

2011-10-20

STRATEGIRAPPORT FÖR MALI, SEPTEMBER 2010 AUGUSTI 2011**SAMMANFATTNING**

Den ekonomiska utvecklingen är god och generellt har fattigdomen minskat i Mali. Befolkningstillväxten är dock hög vilken till stor del åter upp inkomstökningarna. Trenden är positiv inom de sektorer Sverige är aktivt. Decentraliserings- och reformtakten liksom kapacitets- och institutionsutveckling går framåt om än långsammare än beräknat, vilket påverkat flera svenska insatser. Det nationella ägarskapet har ökat och givarkoordineringen förbättrats. Korruptionen framstår fortfarande som utbredd men viktiga åtgärder har vidtagits för att förbättra styrningen och kontrollmiljön inom förvaltningen.

Det generella budgetstödet, som utgör hälften av portföljen (150 MSEK av totalt 304 MSEK) och en stor andel av gjorda utbetalningar, har bidragit till att fattigdomsstrategin genomförs tillfredsställande. En ny fattigdomsstrategi är under utarbetande för att börja gälla 2012. Ambassaden deltar aktivt i detta arbete.

Den nu gällande samarbetsstrategin togs fram för närmare 10 år sedan, vilket minskar relevansen i den analys som låg till grund för val av inriktning och sektorer. Avsaknad av ny svensk samarbetsstrategi och samarbetsavtal medför en situation av osäkerhet och otydlighet som påverkar det svenska samarbetet med Mali och andra biståndsgivare. Detta försvårar också för ambassaden att medverka fullt ut i relevanta pågående processer och strategiska beslut. Det har även konsekvenser för möjligheterna till fruktbar dialog och för planering av ambassadens verksamhet. Beredningen av nya insatser hämmas också.

1. INLEDNING

Utvecklingsarbetet styrs av strategin för Mali 2004-2006 som förlängts tre gånger, senast i regleringsbrevet för 2011, och den gemensamma samarbetsstrategin 2008-2011 undertecknad av 14 givare. Att den gällande strategin härrör från tiden före införandet av nya riktlinjer för samarbetsstrategier och saknar instrument som resultatmatris och dialogplan, försvårar rapportering i enlighet med nuvarande format för strategirapport.

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Samarbetet fokuserar på följande verksamhetsområden¹: fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt, som innefattar generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning (GBS) i enlighet med tidigare gällande strategistruktur, demokratisk samhällsstyrning och social utveckling samt hållbar utveckling av naturbrukssektorerna.

2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för Mali för 2011 uppgår till 304 MSEK. Insatser inom området för klimatsatsningen faller inom sektorn hållbar utveckling av naturbrukssektorerna och redovisas också separat i tabellen nedan för att underlätta källhänvisning. Till och med den 31 augusti 2011 har totalt 156,7 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 51,5% av anslaget för 2011. Bemyndiganderam är 525 MSEK, av dessa har knappt 54% in-tecknats².

	Allokering 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK) ³
Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt, (innefattar generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning, GBS)		138	138,5
Demokratisk samhällsstyrning och social utveckling		7,45	77
Hållbar utveckling av naturbrukssektorerna		10,25	70,9
Övrigt		1	1,2
Totalt	304	156,7	287,6
Varav klimatsatsningen	35	3,3	21,2

Utbetalningsnivån har påverkats av eftersläpningar i genomförandet, framförallt inom naturbruksresurser, och generellt låg absorptionsförmåga. För demokratisk samhällsstyrning och kompletterande insatser pågår beredningar och dessa har tagit längre tid än förväntat. Osäkerheten beträffande om och när en ny strategi kan komma att beslutas har inneburit svårigheter att bereda och fatta beslut om nya insatser vilket påverkat utbetalningsnivån under 2011.

GBS står, utöver en volymmässigt stor andel, även för en stor andel av planenligt gjorda utbetalningar. Av kvarvarande förutsedda betalningar kommer med allt mindre säkerhet stödet till reformprogrammet för offentlig finansiell styrning (PAGAM) om 50 MSEK att betalas ut. I syfte att säkerställa fullt och ändamålsenligt utnyttjande av medlen bör allokering

¹ Samarbetsområde är den term som används i gällande strategi.

² Enligt LIS104

³ Per den 31 augusti.

för 2011 kunna sänkas från 304 MSEK till 260 MSEK givet den hittills låga utbetalningstakten och de osäkerheter som gäller beträffande planerade utbetalningar. Avhängigt ett fortsatt samarbete med Norge i form av delegerat partnerskap med Sverige som aktiv part avses samfinansiering av insatser inom naturresurssektorn och demokratisk samhällsstyrning kommer omkring 10 MSEK att avräknas från totalsumman.

3. RESULTAT

3.1 Verksamhetsområde 1: Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt

Antal avtalade insatser: 2⁴

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning (GBS) 2009-2012

Huvudsakligt mål: Att bidra till implementeringen av Malis fattigdomsstrategi, *Cadre Stratégique pour la Croissance et la Reduction de la Pauvreté* (CSCR), och därigenom till fattigdomsbekämpning och till att uppnå millenniemålen (MDGs), genom att ge ett förutsägbart finansiellt stöd till fattigdomsrelaterade utgifter och samtidigt främja en stabil makroekonomisk utveckling, och bidra till att stärka politiken och den institutionella kapaciteten.⁵

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totalt stöd (%)
580	2009-2013	383	Ekonomi och finansministeriet, Mali	generellt budgetstöd	~11% ⁶

Resultat:

Utifrån de specifika målen för det svenska budgetstödet och över tid:

Utvärderingen av det generella- och sektorbudgetstödet till Mali 2003-2009 visar att budgetstödet bidragit till flera positiva resultat som upprätthållandet av makroekonomisk stabilitet, förbättring av systemets kvalitet och stärkt offentlig finansiell styrning, ökad transparens i politiska processer samt förbättrade verktyg för programmering och planering

⁴ Kompletterande insatser faller enligt sektorkodningen under MR/Demo, verksamhetsområde två.

⁵ Beslut nr 2008-05532 om fortsatt generellt budgetstöd till Mali 2009-12, bil. 1, bedömningspromemoria, s. 8. Specifika mål är att förbättra: i) budgetplanering och verkställande, inklusive regelbunden rapportering och uppföljning, ii) transparens och ansvarsutkrävande i genomförandet av fattigdomsstrategin (CSCR), iii) myndigheternas förmåga till ansvar för utvecklingsagendan och kontroll av resursallokeringen, iv) samarbete och dialog mellan givare och regeringen avseende genomförandet av CSCR, resursallokering och nyckelreformer.

