

2011-10-20

STRATEGIRAPPORT FÖR RWANDA SEPTEMBER 2010 – AUGUSTI 2011**SAMMANFATTNING**

Rwanda är ett land i stark utveckling. Tillväxten har de senaste åren varit 6-7% och en mängd ambitiösa program för att minska fattigdomen implementeras effektivt. Det svenska bidraget till utvecklingen är strategiskt men modest.¹ Programmet är i enlighet med samarbetsstrategin inriktat mot (i) demokrati och mänskliga rättigheter, (ii) miljö- och naturresurser, (iii) marknadsutveckling samt (iv) forskning. En halvtidsöversyn av programmet genomfördes i maj-juni, och denna strategirapport bygger i hög grad på den analys som utfördes under denna process.

Inom strategiområdet *miljö- och naturresurser* levererar de två insatserna bra resultat. I synnerhet genomförs Rwandas unika markreform i högre takt än de högt ställda målen. Därmed har de fattigas markrättigheter stärkts, vilket är det ena övergripande strategimålet. Det andra strategimålet är att förbättra Rwandas förmåga att utnyttja sina naturresurser på ett effektivt och hållbart sätt. På detta område har marginella förbättringar skett. Detta beror dels på svag kapacitet, dels på att biståndet är fragmenterat. Sverige arbetar därför tillsammans med det ansvariga departementet för att samordna inhemska och givarresurser inom ett sektorprogram och stärka Rwandas kapacitet att hantera ett sådant program.

De två insatserna inom strategiområdet *marknadsutveckling* fungerar väl. Sverige bidrar här främst till Rwandas innovativa socialförsäkringsprogram. Programmet genomförs effektivt och bidrar därmed till strategimålet att förbättra levnadsvillkoren för fattiga människor på landsbygden. Också *forskningsstödet* visar goda resultat. En indikator på detta är att Rwandas nationella universitet från 2010 till 2011 förbättrade sin ranking från plats 85 till plats 44 bland Afrikas universitet. Fortfarande återstår dock mycket arbete för att förbättra kvaliteten i forskning, undervisning och styrning.

¹ Landallokeringen på 180 MSEK motsvarar 2,8% av det samlade biståndet och 0,5% av Rwandas BNP. I och med att sektormålen inte står i proportion till resurserna har ambassaden funnit det ovederhäftigt att använda sig av den så kallade resultatmatrisen. Indikatorerna i matrisen kan ge en bild av generella utvecklingstrender i Rwanda, men inte användas för att beskriva resultat av det svenska programmet.

Den mest problematiska och riskfyllda delen av programmet berör strategiområdet *demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter*. I samband med presidentvalet 2010 minskade yttrandefriheten i Rwanda, men situationen har sedan dess möjligen förbättrats något och det finns konkreta ambitioner att reformera mediasektorn. För att stärka de positiva tendenserna kommer ambassaden att bereda stöd till de planerade reformerna i mediasektorn. Avsikten är också att bereda ett bredare stöd till rättssektorn, avsett att stärka professionaliteten och öka det politiska oberoendet. Även med mycket strategiska insatser kan emellertid det svenska bidraget till det ambitiösa strategimålet inte vara annat än begränsat. Inhemska politiska faktorer kommer i slutänden att avgöra huruvida strategimålet uppnås eller ej.

1. INLEDNING

Utvecklingssamarbetet styrs av strategin för Rwanda 2010-2013. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet är minskad fattigdom och stärkta förutsättningar för hållbar fred och försoning samt ökad respekt för de mänskliga rättigheterna. Samarbetet är inriktat på följande områden: demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och naturresurser samt marknadsutveckling. Dessutom ges stöd för uppbyggnad av inhemsk forskningskapacitet.

2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för 2011 uppgår till 170 MSEK. Till och med den 31 augusti 2011 hade totalt 70,5 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 41 % av anslaget för 2011. Bemyndiganderamen är 300 MSEK varav 138 MSEK är in-tecknat.

	Allokering 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Demokratisk samhällsstyrning & MR		31,2	43,8
Miljö & Naturresurser		30	40
Marknadsutveckling		0	46
Forskning		9,3	28
Totalt	170	70,5	157,8

På grund av förseningar med planerade insatser finns för närvarande ett outnyttjat budgetutrymme om 12,2 MSEK. Ambassaden undersöker möjligheterna att investera dessa medel i pågående insatser. Möjligheterna till kostnadseffektiva bidrag av det slaget är flera, och ambassaden är därför övertygad om att de allokerade medlen kommer att bli utnyttjade innan årets slut.

3. RESULTAT

3.1 Verksamhetsområde 1: Demokrati och mänskliga rättigheter

Antal avtalade insatser: 10

Under perioden januari - augusti 2011 har en insats slutförts och tre insatser avslutas inom kort. Inga nya avtal om insatser har undertecknats.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Offentlighet, granskning och påverkan (PPIMA)

Mål: Rwandas civilsamhälle och medborgare är organiserade och har förmåga att följa upp och påverka politiken.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
39,9	2009-2012	26,5	Norska folkehjelpen (NPA)	Projekt	70%

Efter förseningar i inledningsskedet har PPIMA, som är ett program som stödjer det rwandiska civila samhället, börjat leverera resultat. De 14 lokala organisationer som stöds har utvecklat sin förmåga att analysera politiska förslag och budgetar och att bedriva påverkansarbete gentemot beslutsfattare. Detta har bland annat, enligt en nyligen genomförd utvärdering, lett till att:

- Civila samhället utarbetat en alternativ "medborgarbudget" för 2010-2011, vilket resulterat i en 20-procentig ökning av statens hälsobudget.
- Civila samhället instiftat ett debattforum för rätten till information, vilket lett till förändringar i ett lagförslag till en offentlighetsprincip.
- Transparency International Rwanda tagit fram ett av staten sedermera prisbelönt index för mutor, som skapat debatt i Rwanda.

