

Strategirapport för Serbien september 2010- augusti 2011

SAMMANFATTNING

Genomförandet av strategin går i stort enligt plan, även om en del insatser tar längre tid att genomföra än planerat. Bristen på personal och absorptionsförmåga är en risk inom några insatser. Serbien har haft samma regering sedan 2008 vilket skapat politisk stabilitet och gynnat samarbetet. Särskilt samarbetet med inrikesministeriet och miljöministeriet har gått bra, där en viktig drivkraft varit reformintresserade ministrar. Genomförandet av insatsportföljens som helhet är i i princip "on track".

Avvikelser från strategin är marginell, och gäller främst stöd till enskilda organisationer som arbetar med kemikalier. Sådana organisationer finns ej. Däremot bidrar Sverige till förbättrad kemikaliehantering genom samarbetet mellan svenska och serbiska kemikaliemyndigheterna, vilket resulterat i att Serbien fått positiva kommentarer i EUs Framstegsrapport från 2010.

Att öka biståndseffektiviteten är en utmaning i Serbien, speciellt att verka för en programbaserad ansats (PBA). Grunden för PBA lades för flera projekt under 2010, men inga andra givare har visat intresse att delta. En positiv utveckling är att EU nu verkar för att få till stånd en sektoransats, så kallade SWAp:s¹, inom områdena miljö och rättsväsende. Sverige är aktivt inom båda sektorerna och tar aktivt del i diskussioner om hur arbetet skall föras framåt.

De största riskerna för samarbetet gäller utgången av kommunal- och parlamentsval våren 2012, som kan innebära en förändring och som normalt leder till en minskning av reformtakten under i princip hela valåret. Den ekonomiska krisen påverkar även Serbiens möjligheter att bryta den negativa trenden med ökad arbetslöshet och fattigdom, vilket kan inverka på möjligheten att driva integrering av minoriteter såsom romer. Relationerna mellan Serbien och Kosovo inverkar på det regionala samarbetet.

Samarbetet med EU-delegationen är mycket aktivt. Flera konsultationer har ägt rum gällande IPA-program² och revidering av MIPDs³. Koordineringen fungerar väl där svenska insatser verkar parallellt med IPA-projekt. Samfinansiering med EU sker inom ett avfallshanteringsprojekt och Sveriges driver en dialog med såväl EU som ansvariga ministerier för att koppla samman IPA och det svenska stödet. Samarbetet med UNDP minskar, är kvar på samma nivå som tidigare med Världsbanken, men ökat med OSCE.

Strategin för det svenska utvecklingssamarbetet förblir relevant för Serbiens anslutning till EU. Den svenska insatsportföljen bedöms vara relevant även om Serbien får kandidatlandsstatus i slutet av 2011. Alla insatser bidrar till förändringar som krävs för Serbiens närmande till EU.

1 INLEDNING

Utvecklingssamarbetet styrs av strategin för utvecklingssamarbete med Serbien under perioden januari 2009 - december 2012. Målet för Sveriges utvecklingssamarbete med

¹ Sector Wide Approach

² Instrument for Pre-Accession, EUs finansiella instrument

³ Multiannual Indicative Planning Document, EUs "strategi" för IPA-programmet

Serbien är att stärka demokratin och främja hållbar utveckling på ett sätt som förbättrar utsikterna för medlemskap i Europeiska unionen (EU). Det svenska stödet koncentreras till sektorerna demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö.

2 EKONOMISKT UTFALL

Budgeten för Serbien under 2011 är 110 MSEK. Fram till 31 augusti 2011 har 46 MSEK utbetalats, motsvarande 42 procent av budgetutrymmet för 2011. Bemyndiganderamen för 2012 är 250miljoner, varav 114 miljoner är intecknade.

	Allokering 2011 (MSEK)	Utbetalt jan–aug (MSEK)	Prognos jan–dec (MSEK)
<i>Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter.</i>		35,7	104
<i>Naturresurser och miljö</i>		10.3	17
<i>Summa</i>	110	46	121

Utbetalningarna har gått långsammare än planerat, främst på grund av att vissa insatser ej nyttjat medlen som överenskommits, trots att hela 85 procent av budgeten var avtalad redan under första kvartalet 2011.

Det verkar rimligt att årets budget utnyttjas helt under 2011. I flera fall är utbetalningar möjliga först under hösten på grund av tidigare ingångna avtal och för att avtalskrav beträffande rapportering mm skall uppfyllas innan utbetalningar kan ske. Målet är att fler utbetalningar skall ske under våren. För att undvika att behöva ändra och förhandla om avtal tar det tid att genomföra en sådan förändring.

Arbetet fortskrider med att koncentrera insatsportföljen till färre insatser. Insatsportföljen beräknas omfatta 26 större insatser vid slutet av 2011. Målet är mellan 15 till 20 insatser i slutet av 2012, men kommer antagligen att ligga närmare 20. Den volymen kommer att vara hanterbart med nuvarande personal, trots att ambassaden minskat med en programhandläggare under 2011. Flera pågående insatser avslutas inom närtid. Några av dessa insatser härrör från tidigare strategiperiod och sektorn ekonomisk utveckling.

