

**Strategirapport för Afghanistan
september 2010 – augusti 2011****SAMMANFATTNING**

Sveriges strategi för utvecklingssamarbete med Afghanistan 2009-2013 styr utvecklingssamarbetet och allokeringen för 2011 uppgår till 500 MSEK. Sida bedömer att delegerade medel för 2011 kommer att utnyttjas inom ramen för gällande mål och sektorer. Samarbetet inriktas på tre sektorer: 1) Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter: Läget vad gäller mänskliga rättigheter är fortsatt bekymmersamt och utvecklingen oroande. Stödet till ARTF, Världsbankens fond för återuppbyggnad, skapar flexibilitet att svara upp mot de behov som föreligger. Samtidigt har regeringens bristande vilja att ta itu med frågor som rör ansvarsutkrävning, antikorrupcion samt finansiell styrning och kontroll lett till att givare inkl Sverige överväger att tills vidare inställa betalningarna till ARTF's fönster för löpande kostnader. Sida har utökat arbetet med antikorrupcion under rapporteringsperioden. Det planerade stödet till en givargemensam fond för att stärka civila samhällets ansvarsutkrävande roll kommer att ubetalas mot slutet av året. Insatsporföljen är fortsatt stor men relevant och bidrar till måluppfyllelse. Sida avser att ytterligare stärka arbetet med lokal demokrati. 2) Utbildning: Befintliga insatser är relevanta och bidrar till måluppfyllelse. Sida bör fortsatt stödja program som bidrar till att flickor och kvinnor får tillgång till utbildning. Det är även viktigt att öka antalet kvinnliga lärare. 3) Privatsekturutveckling: Portföljen är relativt sett begränsad i volym och geografiskt fokuserad på norra Afghanistan. Projekten ger goda resultat - mobilisering, organisation och utbildning fungerar väl trots den svåra kontexten. Inför revidering av samarbetsstrategin med Afghanistan föreslår Sida att utveckling av den privata sektorn, inte minst för kvinnor och ungdomar, bör stärkas men koncentreras till norra Afghanistan och därmed inte utgöra en nationell sektor. Här blir stödet till Världsbanken/AERDP en fråga att ta ställning till efter strategirevidering då stödet inte är öronmärkt geografiskt. Det svenska biståndet till Afghanistan genomsyras av jämställdhetsmålet där Sverige har tillsammans med Norge en ledande roll inom givarkretsen. Riskfaktorerna för samarbete med Afghanistan är betydande. Det pågår väpnad konflikt och utbredd korrupcion vilket försvårar såväl genomförande som uppföljning av insatser. Transitionsprocessen som inletts med överlämnade av säkerhetsansvar riskerar att medföra försämrat säkerhetsläge pga bristande kapacitet hos afghanska säkerhetsstyrkorna men också ökat antal attacker i försök att förhindra en freds- och försoningsprocess.

1. INLEDNING

Det svenska utvecklingssamarbetet med Afghanistan styrs av "Sveriges strategi för utvecklingssamarbete med Afghanistan 2009-2013". Det övergripande målet för utvecklingssamarbetet är att människor som lever i fattigdom, i synnerhet kvinnor och flickor, ska få förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt och demokratiskt samhälle. Samarbetet är inriktat på 1) demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter 2) utbildning samt 3) privatsektorutveckling. Inom samtliga områden läggs särskilt fokus på kvinnor och flickor.

2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för Afghanistan 2011 uppgår till 500 MSEK. Till och med augusti 2011 har totalt 194 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 37% av anslaget för 2011. För 2012 är 534 MSEK avtalat. Bemyndiganderamen för 2012-2014 är 995 MSEK.

	Allokering 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Demokratisk samhällsstyrning/MR		41	248
Utbildning		93	151
Privatsektorutveckling		0	33
Övrigt		60	92
Totalt	500	194	524
Humanitärt stöd		93	111

Sidas bedömning är att det är medium hög sannolikhet att delegerade medel för 2011 kommer att utnyttjas inom ramen för mål och sektorer för utvecklingssamarbetet. Osäkerhetsfaktorn utgörs av ARTF där Sida har en avtalsenlig planerad utbetalning på 120msek 2011. En givargemensam intensiv samverkan under hösten kan leda till att godtagbara åtgärder vidtas av den afghanska regeringen vilket möjliggör en utbetalning av givares (inkl Sveriges) medel till ARTFs icke-öronmärkta fönster. Risken är dock hög att så inte kommer att ske i tid för att genomföra en utbetalning 2011. Bedömning om utbetalning sker av Sida i nära samverkan med ambassaden, andra givare och UD. Ett beslut mot slutet av året försvårar möjligheterna för enheten att utnyttja medlen till andra program inom ramen för strategin. Den överplanering som f n finns medför vissa förutsättningar att tidigarelägga utbetalningar till andra program som är planerade för 2012, givet att beslut fattas om att inte utbetala medel till ARTF i år.