⁶ Sveriges ungefärliga andel av de totala GBS-utbetalningarna, från de sammanlagt nio givarna 2011.

liksom uppföljning och resultatstyrning.⁷ Det svenska stödet har utifrån den externa resultatanalysen för perioden 2004-2009 bidragit till resultat.⁸

Resultatmatris och den årliga budgetstöds genomgången 2010:

Resultatmatrisen täcker fyra områden: i) makroekonomi och offentlig finansiell styrning (OFS), ii) utveckling av infrastruktur, produktiva sektorer och ekonomisk tillväxt, iii) samhällsstyrning och institutionsutveckling, iv) mänsklig utveckling och sociala sektorer.⁹ Regeringen och givarna var vid genomgången 2010 överens om en tillfredsställande uppfyllelse av 22 av de 39 indikatorerna¹⁰, eller 56%.¹¹ En generell förbättring av resultaten kunde konstateras, dock i flera fall inte tillräcklig för att uppnå de uppsatta målen. 12 av 18 av de utvalda indikatorerna för den svenska variabla delen för 2011 års utbetalning var uppfyllda.¹²

Makroekonomisk utveckling: Den makroekonomiska utvecklingen det senaste decenniet har varit relativt god. Genomsnittet för den ekonomiska tillväxten 2000-2008 var 4,8%, 2009 var den 4,5%.¹³ Detta är högre än genomsnittet i regionen men under målsättningen om 7% i fattigdomsstrategin, CSCRIP 2007-2011. Inflationen har fluktuerat men de senaste åren stabiliserats kring 2%. Resultaten 2010 visar på en fortsättning av trenden:

- Malis ekonomiska tillväxttakt 2010 var 5,8% och inflationen 1,4%. Målsättningen för tillväxten 2010 i CSCRIP var 7,8% och för inflationen mindre än 1,5%;
- Så gott som samtliga resultat för 2010 inom IMF:s kreditprogram med Mali avseende OFS var uppfyllda, och 3 av 4 av de strukturella delmålen för OFS och banksystemet hade implementerats.

Resultaten 2011 förväntas påverkas av effekterna av oroligheterna i regionen, främst kriserna i Elfenbenskusten och Libyen, samt stigande världsmarknadspriser på olja och livsmedel. Trots det förutspås en relativt god tillväxt (ca 5,3%) stimulerad av en ökning av guld- och jordbruksproduktionen. Inflationen förväntas stiga till cirka 4,5% bland annat till följd av krisen i Elfenbenskusten och höjda transportkostnader. Betalningsbalansen förväntas visa på ett underskott motsvarande 1% av BNP eller mer.¹⁴

⁷ *Evaluation conjointe des opérations d'aide budgétaire au Mali 2003-2009, Rapport final, résumé exécutif, septembre 2011*, i enlighet med OECD/DAC-metoden på uppdrag av EU-kommissionen, Kanadas och Belgiens biståndsorgan (ACDI respektive CTB).

⁸ Strategy Results Analysis for the Cooperation with Mali 2004-2009, J Valdelin, januari 2010, och Förutsättningar för budgetstöd till Mali, promemoria daterad 14 oktober 2010.

⁹ *Matrice commune des déclencheurs ABG 2010*

¹⁰ Sammanlagt 60 resultat då somliga indikatorer har flera underresultat.

¹¹ Beslut 2011-001707 om utbetalning av generellt budgetstöd till Mali 2011, bilaga 1, s. 11-12

¹² Indikatorer inom 3 av de 4 områdena ovan: i), iii) (fokus antikorrupktion) och iv) (utbildning). 2011 års utbetalning av det svenska budgetstödet uppgick till 133 MSEK (100 MSEK för den fasta delen och 33 för den variabla).

¹³ *IMF World Economic Outlook Database*, april 2011.

¹⁴ *Statement by an IMF Mission to Mali*, April 2011 i samband med den sjätte genomgången av kreditprogrammet ECF (*Extended Credit Facility*).

Genomförandet av fattigdomsstrategin, CSCR: Vid CSCR-genomgången 2011 (resultat 2010) konstaterades att 23 av de 60 indikatorerna var uppfyllda.¹⁵ Förbättringar på flertalet områden kunde konstateras och givarnas gemensamma slutsats var att genomförandet av CSCR 2010 varit tillfredsställande.

Avseende målet om en minskad fattigdom noteras följande (effekter på lång sikt):

- Färsk statistik¹⁶ visar på en kontinuerlig nedgång av den ekonomiska fattigdomen, från 55,6% 2001, till 47,4% 2006 och 43,6% 2010. Fattigdomen har alltså minskat med 12 procentenheter mellan 2001 och 2010. På landsbygden har den minskat med 14 procentenheter.

Exempel på uppnådda resultat 2010 jämfört med 2009 (prestationer och effekter på kort- och medellång sikt) och utveckling över tid:

- Budgetallokeringen till hälsa och utbildning är betydande och har ökat de senaste åren, t.ex förutsåg budgeten 2011 en tillväxt om 6% och ökning med 6,5% av de totala utgifterna för sektorerna.¹⁷ Det har bidragit till bättre tillgång till grundläggande utbildning och sjukvård¹⁸;
- Förbättrad jämställdhet inom utbildningssektorn där andelen flickor/pojkar registrerade i grundskolan (6-12 år) ökade från 0,8 till 0,81 (0,76 år 2006), för bruttoantagningar från 0,83 till 0,84 (0,82 år 2006) och slutförande av grundskolan från 0,73 till 0,75 (0,65 år 2006);
- Målsättningen för vaccinationsprogrammen överskreds, liksom andelen assisterade födslar. Det senare från 64% 2009 till 65% 2010, målsättningen var 63%. Jämfört med 42% 2001 visar detta på en klar förbättring över tid.

Utvecklingen av offentlig finansiell styrning (OFS): 77% av de planerade aktiviteterna av det nationella reformprogrammet för OFS, PAGAM/GFPI¹⁹ hade genomförts eller påbörjats under 2010. Motsvarande siffra för 2009 var 72,5%. De huvudsakliga resultaten som uppnåtts inom programmet är reform av upphandlingssystemet, integrering av betalningssystemet, bättre beredning av den nationella budgeten, resursmobilisering och utbildning av personal som jobbar med OFS.²⁰ Svagheter noteras bland annat avseende förändringen av skattesystemet,

¹⁵ 22 indikatorer var inte uppfyllda och för de återstående 15 saknades statistik, alternativt hade målen reviderats. *Rapport 2010 de mise en œuvre du Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté* (CSCR) 2007-2011, 24 juni 2011.

¹⁶ *Enquête par Grappes à Indicateurs Multiples et de Dépenses des Ménages du Mali (MICS/ELIM)*, 2010, preliminära resultat från rapporten i maj 2011.

¹⁷ *Budget Citoyen du Mali*, DGB, *Ministère de l'Économie et des Finances*

¹⁸ Andelen registrerade barn i grundskolan var dock 2009 något under målsättningen.

¹⁹ *Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques, phase I*

²⁰ Förbättringarna i det nationella systemet för offentlig finansiell styrning kan utläsas i resultatet av PEFA-studien 2010: *Évaluation de la gestion des finances publiques au Mali selon la méthodologie PEFA, Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques, ECORYS, version définitive du 28 juin 2011*

reformen av intern och extern kontroll samt kompetensutveckling på lokal samhällsstyvningsnivå.²¹

Förbättringarna i det nationella systemet för offentlig finansiell styrning kan utläsas i resultatet av PEFA studien 2010.²² Studien visar förbättrade betyg för 17 av de 28 (61%) indikatorerna jämfört med resultatet från PEFA 2006. Betygen för 9 indikatorer var desamma, medan en viss försämring noterades för 2 av indikatorerna. Förbättringar noterades framförallt vad gäller budgetens trovärdighet, transparens och täckningsgrad. De indikatorer för vilka betygen är oförändrade är framförallt kopplade till ansvarsutkrävande och finansiell information liksom uppföljning och extern kontroll. De två indikatorerna där betyget har försämrats rör effektiviteten i kontrollen av löneutbetalningar och förseningar i parlamentets antagande av budgeten. Vad gäller kontrollen av utbetalningar försämrades betyget då en revision inte gjorts sedan 2005 (den som gjordes 2005 visade endast på ett fåtal fel).

