

Strategirapport för Bosnien-Hercegovina 2010

1. UTGÅNGSPUNKTER

Utvecklingssamarbetet styrs av samarbetsstrategin för Bosnien-Hercegovina 2006-2010. De övergripande målen är fattigdomsbekämpning och Europaintegration. Stödet inriktas på två huvudsektorer:

- 1) Byggandet av en hållbar stat (god samhällsstyrning).
- 2) Ekonomisk utveckling.

2. FINANSIELL ÖVERSIKT

Landallokeringen för 2010 har ökat, från 170 mnkr till 185,5 mnkr. Per den 31 augusti har totalt 72,8 mnkr utbetalats, vilket motsvarar 39% av den totala allokeringen för 2010.

	Allokering 2010 (mnkr)	Utbetalat jan-aug (mnkr)	Prognos jan-dec 2010 (mnkr)
God samhällsstyrning		60,4	103
Ekonomisk utveckling		8,7	40
Miljö		4,6	37
Totalt	185,5	73,7	180

Ökningen av landramen beror på att teamchefen i juni begärde extra medel med anledning av ökad efterfrågan av projektfinansiering inom miljöområdet. Det finns emellertid en risk att det uppstår förseningar i några projekt som gör att utbetalningarna kommer att hamna under 185 mnkr.

3. RESULTAT

3.1 Sektor 1: God samhällsstyrning

Antal insatser: 35

Under rapporteringsperioden har fem insatser avslutats och fyra nya avtal har slutits. Nedan presenteras och diskuteras resultaten i de tre största projekten inom denna sektor.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Governance Accountability Project (GAP), fas 2

Mål: Att stärka den lokala demokratin i Bosnien-Hercegovina genom att på ett genomgripande och synbart sätt öka kommunernas möjligheter att tillhandahålla service till medborgarna samt att stödja ett fiskalt och politiskt ramverk som främjar ansvarsfull och demokratisk styrning.

Avtalat belopp	Avtalsperiod	Utbetalat hittills	Samarbetspartner	Modalitet	SE andel av totalt stöd
76 mnkr	0704-1209	38,9 mnkr	USAID, NL	Projektstöd	33%

Utbetalningarna ligger på planerad nivå. GAP har ett utvecklat system för resultatmätning. Nedan anges några av de viktigaste resultaten.

Resultat¹ på output/outcome-nivå:

- Samtliga kvarvarande 18 *Citizen Service/Urban Permitting Centers* (CSC/UPC) har öppnats. Därmed har GAP-projektet nått ett av sina viktigaste mål: CSC/UPC i samtliga 72 deltagande kommuner.
- 25 kommunala investeringsprojekt, utvalda av kommunala myndigheter, medborgare och enskilda organisationer, har påbörjats. Därtill har 15 kommuners investeringsprojektförslag godkänts. Allt enligt plan.
- Nivån på medborgarnas tillfredsställelse med den kommunala servicen har ökat med 11 procentenheter under rapporteringsperioden.
- Genom projektet har Bosnien-Hercegovinas två kommunförbund fått stöd i arbetet med att förbereda och presentera strategiska dokument, utkast till lagar, interna regelböcker med mera.

Projektbedömning, inklusive risker och avvikelser

En mid-term evaluation² som gjordes under våren 2010 visade att GAP varit ett framgångsrikt projekt och att imponerande resultat uppnåtts. En slutsats är emellertid att ännu bättre resultat skulle kunna uppnås på *impact*-nivå. Som en följd av utvärderingens slutsatser fick GAPs projektledning i uppdrag att se över arbetsplanen och rekommendera förändringar av aktiviteterna för att öka projektets genomslag. Vissa problem har också uppstått. Entitetsregeringarna har, med hänvisning till finanskrisen, skjutit upp vissa aktiviteter inom lokalt självstyre. Vissa kommuner har inte kunnat medfinansiera investeringsprojekt på grund av svagt inflöde av budgetmedel. Dessa två risker för projektets genomförande saknar Sida möjlighet att påverka.

Insats 2: Kvinna till Kvinna

Mål: *En synlig, hållbar kvinnorörelse och ett fungerande kvinnligt nätverk, kapabelt att följa implementeringen av existerande lagar och regelverk³.*

Avtalat belopp	Avtalsperiod	Utbetalat hittills	Samarbetspartner	Modalitet	SE andel av totalt stöd
30,3 mnkr	0712- 1206	24,3 mnkr	KtK	Projektstöd	100%

¹ GAP2 Tenth Quarterly Report, August 2010

² GAP Mid-term Evaluation, June 2010

³ Det övergripande målet är uppdelat i sex resultatområden: a) nätverk och organisering, b) könsbaserat våld, c) kvinnors rättigheter, d) psykisk och fysisk hälsa, e) deltagande och f) fredsfrämjande.