3. RESULTAT

Risikfaktorerna för samarbete med Afghanistan är betydande och påverkar allt utvecklingssamarbete. Det pågår väpnad konflikt i stora delar av landet vilket lett till en situation av allt sämre tillträde för internationella aktörer vilket avsevärt försvårat möjligheterna till såväl genomförande av program som uppföljning av resultat i fält. Säkerhetsläget är extremt utsatt för personal i biståndet i Afghanistan och svårigheterna att rekrytera kvalificerad personal på en kontinuerlig basis är betydande. Därtill präglas landet av utbredd korruption vilket genomsyrar alla nivåer i samhället och en tydlig brist på ansvarstagande från regeringen i frågor som rör antikorruption, finansiell styrning och kontroll. Sida har med stöd från utsänd antikorrupsionsrådgivare vid ambassaden bidragit till att aktivt lyfta antikorrupsionsfrågor; inlett antikorrupsionsstöd samt ökat tonvikt på antikorrupsionsrisker i såväl bedömningar av insatser som uppföljning av program. Arbetet med att integrera ett konfliktperspektiv har fortsatt och insatser bedöms konsekvent ur konfliktperspektiv. Därtill har en strategisk konfliktanalys upphandlats och genomförs f n vilken skall bidra till att konkretisera rekommendationer för ett mer konfliktkänsligt utvecklingssamarbete i Afghanistan.

3.1 Sektor/Verksamhetsområde 1: Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Antal avtalade insatser: 10. Under perioden har 2 insatser slutförts medan 3 nya avtal ingåtts.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: UN Women

Huvudsakliga mål: a) ökad kapacitet hos statliga institutioner att genomföra "National action plan for women in Afghanistan" b) ökat deltagande av kvinnor i freds-, säkerhet samt försoningsprocess c) mekanismer för avskaffande av våld mot kvinnor insitutionaliseras d) kvinnans roll som företagare, producent och arbetstagare i det afghanska samhället förstärkt

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
62	2009-2012	20	UN Women	Programstöd	63%

Resultat

- Kvinnoministeriet har med stöd av UN Women etablerat 'Gender mainstreaming task force'.
- UN Women stödjer utrikesministeriet i framtagandet av en handlingsplan för att stärka kvinnors deltagande i freds- säkerhets- och försoningsprocessen i enlighet med FN:s resolution 1325, och har bidragit till att etablerandet av en samordningsgrupp.
- En resolution har undertecknats i en provins om politiskt stöd till kvinnors behov. Det har i sin tur lett till anställning av kvinnliga läkare, yrkesutbildning av kvinnor och utbildning av religiösa lärare i syfte att positivt påverka flickors möjligheter till skolgång.
- Stödet via UN Womens särskilda fond för minskning av våld mot kvinnor har under rapporteringsperioden lett till att åtta organisationer har fått stöd för att öka medvetenheten om könsrelaterat våld i 16 provinser. Att nå ut till pojkar och män har särskilt uppmärksammats.
- Genom stödet har kvinnor och unga flickor i 4 provinser fått tillgång till skyddat boende samt rättshjälp. Som resultat har under rapporteringsperioden 212 kvinnor tagit sin tillflykt i dessa skyddade boenden och 312 kvinnor har fått tillgång till rättshjälp.

Sida och Norge har inlett arbetet med en gemensam utvärdering av stödet. Hittills påvisar resultatet att stöd till ökad jämställdhet på policy nivå varit svagt, mycket beroende på brister i samarbetet mellan UN Women och det afghanska kvinnoministeriet. Bidragande faktorer är utmaningar i form av rekryteringssvårigheter av personal och bristfälligt stöd från huvudkontoret i New York. Målet "Kvinnans roll som företagare, producent och arbetstagare i det afghanska samhället förstärkt" har inte visat på några resultat, dialog pågår med UN Women. Sidas bedömning är att stödet till UN Women är strategiskt viktigt ur jämställdhetsperspektiv och att de resultat som uppnås är angelägna att fortsatt stödja med särskild hänsyn till den strategiska prioriteringen att stärka implementeringen av FN:s resolution 1325. Rapportering från UN Women behöver förbättras och inkomma i avtalsenlig tid och dialog med organisationens huvudkontor kommer att stärkas. Förhandlingar pågår om sekondering av personal till strategiskt viktiga funktioner som skall bidra till att stärka arbetet med jämställdhet.

Insats 2: Världsbankens fond för återuppbyggnad (Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF)

Huvudsakliga mål: a) ökad användning av den nationella budgeten för återuppbyggnadsprogrammet till nationella utvecklingsmål b) främja öppenhet och ansvarsutkrävande av utvecklingssamarbetet för återuppbyggnad c) ökad administrativ kapacitet inom regeringsinstitutioner d) ökad givarsamordning för samfinansiering och policydialog

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
480	2010-2013	150	Världsbanken	Programstöd	6%

Resultat¹

- Ökad förståelse för budgetens användande samt starkare kontrollmekanismer etablerade, påvisas av en ökning från 60-80 % av kostnader godkända för utbetalning under perioden.
- Ökad reglering inom upphandlingsområden, vilket påvisas genom att antalet ministerer som har upphandlingsplaner har ökat från 24 till 37.
- Etablering av en uppföljning och utvärderingskommitté som skall följa upp regeringens anti-korruptionsarbete .
- Ökning av andelen icke-öronmärkt finansiering av löpande kostnader genom ARTF från 54-66%

Sverige varit en fortsatt aktiv givare inom ARTF, främst inom jämställdhetsfrågor där Sveriges mervärde i dialogen och samarbetet med andra länder, främst de nordiska, varit framträdande. Icke-öronmärkt finansiering av fondens fönster för löpande kostnader utgör det största bidraget, därutöver bidrar Sverige till investeringsfönster för utbildning, privatsekturutveckling och demokratiutveckling. Stödet till att finansiera löpande kostnader såsom lärarlöner har varit avgörande för att relevanta ministerier skall kunna leverera samhällstjänster och bidra till fattigdomsstrategins mål. Stödet har bidragit till ökad transparens, ansvarsskyldighet samt underlättat givarsamordning och policydialog. Den osäkerhet som skapats i och med kollapsen av Kabul Bank och avsaknad av IMF-avtal har skakat om givarsamfundet och lett till inställda betalningar till ARTF och krav på ökade resultat och ansvarsutkrävande. Sidas utbetalning till ARTF´s icke-öronmärkta fönster för 2011 är för närvarande under bedömning (120 msek inplanerat 2011).