Korruption: Antikorruption var ett huvudtema för budgetstöds genomgången 2010. Den maliska regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder under perioden för rapporteringen. Några av de processrelaterade resultaten är:

- Utarbetande av en handlingsplan för att effektivt motverka och bekämpa korruption inom den offentliga förvaltningen och upprättande av en kommitté för dess uppföljning;
- Publikation av regeringens och granskade instansers uppföljning av rekommendationer i Riksrevisorns (*Vérificateur Général*, VEGAL) revisionsrapporter 2006-2008 och i 2007 års rapport av den centrala antikorruptionskommittén (*Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration*, CASCA).

De externa revisionsrapporterna 2009 för det nationella hälsoprogrammet, PRODESS, visade inte på några betydande anmärkningar. Det svenska stödet till programmet har avslutats, sista utbetalningen gjordes 2009. GAVI (*Global Alliance for Vaccines and Immunisation*) granskades av Riksrevisorn (VEGAL) och resultat redovisades i dennes årsrapport 2010. Där framgick att oredovisade medel motsvarade ungefär 9% av GAVIs totala utbetalningar sedan 2008. Hela beloppet anses vara möjligt att återkräva. Inget bilateralt stöd har getts via GAVI eller Globala Fonden. I nuläget finns inga belägg för att svenska medel skulle omfattas av oegentligheterna. Riksrevisorns årsrapport 2010 visade ett lägre belopp av oredovisade medel jämfört med årsrapporterna för 2008 och 2009, dock baserat på ett mindre underlag.

²¹ *Rapport de la mise en œuvre du PAGAM/GFP au titre de l'année 2010*, mars 2011.

²² *Evaluation de la gestion des finances publiques au Mali selon la méthodologie PEFA, Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques, ECORYS, version définitive du 28 juin 2011*

Ambassadens bedömning av resultaten:

Ambassaden delar den oberoende utvärderingens bedömning att budgetstödet bidragit till flera positiva resultat över tid.²³ Vid den bedömning som gjordes inför 2011 års utbetalning drog ambassaden slutsatsen att svagheter kvarstår men att trenden är positiv och att Mali fortsatt uppfyller de grundläggande förutsättningarna för generell budgetstöd. Viktiga resultat har kunnat påvisas för i) fattigdomsminskning framförallt på landsbygden, ii) de sociala sektorerna även om kvaliteten på exempelvis utbildning är låg och iii) ekonomisk tillväxt främst genom en relativt stark tillväxt inom jordbrukssektorn. Den höga befolkningstillväxten liksom industrins svaga utveckling har gjort det svårt att uppnå målet på 7%. Detta liksom en effektiv fördelningspolitik är aspekter vilka bör analyseras inom ramen för den nya fattigdomsstrategin, CSCRP 2012-2017. Resultatuppfyllelsen är överlag medelgod i förhållande till PRS- och GBS-indikatorerna, även om en förbättring skett på de flesta områdena.

En viktig positiv trend avseende förstärkningen av systemen för offentlig finansiell styrning har kunnat påvisas i PEFA-studien från 2010. Det generella budgetstödet har bidragit till genomförandet av OFS reformprogrammet (PAGAM/GFP I).

Finansiell (fiduciär) *risk* kvarstår. Utifrån tidigare riskanalyser bedömer ambassaden att de allvarigaste riskfaktorerna är svagheter i externrevision och kontroll och i ett andra led skatter och offentliga upphandlingar. Den utbredda korrruptionen i Mali utgör en risk för att biståndet oavsett form, likväl som övriga statliga medel, inte hanteras på ett ändamålsenligt sätt och att utvecklingsresultat därmed uteblir. Resultaten inom antikorrupsionsområdet är mestadels processrelaterade och fortsatta ansträngningar krävs utöver det som gjorts för ökad transparens och kommunikation kring åtgärder. Ambassaden bevakar och rapporterar löpande kring risken.

Ambassaden vidtar också de i strategiunderlaget identifierade kompletterande riskreducerande åtgärderna. Inom ramen för budgetstödet mål- och resultatramverk verkar ambassaden för en operationalisering av antikorrupsionsplanen och en förstärkt dialog samt för en starkt givargemensam bedömning av revisionsrapporterna och en tydlig integration av rekommendationer i PAGAM/GFP II. Därtill planeras ett antal kompletterande åtgärder av Sverige (samt givargemensamt eller av andra givare) för att ytterligare hantera riskerna och långsiktigt stärka kapaciteten att genomföra reformprogrammet för offentlig finansiell styrning PAGAM/GFP II, till vilket Sverige planerar ett separat stöd, och strategin för intern kontroll. Ambassaden bedömer att resultaten hittills av reformprogrammet tyder på ägarskap och reformernas trovärdighet.

Ambassadens bedömning är att kontroll och antikorrupcion fortsatt bör vara en prioritet för det givargemensamma arbetet och dialogen med

²³ *Evaluation conjointe des opérations d'aide budgétaire au Mali 2003-2009, Rapport final, résumé exécutif*, september 2011

regering. Den givargemensamma dialogen som förts inom området för intern- och externkontroll samt antikorrupktion har bidragit till att vissa åtgärder vidtagits, såsom exempelvis stärkande av revisionsavdelningen under Högsta domstolen²⁴, ökad kommunikation och transparens kring rapporter producerade av de interna och externa kontrollinstanserna samt uppföljning av åtgärder (inklusive korrupsionsärenden). Som ett komplement det generella budgetstödet avser ambassaden stödja civila samhället i dess roll som ansvarsutkrävare ("watch dog").

Den förbättrade tillgången till uppdaterad och nationellt producerad statistik, bland annat med Sveriges stöd, underlättar visserligen uppföljningen, men den alltjämt begränsade uppföljningsbarheten utgör en riskfaktor för genomförandet. Uppföljningsramverket för GBS, främst resultatmatrisen, skulle kunna förbättras bland annat genom ett mer strategiskt urval av resultat med större nationellt ägarskap och förankring som kan mätas och rapporteras. Sverige utsågs under 2011 till fokuspunkt för det revisionsarbete som pågår inom den givargemensamma makroekonomiska gruppen.

Insats 2: Stöd till nationella statistiska systemet (kompletterande insats)

Huvudsakligt mål: Stärka det nationella statistiska systemet (NSS) i Mali i syfte att möjliggöra produktion och spridning av statistik nödvändig för utveckling samt genomförande och uppföljning av Malis utvecklingspolitik i allmänhet och fattigdomsbekämpning i synnerhet. Projektsyftet är att stärka den institutionella och tekniska kapaciteten hos nationella statistikinstitutet (INSTAT) som del av NSS bl.a. avs. verksamhetsområdena management, social statistik och IT.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
29,8	2009 – 2012	19,3	Nationella statistikinstitutet, INSTAT (och SCB/ICO)	projekt	100%

Resultat:

- Management: Projektet har bidragit till att stärka INSTAT:s roll och den gradvisa förbättringen av strategisk planering och genomförande (andelen statistiska operationer utanför planen har minskat avsevärt medan andelen genomförda planerade operationer ökat signifikant) och förbättrade årliga genomgångar av den nationella statistikpolitiken.
- Socialstatistik: Projektet har gett ett avsevärt bidrag till utformning och utrullning av en för Mali ny typ av årlig och löpande

²⁴ Section des Comptes de la Cour Suprême, SCCS.

hushållsundersökning (t.ex. enkätutformning, datainsamling, informationshantering etc.).²⁵

- Informationsteknologi: Internprestationer har levererats avseende förbättrad IT-miljö, exempelvis etablerande av ett intranät, framtagande av förslag till policy för statistikpublicering, grundarbete och kapacitetsutveckling för en säker drift av INSTAT:s hemsida.

