

Strategi för utvecklingssamarbetet med

# Afghanistan

juli 2009 – december 2013





REGERINGEN

Regeringsbeslut

III:1

2009-07-09

UF2009/46364/ASO

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt  
utvecklingssamarbete (Sida)  
105 25 STOCKHOLM

**Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan för perioden  
den 1 juli 2009 – den 31 december 2013 samt uppdrag om genomförande  
och samarbetsavtal**

2 bilagor

**Ärendet**

Den nuvarande samarbetsstrategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan antogs den 4 april 2006 för att gälla till och med den 31 december 2008. Samarbetsstrategin har därefter reviderats den 28 juni 2007 och den 6 mars 2008. Genom ändring i regleringsbrevet för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) beslöt regeringen den 5 juni 2008 att förlänga strategins giltighet till och med den 30 juni 2009.

I beslut den 13 november 2008 (UD2008/34549/ASO) uppdrog regeringen åt Sida att utarbeta ett förslag till strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan för perioden den 1 juli 2009 – den 31 december 2013.

Sida har i skrivelse den 2 mars 2009 överlämnat ett förslag till strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan.

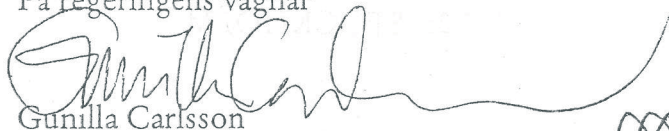
**Regeringens beslut**

Regeringen beslutar att fastställa en strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan att gälla för perioden den 1 juli 2009 – den 31 december 2013 i enlighet med *bilaga 1*.

Regeringen uppdrar åt Sida att under samma period – i tillämpliga delar i samarbete med Folke Bernadotteakademin – ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Afghanistan i enlighet med strategin.

Regeringen uppdrar åt Sida att ingå samarbetsavtal med Afghanistan om internationellt utvecklingssamarbete, i huvudsak i enlighet med lydelse i bilaga 2.

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Mathias Otterstedt

Kopia till

Ju/PO

Ju/EMA

UD-MK

UD-ASO

UD-SP

UD-FMR

UD-USTYR

UD-UP

UD-MU

UD-PIK

UD-RS

Fö/SI

Fö/SSK

Fi-BA

Ambassaden Kabul

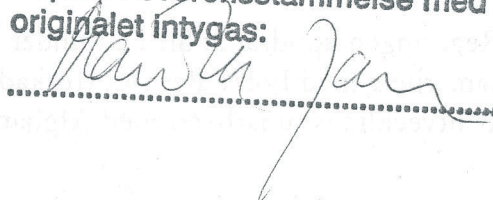
Försvarmakten

Rikspolisstyrelsen

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Folke Bernadotteakademin

Kopians överensstämmelse med  
originalet intygas:



2009-07-09

**Sveriges strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan för perioden  
den 1 juli 2009 – den 31 december 2013**

---

**SAMMANFATTNING**

Denna strategi styr Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan under perioden 2009–2013. Det övergripande målet för utvecklingssamarbetet är att människor som lever i fattigdom, i synnerhet kvinnor och flickor, ska åtnjuta förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt och demokratiskt samhälle.

Samarbetet ska inriktas på områdena demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, utbildning samt privatsektorutveckling; inom samtliga områden med särskilt fokus på kvinnor och flickor.

Ökad biståndseffektivitet är centralt och det ska nås genom förbättrad givarsamordning och resultatuppföljning samt förstärkt afghanskt ägarskap och kapacitet. Strategiska dialogfrågor ska vara jämställdhet och kvinnors situation och rättigheter samt demokratisk samhällsstyrning med särskilt fokus på anti-korruption.

Afghanistan är ett av världens fattigaste länder och står inför mycket stora problem med en eskalerande konflikt, biståndsberoende, svag förvaltning och rättsstat, bristande respekt för mänskliga rättigheter, diskriminering av kvinnor och stora brister inom utbildning, hälsa, näringsliv och infrastruktur.

Erfarenheterna visar att tidigare stöd varit relevant och i enlighet med Afghanistans prioriteringar men att dialog om och implementering av kvinnors och flickors rättigheter kan stärkas.

Givarbilden är splittrad, koordinering problematisk och det finns många aktörer. Då Sverige är en i sammanhanget liten givare, ska inriktningen vara att samarbeta med andra aktörer, söka gemensamma kanaler för stöd och gå in i insatser där Sverige har ett mervärde.

Samarbetsvolymen ska öka stegvis – ca 400 miljoner kronor år 2009 och ca 420 miljoner kronor år 2010 – för att därefter (2011–2013) successivt öka till ca 500 miljoner kronor per år. Ungefär 25 procent av volymen

2009-07-09

---

ska riktas till de norra provinserna där Sverige har ansvaret för en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad.

## **DEL 1. SAMARBETETS MÅL OCH INRIKTNING**

### **1. Mål och prioriteringar**

Sveriges utvecklingssamarbete i Afghanistan ska utgå från Sveriges politik för global utveckling (PGU) och ska sträva efter en samstämmig svensk Afghanistanpolitik, där de olika svenska insatserna utgör delar av en helhet. Det svenska utvecklingssamarbetet med Afghanistan ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling och i enlighet med målet för svenskt utvecklingssamarbete, bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Utgångspunkten för samarbetet är de två perspektiven i PGU, fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet, samt Afghanistans utvecklingsmål såsom de formuleras i landets egen strategi för fattigdomsbekämpning, *Afghanistan National Development Strategy* (ANDS), 2008-2013.