Insats 3: National Solidarity Program (NSP)

Huvudsakliga mål: a) etablering av samhällsinstitutioner (Community development councils, CDCs) på lokal nivå b) kapacitetsbyggande av CDCs i upphandling, uppföljning, deltagande c) stärkta länkar mellan lokala CDCs och statliga myndigheter, frivilligorganisationer och givarorganisationer

¹ ARTF Performance Assessment Matrix (PAM) SY 1388

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
90	2010-2012	60	NSP	Programstöd	7%

Resultat

- Förbättrad uppföljning och integrering av jämställdhet inom NSP genom nybildad kommitté. En nyanställd jämställdhetsrådgivare har bidragit i arbetet.
- 3456 communities mobiliserade sedan sept 2010
- 3829 nya Community Development Councils valda
- 3537 Community Development Plans färdigställda
- Kluster av CDCs skapades i provinserna Balkh och Nangarha

NSP har visat goda resultat med ökat deltagande av kvinnor och män i beslut som rör lokal nivå om t ex fysiska samhällstjänster. Programmet ses som modell för framtida utvecklingsstrategier för Afghanistan på nationell och regional nivå. Relevansen i programmen uppfattas som hög då fysiska samhällstjänster är efterfrågade och behovet bidragit till ökat deltagande och engagemang. Jämställdhetsarbetet har utvecklats substantiellt med stöd av jämställdhetsrådgivaren och jämställdhetskommitténs arbete. Det är för tidigt att bedöma effekterna av arbete med att stärka kopplingen mellan CDCs på lokal nivå till institutioner på central, provins och distriktsnivå. Sida kommer att följa upp frågan.

3.1.2 Bedömning av strategins sektormål/mål för verksamhetsområde för demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Sektormål/mål för verksamhetsområde: a) stärkt demokratisk samhällsstyrning inklusive stärkt förvaltning b) ökad respekt för de mänskliga rättigheterna med särskilt fokus på kvinnors ställning och möjligheter att åtnjuta mänskliga rättigheter

Val har genomförts under perioden men ett år senare är resultatet inte klart. En konstitution finns men efterföljs inte. Den Oberoende valkommissionen (IEC) har dock stärkts och trots påtryckningar lyckats hålla fast vid sitt mandat. Stärkta valinstitutioner och processer har i viss mån uppnåtts. Parlamentet fungerar till viss del, 360 lagar har beslutats i parlamentet. Parlamentariker är dock osäkra på sitt mandat och mycket makt är centrerad till presidenten. Framgången med Community development councils (CDCs) har bidragit till fattigdomsbekämpning genom lokal demokrati. Sida avser att ytterligare stärka arbetet med lokal demokrati och har initierat arbetet med att finna lämpliga samarbetspartners i norra Afghanistan. Läget vad gäller mänskliga rättigheter är fortsatt bekymmersamt och utvecklingen oroande. Särskilt

flickors och kvinnors situation är allvarlig. Trots satsning på åtgärder att stärka FN:s resolution 1325 är kvinnors deltagande ytterst marginellt. Yttrandefriheten har relativt sätt förbättrats, men nivån är fortfarande mycket låg. Barns rättigheter har åter aktualiserats på nationell nivå. Ett strategiskt stöd till civila samhället är under framtagande tillsammans med Norge, Danmark och UK. Förväntningen med stödet är att civila samhället ska kunna hålla staten ansvarig och stärka de mänskliga rättigheterna.

Sammantaget bedöms att befintliga insatser är relevanta och bidrar till måluppfyllelse inom sektorn. Mängden program inom sektorn är fortsatt stor och kapaciteten hos den afghanska staten att genomföra reformprogram förblir svag. En förbättrad kapacitet kan ses hos ett mindre antal ministerier på huvudstadsnivå.

3.2 Sektor/verksamhetsområde 2: Utbildning

Antal avtalade insatser: 4. Under perioden har 1 insats slutförts och ett tilläggsavtal undertecknats.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Svenska Afghanistankommitténs utbildningsprogram

Huvudsakliga mål: a) ökad tillgång till utbildning av god kvalitet b) förbättring av kvaliteten och kvalitetssäkring av stödet c) ett mera kompetent nationellt utbildningssystem

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
344	2010 - 2013		SAK	Projektstöd	100%

Resultat:

- Ökad möjlighet till skolgång för de yngsta flickorna och pojkarna genom etablering av s k modellskolor med flickannex. Under 2010 ordnades bybaserad utbildning för 119 300 elever (52% flickor), av dessa var 1430 nomader (47% flickor).
- Ökat genomslag av åtgärder för att förbättra kvaliteten i de skolor som stöds av Svenska Afghanistankommittén, inklusive treåriga skolutvecklingsplaner och inrättandet av lärarföreningar.
- De svenskfinansierade skolorna utgör resursskolor för omgivande skolor, 3 335 lärare, varav 749 kvinnor, från närliggande byar besökte modellskolorna fast man planerat för 450 besökare, varav 150 kvinnor.

