

**Annex 1: Strategirapport för
Moldavien,
september 2010 – augusti 2011****SAMMANFATTNING**

Genomförandet av samarbetsstrategin för Moldavien, 2011 – 2014, framskrider planenligt. Arbete pågår för att identifiera och bereda insatser i linje med den nya strategin. Flertalet av de sedan tidigare avtalade insatser visar resultat motsvarande uppsatta mål, även om det inte är ovanligt att genomförandet fördröjts. Huvudorsakerna till förseningarna är begränsad kapacitet i central och lokal förvaltning, liksom den fortgående politiska instabiliteten. Trots omfattande stöd till stärkande av kapaciteten i den centrala förvaltningen kvarstår problemet, varför ambassaden och Sida under hösten kommer att inleda ett arbete för att få en djupare kunskap om vilka mekanismer som bidrar till att situationen enbart långsamt förändras. Samtidigt finns skäl att påminna sig om att delar av det svenska stödet, exempelvis det till Moldaviens utrikesministerium för att genomföra förhandlingarna av associationsavtalet med EU har möjliggjort att Moldavien gjort snabba framsteg och bidragit till att DCFTA-förhandlingar förväntas inledas inom kort.

1. INLEDNING

Utvecklingssamarbetet styrs av strategin för Moldavien 2011 – 2014. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Moldavien är att "Moldavien är väl integrerat med EU, inklusive unionens värdegrunder". Samarbetet är inriktat på följande områden: Demokrati, Mänskliga rättigheter, Jämställdhet; Hållbar samhällsbyggnad (Energi) och Marknadsutveckling.

2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för Moldavien för 2011 uppgår till 108,660 MSEK. Till och med den 31 augusti 2011 har totalt 52,921 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 49% av anslaget för 2011. Bemyndiganderam för 2012 är 249,010 MSEK varav 43,598 MSEK är in-tecknat.

	Allokering 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Demokrati, Mänskliga rättigheter, Jämställdhet		44,172	53,954
Hållbar samhällsbyggnad		1,397	32,901
Marknadsutveckling		7,352	15,702
Social sektor (under utfasning)		0	1,586
Totalt	108 660¹	52,921	104,143

Under första delen av 2011 har sju nya insatser beretts för vilka utbetalningar kommer att ske under hösten. Ytterligare tre nya insatser kommer att beredas under hösten, med utbetalning 2012. Bedömningen är att

utbetalningarna under 2011 kommer att uppgå till ovan angiven prognos, 104,143 MSEK.

3. RESULTAT

3.1 Sektor/Verksamhetsområde 1

Demokrati, Mänskliga rättigheter, Jämställdhet

Antal avtalade insatser: 14

Under perioden januari - augusti 2011 har 2 insatser slutförts medan 3 nya avtal om insatser har undertecknats.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Central förvaltningsreform

Insatsens huvudsakliga mål: Ett modernt, effektivt system för central offentlig förvaltning etablerat, i linje med EU:s standard och principer

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
52,0	200606 - 201306	37,0	VB, State Chancellery	Projektstöd	71

Resultat¹:

- Lagutkast om tjänsteklassificering och ersättningsnivåer för offentliganställda tjänstemän (förväntas antas av parlamentet i oktober 2011);
- Regler för öppen konkurrensutsatt och merit-baserad rekrytering av offentliganställda har introducerats, liksom nya rutiner för hantering av personalfrågor, kompetensutveckling etc.;
- Reviderade metoder för utveckling av s k Strategic Development Plans (institutionell nivå) i linje med de krav som ställs av Europeiska kommissionen för stöd via Comprehensive Institutional Building, CIB;
- Ökad transparens i beslutsfattandet. Under rapporteringsperioden har drygt 80 procent av besluten om olika policies konsulterats med representanter för civila samhället och allt fler beslut finns tillgängliga på ministeriernas hemsidor.

Sidas resultatbedömning

Projektet har pågått under snart fem år och har jämte ovan redovisade resultat under rapporteringsperioden åstadkommit flera genomgående förändringar i den centrala förvaltningen, bland annat en omorganisation i den centrala förvaltningen där åtskillnad görs mellan policyformulerande respektive genomförande funktioner. Bedömningen är att projektet genererar

¹ Report on Enhancement of law on the Public Office and status of Civil Servant in Central and Local Public Authorities, 2010, May 2011, p. 32; ¹ Monitoring and Evaluation Report on the Implementation of the Central Public Administration Reform in the Republic of Moldova, 2010", Annual Report, May 2011, p. 8-12.

resultat som planerat. Det är värt att notera att projektet lagt grunden för det större stöd via CIB som nu utformas av Europeiska kommissionen.