#### *Övergripande mål*

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet i Afghanistan är att människor som lever i fattigdom, i synnerhet kvinnor och flickor, ska åtnjuta förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt och demokratiskt samhälle.

Internationella samfundet, inklusive Sverige, har ställt sig bakom den nationella fattigdomsstrategin ANDS. Det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete stämmer väl överens med de övergripande mål som formulerats i ANDS och Sveriges utvecklingssamarbete ska utgå från ANDS och dess prioriteringar.

#### *Processmål*

Givarsamordning, harmonisering och anpassning till Afghanistans egna system och processer ska präglade samarbetet i linje med Parisdeklarationens principer om ökad biståndseffektivitet. Följande processmål ska gälla för samarbetet:

- Förbättrad givarkoordinering inklusive genom en stärkt roll för *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA).
- Förbättrad resultatuppföljning för genomförande av *Afghanistan Compact* (ung. Afghanistanfördraget) och ANDS.
- Förstärkt afghanskt ägarskap och förstärkt afghansk kapacitet.

2009-07-09

---

*Strategiska frågor för dialog*

- Jämställdhet och kvinnors och flickors situation och rättigheter
- Demokratisk samhällsstyrning med särskilt fokus på anti-korruption

*Övrigt*

I syfte att öka samstämmigheten i svensk Afghanistanpolitik och stärka synergier mellan de olika insatserna ska andelen stöd till de nordliga provinser där Sverige har ledaransvaret för en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad (Eng. *Provincial Reconstruction Team*, PRT) uppgå till ca 25 procent av det långsiktiga svenska utvecklings-samarbetet.

Av regeringens tematiska prioriteringar är det främst demokrati och mänskliga rättigheter samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen som ska stå i fokus i Afghanistan.

**2. Inriktning och omfattning****2.1 Samarbetsområden**

Samarbetet ska präglas av ett tydligt konflikthanterande och konflikt-förebyggande perspektiv. Insatser ska ses i den övergripande kontexten av att de ska främja fred och säkerhet direkt eller indirekt i ett längre perspektiv. Säkerhetsrådets resolutioner om konflikten i Afghanistan liksom resolutionerna 1325, 1820 och 1612 om kvinnors deltagande, skydd mot våld och övergrepp samt barns rätt till skydd i väpnade konflikter utgör viktiga fundament för samarbetet.

Inom det svenska utvecklingssamarbetet ska det vara en god balans mellan insatser som ger snabba, konkreta resultat för fattiga människor samt långsiktiga insatser för kapacitetsutveckling och stärkta institutioner. Inom samtliga samarbetsområden ska utvecklings-samarbetet sträva efter att stärka kvinnors ställning och möjlighet att åtnjuta mänskliga rättigheter; bygga inhemsk kapacitet; samt på att reformera den offentliga förvaltningen. Inom samtliga samarbets-områden är även anti-korruption en central fråga.

Strävan i arbetet inom de olika samarbetsområdena ska vara att ha en väl sammanhållen och koncentrerad portfölj med ett fåtal större insatser som kan kompletteras med mindre, flexibla och strategiska insatser.

Ca 25 procent av det svenska långsiktiga utvecklingssamarbetet i Afghanistan ska riktas till de provinser för vilka Sverige har ett särskilt ansvar genom ledarskapet för den regionala enheten för säkerhet och

2009-07-09

---

återuppbyggnad i Mazar-e Sharif (Balkh, Jowzjan, Samangan och Sar-e Pul). Fokus ska i första hand vara på de fattigaste provinserna och områdena i ansvarsområdet. Stödet till de fyra provinserna i norr ska spegla det nationella programmet. Dialog om stödet till norr ska även ske med den afghanska centralförvaltningen.

Utvecklingssamarbetet ska inriktas mot följande tre samarbetsområden till stöd för det övergripande målet.

1) *Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter*

Mål för området:

- (i) stärkt demokratiskt samhällsstyre inklusive stärkt förvaltning
- (ii) ökad respekt för de mänskliga rättigheterna med särskilt fokus på kvinnors ställning och möjligheter att åtnjuta mänskliga rättigheter

Målen ska uppnås genom att svenska insatser fokuserar på uppbyggnad och utveckling av demokratiska institutioner och processer som t ex. stöd till val, parlament, förvaltning på central och lokal nivå samt till rättsväsendet. Arbete med anti-korruption, transparens och ett ökat afghanskt ägarskap via kapacitetsutveckling ska genomsyra det svenska stödet. Generellt stöd till *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF), inkluderande en stärkt budgetprocess, utgör en viktig del för att uppnå detta.

I syfte att möjliggöra ett systematiskt stärkande av kapaciteten inom bland annat rättsstatsuppbyggnad och säkerhetssektor ska Folke Bernadotteakademien utreda och ge förslag till civila kapacitetsbyggande insatser i Afghanistan. Samråd om förslaget ska ske mellan Regeringskansliet, Sida, Folke Bernadotteakademien, ambassaden samt övriga myndigheter som berörs. Sida ska besluta om vilka insatser som ska genomföras. Insatserna ska finansieras av Sida, genomföras av Folke Bernadotteakademien och i första hand ske i norra Afghanistan.