3 RESULTAT

3.1 Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Antal insatser: 16 pågående plus 4 snart avslutade, samt 4 mindre konsultinsatser.⁴

Under perioden september 2010 – augusti 2011 avslutades två insatser och en ny insats påbörjades.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Rättshjälp/MDTF⁵ (76004185)

Insatsen huvudsakliga mål:

- 1) underlätta serbiska rättsväsendet i dess EU-integrationssträvanden, stärka stödet för samordning av givarestöd till Serbiens rättsväsende, genom att

⁴ Dessa konsultinsatser är kopplade till planerade eller pågående insatser

⁵ Multi Donor Trust Fund, MDTF, där Sverige är en av sju givare

tillhandahålla stöd till justitieministeriet för att stärka dess kapacitet och slutföra viktiga rättsliga analyser för modernisering av rättsväsendet samt genomföra dessa åtgärder.

Sida-specifika mål:

- 1) Etablera ett hållbart rättshjälpsystem för Serbien;
- 2) Analysera och förbättra processen för hantering av kriminalfall;
- 3) Försäkra att beslut om IT investeringar i det serbiska rättssystemet görs strategiskt för att göra rättsväsendet effektivare samt reducera kostnaderna.⁶

Avtalat (MSEK)	Avtals-period	Utbetalt (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Svensk andel av totalt stöd (%)
31	200912–201212	23	World Bank	program	67

Resultat⁷:

- Översyn av Serbiens *Strategi för Justitiereform* (2006) har genomförts av Europarådet och uppdatering av strategin har gjorts för 2012-2017;
- Datainsamling och preliminär analys av rättssystemets offentliga kostnader och genomförandet av en institutionell översyn; samt genomförandet av ett program för kapacitetsuppbyggnad för införandet av ett automatiskt ärendehanteringssystem i allmänna domstolar;
- Rådgivande tjänster till justitieministeriet när det gäller korruptionsbekämpning, IT, EU-integration och ökad biståndseffektivitet; samt etablering av Web-portal för givarfonden⁸, för att tillgängliggöra reformen för allmänheten.

Sidas bedömning:

Framsteg har gjorts i vissa delar av programmet, även om det första målet (kostnadsfri rättshjälp) inte nåtts, främst på grund av omvandlingen av fonden till en hybridfond⁹ för att öka ministeriets ansvar för genomförandet. Omvandlingen hindrades av besvärliga administrativa procedurer hos såväl regeringen som Världsbanken. Den låga administrativa kapacitet hos justitieministeriet fortsätter vara ett problem, vilket är en återkommande dialogfråga. Det är ej möjligt att genom biståndsmedel finansiera ytterligare tjänstemän då det kommer att bryta mot avtal med IMF. Enda lösningen är att Serbien omprioriterar sina personalresurser inom statsförvaltningen. Ministeriet har dessutom varit mycket upptagen med processen att återsätta viss del av domar- och åklagarkåren efter att alla först avsattes, en process som skarpt kritiserats av EU.

Bristen på kapacitet hanteras genom upphandling av sakkunskap för genomförandet av programmet, men också genom dialog med regeringens tjänstemän när det gäller bemanningsfrågan. Insatsens upplägg, med ministeriet i förarsätet, ökar ägarskapet. Dess effektivitet ligger i det faktum att insatsen avser kapacitetsuppbyggnad inriktad

⁶ Komponent 76004185 02 (ICT Strategy for MoJ), påbörjad i december 2010

⁷ Multi Donor Trust Fund for Justice Sector Support in Serbia (TF071444), Årsrapport 2010, januari 2011

⁸ Web-portalen är en del av Ministeriets portal

⁹ fonden omvandlades från att helt ledas ("manage") av Världsbanken, till delad ledning mellan Världsbanken och Justitieministeriet.

på att stärka justitieministeriet och rättsväsendet och ge dem stöd att genomföra sina reformplaner.

Genomförandet är på rätt väg. Målen bedöms nåbara även om det kommer att ta mer tid än nuvarande avtalstid. En förlängning av insatsen, dock utan tillskott av medel, bör diskuteras med de övriga givarna.¹⁰

Insats 2: Civil Rights Defenders (CRD)¹¹ 2008–11 (76003963)

Insatsen huvudsakliga mål:

Rättssäkerhet:

- Förbättra efterlevnaden av mänskliga rättigheter och ansvar för detta hos myndighetspersoner inom den serbiska förvaltningen; samt öka medborgarnas tillgång till juridiskt stöd.

Yttrandefrihet:

- Öka människors tillgång till bred och balanserad information; förbättra det rättsliga regelverket och andra mekanismer som skydd för journalisters och mediers yttrandefrihet; öka professionalismerna inom journalistik och medier.

Icke-diskriminering:

- Förbättra det rättsliga ramverket för skydd mot diskriminering; öka möjligheterna för minoriteter och andra diskriminerade grupper att göra sig hörda; öka kapaciteten hos enskilda organisationer som arbetar för minoriteters rättigheter.