Insats 2: Decentralisering och lokal förvaltning

Insatsens huvudsakliga mål: Moldaviens decentraliseringsreform är baserad på principerna om mänskliga rättigheter och jämställdhet

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
45,0	200912 – 201407	35,0	UNDP, State Chancellery	Projektstöd	82

Resultat²:

- Regeringen har etablerat en enhet inom regeringskansliet med uppgift att leda decentraliseringsreformen;
- Landsomfattande konsultationer och offentliga debatter har hållits där NGO:s som representerar kvinnofrågor, etniska eller religiösa minoriteter, handikappade, etc. givits möjlighet att ge sina synpunkter på reformen;
- Strategi och handlingsplan för genomförande av reformen har utarbetats av regeringen;
- Human Rights Base Approach och Jämställdhet har integrerats i decentraliseringsstrategin;
- Ett permanent utskott för decentralisering har etablerats i parlamentet;
- Omfattande utbildning om decentralisering av nyinvalda lokalpolitiker har genomförts efter lokalvalen i juni 2011.

Sidas resultatbedömning

Projektet har en komplex struktur. Trots detta har Sida, UNDP och UN-Women genom aktivt stöd i form av särskilt rekryterad expertis bidragit till att decentraliseringsreformen har integrerat HRBA och Jämställdhet. Efter initial fördröjning bedöms projektet nu vara i fas med reviderad planering. Dock bör inte underskattas det omfattande utbildningsbehov som finns i den lokala förvaltningen. På samma sätt är den nuvarande territoriella administrativa indelningen av Moldavien (902 *primarias* motsvarande kommuner) inte funktionell, då dessa alltför små *primarias* svårligen kan hantera alla de uppgifter som förväntas genom reformen. Denna mycket känsliga politiska fråga diskuteras med regeringen, som är väl medveten om utmaningarna av såväl HoM:s, givarsamfundet som EU. När en förändring av indelningen av den lokala administrationen kan komma att genomföras är högst oklart.

Insats 3: Offentlig finansiell styrning

Insatsens huvudsakliga mål: En effektiv och transparent förvaltning av de offentliga finanserna i funktion

²Joint Integrated Local Development Project, Inception Phase Progress Report, May 2011, UNDP and Chancellery of State; "Human Rights Based Approach and Gender Equality in Local Development and Decentralization", UNDP and UN Women Guide developed for Moldova, March 2011; and "National Decentralization Strategy", Government of Moldova, Draft approved by the National Parity Committee, May 2011.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
32,9	200512 - 201209	32,9	VB, NL, Ministry of Finance	Projektstöd	27

Resultat³:

- Riktlinjer för nytt budgetklassificeringssystem antagna;
- Nya metoder framtagna för planering och genomförande av budget.

Sidas resultatbedömning:

Projektet har pågått sedan 2006 och har överlag genererat goda resultat och innebär att statsbudgeten numer bedöms vara trovärdig. Projektet är dock behäftat med stora förseningar, särskilt för en delkomponent som gäller upphandling av ett finansiellt informationshanteringssystem. Systemet bedöms vara vitalt för att övriga delkomponenter ska kunna nyttjas till fullo. Sidas avtalspart för genomförande av projektet är VB, med vilken diskussioner förs om hur slutförandet av denna delkomponent ska kunna säkerställas.

Insats 4: Stöd till Ministry of Foreign Affairs and European Integration

Insatsens huvudsakliga mål: Kapacitet i nivå med kraven på Ministry of Foreign Affairs and European Integration, MFAEI, att på ett effektivt och transparent vis fullgöra sina åtaganden i relation till den europeiska integrationen, särskilt i samband med förhandlingar av associationsavtalet

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
14,7	200804 - 201306	14,7	MFAEI, UNDP, Österrike, Estland, Norge	Projektstöd	72

Resultat⁴:

- Ledarskapsutbildning för chefer inom MFAEI;
- Under rapporteringsperioden har 21 kapitel (chapters) av 24 av associeringsavtalet färdigförhandlats;
- Stöd till Moldaviens EU representation i Bryssel bl a för diskussioner med EC representanter om tidplan för genomförande av EU-Moldova Dialogue och lansering av EU-Moldova Forum (plattform för expertis med inriktning på att ge stöd till Moldaviens EU-integrering);
- Utbildning av tjänstemän inom MFAEI om MR-frågor för att stärka Moldaviens möjligheter att leva upp till åtaganden relaterade till internationella MR-fördrag, policyrådgivning till premiär- och

³ Aide memoire, VB, June 2011, p. 1-2

⁴ Annual Report 2010 "Building institutional capacity of the Ministry of Foreign affairs and European Integration, Republic of Moldova", December 2010 and Progress Report for January 1 –May 31, 2011, UNDP and MFAEI

utrikesminister om nödvändiga reformer i samband med EU-Moldova Visa Liberalisation Dialogue, m m.