För att öka respekten för mänskliga rättigheter ska Sverige arbeta med att stödja olika aktörer, inklusive civila samhället, med fokus på oberoende aktörer som arbetar med ansvarsutkrävande och påverkan.

Kvinnors och flickors möjlighet att åtnjuta mänskliga rättigheter är centralt och Sverige ska därvid ha tre prioriteringar: sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter; kvinnors deltagande och inflytande; samt könsrelaterat våld. Direkt stöd till dessa områden samt stöd för implementering av säkerhetsrådets resolution 1325, genom multilaterala kanaler och civila samhället, ska prioriteras.

2009-07-09

---

Ungdomar ska särskilt beaktas vid utformningen av insatser. Stödet ska också beakta andra grupper, däribland personer med funktionsnedsättning.

## 2) *Utbildning*

Mål för området:

(i) ökad tillgång till utbildning av god kvalitet med särskilt fokus på kvinnor och flickor

Stödet ska inriktas på att stärka uppbyggandet av utbildningssektorn och bygga på tidigare erfarenheter. Stöd bör ges till insatser där utbildningsförvaltning på central och lokal nivå stärks och insatser som levererar utbildning. Programstödsformer och breda, nationella program ska eftersträvas.

Stödet ska främja utvecklandet av utbildningssektorn till att vara inkluderande, tillgodose alla flickors och pojkars rätt till kvalitativ utbildning och lägga grunden till ett demokratiskt samhälle. Särskilda satsningar ska göras för flickor. Andra exempel där särskilda satsningar ska göras är insatser som stärker människors med funktionsnedsättningar rätt till utbildning.

Arbete med ett konflikt- och jämställdhetsperspektiv är centralt och stöd till insatser som bidrar till att förebygga konflikter samt skydda och stärka barn i konfliktsituationer ska övervägas. Säkerhetsrådets resolutioner 1325 och 1612 är utgångspunkter för detta arbete.

Även stöd till läs- och skrivutbildning för vuxna, särskilt för kvinnor, liksom stöd till lärarutbildning, ska övervägas.

Centrala dialogfrågor inom sektorn ska vara a) icke-diskriminering och rätten till utbildning för alla och b) förbättrad kvalitet på utbildning.

## 3) *Privatsektorutveckling*

Mål för området:

(i) ett stärkt och växande privat näringsliv, där människor som lever i fattigdom i högre utsträckning deltar och har sysselsättning.

För att nå människor som lever i fattigdom och främja deras sysselsättning och inkomster ska stödet särskilt fokusera på gynnsamma förutsättningar för mikroentreprenörer och småföretag, särskilt kvinnors företagande där så är möjligt, samt till stor del inriktas på landsbygdsområden och jordbruksbaserad näringsverksamhet och handel. Sida ska härvidlag undersöka förutsättningarna att inleda samarbete med organisationer som arbetar med att stödja kvinnor och

2009-07-09

---

kvinnligt entreprenörskap genom självhjälpsorganisationer och mikrofinansiering.

Insatser för att främja marknadsutveckling samt näringslivets kapacitet ska särskilt beaktas. Stöd till institutionella ramverk med fokus på genomförande och tillämpning av regler ska övervägas. Stödet ska delvis riktas till landets norra delar och där inkludera begränsade infrastrukturinsatser inom området transport.

Stöd till insatser för att stärka näringslivets dialog och samverkan med offentlig förvaltning ska övervägas liksom sysselsättningsrelaterat stöd riktat till riskgrupper (t ex unga män) för att förhindra konflikt-spridning och motverka rekrytering till kriminella nätverk.

Då privatsektorutveckling är ett nytt samarbetsområde ska förutsättningar för specifika insatser inom ovan nämnda delområden undersökas särskilt i början av strategiperioden.

#### *Punktinsatser*

Förutsättningar för stöd till insatser inom området för hantering av minor och oexploderad ammunition ska undersökas. Insatser ska vidare ske inom området katastrofberedskap i samarbete med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

#### *Humanitärt stöd*

Sveriges humanitära stöd till Afghanistan styrs av regeringens politik för humanitärt bistånd och av den av regeringen antagna strategin för Sidas humanitära bistånd. Biståndet styrs av nödlidande människors behov och bygger på principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende. Principerna om gott humanitärt givarskap ska vara vägledande för arbetet. Det betyder bland annat att Sidas humanitära bistånd ska vara snabbt, förutsägbart, flexibelt samt behovsbaserat.

Det humanitära stödet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet ska i möjligaste mån samverka.

## **2.2 Biståndsformer**

Generellt budgetstöd är inte aktuellt under strategiperioden. ARTF kommer att vara en fortsatt viktig kanal för stöd till löpande kostnader och generellt stöd till nationella program. Strävan är att ARTF ska gå i riktning mot programansatser. Ökad andel bistånd ska om möjligt kanaliseras genom ARTF och mer än hälften av stödet ska vara icke öronmärkt i enlighet med reglerna för ARTF.

2009-07-09

---

Även därutöver ska multilaterala kanaler och samfinansieringsformer användas så långt det är möjligt. Inom utbildningssektorn ska programstödsformer eftersträvas.

En fond för mindre insatser till norra Afghanistan, som administreras av ambassaden i samverkan med den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad, finns och ska fortsätta om den vid utvärdering visar sig vara en effektiv form. Beredskap ska finnas för att utöka fondens volym. En komplettering av denna fond så att lokalt beslutade insatser kan göras i hela Afghanistan ska planeras för. Syftet ska vara att öka flexibiliteten och snabbheten i stödet, samt beträffande insatserna i norra Afghanistan, även att stärka synergierna med den svenska säkerhetsskapande insatsen.