SAKs arbete inom utbildningssektorn har uppnått planerade resultat. Utmaningar inkluderar brist på kvinnliga lärare, främst där den interna konflikten är mer allvarlig. Säkerheten är ett annat återkommande problem med kidnappningar och attacker som leder till avbrott i utbildningsverksamheten. Avsaknaden av en nationell lärarutbildning i pedagogik kan äventyra den kapacitet hos lärare som SAK försöker skapa genom sitt stöd till sektorn. Fram till idag är det få andra givare som stödjer lärares utbildning med fokus på pedagogik och metodik. Om inte särskilda satsningar görs inom detta område, kommer Afghanistan att fortsätta sakna kapacitet för att hantera den bristande kvaliteten i utbildningen.

Insats 2: UNICEF Basic Education and Gender Equality Programme (BEGE) nationellt tematiskt stöd 2010-2013

Huvudsakliga mål: a) 20% ökning av flickor i skolan b) 60% inskrivna i första klass slutför femte klass c) 30% av grundskolorna är barnvänliga d) 50% ökad läs- och skrivkunnighet hos kvinnor i åldrarna 15-24 år e) Utvecklat beredskap för att säkerställa fortsatt skolgång under katastrofer

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
150	2010-2013	100	UNICEF	Programstöd	36%

Resultat

Ökning av flickor i skolan

- Landsbygden: 85 skolor har byggts och ytterligare 41 har påbörjats, 60 500 (finns ingen exakt siffra på andelen flickor, men byggnation av flickskolor prioriterade) elever fått tak över huvudet
- Kabul: 48 skolor fått toaletter, tvättrum och säkerhetsstaket runt skolan, 40 skolor i utrustats med lekplatser, skolbänkar, totalt har skolmiljön förbättrats för 467 114 barn
- 120 785 (57% flickor) barn började och fortsatte undervisning i 1 500 nystartade och 2 052 gamla byskolor
- Ca 5 miljoner elever i åk 1-6 och 115 000 lärare fick tillgång till text- och läroböcker
- AGEI (Afghanistan Girls' Education Initiative) som leds av utbildningsministeriet fick aktivt stöd från UNICEF

Fler skolor är barnvänliga

- 563 lärare har fått kunskap om "barnvänliga undervisningsmetoder" (child friendly school package)
- 120 instruktörer och 780 lärare i Kandahar utbildade i psykosociala frågor för att underlätta för barn i konfliktområden
- Vidareutbildning för 181 lärare som undervisar på "tredje språk" dvs för elever från olika "minoritetsgrupper"

Alfabetisering för kvinnor med syfte att stärka kvinnors ställning:

- 58 000 kvinnor deltog i alfabetiseringsprogram vid 2 343 utbildningscentra
- Informationskampanjer genomfördes för att främja kvinnors deltagande i alfabetiseringsundervisning

Säkerställa fortsatt undervisning för barn i konfliktområden/katastrofer:

- Barn i 300 skolor i konfliktområden har fått undervisning i skolor som åter hade öppnats
- 4 000 skolkommittéer har engagerats i att skydda skolor i konfliktområden

Samarbetet fortsätter planenligt. UNICEFs arbete bedrivs i nära samarbete med nationella och provinsiella utbildningsmyndigheter. På såväl nationell som provinsnivå är dialogen gedigen och samarbetet bra, men Sidas uppföljning i fält på provinsnivå har påvisat brister vad gäller kvalitet i skolbyggnationer vilket är en fortsatt viktig uppföljningsfråga med UNICEF och utbildningsdepartementet. UNICEFs resultatrapportering är främst kvantitativ. Sida kommer att understryka vikten av mer analytisk rapportering i dialog med UNICEF.

Insats 3: World Bank Education Quality Improvement Programme (EQUIP)

Huvudsakligt mål: ökad rättvis tillgång till kvalitativ grundutbildning, i synnerhet för flickor

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
90	2010-2013	30	Världsbanken	Programstöd	7%

Resultat²

- Antal pojkar och flickor med tillgång till utbildning fortsätter öka.
- Vidareutbildning av lärare har ökat.
- 10 172 nya utbildningskommittéer etablerade på lokal nivå, ett led i utvecklingen av en decentraliserad administration.
- Av antalet nytexaminerade lärare utgörs 32% av kvinnor, vilket är i linje med nationella målsättningar.
- Byggnation och utrustning av skolor (bibliotek, datorer, laboriematerial) har genomförts.

² ARTF Performance Assessment matrix (PAM) – SY 1388, EQUIP Semi Annual Progress Report January 2011 – June 2011

- Ökningen av antal kvinnliga lärare får rimligtvis även effekter på flickors skolgång. EQUIP uppmärksammar dock att förändringarna sker i långsam takt och under 2010 var antalet behöriga lärare endast 27% av lärarkåren.

Säkerhetssituationen medför stora förseningar och EQUIP kan under långa perioder varken genomföra eller i detalj följa upp programmet. I norra Afghanistan har programmet fungerat relativt bra vilket Sidas uppföljning i fält i de norra provinserna visar. EQUIP kommer att effektivisera medeldelegering från central till lokal nivå då dessa har under året försenats upp till 6 månader. Sida kommer tillsammans med andra givare att fortsätta dialogen kring effektiviserad medeldelegering.

3.2.2 Bedömning av strategins sektormål/mål för verksamhetsområde Utbildning

Sektormål/mål för verksamhetsområde: Ökad tillgång till utbildning av god kvalitet med särskilt fokus på kvinnor och flickor.