Avtalat (MSEK)	Avtals-period	Utbetalt (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Svensk andel av totalt stöd (%)
28	200712–201206	28	Civil Rights Defenders	project	100

Resultat¹²:

- arbetet med *Youth Initiative for Human Rights Serbia* att förbättra redovisningsskyldighet hos tjänstemän i relation till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna resulterade i den första domen om hets mot folkgrupp i Serbien under 2011;
- Arbetet med HBT¹³-organisationer resulterade i en Pride-parad hölls i oktober 2010;
- Koalitionen mot diskriminering har snabbt reagerat på 40 fall av diskriminering i Serbien. I maj 2011 sammanställde Koalitionen även den årliga rapporten om diskriminering i Serbien och gav utmärkelser till framstående personer och grupper som bidragit till kampen mot diskriminering.

Sidas bedömning:

Programmet genomförs utan större avvikelser från den ursprungliga planen och målen kommer att uppfyllas. CRD är en mycket professionell organisation med lång erfarenhet i Serbien, en viktig faktor för goda resultat. Samarbetsområdet är brett,

¹⁰ Schweiz, Norge, Slovakien, Holland, Danmark och Spanien

¹¹ Svenska Helsingforskomiteen har bytt namn till Civil Rights Defenders (CRD)

¹² CRD:s resultatrapport för Serbien för perioden januari 2008 till juli 2011 (2011).

¹³ Homo-, bi- och transsexuella.

känsligt och mycket påverkas av politiska processer i landet. Detta är en risk för att uppnå resultat, inte minst som Serbien nu går mot Parlamentsval. Flera av CRD:s partner (speciellt de som arbetar som "watch-dogs") har svårt att bli uthålliga eftersom de nästan helt är beroende av givarbidrag. Detta påverkar utvecklingen av demokratiska processer i landet.

Insats 3: Statistics Serbia (76004170)

Insatsens huvudsakliga mål:

- Förbättrat samarbete i miljöstatistik inom den offentliga förvaltningen; produktion av prisindikatorer i linje med Eurostats krav; inleda rapportering till Eurostat om regional statistik.

Avtalat (MSEK)	Avtals-period	Utbetalt (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Svensk andel av totalt stöd (%)
20,7	200907–201212	10,09	Statistics Sweden/SORS	project	100

Resultat¹⁴:

- under 2010-2011 arbetade SCB¹⁵ och SORS¹⁶ gemensamt med framtagande av statistik över industriavfall samt beredningen av den nationella inventeringsrapporten för utsläpp. Grundläggande datakällor för sammanställning av miljöstatistik och miljörelaterade skatter har identifierats som förutsättningar för ytterligare framsteg för redovisning av miljöstatistik;
- Preliminära uppskattningar av den regionala BNP (på NUTS 2-nivå) för år 2009 publicerats;
- Undersökning om finansinstitut har reviderats och arbetet med planen för regional utveckling i Serbien har inletts, vilket innebär att Serbien ska börja lämna regionala uppgifter om BNP per capita till Europeiska kommissionen.

Sidas bedömning:

Projektet genomförs enligt plan trots vissa förseningar på grund av överbelastning av personal kopplat till förberedelser inför den kommande folkräkningen. Det är troligt att den återstående avtalstiden inte räcker för att genomföra alla planerade aktiviteter. En tidsförlängning av insatsen kommer sannolikt att behövas för att nå projektmålen. SCB och SORS fungerar mycket bra tillsammans, vilket är en viktig faktor för att nå planerade resultat. Kanske den viktigaste faktorn är att SORS har en mycket kompetent och resultatinriktad chef. En risk för SORS är den enorma uppgiften att genomföra en folkräkning under hösten 2011, och att myndigheten kan anmodas göra statistiska undersökningar inför det kommande valet.

3.1.2 Bedömning av strategins sektormål

Sektormål:

- en effektiv och demokratisk förvaltning i medborgarnas tjänst på såväl central som lokal nivå;

¹⁴ Statistics Sweden, Partnership in Statistics, Progress Report January – June 2011

¹⁵ Statistiska Central Byrån, SCB

¹⁶ Statistical Office of Republic of Serbia

- Ökad respekt för och efterlevnad av mänskliga rättigheter och jämställdhet;
- En mer demokratisk och öppen säkerhetssektor

Sektormålsättningarna är fortsatt ytterst relevanta med avseende på Serbiens närmande till EU. Det svenska biståndet inriktas på de viktigaste EU-anslutningskriterierna, exempelvis genom vårt stöd till offentlig förvaltning, statistik, och vårt stöd för att stärka det civila samhället och stödja romernas integration. Framstegen är dock mycket ojämna. Reformprogrammet för offentlig förvaltning börjar gå framåt, vilket omfattar flera ministerier. Reformen av rättsväsendet å andra sidan, går inte framåt som planerat, främst på grund av brist på. Det svenska biståndet planeras utifrån Serbiens strategier och handlingsplaner, men det är inte alltid möjligt att förutsäga hur regeringen verkligen kommer att agera och i vilken utsträckning tillgängliga resurser nyttjas för genomförandet av vissa reformer.

Mycket positivt är framstegen för reformen i inrikesministeriet, där den nuvarande ministern är en drivkraft för förändring. Sammantaget uppfattas reformen av polisen som en av de mer framgångsrika i Serbien. Ministeriet har aktivt stött reformprocessen. Samordningen mellan polisens strukturer på alla nivåer har förbättrats. Förändringarna bidrar till öppnare och mer demokratisk säkerhetssektor, där även kontakten mellan förvaltning på central och lokal nivå och det civila samhället ökat. Enskilda organisationer nyttjas alltmer för konsultationer, vilket bl a noterats i OPICs arbete.