Sidas resultatbedömning:

Det svenska stödet har varit av avgörande betydelse för MFAEI under de hitintills sex rundorna av förhandling av associationsavtalet. Genom stödet har det moldaviska förhandlingsteamet kunnat komma väl förberedda till förhandlingarna med Europeiska Kommissionen och därmed möjliggjort för för båda parter att hålla hög takt i arbetet. Sida överväger att förlänga stödet till slutet av 2013 då förhandlingarna om associationsavtalet förväntas vara avslutade. I samband med förlängningen bör en mer ingående diskussion föras om fokusering av det svenska stödet på sådant vis att det används primärt för arbetet med EU-integration och inte som ett generellt stöd till MFAEI:s alla verksamheter.

Insats 5: Att främja ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle i Moldavien

Insatsens huvudsakliga mål: Civila samhället är kapabelt att balansera inflytande av såväl offentliga som privata aktörer.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartners	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet(%)
31,6	200912 - 201208	27,6	East Europe Foundation, Soros Foundation	Programstöd	90

Resultat⁵:

- Nätverk av 30-tal "parajurister" (utbildade att hantera enklare juridiska spörsmål) har bildats och är verksamt på landsbygden. Parajuristernas verksamhet omnämns i regeringsprogrammet för perioden 2011 – 2014 som exempel på vad som ska integreras i det offentliga serviceutbudet;
- Av de 250 kvinnor som deltog i ett ledarskapsprogram kom 36 att senare kandidera till lokalvalen 2011, vilket i det moldaviska sammanhanget är att bedöma som en stor andel;
- Etablerandet av Independent Press Council, IPC, med funktioner delvis motsvarande svenska Allmänhetens Pressombudsman, har bidragit till att ett tiotal klagomål om grovt oetisk eller olaglig publicering har hanterats. I och med IPC:s tillkomst har förutsättningarna för att höja professionalismen inom presskåren stärkts.

Sidas resultatbedömning:

Antalet registrerade icke-statliga organisationer i Moldavien är stort, men deras förmåga att bedriva systematiskt lobbyarbete är begränsad. Dessutom är flertalet organisationer till största delen beroende av stöd från olika

⁵ Annual Report 2010, Soros Foundation, Moldova , pp. 2-11, pp. 18-18; Annual Report 2010, East Europe Foundation, Moldova, p. 8

internationella givare. Oaktat detta bedriver flera av organisationerna verksamhet som når ut till utsatta människor, också utanför huvudstaden. Efter ett antal år av brett svenskt stöd till civila samhällets organisationer är utmaningen nu att involvera organisationerna i beslutsprocesser på central, regional och lokal nivå. Om detta ska ske på ett framgångsrikt vis krävs att organisationerna uppfattas som kompetenta och att deras verksamhet bedrivs på ett transparent och förtroendeskapande sätt. Bedömningen är att civila samhällets organisationer även framgent kommer att behöva kontinuerligt stöd och nära uppföljning.

3.1.2 Bedömning av strategins sektormål för verksamhetsområde: Demokrati, Mänskliga rättigheter, Jämställdhet

Sektormål för verksamhetsområdet:

- Moldaviens förvaltning är mer effektiv i att planera och genomföra reformer;
- Moldavien har ett mer oberoende civilt samhälle som i ökande utsträckning kompletterar och balanserar andra aktörer inom offentlig och privat sektor;
- En ökad andel kvinnor innehar ledande positioner inom olika samhällssektorer och kvinnors rättigheter har stärkts.

Moldaviens centrala förvaltning har sedan självständigheten 1991 genomgått en rad förändringar, dock kan ifrågasättas om reformerna under de olika politiska skeendena varit tillräckligt genomgripande. Sedan den nuvarande alliansen intog regeringsmakten hösten 2009 finns indikationer om att reformtakten ökat. Exempelvis har grunden lagts för ett system för offentlig finansiell styrning, liksom omorganisation och nedbantning av den centrala förvaltningen.

Det civila samhället är fragmenterat och till största delen beroende av externa medel. Bedömningen är dock att strategiskt utformat stöd till utvalda organisationer skulle kunna påverka utvecklingen mot ett mer oberoende civilt samhälle.

Kvinnor i ledande positioner är ännu i slående minoritet, även om strävanden finns att integrera jämställdhet i utvecklingsplanerna, nationell jämställdhetsstrategi har tagits fram och nationell statistik numer inkluderar gender.

Bedömning av Sidas bidrag till målen:

Sida har bidragit till utvecklingen genom sitt stöd till de ovan redovisade insatserna, liksom genom stöd till framttagandet av landets första utvecklingsplan, National Development Strategy. Stödet till centrala förvaltningen och MFAEI har utvecklats i nära samråd med EU Delegationen för att optimera Kommissionens kommande stöd till den centrala förvaltningen genom CIB. Sida kommer under strategiperioden att gradvis flytta fokus från den centrala förvaltningen till den regionala/lokala nivån där behoven av kapacitetsutveckling bedöms vara än större såväl för att bekämpa den utbredda fattigdomen som för att verka för Moldaviens EU-närmande.