Ambassadens bedömning av resultaten

Även om uppnådda resultat överlag i förhållande till målen bedöms vara under förväntan anser ambassaden att insatsen bidragit till utvecklingen av det nationella statistiska systemet. Det är inte sannolikt att målen som sådana kommer att uppnås. Detta är dock delvis en konsekvens av alltför ambitiösa mål och bedömning av kostnadseffektiviteten försvåras av begränsningar i verksamhetslogik och uppföljningsramverk. Genomförandetakten ligger något efter plan. Utmaningarna har framförallt bestått i samarbetspartens absorptionskapacitet. Denna operativa risk kvarstår liksom risken att insätta resurser i form av långtidsexperter inte kan tillhandahållas i planerad utsträckning, vilket främst beror på brist på franskspråkiga svenska statistiker. Risk på strategisk nivå utgörs av den ofullbordade institutionella reformen, som yttrar sig i brist på samordning och styrning på politisk nivå, brist på plan för hur tillgodose tillgång på ändamålsenlig personal i tillräcklig utsträckning och liksom brist på strategisk och förutsägbar finansiering av NSS.

Merparten av riskhanteringen ligger bortom innevarande aktivitetsperiod. Ambassaden har inlett en diskussion kring en fortsättning efter innevarande projektfas. Diskussionerna berör uttryckligen behovet av förbättrad mål- och resultatstyrning. Möjligheter att anpassa projektutformningen till parternas kapacitet och hur man kan öka ägarskapet och bättre anpassa projektet till landets system utifrån biståndseffektivitetsprinciper ska undersökas. Nuvarande fas avses förlängas, återstående aktiviteter förs över i syfte att konsolidera resultat samt nya aktiviteter ämnade att säkerställa en bra planering. Se nedan för riskhantering avseende statistikportföljen i stort.

Insats 3: Hushållsundersökning om levnadsförhållanden och fattigdom (MICS/ELIM),²⁶ kompletterande insats

Huvudsakligt mål: Att tillförsäkra tillgänglig av statistik nödvändig för årlig uppföljning och halvtidsöversynen av fattigdomsstrategin.

²⁵ *Enquête modulaire et permante auprès des menages (EMOP)*

²⁶ *Multiple cluster indicator survey / Enquête légère auprès des ménages*

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
9,2	2009 - 2011	9,2	Avdelningen för planering och statistik vid hälsoministeriet ²⁷ och nationella statistikinstitutet (INSTAT)	Projekt	37%

Resultat:

- Fattighedsstrategiuppföljningen och årsgenomgången 2011 kunde bygga på färsk fattighedsstatistik och planeringen av kommande fattighedsstrategi (2012-2017) har en viss statistisk grund för sitt utgångsläge. Nu finns det t.ex. tidsserier som tillåter analys av trender
- Statistiken har producerats och kunde användas i detta års fattighedsstrategigenomgång. Prestationerna – två rapporter – är i huvudsak levererade.

Ambassadens bedömning är att måluppfyllelsen måste betraktas som otillfredsställande utifrån uppsatta mål, även om vissa effekter uppnåtts. Årets CSCRP-genomgång hade utan denna insats delvis hållits i ett vakuum och förslaget till ny CSCRP skulle sakna ingångsvärden. Utifrån kostnadseffektivitet är resultaten dock otillfredsställande. Även om huvudprestationerna levererats rör det sig om ett års fördröjning. Styrningen har varit behäftad med informationsbrist kring förseningar och åtgärder för att komma till rätta med problemen. Detta tillsammans med att huvudparten hälsoministeriet drabbades av korruptionsanklagelser indikerar hög risk i förhållande till kostnadseffektivitet (inkl. finansiell risk). I syfte att minska denna risk har Sverige i projektets styrgrupp drivit att finansiell revision måste genomföras. I år gav detta arbete utdelning och medel tillskotts för att genomföra en revision.

Lärdomarna från försöken till samfinansiering kommer att beaktas i hanteringen av den svenska statistikportföljen och arbetet inom givarsamordningsgruppen. Det finns risk för att givarna tar bort incitamenten för nationellt ägarskap av statistiksystemet. Ambassaden hanterar detta genom att driva frågan om förutsägbar och strategisk finansiering av NSS Ett gemensamt förhållningssätt mellan givare och den maliska motparten måste grundas på en fortsatt institutionell reform och gradvis ökning av Malis finansiella och politiska ägarskap.

²⁷ Cellule de Planification et Statistique (CPS) du Secteur Santé, développement social et la promotion de la famille

3.1.2 Bedömning av strategins mål för fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt

Mål²⁸: Syftet är att främja en stabil makroekonomisk utveckling, och en ökad miljömässigt hållbar tillväxt, som möjliggör genomförande av Malis PRSP, och innebär en välfärdsförbättring för de fattigaste, framför allt fattiga kvinnor och flickor på landsbygden.

Ambassaden bedömer att fattigdomsstrategin har en demokratisk förankring och utgör ett relevant, trovärdigt och genomförbart ramverk för fattigdomsbekämpning i Mali, där positiva, om än otillräckliga, resultat kunnat påvisas.). Som framgått har fattigdomen minskat signifikant, inklusive för kvinnor och flickor på landsbygden. Det är dock osannolikt att Mali kommer att uppnå MDG-målet för fattigdomsminskning (34,4% år 2015). I dagsläget finns inte tillräcklig information om hur den minskade fattigdomen gynnat olika grupper, olika regioner etc. eller varför fattigdomen minskat.

Det är ambassadens bedömning att det svenska generella budgetstödet har bidragit till implementeringen av Malis fattigdomsstrategi, CSCRP, och till välfärdsförbättringar över tid. Detta genom att ge ett förutsägbart finansiellt stöd till fattigdomsrelaterade utgifter och samtidigt främja en stabil makroekonomisk utveckling, och genom stärkandet av politiken och den institutionella kapaciteten. Vidare har den svenska statistikportföljen bidragit till möjligheterna till övervägt och välgrundat beslutsfattande och uppföljning av fattigdomsstrategins genomförande samt statistiksystemets utveckling. Sverige har på grundval av sitt finansiella stöd bidragit till att få statistiksystemets behov och möjligheter på agendan.

Den kompletterande portföljens sammansättning bedöms utifrån förutsättningarna som relevant. Dock finns det behov av ytterligare fokus på kapacitetsutvecklingen av offentlig finansiell styrning (OFS) och en finansiell insats till fas två av OFS-reformprogrammet är under beredning. Vidare planeras en svensk insats för att ge kvalitativ information om fattigdomens mekanismer och innebörd för människor som lever i fattigdom av (*"Reality Checks"*) och ambassaden utvärderar möjligheterna att komplettera med särskilda insatser kring civila samhällets funktion som ansvarsutkrävare för användande av offentliga medel.