Ambassaden bedömer att dessa och andra resultat visar att PPIMA gör rätt saker vid rätt tidpunkt i Rwanda.

Den huvudsakliga risken är att de ambitiösa målen inte kan uppnås inom den begränsade projektiden. Ambassaden kommer därför dels att inleda en dialog om målens realism, dels i enlighet med den nämnda utvärderingens rekommendation överväga en två-årig förlängning av stödet. Det finns också risker för administrativt slarv och korruption. Detta framkom med all tydlighet när det under våren 2011 uppdagades att Norska Folkehjelpens projektledare missbrukat sin maktställning gentemot lokala organisationer och medvetet kringgått administrativa rutiner och

regelverk. Projektledaren har avskedats, och en revision har granskat vilka oegentligheter som förekommit. Enligt revisionen har ingen finansiell korruption förekommit. För att hantera framtida risker rekommenderar den bland annat att stärka de lokala organisationernas administrativa kapacitet. Därför kommer organisationerna att erhålla administrativt stöd och utbildning under det kommande året. Den årliga revisionen av programmet ska därtill stärkas, eftersom den inte upptäckt den tidigare projektledarens oegentligheter.²

Insats 2: Rwandas demobiliserings- och återanpassningsprogram

Mål: Att bidra till fred och säkerhet i stora sjö-regionen genom demobilisering och återanpassning av beväpnade rwandiska grupper.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
30	2009-2012	25	RDRC	Projekt	20%

Projektet har haft som mål att demobilisera och återanpassa 4000 rwandiska armésoldater och 5500 rwandiska gerillasoldater som opererar i Demokratiska republiken Kongo (DRK) och andra länder. Samtliga 4000 armésoldater som var föremål för demobilisering har nu genomgått programmet. Därutöver har ungefär 2600 medlemmar av väpnade gerillagrupper demobiliserats och erhållit återanpassningsstöd. Ambassaden gör bedömningen att dessa resultat är tillfredsställande. Målet att demobilisera 5500 gerillasoldater var inte realistiskt, och därför har det aldrig varit sannolikt att målet skulle uppnås under projektiden.

Målet för den resterande projektiden är givetvis ändå att nå så många gerillasoldater som möjligt. Denna process är i hög grad avhängig situationen i DRK, och i synnerhet knutet till när den kongolesiska armén genomför offensiver i Kivu-provinserna. Det finns även risker för att hemvända soldater återvänder till gerillan, och att nyrekryteringar sker. Samtliga dessa risker är svåra att hantera inom projektets ramar, men trenderna är positiva: samtliga gerillor i Kivu-regionen tycks för närvarande försvagas. Det finns också tillförlitliga uppgifter om att nyrekryteringen till gerillorna är låg³.

² Det var ambassaden som upptäckte och agerade på problemen, efter information från lokala organisationer.

³ Någonstans mellan 5% och 10% vilket är lågt vid en internationell jämförelse.

Insats 3: Offentlig finansiell styrning

Mål: Ökad transparens i den offentliga sektorn, och stärkt ansvarsutkrävande.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
24	2010-2013	16	Ministry of Finance	Sektorprogram	12,3 %

Enligt en nyligen genomförd utvärdering har målen för områdena (i) budgetering och ledning respektive (ii) offentlig styrning och rapportering i stort sett uppnåtts. Det betyder bland annat att både tydligheten och transparensen i budgeten har förbättrats och att kontrollen över lönebudgeten har stärkts. På aggregerad nivå överensstämmer budget med utfall i hög utsträckning vad avser såväl intäkter som utgifter. För områdena (iii) offentlig upphandling respektive (iv) budgetgranskning var resultaten tillfredsställande avseende hälften av komponenterna. För de övriga komponenterna var resultaten något sämre än målsättningarna. Två mistolpar är att de offentliga upphandlingsprocesserna blivit mer konkurrensutsatta och bättre granskade och att den externa revisionen förbättrats vad avser kvalitet och uppföljning.

Att inte målen för alla komponenter uppnåddes till 100% kan främst förklaras med att målen var mycket högt ställda och att kapaciteten för att genomföra alla planerade aktiviteter inte var fullt tillräcklig. Ambassaden instämmer därför i den oberoende utvärderingens slutsats att reformerna på området implementerats i stort sett enligt plan och att resultaten är goda. Andra givare delar den bedömningen, och av det skälet väljer bland annat den afrikanska utvecklingsbanken att öka sitt budgetstöd till Rwanda med 100%.

Rwanda visar ett målmedvetet ägarskap för reformagendan för den offentliga finansiella styrningen, och för närvarande finns inga avgörande riskfaktorer för den fortsatta implementeringen av reformstrategin.

3.1.2 Bedömning av strategins sektormål för demokrati och mänskliga rättigheter

Sektormål: (i) Ökad insyn i offentliga institutioner samt ökat ansvarsutkrävande, (ii) Stärkt rättssäkerhet i samhället samt ökad respekt för och efterlevnad av de mänskliga rättigheterna, (iii) Varaktig fred och förbättrad säkerhet.