Sidas stöd till civila samhället via East Europe Foundation, Soros Foundation och Civil Rights Defenders, vilka alla i sin tur ger projektbidrag till mindre icke-statliga organisationer, har varit av stor betydelse för att lägga grunden för att gå vidare mot att stärka det civila samhällets organisationers kapacitet att självständigt administrera medel och utveckla sin verksamhet. Dessvärre finns för närvarande få givare verksamma i Moldavien som ger icke öronmärkt stöd till civila samhällets organisationer och därmed möjlighet att utvecklas i linje med sina egna prioriteringar.

Inom jämställdhetsområdet har Sverige tillsammans med UN Women en unik roll och har varit de mest pådrivande vad gäller utveckling av metoder för integrering av jämställdhet i utvecklingsplaner, nationell jämställdhetsstrategi och genderuppdelad statistik.

För stödet till både civila samhället och jämställdhet har de politiska kriterierna fastlagda i Köpenhamnkriterierna varit vägledande, där deltagande i politiska beslut för alla (kvinnor nämns inte specifikt), liksom tillgång till fri press ingår.

3.2 Sektor/verksamhetsområde 2

Hållbar samhällsbyggnad

Antal avtalade insatser: 6

Under perioden januari - augusti 2011 har 1 insats slutförts medan 2 nya avtal om insatser har undertecknats.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Fond för Energieffektivisering

Insatsens huvudsakliga mål: Ökad medvetenhet bland små och medelstora företag om möjligheterna till minskade energikostnader och att stödja moldaviska företag att genomföra energibesparingar.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
10	200812 – 201208	8	EBRD	Projektstöd	100

Resultat⁶:

- Ökad kunskap om ekonomiska och tekniska förutsättningar för investeringar i förnybar och effektivare energianvändning hos små- och medelstora företag. Aktiviteter inkluderar Moldaviens första nationella konferens för hållbar energi med över 300 deltagare och stort medialt genomslag, samt presentationer för småföretagare i regionala tillväxtcentra;

⁶ Annual Progress Report to Sweden, January-December 2010, pp. 3-8; Media Coverage Report "National Conference Sustainable Energy for Business Community, June 1, 2011". pp. 1-24;

- Fortsatt stabil trend av framgångsrikt avslutad teknisk och ekonomisk rådgivning till små- och medelstora företag (från fyra avslut 2009 till 17 2010). Antalet inkommande ansökningar om stöd indikerar att uppsatt mål om 72 avslut kan uppnås genom förlängning av projektet till 2012;
- Konkurrenskraften hos små- och medelstora företag som har deltagit i projektet har ökat genom lägre energikostnader. Minskningen av sådana kostnader med i genomsnitt 25% har resulterat i ökade marknadsandelar och fler anställda, varav många kvinnor.

Sidas resultatbedömning:

Efter en svag inledning i spåren av finanskrisen 2008 uppvisar insatsen idag goda resultat. Rådande finansiell oro i EU är en risk men den motverkas till del av det intresse för frågorna som insatsen genererar hos de lokala små- och medelstora företagen. Insatsen är av pilotkaraktär. För verkligt genomslag i termer av investeringar i energieffektivisering och förnybar energi krävs fler goda exempel kombinerat med tekniskt kunnande på den lokala marknaden. Sida bedömer att en utökning är möjlig till att omfatta fler företag och för att stärka kopplingen till kreditmöjligheter för investeringar och innovationer.

Insats 2: Energieffektivisering i offentliga byggnader

Insatsens huvudsakliga mål: Tillgång och effektivitet för värmesystem i skolor och sjukhus har ökats och identifiering och demonstration av tekniska energilösningar i offentliga byggnader.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
16,0	200904 - 201206	8,2	VB, Ministry of Economy	Projektstöd	20

Resultat⁷:

- Förstudier och upphandlingsunderlag för energibesparande renoveringar i sjukhuset Centre for Mother and Child tillgängliga och använda för investeringar finansierade av andra givare samt Sida i samarbete med Världsbanken.
- Kvalitén i upphandlingar och genomförandet av byggnationer säkerställd.

Sidas resultatbedömning:

Sida bedömer att uppsatta mål kommer att nås, troligtvis till en lägre kostnad än budgeterat mycket beroende på MEPIU (den enhet för genomförande av projektet) vid Ministry of Economy som tillsammans med Fjärrvärmebyrån upprätthåller kvalitet och säkerställer kostnader. Risker finns att kunskap och erfarenheter inte överförs till liknande investeringar i andra offentliga

⁷ Sida Energy Efficiency Project – Annual Progress Report Year 2010, pp. 24-45.

byggnader, men minskas genom att MEPIU även samordnar andra liknande investeringar finansierade via Världsbanken.