3.2 Verksamhetsområde 2: Demokratisk samhällsstyrning och social utveckling

Antal avtalade insatser: 5²⁹

²⁸ Delmål är den term som används i gällande strategi.

²⁹ Detta innefattar de kompletterande insatser som redovisas under verksamhetsområde 2.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Demokratisk samhällsstyrning på lokal nivå (GLD)³⁰

Huvudsakligt mål: Bidra till stärkande av civila samhället på olika nivåer och en demokratisk samhällsstyrning på lokal nivå syftandes till jämlik och hållbar utveckling. Delmål utgörs av bl.a.: 1) stärka civilsamhällets organisationers (CSOs) synlighet och förmåga att fungera som samtalspartner åt regering, parlament och givare i utformning och utförande av utvecklingspolitiken, 2) stärka CSOs kapacitet att utöva medborgarkontroll avseende uppföljning av utvecklingspolitiken.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
48,1	2008 – 2012	46,1	Helvetas, Diakonia, Norska kyrkans nödhjälp, SNV	Program	100

Resultat:

- Teknisk och organisatorisk förmåga hos CSOs att tillhandahålla befolkningen tjänster har ökat.
- Ett ökande inflytande på politiska beslut under framtagande av programmen för social och ekonomisk utveckling³¹ samt medborgardeltagande i val av projekt och resursmobilisering.
- Ökad andel skatteuppbörd i en kommun i norra Mali (67%) som följd informationskampanjer av kvinnliga folkvalda.
- Reglerad naturresursanvändning i tre kommuner i norra Mali i enlighet med lokala överenskommelser för naturresursförvaltning.
- 190 bomullsodlarkooperativ använder sig av managementredskap i syfte att förbättra sin interna styrning.

Ambassadens bedömning är att genomförandet och kostnadseffektiviteten är tillfredställande. Ambassadens övergripande bedömning försvåras av brist på en resultatmodell som omfattar hela programmet men utförandegraden är i stort i enlighet med plan för de enskilda organisationerna. Avsevärda framsteg har gjorts – organisationernas interna styrning har förbättrats – och med en förlängning om sex månader och tillskjutna medel förväntas målen uppnås. Det föreligger också goda utsikter till finansiell hållbarhet avseende några av kvinnogruppernas inkomstbringande aktiviteter. Programmet har bidragit till decentralisering och det finns indikationer på att kvinnors deltagande i beslutsfattande har

³⁰ *Gouvernance Local Démocratique.*

³¹ *Programme de Développement Social et Economique Communal (PDSEC)*

ökat och att naturresursförvaltningsmodellen som bygger på samråd och samförstånd förhindrar potentiella konflikter.

Diskussioner om en tredje fas pågår. Ambassaden har tagit upp frågor om förbättringar av resultatmodellen liksom uppföljningssystemet. Att den lokala samrådsmodellen inte konsoliderats eller erkänts av de lokala myndigheterna framstår som en risk framförallt i förhållande till hållbarheten och nästa eventuella fas. Ambassaden verkar för att samarbetsparterna i görligaste mån planerar för hantering av denna risk.

Insats 2: Program för stöd till civilsamhällesorganisationer (PAOSC 1)³²

Huvudsakligt mål: Konsolidera livskraften i civilsamhällets paraplyorganisationer, nätverk och samverkansfora så att de på ett hållbart vis kan genomföra sin roll som utvecklingsaktörer.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
3	2010-2012	3	UNDP och Nätverket för civilsamhällesorganisationer i Mali	Projekt	15

Resultat :

- Den enda prestationen till dags dato är att 43 (av 79 sökande) organisationer har beviljats och erhållit finansiering.

Denna insats påbörjade 2011. Ambassadens bedömning är att genomförandet hittills är tillfredsställande. Som process betraktat är kostnadseffektiviteten till dags dato tillfredsställande då aktiviteter utförs planenligt, dock med viss eftersläpning, och medel används på avsett sätt. Även om inte måluppfyllelse, såsom den är formulerad, förväntas, är det ambassadens bedömning att programmet fyller sin funktion som förelöpare till det större PAOSC II, då EU-delegationen tar över ledarskapet. Programmet bidrar till ett ökat nationellt erkännande av det civila samhällets roll i Malis utveckling. Ambassaden tycker sig redan skönja att civilsamhället fått en mer framträdande roll bl.a. i framtagandet av nästa fattigdomsstrategi. Ambassaden förutser inga större risker. En operativ risk är övergången mellan PAOSC I och II. Ambassaden kommer att i projektets styrgrupp driva att eventuella överskjutande medel används för avsedda ändamål i enlighet med den ursprungliga avtalet.

³² Programme d'appui aux organisations de la société civile.

3.2.2 Bedömning av strategins mål för demokratisk samhällsstyrning och social utveckling

Mål: Syftet är att bidra till att stödja en demokratisk samhällsstyrning och social utveckling som omfattar hela den maliska befolkningen, oavsett kön, ålder, etnicitet eller funktionshinder. Särskild uppmärksamhet skall ges flickors och kvinnors makt, säkerhet och möjligheter.

Vissa resultat kan ses inom jämställdhetsområdet. Antagandet av en jämställdhetspolitik och dess handlingsplan 2010-2012 samt en "handlingsplan för att bekämpa kvinnlig omskärelse³³ 2010-2014" får betraktas som stora framsteg. Uttalade målsättningar är att kvinnlig könsstympning ska överges och att könsbaserat våld liksom handel med flickor och kvinnor ska upphöra. Kvinnors andel i beslutsfattande ställning har ökat något - exempelvis har andelen kvinnor i kommunstyrelserna ökat från 7% till 9% och andelen kvinnliga chefer på avdelningsnivå inom offentliga sektorn har ökat från 6% till 10%. Oaktat detta ökar jämställdheten endast långsamt i den maliska vardagen. Detta förklaras delvis av samexistensen av två olika typer av rättssystem, ett modernt och ett traditionellt. Den senare grundas på sedvänjor och religion och är i praktiken ofta diskriminerande mot kvinnor. Men det förklaras också av en konsensusorienterad samhällsstyrning som, utöver att ha fördelar som säkerställande av samförstånd och undvikande av konflikter, ofta medför bevarande av status quo och förhindrar politiska initiativ på exempelvis jämställdhetsområdet.

Det är ambassadens bedömning att det svenska stödet i viss mån har bidragit till att uppnå målet för verksamhetsområdet. Detta gäller framförallt via samarbetet med det civila samhället, dels vad gäller dess kapacitet att spela en strategisk och konstruktiv roll, dels vad gäller frågor som handlar om jämställdhet och konkreta områden som kvinnlig könsstympning.

Även statistikportföljen bidrar till målet då ett fungerande och oberoende nationellt statistiskt system bidrar till förutsättningarna för demokratisk samhällsstyrning avseende transparens och ansvarsutkrävande.

Nuvarande portfölj är relevant men i behov av komplettering. Avseende barnets rättigheter samt flickors och kvinnors rättigheter är ambassaden i färd med att ge förnyat tematiskt stöd till UNICEF:s skyddsprogram.

3.3 Verksamhetsområde 3: Hållbar utveckling av naturbrukssektorerna

Antal avtalade insatser: 10. Under perioden januari - augusti 2011 har en insats slutförts³⁴ medan ett nytt avtal om insats har tecknats.

³³ Termen kvinnlig könsstympning, som vore mer förenligt med WHO:s rekommenderade språkbruk, används inte.