Målen är fortsatt relevanta och centrala, Sida bedömer att befintliga insatser bidrar till måluppfyllelse. Hur det svenska stödet också kan bidra till en fredsbyggande ansats genom ökat fokus på icke-diskriminering skulle kunna uppmärksammas ytterligare, särskilt inom EQUIP. Frågan om fokus på kvinnor och flickor inom utbildningssektorn är mångfacetterad. Bristen på kvinnliga lärare är en viktig förklaring till att flickor inte försätter sin utbildning. För att kunna sänka drop-out nivåer bland flickor i årskurs fem är det viktigt att öka antalet kvinnliga lärare. Avsaknaden av skolbyggnader av god kvalitet med separata flickavdelningar och bristen på toaletter för flickor, är andra orsaker. Den låga andelen barn i skolan och fortsatt extremt låg nivå av flickor i skolan i vissa delar av landet, hänger ytterst samman med bristande acceptans av rätten till utbildning och rätten för flickor att få tillgång till utbildning i samma utsträckning som pojkar. Risken är att flickor exkluderas från utbildningssystemet eftersom kostnaderna för att öka flickors tillgång till utbildning är mycket högre jämfört med pojkars skolgång. Sverige bör därför fortsätta stöden som bidrar till att flickor och kvinnor i högre utsträckning får tillgång till utbildning, på olika nivåer. Sidas extra stöd till SAKs program för att förbättra kvaliteten inom lärarutbildningen bidrar till måluppfyllelse inom sektorn.

Afghanistan har nyligen antagit en interimplan inom ramen för Fast Track Initiative, vilket Sverige kommer att stödja och följa upp. Den större utvärderingen av utbildningssektorn som är planerad för 2011 kommer att genomföras 2012 mot bakgrund av personalläget.

3.3 Sektor/verksamhetsområde 3 Privatsektorutveckling

Antal insatser: 3. Under perioden har tre nya avtal ingåtts.

3.3.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Världsbankens program för privatsektorutveckling (Afghanistan Rural Enterprise Development Program, AREDP)

Huvudmål: sysselsättning och inkomster bland kvinnor och män på landsbygden har förbättrats och uthålligheten bland de företag som ingår i målgruppen har stärkts.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat belopp (MSEK)	Samarbetspartner	Biståndsinstrument	Svensk andel av totalt stöd (%)
80	2010-2013	20	Världsbanken	Projektstöd	8%

Resultat:

- Totalt har 4587 spargrupper (varav 1689 kvinnogrupper) startats med ett samlat sparande motsvarande 1 m USD.
- 147 grupper har startat intern utlåning för individuella projekt, t ex butiker, djuruppfödning eller hantverk.
- Pilotverksamhet pågår i en provins med att organisera spargrupper i "bybanker".
- I AREDPs andra komponent – utveckling av små och medelstora företag (SME) – har en första ansökningsomgång avslutats och 149 utvalda företag valts ut (varav 19 kvinnoleda) för särskilda utvecklingssatsningar. Den största potentialen anses finnas för t ex livsmedelsförädling, sömnad, hantverk, oljeproduktion och plaståtervinning.

Efter en försenad start verkar nu programmet i fem provinser. I provinsen Balkh startade fältarbetet tidigt 2011 med övertagande av spargrupper från Hand in Hand (se nedan), som startat pilotverksamhet med grupperna gångna året. Världsbankens system för uppföljning och kontroll appliceras vilket bedöms av Sida som väsentligt för att hantera riskerna. Uppföljning underlättas genom Sidas närvaro i Kabul och i synnerhet i Mazar-e-Sharif där genomförandet i Balkh-provinsen kan följas upp.

Insats 2: Projekt för uthålligt företagande och sysselsättning på landsbygden i Balkh provinsen och för etablerande av ett utbildningscenter i Mazar-e-Sharif

Huvudsakligt mål Att skapa hållbar försörjning för 7 500 personer (familjer) i utvalda distrikt och lokalsamhällen i Balkh-provinsen

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat belopp (MSEK)	Samarbetspartner	Biståndsinstrument	Svensk andel av totalt stöd (%)
12.5	2010-2012	4.4	Hand in hand	Projektstöd	100%

Resultat

- Projektet startade sent 2010 och arbetade fram till februari 2011 med pilotverksamhet för start av grupper för sparande och företagsutveckling. Grupperna överlämnades då till AREDP (se ovan) och projektet påbörjade sitt eget projekt enligt plan.
- Efter informations- och mobiliseringsarbete och urval av lämpliga distrikt har Hand in Hand kommit igång i distrikten Khulm och Marmul (i Balkh-provinsen).
- Fram t o m maj 2011 hade 76 grupper (varav 25 kvinnogrupper) bildats för sparande och samverkan kring affärsutveckling. Antalet medlemmar i grupperna var totalt 1 182 (357 kvinnor). Grupperna består genomsnittligt av 15 personer.
- Omfattande utbildning har påbörjats, bokföring, protokollföring, sparande/ mikrofinans, familjeekonomi, mm. Ett kurscentrum vid projektets kontor i Mazar-e-Sharif och två mobila enheter för kursverksamhet i fält har etablerats.

