet (IAEA) behöver ytterligare 1,2 miljarder människor få tillgång till elektricitet och två miljarder tillgång till moderna bränslen, som till exempel naturgas och gasol för att kunna nå millenniemålet om att halvera extrem fattigdom och hunger till år 2015. I Afghanistan, Burkina Faso, Demokratiska Republiken Kongo och Moçambique saknar så många som över 90 procent av befolkningen tillgång till elektricitet. Hushåll som saknar tillgång till ren energi tvingas använda dyra, ineffektiva och miljöfarliga metoder för belysning, matlagning och uppvärmning. Att använda biomassa som energikälla förorenar 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).

Varje år försvinner omkring 13 miljoner hektar skog, vilket motsvarar ett område nästan lika stort som Sierra Leone och Panama tillsammans. Vedeldning är en bidragande orsak men framförallt omvandlas det mesta till jordbruksmark. Skogar är viktiga naturtillgångar eftersom de härbärgerar biologisk mångfald, tillhandahåller ekosystemtjänster och fungerar som kolsänka. Flera av Sveriges samarbetsländer tillhör de länder med mest avskogning i världen (Indonesien, Sudan, Zambia, Tanzania, Demokratiska Republiken Kongo, och Zimbabwe). Avskogning och utarmning av främst tropiska skogar beräknas stå för 17 procent av de globala antropogena* utsläppen av koldioxid. Om den globala uppvärmningen ökar med 2,5 grader riskerar skogens roll som kolsänka att gå förlorad på grund av spontan avskogning i tropiska områden. Det är alltså viktigt att strategier för hållbart skogsnyttjande utformas för att åstadkomma både minskade utsläpp och en bättre anpassning och resiliens mot klimatförändringar.

Bättre system för ägande- och nyttjanderättigheter är centralt för att minska avskogning på ett sätt som gynnar fattigdomsbekämpning och mänskliga rättigheter. Forskning visar att lokal förvaltning med hög självbestämmandegrad leder till både ökad hållbarhet och fattigdomsminskning. Processer för att stärka lokalsamhällens roll i förvaltningen av naturresurser är en global trend, men det går långsamt, särskilt i Afrika. Där kontrolleras formellt endast två procent av skogen av lokalsamhällen, vilket kan jämföras med 30 procent i Latinamerika och Asien.

Millenniemål 7 – Säkra en hållbar utveckling

Delmål 7a. Principerna om hållbar utveckling ska integreras i den nationella politiken och i de nationella programmen och trenden att naturresurser går förlorade ska vändas.

Delmål 7b. Minska förlusten av biologisk mångfald så att utrotningen av arter sker betydligt långsammare år 2010.

Delmål 7c. Andelen människor som saknar tillgång till rent dricksvatten och godtagbar sanitär standard ska halveras mellan 1990 och 2015.

Delmål 7d. Förhållandena för minst 100 miljoner människor som bor i slum ska förbättras till år 2020.

2.1.2 Hantering av miljöfrågor

Det åttonde millenniemålet handlar om att öka samarbetet mellan rika och fattiga länder. Detta är absolut nödvändigt för att hantera dagens regionala och globala miljöutmaningar (inte minst klimatförändringarna). Glädjande nog har mycket hänt de senaste åren. Flera toppmöten och utredningar har resulterat i ett antal multilaterala miljökonventioner, bland annat de tre så kallade Rio-konventionerna, det vill säga klimatkonventionen, konventionen för biologisk mångfald och ökenkonventionen. Förutom viktiga toppmöten vid vilka världens ledare enats om väsentliga principer för en hållbar utveckling, (Stockholm 1972, Rio 1992,

*Orsakade av mänsklig aktivitet

Johannesburg 2002) engagerar flera globala vetenskapliga processer (till exempel FNs klimatpanel 1988, MA* 2005, GEO** 2008, GIWA***) tusentals experter över hela världen och bidrar till ökad kunskap om miljöproblemen. De konkreta resultaten från det globala miljökonventionsarbetet är svårare att se, men till exempel Montrealprotokollet har bidragit till att minska koncentrationen av flera ozonnedbrytande ämnen och ses som det mest framgångsrika internationella avtalet. Samtidigt har det stora antalet miljöprocesser också lett till ökad fragmentering på miljöområdet, vilket tänjer hårt på den begränsade kapaciteten i Sveriges samarbetsländer.

Vad gäller klimatkonventionen kan Kyotoprotokollet från år 1997 ses som ett viktigt första steg att hantera klimatförändringarna genom att industriländerna åtog sig kvantitativa utsläppsminskningar som motsvarar fem procent av de globala utsläppen jämfört med växthusgasutsläppen år 1990, en global mekanism för efterlevnad av åtaganden tillskapades samt genom att en solid rapportering av utsläppen beslutades ske. Att USA aldrig ratificerade Kyotoprotokollet har bidragit till att de uppsatta målen inte kan uppnås. Den fortsatt stigande koncentrationen av växthusgaser i atmosfären beror i ökande utsträckning på utsläpp i de stora utvecklingsländerna som Kina och Indien, som inte omfattas av globala utsläppsreduktionskrav. Under senare tid har såväl anpassningsfrågan som markanvändningsfrågor, inte minst skog, kommit alltmer i förgrunden för förhandlingarna. Dessa frågor har mycket starka kopplingar till utvecklingsagendan. Viktiga knäckfrågor i förhandlingarna inför och under klimatkonventionens 15:e partsmöte i Köpenhamn år 2009 inkluderade fortsatta och ökade åtaganden för utsläppsminskningar (inklusive fördelning av dessa mellan Nord och Syd), finansiella åtaganden från de utvecklade länderna, tekniköverföring och REDD****.

Sammanfattningsvis är prognosen dyster för Sveriges samarbetsländer när det gäller det sjunde millenniemålet, det vill säga en miljömässigt hållbar utveckling. I låginkomstländer är varje person relativt sett mer beroende av landets naturkapital än av annat kapital. En god förvaltning av naturresurser är därför en förutsättning för att minska fattigdomen i dessa länder. Studier visar att det inom detta område finns stora möjligheter till ökad effektivitet. I flera av de länder där Sida bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete har miljöfrågornas betydelse stärkts i nationella planer och fattigdomsstrategier. Dock försvåras genomförandet av dessa strategier och planer bland annat av att miljöfrågor ofta är lågprioriterade i mottagarländernas statsbudgetar, vilket innebär att ländernas miljödepartement eller motsvarande inte har tillräckligt med pengar till löpande utgifter inom miljöområdet. Merparten av resurserna inom miljöområdet kommer från externa givare och är öronmärkta för olika typer av investeringar. Resultatet blir att det inte finns nationella resurser, till exempel för att kontrollera hur lagar och förordningar på miljöområdet efterlevs eller för att öka allmänhetens miljömedvetenhet. Länder i södra Afrika och Sydostasien uppvisar sämst resultat vad gäller graden av god miljöförvaltning.

* Millennium Ecosystem Assessment

**Global Environment Outlook

***Global International Waters Assessment

****Reduced Emission from Deforestation and Forest degradation in Developing Countries

Det svenska utvecklingssamarbetet inom området miljö och klimat

3.1 Inledning

Målet för Sveriges utvecklingssamarbete är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Målet med reformarbetet i Europa är stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till EU och dess värdegrunder. I budgetpropositionen för år 2009 formulerade regeringen tre tematiska prioriteringar för hela utvecklingssamarbetet:

1. demokrati och mänskliga rättigheter
2. miljö och klimat
3. främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen

För den tematiska prioriteringen miljö och klimat gäller att en miljömässigt hållbar utveckling är en förutsättning för fattigdomsbekämpning och tillväxt, och att miljöperspektivet därför ska integreras i och genomsyra planering och genomförande av insatser i utvecklingssamarbetet med Sveriges samarbetsländer. Vidare anges i ovan nämnda proposition fyra särskilt prioriterade områden, nämligen anpassning till klimatförändringarna, vatten, energi, samt miljö och säkerhet. Den tematiska prioriteringen miljö och klimat är en ny satsning som förstärker Sidas arbete med att integrera miljö- och klimatfrågorna; den är också en bekräftelse på det miljöuppdrag som svenskt utvecklingssamarbete har haft sedan år 1988.

Sidas arbete med att integrera miljö- och klimatfrågor har bland annat omfattat utveckling och implementering av regelverk, metoder, verktyg, samt utbildning för att främja att miljöperspektivet beaktas inom samtliga sektorer, såväl i policyunderlag som i hantering av insatser. Sida kräver till exempel att alla utvecklingsinsatser ska genomgå en miljöbedömning, och har under år 2009 vidareutvecklat ett verktyg för detta ändamål där bland annat klimatanpassnings- och riskreduceringsfrågor fått ökad vikt.

Sidas miljöarbete omfattar även stöd till specifika miljöprojekt (miljö som sektor) samt stöd till sektorer och områden där klimat- och andra miljöutmaningar har en central roll, till exempel vatten, energi och jord- och skogsbruk.

I följande avsnitt ges en kort redogörelse för utbetalningar och utbetalningstrender i det svenska utvecklingssamarbetet inom området miljö och klimat. I enlighet med anvisningarna från regeringen och för att säkerställa att insatserna, till exempel inom energisektorn, har ett miljöperspektiv har dataunderlaget avgränsats med hjälp av policymarkören för miljö och hållbar utveckling och omfattar samtliga sektorer. Materialet redovisas utifrån landkategorier, länder, samarbetsformer samt kanaler. Det material som ligger till grund för de tabeller och diagram som redovisas består av insatser med *huvudsakligt syfte* att främja miljö och hållbar utveckling. Insatser som har som *delsyfte* att främja miljö och hållbar utveckling har inte tagits med i redovisningen förutom i detta inledande avsnitt 3.1 samt 3.2.

Det bör understrykas att statistiken är behäftad med viss osäkerhet eftersom det är ansvarig handläggare som gör kodningen av insatser utifrån huvudsyfte och delsyfte på grundval av egna bedömningar. I inledningen till denna resultatbilaga berörs denna fråga (avsnitt 1.3).

Tabell 3.1 visar en sammanställning av kostnaderna för Sidas utvecklingssamarbete med miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte respektive delsyfte under de tre senaste åren. År

2009 användes cirka 2,3 miljarder kronor (14 procent) av biståndet 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. Den totala andelen miljörelaterat stöd har ökat under de tre senaste åren, från 57 procent år 2007 till 61 procent år 2009. Ökningen är ännu större sedd ur ett längre tidsperspektiv. Motsvarande siffror från 2001 visar att 43 procent av Sidas stöd vid denna tidpunkt hade miljö som huvudsyfte eller delsyfte.

Tabell 3.1: Kostnader för utvecklingsarbetet med miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte, delsyfte och i procent av Sidas totala kostnader, 2007-2009 (kostnader i miljoner kronor).

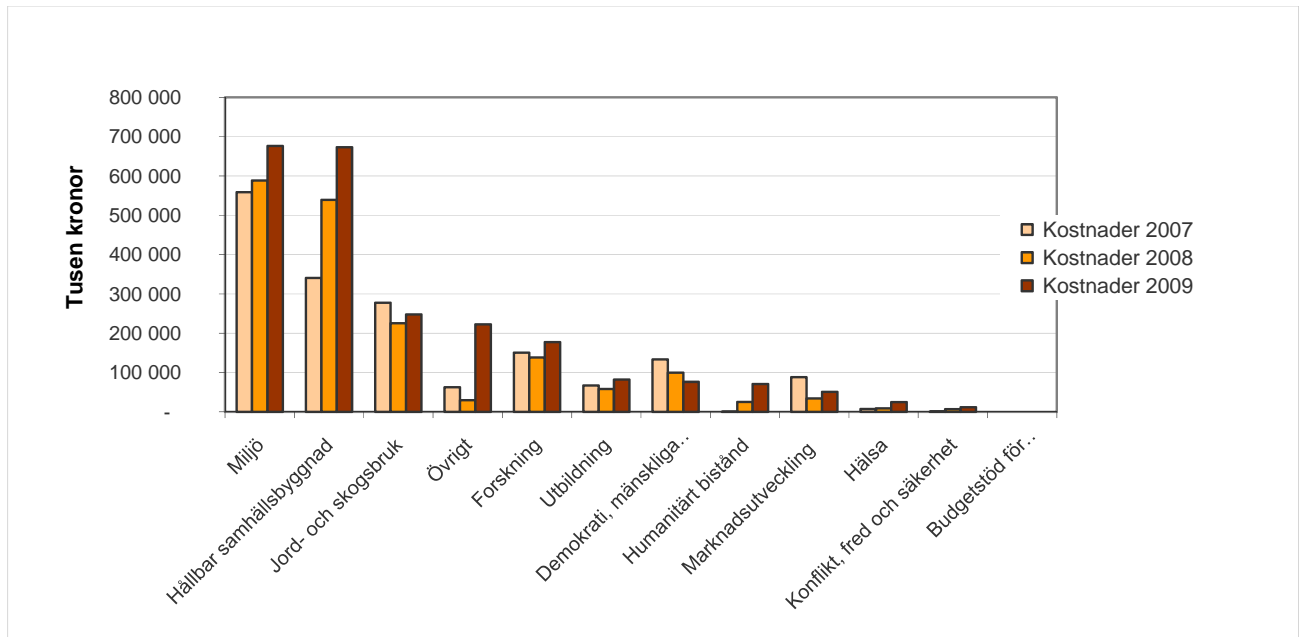
	Kostnader 2007	Kostnader 2008	Kostnader 2009
Miljörelaterade kostnader	8 768	9 394	10 257
<i>Varav huvudsyfte</i>	1 688	1 755	2 315
<i>Varav delsyfte</i>	7 080	7 639	7 942
Ej miljörelaterade kostnader	6 525	6 219	6 632
Sidas totala kostnader	15 293	15 613	16 889
Andel av Sidas totala kostnader som är miljörelaterad	57%	59%	61%

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem A+

3.2 Fördelning på sektorer

Sidas arbete med att integrera miljöperspektivet i utvecklingssamarbetet innebär att det tematiska området miljö och klimat spänner över alla sektorer. I diagram 3.1 visas storleken på Sidas kostnader med miljö som huvudsyfte per sektor för perioden 2007-2009. I diagram 3.2 visas andelen miljörelaterat stöd (huvudsyfte och delsyfte) i relation till respektive sektors totala kostnader år 2009.

Diagram 3.1: Utvecklingsarbetet med miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte fördelat på sektor, 2007-2009 (kostnader i tusen kronor)

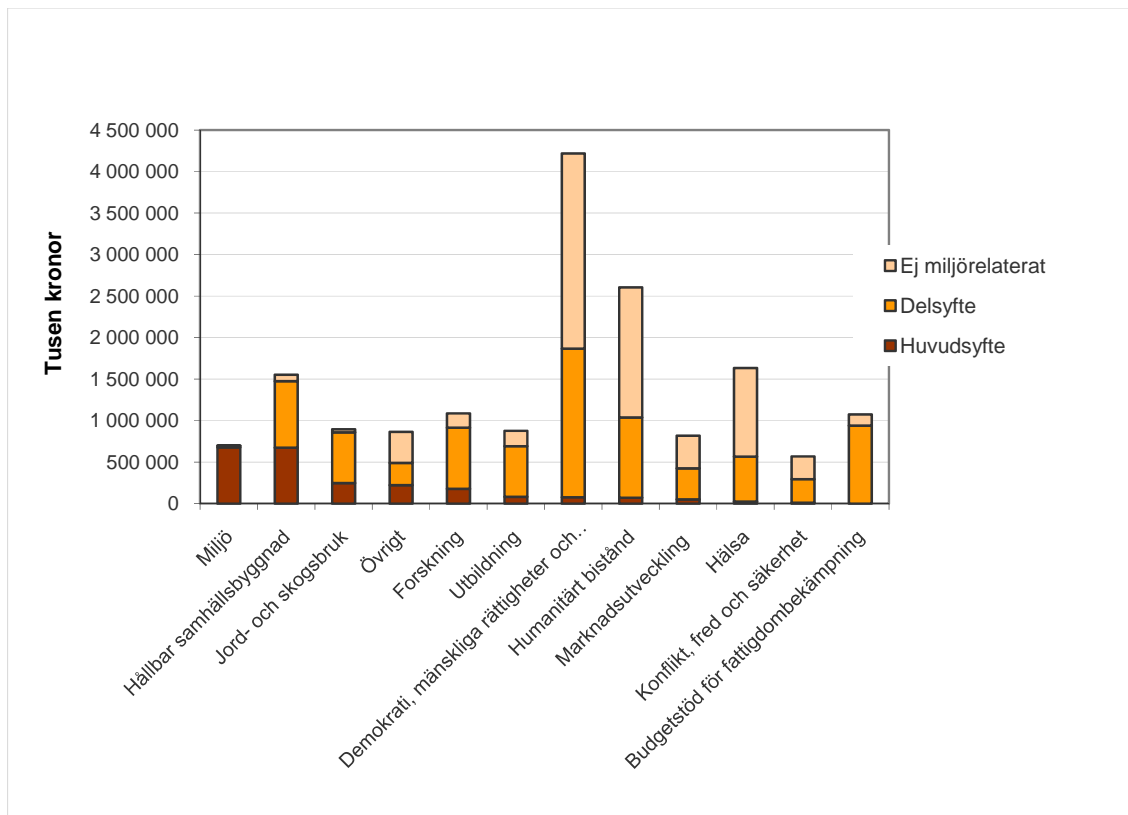


Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem A+

Den sektor med högst procentuell andel utbetalningar med huvudsyfte miljö under år 2009 är, av naturliga skäl, ”miljö” (97 procent huvudsyfte och 3 procent delsyfte). Ökningen av sektorns totala kostnader förklaras av den av regeringen lanserade ”klimatsatsningen” (se avsnitt 3.8). År 2009 utbetalade Sida cirka 129 miljoner kronor till *miljösektorn* inom ramen för den särskilda klimatsatsningen. Utan denna satsning hade sektorn inte fortsatt visa en uppåtgående trend.

Sektorn ”hållbar samhällsbyggnad”(43 procent huvudsyfte och 52 procent delsyfte) har nästan dubblat sitt stöd med miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte sedan år 2007. Detta är ett resultat dels av att beredningar av energi- och vattenprogram med stora utbetalningar slutfördes under år 2009, dels av att insatserna inom sektorn generellt sett fått ökat miljöfokus. Undersektorerna vatten och energi är två områden som är särskilt viktiga för miljö och klimat och som har lyfts fram i regeringens budgetproposition 2008/09:1.

Diagram 3.2: Utvecklingssamarbetet fördelat på sektor och uppdelat efter huvudsyfte, delsyfte och ej miljörelaterat, 2009 (kostnader i tusen kronor)



Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem A+

Sektorn ”demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet” är Sidas volymmässigt största sektor. Under år 2009 utbetalades drygt 4 miljarder kronor till insatser inom sektorn. Av dessa insatser hade mer än 40 procent av utbetalade medel miljö och hållbar utveckling som *delsyfte*, medan enbart två procent var insatser som hade miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte. Bistånd med huvudsyfte miljö inom sektorn ”demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet” visar en nedåtgående trend.

Inom kategorin ”övrigt” har 26 procent av insatserna miljö och hållbar utveckling som *huvudsyfte* och 31 procent detta tema som *delsyfte*. Inom denna kategori återfinns framförallt stöd till det civila samhället. Flera enskilda organisationer ökade sina insatser för miljö- och klimatfrågor inför klimatmötet i Köpenhamn. Andelen stöd med miljö som huvudsyfte har ökat markant medan andelen med miljö som *delsyfte* har minskat.

87 procent av ”budgetstöd för fattigdomsbekämpning” har miljö och hållbar utveckling som *delsyfte*. Målet med budgetstöd är att bidra till att den strategi för fattigdomsminskning som ett land beslutat om genomförs i enlighet med de prioriteringar som satts upp i strategin. Miljö kan integreras på olika sätt i budgetstödet. I Moçambique och Tanzania har man till exempel inkluderat miljömål med tillhörande indikatorer i det löpande uppföljningsarbetet som givarna bedriver tillsammans med ländernas regeringar. Eftersom genomförandet av insatser för att uppnå miljömål ingår som ett krav för fortsatta utbetalningar är incitamenten starka att uppnå dessa mål. Även utan specifika miljömål kan Sverige välja att föra dialog i miljöfrågor med ett samarbetsland, vilket sker exempelvis i Mali. Ju fler miljörelaterade

insatser eller ju bättre miljökompetens det finns i ett samarbetsland desto lättare är det för Sverige att föra dialog och påverka utvecklingen av landets fattigdomsstrategi i en miljömässigt önskvärd riktning.

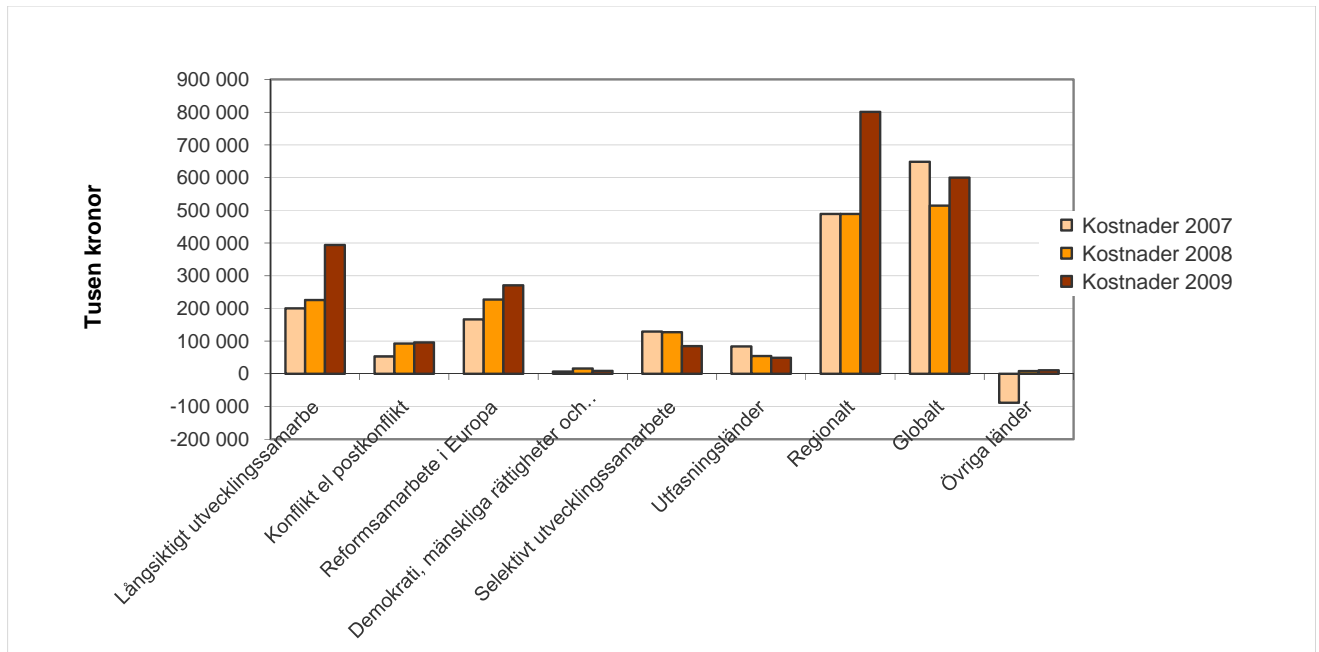
Följande avsnitt kommer i huvudsak att redovisa de insatser som har klassificerats med miljö och hållbar utveckling som *huvudsyfte*. Dessa insatser har bedömts ha störst relevans från resultatsynpunkt. Dessutom är den statistiska klassningen eller kodningen efter huvudsyfte betydligt säkrare än kodningen efter delsyfte (se avsnitt 1.3).

3.3 Fördelning på landkategorier, regioner och globalt

Sida arbetar i olika landkontext och med olika typer av landkategorier:

1. Länder med vilka Sverige ska bedriva *långsiktigt utvecklingssamarbete* (Burkina Faso, Etiopien, Kenya, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zambia, Bangladesh, Kambodja)
2. Länder i *konflikt- eller postkonfliktsituation med vilka Sverige ska bedriva utvecklingssamarbete* (Burundi, DR Kongo, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Afghanistan, Östtimor, Irak, Västbanken - Gaza, Colombia, Guatemala)
3. Länder i *Europa* med vilka Sverige ska bedriva *Reformsamarbete* (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Kosovo, Makedonien, Moldavien, Serbien, Turkiet, Ukraina, Vitryssland)
4. Länder där Sverige ska bedriva *demokrati- och MR-främjande* insatser i alternativa former
5. Utfasningsländer där Sverige ska bedriva *selektivt samarbete* (Botswana, Namibia, Sydafrika, Indien, Indonesien, Kina, Vietnam)
6. *Utfasningsländer* där relationerna främjas på annat sätt än via det bilaterala utvecklingssamarbetet
7. *Regionalt samarbete*
8. *Globalt samarbete*
9. *Övriga länder*

Diagram 3.3: Utvecklingsarbetet med miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte fördelat på landkategorier, 2007-2009 (kostnader i tusen kronor)



Källa: Sidas ekonomi- och planerings system A+

Som framgår av diagram 3.3 är det *globalt* och *regionalt samarbete* som dominerar det miljörelaterade stödet. Denna typ av insatser uppgick till 1 405 miljoner kronor eller 61 procent av allt stöd med huvudsyfte miljö och hållbar utveckling under år 2009 och motsvarar 21 procent av det totala regionala och globala stödet.

Flera miljöproblem är till sin natur globala eller regionala. Utsläpp av växthusgaser och klimatförändringen är en tydlig global utmaning och de flesta ekosystem och naturresurser följer inte nationsgränser. 60 procent av världens färskvattentillgångar finns till exempel i vattendrag och floder som delas av flera länder. Merparten av dessa vattendrag delas av utvecklingsländer och bidrar till ekonomisk utveckling, transporter, energi och förebyggande av naturkatastrofer. Havsmiljön är ett annat exempel där länder och samhällen ofta kämpar med stora förvaltningsproblem. Regionala och globala samarbeten fungerar därför som ett mycket viktigt komplement till landsamarbetet. Regionala och globala samarbeten kan också skapa storskalighetsfördelar inom till exempel forskning och i samband med etablering av genbanker, och är viktiga för Sveriges möjlighet att påverka och bidra med kunskap i internationella sammanhang. För ett globalt miljöproblem som klimatförändring är ett internationellt samarbete helt nödvändigt.

Det är framförallt inom sektorerna miljö, hållbar samhällsbyggnad, övrigt och till viss del jord och skogsbruk, utbildning samt demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet som man arbetar med regionalt och globalt samarbete med miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte. Den stora ökningen av det regionala samarbetet, från 489 miljoner år 2007 till 801 miljoner år 2009 (64 procentig ökning), avspeglas i en likartad ökning av regionalt stöd via *miljösektorn* från 150 miljoner till 269 miljoner under samma tidsperiod (79 procentig ökning). Motsvarande ökning finns dock inte för globalt samarbete. Medan globalt samarbete med miljö som huvudsyfte inte visar någon tydlig nedåtgående trend har det

globala stödet för miljö som *sektor* minskat från 258 miljoner år 2007 till 169 miljoner år 2009 (minskning med 35 procent). Under samma tidsperiod har en 40- procentig ökning skett av motsvarande stöd i sektorn hållbar samhällsbyggnad.