3.2.2 Bedömning av strategins sektormål för verksamhetsområdet: Hållbar samhällsbyggnad

Sektormål för verksamhetsområdet:

- Moldavien har effektiviserat sin energianvändning
- Moldaviska myndigheter utformar och tillämpar EU-anpassad lagstiftning och regleringar inom energiområdet
- Moldavien har förbättrat sin kommunala miljöinfrastruktur

Bedömning av utvecklingen mot sektormålen

Även om Sida bedömer att förutsättningarna är goda för effektivare energianvändning kräver detta långsiktigt stöd till genomförande av landets anpassning till EU:s lagstiftning och energisystem, ökad genomförandekapacitet i offentlig förvaltning, samt avsevärda investeringar i infrastruktur. Den ackumulerade gasskulden till Gazprom hindrar privata investeringar inom gas och fjärrvärme men inga framsteg har gjorts i frågan om hur skulden ska biläggas. Moldaviens förhandlingsposition kan inte betecknas som stark.

Samarbetet inom Energy Community har starkt bidragit till Moldaviens imponerande arbete med anpassning av nationell lagstiftning till EU:s regelverk. Ledningen för den nyupprättade Myndigheten för energieffektivisering utformar nu sin första verksamhetsplan och operativa budget. När de 12 personer rekryterats som beräknas arbeta där innan årsskiftet innebär det att förutsättningarna för att genomföra energieffektiviseringar stärkts väsentligt. Kompetensnivån för myndighetens ledning och anställda är okänd, vilket innebär en risk för genomslag. Den ökande politiseringen av energisektorn riskerar att demoralisera kompetent personal inom myndigheten och ansvarigt departement. När de offentliga institutionerna stärks finns också tecken på att parallella strukturer byggs upp av konkurrerande politiska nätverk som erbjuder privata investerare särskilda företräden inom sektorn.

Konkreta framsteg för förbättrad kommunal miljöinfrastruktur har inte gjorts även om vissa aktiviteter bör noteras. En finansiell revision av fjärrvärmebolaget Termocom har genomförts finansierad av Sida och utgör nu grunden för flera givares dialog med regeringens om reformer i bolaget. Ett förslag som ska leda till bättre likviditet i Termocom ligger för beslut i parlamentet efter påtryckningar från bl a IMF. Regeringen har tillsatt en arbetsgrupp för att vidareutveckla den analys som VB presenterade under våren. Arbetet försvårades av vårens kommunalval (fjärrvärmebolaget i Chisinau är kommunalt). I avvaktan på nödvändiga politiska beslut förbereds underlag för två konsultinsatser för fördjupad teknisk specifikation av investeringsbehov samt upphandlingsunderlag, finansierat av Sida via VB.

Bedömning av Sidas bidrag till målen

Stödet till sektorn är under omstrukturering för att öka inslaget av programstöd, tydliggöra EU perspektivet, samt bättre tillvarata

marknadsekonomiska drivkrafter till investeringar. Sektormålen i den nya strategin ligger dock tillräckligt nära föregående strategimål för att möjliggöra en bedömning av Sidas bidrag till nuvarande mål. Sverige har ett samordningsansvar som "lead donor" inom sektorn. Koordineringsmöten hålls ungefär två gånger per månad och inkluderar även företrädare för regeringen. Arbetssättet med koordineringen har av Energy Communitys sekretariat framhållits som ett gott exempel för andra länder i regionen. Arbetet har lett till ökad transparens i beslutsfattande och samordning av insatser, samtidigt som koordineringsrollen ökat möjligheten att strategiskt driva Sveriges prioriterade dialogfrågor.

Sida har genom projektet "Fond för Energieffektivisering" bedrivit ett pionjärarbete att främja små- och medelstoras företags investeringar i effektiv och förnybar energianvändning. För att bidra till en fungerande marknad på området krävs ökade insatser, eventuellt tillsammans med nya partners eftersom EBRD har ställt sig avvaktande till en utökning i väntan på målen uppnås inom nuvarande projekt mot slutet av 2012.

Sida arbetar mycket nära EU Delegationen för att stödja EU-närmandet inom lagstiftning och förvaltning. Detta särskilt inom ramen för Sidas stöd till framtagande av en sektorstrategi och resultatredovisingssystem samt kapacitetsstöd till Myndigheten för energieffektivisering, vilket kompletterar EU:s förestående budgetstöd till sektorn.

Sammantaget bedömer Sida att utvecklingen av insatsportföljen under den nya strategin är på god väg. Risker ses främst i termer av den ökade politiseringen av sektorn, samt den låga mottagarkapaciteten. Sidas aktiva dialog i samarbete med andra givare är det främsta riskhanteringsverktyget.

3.3 Sektor/verksamhetsområde 3

Marknadsutveckling

Antal avtalade insatser: 6

Under perioden januari - augusti 2011 har 1 insats slutförts medan 1 nytt avtal om insatser har undertecknats.