Afghanistan ska vara öppet för Sidas garantier. Förutsättningarna för att ge garantier ska bedömas från fall till fall.

Val av biståndsformer och samarbetsformer ska präglas av flexibilitet och en blandning av biståndsformer ska användas.

### *2.3 Dialogfrågor*

Dialogen inom jämställdhetsområdet ska särskilt fokusera på kvinnors och flickors situation och särskilt inkludera sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter samt könsrelaterat våld. Demokratisk samhällsstyrning med särskilt fokus på anti-korruption, transparens och ansvarskrävande är en andra central och sektorsövergripande dialogfråga.

Dialogen ska föras inom ramen för det svenska utvecklingsarbetet med representanter för Afghanistans regering, civila samhället och andra aktörer för att uppnå en ökad genomslagskraft. Dialogen ska bland annat ske genom UNAMA och ARTF. Det är särskilt viktigt att samordna dialogen inom EU, med Europeiska kommissionen, de nordiska länderna och andra likasinnade givare för att öka genomslagskraften i gemensamt prioriterade frågor. Dialog ska också föras i de fyra norra provinserna med lokala folkvalda instanser, representanter från den lokala regeringsstrukturen och icke-statliga aktörer.

Inom ramen för samarbetsområdena ska dialogfrågorna lyftas i de program och projekt som stöds. Arbetet med dialogfrågorna ska anpassas efter insatsens typ och till hur de bästa resultaten kan uppnås.

2009-07-09

---

## 2.4 Omfattning (volym)

Volymen ska öka stegvis till ca 400 miljoner kronor år 2009 och ca 420 miljoner kronor år 2010, för att därefter (år 2011-2013) fortsatt successivt öka till ca 500 miljoner kronor per år.

## 3. Genomförande

### *Risikanalyt*

Det finns stora risker med strategins genomförande vilket kommer att kräva kalkylerat risktagande och flexibilitet vid implementeringen av strategin. Med hänsyn till konfliktsituationen, fattigdomsnivån, den bristande politiska viljan och förmågan att hantera frågor om samhällsstyrning, ansvarsutkrävande och mänskliga rättigheter, samt den svaga kapaciteten i landet, ska insatser formuleras med en realistisk tidshorisont för måluppfyllelse, då reformer typiskt sett tar lång tid.

För att säkerställa flexibilitet och handlingsalternativ om situationen fortsätter att försämrats i Afghanistan ska biståndet präglas av följande:

- Stöd till kapacitetsutveckling så att implementerande parter och afghanska aktörer själva kan driva reformer vidare om det internationella samfundet måste minska eller förändra sin närvaro i Afghanistan.
- Fortsatt användning av multilaterala kanaler under längre tid, för det fall utvecklingen förhindrar övergång till samarbetsformer med ytterligare större inslag av lokalt ägarskap.
- Samarbete med olika aktörer i genomförandet av biståndet: stat och offentlig förvaltning, civila samhället och privata sektorn.

En beredskap ska finnas för fortsatta och vid behov ökade humanitära insatser.

Med hänsyn till den föränderliga utvecklingen i Afghanistan och risken för en fortsatt negativ säkerhetsutveckling, ska under strategiperioden årlig uppföljning och minst en större översyn genomföras. Beredskap ska därvid finnas för förändringar av inriktning, omfattning och kanalisering av samarbetet.

### *Övriga överväganden*

Under strategiperioden ska Sida sträva efter att stärka de biståndsadministrativa systemen i fält och därmed skapa förutsättningar för ökad delegering av beslutsfattande till fältet.

2009-07-09

---

Delar av den afghanska diasporan, i synnerhet den återvändande, utgör en potentiell resursförstärkning till det afghanska samhället vars potential ska beaktas.

### *3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer*

Sverige ska samarbeta med andra givare och multilaterala aktörer för ökad effektivitet och större genomslag för stödet.

Sverige ska intensifiera samarbetet med Världsbanken inom ramen för ARTF genom en förstärkt dialog inom bland annat jämställdhetsområdet och ett utökat engagemang i reformeringen av ARTF.

FN-systemet ska även fortsatt vara en viktig samarbetspartner vad avser koordinering (UNAMA) och inom sektorerna. Detta gäller särskilt UNDP (demokratisk samhällsstyrning), UNICEF (utbildning), UNIFEM (jämställdhet) och UNOPS (transport).

De nordiska länderna är viktiga samarbetspartners i Afghanistan. Nordiska gemensamma insatser och gemensam uppföljning ska sökas främst när det kan bidra till ett större genomslag eller effektivare genomförande av utvecklingsarbetet. Samarbete bör också eftersträvas med de stora givarna såsom USAID och Europeiska kommissionen.

Samarbete med Europeiska kommissionen, inte minst inom området demokratisk samhällsstyrning, ska aktivt eftersträvas som en del i etablerandet av en nära relation. Under strategiperioden kommer Sverige att följa och vara involverad i kommissionens arbete med dess landstrategi (2007-2013) för Afghanistan.