Långsiktigt utvecklingssamarbete är den landkategori där stödet är störst när det gäller miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte. År 2009 betalade Sida ut 394 miljoner kronor till insatser med miljö som huvudsyfte, vilket motsvarar nio procent av landkategorins utbetalade medel. Att stöd med miljö som huvudsyfte har dubblats sedan år 2007 är troligen ett resultat av att länderna som omfattas av regeringens särskilda klimatsatsning återfinns i kategorin.

Stöd till *reformsamarbete i Europa* med huvudsyfte miljö utgör en stor relativ del av det totala stödet till denna landkategori. År 2009 uppgick denna typ av insatser till 270 miljoner kronor, vilket är 25 procent av det totala stödet till insatser inom europasamarbetet. Inom kategorin har stöd till miljösektorn ökat från 28 miljoner kronor år 2007 till 128,5 miljoner år 2009. Många länder som ingår i kategorin har starka incitament att förbättra sin miljöförvaltning. Målet med reformarbetet är att anpassa länderna till EU standard i vilket ingår att på nationell och lokal nivå utforma och genomföra EU-anpassad lagstiftning på miljö- och klimatområdet.

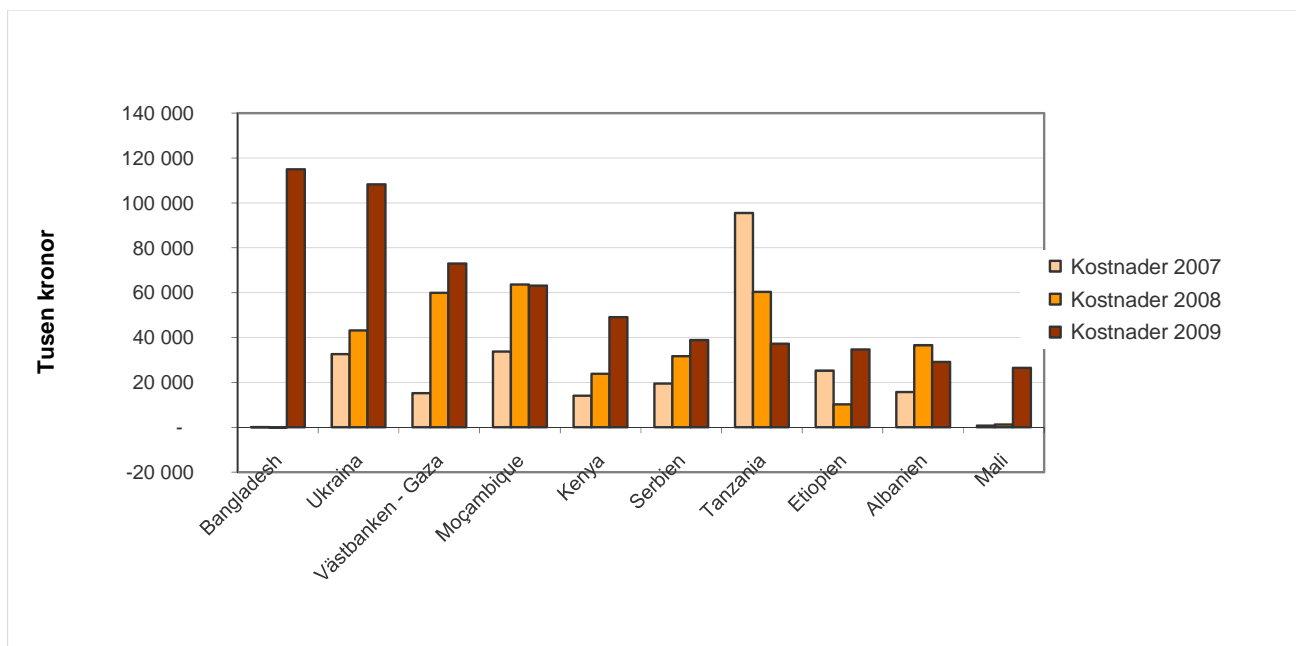
En stor del av det *selektiva utvecklingssamarbetet* är miljörelaterat. Eftersom denna kategori är förhållandevis liten - sedd i relation till totala biståndsvolymer - var omfattningen av detta stöd relativt begränsat under år 2009 (85 miljoner kronor) men som andel var det betydande. 17 procent av stödet till det selektiva samarbetet hade miljö som huvudsyfte och 55 procent miljö som delsyfte.

Konflikt- och postkonfliktsamarbetsländer samt länder där Sverige ska bedriva främjande insatser för *demokrati och mänskliga rättigheter* har relativt sett minst andel stöd med miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte; endast tre respektive två procent av det totala stödet. Vid en genomgång av regeringens uppdrag till Sida om samarbetsstrategier för utvecklingssamarbete med konflikt- och postkonfliktländer har kraven på integrering av miljö i strategiförslagen inte varit särskilt framträdande.

3.4 Fördelning på de tio största samarbetsländerna

Bangladesh är det land som har tagit emot mest miljörelaterat bistånd från Sida under år 2009 (diagram 3.4). Kostnaderna har ökat dramatiskt från 0,7 miljoner år 2007 till 115 miljoner kronor år 2009. En stor del av biståndet består av Sidas klimatsatsning som går via FN:s utvecklingsprogram (UNDP) för stöd till ett naturkatastrofhanteringsprogram. I samarbete med Världsbanken finansierar Sida dessutom ett utvecklingslån på 65 miljoner kronor för solpaneler till fattiga hushåll på landsbygden. Stödet är en samfinansiering med mikrofinansorganisationer och utbetalningen sker efter det att solpanelerna har installerats.

Diagram 3.4: Utvecklingssamarbetet med miljö som huvudsyfte fördelat på de tio största mottagarländerna, 2007-2009 (kostnader i tusen kronor)



Källa. Sidas ekonomi- och planeringssystem A+

Ukraina har mer än tredubblat sitt miljörelaterade bistånd sedan år 2007. Under år 2009 har det svenska stödet till *Ukraina* fokuserats och numera är naturresurser och miljö en av två sektorer. Målen för miljösektorn är att öka kapaciteten hos ukrainska myndigheter att utforma och genomföra EU-anpassad lagstiftning på miljö- och klimatområdet, minska föroreningar i luft, mark och vatten samt att öka energieffektiviteten. Huvuddelen av samarbetet består av reformstöd till den ukrainska förvaltningen och av investeringsinriktade insatser på miljöområdet.

Det miljörelaterade stödet till det ockuperade palestinska området (*Västbanken, Gaza och Östra Jerusalem*) ges framförallt inom sektorn infrastruktur och samhällsbyggnad. Samarbetets tyngdpunkt ligger på ett integrerat, sektorövergripande stöd till hållbar lokal utveckling, infrastruktur, kommunal service och förvaltning. Målet med samarbetet är att stärka kompetens och kapacitet på lokal nivå för hållbar utveckling, kommunal service och tillgång till rent vatten, sysselsättning, sanitet och energi. Sverige har också ett samarbete med den palestinska myndigheten i större investeringsprojekt för vatten och energi.

I samarbetsstrategin för *Moçambique* är klimatanpassning identifierad som en särskild dialogfråga i relation till budgetstödet och insatser inom jordbruks- och energisektorn. Jordbruksstödet, som kanaliseras via sektorbudgetstöd till jordbruksministeriet, har som ett av tre mål att stärka ett hållbart nyttjande av naturresurser. I detta ingår att förbättra lantbrukarnas kunskap om naturresurser och deras hållbara nyttjande samt att förbättra kontrollen av exploateringen av naturresurser. Av det totala stödet med huvudsyfte miljö och hållbar utveckling om 63 miljoner ingår en regional vatteninsats om 21,4 miljoner kronor. Det totala bilaterala miljörelaterade stödet är därför mindre.

I *Kenya* har utbetalningarna till miljörelaterade insatser ökat kraftigt under senare år, från 14 miljoner år 2007 till 49 miljoner kronor år 2009. Kapacitet som har byggts hos landets

miljömyndigheter och gräsrotsorganisationer har bidragit till informationsarbete kring miljöfrågor. Vikten av en hållbar naturresursförvaltning för fattigdomsminskning understryks i den nya samarbetsstrategin med Kenya, inte minst i ljuset av redan påvisbara klimatförändringar och en överhängande risk för naturresursrelaterade konflikter. Sveriges engagemang i landfrågan har särskilt stärkts sedan valoroligheterna under 2007-2008, vilket resulterat i ett ökat miljörelaterat stöd, bland annat för att bygga upp ett landinformationssystem.

Även det miljörelaterade stödet till *Serbien* visar en uppåtgående trend. Stöd till utveckling av en nationell hållbarhetsstrategi och aktionsplan är en del av Serbiens EU-närmande med målet att anpassa dessa till nationella sektorplaner. Dessutom ges stöd till att genomföra kostnadseffektiva åtgärder inom jordbruket med målet att minska föroreningsbelastningen av Donau. Genom svenska Kemikalieinspektionen ges stöd till kapacitetsutveckling inom miljöministeriet för att hantera kemikaliefrågor inom industrin samt för att bygga upp en serbisk kemikaliemyndighet.

Sidas miljörelaterade stöd till *Tanzania* har minskat de tre senaste åren, från nära 96 miljoner kronor år 2006 till drygt 37 miljoner kronor år 2009. De miljörelaterade insatserna har genomförts framförallt inom urban miljö och markanvändning. Dessa insatser är nu under utfasning i enlighet med gällande landstrategi.

Etiopien genomförde år 2009 miljörelaterade insatser till en kostnad av nästan 35 miljoner kronor. Sida arbetar inte med några särskilda miljö- eller klimatinsatser i Etiopien utan har integrerat miljöperspektivet i alla program (utom i demokrati och MR-sektorn). Det största programmet är SARDP (Sida Amhara Rural Development Programme) som stöder innovativa jordbrukstekniker, småskalig bevattning, ekonomisk diversifiering, decentralisering samt utveckling av infrastruktur. Miljö är även en prioriterad fråga inom stödet till det civila samhället och till universitet.

Det miljörelaterade samarbetet med *Albanien* är främst inriktat på avfallssektorn samt naturresurssektorn med fokus på skog och betesmark. Utbetalningar med miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte ligger på 29 miljoner för år 2009. Arbetet med avfallssektorn sker i enlighet med EU-direktiv och man förbereder ett mer programbaserat stöd. Insatser inom naturresurssektorn har som mål att öka kapaciteten och stärka en decentraliserad uthållig skötsel och förvaltning av skog- och betesmarker med syfte att bidra till ekonomisk utveckling. Dessutom samarbetar Sverige med Ministry of Environment, Forests and Water Administration och Världsbanken om uthållig lokal naturresursförvaltning.

Det miljörelaterade samarbetet med *Mali* har ökat kraftigt under år 2009, från cirka 1 miljon konor per år under åren 2007 och 2008 till 26,5 miljoner kronor under år 2009. Ökningen är en följd av ett antal nya program inom skogsbruk, vatten och sanitet och genom klimatsatsningen. I skogssektorn har ett program för decentraliserad skogsförvaltning påbörjats. Inom ramen för detta program bedrivs utbildning om klimatpåverkan och om metoder för klimatanpassning. Klimatsatsningen i Mali inkluderar även en fond där mindre organisationer och grupper kan söka stöd för klimatanpassningsaktiviteter och för bevarande av Nigerdeltats våtmarker.

3.5 Fördelning på samarbetsformer

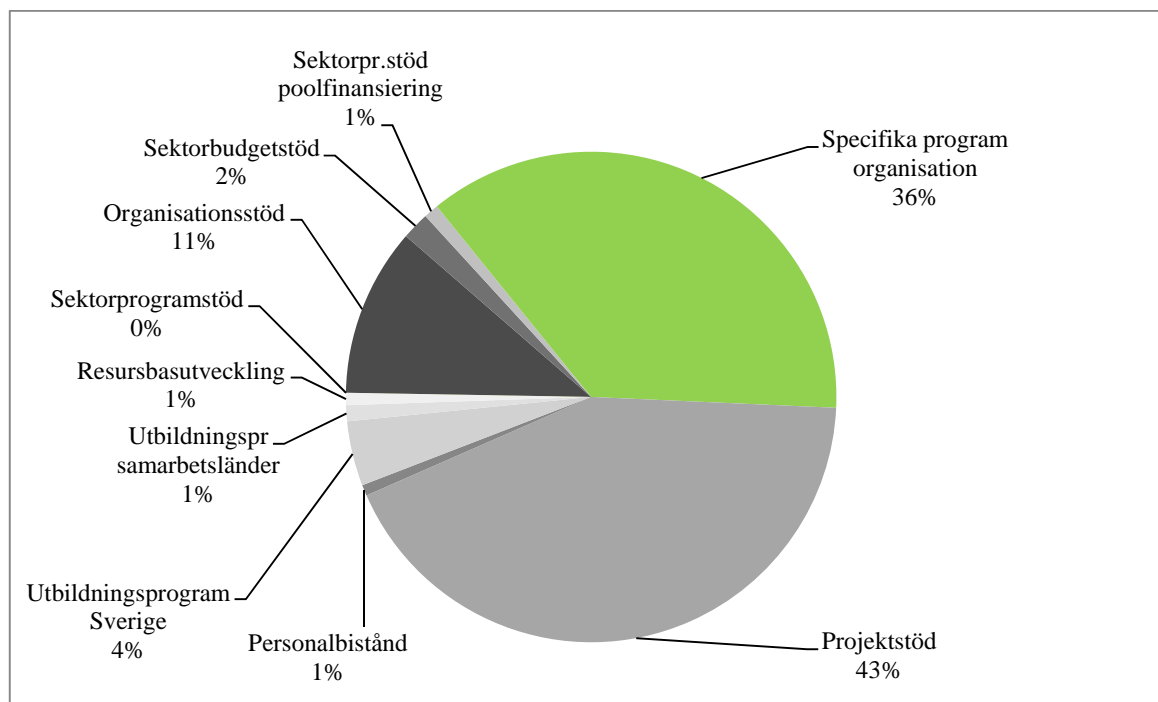
Samarbetsform beskriver utformningen av samarbetet mellan Sverige och dess samarbetspart. Sidas samarbetsformer omklassificerades år 2009, vilket innebär att det inte går att göra någon direkt jämförelse av fördelningen av stöd till olika samarbetsformer med tidigare år.

Samarbetsformerna delas in i tre huvudgrupper enligt följande:

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

Diagram 3.5 visar fördelningen av utbetalningar med miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte mellan olika samarbetsformer för år 2009. Hälften av utbetalningarna, 50 procent, omfattar program, där den vanligaste stödformen är ”specifikt program genom en organisation” och ”organisationsstöd”. Skillnaden mellan de två är att för den förra är stödet öronmärkt för ett program eller verksamhetsområde medan för den senare utgörs stödet av ett basstöd till organisationens hela verksamhet. 43 procent av insatserna med miljö som huvudsyfte går till projektstöd. En betydligt mindre del, sju procent går till expertstöd. Hälften av detta går till utbildningsprogram i Sverige, vilka syftar till kapacitetsutveckling hos deltagare från samarbetsländer.

Diagram 3.5: Utvecklingssamarbetet med miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte fördelat på samarbetsform, 2009 (procentuell fördelning av kostnader)



Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem A+

Samarbetsform inbegriper graden av styrning av samarbetet liksom graden av användning av samarbetspartens system och strukturer. För att förbättra biståndseffektiviteten strävar Sverige att öka användningen av ländernas och organisationernas egna system, till exempel vid upphandling, och att öka andelen programansatser. Enligt Parisagendans mål ska 66 procent av biståndet bedrivas i form av programansatser, vilket det miljörelaterade stödet inte nådde upp till år 2009. Med reservation för skillnader efter omklassificeringen av stödformerna, och utan att dra några långtgående slutsatser, kan man dock se en avsevärd förbättring från år 2008 då projektstöd, med dåvarande klassificering, utgjorde 68 procent och programstöd åtta procent enligt regeringens skrivelse om biståndets resultat för år 2008.

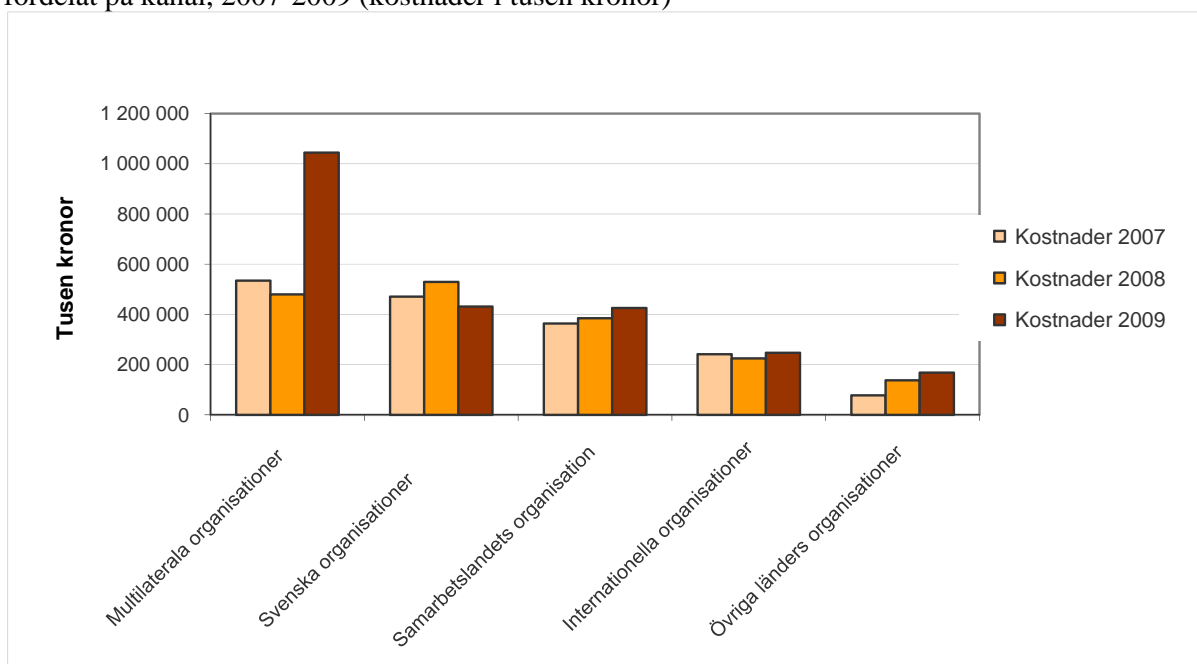
3.6 Fördelning på kanaler

Med kanal avses den typ av organisation som bistår Sidas samarbetspart i det praktiska genomförandet av en insats. Som diagram 3.6 visar kanaliseras största delen av Sveriges miljörelaterade bistånd via multilaterala organisationer, svenska organisationer och samarbetslandets organisationer.

Huvuddelen av stödet kanaliseras genom multilaterala organisationer (FN, WB, IMF, regionala utvecklingsbanker och andra multilaterala organisationer). Under år 2009 utbetalades 1044 miljoner kronor genom denna kanal, vilket är en dubbling från föregående år. Eftersom många miljöfrågor är av global natur, det gäller till exempel klimatfrågor, eller handlar om förvaltning av globala nyttigheter, till exempel biologisk mångfald, krävs samarbete mellan länder och gemensamma åtaganden. Det är därför 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) och 426 miljoner genom samarbetslandets organisationer. Genom internationella enskilda organisationer och övriga länders organisationer kanaliseras en mindre del av det miljörelaterade biståndet.

Diagram 3.6: Utvecklingssamarbetet med miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte fördelat på kanal, 2007-2009 (kostnader i tusen kronor)



Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem A+

3.7 Miljölån

I juni 2009 trädde regeringens strategi för finansiering av utvecklingslån och garantier avseende miljöåtgärder (miljölån) i kraft tillika 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 och fjärrvärme/-kyla
- Vatten, avlopps- och avfallshantering
- Transporter

Utvecklingslånen består av en gåva och en kredit på marknadsmässiga villkor. Endast gåvan belastar Sidas anslag, och den kan kombineras med en garanti.

Under år 2009 beslutades ett antal insatser under denna strategi:

- Samfinansiering mellan Sidas gåvomedel och EBRDs lån för stöd till kommunal infrastruktur som uppgår till 200 miljoner kronor för åren 2009-2011. Under året har lån beviljats för vatten- och avloppsrening i staden Zhytomyr i Ukraina, avfallshantering i staden Rustavi i Georgien, vatten och avloppsrening i Bijeljina i Bosnien Hercegovina och dessutom har stöd lämnats till en fond för teknisk assistans att användas av EBRD. Totalt har under året 100 miljoner kronor betalats ut som stöd till EBRD för dessa insatser.

- Finansiering av rehabilitering av två vattenkraftverk i Moçambique. Projektkostnaden beräknas uppgå till 420 miljoner kronor varav Sidas bidrag uppgår till 260 miljoner kronor. Inga utbetalningar gjordes under år 2009.
- Stöd till ett belopp om 150 miljoner kronor har beslutats och lämnats till uppbyggnad av urban infrastruktur via en miljöfond i Asiatiska Utvecklingsbanken (ADB). Fonden skall användas tillsammans med ADBs lån för att finansiera viktiga insatser i bankens landkrets. Under år 2009 utbetalades 100 miljoner kronor. Bland annat förbereds investeringar i avlopps- och avfallshantering i Vietnam, Kina och Laos. Samarbete har också etablerats mellan Sida och ADB att i anslutning till fonden och med hjälp av en garantifacilitet om 500 miljoner kronor mobilisera privat kapital för finansiering av investeringar i de aktuella sektorerna och länderna. ADB bidrar med minst motsvarande garantibelopp.
- En garanti om 2 miljoner dollar har utfärdats till förmån för långivare för avfallshantering i Vietnam. Det är den första anläggningen för avfallshantering i landet. Anläggningen kommer att ta hand om 1200 ton dagligt avfall i Cu Chi distriktet som ligger 4 mil från Ho Chi Minh. Insatsen sker i samarbete med Swedfund.
- I samarbete med Världsbankens Global Partnership for Output Based Aid har Sida beslutat om att finansiera solpaneler till fattigare hushåll på landsbygden i Bangladesh. Under året utbetalades 65 miljoner kronor. Det är en samfinansiering med mikrofinansorganisationer och utbetalning sker efter det att solpanelerna har installerats.

3.8 Klimatanpassning och utsläppsminskning

Ett förändrat klimat samverkar med andra miljöutmaningar (inte minst utarmning av ekosystemtjänster) och påverkar till exempel tillgången till rent vatten; en bristvara i många fattiga länder, som kan leda till konflikter. Klimatfrågan har på senare år fått större genomslag i Sidas arbete. Det beror på ett växande intresse i samarbetsländerna, som i sin tur förstärkts av att klimatanpassning är ett prioriterat delområde inom den tematiska prioriteringen miljö och klimat. Huvudfokus för Sidas klimatarbete är att minska fattiga människors sårbarhet och stärka deras förutsättningar att anpassa sig till negativa effekter av klimatförändringarna.

Sidas stöd till insatser för klimatanpassning återfinns inom många av Sidas sektorer, till exempel jord- och skogsbruk, hållbar samhällsbyggnad, hälsa och utbildning. Allt klimatstöd har klassificerats med policymarkören för miljö och hållbar utveckling. I praktiken är det dock svårt att särskilja eller avgränsa rena anpassningsinsatser på klimatområdet inom ramen för en utvecklingsinsats.

Sidas klimatstöd innefattar även att bidra till att växthusgasutsläppen till atmosfären minskar. Därför arbetar Sida tillsammans med sina samarbetsländer för att dessa ska kunna investera i teknik och kunskaper som är både miljömässigt och ekonomiskt hållbar. Tillgång till hållbar och modern energi är avgörande i ett utvecklingsperspektiv. Utveckling av regelverk som uppmuntrar till effektivare energianvändning och användning av förnybara energikällor stöds. Både åtgärder för anpassning och utsläppsminskning är en viktig del av strävan mot hållbar

utveckling. I tabell 3.2 redovisas Sidas bilaterala och regionala stöd relaterat till utsläppsminskning och klimatanpassning för åren 2004, 2005, 2006, 2007 och 2008. Det bör noteras att det idag inte finns tillgång till särskild klimatstatistik i Sidas statistiksystem, eftersom den så kallade Rio-markören för klimat- till skillnad från den generella policymarkören för miljö och hållbar utveckling - inte är obligatorisk och därmed mycket sällan anges.

Tabell 3.2: Klimatanpassning och utsläppsminskning, 2004-2008 (kostnader i miljoner kronor)

År	Utsläppsminskning						Anpassning				Övrigt
	Energi	Transport	Skog	Jordbruk	Avfall	Industri	Vatten	Skog	Jordbruk	Övrigt	
2004	160	0,09	71	43	103	0,3	146	89	202	112	74
2005	153	59	86	92	321	23	252	108	344	429	232
2006	286	45	137	102	127	26	351	135	292	392	224
2007	233	49	90	77	124	22	313	118	342	239	170
2008	427	84	83	128	147	27	400	97	322	327	147
Totalt	1259	238	467	435	822	97	1462	547	1502	1497	848
SUMMA	3 318						5 008				848

*Denna statistik har tagits fram genom att varje handläggare besvarat om den insats de svarar för är relaterad till klimatanpassning, utsläppsminskning eller på annat sätt är klimatrelaterad, till exempel genom kapacitetsuppbyggnad inom miljöområdet. Berörda insatser är i sin tur fördelade på olika områden som markerats ha huvud- eller delsyfte miljö och hållbar utveckling och/eller huvud- eller delsyfte i enlighet med den så kallade Riomarkören för klimat. För att få ett hanterbart material avgränsades urvalet till de insatser vars totala överenskomna belopp översteg 20 miljoner kronor och som under den 5-åriga rapporteringsperioden utbetalat minst 10 miljoner kronor. Värt att notera är att urvalet inte inkluderar generell budgetstöd trots att denna typ av stöd i flera fall har betydande klimatrelevans.

Av tabell 3.2 framgår att under 2004-2008, som undersökningen avser, har störst andel stöd använts för anpassningsåtgärder, cirka 5 miljarder kronor, medan insatser relaterade till utsläppsminskning har erhållit drygt 3 miljarder kronor och övriga insatser cirka 850 miljoner kronor. Fördelningen avspeglar den tyngd som Sverige tillsammans med många samarbetsländer lägger vid anpassningsåtgärder. Särskilt inom jordbruks- och skogssektorerna ger insatserna viktiga synergieffekter mellan anpassnings- och utsläppsminskningens åtgärder och flertalet av dessa insatser har rapporterats som både anpassnings- och utsläppsminskningens relaterade. (I tabellen ovan har dessa insatser delats upp för att undvika dubbelräkningar.)

Redovisning av undersektorer för anpassning och utsläppsminskning har gjorts för att illustrera hur stödet har fördelats tematiskt. Tyngdpunkten i stödet till utsläppsminskning ligger på insatser inom energi och avfallshantering. För klimatanpassning är jordbruk och vatten de viktigaste områdena. I kolumnen "övrigt" ingår exempelvis katastrofriskhantering, förebyggande av sårbarhet, forskningsinsatser och insatser i andra sektorer kopplade till anpassning.

År 2009 lanserade regeringen en särskild klimatsatsning som syftar till att på ett effektivt sätt bidra till långsiktigt anpassningsarbete i de fattigaste länderna. Drygt 1 miljard kronor kanaliseras genom Sida under åren 2009-2012, varav 300 miljoner avsattes för år 2009. Under år 2009 betalade Sida ut cirka 230 miljoner kronor inom ramen för klimatsatsningen.