(i) Ökad insyn i offentliga institutioner samt ökat ansvarsutkrävande

Under det senaste året har utvecklingstrenderna inom detta strategiområde varit blandade, men i huvudsak positiva. Transparensen har ökat avseende den offentliga finansiella styrningen, ombudsmannaväsendet har stärkts och riksrevisionen förbättrats. Staten har under den senaste tiden också blivit mer öppen för granskning av och dialog med det civila samhällets aktörer⁴. Ett lagförslag för en offentlighetsprincip har beretts under strategiperioden och en bred mediareform planeras.

Ambassaden gör mot denna bakgrund bedömningen att förutsättningarna för att Rwanda under strategiperioden ska öka insynen i offentliga institutioner samt öka ansvarsutkrävande är goda. Det svenska stödet på detta område utgör ett viktigt bidrag till dessa positiva trender. Resultaten av stödet till Rwandas reformer av den offentliga finansiella styrningen kan på ett övertygande sätt kopplas till strategimålet. Stödet till civila samhället genom PPIMA genererar också resultat. Ambassaden har också goda skäl att anta att den dialog om yttrandefrihet som bedrivits varit en bidragande faktor till de mediareformer som nu diskuteras⁵. Inför den kommande strategiperioden planerar ambassaden att bereda ett stöd till den planerade mediareformen, som är en förutsättning för att öka yttrandefriheten i Rwanda.

(ii) Stärkt rättssäkerhet i samhället samt ökad respekt för och efterlevnad av de mänskliga rättigheterna

Trenderna inom detta strategiområde är svårbedömda. Yttrandefriheten kringskars i samband med presidentvalskampanjerna 2010, då politisk opposition och media tystades med bryska metoder. Rättsväsendet bidrog till detta genom några tydligt politiserade domslut. Många menar vidare att lokalvalen i februari 2011 var riggade, och det finns konkreta exempel på hur människorättsaktivister trakasserats och motarbetats av staten. Under rapporteringsperioden kan emellertid möjligen en ljusning skönjas. Inte minst har regeringen visat en öppenhet för att diskutera yttrandefrihetsfrågorna, vilket bland annat den nämnda mediareformen är ett uttryck för.

Det är i nuläget mycket svårt att bedöma om Rwanda kommer att ha stärkt rättssäkerhet i samhället samt ökad respekt för och efterlevnad av de mänskliga rättigheterna i slutet av strategiperioden. Ambassaden bedömer att det finns en reell risk att regeringen återfaller till ett mer auktoritärt styre och kopplar ett starkare grepp om rättsväsendet. För att bearbeta denna politiska risk, och samtidigt förstärka den strategiska relevansen i sektorportföljen, avser ambassaden under den kommande strategiperioden att bereda ett brett stöd till rättsväsendet, som behöver stärka sitt oberoende och utveckla en högre grad av professionalism. Genom en sådan insats stärker ambassaden sin strategiska roll i sektorn,

⁴ För konkreta exempel, se redovisningen av resultaten för PPIMA.

⁵ Se kapitel 6.

och ökar dialogutrymmet med staten om dessa frågor.⁶ Även med mycket strategiska insatser kan emellertid det svenska bidraget till det ambitiösa strategimålet inte vara annat än begränsat. Politiska faktorer, som ligger utanför ambassadens möjligheter att påverka, kommer i slutänden att avgöra huruvida strategimålet uppnås eller ej.

(iii) Varaktig fred och förbättrad säkerhet

När det gäller säkerhetssituationen i Rwanda är den i hög grad avhängig utvecklingen i DRK, Burundi och Uganda. Rwanda har förbättrat sina relationer med dem, men läget i DRK och Burundi är instabilt. Under 2010 drabbades Kigali av ett antal granatattacker. Dessa problem har nu klingat av, möjligen som ett resultat av mer intensiv patrullering nattetid av rwandisk armé och polis. En viktig dimension av fredssträvandena i Rwanda är regeringens ambitioner att öka sin politiska legitimitet genom att förbättra de ekonomiska förhållandena för landets befolkning. Det är en av förklaringarna till Rwandas ansträngningar när det gäller fattigdomsbekämpning.

Såsom säkerhetsläget ser ut i dagsläget så kommer freden att bestå och säkerheten att vara god under stratteperioden. Men även med mycket strategiska insatser kan det svenska bidraget till detta ambitiösa strategimål inte vara annat än begränsat. Ambassaden menar dock att programmet är relevant. Demobiliseringsprogrammet är inriktat gentemot de grupper som utgör den största säkerhetsrisken, och är framgångsrikt. Stödet till Rwandas socialförsäkringsprogram⁷ bidrar till att statens legitimitet stärks, och att ekonomiska och sociala rättigheter förbättras. Även stödet till civila samhället stärker statens legitimitet, och bidrar på så sätt till fred och säkerhet.

3.2 Verksamhetsområde 2: Miljö och naturresurser

Antal avtalade insatser: 2

Under perioden januari - augusti 2011 har två nya avtal om insatser undertecknats.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Reglering och administration av markinnehav

Mål: (i) att genomföra Rwandas markreform (ii) att utveckla kapacitetet på Rwandas lantmäteri i avsikt att förbättra mark- och äganderätten för alla rwandier.

⁶ Ytterligare argumentation för denna strategi återfinns i halvtidsöversynen.