Reformering av rättsväsendet försvåras på grund av personalbrist¹⁷. Dessutom har mycket av ministeriets arbete inriktat på omval av domare och åklagare, en process som har kritiserats hårt av yrkesorganisationer. Det har till och med ifrågasatts i EG 2010 lägesrapport, där det hävdas att processen åsidosatt Europarådets Venedig kommissions rekommendationer om kriterierna för omval. Man riskerar rättsväsendets oberoende. Bristen på personal har lyfts fram ett antal gånger genom dialog..

Serbiens regering är intresserad av att allmänt förbättra situationen för mänskliga rättigheter i landet och integrering av romer i synnerhet. Det har dock varit svårt att avancera beträffande integrationsprojektet för romer på grund av en omstrukturering av regeringen under våren med avskaffandet av det ansvariga ministeriet. Dock finns en försiktig optimism att arbetet nu kan ta fart.

Jämställdhetsdirektoratet förblir en viktig strategisk partner för Sverige inom reformprocessen. Deras engagemang och drivkraft för reformer utmanas något av blygsam administrativ kapacitet..

Det kan bli svårt att nå de strategiska målen i slutet av strategiperioden. Sannolikt kommer det att kräva ett ökat engagemang från den serbiska sidan, särskilt med tanke på att 2012 är ett valår som kan bromsa reformarbetet. Frågan är dock inte så mycket om resultaten kan nås, utan snarare tidsramen.

Sammantaget är framstegen mot sektormålen ännu i ett ganska tidigt skede, men de bedöms åtminstone delvis kunna förverkligas i slutet av strategiperioden. Sammansättningen av portföljen bedöms fortsatt som mycket relevant för de mål och de reformer Serbiens behöver göra för att komma närmare EU. Dock krävs uthållighet och beslutsamhet från den serbiska regeringens sida för att genomföra det förändringsarbete som Sverige bidrar till.

¹⁷ Justitiministeriet har 85 tjänster, men på grund av budgetbegränsningar är endast ca 65 tillsatta. Serbiens överenskommelse med IMF, den s.k. "Stand by Agreement" beträffande statsbudgeten omöjliggör tillsättande av tjänster, liksom att givare finansierar tjänster inom förvaltningen.

3.2 Naturresurser och miljö

Antal insatser: 4 pågående, 3 snart avslutade, samt 2 mindre konsultinsatser¹⁸

Under perioden september 2010 – augusti 2010, har en insats avslutats och en ny insats avtalats och påbörjats.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Donau miljöförstöring (71001741)

Insatsens huvudsakliga mål:

- Utveckla kostnadseffektiv teknik för att minska flod- och grundvattenföroreningar från jordbruk med djurhållning samt slakterier;
- Förbättrad vattenkvalitet i vattendrag och förbättrad hantering av slaktavfall;
- Utveckling av metoder så att landets jordbruk och avfallshantering sker i linje med kraven i EU: s direktiv för vatten och EU: s nitratdirektiv;
- Bistå Serbien i att uppfylla sina internationella åtaganden genom minskning näringsrikt avfallsutsläpp i Donau.

Avtalat (MSEK)	Avtals-period	Utbetalt (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Svensk andel av totalt stöd (%)
40,5	200501–201104	40,5	World Bank/MoAFWM ¹⁹	Projektstöd	38

Resultat²⁰:

- Kostnadseffektiv teknik för att minska föroreningar från jordbruk med djurhållning och slakterier har införts. Investeringar i gödselhantering har skett på drygt 70 gårdar (målet var 60) och sju jordbruksskolor. Investeringar i hantering av slaktavfall har skett på tre slakterier och tre destrueringsanläggningar²¹. Samtliga jordbruk har utvecklat och genomfört gödselhanteringsplaner, vilket hjälpt bönder att införa miljövänliga metoder för gödselhantering och därmed minskat näringsutsläpp och reducerat konstgödselbehoven.;
- Årliga reduceringar av utsläpp beräknas till 1 150 ton kväve, 630 ton fosfor, och 1 100 ton potassium, och ett minskat behov av konstgödsel vilket bör reducera kostnad för konstgödsel med ca € 950 000 per år. Insatsen har bidragit till strategimålet att förbättra miljön genom att minska föroreningen av floden Donau och har hög relevans för att motverka klimatförändringen;
- Övervakning av vatten och jordförstöring har etablerats i samarbete med "Hydro-meteorological institute", Institutet för forskning om jord samt lokala laboratorier;

Sidas bedömning;

Insatsen har slutförts under rapporteringsperioden. Den bedöms av Världsbanken som en av de mest framgångsrika projekten i Serbien och regionen trots att replikering av

¹⁸ Dessa konsultinsatser är kopplade till större insatser

¹⁹ Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management

²⁰ Aide Memoire for Supervision Mission (September 28 - October 2, 2009), World Bank, November 2009, and Proposal for project extension, November 2009

²¹ Destrueringsanläggning för döda djur

resultatet är en utmaning på grund av begränsad institutionalisering av projektet inom Jordbruksministeriet. Projektet kan förmodas hjälpa Serbien uppfylla internationella åtaganden genom att minska utsläppen av näringsämnen till Donau. Det är dock inte möjligt att redan nu bevisa att vattenkvaliteten i vattendragen kommer att förbättras och att hälsofaran minskar för allmänheten. Det tar 10 till 12 år att fastställa reduktion av näringsämnen i mark och grundvatten, vilket är det förväntade resultatet.