3.3.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Investerings- och rådgivningstjänster för ökad jordbruksproduktion

Insatsens huvudsakliga mål: Ökade inkomster och minskad fattigdom på landsbygden

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
60,0	200607 - 201206	50,8	VB, Min. of Agriculture	Projektstöd	20

Resultat⁸:

- Drygt 180 000 klienter har efterfrågat rådgivning under rapporteringsperioden;
- Nära hälften av kostnaderna för rådgivningen betalas nu av klienterna;
- Skördeutfallet för de som fått rådgivning avsevärt högre nationellt genomsnitt (omkring 25% högre för spannmål och nästan dubbelt så hög för potatis, etc.).

Sidas resultatbedömning:

Projektet är det penningamässigt hittills största inom det svenska stödet till Moldavien. Efter fem år av genomförande har rådgivning och krediter underlättat etablerandet av närmare 1 000 småföretag med jordbruksanknytning, väsentligt förbättrat avkastning för odlare och boskapsuppfödare och bidragit till markkonsolidering (små icke bärkraftiga jordbruksarealer läggs samman till större enheter). Bedömningen är att projektet är framgångsrikt i att stimulera tillväxt på landsbygden.

Insats 2: Nationell jordbruksinventering

Insatsens huvudsakliga mål: Att insamla och analysera jordbruksdata i Moldavien i syfte att formulera välgrundade policies för utveckling av jordbruksproduktionen

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
20,4	201012 - 201309	20,0	Min. of Finance, National Bureau of Statistics	Projektstöd	51

Resultat⁹:

- Genomförd inventering av landets näst intill samtliga jordbruk, totalt mer än 916 000;
- Kvalitetskontroll av manuellt insamlade data;
- Preliminära data av inventeringen presenterade, som bland annat visar att en stor del av jordbruken är små, <2,5 hektar, vilket försvårar användning av modern teknologi för att öka produktiviteten.

Sidas resultatbedömning:

Projektet är väl utformat och genomfört fullt i nivå med internationell standard. Bedömningen är att uppsatta mål kommer att uppnås.

3.3.2 Bedömning av strategins sektormål för verksamhetsområdet: Marknadsutveckling

⁸ Project report of projects managed by Consolidated Agricultural Projects Management Unit, Annual Report 2010, pp. 4-10 and 1st Quarter Report, April 2011, pp. 5 -8

⁹ Interim Progress Report, March 2011 and personal communication (the first progress report is not yet available)

Sektormål/mål för verksamhetsområdet

- Moldavien har EU-anpassat fler delar av sitt handelsrelaterade regelverk
- Små och medelstora företag samt mikroföretag har ökat sin konkurrenskraft

Bedömning av utvecklingen mot sektormålen

Sektorn introducerades i den nuvarande samarbetsstrategin och ersatte då sektorn "Stärkt konkurrenskraft på landsbygden". Sett mot bakgrund av att en stor del av Moldaviens produktion utgörs av jordbruksprodukter har det tidigare stödet delvis lagt grunden för det stöd som nu planeras. Insatsen "Investerings- och rådgivningstjänster för ökad jordbruksproduktion" har bidragit till ökad produktion för avsalu, både för den inhemska och utländska marknaden (genom högre avkastning och kvalitet och markkonsolidering). Den första fullständiga nationella inventeringen av tillgänglig jordbruksareal har väsentligt förbättrat förutsättningarna för rationell formulering av nationella policies med syfte att ytterligare öka jordbruksproduktion och -export.

Förutsättningarna för att ge stöd till marknadsutveckling har förbättrats i så motto att regeringen nu har ett mer uttalat intresse av stimulera ett skifte i den ekonomiska aktiviteten, från konsumtion till investeringar. För att uppnå detta krävs förenklat regelverk, förbättrat investeringsklimat etc. i syfte att främja framväxt av små- och medelstora företag.

Bedömning av Sidas bidrag till målen

För närvarande pågår beredning av fyra insatser som är komplementära till Europeiska kommissionens kommande stöd till genomförande av de reformer som krävs för att ingå ett DCFTA. Insatserna gäller stöd till skatterefom, förbättrad handelsstatistik, mer gynnsamt investeringsklimat och förbättrad konkurrenskraft hos små- och medelstora företag. Ytterligare en insats, direkt relaterad till DCFTA-förhandlingarna är under diskussion och syftar till att involvera Moldaviens näringsliv och andra aktörer ska kunna bidra med sina perspektiv och synpunkter. Stödet inom sektorn diskuteras kontinuerligt med EU Delegationen och utformas för att vara komplementärt till Kommissionens program.

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Biståndseffektivitetsmålen i strategin är:

- En mer fokuserad insatsportfölj jämfört med utgången av 2010;
- Vid strategiperiodens utgång ska minst 50 procent av samarbetet tillämpa en programansats.

I samband med att den nya strategin antogs genomförde UM/RES en analys av vilka förändringar som ska göras i insatsportföljen för att uppnå målen för biståndseffektivitet. Bland annat ska det totala antalet insatser minska från 29 till cirka 20. Bedömningen är att detta kommer att uppnås innan strategiperiodens utgång, liksom att andelen programbaserat stöd kommer att uppgå till minst 50 procent.