⁷ Se 3.3.1.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
65	2010-2014	35	Min of Natural Resources and Environment	Programstöd	17%

I detta program genomför Rwanda en i regionen banbrytande reform för att under fyra år registrera och i hög grad privatisera all mark i landet. Avsikten är att detta på sikt ska leda till ökade investeringar och effektivare markutnyttjande. Eftersom kvinnor får samma juridiska rättigheter som män avser programmet också att stärka jämställdheten, särskilt på landsbygden. Det är ännu för tidigt att utvärdera om programmet kommer att ha sådana effekter, men resultaten är hittills imponerande. Bland annat har över 6,4 miljoner tomter (76% av landytan) identifierats och registrerats. Drygt 4 miljoner temporära markcertifikat har utfärdats, vilket inneburit att den privatägda markytan ökat från 30% till 51%. 27% av tomterna har registrerats på kvinnor, 14% på män och 59% på gifta par.

Markregistreringsprocessen är både tekniskt och juridisk komplicerad och kräver att en mängd nya IT-baserade system tas i bruk. En brittisk konsultfirma arbetar därför i nära samarbete med den implementerande myndigheten⁸ för att genomföra programmet. I och med detta samarbete byggs successivt myndighetens kompetens och förmåga att förvalta markregistret i framtiden.

Programmet levererar i enlighet med de ambitiösa planerna, och ambassaden bedömer att resultaten är över förväntan. Den främsta risken är att tomtgränserna registreras inkorrekt. Programmet har dock flera kontrollmekanismer, och i nuläget har bara 1% av ärendena överklagats. Med tanke på reformens storlek innebär dessa överklaganden ändå en hög belastning för rättssystemet, och ambassaden ska därför närmare undersöka hur dessa rättsfall processas och om det finns någon möjlighet att stödja dessa rättsprocesser. Det finns också en risk för att de rwandiska myndigheterna inte förmår förvalta processerna när programmet avslutas. För att hantera denna risk finansierar Sverige en särskild kapacitetsutvecklingskomponent i programmet.

Insats 2: Miljöhantering och klimatförändring

Mål: Att utveckla kapaciteten på Rwandan Environmental Management Agency (REMA) i avsikt att effektivisera utsläppskontrollen, integrera miljöfrågorna inom andra sektorer samt adressera klimatfrågorna.

⁸ Land and Mapping Department under Rwandan National Resources Authority.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
40	2011-2015	10	REMA	Basstöd	10

Avtalet undertecknades i april 2011 och Sverige gjorde sin första utbetalning i juni. Det är därför för tidigt att rapportera resultat.

3.2.2 Bedömning av strategins sektormål för miljö och naturresurser

Sektormål: (i) effektivare och mer hållbart utnyttjande av naturresurser, (ii) stärkta landrättigheter för fattiga.

Den nämnda markreformprogrammet stärker markrättigheterna för de fattiga, och mot bakgrund av den snabba implementeringen av programmet bedömer ambassaden att detta sektormål kommer att uppnås. Sveriges bidrag till detta är 17% av de totala kostnaderna.

När det gäller sektormålet om effektivare och mer hållbart utnyttjande av naturresurserna i Rwanda är förutsättningarna för att målet ska uppnås sämre. En hög befolkningstäthet och befolkningstillväxt tär på naturresurserna, och det sker därför kontinuerliga försämringar vad avser bland annat markutarmning till följd av hårt och omodernt lantbruk, minskning av skogsytan och minskad tillgång till rent vatten. Rwanda har ambitionen att vända dessa trender, och har också enligt sina egna beräkningar lyckats öka skogsytan med ca 1% (till 21,4%) under det senaste året. Tillförlitligheten avseende denna och många andra beräkningar och indikatorer inom sektorn är emellertid stor, vilket är en av många indikationer på att staten saknar tillräckliga ekonomiska resurser och teknisk kompetens för att vända de negativa utvecklingstrenderna.

Finansiellt är det svenska stödet för begränsat för de omfattande investeringar som krävs i naturresurssektorn, och är därför avsett att stärka rwandiernas egen kapacitet på området. Kapacitetsutvecklingsinsatserna har som nämnts nyligen påbörjats, men särskilt markprogrammet utgör ett konkret bidrag till ett av sektormålen. Programmet är därtill mycket relevant eftersom markreformen utgör en förutsättning för att människor ska ta ett större egensansvar för ett effektivt och bärkraftigt brukande av marken. Miljöinsatsen har potential till hög kostnadseffektivitet och relevans eftersom avsikten är att bygga kapacitet för att miljöfrågorna ska integreras inom alla politikområden.

Sektorn är förknippad med många och komplicerade risker som är kopplade till svårhanterade faktorer som väder, befolkningstillväxt och migration. Ambassaden gör bedömningen att det bästa sättet att hantera dessa risker är att genom kapacitetsutveckling stärka Rwandas egen krisberedskap. Ökad kapacitet på departementet och i de implementerande myndigheterna är också en förutsättning för att attrahera större

givarresurser och finansiering från den nationella budgeten. Ambassaden arbetar därför tillsammans med det ansvariga departementet för att samordna inhemska och givarresurser inom ett sektorprogram och stärka Rwandas kapacitet att hantera ett sådant program. Även andra kapacitetsutvecklande insatser planeras. I samband med att nya insatser bereds kommer ambassaden att noggrant undersöka möjligheterna att involvera expertis som kan hjälpa Rwanda att finna innovativa lösningar på de stora utmaningar de står inför.