Insats 2: Genomförandet av Serbiens strategi för hållbar utveckling (NSDS) (71002467)

Insatsens huvudsakliga mål:

- Att ge stöd för etablering av enhet för hållbar utveckling inom vice premiärministerns kontor och göra det funktionellt samt ge stöd för genomförandet av Serbiens hållbarhetsstrategi och handlingsplan.²²

Avtalat (MSEK)	Avtals-period	Utbetalt (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Svensk andel av totalt stöd (%)
23,2	2001002–201308	13,7	DIA ²³	Projektstöd	100

Resultat²⁴:

- Förberedelser för pilotprojekt har slutförts. Två koncept samt två anbudshandlingar gällande bioenergi och bio-kompostering har tagits fram;
- Koncept gällande beskrivning av projektstöd för kommunikation och information har tagits fram och upphandling har inletts;
- ett antal informationsåtgärder riktade till kommuner och andra intressenter har genomförts.

Sidas bedömning:

Insatsgenomförandet har varit långsammare än väntat, särskilt när det gäller utveckling av en kapacitetssupplemningsstrategi för genomförandet av hållbarhetsstrategin för regeringen som helhet. Expertgruppen som knutits till insatsen har inte fullt ut kunnat ta på sig arbetsuppgifter. Sida har i diskussioner med vice premiärministern och dennes kontor diskuterat problemen. En ny projektledare är nu under rekrytering och beräknas finnas på plats i mitten av oktober.

Genomförandet kommer att kräva noggrann övervakning och uppföljning från Sida, även om det är sannolikt att projektets mål kommer att nås. Det kommer att ta längre tid än vad som ursprungligen avtalats. En förlängning av insatsen bör övervägas under senare fas av genomförandet.

Insats 3: Duboko avfallshanteringsprojekt (53050037)

Insatsens huvudsakliga mål:

- Att stödja framtagandet av en plan för Duboko-regionen för hållbar hantering av avfallshantering som kan tjäna som modell för resten av landet;

²² National Sustainable Development Strategy, NSDS

²³ Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management

²⁴ COWI: Monitoring Report 2, April 2011

- Att minska miljöpåverkan från äldre avfallshantering och därigenom bidra till hållbarhet hos den nya avfallshanteringsanläggningen.

Avtalat (MSEK)	Avtals-period	Utbetalt (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Svensk andel av totalt stöd (%)
14 ²⁵	201012–201112	14	EBRD	Projektstöd	

Resultat²⁶:

- Duboko regionala avfallshanteringsplan har tagits fram och berörda kommuner har antagit planen;
- Plan för stängning av olagliga soptippar, s.k. "wild dumps", är under antagande av berörda kommuner;
- Befolkningen som berörs har fått ökat medvetande om avfallshantering och de förväntade ökade tarifferna.

Sidas bedömning:

Projektet har hög relevans för att stödja förbättrad kommunal infrastruktur, en viktig komponent för Serbiens EU-anpassning. Det stödjer införandet av hållbara metoder för avfallshantering i linje med EU:s normer och standards. Framstegen har noterats även om institutionella och rättsliga aspekter måste utvecklas vidare. Projektet går huvudsakligen enligt plan. Det finns liten risk att inte uppnå målen i detta bidrag. Officiell invigning planeras till slutet av oktober.

Insats 4: Kemikalieinspektion (71001882)

Insatsens huvudsakliga mål:

- att minska negativa effekter från kemikalier på befolkningens hälsa och miljön;
- etablera en grund för närmandet till EU och etablering av fri rörlighet för varor i syfte att förbättra kemikaliesäkerhet och få en hållbar utveckling i Serbien;
- bidra till inrättandet av lämpliga system för godkännande av kemikalier på marknaden och användning av kemikalier i förhållande till fara och risk för befolkningen.

Avtalat (MSEK)	Avtals-period	Utbetalt (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Svensk andel av totalt stöd (%)
16	200705–201411	11	Keml/Serbian Chemicals Agency	Projektstöd	90

²⁵ This amount is an addition to the SEK 9,5 million for contribution 71002283 (EBRD Duboko), but the addition is a separate contribution due to administrative reasons.

²⁶ NIRAS AB: Development of Regional Waste Management Plan and Dumpsite Closure Master Plan for the Duboko Region SERBIA, 6th Progress Report, 15.04.2011. EBRD: Duboko Solid Waste Project Progress Report No. 3, March 2011

Resultat²⁷:

- Utveckling av kemikalieregister och informationssystem för hantering av kemikalier har gjorts, liksom utveckling av informationssystem för kemikaliehantering. Manuella och rutiner och utvecklade databasprogram för det kemiska registret har genomförts;
- Utveckling av riktlinjer för industri- och statligt anställda i förhållande till beredningen av register över kemikalier som släpps ut på marknaden har gjorts, och, utarbetande av riktlinjer för industrin om datakrav för kemikalier har vidareutvecklats;
- Stöd till framtagande av lagar och stadgar harmoniserade med EU-lagstiftning har genomförts, en kemikalielagstiftning har tagits fram, lagar och stadgar och konsekvensbedömningar har gjorts. Dessutom har en förordning om kemikaliesäkerhetsbedömning framtagits, inklusive rapportering och exponeringsscenarier, samt juridisk hjälp för beredning av sekundärlagstiftning enligt lagen om kemikalier och lagen om biocidprodukter.