### *3.2 Anpassning, harmonisering och koordinering*

De övergripande processmålen för Afghanistan är förbättrad givarkoordinering inklusive en stärkt roll för UNAMA; förbättrad resultatuppföljning för genomförande av *Afghanistan Compact* och ANDS, genom fördjupad dialog med den afghanska regeringen, bland annat genom den Sammansatta styrelsen för övervakning och samordning (*Joint Monitoring and Coordination Board, JCMB*); samt förstärkt afghanskt ägarskap och kapacitet genom att en ökad andel av det svenska biståndet kanaliseras genom mekanismer som använder Afghanistans administrativa system, inklusive ARTF.

I dagsläget råder "givarträngsel", dålig koordinering, ett svagt afghanskt ledar- och ägarskap och ett fragmentiserat bistånd. I enlighet med Parisagendan och EU:s uppförandekod om arbetsdelning och komplementaritet, samt OECD/DAC:s principer för bistånd till sviktande

2009-07-09

---

stater, ska stor vikt läggas vid samordning av insatserna med andra aktörer och länder och strävan efter förbättrad samsyn och samordning under afghanskt ledarskap. Sverige ska även genom EU arbeta för en förbättrad samordning i EU-kretsen och med andra givare. Med tillgängliga kanaler ska det afghanska ägarskapet stärkas för att bidra till att även handlingsplanen från Accra genomförs.

#### **4. Uppföljning**

JCMB:s uppdrag är att följa upp genomförandet av *Afghanistan Compact* och ANDS. I dagsläget finns dock utrymme för förbättringar och fortsatta reformer är nödvändiga. Sverige ska därför verka för ett förbättrat JCMB och för att instrumenten för samordning och övervakning anpassas och kompletteras så att en adekvat uppföljning kan ske.

Under första delen av strategiperioden kommer den svenska resultatuppföljningen att utvecklas – i största möjligaste mån baserat på de ramverk som används av andra aktörer i Afghanistan. Bristen på tillförlitlig statistik och information är stor och försvårar uppföljning.

## **DEL 2. BAKGRUND**

### **1. Sammanfattande landanalys**

Konflikten i Afghanistan är mångbottnad och mångfacetterad. Den innehåller humanitära, säkerhetspolitiska, utvecklingsmässiga, etniska och kulturella aspekter, både nationellt och regionalt. Talibanrörelsen och andra regeringsfientliga grupperingar har ökat sitt inflytande i allt större delar av landet. Konflikten begränsar tillgängligheten i delar av landet och möjligheterna till ytterligare politiska, administrativa, ekonomiska och sociala framsteg. Samspelet mellan den illegala narkotikahandlingen, vapenhandeln, korruption och en kultur av straffrihet komplicerar förhållanden ytterligare.

Den afghanska utvecklingsstrategin ANDS bygger på *Afghanistan Compact* och på de målsättningar som denna är uppbyggd kring: (1) säkerhet; (2) demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter; samt (3) ekonomisk och social utveckling. ANDS är ett ambitiöst program vars genomförande förutsätter stark uppbackning av det internationella samfundet och ett kraftfullt politiskt ledarskap från den afghanska regeringen. Svårigheterna är många: mängden program och investeringar som ska genomföras är mycket stort i förhållande till nuvarande kapacitet hos den afghanska staten. Den politiska viljan och förmågan att ta itu med frågor som korruption, opiumekonomin och

2009-07-09

---

bristande respekt för mänskliga rättigheter, speciellt kvinnors rättigheter, kan ifrågasättas.

Afghanistan är ett av världens fattigaste länder. En stor majoritet av befolkningen har inte tillgång till sanitet, rent dricksvatten eller el. Torka, minskade skördar samt ökade livsmedelspriser har bidragit till en svår humanitär situation. Hotet från minor och oexploderad ammunition bidrar till den svåra situationen. Ungdomar (personer under 25 år) utgör nästan 70 procent av befolkningen. Majoriteten av dessa saknar möjligheter till utbildning och arbete. Arbetslöshet och brist på försörjningsmöjligheter bidrar till att underblåsa konflikten.

Mellan 2002 och 2006 återvände över fem miljoner afghanska flyktingar till Afghanistan. Strömmen har minskat de två senaste åren samtidigt som förnyade migrationsströmmar från och inom Afghanistan börjar att noteras. Återvändande upplever problem med bl. a boende, sysselsättning, hälsa och utbildning.

Den offentliga förvaltningen saknar på alla nivåer fungerande institutioner och kapacitet för att effektuera ett rudimentärt tjänste- och serviceutbud. Korrruptionen inom förvaltningen är omfattande. Avsaknaden av ett fungerande rättsväsende omöjliggör en oberoende och opartisk rättsskipning. Läget vad gäller mänskliga rättigheter är mycket bekymmersamt och utvecklingen oroande. Särskilt kvinnornas situation är allvarlig. Yttrandefriheten inskränks alltmer och människor med funktionsnedsättning saknar stöd för att få sina rättigheter tillgodosedda. Tillgång till effektiva kanaler för ansvarsutkrävande och påverkan är ytterst begränsad.

Läskunnigheten bland kvinnor uppskattas till 14 procent och bland män till 42 procent. Nästan hälften av alla barn, cirka sex miljoner, går idag i primär- eller sekundärskola. Ungefär 65 procent är pojkar och endast 35 procent är flickor. Brist på kvinnliga lärare samt långa avstånd till skolorna utgör de största hindren för flickors rätt till utbildning, och i förlängningen kvinnors och flickors möjligheter till deltagande och inflytande. Utbildningen har dålig kvalitet och det saknas infrastruktur och en demokratisk kultur inom skolväsendet. Afghanistans egna prioriteringar är ökad tillgång till utbildning för alla barn och förbättrad kvalitet i utbildningen.