Resultatbedömning av slumpmässigt utvalda insatser

4.1 Metod

I regeringens anvisningar för Sidas redovisning om biståndets resultat är ett av uppdragen att göra en fördjupad redovisning, analys och bedömning av resultatet av 25 slumpmässigt utvalda insatser inom undersektorerna (så kallade delområden) miljöförvaltning, energi, vatten samt jord- och skogsbruk. 25 av totalt 166 insatser med miljö och hållbar utveckling som *huvudsyfte* har därför, med hjälp av Sidas planerings och redovisningssystem (PLUS) samt Excel, slumpmässigt valts ut från Sidas samlade insatsportfölj inom dessa fyra delområden*. För att underlätta redovisningen av resultat har urvalet begränsats till att avse insatser som påbörjades före den 1 januari 2007 och som avslutades tidigast den 1 januari 2009. Redovisning och bedömning i avsnitt 4 bygger på de enkätsvar som finns redovisade för de 25 slumpmässigt utvalda insatserna.

Urvalet har gjorts i proportion till hur många insatser som finns totalt inom de olika delområdena (stratifierat slumpmässigt urval). Urvalet resulterade i följande antal insatser per delområde: *tre* insatser inom jord och skog; *en* energiinsats; *åtta* vatteninsatser; samt *tretton* insatser inom miljöförvaltning. Urvalet resulterade i följande slumpmässiga insatsfördelning per region: *en* insats i Latinamerika; *tre* i Östeuropa; *fem* i Afrika söder om Sahara; *åtta* i Asien och Centralasien; samt *åtta* som implementerats globalt med globala medel (se tabell 4.1).

Tabell 4.1: Medelvärde per delområde (miljoner kronor)

Delområde	Antal insatser	Medelvärde per delområde	Antal insatser per region
Miljöförvaltning	13	22 967	1 Afrika söder om Sahara, 5 Globalt, 5 Asien och Centralasien, 1 Östeuropa, 1 Latinamerika
Vatten	8	26 996	2 Afrika söder om Sahara, 2 Globalt, 3 Asien och Centralasien, 1 Östeuropa
Jord & Skog	3	19 642	1 Afrika söder om Sahara, 1 Globalt, 1 Östeuropa
Energi	1	5 107	1 Afrika söder om Sahara

I oktober 2009 uppgick de totala utbetalningarna under perioden 1999-2009 för de slumpmässigt utvalda insatserna till 579 miljoner kronor. Denna siffra kan jämföras med de 3,1 miljarder kronor som betalats ut för samma tidsperiod från Sidas samlade insatsportfölj för de fyra delområden från vilka det slumpmässiga urvalet gjordes.

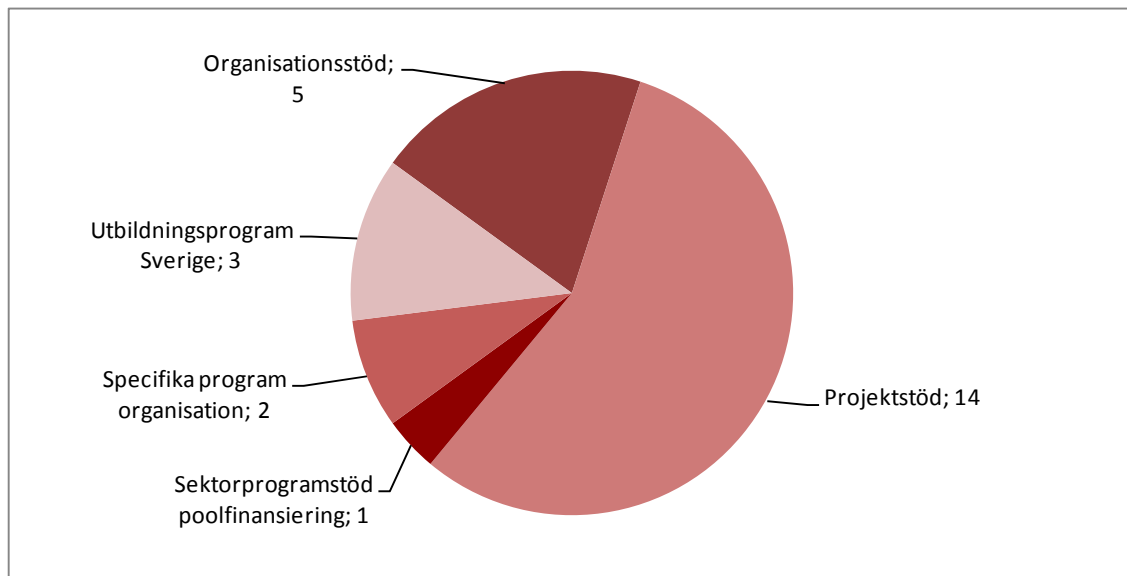
* Värt att nämnas är att klassificeringen av insatser på sektorer och undersektorer har varierat över tiden. Det finns följaktligen insatser inom Sida som har bäring på något av de olika delområdena, men som av olika skäl sorterats in under andra delområden, varför de inte kommit med i moderpopulationen för detta urval. Detta gäller till exempel insatser som rör hållbar stadsutveckling och planering, forskningsinsatser och insatser finansierade med lån eller garantier.

Kostnaderna för det slumpmässiga urvalet utgör därmed cirka 19 procent av kostnaderna för den population av insatser från vilka urvalet dragits.

Kostnaderna för de slumpmässigt utvalda insatserna varierar från 1, 2 miljoner kronor till 58 miljoner kronor. Medelvärde för insatsernas kostnader är 23 miljoner kronor och medianvärdet knappt 14 miljoner kronor.

Av de 25 slumpmässigt utvalda insatserna är 14 projektstöd, fem basstöd till en organisation och två programstöd genom en organisation. Tre insatser avser utbildningsprogram (till exempel ITP-kurser) och en insats sektorprogramstöd via poolfinansiering (diagram 4.1).

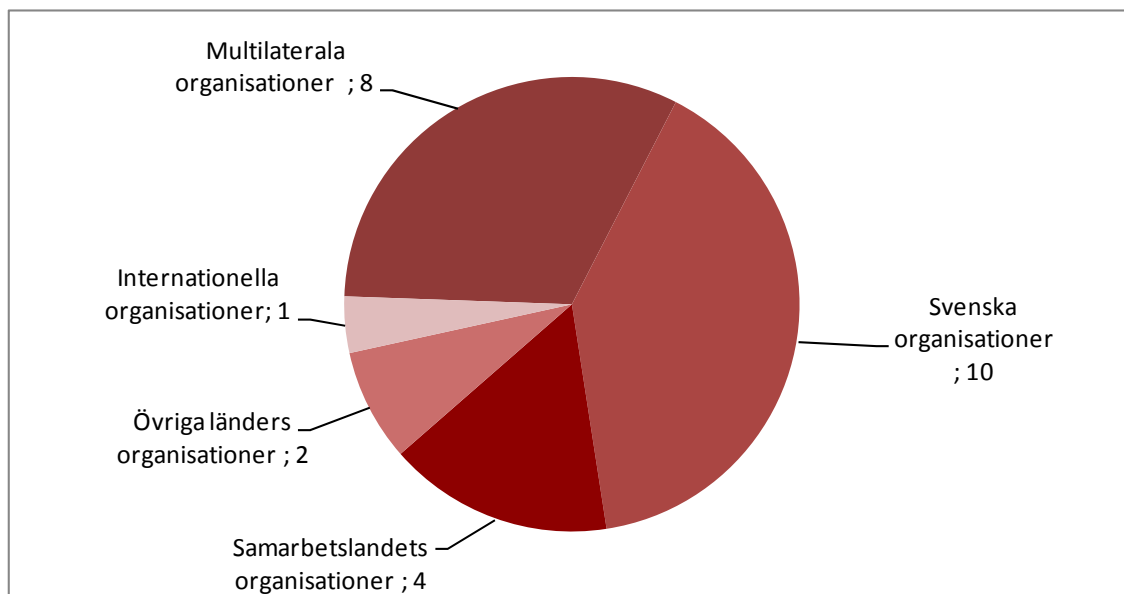
Diagram 4.1: Antal insatser fördelade på samarbetsform



Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem A+

Som beskrivits i avsnitt 3 är de största genomförandekanalerna för Sidas miljörelaterade bistånd multilaterala organisationer, svenska organisationer och samarbetslandets organisationer. Av det urval som behandlas i detta avsnitt har tio insatser kanaliserats genom svenska organisationer, åtta genom multilaterala organisationer, fyra genom organisation i samarbetsland, två genom övriga länders organisationer, och ett stöd har gått via internationell organisation (diagram 4.2).

Diagram 4.2: Antal insatser fördelade på kanal



Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem A+

4.2 Bedömning av insatsernas resultat

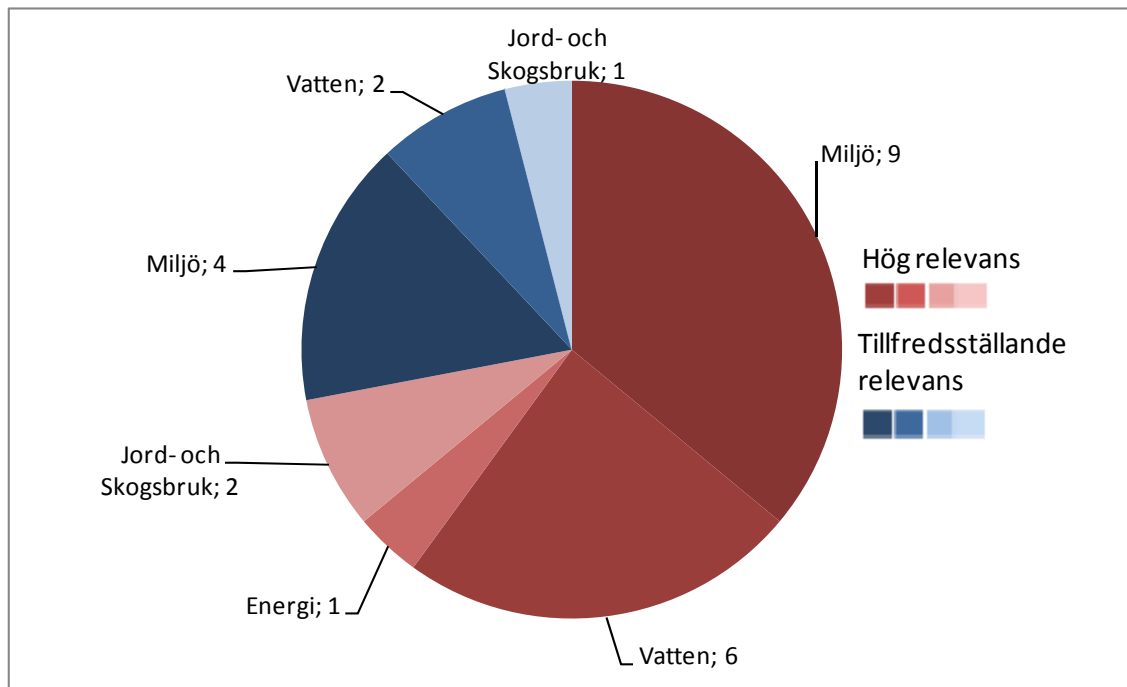
För att redovisa, bedöma och sammanställa resultatet av de 25 slumpmässigt utvalda insatserna kontaktades ansvarig insatshandläggare via ett enkätutskick. Enkäten syftade till att underlätta dels resultatbedömningen av varje enskild insats, dels den samlade bedömningen av samtliga utvalda insatser. För varje insats har ansvarig handläggare ombetts bifoga programansökan, bedömningspromemoria och uppföljningsrapporter. Enkäten består av frågor som är inriktade på dels att *beskriva* uppnådda resultat, dels att *bedöma* insatsens resultat i vad avser relevans, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet på en fyrgradig skala (hög, tillfredställande, mindre tillfredställande och låg). Dessutom ombads handläggarna att motivera denna bedömning. En sammanfattning av insatserna och deras resultat, samt ett exempel på en insats per delområde återfinns i avsnitten 4.3.

Nedan redovisas en sammanställning av den resultatbedömning som har gjorts av de 25 slumpmässigt utvalda insatserna i enlighet med utvärderingskriterierna relevans, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. Sammanställningen redogör även för de insatser för vilka miljöbedömning har gjorts.

Relevans

72 procent av insatserna (18) bedöms ha hög *relevans* för att främja miljö och hållbar utveckling och övriga 28 procent (7) tillfredställande relevans. Samtidigt bedöms 80 procent av insatserna bidra till, eller möjligen kunna bidra till att förebygga klimatförändringar och/eller anpassningsåtgärder i framtiden.

Diagram 4.3: Antal insatser och grad av relevans



Måluppfyllelse

40 procent (10) av insatserna uppges ha hög *måluppfyllelse* och 48 procent (12) tillfredsställande måluppfyllelse. För de 12 procent (3) av insatserna som bedömts ha *låg* måluppfyllelse har detta förklarats av; förseningar; för högt ställda mål för samarbetet; samt av förändrad projektinriktning efter projektets start, vilket försenat och komplicerat möjligheten att mäta måluppfyllelsen.

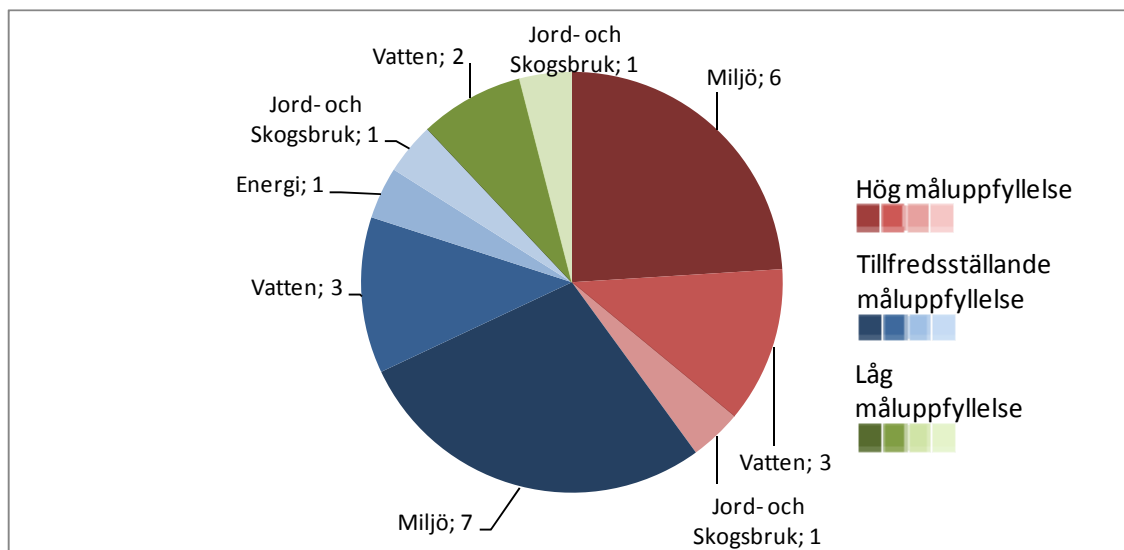
I de fall där måluppfyllelsen uppgetts vara *hög* motiveras det bland annat med att:

- programmet har utvärderats och bedöms ha nått förväntat resultat
- effekter har uppnåtts på lång sikt både i fält och policymässigt
- program har implementerats parallellt med nationell process, vilket underlättat måluppfyllelsen.

I de fall där måluppfyllelsen angetts som *tillfredsställande* motiveras det till exempel med att:

- *delar* av uppsatta mål har uppnåtts
- insatsen "*sannolikt*" kommer att nå uppsatta mål
- insatsens möjlighet att leverera resultat kan komma att påverkas av politiska faktorer
- kapacitetsutveckling är genomförd men resurser för att genomföra aktiviteter saknas
- det är *för tidigt* att dra slutsatser om uppnådda effekter

Diagram 4.4: Antal insatser och grad av måluppfyllelse



Kostnadseffektivitet

42 procent av insatserna uppges vara mycket *kostnadseffektiva* och 50 procent tillfredsställande kostnadseffektiva medan åtta procent (2) anses ha låg kostnadseffektivitet. I de fall kostnadseffektiviteten har bedömts som *låg* förklaras det av att implementeringskapaciteten varit lägre än förväntat, vilket fått till följd att aktiviteter dragit ut på tiden och genererat ökade kostnader; samt av att etableringen av regionala kunskapscenter för vatten och sanitet har visat sig vara en lång process som dragit på sig oväntade kostnader.

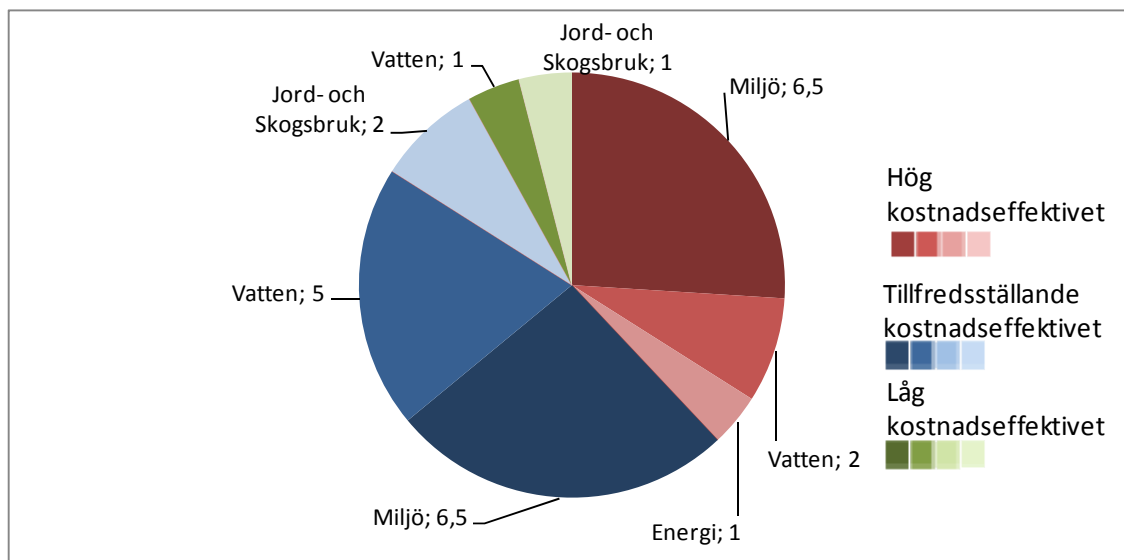
I de fall där kostnadseffektiviteten uppgetts vara *hög* motiveras det bland annat med att:

- råd och stöd har kunnat ges till olika aktörer, vilket besparat dessa kostsamma politiska processer
- program har genomförts till en lägre kostnad än planerat
- insatsen har varit kostnadseffektiv i förhållande till andra liknande insatser
- utveckling av exempelvis finansierad lagstiftning håller hög kvalitet

I de fall där kostnadseffektiviteten angetts som *tillfredsställande* motiveras det bland annat med att:

- planerade aktiviteter har genomförts med viss tidsfördröjning
- insatsen har bestått av flera delar med varierande kostnadseffektivitet
- kostnadsdelning till viss del har gjorts med samarbetspartner
- flera projekt har kunnat genomföras till relativt låg kostnad
- insatser har genomförts inom ramen för beslutad budget

Diagram 4:5 Antal insatser och grad av kostnadseffektivitet



Insatser som genomgått en miljöbedömning

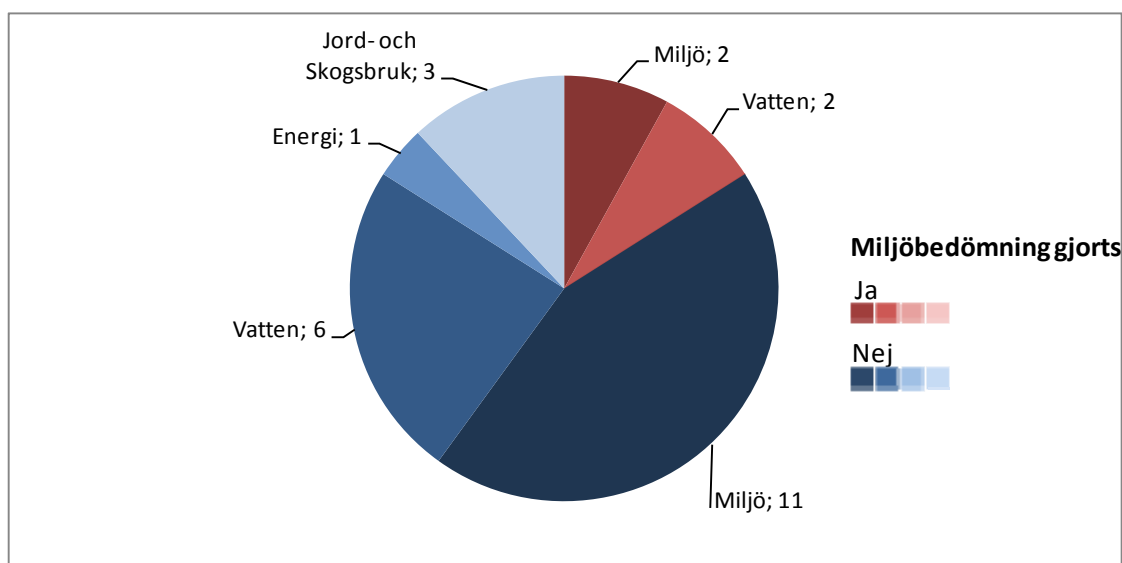
Slutligen har handläggarna ombetts uppge om insatserna har genomgått en *miljöbedömning*. Endast 16 procent (4) av insatserna uppges ha genomgått en miljöbedömning.

Såsom frågan är ställd har den sannolikt tolkats syfta på en fullständig miljökonsekvensbedömning (MKB) eller fullständig strategisk miljöbedömning (SEA) genomförda av samarbetsparten. Det betyder att enkäten inte ger ett tydligt svar på frågan om en miljöbedömning ansetts vara irrelevant, eller om miljöaspekter har hanterats på ett icke adekvat sätt.

I samtliga fall där man angett att en miljöbedömning har gjorts har det rört sig om infrastrukturprojekt, till exempel vattenkraftverk, vägbygge, upprustning av reningsverk eller utgrävning av förorenad mark. I flera fall där insatserna avser basstöd till organisation samt deltagande i möten och seminarier anges att en miljöbedömning inte har genomförts.

Det finns även exempel på insatser där målsättningen är att stärka kapaciteten hos olika aktörer att hantera naturresurser, där man utgått från att påverkan på miljön enbart är positiv. Av det skälet har det antagligen inte bedömts som rimligt att samarbetsparten skall göra en fullständig miljökonsekvensbedömning.

Diagram 4.6: Antal insatser för vilka miljöbedömning har gjorts



Det bör också noteras att en extern utvärdering av Sidas miljöarbete år 2006 konstaterade att efterlevnaden av MKB-regeln är låg samt att Sidas interna kvalitetssäkringssystem inte fungerar optimalt. Dessa slutsatser torde dock inte vara unika för Sida utan torde gälla även för många andra givare.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis har det övervägande antalet insatser i urvalet bedömts ha en hög eller tillfredsställande måluppfyllelse och kostnadseffektivitet (22 av 25). Samtliga insatser i urvalet har därutöver bedömts ha hög eller tillfredsställande relevans.

Det är endast tre insatser som har bedömts otillfredsställande ifråga om måluppfyllelse och/eller kostnadseffektivitet.

4.3 Resultat per delområde

Detta avsnitt redovisar sammanfattningsvis de 25 slumpmässigt utvalda insatsernas per delområde (Miljöförvaltning, Vatten, Jord- och skogsbruk, Energi) och exemplifierar varje delområde genom att beskriva en insats där tillfredsställande eller goda resultat har uppnåtts, vilket var fallet i 22 av 25 insatser. De tre insatser som rangordnats lågt i resultatbedömningen faller under delområdena vatten samt jord- och skogsbruk och redovisas under dessa delområden.

4.3.1 Miljöförvaltning

En grundläggande 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 Sida prioriterat sedan lång tid tillbaka och vars betydelse ökar ju mer fokus det blir på sektor- och budgetstöd i biståndet.

En stor del av de 13 insatser som genomförts under delområdet Miljöförvaltning har som *målsättning* att stärka organisationer genom att bidra till ökad kapacitet för miljöstyrning, policy- och planutveckling; regionalt samarbete samt ökad miljömedvetenhet. Flera insatser har även som mål eller delmål att bidra till förbättrad luftkvalitet, skydd av marin miljö,

lagrevision om miljöskydd, miljösäkerhet och riskreducering vid avfallsdeponier, 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 programmen anges vidare ha bidragit till ökad medvetenhet om behoven av bättre miljöförhållanden, både bland politiker och inom det civila samhället. Sistnämnda resultat är dock svåra att bedöma.

Ett exempel på en insats inom delområdet miljöförvaltning som bedömts ha lett till tillfredsställande resultat är ”*Kapacitetsbyggnad av Miljöförvaltningen i Guizhoprovinsern*” i Kina som genomfördes mellan åren 2005 och 2009 (Box 4.1).

Box 4.1: Kapacitetsbyggnad av Miljöförvaltningen i Guizhoprovinsern i Kina

Målsättning	Bedömning	Kostnad	Genomförande
Ökad kapacitet inom miljöförvaltningen i Guizho, samt uthållig utveckling av zink industrin i regionen.	Relevans: tillfredsställande Kostnadseffektivitet: tillfredsställande Måluppfyllelse: tillfredsställande	Sidas andel: 8 MSEK Kinas andel: 3 MSEK	2005-2009

Målet med stödet var 1) att öka kapaciteten inom miljöförvaltningen för att stärka implementeringen av landets miljölagstiftning och miljöhänsyn i planer och policies; och att öka miljömedvetenheten bland allmänheten, samt 2) att utarbeta en övergripande plan för att återställa områden med nerlagd zinkgruvdrift och bidra till en uthållig utveckling av zinkindustrin.

Kapacitetsutveckling har bedrivits i form av utbildningsinsatser med ett integrerat angreppssätt ifråga om hur ekonomi, miljö och socioekonomiska aspekter hänger samman. Den del av kapacitetsutvecklingen som avsåg att utarbeta en zinkbehandlingsplan bedrevs som ”on-the-job-training” för att förstärka inläring och koppla den till ett verkligt behov. Planen har färdigställts och 4-åriga handlingsplaner har utarbetats i enlighet med denna plan. Dessa handlingsplaner omfattar bland annat beräkning, karakteristik och kartläggning av avfallsmängder, vilka beräknas kunna komma till användning i andra förorenade områden i regionen. Detta är ett exempel på en insats där kapacitetsuppbyggnad i kombination med planutveckling fungerat bra.

Insatsens måluppfyllelse har bedömts som tillfredsställande eftersom aktiviteter har genomförts som planerat. Samtidigt bedöms det vara för tidigt att dra slutsatser om prestationer och effekter som dessa aktiviteter leder till svarar mot uppsatta mål.

Sida och den kinesiska parten har delat på kostnaderna för insatsen. Sidas andel uppgick till 8 miljoner kronor och Kina stod för 3 miljoner kronor av insatsens kostnad.

4.3.2 Vatten

Vattenresursförvaltning, tillgång till rent vatten och grundläggande sanitet är högt prioriterade områden i Sidas verksamhet, inte minst i ljuset av vattnets centrala roll när det gäller klimatförändringarna. Ojämn och osäker vattentillgång kan leda till konflikter över vatten både inom länder och mellan länder som har gemensamma gränsöverskridande vattenresurser.