Förutom uppenbara säkerhetsrisker, så finns projektrisker, framför allt i genomförande och finansiell uthållighet. Dessa risker hanteras bl.a. genom att Sida ingått avtal med "moderorganisationen" i Hand in Hand gruppen och därmed kommer stöd från denna och även andra delar av Hand in Hand till genomförandet av insatsen kunna påräknas. Uppföljningen underlättas genom Sidas närvaro i Mazar-e-Sharif.

Insats 3: UNOPS

Huvudsakligt mål: Förbättrad tillgång till infrastruktur på landsbygden, RAIP II (Rural Access Improvement, Project Phase II)

Vägprojektet har utökats till provinserna Balkh och Jowzjan, och omfattar nu samtliga fyra PRT provinser. Huvudmål för vägprojektet är: a) ökad tillgång till sociala tjänster och marknader i städer för personer som bor inom projektområdet b) utvecklad kapacitet i provinserna att bygga och kontinuerligt underhålla provinsvägar c) skapande av arbetstillfällen. Under 2011 har vägprojektet även utökats med en infrastrukturfond som är ett komplement till RAIP II, NSP. Fondens mål är att möjliggöra för lokalbefolkningen i de fyra provinserna att genomföra infrastruktur projekt.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat belopp (MSEK)	Samarbetspartner	Biståndsinstrument	Svensk andel av totalt stöd (%)
167,4	2010-2012	70,1	UNOPS	Projektstöd	100%

Resultat

- Förbättrad lokal infrastruktur, som förbättrar tillgängligheten för tjänster och marknader.
- Myndigheterna i de fyra provinserna har med stöd av projektet erhållit 128 km (19 km 2011) vägar ombyggda och ytterligare 61 km (14 km 2011) nygrusade, snöröjning av sex kritiska passager för att hålla alla distrikt öppna för transporter under vintern (totalt 24 km) och rutinunderhåll av 293 km väg genomförs kontinuerligt. Projektet har också reparerat 16 km väg och broar förstörda under översvämningarna 2010, samt byggt 120 m bro vid kritiska flodövergångar. I projektet har arbetstillfällena skapats - totalt 111 000 dagar, 19% av dagsverkarna är kvinnor.
- Den nya infrastruktur fonden (RISF) fick ett positivt mottagande och redan efter en månad hade man närmare 600 ansökningar. Detta bör jämföras med RISF:s kapacitet vilket är 40-60 projekt under en tvåårsperiod. Fram till 30 juni har kontrakt tecknats för åtta projekt.

På ombyggda vägar konstateras en markant trafikökning – oftast en fördubbling – framför allt i form av mindre bussar och små lastbilar. Vidare har kostnaden för att transporteras med buss halverats. Att ha en nära kontakt med lokala shuras och använda sig av lokala ingenjörer i privata bilar har visat sig utgöra en fungerande metod för att genomföra projekt i områden med bristfällig säkerhet. Den utbredda korruptionen i landet inklusive inom den lokala förvaltningen har lett till trakasserier av projektpersonal vilket i vissa fall negativt har försvårat projektgenomförande. Vid dessa tillfällen informeras provinsguvernören av UNOPS i en skriftlig varning att samtliga projekt inom hans provins kan stoppas om situationen ej normaliseras, en åtgärd som visat sig vara effektiv.

3.3.2 Bedömning av sektormål inom privatsektorutveckling

Sektormål: ett stärkt och växande privat näringsliv, där människor som lever i fattigdom i högre utsträckning deltar och har sysselsättning

Samtliga insatser bedöms på olika sätt bidra till måluppfyllelse, men i liten skala. Sverige är en liten aktör inom sektorn och insatserna arbetar ganska lokalt, men når ut till fattiga människor på landsbygden. Utifrån gällande förutsättningar lyckas projekten relativt väl också med att nå ut till kvinnor, inte minst pga anpassad metodik och god lokalkännedom.

Insatserna bidrar till ökad sysselsättning och bättre inkomster genom stöd till mikroföretagande och mikrofinans. Många berörda verksamheter får betecknas som ganska små och rudimentära. De återfinns främst inom handel, jordbruk och djuruppfödning, hantverk och enklare förädling. Sidas bedömning är att denna typ av mobilisering, organisation och utbildning fungerar i den afghanska kontexten, trots låg läskunnighet, svag infrastruktur, kulturella aspekter, dålig marknadskänedom, osv. De bestående resultaten kan dock inte bedömas förrän efter flera år och den stora majoriteten av affärsverksamheter är mycket små familjeföretag. Hållbarheten och kostnadseffektiviteten är två avgörande aspekter. Vägar av god kvalitet är en förutsättning för transport av jordbruksprodukter till marknader och för att utveckla lokalt småskaligt jordbruk. Då trafiken ökar, växer småskalig handel och servicenäring (restauranger, bagerier, hotell, bilverkstäder och bensinstationer) upp längs vägarna. Åkerierna är små och lokala med en eller ett par anställda. Riskerna hanteras främst genom att samarbeta med kompetenta och trovärdiga partners och i fallet AREDP genom att välja etablerade kanaler för stöd, som Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF). Partnerorganisationerna har lokal närvaro och är erfarna i hanteringen av säkerhetsrisker.

Sida bedömer att befintliga insatser är fortsatt relevanta och att utveckling av den privata sektorn, inte minst för kvinnor och ungdomar bör stärkas i norra Afghanistan. Sysselsättningsfrämjande och kompetenshöjande insatser är av särskild vikt. Sida har föreslagit att privatsektorutveckling inte skall utgöra en nationell sektor utan att fokus skall ligga på norra Afghanistan.