Tillgången till hälsovård har gjort stora framsteg men är ojämnt fördelad och klart otillräcklig på landsbygden. Situationen är särskilt svår för kvinnor eftersom traditionen inte tillåter att kvinnor rör sig i någon större utsträckning utanför hemmet eller behandlas av manlig sjukvårdspersonal. Mördradödligheten är näst högst i världen.

2009-07-09

---

Den ekonomiska utvecklingen har sedan talibanregimens fall varit förhållandevis god men beror delvis på det höga biståndsflödet, vilket inte är långsiktigt hållbart. Merparten av landets befolkning har inte nåtts av tillväxten. Fattigdomen är fortsatt mycket hög, inkomsterna låga och situationen har försämrats på senare tid. Bristande sysselsättning och försörjningsmöjligheter skapar god rekryteringsgrund för regeringsfientliga grupperingar. Det privata näringslivet är försvagat med delvis förstörd produktionsapparat, humankapital och infrastruktur. Korruption och byråkrati hämmar ekonomisk aktivitet. Jordbruk är en av de största näringarna och central för den fattiga befolkningen. Här har kvinnor störst chans som entreprenörer och på arbetsmarknaden. För utveckling av landsbygdens ekonomi är förbättrad framkomlighet genom utveckling av infrastruktur och kommunikationer centralt. Transportnäringen genererar också många arbetstillfällen och småföretagare.

I de fyra provinser där Sverige har ledarskapet för den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad är säkerheten relativt god i förhållande till andra delar av Afghanistan. Fattigdomssituationen varierar mycket mellan de fyra provinserna med Balkh och delar av Jowzjan som de mest utvecklade provinserna och Samangan och Sar-e Pul som de mest eftersatta; även om det finns lokala skillnader även inom provinserna.

## **2. Sammanfattande resultatbedömning**

En resultatanalys har gjorts över perioden 2006-2008. Under dessa år uppgick det sammanlagda långsiktiga stödet till 973 miljoner kronor, stödet via svenska enskilda organisationer till 61 miljoner kronor och det humanitära stödet till 136 miljoner kronor. De samarbetsområden som prioriterades under strategiperioden var utbildning, hälsa, infrastruktur och demokratisk samhällsstyrning.

Av resultatanalysen framgår att Sveriges utvecklingssamarbete stött Afghanistans behov och egna prioriteringar och att det varit i linje med *Afghanistan Compact* och (*interim-*)ANDS. Vidare konstaterades att den försämrade säkerhetssituationen har påverkat genomförandet av utvecklingssamarbetet negativt, bland annat på grund av svårigheterna att nå ut till konfliktdrabbade områden. Resultatanalysen drar slutsatsen att svenskt bistånd har bidragit till att förbättra situationen för människor på landsbygden inom områdena utbildning, hälsa och vägar. Stöd till val och parlament har också gett positiva resultat.

Stödet till utbildningssektorn har bidragit till ökat antal utbildade lärare och att antalet barn i skolan har ökat till närmare sex miljoner, jämfört med cirka en miljon barn år 2001, då dessutom mycket få flickor gick i

2009-07-09

---

skolan. Inom hälsosektorn har stödet bidragit till att det idag finns fler utbildade barnmorskor. Sveriges stöd genom ARTF har bidragit till statsanställdas löner och andra löpande kostnader. Stödet till *National Solidarity Program* (NSP) har bidragit till att det finns över 20 000 valda byråd som implementerat över 20 000 projekt, huvudsakligen relaterade till transport samt vatten och sanitet. NSP har bidragit till att skapa en länk mellan landsbygden och centrum samt skapat över 17 miljoner arbetsdagar.

ARTF har år 2008 utvärderats och befunnits vara en effektiv och flexibel kanal. Det konstateras att ARTF är ett steg i riktning mot en mer realistisk och bättre prioriterad nationell agenda samt att de nationella programmen NSP och *Microfinance Investment Support Facility* (MISFA) har visat imponerande resultat på output-nivå. Dock konstateras i utvärderingen att det finns ökat utrymme för givarna att engagera sig i ARTF och att den ökande andelen öronmärkta pengar underminerar fondens grundprincip.

Stödet till utbildning genom FN:s barnfond, UNICEF, utvärderades år 2008. Av utvärderingen framgår att UNICEF på ett tillfredställande sätt nått de uppställda målen. UNICEF har arbetat framgångsrikt med att stärka utbildningsministeriet samt i arbetet med att driva ett påverkansarbete för flickors utbildning.

En utvärdering av Svenska Afghanistankommitténs (SAK) verksamhet gjordes år 2008. Av utvärderingen framgår att uppsatta mål på outputnivå till stor del uppnått. Utvärderingen var dock kritisk till SAK:s verksamhet och organisation på en del punkter, till exempel kapacitetsutveckling och jämställdhetsperspektivet. SAK:s arbete med barnmorskeskolor lyftes fram som en framgångsrik verksamhet.

Det humanitära stödet har ökat under slutet av strategiperioden. Stödet har i huvudsak gått genom Internationella Rödakorskommittén, ICRC, för skydd, samarbete med lokala samhället och kapacitetsutveckling. Stöd har också lämnats genom FN:s världslivsmedelsprogram, WFP, och FN:s livsmedels och jordbruksorganisation, FAO, till människor som har utsatts för torka och matpriskrisen genom leverans av mat, vaccinering av boskap och leverans av foder.