Målet för stödet till vattensektorn är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människors att förbättra sina levnadsvillkor. Arbetet omfattar stöd till att förbättra fattiga människors tillgång till sanitet, rent vatten för hygien, och stöd för att hållbart tillvarata utvecklingspotentialen i vattenresurser genom exempelvis förbättrad bevattnings, energiutveckling och förbättrad fiskerinäring. Sida stöder 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 vattensektorn avser även de, i flera fall, stöd till kapacitetsutveckling av organisationer. Dock handlar insatserna inom vattensektorn ofta om att genomföra konkreta åtgärder, till exempel att implementera infrastrukturprojekt. De insatser som beskrivs i urvalet har som *målsättning* att implementera hållbara ekosanitetslösningar; att 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 i flera länder.

Redovisade resultat bland vatteninsatserna omfattar; ökad tillgång till dricksvatten och odlingsbar mark; regionala strategier för att hantera vattenresurser samt för att öka kooperativa investeringar inom sektorn; en "helpdesk" för integrerad flodvattenhantering; uppbyggnad av reningsverk; samt upprättandet av regionala centra för kunskapsförmedling och för att genomföra ekosanlösningar.

Ett exempel på en vatteninsats som uppvisar goda resultat med effekter på sikt och en hög grad av måluppfyllelse går under namnet "Tarun Bharat Sangh (TBS)", vilket är en indisk organisation som arbetar med naturresursfrågor nära civilbefolkningen. Insatsen är ett exempel på hur Sida har arbetat i Indien där involvering av det civila samhället har varit framträdande.

Box 4.2: Tarun Bharat Sangh (TBS)

Målsättning	Bedömning	Kostnad	Genomförande
Organisera rurala samhällen för att förbättra naturresurshantering och försörjningsmöjligheter i Rajasthan, samt påverka nationell policy och lagstiftning, samt skapa lokal kontroll av naturresursförvaltningen.	Relevans: hög Kostnadseffektivitet: tillfredsställande Måluppfyllelse: hög	16 MSEK	2003-2009

Sidas stöd till TBS har som målsättning att organisera civilbefolkningen i 1 058 Indiska byar i Rajasthan för att förbättra naturresurshantering och höja grundvattennivåerna för att

därigenom öka försörjningsmöjligheter inom jordbruk och djurhållning. Ett annat mål med stödet är att påverka nationell policy och lagstiftning samt att skapa lokal kontroll av naturresursförvaltningen.

Under den tid som Sida har stött TBS har bland annat 8 600 ”water harvesting structures”, så kallade Johads byggts i byarna i samarbete med dess invånare och ett universitet (Jal Vidyapeeth) med fokus på vattenfrågor har etablerats..

Konstruktionen och upprustningen av Johads har bidragit till höjda grundvattennivåer i Rajasthan, vilket i sin tur har resulterat i tillgång till dricksvatten för människor och djur, ökad vegetation och ökad areal odlingsbar mark.

Till skillnad från hur det ser ut i andra områden i regionen finns nu vatten i brunnarna i Rajasthan, som det är möjligt att pumpa upp med handpumpar. Människor har också börjat odla stora mängder ris, vilket är en ovanlig gröda för ett torrt område som Rajasthan. Den ökade vattentillgången och avkastningen från odlingarna har i sin tur resulterat i att inkomstnivåerna ökat. Befolkningen äger nu – till skillnad mot tidigare - både boskap och transportfordon.

Johad-konstruktionerna har även bidragit till att Maheshwarafloden åter flödar för första gången på 20 år. Detta är den sjätte floden som har rehabiliterats tack vare TBS. TBS har även mobiliserat nätverket Rashtriya Jal Biradari för att sprida lärdomar från Rajasthan om hur vattenhantering kan skötas av förmånstagarna själva. En del av stödet till TBS har gjort det möjligt för Jal Biradari att driva igenom en kampanj för att ge floden Ganga nationell status, vilket ökar förutsättningarna att skydda den från industriella utsläpp och olämplig bebyggelse via statlig miljöreglering. Vidare har regeringen utnämnt National Ganga River Basin Authority (NGBRA) till en kontrollerande och samordnande myndighet med ansvar för att skydda floden.

Resultat av stödet till TBS har till stor del uppnåtts 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 vattenstrukturena.

En oberoende utvärdering har konstaterat att insatsen resulterat i utvecklingseffekter, och rapportering i media har vittnat om att insatsen nått uppsatta mål. Att kostnadseffektiviteten bedömts som tillfredsställande bygger på en revision av insatsen år 2006, som dock också konstaterade att administration och bokföringsprocedurer behövde stärkas.

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

Ett exempel på en vatteninsats (insats 19) som rankats lågt vad gäller måluppfyllelse och kostnadseffektivitet är insatsen ”*Ecosanres 2, 2006-2010*”, vilken är andra fasen av ett program som initierades av Sida år 2001 genom Stockholm Environment Institute.

Box 4.3: Ecosanres 2, 2006-2010

Målsättning	Bedömning	Kostnad	Genomförande
Utveckla och demonstrera hållbara sanitetslösningar i mindre utvecklade länder för att bidra till bättre hälsa, jämställdhet, fattigdomsreducering och bättre miljö kvalitet	Relevans: hög Kostnadseffektivitet: låg Måluppfyllelse: låg	90 MSEK	2006-2010

Målsättningen med insatsen är att genom kapacitetsbyggnad och utbildning utveckla och demonstrera hållbara sanitetslösningar i mindre utvecklade länder för att bidra till bättre hälsa, jämställdhet, fattigdomsreducering och bättre miljö kvalitet. För att uppnå detta har man arbetat med olika regionala center, så kallade noder.

Insatsen har resulterat i att regionala kunskapsnoder har etablerats och utvecklats i åtta av Sidas samarbetsländer, vilket lett till att kompetensen inom hållbar sanitet i regionen har ökat successivt. Noderna har blivit självgående och flera av de noder som kommit igång med projekt har biståtts av de länder de är baserade i när det gäller att genomföra projekt. Noderna arbetar nu bland annat med att demonstrera olika ekosanitetslösningar; sprida information genom elektronisk och tryckt media; etablera, koordinera och underhålla nätverk för hållbar sanitet; samt med att ge rådgivande service. I flera av de genomförda aktiviteterna har noderna engagerats av sina respektive länder, framförallt vad gäller att organisera workshops och konferenser.

Insatsen har lett till att det nu finns en ökad kompetens globalt om ekologisk sanitet och dess betydelse. Det nära samarbetet med Sidas ITP-program för Ecosanitet och uppföljning av kursdeltagarnas projekt har varit av stor betydelse för programmet. En av EcoSanres utmaningar är att etablera kunskapsnoder genom en transparent och deltagaraktiv process. Detta har hittills lyckats men eftersom processen har visat sig vara ganska tidsintensiv påverkar det den planerade måluppfyllelsen och därmed resultatbedömningen. Insatsens måluppfyllelse bedöms vara mindre tillfredsställande. Den totala kostnaden för programmet är ungefär 80 miljoner kronor plus en extra insats om 10 miljoner kronor för att slutföra och överlämna pilotprojekt. Sida finansierar hela programmet.

4.3.3 Jord- och skogsbruk

De flesta fattiga (75 procent) bor på landsbygden och är direkt beroende av jordbruk och skogsbruk. Utvecklingen inom dessa områden är därför tydligt relaterad till fattigdomsminskning dels direkt genom livsmedelstrygghet, sysselsättning och inkomst, dels indirekt genom ekonomisk tillväxt. Samtidigt kan jordbruk och skogsbruk bidra positivt till en hållbar miljö och minskade klimateffekter.

Sidas totala stöd till jord- och skogsbruk uppgick år 2009 till cirka 895 miljoner kronor, varav 96 procent är klassat som miljörelaterat, det vill säga har miljö som huvudsyfte eller delsyfte. Stödet omfattar sektorbudgetstöd till Moçambique och tidigare till Nicaragua; större sektorprogram till bland annat Kenya, Zambia, Etiopien; stöd till multilaterala organisationer (FAO, WB, CGIAR-gruppen); programstöd till regionala organisationer (NEPAD, EAGC, RECOFT etcetera; samt stöd via svenska organisationer (SCC, Forum Syd, Naturskyddsföreningen, PMU, Svenska kyrkan, SLU med flera). Ett hållbart jord- och skogsbruk med fokus på ägande- och nyttjanderättigheter genomsyrar insatserna.

Återkommande gemensamma nämnare för stöden är att de ofta går till marknadsutveckling, bondeorganisationer, rådgivningsinsatser samt till lokal demokrati.

Urvalet av insatser inom jord- och skogsbrukssektorn är sammanlagt tre. Ett av projekten har som *målsättning* att bättre hantera naturresurser och tillgång till mark medan övriga två program har som mål att öka kapacitet och kunskap om hållbart skogsbruk genom utbildningsinsatser, samt att introducera och implementera skogscertifiering. Programmen har bland annat *resulterat* i att nya partnerskap har bildats för ekonomisk utveckling på landsbygden; samt att stora skogsarealer har blivit certifierade enligt FSC*.

Den insats som rönt störst framgång är ”*Skogsprogrammet i Ryssland*” vars *målsättning* är att överföra och utveckla ny kunskap om hållbart skogsbruk genom ”Pskovs modellskog” samt att sprida denna kunskap främst i NV Ryssland.

Box 4.4: Skogsprogrammet i Ryssland

Målsättning	Bedömning	Kostnad	Genomförande
Överföra och utveckla ny kunskap om hållbart skogsbruk samt sprida denna kunskap i landet.	Relevans: hög Kostnadseffektivitet: tillfredsställande Måluppfyllelse: hög	48 MSEK	2004-2010

Programmet påbörjades år 2004 och pågår till mitten av år 2010 . Det har lett till flera betydande resultat. Regionala skogsnormer har utarbetats - inom ramen för modellskogen - för den fullständiga cykeln av åtgärder i ett modernt hållbart skogsbruk, varav en del hittills har godkänts på federal nivå; en ekonomiskt baserad planeringsmodell för hållbart skogsbruk har tagits fram och testas för närvarande; fungerande rutiner för certifiering har utvecklats och Ryssland har idag den näst största FSC- certifierade arealen i världen efter Kanada; en modernisering av undervisningen på en av de ledande skogsskolorna, Lisino har inletts där också modellskogsytor har anlagts i utbildningssyfte.

Vidare har den ryska federala Skogsstyrelsen och svenska Skogsstyrelsen utarbetat en rysk-svensk skogsstrategi för tidsperioden 2009-2012 utan finansiering från Sida, inom ramen för vilken fyra gemensamma arbetsgrupper har 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. Det finns flera anledningar till programmets goda resultat: aktiviteterna - som varit efterfrågestyrda - har genomförts i dialog med samarbetsparterna; många aktörer har varit involverade och genom aktiv dialog uppnått konsensus kring tolkning av programmets målbild.

*Forest Stewardship Council (FSC) är en internationell oberoende medlemsorganisation för certifiering av skogsbruk och skogsprodukter.

Insatsens måluppfyllelse har rangordnats som hög då 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 fortskridit. Detta har märkts bland annat i separeringen av kontroll- och skogsavverkningsfunktioner, samt i den nya skogslagstiftningens helhetssyn på skogsbruket, vilket har varit några av hörnstenarna i modellskogen och i övriga delar av programmet.

Att exakt uppskatta inflytandet på reformprocessen är dock svårt. Kostnadseffektiviteten bedömdes som tillfredsställande eftersom programaktiviteter har varit väl förberedda, haft konkreta mål, varit väl dokumenterade, samt involverat motiverade experter och högt uppsatta tjänstemän. Samtidigt har programmets implementering inte varit problemfri, bland annat har viss ryckighet uppstått tidsmässigt till följd av försenad lagstiftning och chefsbyten. Sidans stöd till programmet uppgår till 48 miljoner kronor, varav 2,5 miljoner kronor har gått till uppföljning av programmet.

Ett exempel på en insats som rankats lågt vad gäller måluppfyllelse och kostnadseffektivitet är ”Community Land Use Fund”.

Box: 4.5: Community Land Use Fund”

Målsättning	Bedömning	Kostnad	Genomförande
Stärka byars kapacitet och rättigheter för säker tillgång till mark och naturresurser såväl som deras uthålliga skötsel och produktiva användning i syfte att bidra till minskad fattigdom och ekonomisk tillväxt	Relevans: hög Kostnadseffektivitet: låg Måluppfyllelse: låg	4,5 MSEK	2006-2009

Målsättningen med projektet är att stärka gemensamma rättigheter till mark för människor som bor i rurala samhällen i Gaza, Manica och Cabo Delgado provinserna i Mozambique för att bidra till fattigdomsreducering och ekonomisk tillväxt. Fokus ligger på att utveckla kapacitet när det gäller att dra gränser och att registrera traditionella kollektiva markinnehav på bynivå i enlighet med gällande marklagstiftning.

Projektet som är i en första pilotfas har resulterat i ett flertal kapacitetsuppbyggande aktiviteter för att öka kunskapen om formalisering av markrättigheter och uthållig naturresurshantering i distrikt och byar i tre provinser. Nya lokala partnerskap för ekonomisk utveckling har etablerats med distriktsmyndigheter och andra berörda parter; personer som skall tillhandahålla service har utbildats inom de nyckelområden projektet bygger på, vilket dock har blivit ganska kostsamt; 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 Mozambique.

Det är ännu för tidigt att bedöma vilka långsiktiga effekter som insatsen kan leda till. För närvarande pågår en halvtidsöversyn av projektet. En oklar målformulering i projektets inledningsfas har bidragit till förseningar och ny inriktning. Samtidigt har man underskattat behoven av kapacitetsutveckling i landrättigheter och relaterade frågor på lokalplanet. Även vissa administrativa processer har försenats, vilka har genererat ökade kostnader. Insatsens måluppfyllelse bedöms därför i nuläget vara låg, vilket dock kan förklaras dels av att projektet i realiteten endast varit igång ett fåtal år, dels av att man under denna period genomfört genomgripande förändringar i projektets inriktning och genomförande.

Den totala kostnaden för det ursprungliga projektförslaget har uppskattats till cirka 40 miljoner kronor över en femårsperiod av vilken Sida svarat för ca 5 miljoner kronor. Det svenska avtalet avslutades år 2008 och totalt utbetalt belopp var vid tiden för avtalets upphörande 4,5 miljoner kronor.

4.3.4 Energi

Tillgång till energi är grundläggande för ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning. För att bli miljömässigt uthållig måste utbyggnaden av energiproduktionen i fattiga länder i ökad utsträckning ske med förnyelsebara energikällor. Effektivisering av energikonsumtionen är också viktig, speciellt i medelinkomstländer.

Målsättningen för stödet till energisektorn är att bidra till utveckling och reformering av miljömässigt hållbara energisystem som möjliggör en förbättrad levnadsstandard för fattiga människor. Sida ger bidrag för teknisk assistans och kapacitetsuppbyggnad och stöder investeringar genom bidrag, lån och garantier.

De insatser som Sida stöder inom energisektorn är ofta infrastrukturtunga. 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. Insatsen består av utbildningsprogrammet ”*Electricity Distribution Management*” som ingår i Sidas Internationella Utbildningsprogram (ITP) avsett för deltagare från Sveriges samarbetsländer.

Box 4.6.: Electricity distribution management

Målsättning	Bedömning	Kostnad	Genomförande
Skapa förutsättningar för en eldistribution som bidrar till varaktig och hållbar social samt ekonomisk utveckling	Relevans: hög Kostnadseffektivitet: hög Måluppfyllelse: tillfredsställande	14,1 MSEK	2007-2009

Det långsiktiga *målet* med insatsen är att skapa förutsättningar för en eldistribution som bidrar till varaktig och hållbar social samt ekonomisk utveckling. De individuella resultatmålen är att deltagarna lär sig att identifiera energibehoven i sina hemländer; och att beakta lösningar för elbehov ur ett helhetsperspektiv; samt att de har verktyg för att initiera samarbeten med olika intressenter. Programmet har även till mål att främja bildandet av regionala nätverk mellan deltagarna. Under programmets gång utvecklar deltagarna projektförslag som de efter hemkomsten arbetar vidare med. Efter ett halvår genomförs ett regionalt uppföljningsseminarium i ett utvecklingsland för att se hur långt deltagarna kommit med sina förändringsprojekt.

Det utbildningsprogram som startade år 2007 gavs regionalt för Afrika och avslutades våren 2009 med att 32 deltagare slutförde programmet. Deltagarna har slutrapporterat sina förändringsarbeten och bland *resultaten* kan följande projekt nämnas; förbättrat underhåll av ett elsystem i Mozambique; snabbare anslutningsgrad av hushåll i Rwanda; utvecklade affärsplaner för mindre elnät i Tanzania samt en studie av anslutning av ett biokraftverk i Zambia.

En anledning till att utbildningen fungerat som planerat anses vara god och kompetent kursledning till följd av ett bra anbud, som i sin tur svarade mot ett tillfredsställande anbudsunderlag. Måluppfyllelsen för insatsen har bedömts som tillfredsställande eftersom

utbildningen anses kunna bidra till det långsiktiga målet. Kostnadseffektiviteten har bedömts som hög, eftersom det första programmet genomfördes utan att hela budgeten behövde användas.

5,1 miljoner kronor har betalats ut under det första av tre år. Sida står för alla kostnader medan deltagande organisationer betalar för sina resekostnader till Sverige.

Kostnaden för hela programmet för åren 2007-2009 uppgår till 14,1 miljoner kronor.

4.4 Klimatanpassning och utsläppsminskning

Klimatfrågan har blivit en viktig del av Sidas miljöarbete, framförallt sedan regeringen angett miljö och klimat som en tematisk prioritering. Under år 2008 uppgick Sidas totala miljöstödet till cirka 9,3 miljarder kronor (tabell 3:1), av vilket cirka 2,2 miljarder kronor har beräknats utgöra klimatrelaterat stöd (tabell 3:2).

Av de 25 insatser som är med i det selektiva urvalet har 80 procent (20) bedömts ha potential att bidra till klimatanpassning *eller* till minskade utsläpp. Av dessa finns ett antal insatser som anges ha relevans både för anpassning och för minskade utsläpp. Det är dock fler insatser som uppges ha potential att kunna bidra till *klimatanpassning* än till *utsläppsminskning*.

Ovan angivna resultat stämmer väl överens med Sidas klimatbistånd i stort där tyngdpunkten ligger på anpassningsåtgärder (tabell 3.2). Exempel på insatser som bedöms ha direkt koppling till klimatanpassning är stödet till Sillamäe, Ecosanres 2 samt stödet till GWPO.

I Sillamäe i Estland har Sidas stöd bidragit till att gamla depåer som innehåller radioaktivt avfall täckts över och att en skyddsvall för anslutande damm har förstärkts, vilket har minskat risken för att depåns innehåll exponeras för havsvattnet. Om dessa åtgärder inte hade vidtagits hade avfallsdepåerna utgjort en betydande riskfaktor vid eventuella havsnivåhöjningar till följd av möjliga klimatförändringar.

Inom Ecosanresprogrammet är klimatanpassningsåtgärder en integrerad del av programmet för att säkra ett fungerande jordbruk och tillgång till mat i samband med torka. Programmet bidrar till "produktiva sanitetsystem", det vill säga sanitära lösningar som kombineras med jordbruk och vattenresurshantering för att öka avkastningen - främst för småbönder - och öka deras förmåga att klara klimatförändringar.

Vad gäller stödet till GWPO så fokuserar programmet på integrerad vatten- och resurshantering (IWRM). En betydande del av GWPOs arbete 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.

Som exempel på en insats som har bidragit till minskade utsläpp kan nämnas Sidas stöd till Lviv stad i Ukraina. Där har man byggt två nya biologiska reningsverk, i vilka energieffektiv utrustning har installerats som bidrar till 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.

Stödet till Programme on Regional Air Pollution in Developing Countries (RAPIDC) är ett exempel på en insats som på sikt anses kunna bidra till utsläppsminskningar av växthusgaser.

Framför allt 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 IIED, WWF och 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 WWF har bland annat bidragit till; reviderad lagstiftning som främjar användningen av förnyelsebara energikällor (till exempel i Filippinerna) och därmed bidrar till minskade koldioxidutsläpp; 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, till exempel rapporten "A Low Carbon Economy for China" som använts som stöd inför UNFCCC förhandlingarna. Vidare har SEI i samarbete med G77-gruppen samt UN-DESA levererat positionspapper för utvecklingsländerna inför klimatkonventionens 15:e partsmöte i Köpenhamn år 2009.

4.5 Sammanfattning

Urvalet 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 ökat kunskap och kapaciteten att hantera olika miljöfrågor. Resultaten har emellertid oftast inte kunnat mätas eller redovisas i kvantitativa termer. Det finns några exempel på kvantifierbara och mycket konkreta resultat, bland annat etableringen av utvecklingscentra, upprättande av lagar och förordningar på miljöområdet samt utveckling av miljövänlig teknik.

Det är få av insatserna som har haft genomslag i samarbetsländernas politik för miljömässigt hållbar utveckling, eller som kan bedömas ha bidragit till fattigdomsreducering. Detta kan emellertid knappast förväntas eftersom samtliga insatser i urvalet antingen nyligen har avslutats eller fortfarande pågår. Att förankra miljöfrågor i olika fora är en process som tar tid även i utvecklade länder och det kan knappast förväntas att dessa frågor ska få snabbare genomslag i mindre utvecklade länder.

De insatser som bedömts ha hög måluppfyllelse och där utvecklingseffekter har kunnat noteras på kort eller medellång sikt, har ofta varit inriktade på konkreta behov och genomförts via det civila samhället på gräsrotsnivå, samt 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.

I avsnitt 7.1 beskrivs och analyseras mera utförligt de faktorer som bedöms ha betydelse för utvecklingsarbetets resultat.

Dialog och påverkansarbete

En av Sidas uppgifter är att internationellt och nationellt samverka med och ge stöd till relevanta aktörer i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

I det följande redovisas de resultat som uppnåtts på global nivå genom Sidas samverkan och påverkansarbete avseende organisationer verksamma inom delområdena miljö, vatten, energi samt jord- och skogsbruk, främst under tidsperioden 2007-2009*. Fokus ligger på i vilken utsträckning som Sida genom samverkan och påverkansarbete fått genomslag för viktiga miljö- och klimatrelaterade frågor; hur väl man lyckats få gehör för och driva igenom specifika sakfrågor. Uppnådda resultat i arbetet med att effektivisera organisering och styrning av påverkansarbetet berörs också, det vill säga vilka förutsättningar som funnits för att kunna påverka.

5.1 Metod

Resultatbedömningen av Sidas påverkansarbete baseras dels på en enkät som besvarats av Sidahandläggare, dels på uppgifter som lämnats av externa aktörer i samband med att dessa blivit intervjuade av en oberoende konsult.

En enkät skickades till personer inom Sida ansvariga för följande områden/organisationer: (i) arbetet med ekosystemtjänster, samt Sidas bidrag till förhandlingarna under konventionen för biologisk mångfald (CBD) och havsrättskonventionen, (ii) ekologiskt hållbar sanitet, (iii) anpassning till klimatförändringar och Sidas bidrag till förhandlingarna under klimatkonventionen (UNFCCC), (iv) internationell jordbruksforskning och Sidas samarbete med FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), (v) miljösamarbete med den europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD), (vi) samt samarbete avseende energifrågor med Världsbanken och EU. I enkäten ställdes frågor om hur påverkansarbetet har bedrivits, vilka resultat som uppnåtts, och om vilka faktorer som bidragit till resultaten.

Med ledning av denna enkät tog Sida fram en lista på 24 externa kontaktpersoner - mellan en och fyra personer för varje sakfråga - vilka blev kontaktade angående deras syn på Sidas påverkansarbete.

5.2 Inriktning och resultat

Av svaren på den interna enkäten framgår att påverkansarbetet har fungerat överlag bra även om de resultat som genererats oftast är på prestationsnivå.

Exempel på resultat är att man genom påverkansarbete har präglat innehållet i och inriktningen på olika skrivningar och arbetsplaner, samt bidragit till att rapporter publicerats. Det finns även exempel på att påverkansarbete lett till att frågor fått större legitimitet och i ökad utsträckning hanterats av stora internationella aktörer.

Det är bara inom energisektorn som resultat på effektnivå har kunnat rapporteras. Det gäller dels påverkansarbetet via EBRD, dels ifråga om de energifrågor Sida arbetar med via

* I det följande används termen påverkansarbete i stället för samverkan eftersom denna term används i regeringens anvisningar för Sidas redovisning om Biståndets resultat.

Världsbanken och EU. Arbetet genom dessa organisationer har bidragit till minskade utsläpp till atmosfären.

De externa kontaktpersonerna har genomgående en positiv syn på Sidas samverkans- och påverkansarbete och säger i stort sett enhälligt att de sett konkreta resultat av Sidas arbete med de olika frågorna.

Nedan redovisats några resultat av Sidas påverkansarbete inom miljösektorn under tidsperioden 2007-2009.

Ett exempel på vad som uppges vara ett framgångsrikt arbete gäller *hållbar ekologisk sanitet*; ett sätt att arbeta med sanitära lösningar som beaktar den tilltagande vattenbristen i många fattiga länder i förening med befolkningstillväxt och ökande fattigdom. De kontaktpersoner som berördes av detta delområde konstaterade att Sida har arbetat effektivt med flera olika finansiella instrument, inklusive bilaterala, regionala och globala insatser, forskningsbistånd, samt utbildning, så kallade ITP kurser. Genom att arbeta långsiktigt med ett strategiskt synsätt och kombinera finansiellt stöd med dialog, har Sida i skilda sammanhang kunnat förmedla ett enhetligt budskap vilket gett goda resultat.

Det bedöms därför att det idag finns en betydligt större förståelse för behovet av hållbar ekologisk sanitet än för tio år sedan. Flera biståndsgivare har anammat detta synsätt (ett färskt exempel är Tyskland), och ekologiska toaletter finns nu att köpa kommersiellt till exempel i Sydafrika och Burkina Faso, där det även finns goda insikter om fördelarna med urin som gödningsmedel i jordbruket. Arbetet hade kunnat fungera ännu bättre om det funnits mer efterfrågan på arbete med ekosanit i Sidas samarbetsländer.

Inom *vatten och sanitetsområdet* har Sida samarbetat med Världsbankens program för vatten och sanitet (WSP) sedan 1980-talet. Samarbetet har omfattat stöd till programmets centrala samordning och till projekt i svenska samarbetsländer samt aktiv medverkan i styrelsemöten. Ansvarig tjänsteman vid Världsbanken anför tre exempel på goda resultat av Sidas påverkansarbete: ökad uppmärksamhet på sanitetsfrågor i Afrika, genomförande av angelägna institutionella reformer vad gäller vatten och sanitet i städer i Indien, samt klimatanpassning av programmets verksamhet i Bolivia. WSP betonar idag klimatanpassning mer än tidigare och har skrivit in ekologisk sanitet i sina arbetsplaner och i sin globala strategi delvis som ett resultat av Sidas påverkansarbete.