3.4 Humanitärt stöd

Sida har gett humanitärt stöd genom CAP processen (Humanitarian Action Plan 2010 och CAP 2011³). De strategiskt övergripande målen för 2011 års CAP är: a) omedelbara behov: att ge humanitärt bistånd och skyddsåtgärder till människor drabbade av konflikt och/ eller naturkatastrofer b) högt prioriterade behov: utarbeta beredskapsplanering för identifierade risker och c) prioriterade behov: att ge humanitärt bistånd till människor som lever i situationer av kronisk sårbarhet. Sida stödde främst insatser i emergency shelter and non-food items (NFI) klustret, samt multi-sektor stöd till internflyktingar och återvändande, protection och WASH klustren, genom stöd till UNHCR, UNICEF, OXFAM, ACF och NRC. Sida har valt att inte öronmärka stödet för att ge största möjliga flexibilitet till implementerande organisationer. Resultat som har uppnåtts på klusternivå under 2011 inkluderar: 10 175 sårbara familjer har fått

³ De två skiljer sig på så sätt att 2011 års appel medförde en fokusering på humanitära behov och beredskap, vilket var ett förtydligande gentemot HAP 2010 som även inkluderade återuppbyggande och utvecklingsinsatser.

tillgång till tak över huvudet, NFIs har distribuerats till 20 000 sårbara familjer, 18 075 flyktingar har återvänt till Afghanistan med stöd från UNHCR, 271 945 konflikt- och naturkatastrofdrabbade människor har fått tillgång till hållbara vattenresurser, 25 091 konflikt och kroniskt sårbara människor har fått tillgång till bra och hållbara sanitetsfaciliteter och hygienutbildning. Sida stöder även ICRC vilken är en av få organisationer med tillträde till stora delar av landet och bedöms vara en strategisk och viktig partner. Resultat inkluderar: besök hos 2 506 fångar (av afghanska myndigheter, USA och Nato), vilket gjort det möjligt för dessa att hålla kontakten med sina familjer, 108 800 människor som har drabbats av konflikten och/eller naturkatastrofer har fått akut hjälp med tak över huvudet, 142 700 människor som har drabbats av konflikten och/eller naturkatastrofer har fått akut matbistånd, 330 000 har fått tillgång till vatten.

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Biståndseffektivitetsmålen i strategin är a) förbättrad givarkoordinering inklusive genom en stärkt roll för United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA b) förbättrad resultatuppföljning för genomförande av Afghanistan Compact och ANDS c) förstärkt afghanskt ägarskap och förstärkt afghansk kapacitet.

Sverige är den 15:e största givaren i Afghanistan. Vi behöver hitta komparativa fördelar och vara realistiska i våra målsättningar. UNAMA organiserar regelbundna givarsamordningsmöten där Sverige haft en aktiv roll. EU organiserar givarmöten relaterade till fattigdomsstrategin ANDS. ARTF, administrerat av Världsbanken fortsätter att vara en huvudkanal för löpande kostnader och stöd till nationella program, vilket skapar flexibilitet att svara upp mot de behov som föreligger. Sverige samarbetar aktivt med andra givare, inte minst de nordiska länderna. Många givare har en nationell politisk och säkerhetsagenda, vilket kan försvåra samordning.

5. DIALOGFRÅGOR

Övergripande dialogfrågor enligt strategin är: a) jämställdhet och kvinnors och flickors situation och rättigheter b) demokratisk samhällsstyrning med särskilt fokus på anti-korruption

Svensk dialog och utvecklingssamarbete har fått stort genomslag inom jämställdhet. Inom ramen för ARTF har Sverige tillsammans med andra givare drivit fram att jämställdhet skall integreras och följas upp inom samtliga National Priority Programmes. De nordiska länderna har tagit fram en ett "Joint Gender Action Initiative" där bl a dialogfrågor definieras. Andra arenor för policydialog inom jämställdhet inkluderar Kabulkonferensen, Joint Coordination & Monitoring Board där ANDS koordineras, samt the Human Resources Development board. Dessutom sker en nära dialog med samarbetspartners. Intresset för att driva

jämställdhetsfrågor bland givarna minskar dock, och Sverige får mer aktivt leta allierade i denna dialog. Dialog kring kvinnors och flickors rättigheter är utgångspunkten för det svenska engagemanget inom utbildningssektorn.

Dialogen kring anti-korruptionsfrågor drivs på olika nivåer. Delvis sker dialogen direkt med samarbetspartners. Exempel är avtalet med SAK som inkluderar anti-korruptionsfrågor som dialogfråga. Sverige deltar också i dialogen kring anti-korruption i specifika givarsammanhang, såsom anti-korruptionsnätverket, som syftar till att arbeta med frågor kring transparens och ansvarsutkrävande inom staten. Slutligen deltar Sverige i dialogen mellan givare och regeringen genom National Priority Programmes i arbetsgruppen för ökad transparens inom statsförvaltningen. Dialogen kring anti-korruptionsfrågor är också högt upp på agendan i utvecklingen av dialogplanen. Med tanke på att Afghanistan rankas bland de tre mest korrupta länderna i världen av Transparency International är dialofrågan fortsatt relevant för det svenska engagemanget i Afghanistan.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

Förbättringen av demokratiskt deltagande är av största vikt inom samtliga insatser. Exempel på detta är kvinnors deltagande inom lokala råd för samhällsutveckling, deltagande inom infrastruktur-program samt utveckling av kommunråd som grundläggande strukturer för NSP-programmet.