³⁴ I bemärkelsen att den stängts.

3.3.1 Resultat på insatsnivå

Insatser 1 & 2: Decentraliserad skogsförvaltning (GEDEFOR), inklusive medel från klimatsatsningen

Programmets huvudsakliga mål: 1) nationella skogsdirektoratet har tillräcklig kapacitet att stödja decentraliserad förvaltning, samordna aktiviteter, formulera policies och upprätta informationsredskap, 2) kvinnors och mäns inkomstkällor är diversifierade och deras köpkraft har ökat till följd av inkomstbringande aktiviteter kopplade till skogsbruk, 3) mekanismer för samordning av det decentraliserade skogsbruket är upprättade och stärkta på lokal, kommunal, regional och nationell nivå och bidrar till samordnad skogsresursförvaltning.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
33	2009-2013	13,9	Miljö- och sanitetsministeriet	Programstöd	70%
Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
19,5 (klimat)	2009-2013	8,5	Miljö- och sanitetsministeriet	Programstöd	77%

Resultat:

I förhållande till mål 1 har bl.a. följande uppnåtts:

- Nationella miljörådet upprättat genom premiärministerbeslut i juli 2010.
- Uppdragsbeskrivning för en anti-korruptionsstrategi inom skogssektorn.
- En styrkommitté för programmet tillsatt genom miljöministerbeslut.
- Manualen för administrativa och finansiella rutiner tillämpas.
- Ett uppföljningssystem har upprättats och en plan för mål- och resultatstyrning antagits.

I förhållande till mål 2 har följande uppnåtts:

- Det integrerade projektet i en av de berörda kommunerna har gett 200 personer ökade inkomster genom jordbruk och biodling.
- I en annan kommun har 200 jordbrukare (varav 180 kvinnor) fått ökad inkomst och 250 ha jordbruksmark har rehabiliterats.

I förhållande till mål 3 har följande uppnåtts:

- Skatteuppbörden från agro-skogsbruk har ökat.
- Ökad kapacitet (efter utbildning av tjänstemän i ämnen som mål- och resultatstyrning och förbättrad utrustning som GPS och motorcyklar som används för effektiv kontroll och bevakning).

Ambassaden bedömer att programmet i huvudsak går enligt plan avseende verksamhet som har en omedelbar påverkan på människors inkomstmöjligheter. Däremot släpar policies och institutionella reformer efter. Som indikation på genomförandetakten kan anges att omkring 1/3 av planerade utbetalningar ägde rum under 2010, detta beror delvis på att det tagit tid för förvaltningen att anpassa sig till nya administrativa rutiner. Oaktat detta genomförs programmet i enlighet med plan om än med en viss fördröjning. Med en förlängning av programmet med omkring sex månader torde målen kunna uppnås.

En operativ risk, med bäring på framförallt mål 1, gäller den begränsade personalkapaciteten på skogsdirektoratet. Den största återstående risken rör mål 3 och den utestående delegering av kompetens till kommunerna som kan komma att stoppa upp bl.a. decentraliserad skatteuppbörd och styrning på en ändamålsenlig nivå. Denna risk har även bäring på hållbarheten. Den höga graden av civilsamhälles- och privatsektormedverkan i genomförandet av aktiviteter på lokal nivå bedöms vara ändamålsenlig för att reducera effekterna av risken. Ambassaden bevakar risken och avser använda styrgruppen för uppföljning och förslag på åtgärder genom att ange en ökning av reformtakten som förutsättning för fortsatt samarbete och föreslå ökat tillhandahållande av uppsökandeverksamhet och utbildning av jord- och skogsbrukare samt stärkande av skogs kooperativ på bynivå.

Insats 3: Rehabilitering av degraderade ekosystem i inre Nigerdeltat (REDDIN³⁵) klimatmedel

Huvudsakligt mål: Hållbar naturresursförvaltning i inre Nigerdeltat syftandes till en förbättring för levnadsvillkoren och en starkt anpassningsförmåga till klimatförändringarnas effekter på lokal nivå.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
21,35	2009-2012	6,5	International Union for Conservation of Nature (IUCN) & Wetlands International	projekt	100

³⁵ *Réhabilitation des écosystèmes dégradés du Delta Intérieur du Niger, REDDIN.*

Resultat :

Följande resultat har uppnåtts:

- Skogsresursförvaltningskommittéer är etablerade och funktionella (18 by, 3 lokala) och tillämpar manualer m.m. som tagits fram för att förbättra effektiviteten i den interna styrningen och tar hänsyn till lokala sedvänjor.
- Omkring 700 kvinnor nyttjar mikrokrediter och mer än tjugo har räkenskapskunskaper ändamålsenliga för förvaltning och styrning av mikrokreditsystem.
- Småskalig jordbruksproduktion inbringar inkomster som kommer ca 1000 kvinnor till del och några kvinnogrupper har skapat inkomstbringande förädlingsaktiviteter på basis av jord- och skogsbruksprodukter.

En rad prestationer har åstadkommit:

- 9 ha kanalvall och omkringliggande område samt 1,5 ha dyner har stagats upp så att de motstår erosion vid regn.
- Drygt 400 ha degraderad skogsmark och 6,1 ha betesmark har styckats av och getts status av skyddat område och 9 ha skogsmark har återplanterats.
- Fisk-, fågel- och växtarter - flera utrotningshotade - har inventerats.

Ambassadens bedömning är att genomförandet har lett till en rad signifikanta resultat. Avseende återställande av degraderad miljö, klimatanpassning, återinförande av mikrokrediter, utveckling av den lokala kapaciteten samt etablerande av en vetenskaplig grund för framtida åtgärder har mycket åstadkommit i termer av att förbättra levnadsvillkoren för målgrupperna. Om man genomför en förlängning på omkring sex månader är det möjligt att uppnå måluppfyllelse. Kostnadseffektiviteten bedöms som tillräcklig. Genomförandet frystes efter det att ambassaden på basis av rapporteringen för 2010 fann att projektstyrningen, inklusive intern styrning och kontroll, varit bristfällig. Efter revision och undersökning har en del av medlen återbetalats, rapportering korrigerats och en åtgärdsplan godkänts av ambassaden. Risker i förhållande till upphandling återstår och ambassaden bevakar att vidtagna åtgärder – tillämpning av nya rutiner och stöd från Burkina Faso-kontoret – är verkningsfulla.

REDDIN utgör basen för ett våtmarksprogram i nationell regi. Ambassaden överväger en finansiell insats till programmet. Ambassaden kommer att beakta att lärdomar från REDDIN-projektet tas tillvara. Detta innefattar ett inkluderande arbetssätt, men även att man ökar allokeringen till inkomstbringande aktiviteter och fokus på tillämpad forskning för direkt bruk av målgrupperna.

Insats 4 : Reso Climat, klimatmedel

Huvudsakligt mål : Öka förmågan hos de fattiga och mest sårbara att stå emot klimatförändringarnas effekter. Delmål: 1) stödja klimatanpassningsinitiativ som kommer sårbara grupper till del, 2) stärka

kapaciteten i nätverket att stödja sårbara grupper att anpassa sig till klimatförändringarnas effekter.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
26,5	2008-2011	26,5	Mali-Folkecenter Nyetaa	Projekt	100

Resultat :

- Jordbrukare har anammat nya tekniker, avseende t.ex. kompostering, och använder sig av utsäde som är bättre anpassat till rådande förutsättningar.
- De 14 första projektområdena är registrerade som skyddsområde och 28 klimatanpassningsprojekt genomförs i områdena.
- Medlemsorganisationerna presterar klimatanpassningstjänster som kommer sårbara grupper till del och delar med sig av sina erfarenheter till andra organisationer.
- De kvinnliga förmånstagarna för småboskapshållningskomponenten, vilket är ett komplement till vissa odlingsaktiviteter vars förutsättningar försämrats till följd av klimatförändringarna, har börjat sälja killingar och lamm.