3.3 Verksamhetsområde 3: Marknadsutveckling

Antal avtalade insatser: 2

3.3.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Vision 2020 Umurenge Program (VUP)

Mål: att minska antalet människor som lever i extrem fattigdom.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
95	2010-2013	33	Ministry of Local Government	Sektorprogram	12 % ⁹

VUP är ett omfattande och innovativt program avsett att stödja Rwandas fattigaste människor att resa sig ur sin fattigdom. Det består av tre delkomponenter:

- *direkt stöd* (finansiellt stöd utan krav på motprestation till de mest utsatta hushållen),
- *offentliga arbetsprogram* (riktade mot de fattigaste) och
- *finansiella tjänster* (ett mikrokreditprogram).

För närvarande täcker programmet 25% av Rwandas kommuner, men avsikten är att alla kommuner på längre sikt ska få tillgång till tjänsterna.

När det gäller resultat finns ingen aktuell information om det övergripande målet, andelen av befolkningen som lever i extrem fattigdom. Däremot finns data om en mängd intermediära resultat. Per december 2010 hade exempelvis 15 324 hushåll nåtts av direkt stöd och 49 175 hushåll deltagit i offentliga arbetsprogram. De hushåll som erhållit lön och bidrag har använt dessa till:

⁹ Avser innevarande budgetår 2011/2012.

- *kapitalackumulation* (5099 hushåll har köpt nötboskap, 32 134 hushåll har köpt andra typer av djur såsom grisar och getter, 16 980 hushåll har renoverat sina hus; 9101 hushåll har köpt mark);
- *socialtjänster* (94 % av hushållen har köpt sjukvårdsförsäkring och 16 % av hushållen har använt sina VUP-inkomster till barnens skolgång).

14 536 mikrolån beviljades till individer, grupper och kooperativ under 2009/2010 och nådde sammanlagt 55 675 förmånstagare. De vanligast förekommande projekten finansierade med dessa lån var odlingsprojekt, investering i kreatur och handelsrelaterade projekt.¹⁰ Vad gäller de flesta av dessa indikatorer når eller överskrider programmet uppställda mål. Huruvida dessa prestationer är det mest effektiva sättet att nå det övergripande målet, att minska antalet människor som lever i extrem fattigdom, behöver analyseras närmare. Det är därför önskvärt att system för uppföljning och utvärdering förstärks och ambassaden är för närvarande involverad i en dialog angående detta.

Programmet för finansiella tjänster är den komponent som är mest riskabel. Återbetalningsgraden var inledningsvis låg, och det finns indikationer på att vissa låntagare använder lånen för förbrukningsvaror. Ambassaden har därför i samarbete med DFID upphandlat en extern granskning av denna komponent. Det finns också en risk för att programmet inte lyckas identifiera rätt förmånstagare, och att människor upplever tilldelningen av stöd som orättvis. Samtliga intressenter är medvetna om denna risk, och arbetet med att utveckla bra system för att identifiera förmånstagare fortgår. Bland annat utvecklas för närvarande en databas för social stratifiering som täcker alla Rwandas hushåll.

Insats 2: TradeMark East Africa (TMEA)

Mål: Ökad regional integration och förbättrad konkurrenskraft för östafrikansk handel. Den rwandiska delen av programmet syftar mer specifikt till att öka kapaciteten hos olika aktörer¹¹ att förhandla, genomföra, följa upp och tillvarata fördelarna av regional integration.

¹⁰ Källor: GoR (January 2011), "Vision Umurenge Programme – Annual Report 2009/10"; GoR (March 2011), "Social Protection Joint Sector Review Working Document"; Devereux, Stephen (December 2010), "2nd Annual Review of DFID Support to the Vision 2020 Umurenge Programme (VUP), Rwanda" och information från VUPs ledningsgrupp. Se även Resultatmatrisen som innehåller vissa VUP-specifika indikatorer.

¹¹ Huvudsakliga aktörer är Ministry of East Africa Community (MINEAC), Ministry of Commerce, Industry, Investment Promotion, Tourism and Cooperatives (MINICOM), Rwanda Bureau of Standards (RBS), förutom ett antal privatsektororganisationer, lokala organisationer inkl. Rwanda Private Sector Federation (PSF) och Rwandiska avdelningen av East African Legislative Assembly (EALA)

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
45	2010-2013	15	TradeMark East Africa	Project	15 % ¹²

Ännu finns det inga långsiktiga effekter som skulle kunna tillskrivas programmet. Vad avser aktiviteter och prestationer har dock TMEA: skaffat ett kontor och rekryterat personal; i samarbete med rwandiska intressenter utvecklat en handlingsplan; inrättat en nationell styrkommitté; och inlett implementeringen av ett relativt stort antal av handlingsplanens aktiviteter inom tre områden:

- Underlättande av handel och ökad effektivitet och säkerhet längs Rwandas viktigaste handelsleder.
- Kapacitetsutveckling vad gäller policyformulering, förhandlingsförmåga och implementering av Östafrikanska unionens (EAC) integreringsprogram.
- Kapacitetsutveckling av civilsamhällets och näringslivets förmåga att bidra till och övervaka EAC:s agenda.¹³

Implementeringen fortgår i stort sett planenligt.