Ett annat område som Sida i åtskilliga år bedömts ha drivit med viss framgång gäller *förnyelsebar energi och energieffektivisering*. Här uppges Sida genom aktivt agerande gentemot Världsbanken haft inflytande över skrivningar i bankens policy på energiområdet. Sida anses tillsammans med andra likasinnade biståndsgivare ha bidragit till att bankens stöd till förnyelsebar energi och energieffektivisering har ökat med 24 procent under år 2009 till totalt 40 procent av bankens utlåning inom energisektorn. Vad gäller EU har Sida medverkat aktivt i EU:s initiativ på energiområdet. Även här har Sida sökt inrikta verksamheten på förnyelsebar energi, vilket rönt uppskattning enligt expertis inom området.

Regeringskansliet säger sig uppskatta Sidas arbete med *havsrättskonventionen och relaterade frågor* där Sida anses ha bidragit till utformning av underlag till svenska ståndpunkter, och även underlag för EUs ställningstagande. Ett exempel där så skedde var vid möte med den informella konsultativa gruppen om oceaner och mänskliga rättigheter i juni 2009, där de svenska ståndpunkterna i stor utsträckning utformades med stöd av Sida, vilket fick genomslag i mötets slutrapport.

Ett annat exempel är hur Sida arbetat med påverkansarbete kopplat till *ekosystemtjänster och biologisk mångfald*; ett område som miljödepartementet prioriterat i samband med EU-ordförandeskapet hösten 2009. Sida bedöms av regeringskansliet ha bidragit till att svenska synpunkter om bland annat ekosystemtjänster, fattigdomsrelevans och lokalt deltagande fått genomslag i beslut under konventionen om biologisk mångfald. Andra exempel är att Sida genom sin externa expertfunktion SwedBio vid Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), enligt regeringskansliet, bidragit till att koppla finansiella beslut under konventionen om biologisk mångfald (CBD) till Parisdeklarationen. I samband med ett möte med EUs miljöministrar i september 2009 uppges Sida ha bidragit med kvalitativa förberedelser, bra underlagsmaterial, relevanta presentationer och värdefullt deltagande.

Sida har vidare, bland annat genom SwedBio, mycket aktivt medverkat till att skapa internationell uppslutning kring uppföljning av arbetet med *ekosystemtjänster* i enlighet med rekommendationer från Millennium Ecosystem Assessment, (MA) som slutfördes år 2005. Sida samarbetar bland annat med World Resources Institute (WRI) och FNs miljöprogram (UNEP) kring uppföljning av ekosystemtjänsternas tillstånd, vilket anses väsentligen ha bidragit till att förstärka uppföljningsprocessen samt att förbättra kunskaperna om ekosystemtjänster. Ett led i denna uppföljning är deltagande i förhandlingar kring bildande av en internationell forskningspanel för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES), en dialog där Sida varit mycket aktiv och bland annat tryckt på vikten av kapacitetsuppbyggnad i utvecklingsländerna.

På *klimatområdet* uppges Sida ha lämnat värdefulla bidrag till Sveriges förhandlingsarbete genom att delta i möten och arbeta med underlags- och förhandlingstexter. Sida har framförallt tillfört kunskaper om utvecklingsfrågor, som övriga deltagare i svenska förhandlingsdelegationen har saknat och som UD inte har haft resurser att bistå med. Särskilt värdefull har varit den expertis på skogsområdet som man kunnat bidra med från Sida, respektive från Sidas externa expertfunktion SwedBio vid SLU, vid förhandlingar inom ramen för "Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation" (REDD), eftersom sådan kompetens saknas inom UD. Kapacitetsuppbyggnad är ett annat område där Sida anses ha bidragit på ett värdefullt sätt till förhandlingsarbetet.

Några andra delområden där Sida sägs ha kompletterat regeringskansliet gäller samarbetet med EBRD om *miljörelaterade investeringar i östra Europa*, och samarbetet med UNDP om *klimatanpassning* av dess arbete med integrerad vattenhantering. Även Sidas roll i samarbetet med FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAO har rönt uppskattning. I dessa tre fall kunde Sida kombinera finansiella bidrag med konsekvent betoning av vissa specifika problemområden eller synsätt; ett arbetssätt som bedöms vara effektivt.

Även om omdömena om Sidas påverkansarbete genomgående har varit positiva finns det även viss kritik. Bland kritiska synpunkter kan nämnas följande:

- Viss oro har uttryckts över att Sidas förmåga att delta aktivt i dialog kring tematiska frågor med samsamarbetsorganisationer synes ha försvagats under dess omorganisation år 2008.
- En annan synpunkt är att Sidas ståndpunkt i vissa fall framstår som mer flexibel än vad den verkligen är. Man går in i en dialog med låg profil och en uttalad öppenhet för andras synpunkter, men det visar sig så småningom att utrymmet för att ändra Sidas uppfattning är begränsat.

Det är dock oklart om ovanstående kommentarer avser främst Sidas påverkansarbete, eller om det snarare syftar på de program/insatser till vilka Sida ger finansiellt stöd.

5.3 Förutsättningar för effektivt påverkansarbete

I de enkäter som handläggarna fyllt i anges förutsättningarna för påverkansarbete ha varit goda i åtta fall av 10. De fall där förutsättningarna uppges ha varit dåliga gäller möjligheten att påverka klimatförhandlingarna samt att sprida kunskap om samt implementera hållbara sanitetslösningar via GWP.

Vad beträffar påverkansarbetet kopplat till ekosanitet förklaras förutsättningarna ha varit dåliga eftersom området är en så kallad ”motvindsfråga”, det vill säga det finns ingen tydlig efterfrågan från aktörer/myndigheter/människor lokalt, och därmed ofta inte heller från Sidas samarbetspartners. Dock anser både Sidas handläggare och externt kontaktade personer att påverkansarbetet inom hållbar ekologisk sanitet trots detta varit framgångsrikt.

När det gäller förutsättningarna för att påverka klimatförhandlingarna har Sveriges EU-ordförandeskap inneburit att Sverige inför och under EU-ordförandeskapet inte har kunnat driva en egen nationell position. Möjligheten för Sida att föra in ett utvecklingsperspektiv - som exempelvis beaktar erfarenheter från fältet och vikten av biståndseffektivitet – har därför varit begränsad under år 2009.

En annan anledning uppges vara att klimatförhandlingarna i stor utsträckning fokuserar på global miljönytta, det vill säga utsläppsminskningar, och att utvecklingsdimensionen som har tydligare kopplingar till anpassningsfrågan och kapacitetsuppbyggnad därmed riskerar att tonas ner, särskilt som endast ett fåtal i den svenska delegationen har kunskap om och erfarenhet av utvecklingssamarbete.

Generellt kan konstateras att Sida i de flesta fall kombinerar påverkansarbete med olika kanaler för finansiellt stöd*. Kombinationen av en tydlig linje i dialogen med att tillhandahålla finansiella resurser ger goda förutsättningar för genomslag.

Sammanfattningsvis förefaller förutsättningarna för goda resultat av påverkansarbetet ha varit mest gynnsamma när Sida har tagit tydlig ställning till specifika frågeställningar, och när detta har kunnat förenas med ett finansiellt stöd till berörda multilaterala samarbetsorganisationer eller med nära samverkan med regeringskansliet. Allmänt har Sida i internationella sammanhang en profil som betonar fattigdomsinriktning, rättviseperspektiv, folkligt deltagande och jämställdhet. När denna profil förenas med ett strategiskt ställningstagande i specifika miljörelaterade frågor kan resultatet bli positivt. Som ovan anförts har dessa förutsättningar varit för handen bland annat vad gäller ekologisk sanitet, förnyelsebar energi och energieffektivisering, uppföljningen av MA och inrättande av IPBES, samarbetet med WSP och med EBRD. Den viktigaste orsaken till framgång förefaller ha varit ett strategiskt och långsiktigt synsätt hos Sida.

*De tre konventionsprocesserna (klimat, biologisk mångfald och havsrättskonventionen) är de enda exempel på påverkansarbete (som ingått i denna genomgång) där Sida inte samtidigt bidragit med finansiering.

Utvärderingar inom miljö och klimat

Aktuella utvärderingar inom området miljö och klimat samlades in från Sidas Sekretariat för utvärdering, Sidas interna nätverk, samt från DAC:s databas. En del utvärderingar sållades bort eftersom de var halvårsrapporter eller tematiska genomgångar genomförda endast några år efter insatsernas påbörjande och därför inte bedömdes kunna ge en rättvis bild av väsentliga resultat. Det slutliga urvalet omfattar 18 utvärderingsrapporter inom området miljö och klimat. Tre tematiska utvärderingar, som genomfördes under hösten 2009, redovisas separat eftersom dessa inte hann färdigställas i tid för resultatsammanställningen av de 18 utvärderingarna. De tematiska utvärderingarna belyser Sida miljösamarbete med Vietnam, generella erfarenheter från stöd till miljöförvaltningar samt gränsöverskridande vattenresurshantering.

En sammanställning av resultaten från de 18 utvärderingar som ingår i urvalet har gjorts av en oberoende konsult. Framställningen i det följande bygger på denna sammanställning.

6.1 Redovisning av ett urval utvärderingar

Det har inte varit möjligt att kontrollera eller validera innehållet i utvärderingsrapporterna mot annat material från Sida såsom strategier och positionspapper. Rapporternas innehåll varierar kraftigt. Det går till exempel inte alltid att säga något om omfattningen av stödet genom Sida. I flertalet fall ger rapporterna inte heller information om tidigare stöd genom Sida eller om stöd från andra finansieringskällor.

Till skillnad från det slumpmässiga urvalet av insatser, som valts ut inom delområdena miljöförvaltning, vatten, energi, samt jord- och skogsbruk, täcker utvärderingarna ett bredare tematiskt spektrum och är uppdelade på fler områden enligt tabell 6.1.

Tabell 6.1: Antal insatser/utvärderingar i urvalet inom olika miljöområden

Område inom sektorn miljö och klimat	Antal
Miljöförvaltning	2
Urbanutveckling	2
Luftföroreningar, energi	2
Miljöteknik, forskning	2
Jord- och skogsbruk	4
Vatten och sanitet	4
Diverse	2
Summa utvärderingar	18

För att inte tynga framställningen med långa engelska namn har varje utvärdering försetts med ett kortnamn på svenska, till exempel ”miljöförvaltning västra Balkan”. Fördelningen på delområden är inte entydig; till exempel är insatsen ”ekologisk sanitet Kampala” inkluderad under delområdet ”vatten och sanitet” i tabell 6:1, men skulle lika gärna kunna ligga under delområdet ”urban utveckling”.

Urvalet av insatser kan delas upp på olika typer av kanal/mottagare enligt tabell 6.2.

Tabell 6.2: Typ av kanal/mottagare

Typ av kanal/mottagare	Antal
Bilateral/offentlig myndighet	4
Regional/offentlig(a) myndighet(er)	7
Global/Internationell organisation	5
Enskild organisation	2
Summa	18

Även här är indelningen inte helt entydig. I vissa fall är det godtyckligt om man klassificerar mottagaren en insats som regional eller som en internationell organisation. Stödet till ”CATIE” är ett exempel på en insats som kan klassificeras både som stöd till en regional och som stöd till en internationell organisation. Rubriken enskilda organisationer innehåller stöd till en svensk enskild organisation (SNF) med ramavtal med Sida och en internationell (nederländsk) organisation.

Kvaliteten i materialet varierar kraftigt. Några utvärderingar är skriva av grupper av experter, i en del fall någon tid efter det att insatserna har avslutats. Dessa utvärderingar ger självfallet en helt annan överblick av resultaten, på kort och lång sikt, än rapporter skrivna av en ensam konsult medan insatsen pågick, ofta för att ge underlag för en bedömning av Sida om stöd till nästa fas, och ofta under tidspress.

En *sammanfattande bedömning* av de utvärderade insatsernas samlade resultat har gjorts. Resultatredovisningen i utvärderingarna har vägts samman enligt Sidas utvärderingskriterier i de fall där det finns en redogörelse för dessa i rapporterna (vilket långt ifrån alltid är fallet). Flertalet bedömningar (13) hamnar i mitten på en tregradig skala och redovisar tillfredsställande resultat, tre utvärderingar bedöms ha utmärkta resultat, och två utvärderingar dåliga resultat.

Underlaget är alltför begränsat för att medge mer ingående kvantitativa analyser. Det är dock möjligt att dra vissa slutsatser. I det följande redovisas dels de tre utvärderingar som bedömts visa på bäst resultat, dels de två utvärderingar som uppvisar sämst resultat.

Exempel på utvärderade insatser med långsiktiga effekter

Följande insatser är exempel på utvärderade insatser med goda resultat.

- Vattenkraftverket Uri i Indien
- Kemikaliekontroll Baltikum
- CATIE

”Vattenkraftverket Uri i Indien” är egentligen en satsning på infrastruktur, men dess miljöeffekter är avsevärda. Utvärderingen är synnerligen insiktsfull och gedigen. Den utfördes år 2008 av en grupp av fyra konsulter. Kraftverket byggdes under tidsperioden

1989–1997 och generade elektricitet från februari år 1997. Utvärderingen ger därför ett gott perspektiv på insatsens långsiktiga resultat. 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 (av okända skäl) i den bakomliggande bergskedjan. År 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. Kostnadseffektiviteten bedöms som rimlig. Detta är en av de största svenska biståndsinsatserna någonsin. Det svenska bidraget till kostnaden var totalt 3,3 miljarder kronor i 1989 års penningvärde, och utgjorde ca 65 procent av den ursprungliga projektkostnaden.

Det finansiella stödet till insatsen ”kemikaliekontroll Baltikum” är i jämförelse närmast obetydligt då Sidas bidrag till kostnaden var 4 miljoner kronor. Det var en smalt inriktad insats med tydlig målsättning, nämligen 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 målsättningar 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 kunnat stärkas.

Den tredje framgångsrika insatsen i urvalet är ”CATIE”, ett regionalt institut för forskning och högre utbildning inom miljö och lantbruk i Latinamerika. Sidas stöd till CATIE påbörjades i slutet av 1980-talet, men precisa uppgifter om detta saknas i utvärderingen som har gjorts gemensamt för alla externa finansörer. Sidas bidrag 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, dess budgetstöd från externa finansörer minskar medan bundet projektstöd ökar. Detta problem delar dock CATIE idag med forskningsinstitut världen över.

Exempel på utvärderade insatser med bristande resultat

Följande insatser är exempel på utvärderade insatser med otillfredsställande resultat.

- Avfallshantering Tegucigalpa
- Ekologisk sanitet Kampala

Insatsen ”avfallshantering 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 eftersom ett sådant ägde rum i samband med kommunalval strax efter insatsens avslutande, blev de bestående resultaten begränsade.

Vad gäller ”ekologisk sanitet Kampala” har två av tre målsättningar uppnåtts delvis, den tredje inte alls. Avsikten var att sprida ekologiskt hållbara toaletter till 1 000 hushåll, men man har 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 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 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 försvåras.

6.2 Övriga utvärderingar

I detta avsnitt redovisas tre tematiska utvärderingar som inte var avslutade i samband med sammanställningen av de 18 utvalda utvärderingarna men som ändå är av intresse att redovisa.

Miljöstöd till Vietnam

I knappast något land har Sidas stöd på miljöområdet varit så långvarigt och omfattande som i Vietnam. Utvärderingen täcker perioden 1975–2008 och ger därför ett unikt historiskt perspektiv, även om flertalet insatser genomfördes under åren 1995-2008. Utvärderingen avser miljörelaterat samarbetet inom 11 enskilda insatser och omfattar en tidsperiod då Vietnams ekonomiska utveckling tog fart med ökad miljöbelastning som följd. Kapacitetsuppbyggnad i skilda former, inklusive utbildning och stöd till utveckling av regelverk och lagar, har varit en röd tråd i miljöarbetet med Vietnam alltsedan Bai Bang projektet påbörjades i början av 1970-talet. Det har inkluderat såväl samverkan kring att stärka miljöförvaltningen på olika nivåer som stöd för att inkludera miljöaspekter i olika program, till exempel i landbygdsutvecklingsprojekt. Särskild uppmärksamhet har ägnats etniska minoriteters rättigheter till mark, markanvändning och jordlagstiftning.

Sidas miljörelaterade stöd till Vietnam har bidragit till flera viktiga resultat, bland annat införandet av landets första moderna miljölagstiftning år 1994 (uppdaterad år 2005) samt etableringen vid samma tidpunkt av ett miljöministerium med tillhörande miljömyndighet. Samarbetet med Sida har varit uppskattat av Vietnam. Dock pekar utvärderingen på att miljöfrågorna i landet ofta har haft låg prioritet överlag, vilket är en bestående utmaning för den nybildade miljömyndigheten. Det har vidare varit svårt att bedöma resultaten från flera program på grund av frånvaro av basdata, och av att ett system för resultatuppföljning utvecklades sent i programcykeln.

Stöd till kapacitetsutveckling inom miljöområdet

Sida har gett Handelshögskolan i Göteborg i uppdrag att sammanställa resultat och lärdomar samt ge rekommendationer om utvecklingssamarbetet kring kapacitetsutveckling inom

miljöförvaltningar. Studien baseras på tio insatser som Sida stött i följande länder; Kina, Kenya, Laos, Serbien, Tanzania, Vietnam och Västra Balkan (Albanien, Makedonien och Serbien,). I det följande lämnas en kort sammanfattning av resultatet av detta uppdrag.

Genom att arbeta direkt med centrala miljömyndigheter har Sverige bidragit till betydande resultat när det gäller att förbättra juridiska ramverk, utforma tydligare mandat för hantering av miljöfrågor, samt personalutveckling. Det är dock ofta mycket svårt för miljömyndigheter att få genomslag av lagar och regleringar inom övriga sektorer. För att stärka miljömyndigheternas potential i Sveriges samarbetsländer finns ett tydligt behov av att fokusera på miljöutmaningarna i de ministerier som inte traditionellt arbetar med miljöfrågor. Att arbeta med aktörer utanför miljösektorn kan också vara nödvändigt för att dels öka det politiska stödet, dels sträva mot en tvärsektoriell hantering av miljöfrågorna. Det är i detta sammanhang viktigt att känna till och basera samarbetet på samarbetslandets övergripande system.

Potentialen att arbeta med strategisk dialog om miljörelaterade frågor på hög nivå – och kopplingen till olika centrala utvecklingsfrågor och sektorer - är stor; likväl som det finns möjligheter att påverka inriktningen av hur olika miljöfrågor ska hanteras genom att samarbeta med givargrupper i Sidas samarbetsländer.

Rapporten pekar på att kapacitetsutveckling inom miljömyndigheter inte automatiskt innebär en förbättra hantering av miljöfrågor. Det behöver kompletteras med stöd till implementering och till integrering i andra sektorer.

Rapporten rekommenderar att Sida fortsätter sin strävan att integrera miljö och klimatfrågor i samtliga sektorer och program.

Stöd till gränsöverskridande vattenresurshantering

Ett flertal av de vattenresurser som finns i utvecklingsländerna delas av två eller flera stater, vilket innebär att ett hållbart utnyttjande av dessa resurser förutsätter gränsöverskridande samarbete. Under perioden 1998-2009 uppgick Sidas stöd till samarbete kring gränsöverskridande vattenresurser till ungefär 950 miljoner kronor (utan hänsyn till inflation), vilket motsvarar knappt hälften av Sidas stöd till vattenresurshantering under tidsperioden.

Under år 2009 genomförde Sida en studie av stödet till gränsöverskridande vattenresurshantering med särskilt fokus på samarbetet kring Okavangofloden, Viktoria sjön, och Mekongs flodkommission under perioden 1998-2009. I studien ingick även en enkätundersökning till ett urval av 191 tjänstemän (48 procent svarsfrekvens) i ett större antal utvecklingsländer och regioner. 75 procent av de tillfrågade angav att de ansåg att arbete med gränsöverskridande vattenresurser lett till förbättrade ekosystemtjänster och 65 procent att arbetet lett till förbättrad naturresurshantering. Motsvarande siffror avseende effekter på klimatanpassning och matsäkerhet är 60 respektive 55 procent. Effekter i termer av minskad konfliktrisk mellan aktörer med intresse i vattenresurserna framhålls också som särskilt viktiga.

Sidas arbete i de tre studerade flodområdena har fokuserat på att stötta uppbyggnaden av institutioner och regelverk för att främja ökat samarbete mellan lokala, nationella och regionala aktörer. Studien visar att Sidas arbete har gjort skillnad. Exempel på tydliga resultat av arbetet är ökad kapacitet och kompetens hos regionala organisationer, samt ökat förtroende och informationsutbyte mellan inblandade aktörer. Resultat av Sidas arbete

inkluderar också ökad samordning mellan givare och en harmonisering mellan olika regionala insatser. De gränsöverskridande insatserna som Sida gett stöd till har i flera fall haft en katalytisk funktion och främjat ett bredare regionalt samarbete.

Studien visar att det är svårt att hänföra några direkta resultat i termer av minskad fattigdom till Sidas arbete med gränsöverskridande vattenresurshantering. Utformningen av Sidas stöd har främst varit att möjliggöra för aktörer att förbättra sin situation genom stöd till uppbyggnad av institutioner och regelverk. Effekten på fattigdomsminskning är, som bäst, indirekt och långsiktig.

Sida fortsätter under år 2010 arbetet med att lära av sitt eget och andras arbete med gränsöverskridande vattenresurshantering. Bland de lärdomar som framkommit av arbetet under år 2009 finns vikten av långsiktighet i samarbetet, av ökad koordinering mellan Sidas nationella och regionala arbete, samt av mål- och resultatstyrning i genomförandet för att följa upp resultat och säkerställa att erfarenheter tas tillvara.

Faktorer som påverkat insatsernas resultat

Detta avsnitt beskriver och analyserar sammanfattningsvis ett antal faktorer som visat sig ha betydelse för biståndets måluppfyllelse och resultat. Avsnittet bygger på redovisningen av dels det slumpmässiga urvalet i avsnitt tre, dels utvärderingarna i avsnitt fem.

Flertalet utvärderingar liksom insatserna i urvalet redovisar inte kvantifierade resultat utan diskuterar dessa i mer allmänna termer. Det beror på att insatser ofta syftar till att stärka processer genom kapacitetsuppbyggnad, vilket inte alltid är lätt att redovisa i siffror. Flera av insatserna stöds vidare av flera externa finansiärer varav Sida blott är en, ibland kanske en av de mindre. Det blir då omöjligt att särredovisa de resultat som stödet genom just Sida har åstadkommit. Man får därför nöja sig med allmänna slutsatser om den mottagande organisationens relevans och förmåga. Samtidigt kan utvecklingseffekterna av flertalet insatser endast bedömas en tid efter det att insatserna har avslutats. Merparten av utvärderingarna liksom resultatbedömningarna i urvalet har gjorts för tidigt få att ge rättvisa åt sådana utvecklingseffekter. Slutligen bör understrykas att mycket av vad som anförs i det följande inte gäller specifikt för insatser på miljöområdet utan även för utvecklingssamarbetet i stort.

7.1 Noggrann aktörsanalys och gott förarbete

Noggrann aktörsanalys och ett gott förarbete kan vara helt avgörande för om en insats leder till avsedda resultat. I de fall där insatser varit mindre framgångsrika skulle relevansen ha kunnat förbättras av en mer ingående aktörsanalys i planeringsfasen. Flera utvärderingsrapporter anmärker att Sida i denna fas inte har lyckats tillräckligt väl undersöka och förstå samarbetsorganisationernas kapacitet, sätt att fungera och inställning till insatsens syfte, vilket fått konsekvenser för resultaten. I den albanska komponenten av insatsen ”miljöförvaltning i västra Balkan” har samarbetsorganisationens ägarskap av insatsen varit svag, bland annat därför att såväl kapacitet som politisk uppbackning varit otillräcklig, något som en bättre insatsplanering hade kunnat identifiera. Ett ännu tydligare exempel är insatsen ”avfallshantering Tegucigalpa”, där man vid insatsplaneringen borde ha känt till att efter ett politiskt maktskifte byts i princip hela personalen ut vid samarbetsorganisationen. Slutligen vad gäller insatsen ”ekologisk sanitet Kampala” slår utvärderarna fast att samarbetsorganisationen inte var redo för en insats av detta slag; man hade varken tillräckligt med personal eller god förståelse för insatsens målsättningar,

Ett gediget förarbete tar tid, men lönar sig ofta i längden då det ökar förutsättningarna för att skapa realistiska målsättningar, vilket i sin tur underlättar hållbara resultat. Det är viktigt att samtliga parter är överens om tolkning av målen och de förväntade resultaten av en insats, framförallt om det rör insatser där många aktörer ingår, och än mer om det berör parter i flera länder. Oenighet mellan parter, olika uppfattning om mål, delmål och metoder för en insats genomförande bidrar till ökad risk för att inte uppnå uppsatta mål.

När det gäller samarbete som berör kapacitetsutveckling och utarbetande av strategier är det bra om de medverkande parterna är medvetna om att förändringsprocesser tar tid och att tidsplaner anpassas därefter. Alltför stor tilltro till människans förmåga att ändra attityder och vanor kan vara en riskfaktor och leda till grovt underskattade tidsplaner samt missbedömning av vad som bör prioriteras. Lärdomen för Sida är att ägna mer tid åt en analys av

samarbetsorganisationens förväntningar och förutsättningar i samband med planeringen av en insats.

7.2 Ägarskap

Ett efterfrågestyrt samarbete ger goda förutsättningar för ägarskap, vilket ökar långsiktig hållbarhet. Utveckling av lagar och förordningar på miljöområdet kan bidra till att frågorna får ökad legitimitet och stärka ägarskapet hos berörda myndigheter. Som exempel kan nämnas miljöstödet till Vietnam (SEMLA) med fokus på att bygga upp Vietnams miljöministerium MoNRE och dess juridiska kompetens. Om efterfrågan av en specifik miljöfråga är låg, kan dialog i kombination med kapacitetsutveckling bidra till att stärka efterfrågan. Kapacitetsutveckling blir särskilt givande för målgruppen om den kombineras med "on-the-job-training", exempelvis framtagande av tekniska planer, strategier eller med infrastruktursatsningar, eftersom det i sin tur underlättar genomförande, stärker förståelsen för insatsen och därmed dess hållbarhet. Ägarskap kan stärkas ytterligare om involverade aktörer har tydliga roller.

Om en insats rör samarbete på lokal nivå har ägarskap inom det civila samhället och bland förmånstagarna av stödet visat sig vara av grundläggande betydelse för ett framgångsrikt genomförande, vilket till exempel var fallet ifråga om stödet till Tarun Barat Sangh samt till CSE i Indien.

7.3 Reell prioritering av miljömässigt hållbar utveckling

Erfarenheterna från bland annat miljösamarbetet med Vietnam pekar på risken att miljömässigt hållbar utveckling inte prioriteras i samarbetslandets planer och strategier. Miljö finns visserligen med som en tvärfråga i Vietnams utvecklingsplan men miljöfrågorna är ändå underordnade andra sektorer som anses viktigare, framför allt de som direkt främjar ekonomisk tillväxt. För Sida blir detta en extra utmaning som inte underlättar möjligheten att driva specifika miljöfrågor, eftersom externa finansörer enligt den så kallade Paris-deklarationen väntas ansluta sig till samarbetslandets prioriteringar. En slutsats för Sida är att ägna särskild uppmärksamhet åt att frågor om miljö och klimat integreras i samarbetsländernas fattigdomsstrategier.