Ambassadens bedömning är att resultaten överlag är tillfredsställande, även om några projekt inledningsvis var för ambitiösa. Kostnadseffektiviteten är tillräcklig och insatta medel är motiverade, även om genomförandet varit behäftat med problem som tycks ha att göra med att planeringen inte tog tillräcklig hänsyn till jordbrukskalendern. Samarbetsparten Mali Folkecenter har hanterat denna operativa risk genom att förbättra sitt uppföljningssystem för att kunna ge bättre och mer säsongsanpassat stöd till projekten under genomförandet. Bedömningen är att de enskilda projekten bidrar till förbättrade levnadsvillkor i interventionsområdena och att planerade effekter i stor utsträckning kommer att uppnås. Ett fältbesök har bekräftat att sårbara grupper nås. Därtill har programmet haft oplanerade positiva effekter i så måtto att anpassningsteknikerna anammas och används utanför interventionsområdet som sådant, vilket indikerar resultatens hållbarhet bortom projektperioden.

Insats 5: Stöd till vatten- och sanitetssektorprogrammet (PROSEA)³⁶

Huvudsakligt mål: 1) utveckla hållbar tillgång till dricksvatten och sanitet för att uppnå milleniemålen och mål under Malis fattigdomsstrategi, 2) en effektiv och långsiktig nationell koordinering av integrerade vattenresurser har etablerats, 3) ett enhetligt nationellt system för planering och budgetering används inom sektorn.

³⁶ Programme Sectoriel Eau et Assainissement

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
90	2010 - 2015	4,5	Energi- och vattenministeriet samt Miljö- och sanitetsministeriet	Programstöd	15% av bidrag

Resultat:

Endast processrelaterade prestationer har till dags dato levererats.

- Platser, skolor, byar har identifierats för arbeten, upphandlingsdokument har färdigställts och publicerats samt baslinjestudier har genomförts.

Ambassaden bedömer att i förhållande till planerade prestationer har programmet inte levererat tillfredställande. I relation till ambitionen att genom en gemensam finansieringsmekanism stödja det nationella vatten- och sanitetsprogrammets långtgående decentralisering konstaterar ambassaden att de förväntade resultaten var överambitiösa. Många aktörer har axlat nya roller. Ett och ett halvt år efter start, har programmet justerats och bedöms nu vara bättre rustat för att nå uppsatta mål.

Ett problem som nu åtgärdats var att programmets förvaltnings- och funktionsbudget var underskattad, vilket försenat genomförandet och också förhindrat effektiv kompetensöverföring, då maliska tjänstemän inte har kunnat delta i aktiviteter i ändamålsenlig utsträckning. Kommunerna hade inledningsvis ansvar för upphandlingar och kontrakt med utförare, vilket innebar ett stort antal relativt små upphandlingar. Kommunernas behov av stöd och regionernas begränsade kapacitet att bistå med teknisk kompetens föranledde dock ett beslut att överföra ansvar för upphandlingar till tekniska kontoren på regionnivå. Omorganiseringen förväntas öka effektiviteten i utförande av arbeten men är ett steg tillbaka i decentraliseringsprocessen, vilket kan komma att påverka måluppfyllelsen att effektivisera drift och underhåll som är kommunernas ansvar. En lokal konsultbyrå har anlitats för att stärka kapaciteten att genomföra upphandlingar och administrativ och finansiell uppföljning.

Kostnadseffektivitet avseende insatta medel i förhållande till resultat bedöms hittills som adekvat då en hög grad av internationell teknisk assistans anses vara ändamålsenlig på grund av det stora behovet av kapacitetsutveckling och kvalitetssäkring. Ambassaden kommer att fortsatt verka för att man hanterar tröghet i systemet genom kapacitetsutveckling och stärkande av de nationella systemen. De identifierade svårigheterna är kopplade till den finansiella styrningen. Således bedömer ambassaden att ett eventuellt kommande stöd till OFS-reformprogrammet kommer att ha en positiv inverkan på dialog- och påverkansarbetet inom ramen för vatten- och sanitetsprogrammet.

3.3.2 Bedömning av verksamhetsområdet hållbar utveckling av naturbrukssektorerna

Mål: Syftet är att, genom att stödja en miljömässigt hållbar ökad produktivitet inom naturbrukssektorerna, bidra till att höja fattiga människors, särskilt kvinnors och flickors, inkomster och säkerhet.

Det är ambassadens bedömning att det skapats inkomstmöjligheter och arbetstillfällen i interventionsområdena liksom att fattiga människors möjligheter att förbättra sina förutsättningar och möjligheter att hantera klimatförändringarna stärkts, bl.a. genom förbättrade tekniker för rehabilitering av skog och genom att förutsättningarna för småskaligt jord- och skogsbruk förbättrats. Under året har mer skog än någonsin tidigare planterats ut nationellt (60000 ha) och nationella miljörådets upprättande är en landvinning. Tillgången till vatten och sanitet ökar. Den nationella målet för tillgång på vatten är mer ambitiöst än MDG men kan komma att uppnås.³⁷ Antalet ny och rehabiliterad vatteninfrastruktur var högt under 2010 i jämförelse med de senaste åren. Utförandegrad i förhållande till planerade arbeten ligger dock fortfarande runt 60%. Trots vissa svårigheter avseende överföring av kompetens och resurser genom decentralisering är det ambassadens bedömning att kapaciteten hos nyckelaktörer som direktoraten för skog respektive vatten har stärkts.

Det är ambassadens bedömning att det svenska stödet har bidragit till uppnående av resultat inom de sektorer som faller inom verksamhetsområdet. Ambassaden bedömer att det svenska stödet även har fungerat katalytiskt under rapporteringsperioden och att det har bidragit till att stimulera policydialog och öka miljömedvetenheten hos målgrupperna. Sveriges ordförandeskap i samordningsgruppen för miljöfrågor och insatsportföljen har varit ömsesidigt stärkande. Det dansk-svenska stödet till vatten- och sanitetssektorn följs med intresse av andra givare för ett eventuellt gemensamt sektorbudgetstöd.

3.4 Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning

Se avsnitt 3.1 "Verksamhetsområde 1: Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt". Strategin togs fram 2003 i enlighet med då gällande riktlinjer.

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Nuvarande strategi saknar målformuleringar för biståndseffektivitet men det anges att programbaserat stöd ska användas i största möjliga utsträckning och att Sverige ska verka för ökad harmonisering och samordning med andra givare. Det är en utmaning att tillämpa en ansats att använda och stärka nationella system som i viss mån innebär ökad

³⁷ Med förbehåll för att statistiken för sanitetssektorn inte är helt tillförlitligt i det här fallet och att prognosen för att nå millenniemålen brottas med att "godtagbar" standard för toaletter (=tillgång till sanitet) inte är utredd.

riskexponering och samtidigt tillämpa kontrollåtgärder som riskerar medföra parallella strukturer. Detta dilemma blir tydligt inom flera av de verksamhetsområden där Sverige är aktivt, framförallt inom naturresurser. Ambassaden försöker hantera detta genom stöd till programmet för OFS i syfte att bl.a. såväl minska fiduciär risk och stärka de nationella systemen.