Den huvudsakliga utmaningen i förhållande till Parisdeklarationens mål för biståndseffektivitet är att lejonparten av svenska stödet utgår som

projektstöd, varför målen för indikator 5a, 5b (Use of national PFM and national Public Procurement, respectively) och 7 (Predictability) svårligen kan nås. Sida tillämpade dock under 2010 en programbaserad ansats inom 40 procent av stödet.

Regeringen och givarsamfundet (21 olika organisationer) antog i oktober 2010 en gemensam handlingsplan för mer effektiv samordning. Även om en särskild enhet inrättats i regeringskansliet för koordinering av externt stöd har enheten för få anställda för att tillfullo axla sitt uppdrag. Inom de få sektorkoordineringsgrupper som finns återstår ännu att regeringen visar ett tydligare ägarskap för den övergripande koordineringen. Givarbilden med en handfull stora dominerande aktörer (IMF, VB, EU och UNDP) och få bilaterala aktörer med fältnärvaro och visst omfång i stödet (USA och Sverige, i viss mån Schweiz och Österrike) ger goda förutsättningar för samordning. De nya EU-medlemsländerna, som vanligen inte har utsänd personal för biståndshantering av ett relativt begränsat stöd, ställer ökade krav på regeringens koordineringskapacitet. EU-delegationen, som har tagit ledning i att samordna medlemsländerna genom att organisera månatliga möten, har dessutom nyligen initerat en s k Joint Programming för de nya medlemsländerna där avsikten är att de ska samordna sitt ofta fragmenterande stöd till ett gemensamt område, Regional utveckling.

5. DIALOGFRÅGOR

Övergripande dialogfrågor i strategin är:

- EU-integration
- Anti-korruption

De två dialogfrågorna är allmänna till sin karaktär och kan anses antingen vara syftet för eller del av alla de olika insatser som finansieras av Sida i Moldavien. Uppgiften inför utarbetandet av dialogplanen (i början av 2011) blev därför att söka ge dialogfrågorna innehåll utöver det som åstadkoms i genomförandet och uppföljning av insatserna.

För båda dialogfrågorna identifierades låg kapacitet inom såväl central som lokal offentlig förvaltning utgöra ett betydande hinder för såväl att genomföra och upprätthålla de reformer som EU-integrationen innebär, som för att effektivt bekämpa korruptionen. I dialogplanen beskrivs därför att UM/RES avser att i samarbete med de moldaviska myndigheterna, andra givare och aktörer utarbeta ett underlag som ska möjliggöra en samsyn om hur frågan om stärkande av kapaciteten ska hanteras. Under hösten 2011 kommer en konsultstudie att genomföras i detta syfte.

Anti-korruption har en framskjuten plats i den nuvarande moldaviska regeringens handlingsprogram, liksom i givarsamfundet överlag. Också för en effektiv korruptionsbekämpning bedöms dock att den politiska viljan är otillräcklig och att det också för detta finns betydande kapacitetsbrister.

Bedömning av resultat i förhållande till dialogfrågorna, d v s i förhållande till de åtgärder som beskrivs med syfte att bidra till att målen uppnås, är ännu för tidig att göra. Likaså kommer en vidareutveckling av Resultatmatrisen att göras under 2012 för att spegla den nya strategin.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

Miljö/klimat

Stödet till sektorn Hållbar samhällsbyggnad syftar till att effektivisera Moldaviens energianvändning och att utveckla alternativa energikällor, vilket förväntas ge klimatbefrämjande effekter. Inom övriga sektorer är syftet primärt stärkande av kapaciteten att genomföra administrativa reformer, där miljö/klimatfrågor inte har en lika tydlig roll.

Jämställdhet

Olika aspekter av jämställdhet integreras i alla insatser, där så är relevant. Sverige har sedan lång tid varit den mest aktiva partnern i Moldavien gällande jämställdhet, vilket resulterat i, bland mycket annat, den nationella Gender Equality Strategy 2010 - 2015. Sverige har rollen som samordnare av genderfrågor inom givargruppen. Ytterligare exempel är den Sida-stödda decentraliseringsreformen där en studie, "Who is missing from local development?", sammanställer tidigare kunskap om kvinnors särskilda utsatthet (som äldre, handikappade eller risken att drabbas av våld där förövaren är deras livspartners) och sedan nyttiggör detta genom att införliva utsatta grupperns behov i decentraliseringsstrategin. Därutöver har två insatser det direkta syftet att underlätta kvinnors möjligheter att söka arbeten inom den formella ekonomin respektive att främja kvinnligt företagande. Den största utmaningen är också i detta sammanhang den politiska instabiliteten som fördröjer att "ord omsätts i handling". För att i den mån det är möjligt att motverka detta har Sverige aktivt engagerat sig i att främja ett nätverk för de kvinnliga parlamentarikerna och planerar att i samarbete med UN Women utforma ett program för jämställdhetsutbildning för politiker och tjänstemän på central och regional/lokal nivå. Inom stödet till energisektorn lyfts genderfrågor i dialogen. Det stöd till kapacitetsutveckling av relevanta myndigheter som utformats under våren innehåller utbildning i genderfrågor på arbetsplatsen och i energianvändning, liksom resultatrapporteringen som kommer att inkludera data på gendernivå.