7.4 Långsiktighet

Flera av insatserna i urvalet syftar till att stärka processer i olika former; det kan handla om kunskapsuppbyggnad eller att införa speciell metodik eller ansats. Det gäller ofta att förändra människors arbets- och synsätt i förhållande till miljön. Detta är tidskrävande, framför allt när insatsen syftar till att bygga upp förmågan hos institutioner. Ett exempel där man arbetat långsiktigt är "CATIE" som mottagit stöd från Sida i över två decennier. Andra exempel i urvalet är "miljöförvaltning Vietnam", där man byggt upp system för rationell markanvändning, och "förbättrad markanvändning östra Afrika", ett samarbete med det internationella forskningsinstitutet ICRAF. Den senare insatsen är ett exempel på att insatser kan pågå under längre tid i olika skepnader; en ny fas kanske enbart bygger vidare på vissa aspekter från tidigare faser men tar samtidigt upp nya. Ett regionalt samarbete kring markfrågor har till exempel pågått i östra Afrika sedan år 1982 i faser med varierande inriktning. Det började för att sprida erfarenheter från ett framgångsrikt bilateralt stöd för markvård i Kenya och betonar i den sista fasen, den som nu har utvärderats, markanvändning

i bred bemärkelse. En slutsats är att kapacitetsuppbyggande för att främja en miljömässigt hållbar utveckling är tidskrävande, och insikten därom är en förutsättning för positiva resultat.

7.5 God utväxling kring gemensamma frågeställningar

Många av dagens miljöproblem är gränsöverskridande, och en gemensam regional, ibland även global ansats, krävs för att åtgärda bakomliggande orsaker. Det kan gälla luftföroreningar eller skötsel av gränsöverskridande flodområden. Regionala insatser uppvisar ett något bättre resultat än genomsnittet för de utvalda insatser och utvärderingar som redovisats i denna resultatbilaga.

De regionala insatserna består både av insatser som förutsätter ett gränsöverskridande samarbete och av insatser som är en samlingsrubrik för ett flertal bilaterala insatser i olika länder. I det förra fallet kan man ofta tala om viktiga effektivitetsvinster vad gäller biståndets genomförande. Exempel på sådana insatser i urvalet är ”luftföroreningar i u-länder”, ”GWPO”, ”miljöteknologi Asien”, ”kemikaliekontroll Baltikum” samt ”CATIE”. Insatsen ”luftföroreningar i u-länder” bedöms som en mycket relevant insats som tagit fram underlag av hög vetenskaplig kvalitet för att underlätta förståelsen för frågeställningar kring luftföroreningar i Asien och Afrika. Ett problem har dock varit svårigheterna att utöva inflytande över politiska aspekter kring luftföroreningarnas grundorsaker; något som förefaller ha underskattats vid såväl insatsens planering som dess genomförande. Insatsen ”miljöteknologi Asien” har skapat ett nätverk av 18 forskningsinstitut i åtta länder, som bedrivit forskning av genomgående hög kvalitet. Även ”CATIE”, som diskuterats ovan, illustrerar mervärdet av en regional ansats.

7.6 Intressegemenskap kring specifika frågor

Ett gemensamt drag hos de regionala insatserna är den intressegemenskap som kan skapas kring specifika och avgränsade miljöfrågor som kräver en teknisk ansats för att komma närmare en lösning. Det tycks också lättare att samlas kring smalare frågor, och därmed ofta tydligare målsättningar än kring insatser med bredare ansats. Insatsen ”kemikaliekontroll Baltikum” är ett exempel med tydlig och smal målsättning. Samtidigt är flera av dagens stora miljöfrågor flerdimensionella och komplexa, varför det är än viktigare att samverkande parter är väl insatta i bakomliggande orsaker och samförstådda i en tydlig målsättning. En slutsats är att många miljöfrågor inte bara är av gränsöverskridande karaktär utan också beror på komplexa grundorsaker. Detta talar för ökat tvärsektorielt arbete samt uppmärksamhet på till exempel forskningsbiståndets betydelse inom området.

7.7 Behov av tydlig exitstrategi

Som anförts ovan är långsiktighet ofta en förutsättning för framgångsrikt arbete med kapacitetsuppbyggnad. Långsiktighet i biståndet kan, men behöver inte, innebära stöd för överskådlig framtid. Stödet till CATIE har pågått i över två decennier – hur länge är rimligt? Forskningsinstitut i samarbetsländer kan precis som motsvarande institutioner i Sverige ha stora svårigheter att någonsin kunna bli självfinansierade. Det krävs en förmåga hos Sida att vid återkommande tillfällen ta ställning till fortsatt stöd i lägen, där underlaget kan vara långt ifrån entydigt. Ofta behövs en tydlig exitstrategi för att skapa ett slags samförstånd mellan Sida och samarbetsorganisationen om stödets avslutande. Utgångspunkten bör vara ett synsätt

utvecklat av Sida som förenar å ena sidan vikten av långsiktighet och å andra sidan en syn på samarbetsorganisationen, dess förmåga, roll och framtid.

Ett exempel på en insats där utvärderingen påtalar en brist i detta avseende gäller ”miljöstöd till civila samhällen” genom SNF. Det påpekas att små enskilda organisationer i utvecklingsländer är synnerligen biståndsberoende och att en extern finansiär, i detta fall SNF, har ett ansvar att ägna uppmärksamhet åt hur stödet kan avslutas. I övrigt diskuteras exitstrategier sparsamt av utvärderingarna i urvalet. Flera av dem rekommenderar fortsatt stöd. Frågan om exitstrategier är svår och kräver ökad uppmärksamhet.

7.8 Begränsad finansiell hållbarhet

Biståndsberoendet är genomgående stort, och möjligheterna att finna alternativa finansieringsformer är ofta små. Ett exempel är Centre for Information on Low External Input and Sustainable Agriculture (ILEIA), en nederländsk enskild organisation med globalt nätverk som med framgång medverkar till att information om praktiska erfarenheter av hållbart jordbruk i Syd, görs tillgänglig globalt till alla som arbetar direkt med att stödja småbönder. Verksamheten är en informations- och utbildningsverksamhet. Eftersom den riktar sig till de som direkt försöker förbättra villkoren för småbönder finns inga förutsättningar för kommersiell finansiering. Insatsen ”luftföroreningar i u-länder” har hög relevans men låg finansiell hållbarhet. De medverkande länderna har knappast alls bidragit till finansieringen av kostnaderna. Flertalet insatser i urvalet synes ha detta problem. För fattiga länder har miljöproblemen tidigare framstått som en lyxfråga, något den rika världen kunde ägna sig åt. Denna inställning ändras nu allteftersom frågor kring minskad vattentillgång, försämrad luft, utarmade skogar, överfiskning och ökad temperatur tränger sig på och skapar akuta problem för växande befolkningsgrupper. Men dessa länder saknar egna resurser, oftast såväl mänskliga som finansiella, att ägna uppmärksamhet åt miljöförstörelsen bakomliggande orsaker. Kapacitetsuppbyggnad på detta område i form av utbildning, utredning och forskning är därför även i fortsättningen av mycket stor vikt när det gäller utvecklingssamarbete på miljöområdet.

7.9 Stärkta internationella organisationer

Urvalet innehåller flera internationella organisationer som mottagare av Sidas miljöstöd: Global Water Partnership, UN Water, CapNet, även CATIE. I samtliga dessa fall är utvärderingarna i huvudsak positiva och bedömer organisationerna som värdefulla. Global Water Partnership har vuxit kraftigt sedan organisationen senast utvärderades. UN Water bedöms spela en viktig roll för FN-systemets samordning inom vattensektorn. CapNet ger ett värdefullt bidrag till kapacitetsuppbyggnad inom sektorn och CATIE har framhållits ovan som en framgångsrik insats.

Sidas stöd har bidragit till att stärka dessa organisationer. Mycket mer kan dock knappast sägas om resultaten av insatserna, eftersom Sida endast är en av flera externa finansiärer och effekterna av dess stöd inte går att särskilja. Samtidigt är alla organisationerna starkt biståndsberoende med osäkra möjligheter att finna alternativ finansiering.

Som ovan anförts är flera av dagens stora miljöfrågor globala eller regionala och blir alltmer internationella, samtidigt som de påverkar enskilda människors beteenden och levnadsmönster på lokal nivå. Klimatfrågan är kanske det mest aktuella men långt ifrån enda

exemplet. Framförallt är biologisk mångfald en global gemensam nyttinghet (global public good) som kräver ett gemensamt förvaltningsansvar.

På grund av ”globaliseringen av miljöfrågorna” finns en ökad efterfrågan på spelregler från en legitim och normativ instans som reglerar och informerar om konsekvenserna av avvikelser från gällande normer. Sådana spelregler kan endast uppställas av multilaterala organisationer med stöd av regeringar. Stöd till dessa organisationer på miljöområdet kan därför framöver bli än mer angeläget för Sida.

7.10 Politikens betydelse

Behovet av internationella normativa spelregler aktualiserar även vikten av politik på miljöområdet i samarbetsländerna. Debatten kring klimatfrågan illustrerar att det är en sak att skapa kunskap om grundorsakerna till miljöförändringar. Det är en helt annan sak att skapa enighet kring dem och införa en politik med effektiva åtgärder. Två av insatserna i urvalet, ”luftföroreningar i u-länder” och ”miljöteknologi Asien” syftar till att skapa underlag för förändringar i politiken på berörda områden. Insatserna har dock inte uppnått sina målsättningar i detta avseende, sannolikt därför att svårigheterna att överbrygga klyftan mellan forskning och politik har underskattats. Det långvariga miljösamarbetet med Vietnam till trots prioriterar landet inte miljön i sin fattigdomsstrategi och miljöministeriet tilldelas en mycket blygsam andel av statsbudgeten, vilket kan tolkas som ett tydligt politiskt ställningstagande.

En erfarenhet av miljösamarbetet med Vietnam är att Sida hade vunnit på att ha ytterligare kapacitet för dialog om miljöfrågor vid ambassaden i Hanoi under perioden 1999-2003, då samarbetet omfattade sju enskilda insatser samtidigt som kraven ökade på givarsamordning. En lärdom för Sida är att säkerställandet av egen dialogkapacitet om miljö- och klimatfrågor kan vara minst lika viktigt som finansiellt stöd. Genom dialog kan Sida verka strategiskt för integrering av miljöfrågorna i andra sektorer och skapa ökad uppmärksamhet åt miljöfrågorna även i länder (och sektorer) där Sverige inte direkt ger stöd till miljösektorn.

Slutsatser, lärdomar och åtgärder inom miljö och klimat

8.1 Inledning

Sida strävar efter att skapa förutsättningar för människor som lever i fattigdom att förbättra sina levnadsvillkor på ett miljömässigt hållbart sätt. Sidas arbete med miljöfrågor har lett till effekter på både kort och lång sikt, och har bidragit till att skapa bättre förutsättningar för långsiktigt hållbar fattigdomsminskning och tillväxtmöjligheter i Sidas samarbetsländer. Arbetet har påverkats av de lärdomar som successivt vunnits, vilka lett till att åtgärder vidtagits för att uppnå *än* bättre resultat. Framsteg har gjorts men mycket återstår att göra. Framförallt är det en utmaning att identifiera och förmedla de komplexa sambanden mellan miljö, fattigdomsminskning och tillväxt och utifrån insikterna om dessa samband arbeta vidare för att integrera klimat- och andra miljöfrågor i alla sektorer, även i de sektorer som inte traditionellt agerar utifrån ett miljöperspektiv.

8.2 Resultatredovisning

Miljöfrågorna har fått en något större roll i svenskt utvecklingssamarbete under perioden 2007-2009, om man ser till utbetalningstrenden under perioden. Andelen utbetalningar till miljörelaterade insatser har ökat med två procent per år under de tre senaste åren. I ett längre tidsperspektiv är ökningen betydligt större, från 43 procent 2001 till 61 procent 2009. Internationella jämförelser visar dessutom att Sida ligger i framkant då det gäller att integrera miljö i biståndets alla sektorer, även sådana som traditionellt sett inte klassificerats som miljörelaterade. Bilden är dock långt ifrån entydig. Miljö som tvärfråga har till exempel inte samma genomslag som övriga tematiska prioriteringar - jämställdhet samt demokrati och mänskliga rättigheter - och trenden för *nya* insatser som har beslutats under år 2009, där hänsyn tagits till miljö och hållbar utveckling som delsyfte, är tydligt nedåtgående samtidigt som nya insatser med miljö som huvudsyfte har ökat något.

När det gäller arbetet med miljöfrågor i Sidas samarbetsländer har framför allt klimatfrågorna fått särskild uppmärksamhet. 80 procent av de slumpmässigt utvalda insatserna har till exempel beaktat klimatfrågorna och dessa insatser har av ansvariga handläggare bedömts bidra till antingen klimatanpassning eller utsläppsminskning, direkt eller indirekt.

De resultat som redovisas är dels sådana som är kvantitativt mätbara såsom tekniska lösningar och konstruktioner, dels mer svårämna resultat som kapacitets- och kunskapsutveckling. Insatser med kort avtalslängd fokuserar ofta på ett begränsat område med tydlig och avgränsad målsättning, vilket gör det enklare att i planeringsfasen avväga vilka aktiviteter som behöver genomföras samt beräkna kostnaderna. Mål eller förväntade resultat är därmed lättare att uppnå i mindre och konkreta projekt, vilket visar sig i resultatbedömningen. Tekniska insatser vars mål har varit att minska utsläpp till luft, mark och vatten från olika verksamheter har exempelvis ofta uppnått goda resultat med bestående effekter.

Samtidigt är det de större mer holistiska insatserna, som ofta genomförs under lång tid, som är nödvändiga för att kunna hantera de komplexa miljörelaterade utmaningarna. Resultaten av sådana insatser är dock ofta betydligt svårare att följa upp och bedöma på kort sikt. Effekterna av dessa insatser bör med fördel utvärderas först en tid efter det att insatsen har avslutats. Det är också uppenbart att det inte finns någon standardmall för hur insatser bäst

designas, utan samarbeten måste alltid utgå från kontext och förutsättningar i varje enskilt fall.

Det finns flera exempel på insatsresultat med effekter på kort eller medellång sikt. Det gäller bland annat insatser som resulterat i minskade utsläpp, hantering av farligt avfall, nya institutioner, certifiering av skogsbestånd, samt ökad vattentillgång.

Flertalet insatsresultat som observerats och redovisats i denna resultatbilaga är dock på prestationsnivå. Det kan gälla publikationer, rådgivning, utveckling av riktlinjer, utbildnings- och informationsinsatser, nya lagar och förordningar etcetera. Ett exempel där Sidas stöd resulterat i goda förutsättningar för utvecklingseffekter på sikt är miljöförvaltningsstödet till Vietnam, där Sida bidragit till att etablera en ny central miljömyndighet och till att en ny lag om miljöskydd har antagits. Dessa prestationer skapar med andra ord förutsättningar för de utvecklingseffekter som är målet med biståndet.

Sida har överlag haft en framträdande roll i arbetet med kapacitetsutveckling av miljömyndigheter och har framgångsrikt bidragit till att stödja processer för ökad miljökompetens. Stödet till kapacitetsutveckling har haft stor betydelse i flera länder i form av organisationsutveckling, ökad personalkompetens, utveckling av strategier och ramverk, samt introduktion av system för datainsamling och informationsutbyte om mark och naturresurser. Allt detta har sammantaget resulterat i ett tydligare mandat för hantering av miljö och klimatfrågor i flera av Sidas samarbetsländer samt i ett stärkt ägarskap för miljöfrågor.

Många insatser har syftat till att integrera miljöfrågorna i andra sektorer, samt öka det tvärssektoriella samarbetet mellan ministerier. Stödet till programmet "Strengthen both Environmental Management and Land Administration" (SEMLA) i Vietnam är ett exempel där miljöperspektivet integrerats i program för planering av markanvändning. Ett annat resultat av svenskt stöd till miljöintegrering i samarbete med andra biståndsgivare är den dialog om miljöfrågor som förs inom ramen för budgetstödet i Sveriges samarbetsländer i Moçambique och Tanzania. För att underlätta genomslaget av miljöintegrering har Sida genom utbildningsinsatser och utveckling av strategier stött samarbetsländer att använda verktyg som till exempel miljökonsekvensbedömning (MKB) och strategisk miljöbedömning (SEA).

Sveriges stöd har även resulterat i att ett flertal planer och program för förbättrad miljöövervakning och kontroll har utvecklats. Det är ofta en utmaning för ett samarbetsland att implementera dessa och säkerställa att lagar och förordningar efterlevs, eftersom det är avhängigt av landets politiska prioriteringar och finansiella förmåga. Det finns dock exempel på insatser där Sida, utöver att ha gett stöd till översyn och utveckling av nationell miljöpolicy, även har stärkt kapaciteten för kontroll och efterlevnad. Exempel på detta är "Environmental Programme Support" i Kenya där Sida finansierat utbildning av inspektörer och skapat partnerskap med polisen för att öka efterlevnaden av miljöregleringar.

Samtidigt som det är svårt att se effekter av en bättre hantering av miljöfrågorna i termer av reell fattigdomsminskning är ovan nämnda resultat (på prestationsnivå) en grundförutsättning för att möjliggöra hållbar utveckling.

Flera insatser som har involverat det civila samhället och förmånstagare av stödet har resulterat i goda resultat, dels på lokal nivå i fält, dels på nationell policynivå. Insatser av denna typ har också i flera fall haft en mätbar 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. Sveriges miljörelaterade stöd till civila samhället ökade under 2009 (se diagram 3:2). Stödet till påverkansorganisationen Tarun Barath Sangh i Indien är ett bra exempel på detta. Insatsen involverade landsbygdsbefolkningen i över 1000 byar och resulterade i att 8600 anordningar konstruerades för att tillvarata regnvatten i ett av Indiens torraste områden. Detta har lett till ökad tillgång till dricksvatten, produktiv odlingsmark och djurhållning, vilket i sin tur bidragit till fattigdomsreducering i den berörda regionen.

Sveriges miljörelaterade stöd till multilaterala organisationer har dubblats i jämförelse med år 2008 (se avsnitt 3.6 och diagram 3:6) och har ofta kombinerats med en aktiv dialog. Sidas påverkansarbete har till exempel bidragit till att Världsbankens stöd till förnybar energi har ökat väsentligt de senaste åren, och till att ekosanlösningar har kommersialiserats och blivit tillgängliga för fler människor i Sidas samarbetsländer.

Internt har Sida vidareutvecklat arbetet med att integrera klimat och andra miljöfrågors kopplingar till övriga sektorer, vilket framgår tydligt av andelen sektorer i Sidas insatsportfölj som har miljö och hållbar utveckling som huvud- eller delsyfte. Integrering av miljö i samarbetsländernas sektorspecifika såväl som nationella planerings- och fattigdomsstrategier har även ökat något. Sida har vidare under år 2009 sett över och vidareutvecklat de verktyg som finns till hands för att genomföra och följa upp ett integrerat miljöarbete.

8.3 Lärdomar

I det följande sammanfattas dels lärdomar som relaterar till allmänna förutsättningar för att kunna uppnå resultat, dels lärdomar som specifikt knyter an till utmaningar inom och förutsättningar för arbetet med klimat, ekosystemtjänster, kemikalier och andra miljöfrågor.

Kapacitetsutveckling bidrar till ökat ägarskap

En förutsättning för att samarbetsländerna ska uppnå en hållbar utveckling där miljöfrågorna beaktas är att det finns kunskap och förståelse bland myndigheter, politiker och allmänheten, om strukturella orsaker och drivkrafter bakom olika miljöproblem. Exempel på orsaker och drivkrafter är korruption, ojämnt tillträde till olika naturresurser och ekonomiska incitament (till exempel subventioner) som främjar ett icke hållbart uttag av naturresurser och ett högt fossilberoende. Arbetet med kapacitetsutveckling har visat sig fungera särskilt bra då det bygger på samarbetsländernas egna system och resurser, vilka är avgörande för insatsers ägarskap och hållbarhet.

Kapacitetsutveckling har varit särskilt effektiv i de fall den kompletterats med utveckling av planer och program eller konkreta projekt som genomförs i fält av nationella enskilda organisationer och med starkt ägarskap hos förmånstagarna av stödet.

Insatser som har en alltför optimistisk tidsplan och orealistiska förväntningar vad gäller möjligheterna att bedriva förändringsarbete i kombination med otillräcklig kompetens hos samarbetsparten blir ofta kostsamma och når sällan sina mål. Vikten av att Sida genomför en god aktörs- samt givaranalys i insatsplaneringen kan inte nog understrykas.

Miljöintegrering och genomförande

För att uppnå en hållbar utveckling måste miljöfrågorna integreras i samtliga sektorer med målsättningen att miljöfrågorna, inklusive anpassningen till klimatförändringarna, hanteras i alla relevanta kontexter och verksamheter. Detta skapar också bättre förutsättningar att

åtgärda de underliggande drivkrafter som leder till att miljöproblem skapas. Arbetet med att integrera miljöfrågorna i andra sektorer är tidskrävande och resurskrävande.

Frågor som har stor internationell uppmärksamhet flyttar upp på den politiska dagordningen. Den stora uppmärksamhet som klimatförändringarna har rönt har lett till att efterfrågan på olika miljöåtgärder har ökat hos miljöministerier, till exempel i Vietnam och Kenya. Detta skapar möjligheter för miljöministerierna att arbeta närmare finans- och planeringsministerierna.

Strategiskt påverkansarbete och politisk dialog på hög nivå kan underlätta tvärssektoriell integrering av miljöfrågorna. Påverkansarbetet blir särskilt effektivt då det bedrivs långsiktigt och kombineras med ekonomiskt stöd.

En viktig lärdom är att Sidas genomslag i samarbetsländerna förbättras om stöd ges parallellt genom olika samarbetsformer och på olika nivåer. Överlag har det visat sig vara särskilt effektivt att kombinera insatser som rör plan- och policyutveckling med genomförande av konkreta projekt på lokal nivå. Ett exempel där lokalt utvecklade och genomförda projekt har påverkat den nationella politiken är de subprojekt som genomförts under stödet till Världsnaturfonden (WWF), där det till exempel inom det marina området har visat på tydliga kopplingar mellan fattigdomsreducerande insatser i fält och policyformulering på nationell och global nivå.

I enlighet med subsidiaritetsprincipen får insatser störst genomslag om de genomförs på bästa ändamålsenliga nivå, det vill säga där besluten fattas, samtidigt som åtgärder behöver vidtas på alla nivåer från lokal till global nivå.

Förståelsen för olika miljöproblem är ojämn i många av Sidas samarbetsländer och efterfrågan på miljöförbättrande åtgärder är ofta låg. Därför är det vanligt att miljö- inklusive klimatfrågor uppmärksammas i planeringsdokument och strategier men inte implementeras eftersom det är avhängigt av samarbetslandets politiska prioriteringar och finansiella förutsättningar. Ofta saknas även mekanismer för kontroll och efterlevnad av de miljöfrågor som regleras av policys och regelverk.

Långsiktig planering från början till slut

Många miljörelaterade insatser har visat sig ha lång resultatcykel. Framförallt insatser för kapacitetsutveckling kräver långsiktighet, uthållighet, tydligt ägarskap och en anpassningsförmåga till förändrade omständigheter.

Bra uppföljningssystem med tydliga indikatorer är en förutsättning för att uppnå hållbara resultat. Det är svårt att bedöma resultat i förhållande till målet för en insats om det inte finns en baslinjestudie att utgå från.

Begränsad finansiell hållbarhet är ofta förekommande och leder till stort biståndsberoende. På samma sätt är avsaknad av tydlig "exitstrategi" ofta ett problem.

8.4 Åtgärder

För att Sidas arbete med klimat, ekosystemtjänster och andra miljöfrågor på sikt ska kunna bidra till hållbar utveckling och fattigdomsreducering bör följande tas i beaktande;

8.4.1 Samarbetsländer och partnerorganisationer

Sida bör fortsätta att stödja aktiviteter som stärker legitimiteten och kapaciteten hos miljömyndigheter och organisationer inom sektorn miljö. Sida bör också stödja ökad miljökompetens hos andra myndigheter och aktörer utanför den rena miljösektorn. Denna typ av stöd bör planeras på lång sikt eftersom det är frågan om processer som tar tid, liksom det i möjligaste mån bör vara efterfrågestyrt. Sida bör även uppmantra att allokeringar till klimat, ekosystemtjänster och andra miljöfrågor görs inom samarbetslandets statsbudget och att miljömässig hållbarhet integreras i länders nationella fattigdomsstrategier samt i olika sektorer.

Ett strategiskt och målmedvetet dialog- och påverkansarbete i olika sektorarbetsgrupper, till exempel energi, transport, hälsa, spelar här en central roll. Dialog och påverkansarbete bör även drivas via aktivt deltagande i diskussioner om miljöfrågor i olika givargrupper, vilka även kan utgöra forum för att främja användningen av internationellt accepterade verktyg för miljö- inklusive klimatbedömning.

Sida bör vidare involvera olika aktörer för att skapa ökad efterfrågan på en ren och funktionell miljö, till exempel genom utbildningsinsatser för det civila samhället, så att dessa blir bättre rustade att ställa politiker till svars.

Sida bör bistå samarbetsländer med att se över och uppdatera sina nationella miljölagar, planer och strategier så att de kan användas av respektive lands olika aktörer. Sida bör även uppmantra en integrerad utvecklingsplanering på lokal nivå i samarbetsländerna, där en strategisk plan integrerar samtliga kommunala sektors frågor med varandra. En sådan utvecklingsplanering underlättar avsevärt att miljöfrågorna beaktas av samtliga av kommuners avdelningar, samtidigt som kostnader för miljöhantering delas av en för kommunen gemensam budget. Sida bör även stöda insatser som bidrar till ökad användning av verktyg som SEA och MKB.

För ökat genomslag av miljöfrågorna bör Sida utöver sektorbudgetstöd eller stöd till övergripande strategiska program, även inkludera konkreta projekt i fält, samt vara öppen för att använda olika samarbetsformer, inklusive att samverka med den privata sektorn.

Överlag bör Sida sträva efter att bistå samarbetsländer att hantera miljöfrågorna på den nivå där frågorna beslutas, samt aktivt uppmantra deltagarintensiva utvecklingsprocesser, där olika aktörer, inklusive civila samhället, ges möjlighet att komma till tals och påverka beslut.

Ökad kapacitet, kompetens och vägledande planer underlättar en bättre miljöhantering. En god hantering av miljöfrågor är dock beroende av politisk uppbackning, tillgång till finansiella resurser, och av att det finns en reell efterfråga. Vidare är det viktigt att det finns ett påföljdssystem som bidrar till ökad efterlevnad av planer och program.

För att förbättra implementeringen av planer och strategier, bör mer resurser läggas på nationell uppföljning samt på mekanismer för kontroll av efterlevnaden av miljö- inklusive klimatfrågorna. Införandet av miljöindikatorer i ländernas system för uppföljning och statistik, samt miljöekonomiska instrument kan här spela en viktig roll.

8.4.2 Internt

Sidas system för insatshantering och kvalitetssäkring

För att lyckas med att integrera miljö och klimataspekter krävs ett effektivt kvalitetssäkringssystem både i givarorganisationen och i samarbetslandet/-organisationen. Detta förutsätter tydliga verktyg/lagar, kunniga ledare samt tillräcklig budget för genomförande, uppföljning och utvärdering. Sida behöver säkerställa att de verktyg som utvecklats för integrering av miljö och klimatfrågor används och att policier efterlevs. Sida har till exempel ett krav på att alla utvecklingsinsatser ska genomgå en miljöbedömning.