Sidas bedömning:

Insatsen bidrar till att förbättra säkerheten kring kemikaliehanteringen i Serbien och är högst relevant för att skapa förutsättningar för EU-anslutning. Programmets aktiviteter har bidragit till utvecklingen av kemikalielagstiftning och till en snabb och lovande institutionell utveckling i Serbien, där även goda personalresurser givits till den nya myndigheten. Genomförandet pågår enligt plan, inga större risker förutses.

3.2.2 Bedömning av strategins sektormål

Sektormål:

- Förbättrad avfallshantering, vattenrening och avloppsrening.

Sveriges stöd har hög relevans och bidrar till förbättringar inom sektorn, med tanke på de stora åtgärder som behövs inom sektormålet.²⁸

En del av strategins mål kommer att uppfyllas beträffande hantering av fast avfall. Duboko avfallshanteringsanläggning beräknas vara i drift under hösten 2011. Beträffande vattenrening och avloppsrening har det hittills inte varit möjligt att identifiera lämpliga projekt. Dock har Donau-projektet för att minska utsläpp från jordbruk bidragit till att minska vattenföroreningar. Stora utmaningar kvarstår för att genomföra insatser, vilket främst är att relatera till begränsad absorptionsförmåga och brist på mogna projekt. Rollfördelningen mellan departement och andra berörda institutioner samt deras samordning och samarbete framstår ofta som oklara, vilket påverkar samordningen av det internationella utvecklingssamarbetet.

Sverige stöder förbättrad samordning av insatser vid Miljöministeriet (MoMESP²⁹) med syfte att ministeriet skall verka för ökad biståndseffektivitet genom införandet av en programbaserad ansats, samt genomförandet av nationella prioriteringar för att

²⁷ Serbian Chemicals Agency: Programme Results for 2010 Chemicals Risk Management in Serbia, KEMI: ANNUAL REPORT 2010, CHEMICALS RISK MANAGEMENT IN SERBIA.

²⁸ Investeringsbehovet för infrastruktur inom sektormålet beräknas till ca € 10 miljarder. Det finns i princip ingen tillfredsställande avfallshantering, och avloppsrening saknas nästan helt i Serbien, inklusive Belgrad, den enda huvudstaden i Europa utan avloppsrening.

²⁹ Ministry of Mining, Environment and Spatial Planning, MoMESP

uppfylla EU:s miljöstandarder för landets EU-närmande. Sverige arbetar aktivt tillsammans med SEIO³⁰ och EU:s delegation för att utveckla sektorstöd för miljösektorn. Sektormålet kommer delvis att nås beträffande vatten och avlopp. Donau-projektet har till exempel bidragit till att minska föroreningarna av floden. Sida finansierar dessutom kapacitetssupplevering av MoEMSP för identifiering och prioritering av vatten- och avloppsreningsprojekt, samt planerar finansiering av pilotprojekt. Stöd till enskilda miljöorganisationer har nyligen avslutats. Eventuellt kan fortsatt stöd bli aktuellt, men målet att begränsa antal insatser i insatsportföljen innebär en begränsning.

Samarbetet mellan svenska och serbiska Kemikalieinspektionerna är högst relevant för Serbiens hantering av kemikalier i enlighet med EU-standard. Resultaten är mycket goda, vilket även resulterat i positiva kommentarer i EUs senaste Framstegsrapport, som kom hösten 2010.³¹

4 BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Biståndseffektivitetsmålen i strategin är:

- en mer programbaserad ansats (PBA);
- att använda Serbiens egna strukturer för planering, genomförande och uppföljning av utvecklingsbiståndet.

PBA är utgångspunkten för alla planerade insatser, men inga andra givare tycks intresserade av metoden. Undantag är reformarbetet inom Justitieministeriet där Sverige tillsammans med sex andra givare bidrar till en gemensam fond. Arbetshypotesen har varit att arbeta med serbiska myndigheter för att få en PBA på plats och sedan försöka locka andra givare, till exempel stödet till jämställdhetsdirektoratet. Hittills har det ej lyckats att få andra givare ombord, . Även om mottagarparten helt accepterat och anammat PBA som metod, så har metoden snarast skapat förväntningar som ej uppfyllts.

En utvärdering av möjligheterna att kanalisera medel direkt till serbiska myndigheter genomfördes under 2011, och slutsatsen var: *“Stora risker som identifieras i PFM systemet avser upphandling, skatteuppbörd, revisionstäckning och uppföljning, och behovet av att ge mer kompetens och täckning av finansiell kontroll och internrevision. Behovet av att utveckla mer systematisk programbaserad och sektorspecifik budgetering är också en viktig aspekt”*.³² Slutsatsen är att det för närvarande inte går att kanalisera medel direkt via serbiska myndigheter, till exempel stödet till Jämställdhetsdirektoratet eller programmet för integration av romer.