Jämställdhetsarbetet har fortsatt och Sverige har tillsammans med Norge en fördjupad samverkan och en ledande roll inom givarkretsen, vilket resulterat i en gemensam jämställdhetsanalys⁴ och tydliga riktlinjer för det fortsatta jämställdhetsarbetet. Analysen visar tydligt att det svenska biståndet genomsyras av jämställdhetsmålet. Exempel är inom utbildningssektorn där stödet fokuserar på flickors utbildning med direkt påverkan bl a på läroplaner och antalet kvinnliga lärare.

Miljöperspektivet är en naturlig del av och väl integrerade i Sidas insatser. Exempel är design av vägprojekt då alltid en miljökonsekvensbedömning görs enligt internationellt fastställda regler och sedan implementeras vid projektgenomförandet. För att långsiktigt stärka miljö/ klimatkunskap skulle dessa frågor kunna integreras ytterligare inom utbildningsinsatser.

7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

Gällande strategi fokuserar på mänskliga rättigheter:
Icke-diskriminering: grupper som på olika sätt upplever diskriminering i det afghanska samhället är främst *kvinnor, barn, etniska grupper* och

⁴ Gender Review Report, Norad Report 14/2011 Discussion

personer med funktionshinder. Genom att aktivt involvera kvinnor syftar arbetet till att stävja diskriminering av kvinnor, ex. kvinnors möjlighet till arbete/inkomst inom ramen för infrastrukturprojekten i norr, eller satsningarna på kvinnors arbetsmöjlighet inom Hand in Hand och AREDP. Diskriminering av barn och vuxna med funktionshinder motverkas genom exempelvis integration av barn med funktionshinder i vanlig skola och genom "yrkesutbildning" som riktas till vuxna med funktionshinder. Dialog med pashtuner i norra Afghanistan har påbörjats med syfte att få en bättre förståelse för gruppens upplevelse av diskriminering.

Deltagande: Inom ramen för insatser som fokuserar på kvinnors rättigheter (UN Women), är förbättrande av kvinnors möjlighet till ökat deltagande en viktig fråga. Arbetet är långsiktigt och sker i samverkan med det afghanska civila samhället. Inom UNICEFs arbete för förbättrad grundskoleutbildning, ingår även utvecklandet av elevorganisationer. Det landsomfattande stödet till demokratiutveckling genom NSP, syftar ytterst till att stärka deltagandet på bynivå.

Öppenhet och insyn: tillgång till offentliga beslut på olika administrativa nivåer är bristvara. I takt med att Sverige fokuserar på stärkandet av den institutionella kapaciteten på provins- och distriktsnivå, kommer medborgarnas insyn i beslutsprocesser att främjas. Inom stödet till "undersökande journalister" sker ett spirande arbete med fokus på öppenhet och insyn i olika offentliga processer.

Ansvarsutkrävande: stödet till det civila samhället fokuserar till viss del på att stärka organisationernas "watchdog-funktion" men detta bör stärkas ytterligare. Framtida insatser i kompetensutveckling av tjänstemän på provins- och distriktsnivå, kommer att inkludera en ökande medvetenhet om tjänstemäns ansvar gentemot befolkningen.

Den fattiga människans perspektiv är fokus för Sidas arbete i Afghanistan. Att i aktiv dialog med fattiga människor ha möjlighet att lyssna och diskutera med representanter för fattiga människor är dock inte del av det löpande arbetet i tillräcklig utsträckning. Metoder behöver utvecklas och tid måste ställas till förfogande för att kunna lyssna in och att kunna ta intryck av de fattiga människornas upplevelse av sin situation. Ett exempel är att i högre grad tillämpa perceptionsstudier för de olika sektormålen. Samarbetspartners inom det civila samhället står oftast de fattiga människorna mycket nära, men detta utgör inte en garanti för att de är lyhörda inför de fattiga människornas behov av utveckling och aktiva deltagande i de närliggande utvecklingsprocesserna. NSP-programmet fokuserar på deltagande och byutveckling. Inom programmet deltar män och kvinnor jämsides. De projekt som presenteras för finansiering bygger på åsikter som förs fram av den lokala befolkningen. Tillsammans fattas beslut inom byråden om vad som är viktigast att förändra för att främja lokal utveckling. Dialogen med pashtunska minoritetsgrupper på by- och distriktsnivå i norra Afghanistan, utgör en möjlighet att lyssna in och diskutera människors syn på utvecklingsbehoven i byn och rätten till det egna deltagandet.

8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

Krav på resultat, ansvarsutkrävande, transparens samt konkreta antikorrupsionsåtgärder präglar i allt högre utsträckning dialog och samarbete mellan givare och regering. Afghanistan är rankat på plats 155/169 i Human Development Index, och på plats 176/178 av Transparency International.

Säkerhetssituationen förvärras såväl genomförande som uppföljning av program. Transitionsprocessen har inletts med överlämnade av ISAFs säkerhetsansvar till afghanerna fram till 2014. Den bristande kapaciteten hos de afghanska säkerhetsstyrkorna, samt det ökade antalet attacker i syfte att destabilisera en fredsprocess, ökar risken för ett försämrat säkerhetsläge framöver.

Jämställdhetsarbetet röner svagare intresse i givarsamfundet och Sverige har allt färre allierade i dialogen och i ansträngningarna att lyfta jämställdhetsfrågor. Eventuella fredsförhandlingar med talibanerna riskerar att underminera det jämställdhetsarbetet som har pågått sedan 2001.