Ambassaden bedömer att det finns två huvudsakliga risker med projektet. Den ena är kopplad till att projektet inte är integrerat i nationella strukturer. Det föreligger därför en risk för att det rwandiska ägarskapet över projektets resultat är lågt, varför bärkraften kan bli svag. Den andra är att projektets komplicerade organisationsstruktur försvårar ett tydligt beslutsfattande. För att hantera denna risk skulle ambassaden behöva lägga mer tid på att analysera beslutsunderlag och påverka beslutsfattande, men detta är problematiskt eftersom TMEA har sitt huvudkontor i Nairobi. Förutom att dessa risker är svårhanterade är projektets koppling till strategimålet svagt. Ambassaden avser därför att fasa ut projektet efter nuvarande avtalsperiod, och ämnar diskutera med Sida:s regionala enhet i Nairobi om ett övertagande.

3.3.2 Bedömning av strategins sektormål för Marknadsutveckling

Sektormål: förbättrade levnadsvillkor för fattiga människor på landsbygden

Rwanda har sett till att ett antal viktiga förutsättningar för fattigdomsminskning har skapats i form av:

¹² Sveriges andel av finansieringen av aktiviteter 2011 kommer att vara avsevärt högre än 15 %, men andelen kommer att sjunka under kommande år.

¹³ Källor: TradeMark East Africa (July 2011), "Rwanda Country Program, Q2 2011 Quarterly Report".

- policyer (Vision 2020 och Rwandas fattigdomsstrategi) som prioriterar (rural) fattigdomsreduktion,
- en socialförsäkringsstrategi med en implementeringsplan samt
- en pågående sammanställning av en databas för social stratifiering som täcker alla Rwandas hushåll.

Huruvida policyer, strategier och planer verkligen leder till minskad fattigdom är i dagsläget oklart eftersom det inte finns någon aktuell information om fattigdomsutvecklingen i Rwanda. Resultatinformationen från VUP indikerar dock att livet har förbättrats för de fattigaste som bor i VUP-kommuner (25 % av Rwandas kommuner).

När ambassaden får fattigdomsdata kommer det att vara en utmaning att attribuera resultaten till de svenska insatserna. Vad gäller stödet genom TradeMark East Africa är orsakskedjan lång och orsakssamband kommer med nödvändighet vara teoribaserad snarare än empiriskt verifierbara. Vad gäller stödet genom VUP blir det lättare att koppla det svenska stödet till den generella utvecklingen, i synnerhet om VUP kan stärka sitt eget system för effektutvärdering.

Sammantaget bedömer ambassaden trots bristen på data om utvecklingstrender att utveckling avseende detta sektormål är positiv. Ambassaden bedömer att stödet till VUP är mycket relevant, medan relevansen av stödet till TradeMark East Africa är svårbedömt. Ambassaden avser av de skäl som angivits ovan att fasa ut det senare stödet, och kraftigt öka bidraget till det förstnämnda.

3.4 Verksamhetsområde 4: Forskning

Antal avtalade insatser: 1

Under perioden har avtalet från 2006 med National University of Rwanda (NUR) förlängts till December 2011.

3.4.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Forskningssamarbete med Rwanda

Mål: (i) masters- och doktorsutbildning i samarbete med svenska universitet, (ii) förbättrad universitetsmiljö och förbättrade forskningsmöjligheter, (iii) förbättrad administration och ledning av forskning och forskarutbildning.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
28	2011-2012	9,3	NUR	Projekt	100

Under rapporteringsperioden har National University of Rwanda (NUR) utvecklat ett administrativt system för planering, uppföljning och webb-publicering. Universitetets forskningsmöjligheter, inkluderande laboratorier, bibliotek och IT-teknik, har förbättrats. 15 doktorander är för närvarande inskrivna vid svenska universitet. Projektet levererar därmed resultat enligt plan och ambassaden gör bedömningen att såväl doktoranderna som NUR presterar väl.

Fortfarande återstår dock mycket arbete för att förbättra kvaliteten i forskning, undervisning och styrning. Därför planerar ambassaden att under 2012 bereda stöd för ett nytt program med universitetet. För att få ett bra underlag för detta kommer en omfattande utvärdering av projektet att genomföras. Utvärderingen kommer att bedöma huruvida projektet bidrar till långsiktiga effekter, och bidra med rekommendationer för den framtida inriktningen på stödet.

Projektets främsta risk är förknippad med Rwandas mycket ambitiösa satsningar på högre utbildning, vilket lett till att NUR pressas att ta in många nya studenter. Detta kan leda till att kvaliteten i utbildningen försämras, och att personalens möjlighet att ägna sig åt forskning blir liten. Denna risk ska analyseras närmare i den planerade utvärderingen.

3.4.2 Bedömning av strategins sektormål för forskning

Sektormål: (i) ökad forskarkompetens inom utvecklingsrelevanta frågor genom stärkta nationella forsknings- och innovationssystem, (ii) ökad effektivitet och kvalitet i NUR:s forskningsförvaltning.

Rwanda har som vision att bli ett kunskapsbaserat samhälle, och har höga målsättningar för högre utbildning. NUR arbetar hårt för att klara målen, och en indikator på deras framgång är att de från 2010 till 2011 förbättrade sin ranking från plats 85 till plats 44 bland Afrikas universitet. Antalet publikationer i internationella forskningstidskrifter ökade under samma period med 25 %, till 135 stycken. Forskningsförvaltningen har förbättrats, men mycket arbete återstår därvidlag.