Nära samordning och samarbete sker med SEIO/DACU och EU-delegationen för att stödja utvecklingen av sektorstöd, så kallade SWAp:s.³³ Arbetet går dock mycket långsamt. Givarna har nu kommit överens om att etablera SWAp:s inom justitie- samt miljösektorn. DACU har, med svenskt stöd, utvecklat en plan för hur SWAp:s bör planeras och genomföras.³⁴

³⁰ Serbian European Integration Office, SEIO, som ansvarar för övergripande biståndskoordinering

³¹ EU:s 2010 års Framstegsrapport för Serbien

³² Public Financial Management Assessment, March 2011, SIPU International

³³ Sector Wide Approach, SWAp

³⁴ The Introduction of a Sector Wide Approach (SWAp) in Serbia: Challenges and Opportunities, Final Draft report, spring 2011 for the Serbian EU Integration Office and DACU

5 DIALOGFRÅGOR

Övergripande dialogfrågor enligt strategin är:

- EU-integration;
- jämställdhet och kvinnors ökande deltagande i den demokratiska utvecklingen;
- hållbar utveckling.

Dialogens har till stor del koncentrerats till EU-integration och jämställdhet, förutom projekt- och programspecifika dialogfrågor, i linje med den dialogplan som tagits fram. En mindre "framgång" i dialogen har varit att EU-delegationen anammat programmatisk budgetering i sin dialog, något Sverige fört fram. Programmatisk budgetering är en viktig förutsättning för införandet av de reformer som behövs för att Serbien inom statsbudgeten skall avsätta medel till reformer. Finansieringen av reformer sker framförallt med givarmedel. Att använda EU-integration som argument för reformer kan bli svårare i framtiden, Allmänhetens stöd för Serbiens EU-integration är nu endast 47%.. De reformer som behövs för landets EU-integrationen är dock reformer som Serbien behöver genomföra för att skapa en mer demokratisk, öppen och effektiv offentlig förvaltning. Argumentationen är liknande när det gäller hållbar utveckling.

Behovet av att förbättra jämställdheten lyfts fram vid årliga projektöversyner,. Ett antal offentliga evenemang har använts för att förespråka jämställdhet. Ett resultat från arbetet för ökat kvinnligt deltagande i beslutsfattande positioner har varit projektet för "Strategic Change Management" inom Inrikesministeriet. Tjugofem av de sextio kursdeltagarna, som riktar sig till högnivå- och mellanchefer i ministeriet, är kvinnor. Ministeriet arbetade aktivt för att inkludera kvinnliga deltagare. En utmaning är att det ofta råder uppfattningen att kvinnor och män behandlas lika då ett regelverk redan finns på plats, t ex i konstitutionen. Många kvinnor finns dessutom i beslutsfattande positioner inom den offentliga förvaltningen.. Detta gäller dock inte för förtroendeuppdrag, som borgmästare eller parlamentariker. Det senare kommer att få ökad uppmärksamhet inom dialogen med Serbien eftersom val väntas under våren 2012.

Ett framsteg för jämställdheten har varit att EU-delegationen samt representanter från EU i Bryssel numera välkomnar specifika jämställdhetsprojekt för IPA-finansiering. SEIO, som arbetar med IPA-programmering, är öppna för specifika jämställdhetsprojekt. Förslag måste dock komma från Socialministeriet, där Jämställdhetsdirektoratet finns. Det har hittills, trots många försök, inte varit möjligt att träffa ministern och försäkra att ministeriet i sina IPA-programförslag tar med ett specifikt jämställdhetsprojekt.

Det finns ett ökande intresse och medvetenhet för hållbar utveckling i Serbien. Ett fokus för den framtida dialogen är att uppmuntra våra samarbetspartner att arbeta för återvinning av avfall, t ex återvinning från ministerierna av papper mm, eftersom återvinning nu utvecklas i Serbien.

6 DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

De tre tematiska prioriteringarna finns med såväl genom specifika insatser som att de tas hänsyn till inom alla insatser. En metod är att använda lokala jämställdhetskonsulter som ger råd om hur man kan förbättra jämställdheten inom

insatsen, till exempel den insats med Miljöministeriet som Naturvårdsverket genomför. Vårt stöd till genomförandet av Serbiens strategi för jämställdhet är ett exempel på hur Sverige försöker förbättra jämställdheten i Serbien.

Demokrati och mänskliga rättigheter spelar en betydande roll i en demokratisk samhällsstyrning. Insatser såsom offentlig förvaltningsreform eller stöd för reform av polisväsendet gäller arbete med att skapa en öppen och demokratisk förvaltning. Diskussioner förs med regeringstjänstemän om hur det civila samhället kan inkluderas som dialogpartner och konsulteras vid framtagande av strategier och lagar. Man kan inom den offentliga förvaltningen notera en ökad medvetenhet om vikten av att inkludera det civila samhällets företrädare i samråd om strategier, lagar och stadgar. Ett bra exempel på detta är arbetet genom OPIC,³⁵ vilket har stärkt samarbetet mellan det civila samhället och lokala myndigheter.