Det är angeläget att Sida förbättrar kvalitén på statistiken och statistiska system vad gäller miljöindikatorer och inför de så kallade Rio-indikatorerna som en obligatorisk del av systemet.

Sidas insatsplanering bör vidare genomsyras av realistiska förväntningar om möjligheterna att bedriva förändringsarbete i vad avser tidsåtgång och långsiktighet. Sida bör dels ägna mer tid åt aktörsanalys inför planerat samarbete, dels arbeta mer med utformning av ”exitstrategier” i samförstånd med sina samarbetspartners.

Resultat av utvecklingsamarbetet med enskilda länder

Resultatredovisningen omfattar fyra länder i två olika landkategorier, nämligen kategori 1-länderna Mali och Burkina Faso samt kategori 3-länderna Turkiet och Georgien. Inriktningen av biståndet till kategori 1-länder är långsiktigt programsamarbete och till kategori 3-länder reformsamarbete i Europa.

Av det totala biståndet till länder inom landkategori 1 år 2009 (baserat på samtliga anslagsposter)* går 10 procent till Mali och Burkina Faso. Motsvarande siffra för Turkiet och Georgien är 13 procent när det gäller andel av det svenska biståndet till reformsamarbetet i Europa.

Mali och Burkina Faso

Mali och Burkina Faso ingår i Västafrikastrategin som ursprungligen omfattade åren 2004-2006. Genom regeringsbeslut har strategierna för Mali och Burkina Faso förlängts att gälla till år 2010. Nya samarbetsstrategier ska utarbetas för båda länderna under år 2010.

Både Mali och Burkina Faso ligger strax söder om Sahara och tillhör de absolut fattigaste länderna i världen, plats 178 respektive plats 177 av 182 länder i den jämförelse som FN:s utvecklingsprogram (UNDP) gör varje år. Båda länderna präglas av extremt svåra klimatbetingelser. Eftersom länderna är före detta franska kolonier genomsyras den offentliga förvaltningen av franska system och traditioner. Franska är officiellt språk.

Sveriges utvecklingsamarbete med Mali och Burkina Faso påbörjades i slutet av 1990-talet.

Turkiet och Georgien

Turkiet och Georgien svarar tillsammans för 13 procent av det totala svenska stödet till reformsamarbetet med Europa år 2009. Eftersom strategierna för Turkiet och Georgien skrevs före år 2007, då komplementet till riktlinjerna för samarbetsstrategierna antogs, är strategimålen mycket allmänt formulerade. Preliminära resultatmatriser har tagits fram för dessa strategier.

9.1 Mali

9.1.1 Utvecklingsamarbetets inriktning

Det övergripande målet för det svenska utvecklingsamarbetet med Mali under perioden 2004-2010 är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. I strategin anges att utvecklingsamarbetet ska koncentreras till ett fåtal sektorer och dialogfrågor för att bättre kunna påverka utvecklingen i Mali och uppnå ett effektivt bistånd. Vidare ska utvecklingsamarbetet i möjligaste mån bedrivas i former som minskar transaktionskostnaderna för både den maliska och den svenska sidan. Sverige ska främja ett maliskt ägarskap och så långt möjligt följa de prioriteringar som anges i Malis strategi för tillväxt och fattigdomsminskning (PRSP).

Det övergripande målet ska uppnås genom stöd till tre samarbetsområden och delmål:

*Det innebär att även humanitärt stöd samt stöd till enskilda organisationer och forskning ingår i denna beräkning.

1. fattigdomsriktad och hållbar tillväxt
2. demokratisk samhällsstyrning och social utveckling
3. hållbar utveckling av naturbrukssektorerna

De två första delmålen ska utgöra de volymmässigt största samarbetsområdena 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 9.1 har det svenska stödet till Mali under perioden 2004-2009 uppgått till sammanlagt 1 miljard kronor. De volymmässigt största sektorerna är ekonomisk utveckling (delmål 1), där Sverige lämnat stöd till Malis fattigdomsstrategi genom generellt budgetstöd om 490 miljoner kronor och social utveckling (delmål 2), där Sverige stött sektorprogram för utbildning och hälsa genom ett delegerat partnerskap med Nederländerna. Stödet till utbildning utgör sedan år 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 maliska motsvarighet.

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 hushållsenergi samt för integrerad vattenresursförvaltning.

Tabell 9.1 visar utbetalningar till Mali fördelade på olika sektorer under innevarande strategiperiod. Utöver programmerat stöd inom ramen för Afrika anslaget presenteras även utfallet avseende forskningsanslag, humanitära medel samt stöd till enskilda organisationer

Tabell 9.1: Utvecklingssamarbetet med Mali 2004-2009: Kostnader (i tusen kronor) fördelade på olika sektorer

Sektor	Kostnad 2004	Kostnad 2005	Kostnad 2006	Kostnad 2007	Kostnad 2008	Kostnad 2009	Total
01 Hälsa	121	35 237	35 451	35 454	45 496	35 225	186 984
02 Utbildning	42 572	40 405	50 641	50 760	50 766	455	235 599
04 Demokrati MR och Jämställdhet.	11 192	10 522	15 462	10 504	15 577	25 620	88 877
05 Konflikt Fred och Säkerhet	46	46	150	257	236	111	847
06 Humanitärt bistånd	-105	1 288	-143	0	0	0	1 040
07 Hållbar Samhällsbyggnad	812	658	903	636	1 043	1 696	5 748
08 Marknadsutveckling	1 509	49	51	95	138	4 047	5 890
09 Miljö (Inkl Klimat)	0	0	0	0	0	7 465	7 465
10 Jord- och skogsbruk	289	299	189	391	740	13 424	15 332
11 Budgetstöd fö fattigdomsbekämpning.	50 002	70 000	80 000	80 000	80 000	130 000	490 002
12 Övrigt	3 928	4 963	5 699	3 111	974	2 295	20 970
Total	110 366	163 467	188 404	181 208	194 970	220 340	1 058 754

Källa: Sidas ekonomi- och planerings system A+

9.1.2 Resultat under strategiperioden

Fattigdomsinriktad hållbar tillväxt

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

Sverige stöder genomförandet av Malis strategi för tillväxt och fattigdomsminskning (PRSP) genom generellt budgetstöd. Under strategiperioden har budgetstödet bidragit till en del positiva resultat. I nedanstående tabell redovisas denna utveckling genom ett antal indikatorer som återfinns i PRSP. I texten som följer presenteras ett urval av Sidas insatser. Ett subjektivt urval har gjorts av representativa insatser för respektive delmål i landstrategin.

Tabell 9.2: Utveckling i Mali illustrerad med indikatorer från PRSP

Indikatorer för genomförandet av Malis fattigdomsstrategi	2001	2006	2008	Mål 2008	Mål 2015
Andel (%) gravida som får prenatal konsultation	59 (2003)	75	85	79	80
Barnadödlighet (under fem års ålder) per 1000	229	191	-	-	-
Mödradödlighet per 100 000	582	464	-	-	-
Andel (%) kronisk undernäring hos barn under fem år	38	34	-	-	-
Andel (%) förlossningar utförd av utbildad personal	42	55	61	56	65
HIV-prevalens i åldern 15-49 år	1,7	1,3		1,3 (2011)	
Antal besök vid en vårdinrättning, per person/år	0,19 (1998)	0,26		0,5 (2005)	
Andel (%) av befolkning som har tillgång till dricksvatten		67,4	71,7	70,3	80,4
Andel (%) barn som börjar skolan <i>Båda könen</i>		75	80	80	91
<i>Andel flickor/pojkar</i>		0,76	0,79	ökande	-
Andel (%) barn som slutför grundskolan <i>Båda könen</i>		48,5	53,3	56,4	82,5
<i>Andel flickor/pojkar</i>		0,65	0,70	ökande	-
Andel (%) av befolkningen med tillgång till elektricitet		16,9	25,4	23,4	64,6
Antal dagar för att starta ett företag		41	25		

Den ekonomiska utvecklingen har varit relativt stark med en tillväxt på cirka fem procent per år. Tillväxten har dock inte nått upp till målsättningen i PRSP om sju procent. Mali har fört en sund makroekonomisk politik och har långsamt genomfört strukturella reformer i enlighet med målen för landets program med IMF.

Infrastrukturen har förbättrats något under strategiperioden och vägunderhåll har gjorts på drygt 3600 km väg år 2008.

Befolkningens tillgång till dricksvatten och elektricitet ökar, men ligger ändå under de målsättningar som satts upp i PRSP; främst gäller detta tillgången till elektricitet.

Mali har förbättrat sitt affärsklimat 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.

Trots en relativt god tillväxt har fattigdomen inte minskat lika mycket som förväntat. Enligt regeringens beräkningar har andelen fattiga minskat från 68 procent år 2001 till 64 procent år 2006, vilket är långt ifrån målsättningen om en minskning till 47,5 procent år 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 9.2.

Förutsättningarna för att genomföra fattigdomsstrategin och uppnå välfärdsförbättringar för de fattigaste är kopplade till såväl politikens inriktning som kvalitén i de statliga finansiella styrsystemen. För att stödja styrsystemen har det svenska budgetstödet kopplats till Malis reformprogram för att stärka det offentliga finansiella systemet; Plan d' Action Gouvernemental pour l' Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP), som pågått sedan 2005-2006. 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. Under åren 2008 och 2009 har dock vissa framsteg gjorts när det gäller det maliska upphandlingsramverket. En ny upphandlingslagstiftning antogs år 2008 och en tillsynsmyndighet inrättades år 2009.

Nyckeldata för uppföljning av PRSP tas fram av Mali, men det statistiska systemet som helhet är fortfarande svagt. För att förstärka resultatuppföljningen har budgetstödet därför kompletterats med ett långsiktigt stöd till kapacitetsuppbyggnad av statistiksystemet genom ett samsamarbete mellan SCB och den maliska statistikmyndigheten INSTAT. Målet är att stärka INSTAT:s förmåga att producera och sprida tillförlitlig statistik. Sverige har en ledande roll i att koordinera givarländerna inom statistikområdet, vilket bland annat resulterat i genomförandet av 2009 års folkräkning, en fattigdomsundersökning samt i den första givarsamordnade sektoruppföljningen av statistiksystemet i Mali.

I budgetstödsdialogen har Sverige bland annat lyft fram kampen mot korruption, vikten av stärkta offentliga finansiella styrsystem, transparens och ansvarsutkrävande 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 anti-korruptionsexpert, som medverkade i media, debatter med civila samhället och i parlamentet samt konsulterade ministrar och representanter för rättsväsendet.

Demokratisk samhällsstyrning och social utveckling

Inom delmålet *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 ägnas flickors och kvinnors makt, säkerhet och möjligheter.

Det svenska stödet i form av såväl budgetstöd som sektorprogramstöd har bidragit till att *utbildningssektorns* andel av statsbudgeten ökat. Denna andel uppgår nu till drygt 17 procent. Det mest betydande resultatet inom utbildningssektorn är att antalet barn, både pojkar och flickor, som går i skolan har ökat kraftigt. Den snabba befolkningsökningen sätter dock utbildningssystemet under stor press. Det föreligger brist på lärare, särskilt på landsbygden, och antal elever per lärare är hög (1:68) trots att eleverna ofta går i skift. Otillräckliga resurser gör att kvalitén 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 har även bidragit till att resurserna i *hälsosektorn* ökat. Som en följd av detta har målen att minska mödradödligheten och dödligheten bland barn under fem år uppnåtts, bland annat tack vare ökad vaccinering. Målet att minska undernäringen bland barn har nåtts. 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.

Även om tillgången till sjukvård har ökat, 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.

Inom området *demokratisk samhällstyrning* har Sverige stött internationella och lokala enskilda organisationer för att bidra till demokratisk samhällstyrning och konflikthantering på lokal nivå. Genom stödet har man till exempel lyckats öka antalet kvinnliga kandidater till valbara poster i lokalvalen från 120 till 754 genom ett projekt i tre regioner. Ett annat exempel är stödet till en byförening som genom sina protester lyckades stoppa ett kinesiskt företag som slutit kontrakt med regeringen om en skadlig avverkning av ädelträ.

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

Unicef har även analyserat vilka faktorer som kan öka folkbokföringen av barn - en viktig förutsättning för att kunna hävda barnens medborgerliga rättigheter. 1 373 nya center för folkbokföring har öppnats, eftersom bristen på sådana center identifierats som ett hinder för folkbokföring.

Unicef har även bedrivit opinionsbildning mot kvinnlig omskärelse, barnäktenskap och mot handel med barn. Andelen vuxna kvinnor som könsstympats i Mali har visserligen minskat från 92 procent år 2001 till 85 procent år 2006, men könsstympning är fortfarande ett mycket utbrett fenomen. Inom detta område har Sverige genom Unicef medverkat till att regeringen tagit fram utbildningsmaterial och en nationell handlingsplan mot kvinnlig könsstympning 2008-2012, samt inrättat 48 lokala kommittéer för att genomföra handlingsplanen

Hållbar utveckling av naturbrukssektorerna

Inom delmålet *hållbar utveckling av naturbrukssektorerna* ska Sverige bidra till att höja fattiga människors, särskilt kvinnors och flickors inkomster och säkerhet, genom att stödja en miljömässigt hållbar produktivitet inom naturbrukssektorerna.

Utvecklingssamarbetet är inriktat på skog, vatten och sanitet samt naturresursförvaltning. Inom vattenområdet har ett projekt genomförts mellan åren 2004-2009 i samarbete med Nederländerna och International Union for Conservation of Nature (IUCN). 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. Projektet har uppnått sina målsättningar. Projektet har bland annat lett till att fem hektar köksträdgårdar och sex hektar byplanteringar har anlagts samt att 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. Genom att projektet arbetat på bynivå, där invånarna själva har valt att investera sina resurser i hållbara och mer produktiva aktiviteter, har både samhällets och familjers välfärd ökat.

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 år 2009 till 95 procent. Sverige har även fått till stånd gemensamma uppföljningar och en institutionell mekanism för givarkoordinering. Genom arbetet med statistik har Sverige bidragit till att Europeiska kommissionen, Unicef och Världsbanken alltmer koordinerat sina insatser på statistikområdet.

9.1.3 Bedömning av resultaten

Sverige har bedrivit utvecklingssamarbete med Mali i drygt 10 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 bara delvis kan uppnås på kort sikt, givet Malis djupa fattigdom och den kapacitetsbrist som finns på alla nivåer i samhället.

Inom ramen för strategins tre delmål har dock vissa framsteg gjorts 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. Goda resultat har framförallt kunnat noteras inom det svenska delmålet demokratisk samhällsstyrning och social utveckling, där nyckelindikatorer som mödra- och barnadödlighet pekar i rätt riktning och fler barn än tidigare börjar i skolan (se tabell 9.2).

Mått i termer av inkomstfattigdom har resultaten under strategiperioden dock varit tämligen modesta, 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. Landbygdsbefolkningens inkomster har därför stagnerat. Den kraftiga folkökningen sätter även hårt tryck på samhällstjänster – skola, vård, vatten, sanitet, vägar etcetera. Det innebär att regeringens och givarnas stora insatser inom dessa sektorer 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 styrsystemen. 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 reformarbetet inom ramen för PAGAM/GFP. Framsteg på detta område är dock avgörande för att bekämpa korrruptionen som annars utgör ett hinder för utveckling och fattigdomsminskning.

Inom demokrati och mänskliga rättigheter har Sveriges stöd till statistikområdet 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 Sidas 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 faktiskt har gett resultat. Det faktum att Malis regering tagit fram ett lagförslag om en bättre familjelagstiftning kan delvis ses som ett resultat av svenskt påverkansarbete.

Sida hade även som målsättning att hitta former för att stödja civilsamhället i dess oberoende roll som ansvarutkrävare. 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 stötta uthålligt nyttjande av naturresurser. Genom de två initiativen – inom vattensektorn och skogssektorn – 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.

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 samarbetsparten.

9.2 Burkina Faso

9.2.1 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. I strategin anges att utvecklingssamarbetet ska koncentreras till ett fåtal sektorer och dialogfrågor för att bättre kunna påverka utvecklingen i Burkina Faso och uppnå ett effektivt bistånd. Vidare ska utvecklingssamarbetet i möjligaste mån bedrivas i former som minskar transaktionskostnaderna för både Burkina Faso och Sverige. Sverige ska främja ägarskap och så långt möjligt följa de prioriteringar som anges i Burkina Fasos strategi för tillväxt och fattigdomsminskning (PRSP).

Det övergripande målet ska uppnås genom stöd till tre samarbetsområden och delmål:

1. fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt
2. demokratisk samhällsstyrning och social utveckling
3. hållbar utveckling av naturbrukssektorerna

De två första delmålen ska utgöra de volymmässigt största samarbetsområdena 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 9.3 har det svenska stödet till Burkina Faso under perioden 2004-2009 uppgått till ett sammanlagt belopp av ca 800 miljoner kronor, varav stödet till forskning uppgått till 53 miljoner kronor. De volymmässigt största sektorerna är ekonomisk utveckling (delmål 1), där Sverige lämnat stöd till Burkina Fasos fattigdomsstrategi genom generellt budgetstöd om 320 miljoner kronor samt social utveckling (delmål 2), där Sverige stött sektorprogrammen för utbildning och hälsa genom ett delegerat partnerskap med Nederländerna.

Utöver programstöd har det svenska stödet kanaliserats genom så kallade ”basket funds” till förmån för insatser inom naturresurssektorn, samt jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter. En del av dessa medel har kanaliserats genom internationella enskilda organisationer och nationella motsvarigheter. Sverige har även inlett ett institutionellt samarbete mellan Statistiska centralbyrån (SCB) och dess motsvarighet i Burkina Faso.

Tabell 9.3 visar utbetalningar till Burkina Faso uppdelade på olika sektorer under innevarande strategiperiod. Utöver programmerat stöd inom ramen för Afrikaanslaget redovisas även forskningsanslag, humanitära medel samt stöd till enskilda organisationer

Tabell 9.3: Utvecklingssamarbetet med Burkina Faso 2004-2009. Kostnader (i tusen kronor) fördelade på olika sektorer

Sektor	Kostnad 2004	Kostnad 2005	Kostnad 2006	Kostnad 2007	Kostnad 2008	Kostnad 2009	Total
01 Hälsa	19 117	23 962	22 437	25 335	19 881	20 316	131 048
02 Utbildning	8 430	10 346	9 425	23 651	33 803	779	86 435
03 Forskning	7 332	14 344	5 497	7 013	7 344	11 594	53 124
04 Demokrati, MR och jämtäldhet.	49 417	9 118	9 959	9 638	8 233	33 511	119 875
05 Konflikt, fred och säkerhet	0	0	51	257	211	199	717
06 Humanitärt bistånd	-72	5	0	998	998	8 014	9 941
07 Hållbar samhällsbyggnad	141	2 093	4 410	9 031	8 919	6 179	30 772
08 Marknadsutveckling	6	9	34	106	126	105	386
09 Miljö (inkl klimat)	0	0	0	0	0	10 558	10 558
10 Jord- och skogsbruk	80	283	166	4 746	2 911	4 241	12 428
11 Budgetstöd för fattigdomsbekämpning	0	50 000	50 000	60 000	70 000	90 000	320 000
12 Övrigt	3 673	4 183	5 733	6 592	2 155	1 453	23 789
Total	88 125	114 344	107 712	147 366	154 580	186 947	799 074

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem A+

9.2.2 Resultat under strategiperioden

Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt

Inom delmålet *fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt* ska Sverige främja en stabil makroekonomisk utveckling och en ökad miljömässigt hållbar tillväxt som möjliggör genomförandet av Burkina Fasos PRSP, och innebär en välfärdsförbättring för de fattigaste, framförallt fattiga kvinnor och flickor på landsbygden.

Sverige stöder genomförandet av Burkina Fasos strategi för tillväxt och fattigdomsminskning (PRSP) genom generellt budgetstöd. Under strategiperioden har budgetstödet bidragit till vissa positiva resultat. I nedanstående tabell redovisas denna utveckling genom ett antal indikatorer som återfinns i PRSP. I texten som följer presenteras ett urval av Sidas insatser. Ett subjektivt urval har gjorts av representativa insatser för respektive delmål i landstrategin.

Tabell 9.4: Utveckling i Burkina Faso illustrerad med indikatorer från PRSP

Urval indikatorer för genomförandet av Burkina Fasos fattigdomsstrategi, CSLP 2004-2010	Nivå 2000/01	Utfall 2004	Utfall 2006	Utfall 2008	Mål 2008	Mål 2010
Andelen (%) fattiga	45,3 (1998)	44.6	42.1	42.8	42,7	38,6
Antal utbildade barnmorskor	-	504	456	697	-	-
Andel (%) undernärda barn	-	9.20	8.40	10.87 (2007)	-	-
Andel (%) vårdbehandlingar som uppfyller personalnormer	-	80	75,39	76,26	78	80
Andel (%) förlossningar utförd av utbildad personal	-	35	42,9	61,5	57	60
Andel (%) av urban befolkning som har tillgång till dricksvatten	-	-	63	78	78	82
Andel (%) av urban befolkning som har tillgång till sanitet	-	-	15	19	17	22
Andel (%) barn som börjar skolan, <i>båda könen</i>	44,4	56	66.6	71,2	71,6	78,2
<i>flickor</i>	36,2	48,3	61,2	67.6	66,4	78,1
Andel (%) barn som slutför grundskolan, <i>båda könen</i>	27,2	28,8	36.4	51,2	43,9	51,3
Antal elever per lärare	52	52	54	53	53	52
Andel (%) av befolkningen med tillgång till elektricitet, <i>global Landsbygden</i>	-	-	16,5	19,9	21	27
	-	-	3,12	3,62	3,05	-

» » »

Det svenska stödet har kopplats till reformer för offentlig finansiell styrning, sociala sektorer inklusive hälsa, undervisning och vatten/sanitet, samt produktiva sektorer med fokus på jordbruk. Under senare år har stödet även inkluderat stöd till reformer för att underlätta företagande och utländska investeringar i syfte att öka tillväxten och skapa arbetstillfällen.

Med Sveriges stöd har de statliga finansiella styrsystemen förbättrats och andelen avsatta offentliga medel till sociala sektorer 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.

Burkina Faso är ett av de länder som drastiskt förbättrat företagsklimatet. 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.

Den makroekonomiska politiken har varit sund trots upprepade externa chocker i ekonomin. Den ekonomiska tillväxten har varit positiv och legat på en stabil nivå om cirka fem procent under perioden. Det kan jämföras med regeringens egen målsättning om en tillväxt på sju procent, som också var målsättningen i den tidigare fattigdomsstrategin 2004-2006. Den kraftiga befolkningstillväxten på över tre procent årligen innebär dock en svagare ekonomisk tillväxt per capita och ett ökat tryck på grundläggande samhällsservice då antalet barn som föds ökar i snabbare takt än utbyggnaden av social service.

Andelen fattiga uppskattas ha minskat med dryga fyra procentenheter sedan år 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 år 2015 med nuvarande tillväxttakt. Burkina Fasos egen målsättning ligger något under de uppsatta millenniemålen. Landets mått på fattigdom understiger en USD om dagen, med hänsyn tagen till lokala matvanor. Samma mått har använts under strategiperioden, vilket möjliggör en jämförelse över tid.

Demokratisk samhällsstyrning och social utveckling

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

Andelen barn som börjar grundskolan respektive slutför sin grundskoleutbildning har ökat och skillnaden mellan hur många pojkar och flickor som börjar i skolan har halverats (se tabell 9.4). Det är dock inte sannolikt att millenniemålen för universell grundskola kommer att uppnås till år 2015, trots regeringens prioritering av undervisningsrelaterade utgifter.

Kvalitén på skolgången lämnar också en hel del övrigt att önska. 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.

Mödravården har förbättrats och antalet utbildade barnmorskor har ökat liksom andelen förlossningar som genomförs med hjälp av barnmorska (se tabell 9.4). Fortfarande har de fattiga begränsad tillgång till grundläggande sjuk- och hälsovård och det nationella hälsosystemet lider av underfinansiering, trots ett omfattande internationellt bistånd inom hälsosektorn. Det svenska stödet har säkerställt att ekonomiska och personella resurser nått ut till distrikt och regioner, sjukhus och enskilda organisationer. Mödravården har under perioden blivit delvis gratis. Det är dock inte sannolikt att millenniemålen för mödradödlighet och barnadödlighet kommer att uppnås i tid. 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 år 2008.

Inom området *demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter* ger Sverige tillsammans med andra givare finansiellt stöd till genomförandet av MR-ministeriets

verksamhetsplan för dess arbete med att främja de mänskliga rättigheterna. En särskild satsning görs för att få alla människor folkbokförda, vilket är en förutsättning för att de ska kunna hävda sina mänskliga rättigheter.

Ministeriet har inom ramen för sin verksamhetsplan det senaste året aktivt verkat för bland annat att inrätta en självständig nationell MR-kommission i enlighet med de så kallade Parisprinciperna. Lagen om dess inrättande antogs i december 2009. Parlamentet har också gett sitt gillande till ratificering av tilläggsprotokollet till tortyrkonventionen. Ministeriet driver frågan om att upphäva dödsstraffet i politisk motvind. Efter landets ratificering av konventionen för funktionshindrades rättigheter har ett lagförslag angående funktionshindrades rättigheter antagits av regeringen, men det är ännu inte klart när lagen kommer att läggas fram för parlamentet för godkännande.

I juli 2009 antog regeringen en jämställdhetspolicy som ska mynna ut i en särskild handlingsplan. Sverige har på flera sätt stött arbetet med att ta fram denna plan, bland annat genom stöd till organisationer inom det civila samhället som arbetar med jämställdhet. Sverige har genom Diakonia stött det civila samhällets arbete för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Rådgivningskontor har öppnats runt om i landet, vilket bland annat har resulterat i att ett antal rättsfall anmälts, däribland 527 fall av tvångsåktenskap, 40 våldtäkter, 4 fall av incest och 50 fall av könsstympning. Eftersom denna typ av övergrepp normalt tystas ner är dessa resultat en framgång.

Genom svenskt stöd har den enskilda organisationen 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 och flera grova fall av korruption har avslöjats och åtgärdats. Regeringen refererar ofta till organisationens mätningar av korruption i sitt eget anti-korruptionsarbete.

Kvinnors inflytande stärks också genom stödet till de demokratifrämjande organisationerna National Democratic Institute och Centre pour la Gouvernance Démocratique. Ett resultat av inte minst dessa organisationers arbete är att en lag 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 år 2010.

Stöd till Ombudsmannaämbetet (juni 2008-september 2009) har bidragit till en förstärkning av dess kapacitet, vilket resulterat i att antalet mottagna ärenden tredubblats år 2009. Av 858 ärenden inkomna 2007- 2008 har 472 avgjorts . Ombudsmannen kunde med svensk finansiering delta i den 9:e Ombudsmannakongressen i Stockholm där Burkina Fasos ombudsman utsågs till regional representant för Afrika i det Internationella Världsombudsmannaförbundet.

Hållbar utveckling av naturbrukssektorerna

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

Utvecklingssamarbetet inom naturbrukssektorerna har fokuserat på att långsiktigt bygga nationell kapacitet inom såväl dricksvatten och sanitet, integrerad vattenresurshushållning som inom miljösektorn. Sverige har bidragit till att ett sektorprogram utvecklats som fokuserar på dricksvatten och sanitet. Sverige har även bidragit till en förbättrad dialog inom sektorn och en nationell strategi för sanitet. För närvarande ges stöd också till ett förbättrat

nationellt uppföljningssystem, vilket förväntas ge mer tillförlitlig statistik. Det sammanlagda stödet till området dricksvatten och sanitet uppgick till 30, 7 miljoner kronor under perioden 2004-2009 (tabell 9.3).