Sverige är den största givaren till NUR, och den positiva utvecklingen är därmed delvis avhängig det svenska stödet. NUR har uttryckt en tydlig vilja att det svenska stödet ska fortsätta efter nuvarande avtalsperiod, och en beredning kommer att genomföras under 2012. Under denna beredning ska både en omfattande utvärdering och en systemrevision genomföras. Avsikten med dessa studier är bland annat att:

- få en bättre bild över det svenska bidragets effekter.
- identifiera och analysera risker avseende de övergripande målen.
- identifiera och analysera risker i NUR:s interna styrning och kontroll.
- identifiera rekommendationer för det fortsatta stödet.

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Strategins övergripande processmål är att 75% av det svenska stödet till offentlig verksamhet använder de nationella systemen för genomförande och uppföljning samt att FN på ett effektivt och samordnat sätt lämnar sitt stöd till Rwandas nationella fattigdomsstrategi. 2010 kanaliserades 55% av de svenska medlen till den offentliga sektorn genom de nationella systemen. Under de första åtta månaderna 2011 var motsvarande siffra 79%. Forskningsstödet, med särskilda krav på rapportering av de svenska medlen, är den främsta orsaken till att siffran inte är högre. Ambassaden bedömer att FN erbjuder ett effektivt och välkoordinerat stöd till fattigdomsstrategin.

De främsta utmaningarna är Rwandas kapacitet att implementera biståndseffektivitetsagendan och givarnas förmåga och beredskap att anpassa och koordinera sitt stöd. I Rwanda är det senare problemet större än det förstnämnda. Ambassaden tycker sig ha uppmärksammat en trend, där givarna kräver mer detaljerad uppföljning av sina egna medel och de resultat som kan kopplas till dem. Detta underminerar möjligheterna att förlita sig på Rwandas nationella rapportering.¹⁴

Ambassaden arbetar med att förbättra koordineringen av rapporter i den sociala sektorn (marknadsutveckling), och i naturresurssektorn. Genom svenskt bistånd inom dessa sektorer och genom stödet till reformerna för förbättrad finansiell styrning stärker ambassaden också Rwandas nationella kapacitet att hantera olika rapporteringskrav. Detta främjar möjligheterna för givarna att anpassa sig till Rwandas system.

5. DIALOGFRÅGOR

Samarbetsstrategin med Rwanda innehåller inga dialogmål och ambassaden har ingen aktiv dialogplan. Enligt strategin ska dock "Sverige i den övergripande dialogen betona vikten av demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna samt minskad fattigdom och minskning av extrema inkomstklyftor". Ambassaden har fört en aktiv dialog om demokrati och mänskliga rättigheter. Möjligheterna att uppnå resultat härvidlag har förstärkts genom att Sida-kontoret uppgraderats till ambassad med en Chargé d'Affaires med ett tydligt mandat att föra politisk dialog.

¹⁴ Givarnas oförmåga att leva upp till de krav som de påtagit sig i Parisdeklarationen bekräftas även av den nyligen publicerade utvärderingen av Parisdeklarationen, inklusive SADEV:s delstudie av Sverige. Slutsatserna stöds av ambassadens observationer i Rwanda.

Dialog förs på i stort sett daglig basis med allt ifrån ministrar till statliga tjänstemän, bilateralt såväl som multilateralt tillsammans med främst de andra EU-länderna. Ambassaden har framfört synpunkter om den auktoritära tillämpningen av lagar såsom folkmordsideologilagen, medialagen och den hårda straffrätten. Den rwandiska regeringen är också väl medveten om den svenska inställningen vad avser mänskliga rättigheter i allmänhet och yttrandefrihet i synnerhet. De vet att deras agerande på dessa områden påverkar svenskt bistånd, bland annat bedömningen av möjligheterna att ge budgetstöd och sektorbudgetstöd.

Som framgår av insatsbeskrivningarna är ambassaden involverad i dialog inom ramen för de olika insatserna. Teman som ofta tas upp i denna dialog är vikten av att kunna analysera, bedöma och öppet redovisa resultat, samt vikten av jämställdhet och folkligt deltagande i arbetsprocesser.

Det är naturligtvis mycket svårt att bedöma vilka resultat den svenska dialogen haft, men alla de nämnda lagarna är under översyn och vissa förbättringar förväntas beslutas av parlamentet inom kort. Även de planerade mediareformerna är sannolikt i viss utsträckning föranledda av Sveriges och andra länders kritik¹⁵. Inom ramen för insatserna har de svenska synpunkterna ofta ett starkt genomslag.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

Den rwandiska regeringens strategier för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män och pojkar och flickor är ambitiösa, och flera institutioner har till uppgift att arbeta med implementeringen och uppföljningen av dessa strategier. Många resultat är imponerande. Rwanda har exempelvis idag den högsta andelen kvinnor i parlamentet i världen (56 %), och även hög jämställdhet på höga poster i statsapparaten. Antalet flickor som går i skola har också ökat, och flickornas andel av det totala antalet grundskoleelever är nu 47,8%. Trots satsningar på ökad jämställdhet återstår dock ett antal utmaningar. Kvinnor är till exempel fortfarande underrepresenterade i näringslivet och på lokalpolitisk nivå, och könsbaserat våld är ett stort problem.