Resultatanalysen rekommenderar att Sveriges stöd bör behålla inriktningen och bygga på tidigare uppnådda resultat inom demokratisk samhällsstyrning, utbildning, hälsa och transport. Vidare rekommenderas att det finns utrymme för ökad dialog, speciellt inom utbildningsområdet. Trots att jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter speglas i beredningen av insatser finns utrymme att stärka genomförandet. Vad avser stödet till norra Afghanistan konstateras att

2009-07-09

---

geografisk allokering kräver noggrann dialog med afghanska regeringen för att säkerställa att resurser distribueras i enlighet med nationella strategier och prioriteringar.

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

Utvecklingssamarbetet i Afghanistan präglas av den stora internationella militära närvaron i landet och uppdelningen av Afghanistan i regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad, (PRT). Flera nationer implementerar biståndsinsatser direkt genom sådana enheter.

I princip alla traditionella biståndsgivare är närvarande i Afghanistan. Därutöver är många icke-traditionella biståndsgivare närvarande som t ex grannländerna samt ovan nämnda militära aktörer. Resultatet är givarträngsel och fragmentisering av biståndet vilket gör koordinering och harmonisering till en stor utmaning.

Den enskilt största givaren är USA som dominerar givarbilden i Afghanistan och är aktiv inom i princip alla områden. Pengar kanaliseras genom USA:s biståndsmyndighet, USAID, men även militären finansierar utvecklingssamarbete, speciellt i östra och södra Afghanistan. USA:s dominerande ställning innebär att dess intresse och behov av koordinering och harmonisering hittills varit begränsat.

Världsbanken administrerar ARTF och fokuserar på att bygga statens kapacitet, landsbygdsutveckling och privatsektorutveckling. ARTF har potential som forum för stärkt koordinering.

Inom FN-familjen arbetar UNICEF och Sverige tillsammans inom utbildningsområdet. FN:s utvecklingsprogram, UNDP, är en aktiv aktör inom området demokratisk samhällsstyrning och kommer även fortsättningsvis vara en samarbetspartner för Sida. Potential finns att tillsammans med FN:s utvecklingsfond för kvinnor, UNIFEM, stärka arbetet med kvinnors rättigheter.

Europeiska kommissionen arbetar främst inom områdena landsbygdsutveckling, demokratisk samhällsstyrning och hälsa.

UNAMA har enligt sitt mandat en central roll för koordineringen av biståndet i samklang med ett stärkt ägarskap från den afghanska regeringen. UNAMA behöver stärkas i sin roll och ges utökade resurser.

Det finns flera, med Sverige, likasinnade givare i Afghanistan, bland annat de nordiska länderna. Det finns förutsättningar för samarbete

2009-07-09

---

mellan de nordiska länderna inom bland annat områdena demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet.

#### **4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet**

Trots att Afghanistan är ett av Sveriges största samarbetsländer inom utvecklingsarbetet är Sverige volymmässigt en jämförelsevis liten aktör i landet. Sverige står för någon procent av biståndet till Afghanistan. Det totala biståndet från det internationella samfundet är dessutom litet i förhållande till de militära resurser som totalt kanaliseras till Afghanistan.

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

Europeiska kommissionens strategi för samarbete med Afghanistan (2007-2013) ligger i linje med *Afghanistan Compact* och ANDS. Kommissionen stöder flera program som Sverige också stöder inom ramen för gemensamma finansieringsmekanismer, t ex ARTF/NSP och valet.

##### *4.2 Samstämmighet för utveckling.*

Det svenska engagemanget i Afghanistan består av bl. a av politisk dialog, säkerhetsinsatser och utvecklingsarbete. De inbördes kopplingarna mellan dessa områden är nära sammanlänkade och utgör en helhet. Sammantaget bör den svenska närvaron i Afghanistan vara uthållig, långsiktig och samordnad. Även migrationspolitik och Sverigefrämjande finns med som delar av Sveriges samlade insatser i Afghanistan.

Sveriges säkerhetsinsats i Afghanistan består av en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad, innehållande även en civil komponent i form av bland annat utvecklingsrådgivare. Insatsen sker inom ramen för den Nato-ledda styrkan ISAF (*International Security Assistance Force*) och inkluderar även bidrag till uppbyggnaden av den afghanska armén. Vidare består den svenska säkerhetsinsatsen av den EU-ledda polismissionen *EUPOL Afghanistan*. Folke Bernadotteakademin leder ett utbildningsprojekt tillsammans med nordiska myndigheter till stöd för EUPOL:s arbete inom rättsektorn. Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har några mindre insatser i Afghanistan.

Pågående konceptutveckling inom bland annat ISAF i frågor som rör den internationella militära närvarons framtida utformning, inklusive i

2009-07-09

---

norra Afghanistan, kan komma att påverka förutsättningarna för utvecklingssamarbetet under strategiperioden.

Myndighetssamverkan kommer att vara viktigt under strategiperioden för att uppnå synergier och få en så stor effekt som möjligt av den totala svenska insatsen. Grundläggande för detta är en god förståelse hos olika myndigheter för de olika politikområdena, samt för myndigheternas olika verksamheter och mandat. Synergier ska eftersträvas men en viktig princip är att upprätthålla en ändamålsenlig uppdelning baserat på myndigheternas skilda kompetenser och inte sammanblanda säkerhetsfrämjande insatser och utvecklingssamarbetet. Öppenhet ska även finnas för insatser som ansluter till och förstärker åtgärder inom t ex. migrationsområdet.