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 åren 2005-2008. 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 Sidas generella budgetstöd och stöd till institutionell förstärkning.

Sida har tillsammans med Danmark sedan år 2005 stött det nationella programmet för integrerad vattenresurshushållning "PAGIRE". Detta samarbete har, i enlighet med uppställda mål, resulterat i ökad nationell medvetenhet och kapacitet om vattenhushållning, bland annat genom utbildning av 20 kvinnliga vatteningenjörer och ett nationellt informationssystem om tillgång till och användning av vatten. Den nya lagstiftning för effektiv och hållbar vattenförvaltning inom avrinningsområden, som tagits fram av PAGIRE och antagits av parlamentet, har använts för att skapa organ för nationell samordning av vattenanvändning och för kvalitativ reglering av brunnar, fördämningar med mera. Den förstavattenförvaltningen ("river basin agency") för Nakambé flodens avrinningsområde samt 20 lokala vattenhushållningskommittéer har skapats genom PAGIRE.

Inom *miljö- och jord- och skogsområdet* har Sidas stöd till miljöministeriet 2004 -2009 resulterat i ett ökat nationellt ägande för utvecklingssträvandena inom sektorn och ökad långsiktighet i miljöplaneringen. I enlighet med målet har ett samlat program för hela miljösektorn, (inklusive skog, fauna, klimatanpassning och sophantering på landsbygden) formulerats genom en bred process där samtliga intressenter i landet deltagit. Sektorprogrammet planeras att genomföras från och med år 2011. Dessutom har en rad aktiviteter inletts som förberedelse av sektorprogrammet, bland annat utbildning av miljöministeriets personal, förbättrad miljölagstiftning och ett arbete för att stärka uppföljningssystemen inom sektorn.

Sidas stöd till kapacitetsutveckling inom *forskning* rörande naturresurser har som resultat gett dels en generell förstärkning av institutioner, dels 21 utexaminerade burkinska PhD-doktorer inom lokal skogsskötsel, husdjursskötsel och antropologi. Sidas stöd under perioden 2004-2009 uppgår till drygt 53 miljoner kronor.

Sidas påverkansarbete i landet 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 Sida också bidragit till en kritisk debatt om korruption.

Sidas jämställdhetsdialog har fått genomslag i regeringens policy. Sidas jämställdhetsanalys har till exempel varit ett viktigt underlag för landets nyligen antagna jämställdhetspolicy.

Sida har varit en av de främsta drivkrafterna bakom reformer för att effektivisera biståndet i Burkina Faso. Sida 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 Sida bidragit till att nya stödformer

utvecklats, till exempel sektorbudgetstöd inom vatten och sanitet och programstöd inom miljö.

Sida har arbetat nära multilaterala organisationer och Europeiska Kommissionen (EC) i Burkina Faso. EC 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 (IMF) 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 lämnat en hel del övrigt att önska, men under det senaste året har banken gjort en medveten ansträngning att delta i gemensamma samverkansformer och dialog.

En gemensam samordningsmekanism har under år 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 skall bli mer effektivt och samstämmigt i framtiden under ledning av Burkina Fasos regering.

9.2.3 Bedömning av resultaten

Sverige har lämnat bistånd till Burkina Faso i drygt 10 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 delmål har dock vissa framsteg gjorts som på sikt kan bidra till förbättrade levnadsvillkor för fattiga människor. Burkina Faso bedriver en ansvarsfull ekonomisk politik och har genomfört fattigdomsstrategin relativt väl under strategiperioden. Goda resultat har kunnat noteras inom delmålet 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 (tabell 9.4). Det är svårt att säga i vilken utsträckning just Sveriges stöd till arbete för mänskliga rättigheter faktiskt gett resultat. Dock kan den lag som antagits och föreskriver kvotering (30 procent) vad gäller det minst representerade könet på röstlängder i allmänna val exemplifiera hur svenskt påverkansarbete och stöd till enskilda organisationer nått uppsatta mål.

Sida har i enlighet med det första delmålet stött Burkina Fasos arbete mot långsiktiga mål för att stärka förvaltningens kapacitet att genomföra en sund politik för fattigdomsbekämpning. Utvecklingen inom vissa delområden går i rätt riktning – delområden där biståndet sannolikt spelar 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. Sida har även haft fokus på att stärka civila samhällets roll i utvecklingsprocessen.

Vad gäller det andra delmålet demokratisk samhällsstyrning och social utveckling har en hel del sociala indikatorer förbättrats men ännu ligger Burkina Faso långt ifrån att uppnå millenniemålen. Inom demokrati och mänskliga rättigheter har Sveriges stöd till statistikområdet varit strategiskt. Det nationella statistiksystemet har satts i fokus och nu sker samordning av tidigare mycket disparata insatser från många olika givare. Sveriges mål var att samarbeta direkt med det nationella statistikorganet bland annat med kapacitetsbyggnad

vilket genomförts med gott resultat. Försörjning av pålitlig statistik är en förutsättning för mätning av resultat och bedömning av utvecklingen varför Sidas stöd har varit och är strategiskt.

Inom det tredje delmålet naturresurssektorn är målsättningen att stötta uthålligt nyttjande av naturresurser. Här är det möjligt att mäta 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 takten i utveckling inom de program som Sverige stöder.

Sverige stöder även högre utbildning och forskning i Burkina Faso, en strategisk satsning mot bakgrund av bristen på kapacitet inom de flesta områden. Inom det bilaterala forskningssamarbetet har de forskarstuderande slutfört sina studier och doktorerat enligt uppsatta mål. Målsättningen 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, extremt svårt klimat, stor andel av befolkningen som försörjer sig av traditionellt jordbruk etcetera), 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 görs 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. Även om resultaten inte kan hänföras enbart till Sveriges insats, framgår av analysen att Sveriges stöd via generellt budgetstöd bidragit till minskad fattigdom, ökad effektivitet i offentlig förvaltning och ökad tillgång till social service.

9.3 Turkiet

9.3.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

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 bidra till att Turkiet blir väl förankrat i europeiska värdegemenskaper och samarbetsstrukturer.

Under strategiperioden 2005-2009 uppgick Sidas samlade stöd till Turkiet till 150 miljoner kronor, det vill säga i genomsnitt utbetalades 30 miljoner kronor per år. Det utbetalade stödet har under perioden ökat från drygt 18 miljoner kronor år 2005 till drygt 42 miljoner kronor år 2009. Den volymmässigt störst sektorn under perioden har varit stödet till demokrati, MR och

jämställdhet. Under år 2009 utbetalades 42 miljoner kronor till insatser inom denna sektor (se tabell 9.5).

Tabell 9.5: Utvecklingssamarbetet med Turkiet 2004-2009: Kostnader (i tusen kronor) fördelade på sektorer

Huvudsektor	Kostnad 2005	Kostnad 2006	Kostnad 2007	Kostnad 2008	Kostnad 2009	Total
01 Hälsa	153	157	-6	0	0	304
02 Utbildning	0	2	0	0	0	2
04 Demokr, MR & jämställdhet.	18 119	23 632	31 366	32 888	41 970	147 97
05 Konflikt, fred & säkerhet	13	15	-1	0	48	76
06 Humanitart bistånd	0	0	0	0	0	0
07 Hållbar samhällsbyggnad	0	0	0	0	0	0
08 Marknadsutveckling	0	0	0	0	0	0
10 Jord- och skogsbruk	73	77	1 318	-219	309	1 558
12 Övrigt	182	65	11	0	0	258
Total	18 541	23 947	32 688	32 669	42 327	150 172

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem A+

Sveriges stöd till Turkiet har således varit marginellt. Det karakteriseras av ett fåtal projekt med begränsat strategiskt perspektiv. Huvudparten av stödet har kanaliserats genom internationella organisationer och svenska myndigheter. En aktiv dialog med mottagarparten har inte varit aktuell på grund av begränsade personella resurser.

9.3.2 Resultat under strategiperioden

Flertalet projekt och program har uppnått förväntade resultat på prestationsnivå. Däremot är det svårt att bedöma resultat på effektnivå eftersom utvecklingseffekter ofta först kan bedömas i ett långsiktigt perspektiv, men också till följd av bristen på reformer i Turkiet. De flesta projekt och program som Sverige stöder är nämligen beroende av engagemang för politiska reformer och förändringar i turkisk lagstiftning. Dessutom har projekten och programmen tydlig fokus på Turkiets EU-anslutning. Tyvärr har reformprocessen i Turkiet avstannat under de senaste tre åren.

Nedan redovisas fem av 22 insatser som var pågående under år 2009 och som utgör cirka hälften av landportföljens storlek. Urvalet har gjorts för att ge en representativ bild av programmet. Det inkluderar stöd till olika subsektorer och till staten och civila samhället.

Sida stöder sedan år 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 (HRM), stärka medborgarnas deltagande, öka kunskapen om EU och om hur man söker bidrag från EU samt att utveckla kapaciteten hos det turkiska kommunförbundet (UMT). Sida har som enda givaren beviljat stöd under åren 2006–2009 till ett sammanlagt belopp om 22 miljoner kronor. Svårigheter kopplade till språk och kultur har lett till att projektet försenats och det har så här långt endast redovisat resultat på prestationsnivå. 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;
- kommunerna har lyckats få ytterligare 8,4 miljoner kronor från EU-kommissionen med hjälp av det svenska projektet;
- en handbok för avfallshantering har tagits fram i syfte att förbättra hantering av 15 000 ton avfall per dygn;
- kunskapen om HRM bland kommunerna i Bursa har ökat;
- en undersökning om jämställdhet har genomförts bland deltagande kommuner

Samarbetet mellan Raoul Wallenberg Institutet och universitetet i Bilgi har pågått sedan år 2005. Sida 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. Utbildningar har genomförts, men det har 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 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.

Sida har sedan år 2008 bidragit med nära 6 miljoner kronor till UNDP/GAP 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.

Sida stöder sedan år 2007 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 så här långt inkluderar:

- utbildning i mänskliga och juridiska rättigheter för 865 kvinnor (jämför med målet att utbilda 2000 kvinnor). 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 CEDAW som en del av organisationens planerade påverkansarbete.

Mellan åren 2006-2008 beviljades Olof Palme International Center (OPIC) 17,8 miljoner kronor från Sida för att genomföra ett program i Turkiet. Målet med programmet var att öka kapaciteten bland turkiska enskilda organisationer att arbeta med mänskliga rättigheter. 59 projekt mellan turkiska och svenska organisationer har fått stöd via OPIC. I början av år 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 har varit mycket framgångsrikt; fler än 21 utbytesresor till Turkiet har genomförts av AUG för att delta i MR-seminarier, metoddiskussioner och framför allt för gemensamma rättegångsbevakningar. Även 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.

9.3.3 Bedömning av resultaten

Även om relevansen av det svenska utvecklingssamarbetet i Turkiet är hög måste dess bidrag till utvecklingen av Turkiet - i enlighet med de målsättningar som satts upp - bedömas som ytterst marginellt. Enligt tidigare strategi skulle ett brett deltagande av svenska myndigheter, företag, folkrörelser och kommuner eftersträvas, och mötet mellan människor ansågs viktigt i sig. 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/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 tvingats ta en ledande roll. Programmen har i stor utsträckning styrts av efterfrågan från den turkiska partnern. Där handlingsplaner existerar har goda relationer skapats och också en god förståelse för vad programmen/projekten förväntas leda till. Hittills har uppnådda resultat mestadels syftat till att stärka processer i olika former, till exempel kapacitets- och kunskapsuppbyggnad.

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/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.

9.4 Georgien

9.4.1 Utvecklingssamarbetets inriktning

Samarbetet med Georgien ingår i samarbetsstrategin för Södra Kaukasus. I samband med landfokuseringen år 2007 beslutades att stödet till Armenien och Azerbadjan skulle fhasas ut och att fokus på Georgien skulle öka.

Det svenska stödet till Georgien under strategiperioden 2006-2009 har uppgått till sammanlagt 377 miljoner kronor, varav 36 miljoner kronor har belastat det humanitära anslaget (1 miljon kronor har varit insatser inom sektorn konflikt och säkerhet). Det utbetalade stödet har under perioden ökat från 68 miljoner kronor år 2006 till 103 miljoner kronor år 2009. Den volymmässigt största sektorn under perioden har varit stödet till demokrati, MR och jämställdhet. Under år 2009 utbetalades drygt 80 miljoner kronor till insatser inom denna sektor (se tabell 9.6).

Tabell 9.6: Utvecklingssamarbetet med Georgien 2006–2009. Kostnader (i tusen kronor) fördelade på sektorer

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

Källa: Sidas ekonomi- och planeringssystem A+

Målet för utvecklingssamarbetet med Georgien har varit att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor genom stöd till insatser inom framförallt två sektorer: stärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter samt ekonomisk utveckling.

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

9.4.2 Resultat under strategiperioden

Inom *demokratiområdet*, där målet är att stärka kapaciteten hos offentliga institutioner, stöder Sverige ett samarbete mellan National Agency for Public Registry (NARP), Lantmäteriverket och tidigare Swedesurvey. 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 etablera one-stop-shops där medborgarna kan genomföra en fullständig egendomstransaktion, vilket tidigare var en både tidskrävande och kostsam process med ett flertal inblandande institutioner. Sidas bidrag till den pågående fasen förväntas uppgå till ca 24 miljoner kronor. I Georgien genomförs årligen ca 300 000 egendomstransaktioner. Det finns således en stor besparingspotential med en effektivare hantering. Insatsen pågår fram till slutet av år 2011. Enligt Sidas bedömning är kostnadseffektiviteten i insatsen hög.

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 skapa en ny generation ekonomer i södra Kaukasien med kapacitet att förstå och använda internationella ekonomiska analyser och strategier. 22 studenter har utexaminerats under de två år som programmet har bedrivits. 38 studenter går för närvarande andra året av utbildningen. ISET har redan byggt upp ett internationellt renommé; 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.

Samarbetet mellan den georgiska kriminalvården och Kriminalvårdsstyrelsen, till vilket Sverige bidragit med cirka 5 miljoner kronor mellan 2006-2008, har resulterat i uppbyggnaden av ett utbildningscenter i Rustavi som systematiskt utbildar och fortbildar kriminalvårdare, fängsvaktare och fängelseledningspersonal. Centret fyller det utbildnings- och fortbildningsvakuum som har existerat sedan Sovjetunionens fall. Centret är väl etablerat och utbildade under åren 2008 - 2009 1 573 personer. Idag sorterar centret under det nyetablerade Ministry of Correction and Legal Assistance.

Sveriges stöd om 29 miljoner kronor till decentralisering och regional utveckling genom UNDP har resulterat i ett antal lagförändringar, som bland annat tydligtgjort guvernörernas roll och position, samt en 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 fortsätter fram tills mars 2010 och skall 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.

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. Genom attitydundersökningar, analyser av röstbeteenden, upprättandet av digitala kartor över valresultat och av vallängder har val- och röstningsmönster synliggjorts, vilket i sin tur har ökat medvetenheten om politisk demokrati. Genom kapacitetsuppbyggnad har också den lokala valövervakningen förbättrats och antalet klagomål minskat. 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 avslutade 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 slut.

Projektet har bland annat resulterat i att

- 11 195 personer har erhållit gratis 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 flerspråksundervisning i 40 minoritetsskolor, samt allokerat nödvändiga resurserna för detta.

En oberoende utvärdering av flera jämställdhetsprojekt har visat på 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, kritiseras i utvärderingen. Däremot bedöms inrättandet av en jämställdhetskommitté inom parlamentet, också med stöd som kanaliserats genom UNDP, som ett stort framsteg och ett direkt resultat av det svenska samarbetet. Kommittén permanentades först i december 2009, och har hittills haft begränsad genomslagskraft, men förväntas i framtiden bidra till att lyfta jämställdhetsfrågor i parlamentet.

Sedan år 1998 och fram till slutet av år 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 förbättra samarbetet med andra institutioner och myndigheter. År 2006 genomfördes en extern utvärdering av institutionen som rekommenderade ökat stöd till kapacitetsutbyggnad, speciellt med inriktning på administrativa rutiner och ledarskapsfrågor. En ansats gjordes att justera programmet, som emellertid inte nådde ända fram, mycket på grund av svagt ägarskap och stor personalomsättning på Ombudsmannakontoret. Sida bedömer dock att stödet bidragit till att stärka Ombudsmannens ställning, men att stödet varit mindre effektivt när det gäller att stärka den institutionella kapaciteten.

Sverige stöder ett 50-tal lokala organisationer genom i huvudsak två samarbetspartners: Eurasia Partnership Foundation (EPF) och Kvinna till Kvinna (KtK). EPF:s program har svenskt stöd om cirka 19 miljoner kronor mellan 2008 och 2011. Målsättningen med samarbetet är att bygga kapaciteten hos civila samhället. Programmet har visat sig vara effektivt när det gäller dels att svara upp mot 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 12 "Ungdomsbanker" har etablerats som gett stöd till över 30 projekt initierade och genomförda av ungdomar runtom i Georgien. Totalt

har över 720 personer genomgått utbildningar av olika slag, till exempel om att starta eget företag. För att öka kvinnors aktiva deltagande i utvecklingen av ett demokratiskt samhälle har Sverige mellan 2007-2009 stött KtK och dess samarbetspartners 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; samt att
- 15 049 kvinnor har fått utbildning i mänskliga rättigheter, CEDAW och FN-konventionen 1325.

Dessa resultat har i sin tur bidragit till att, om än mer svårsmått, öka kvinnors handlingskraft och självbestämmande. 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.

Mediasamarbetet 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. Sidas stöd, som hittills uppgått till nära 3 miljoner kronor har avslutats. Den radiostation och den tidning som fått stöd har dock 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 de fattigast 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, som förutom bostäder även tillhandahåller yrkesutbildning och mindre försörjningsstöd till flyktingar i form av boskap och verktyg. Projektet har visat på goda resultat, speciellt i de delar som avser yrkesutbildning riktad till ungdomar. Många av ungdomarna har redan blivit lovade anställning efter utbildningens slut. Stöd i form av byggnadsmaterial och teknisk kunskap till närmare ett hundratal enskilda familjer har också visat på goda resultat och förbättrat deras levnadsstandard. Den initiala bedömningen är att stöd i form av ett eller ett par boskap snabbt förbättrar hushållens försörjningsmöjligheter.

För att främja hållbar *ekonomisk utveckling* och öka möjligheterna till försörjning för fattiga kvinnor och män stöder Sverige ett stort projekt inom mjölk- och mejerinäringen (SMDSP). Projektet har svarat upp mot samtliga mål inom sektorn. Projektet har tydligt bidragit till ökade inkomster för fattiga bönder och därmed varit relevant ur ett fattigdomsperspektiv. Totalt har 24 mjölkproducentföreningar med cirka 2000 hushåll som medlemmar bildats till och med år 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 år 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. Projektets egna beräkningar visar på en höjning av medlemmarnas mjölkproduktion med 30-40 procent.

Efter den väpnade konflikten med Ryssland i augusti 2008 beslutade Sida om en ny komponent för vinterutfodring av djur i konfliktzonen. Projektet utvecklade en innovativ form av lokalt framställd ensilage, foderkoncentrat och mineralblock för mjölkkor med målet att 1000 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.

Projektet har hjälpt mjölkföreningarna att bilda en nationell mjölkproducentorganisation för att tillvarata mjölkböndernas intressen, ge olika former av service till medlemmarna samt producera och sälja det nya vinterfodret till mjölkkor.

SMDSP är också aktivt inom livsmedelssäkerhet och hjälper jordbruksministeriet att utbilda livsmedelsinspektörer inför den kommande mer strikta lagstiftning som skall införas från början av år 2010, bland annat som ett led i Georgiens EU-anpassning.

Projektet har till och med år 2009 kostat totalt cirka 47 miljoner kronor. Kostnadseffektiviteten har varit lägre än beräknat, bland annat till följd av att världsmarknadspriset på mjölk har sjunkit sedan år 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 getts till investeringar inom vattensektorn genom EBRD, vilket förbättrat tillgången till och kvalitén på dricksvattnet för omkring 50 000 människor i Poti i västra Georgien.

9.4.3 Bedömning av resultaten

Det svenska stödet till det civila samhället, internflyktingar, miljöinvesteringar genom EBRD, samt stödet till mjölk- och mejeriinsatserna har bidragit till att tiotusentals fattiga människor har förbättrat sina levnadsvillkor. Insatserna har också i viss utsträckning bidragit till genomförandet av ENP-handlingsplanen. Samarbetsstrategin har varit bred och allomfattande. Strategin har omfattat två sektorer, tre mål och sjutton delmål plus 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 effektnivå 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 och den nationella utvecklingsagendan och biståndets roll måste ses i ljuset av detta. Någon plattform för att föra en policydialog med regeringen inom ramen för utvecklingssamarbetet har inte funnits. 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 svenska insatserna till resultat på sektornivå. Sveriges största insats på landsbygdsområdet har varit mycket relevant från 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 Kriminalvårdsstyrelsen. 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 det nationella genomslaget. 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.

Not till Resultatbilagan

Allmänt

I Regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), fick Sida i uppdrag att ”i en särskild bilaga till årsredovisningen för 2009 redovisa resultatet av det bilaterala utvecklingssamarbetet”. Regeringen har sedermera förtydligat detta uppdrag och meddelat anvisningar för Sidas redovisning av biståndets resultat (UF2009/43935/USTYR och med ändringar UF2009/71372/USTYR)

I anvisningarna anger regeringen att redovisningen av biståndets resultat i resultatbilagan skall avse det svenska utvecklingssamarbetet för 1) det tematiska området miljö och klimat samt 2) de fokusländer som genomgått en resultatbedömning inför en ny strategiperiod under 2009. I dialog med regeringskansliet har därefter sistnämnda länder fastställts till att omfatta Mali och Burkina Faso samt Turkiet och Georgien.

I anvisningarna framhåller regeringen att Sida kan, om det bedöms nödvändigt, redovisa resultat över en längre eller kortare tidsperiod än tolv månader.

Redovisningen av biståndets resultat i denna resultatbilaga följer de anvisningar som regeringen meddelat.

Statistikinformation

Den finansiella och statistiska informationen i Resultatbilagan är hämtad från Sidas ekonomi- och planeringssystem A+(plus). Uppgifterna till redovisning av biståndets resultat är hämtade från 2009 års databas, vilket innebär att exempelvis motsvarande uppgifter för åren 2007 och 2008 inte nödvändigtvis kan jämföras med årets sifferuppgifter. Anledning till detta är bland annat omföringar till följd av Sidas nya huvudsektorer, DAC:s nya sektorkoder och omklassificeringar av samarbetsformer (tidigare benämnt biståndsformer) för att anpassa Sidas rapportering till OECD/DAC:s krav.

Om inte annat är angivet i resultatbilagens text är alla siffror och tabeller hämtade från Sidas ekonomi och planeringssystem A+ (plus).

Utbetalade belopp anges i tabell och diagram som kostnader. Kostnader och utbetalningar används i texten som synonyma begrepp.

Biståndsresultat

I inledningen till denna bilaga beskrivs resultatbegreppet samt redovisas de svårigheter som är förenade med att bedöma resultatet av utvecklingssamarbetet. Problemet med att redovisa resultat mot uppsatta mål diskuteras liksom svårigheterna att bedöma biståndets roll för utvecklingen. En diskussion finns också om resultatinformationens begränsningar och tillförlitlighet i vad avser såväl samarbetspartnerns rapportering som Sidas bedömning av denna information.

Metod och material redovisas såväl i denna inledning som i olika delar av resultatbilagan.

Sida har i årets resultatbilaga strävat efter att tydligt redovisa hur man i resultatredovisningen gått tillväga för att göra urvalet av insatser så representativt som möjligt inom huvud- och

delområden. Detta gäller urvalet av insatser i såväl den tematiska som den geografiska delen. Både resultat från framgångsrika och från mindre lyckade insatser lyfts fram i redovisningen.

Det tematiska området miljö och klimat

Enligt regeringens anvisningar skall ett tematiskt område redovisas i resultatbilagan för år 2009, nämligen miljö och klimat. I regeringens anvisningar anges att detta tema är en tvärfråga som avgränsas av de insatser som har miljö och hållbar utveckling som huvudsyfte enligt miljöpolicymarkören i Sidas statistiksystem. Sifferinformation har hämtats från Sidas ekonomi- och planeringssystem A+ (plus) för år 2009 om inget annat anges.

Landkategori

Under år 2008 infördes det nya begreppet landkategorier. Dessa är:

1. Länder med vilka Sverige ska bedriva långsiktigt utvecklingsamarbete
2. Länder och områden i konflikt- och/eller postkonfliktsituation med vilka Sverige ska bedriva utvecklingsamarbete
3. Länder i Europa med vilka Sverige ska bedriva reformsamarbete
4. Länder där Sverige ska bedriva demokrati- och MR-främjande insatser i alternativa former
5. Utfasningsländer där Sverige ska bedriva selektivt samarbete
6. Utfasningsländer där relationerna främjas på annat sätt än via det bilaterala utvecklingsarbetet.

Dessutom har en sista kategori lagts till i tabeller som innehåller globala, regionala samt övriga länders utfall.

Resultatredovisningen omfattar fyra länder i två olika landkategorier, nämligen kategori-1 länderna Mali och Burkina Faso samt kategori 3-länderna Turkiet och Georgien. Sifferinformationen har även i detta fall hämtats från Sidas ekonomi- och planeringssystem A+ (plus) för år 2009, om inget annat anges.

Samarbetsform

Under år 2009 införde Sida en ny klassificering av insatser på samarbetsform (tidigare kallad biståndsform). De 10 nya samarbetsformerna består av tre huvudgrupper och är följande:

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

Eftersom klassificeringen av insatser på dessa samarbetsformer infördes år 2009 går det inte att göra jämförelser med tidigare år.

Kanaler

Redovisningen av kanaler utgår från statistikbegreppet ”genomförandekanal” liksom tidigare. Multilaterala organisationer omfattar bland annat FN-organisationer och Världsbanken. Svenska enskilda organisationer omfattar genomförare i Sverige, till exempel myndigheter,

enskilda organisationer samt universitet och skolor. Samarbetsländernas organisationer omfattar genomförare från samarbetsländerna, till exempel Tanzania. Övriga länders organisationer omfattar genomförare från övriga världen till exempel Norge. Som exempel på en internationella enskilda organisation kan nämnas Internationella röda kors kommittén (ICRC).

Sektorklassificering

Sida redovisar bistånd under 12 olika huvudsektorer, vilka är följande. Hälsa; Utbildning; Forskning; Demokrati, mänskliga rättigheter, och jämställdhet; Konflikt, fred och säkerhet; Humanitärt bistånd; Hållbar samhällsbyggnad; Jord- och skogsbruk; Marknadsutveckling; Miljö; Budgetstöd för fattigdomsbekämpning samt Övrigt. Sektorklassificeringen av en insats ska ske utifrån vilket område/sector som projektet syftar till att utveckla.

Redovisning av insatser

Definitionen på antal insatser har inte förändrats jämfört med föregående år. Antalet giltiga insatser för ett enskilt år definieras som de insatser som enligt avtalstiden omfattar minst någon del av året, samt där status på insatsen är avtalad eller avslutad. Antal nya insatser är det antal insatser som har avtalats under respektive år.