Ett annat problem är att kapaciteten inom de institutioner som är ansvariga för att genomföra jämställdhetsplanerna är relativt svag, i förhållande till de höga ambitionerna. Därför planerar ambassaden stöd till departementet för jämställdhet som bland annat ansvarar för integreringen av ett jämställdhetsperspektiv i statsförvaltningen, och till *Gender Monitoring Office*, som ansvarar för att följa upp om jämställdhetsstrategierna verkligen får genomslag. Sverige skulle bli den första större givaren till dessa institutioner, och ambassaden bedömer att detta skulle kunna leda till intresse från andra givare. För att främja en sådan utveckling avser

¹⁵ I en Rwandisk tidning (*The Chronicles* Issue 001) framförs att givarnas gemensamma kritik på detta område varit den utlösande faktorn bakom reformen.

ambassaden att utnyttja sin roll som EU:s ledande företrädare för jämställdhetsfrågor i Rwanda.

Den rwandiska regeringen har förbundit sig att möta de miljömässiga utmaningar som är kopplade till en extremt hög befolkningstäthet. Den nationella kapaciteten att genomföra reformer och att integrera miljöfrågorna i nationella program och sektorer är dock svag. Som redan nämnts är Sverige en stor och mycket aktiv givare inom sektorn och för tillfället är huvudmålet att stödja kapacitetsuppbyggnad inom ministeriet för miljö, mark och jordbruk samt genomförande myndigheter. En av dessa insatser är särskilt inriktad på att stödja Rwandas kapacitet att integrera ett miljöperspektiv i statsförvaltningen. Projektet är nystartat, så några konkreta resultat kan ännu inte rapporteras.¹⁶

Rwanda levererar bra resultat vad avser sociala och ekonomiska rättigheter och Sverige stödjer socialförsäkringsprogrammet VUP som vänder sig till de allra fattigaste. Den rwandiska regeringen har dock inte prioriterat reformer för att stärka de medborgerliga och politiska rättigheterna. Från slutet av 2010 har trenden, som nämnts, möjligen varit något mer positiv. Som beskrivits i avsnitt 3.1, 5 och 7 verkar Sverige för att stärka medborgerliga och politiska rättigheter i Rwanda genom dialog och finansiellt stöd.

De tematiska prioriteringarna beaktas utöver vad som nämnts givetvis inom ramen för de enskilda insatserna där jämställdhetsaspekter, barnrättsaspekter, miljöaspekter och rättighetsperspektivets principer om deltagande, icke-diskriminering, öppenhet och ansvarsutkrävande analyseras och integreras utifrån den specifika insatsens förutsättningar.

7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

Samarbetsprogrammet med Rwanda har en stark fattigdomsinriktning. Det främsta exemplet på detta är att en stor del av budgeten är avsatt för VUP, som vänder sig till de allra fattigaste i Rwanda. VUP grundar sig på principerna om icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och ansvarsutkrävande. Programmet uppmuntrar medborgerligt deltagande och ett av målen är att motverka effekterna av utanförskap och diskriminering. Alla människor, oberoende av kön, etnicitet och funktionshinder, ska ha rätt till samma stöd. Urvalskriterierna är transparenta och ansvaret att leverera resultat tillkommer regeringen.

Insatserna inom sektorn för mänskliga rättigheter och demokrati har ett starkt rättighetsperspektiv. Den strategiska inriktningen är att designa ett program som stödjer rättighetsbärarna att föra fram sina åsikter och beslutsfattare att svara på deras krav på ett öppet och ansvarstagande sätt. PPIMA är ett banbrytande initiativ i Rwanda som syftar till att ge medborgarna en röst, och *Institute for Research and Dialogue on Peace*

¹⁶ Se 3.2.1.

(IRDP), som får sitt huvudsakliga stöd från Sverige, spelar en unik och strategisk roll som medlare mellan medborgarna och regeringen. Insatser planeras för närvarande för att stärka Rwandas förmåga till ansvarsutkrävande.¹⁷

Den största svårigheten inom detta område är att den rwandiska regeringen är känslig för kritik och ovillig att öppna upp för reell demokratisk dialog och debatt. Ambassaden är dock förvissad om att programmet i sin helhet (inklusive dialogen) har en positiv inverkan härvidlag.

Utöver detta integreras givetvis både ett rättighetsperspektiv och ett fattigdomsperspektiv i de olika insatserna.

8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

Som framgår av tidigare avsnitt finns det tre huvudsakliga kontextuella faktorer som kan komma att påverka strategigenomförandet negativt:

- Utvecklingen vad avser demokrati och mänskliga rättigheter i allmänhet och yttrandefrihetsfrågorna i synnerhet.
- Säkerhetssituationen i Burundi och DRK.
- En hög befolkningstillväxt tär på naturresurserna och motverkar effekterna av ansträngningarna att minska fattigdomen.

Under rapporteringsperioden kan inga dramatiska förändringar avseende dessa tre faktorer noteras. När det gäller den demokratiska utvecklingen kan möjligen vissa förbättringar skönjas under perioden, främst eftersom situationen under 2010 års presidentsvalskampanj var mycket dålig.¹⁸ Säkerhetssituationen i östra DRK har i viss mån förbättrats, men kan komma att försämrats under och i efterdyningarna av det stundande presidentvalet i november. I Burundi har säkerhetssituationen försämrats något, men detta har hittills inte påverkat situationen i Rwanda. Befolkningstillväxten i Rwanda är fortsatt hög, men regeringen har uppmärksammat detta som ett avgörande problem som de försöker ta itu med.

¹⁷ Ambassaden gör bedömningen att stöd till mediareformen och rättssektorn idag är det mest strategiska valet för att stärka rättsperspektivet i Rwanda. Se 3.1.2.

¹⁸ Se 3.1.2.