Framstegen med de tematiska prioriteringarna är fortfarande på ett ganska tidigt stadium och kräver ett långsiktigt perspektiv. Den påverkas av attityder samt bristen på ekonomiska och, ibland även, mänskliga resurser. Utvecklingen av demokrati och mänskliga rättigheter hålls tillbaka av bland annat diskriminerande attityder, eller bristen på oberoende medier. Koncentrationen av ägarskapet av medier i Serbien är alarmerande. Ett fåtal aktörer "styr" media genom ekonomisk kontroll. Diskriminerande attityder råder fortfarande mot minoriteter, framförallt beträffande romer. Och synen på jämställdhet är en komplex fråga där lagar och förordningar finns på plats, men gamla vanor och fördomar utgör stora hinder.

Den tematiska prioriteringen miljö- och klimatförändringar kräver betydande attitydförändringar och extremt höga investeringar. Kopplat till bristen på kapital för investeringar är bristen på mänskliga resurser som kan utveckla nödvändiga dokument för framtida investeringar. Sverige stöder kapacitetsutveckling i Miljöministeriet, och planerar en insats som kombinerar integreringen av romer och återvinning av avfall. Ett annat exempel är stödet till Duboko sophantering, som kommer att ta hand om sopor från nio kommuner.

7 DE TVÅ PERSPEKTIVEN

Den svenska ansatsen är att inkludera alla olika aspekter av fattigdom. Såväl rättighetsperspektivet som de fattigas perspektiv återspeglas väl i insatsportföljen. Stöd för olika reformer har målsättningen att förbättra den demokratiska samhällsstyrningen och öka insyn och transparens. Stödet till kvinnors rättigheter genom Kvinna till Kvinna (KtK) är ett bra exempel på förverkligande av denna strategi. KtK tar ett brett perspektiv på fattigdom, där indikatorer som förväntad livslängd, hälsa, utbildning, lagliga rättigheter, delaktighet i beslutsfattandet, exponering för våld, blir indikatorer som relateras till resurser och inkomster. Jämställdhet uppfattas som en av de viktigaste utvecklingsfrågorna i ett samhälle där egenmakt används som ett verktyg för att eliminera ojämlikhet.

Syftet med reformsamarbetet i Östeuropa enligt samarbetsstrategin för Serbien, är att stödja Serbiens EU-integration, och genom detta bidra till en rättvis och hållbar utveckling ur ett rättighets- och fattiga människors perspektiv på utveckling. Offentliga administrativa reformer är ett exempel på hur demokratisk samhällsstyrning stärks samt bidrar till rättighetsperspektivets uppfyllande. Att stärka det civila samhället är ett annat exempel, där det civila samhällets organisationer får en mer betydande roll i

³⁵ Olof Palmes Internationella Center, OPIC

samråd om nya lagar och strategier för reformer. Det civila samhällets organisationer arbetar för mänskliga rättigheter och kämpar mot diskriminering, vilket ytterligare bidrar till det arbete som krävs för att uppfylla målen i de två perspektiven.

8 DEN KONTEXTUELLA RAMEN

- Den ekonomiska krisen har lett till krav på betydande minskningar av de offentliga utgifterna, vilket i sin tur har haft en negativ effekt på absorptionsförmåga för samarbete och tekniskt bistånd för kapacitetsuppbyggnad, samt regeringens förmåga att bidra till genomförandet av strategier och reformer;
- Regeringens begränsningar avseende internationella krediter, vilket enligt lag får vara högst 45 procent av BNP, försvårar tillgången till medel för nödvändiga investeringar i infrastruktur. Till exempel har EIB nu "slagit i taket" när det gäller utlåning till Serbien. Detta begränsar möjligheter för tekniskt bistånd för investeringar i infrastruktur inom området för vatten, avlopp och avfall;
- Överlämnandet av de kvarstående krigsförbrytarna Mladic och Hazic invaggade Serbien i tron att man kommer att få kandidatlandsstatus under 2012. Regeringen har hittills drivit politiken EU-närmande och att ha kvar Kosovo. Allmänheten inser nu att den politiken inte är hållbar, vilket kan påverka valutgången nästa år.
- Kosovo är fortfarande en fråga som, bortsett från att ta betydande uppmärksamhet från reformbehoven även begränsar serbiska offentliga tjänstemän att delta i regionala samarbeten och konferenser. Det påverkar även allmänhetens intresse för Serbiens EU-närmande, inte minst efter det förtydligandet av Tysklands förbundskansler Angela Merkel att Serbien och Kosovos relationer måste förbättras och att de parallella strukturer som Serbien finansierar i norra Kosovo måste upphöra. Det begränsar möjligheten till dialog för att stödja Serbiens EU-integration och reformer;
- De parlaments- och kommunalval som planeras till våren 2012 har redan börjat påverka olika insatser. Det finns en hög risk att reformarbetet kommer att gå långsammare under större delen av 2012 på grund av valen;
- Serbiens eventuella kandidatlandsstatus kommer knappast att påverka relevansen hos nuvarande svenska insatser. Samtliga insatser bedöms ur ett EU-integrationsperspektiv;
- Tillämpning av biståndseffektivitetsprinciper i enlighet med Parisdeklarationen om biståndseffektivitet och arbetsfördelning, har visat sig vara en stor utmaning. Slutsatsen av den undersökning om arbetsfördelning (Division of Labour, DoL) som gjordes av ambassaden tidigt 2011 var att det inte prioriteras av givarsamfundet i Serbien då det numera finns relativt få givare inom varje sektor.