Ambassaden konstaterar att Sverige har en framträdande roll i arbetet mot ökad biståndseffektivitet inom samtliga sektorer för strategin. Sverige utsågs under 2011 till fokuspunkt för revideringsarbetet för budgetstödet inom den givargemensamma makro-gruppen. Sverige tillhör en av de mer proaktiva givarna avseende att bidra till nästa fattigdomsstrategi där man bl.a. framhäver behovet av uppföljning och mål- och resultatstyrning som en integrerad del och ett sätt att stärka nationella system. Inom området för naturresurser har Sverige en ledande roll avseende att i praktiken försöka få till stånd både programstöd och ett effektivare bistånd och vad avser stödet till CSOs inom ramen för demokrati och samhällsstyrning stöder vi antingen större givargemensamma program eller stimulerar internationella enskilda organisationer att arbeta gemensamt. Ordförandeskapet i miljö- och klimatgruppen bör särskilt framhävas som ett viktigt instrument för att driva frågorna om ökad samordning och biståndseffektivitet.

5. DIALOGFRÅGOR

Strategin är antagen 2004 och särskild dialogplan saknas. Övergripande dialogfrågor enligt den nuvarande landstrategin är:

- betydelsen av demokrati, inklusive korruptionsbekämpning, och respekt för, skydd och tillgodoseende av mänskliga rättigheter, särskilt kvinnors och flickors rättigheter
- vikten av avskaffande av hinder för fattiga människors deltagande i ekonomin
- vikten av en förbättrad givarsamordning av sektor- och budgetstöd till landets PRSP
- betydelsen av att förebygga HIV/AIDS
- vikten av regionalt samarbete och integration, speciellt inom ramen för ECOWAS.

Målen är inte formulerade på ett uppföljningsbart vis och arbetet hämmas av att en dialogplan inte finns. De ligger dock väl i linje med Malis egna strävanden uttryckta bl. a. i den nuvarande och kommande fattigdomsstrategin. Dialogen har framförallt förts inom ramen för den givarkoordineringsgrupp som finns i varje sektor. Sverige är särskilt aktiva inom grupperna för statistik, makroekonomi och miljö. Den sistnämnda gruppen leds av Sverige sedan i början av 2011 och utgör en god plattform för att driva av Sverige prioriterade frågor och ger omedelbar access till maliska politiker och tjänstemän på högsta nivå samt ökad synlighet, inklusive i media.

Beträffande korruptionsbekämpning och förbättrad givarsamordning har det svenska generella budgetstödet utgjort en plattform för påverkan. Sidas sektionskansli omvandlades hösten 2010 till ambassad och har sedan dess en ambassadör stationerad i Bamako. Detta innebär i sig en påtaglig styrka i påverkansarbetet.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

Demokrati och mänskliga rättigheter

Demokratisk samhällsstyrning och social utveckling utgör ett verksamhetsområde i strategin vilket innebär att dessa frågor får stort utrymme inom det svenska programmet. Inom ramen för denna sektor uppmärksammas särskilt kvinnor och barns rättigheter men fokus ligger också på stöd till civila samhället i syfte att stärka den lokala demokratin. En särskild fond (PAOSC) har upprättats för ett givargemensamt stöd till det civila samhället.

Miljö och klimat

Sedan januari 2011 har Sverige ordförandeskapet i givarkoordineringsgruppen för miljö- och klimatfrågor. Det finansiella stödet och ordförandeskapet är ömsesidigt stärkande. Detta innebär självklart en möjlighet till att ta upp miljöfrågor i en större givarkontext liksom en förstärkning av miljö- och klimatfrågorna som en av de största utmaningarna för Mali framgent. Sveriges prioriteringar inom sektorn hållbar utveckling av naturbruksresurser har också ett tydligt miljöfokus genom insatserna GEDEFOR, RESO Climat, REDDIN och PROSEA. Därtill finansieras en särskild kapacitetshöjande åtgärd (*International Training Programme*, ITP) inom klimatanpassning. Denna är särskilt anpassad för länder i Västafrika och hålls på franska i syfte att ge största möjliga utväxling.

Jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen

Jämställdhet utgör en integrerad del av genomförandet av strategin. Sverige är jämfört med flertalet övriga EU-länder påtagligt aktivt inom området. Inom det generella budgetstödet för fattigdomsminskning (GBS) utgör jämställdhetsaspekter en del i bedömningen av de grundläggande förutsättningarna. För kommande eventuella utbetalningar av den variabla tranchen ingår indikatorer avseende flickors skolgång och jämställdhet inom utbildningssektorn. Kapacitetshöjande aktiviteter avseende genusuppdelad statistik har genomförts inom statistikstödet. Mer direkt ingår arbete med bekämpande av skadliga sedvänjor som kvinnlig könsstympning inom ramen för *Gouvernance Locale Démocratique* (demokratisk samhällsstyrning på primärkommunnivå) som även arbetar med att uppnå en högre andel folkvalda kvinnor. I GEDEFOR ligger ett stort fokus på inkomstbringande aktiviteter, med en naturresurshållningsanknytning som berör framförallt kvinnor som lever i fattigdom på landsbygden.

7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

De två perspektiven är integrerade i hela programmet, från det generella budgetstödet till enskilda insatser, t ex GEDEFOR-programmet som på ett inkluderande sätt ser till att fattiga människor deltar i utformning och genomförande av aktiviteterna. Arbetet med att stärka det nationella statistiska systemet bidrar till att skapa förutsättningar för transparens och ansvarsutkrävande. För att råda bot på bristen på kontinuerlig, strukturerad och dokumenterad information om fattiga människors perspektiv och uppfattning av sin situation och tillgång till samhällsservice har ambassaden beslutat att använda en metod kallad *"Reality Checks"*. Denna kvalitativa metod är ett komplement till uppföljning som görs inom ramen för det generella budgetstödet och det svenska stödet på statistikområdet. Resultaten förväntas kunna användas som underlag för den politiska dialogen och möjlighet att på ett bättre sätt förstå det svenska stödets relevans utifrån de fattiga människornas perspektiv.

8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

- Kriserna i regionen utgör en risk för bromsad utveckling i Mali, både ekonomiskt och socialt. Tillgång till vapen och återvändande malier från de oroliga grannländerna skapar ökat tryck och behov för satsningar kring integration och sysselsättning. Det kan också komma att påverka säkerhetsläget negativt, särskilt i landets norra delar.
- President- och parlamentsval kommer att hållas våren 2012 vilket kan komma påverka statsförvaltningen negativt liksom genomförandet av vissa reformprocesser en tid före, under och efter valen.
- Ovanstående faktorer bedöms inte påverka genomförande av strategin i någon större omfattning.
- Under 2011 utarbetar regeringen en ny fattigdomsstrategi för perioden 2012-2015. Samtidigt utarbetas också en ny givargemensam strategi (SCAP II) i syfte att förbättra givarsamordning och den gemensamma dialogen med regeringen. Ambassaden tar aktiv del i det gemensamma arbetet med båda strategierna.