Mänskliga rättigheter/Demokrati

Svenskt stöd utgår till tre större icke-statliga organisationer (East Europe Foundation, Soros Foundation och Civil Rights Defenders) vilka i sin tur förmedlar stöd till lokala organisationer som arbetar med ett brett spektrum av mänskliga rättigheter och demokratiska fundamenta. Exempel är stöd till oberoende press, korruptionsbekämpning, uppföljning av Moldaviens efterföljelse av domar i Europadomstolen för mänskliga rättigheter. I stödet till Central offentlig förvaltning (redovisat ovan) ingår stöd till regeringen att tillhandahålla en plattform för civila samhällets organisationer i ett s k National Participation Council, NPC, med syfte att involvera civila samhället i diskussioner om större beslut om reformer och policies. I samma syfte ges direkt stöd till en icke-statlig organisation för att koordinera de 30-tal organisationer som ingår i NPC. Framtida stöd till civila samhället kommer att utformas så att alla tre strategisamarbetsområden/sektorer omfattas genom stöd till exempelvis konsumentorganisationer och organisationer som följer hur den pågående EU-integrationen påverkar människors ekonomi och vardag.

7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

I Moldavien pågår sedan 2007 en decentraliseringsprocess, till vilken svenskt stöd utgått sedan 2010 och utgör nu det enskilt största Sida-finansierade stödet till landet. Genom ett gemensamt Sida/UNDP-initiativ har båda organisationerna bidragit med expertis inom MR- och jämställdhetsområdena för att bistå det team som förbereder decentraliseringsprocessen. Teamet har producerat ett utkast till nationell strategi för decentraliseringen (september 2010), där Icke-diskriminering; Deltagande, Öppenhet/insyn; Ansvarsutkrävande, liksom Jämställdhet utgör grundläggande principer. Strategins centrala tema är ett skifte från centrala planeringsprocesser till processer som utgår från medborgarnas behov. Strategin har utarbetats efter konsultationer med lokala icke-statliga organisationer som företrädar exempelvis etniska minoriteter, ungdomar, kvinnor etc. Även om decentraliseringsprocessen ännu är i sin linda har det svenska stödet möjliggjort omfattande utbildning i hur rättighetsperspektivet ska tillämpas av tjänstemän på central och regional/lokal nivå, där bland annat ingår att identifiera de grupper av människor som är särskilt utsatta i den pågående transitionen och vars behov och rättigheter måste tillgodoses i lokal planering. Sådana grupper kan vara romer, barn vars föräldrar emigrerat, kvinnor som utsatts för våld i nära relationer, människors som utsatts för trafficking etc. Ytterligare ett resultat av stödet är att den nuvarande regeringens handlingsplan 2011 – 2014 uttryckligen anger de fyra principerna och jämställdhet som varandes basen för demokratisk utveckling.

8.DEN KONTEXTUELLA RAMEN

- Den politiska instabiliteten i Moldavien sedan våren 2009 fortgår;
- Samtidigt har den interna splittringen mellan de tre partierna i regeringsalliansen blivit allt mer uppenbar;
- Genom att skapa osäkerhet i den centrala förvaltningen återverkar den politiska oron på hur snabbt reformprocessen kan genomföras. Avsnittet "Riskhantering" i strategin behandlar ett scenario om framtida politiska prioriteringar (d v s återgång till kommunistiskt styre), *dock inte den typ av politisk låsning som nu uppstått*. Sveriges stöd till reformsamarbetet kommer att gradvis skifta fokus från kapacitetsutveckling av förvaltningen på central nivå till regional/lokal nivå, vilket bedöms vara relevant, såväl mot bakgrund av rådande politisk situation, som för att skapa förutsättningar för decentralisering av resurser.

Insatserna finansierade med svenskt stöd bidrar alla, direkt eller indirekt till strategins övergripande mål om Moldaviens EU-närmande. Exempelvis har stödet till MFAEI med sikte på förhandlingarna om associationsavtalet och DCFTA detta direkta syfte, liksom energistödet med etablerandet av en myndighet för energieffektivisering. Jordbruksinventeringen (General Agricultural Census), verkar indirekt genom att förse regeringen med underlag för vilka typer av reformer som kan och bör genomföras för att öka landets export. En s k Partnership Principles Implementation Plan, PPIP, undertecknades av regeringen och 21 bilaterala, regionala eller internationella partners i oktober 2010. Utmaningarna att genomföra denna plan beskrivs under avsnitt 4 ovan.