#### *4.3 Andra svenska relationer*

Svenska Afghanistankommittén är den svenska aktör som verkat längst i Afghanistan. Organisationens långa engagemang i Afghanistan och dess informationsinsatser i Sverige bidrar till att öka intresset för Afghanistan i Sverige. Även Rädda Barnen och Röda Korset har verksamhet i Afghanistan och informationsverksamhet i Sverige.

#### *4.4 Sveriges komparativa fördelar*

I resultatanalysen konstateras att Sverige anses vara en respekterad aktör, framförallt när det gäller att driva frågor utifrån ett fattigdomsperspektiv, jämställdhet och mänskliga rättigheter. Till Sveriges komparativa fördelar hör att vi uppfattas som en flexibel och pragmatisk partner.

Sverige har kommit längre än de flesta länder inom jämställdhetsområdet. Denna erfarenhet gör att Sverige är trovärdigt och har högt internationellt anseende vad gäller jämställdhetsfrågor. Detta gör att Sverige kan driva frågor som sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter och våld mot kvinnor. Då få givare aktivt driver dessa frågor finns det utrymme att stärka Sveriges roll.

Sverige har relativt lång erfarenhet av arbete inom utbildningssektorn med väl inarbetade kanaler, vilket är betydelsefullt i en tid då stödet bör sträva efter att gå från direktimplementering till programstöd med ökat afghanskt ägarskap. Ytterligare ett område där Sverige har särskild kunskap är arbete för personer med funktionsnedsättning.

2009-07-09

---

#### *4.5 Slutsatser om Sveriges roll*

Volymmässigt är Sverige en jämförelsevis liten aktör i Afghanistan. Givet detta är det avgörande att Sverige aktivt arbetar för att fokusera på delområden och frågor där utväxlingen är störst på den svenska biståndsinsatsen, både på ett övergripande plan och inom sektorerna. Vidare ska stödet därför också, som huvudprincip, kanaliseras genom givargemensamma arrangemang för att stärka koordineringen och effektiviteten i samarbetet.

#### **5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet**

Afghanistan är ett av världens absolut fattigaste länder och står inför mycket stora problem med en eskalerande konflikt, biståndsberoende, svag förvaltning och rättsstat, bristande respekt för mänskliga rättigheter, diskriminering av kvinnor och stora brister inom utbildning, hälsa, näringsliv och infrastruktur. ANDS utgör en grund för samarbetet med Afghanistan men den politiska viljan att adressera avgörande frågor som korruption, opiumekonomin och bristande respekt för mänskliga rättigheter kan ifrågasättas och prioriteringarna inom ANDS är inte tillräckligt tydliga.

Det svenska stödet har varit relevant och resultatbedömningen rekommenderar att det svenska stödet behåller inriktningen men att dialogen samt implementeringen av kvinnors och flickors rättigheter kan stärkas. Sektorkoncentrationen innebär att Sverige kommer att fasa ut områdena hälsa och infrastruktur som självständiga sektorer. På basis av tidigare erfarenheter och Sveriges komparativa fördelar är kunskapsinvesteringar, demokrati och mänskliga rättigheter centrala områden för Afghanistans utveckling mot ett fredligt samhälle där Sverige kan bidra. Därutöver introduceras en ny sektor i form av privatsekturutveckling, då behovet av fattigdomsorienterad tillväxt och sysselsättning är stort i Afghanistan och en grundläggande förutsättning för en framgångsrik och hållbar stabilisering av landet.

Utvecklingsarbetet präglas av den internationella militära närvaron i landet och uppdelningen av landet i regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad. Givarbilden är splittrad, koordinering problematisk; det finns många aktörer inom alla områden och Sverige är en liten givare i den afghanska kontexten. Därför är det viktigt att Sverige samarbetar med andra, söker gemensamma kanaler för stöd och går in i samarbeten där Sverige har ett mervärde. Vidare är det viktigt att ha en väl sammanhållen och koncentrerad portfölj med ett fåtal större insatser som kan kompletteras med mindre, flexibla och strategiska insatser.

2009-07-09

---

Samtidigt som behoven i Afghanistan är stora och omedelbara är målet för de internationella utvecklingsinsatserna att skapa långsiktiga förutsättningar för Afghanistan att självt hantera landets utmaningar. Därför är det viktigt med en god balans mellan insatser som ger snabba, konkreta resultat och långsiktiga insatser för kapacitetsutveckling och stärkta institutioner.

Med hänsyn till den föränderliga utvecklingen och risken för en fortsatt negativ säkerhetsutveckling finns det stora risker med strategins genomförande, vilket kommer att kräva kalkylerat risktagande och flexibilitet vid implementeringen av strategin. Biståndet bör därför stödja kapacitetsutveckling av afghanska aktörer, ha beredskap att fortsätta att använda multilaterala kanaler i svårarbetade områden och samarbeta med en rad genomförandeparter för att ha olika handlingsalternativ vid en försämrad situation. Vidare behöver under strategiperioden årlig uppföljning och minst en större översyn genomföras, med beredskap för förändringar av inriktning, omfattning och kanalisering av samarbetet.



---

REGERINGSKANSLIET

---

## **Utrikesdepartementet**

103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: [www.ud.se](http://www.ud.se)

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2010

Artikelnummer: UD 10.022