Resultat⁴ på output/outcome-nivå:

- Under rapporteringsperioden har cirka 2 000 kvinnor fått juridisk och social rådgivning samt psykosocialt stöd och behandling av Kvinna till Kvinna till Kvinna 12 partnerorganisationer. Detta motsvarar ungefär samma antal som året innan, även om några organisationer har sett en ökande tillströmning av klienter med behov av juridiskt stöd.⁵
- Utbildning av polis och sociala myndigheter har medfört ett förbättrat samarbete och bättre lokalt stöd till kvinnor som utsatts för våld i hemmet.
- Samarbetspartners rapporterar att antalet fall av våld i hemmet som förs till domstol har ökat (statistiska bevis för detta är dock inte tillgängliga).
- Efter att ha fått juridisk rådgivning har en kvinnogrupp från ett strikt muslimskt samfund lyckats förhindra att polygami, med hänvisning till sharialag, infördes i deras samhälle.
- Partnerorganisationernas SOS-telefonlinjer utgör nu ofta den första tillflyktsorten för kvinnor som utsätts för våld och övergrepp.

Projektbedömning, inklusive risker och avvikelser

En extern utvärdering⁶ drog slutsatsen att projektets största framgång är att det har skapat varaktiga kontakter och samarbete mellan kvinnoorganisationer från olika entiteter och av olika etniciteter. Det är viktigt att arbeta med rekrytering av volontärer och förnyring av organisationerna för att säkerställa hållbarheten. För majoriteten av organisationerna utgör det svenska stödet över 50% av budgeten, vilket är en allvarlig risk för hållbarheten. Ansträngningar görs för att minska detta beroende, men med begränsad effekt. Vilken effekt insatserna för att minska könskillnaderna i politisk representation har återstår att se under hösten 2010, efter de nationella valen.

Insats 3: Information and Communication Technology/Case Management Project (ICT/CMS) in BiH Judiciary.

Mål: Att väsentligt öka effektiviteten och insynen i domstolar och åklagarmyndigheter i Bosnien-Hercegovina. Det specifika målet är att öka tillgängligheten till informations- och kommunikationsteknologi i domstolar och åklagarmyndigheter samt att förbättra kunskaperna hos domare, åklagare och stödpersonal att använda denna teknik.

Avtalat belopp	Avtalsperiod	Utbetalat hittills	Samarbetspartner	Modalitet	SE andel av totalt stöd
29,2 mnkr	0712-1106	28,8 mnkr	HJPC	Projektstöd	30%

⁴ Kvinna till Kvinna, Result Report for Bosnia & Herzegovina, January 2008 – May 2010

⁵ Centre for Legal Assistance i Zenica rapporterade att 36 % fler kvinnor erhöll juridiskt stöd än planerat (Kvinna till Kvinna, Annual Report Bosnia & Herzegovina 2009).

⁶ Evaluation of Support to Civil Society in the Western Balkans, In-Develop, augusti 2010

Resultat⁷ på output/outcome-nivå:

- Det IT-baserade ärendehanteringssystemet har nu införts i 65 av 66 domstolar och i samtliga 19 åklagarmyndigheter, vilket är ett halvår snabbare än planerat.
- Den nya tekniken används såsom planerat av 3 897 användare inom rättsadministrationen (varav 1 176 domare och åklagare, 63.5% kvinnor och 36.5% män)⁸. Tester, som har gjorts efter två utbildningstillfällen av användare i IT-kunskap, visar att färdigheten har ökat med 25%.⁹
- En indirekt effekt är att ett inslag av entitetsgemensam finansiering av IT-administration inom rättssektorn har införts, vilket i sig är ett viktigt resultat med hänsyn till den fragmenterade administrativa miljön i Bosnien-Hercegovina.

Projektbedömning, inklusive risker och avvikelser

High Judicial and Prosecutorial Council (HJPC) har genomfört projektet med professionalism och omsorg. En oberoende uppföljning konstaterade i december 2009 att det nya systemet var bärkraftigt och helt hade ersatt det gamla pappersbaserade systemet¹⁰. Detta är betydelsefullt i Bosnien-Hercegovina, där få givare ger de nationella institutionerna fullt ansvar för projektplanering och implementering. Denna erfarenhet har också underlättat arbetet med att inrätta *Justice Sector Strategy Fund*, som nu är i slutfasen. Projektet har bidragit till sektormålen och uppfyllande av det europeiska partnerskapet genom att ha introducerat ett system som möjliggör transparens och förbättrade förutsättningar för effektivitet inom rättsadministrationen. Projektet avslutas inom kort. Riskerna för dess genomförande har varit små.

3.1.2 Bedömning av strategimålen inom god samhällsstyrning.

Sektormål: *Det svenska stödet ska bidra till att bygga upp en uthållig bosnisk stat, på framförallt central och lokal nivå, som skall underlätta integrering i europeiska strukturer.* Strategin saknar resultatmatris, men det finns ett antal delmål inom denna sektor som kan sammanfattas på följande sätt:

- i) *Förbättrad offentlig förvaltning på central och lokal nivå.*
- ii) *Stöd till rättsväsendet och rättsstatens principer.*
- iii) *Skyddande av mänskliga rättigheter och utveckling av civila samhället.*

Framsteg mot sektormålen

- i) Efter flera år av besvärliga förberedelser är *Public Administration Reform Coordinator's Office (PARCO)*¹¹ på väg att bli en relativt väl fungerande institution med kompetent ledarskap, även om reformen i sig fortfarande har långt kvar till verkliga framsteg och allmänhetens förtroende för statens institutioner fortfarande är lågt.

⁷ ICT/CMS Project, 2010 Progress Report

⁸ HJPC Annual Report 2009

⁹ HJPC 2010 Progress Report

¹⁰ Monitoring Report II, SIPU International, December 2009

¹¹ PARCO Semi-annual Report on progress, January-June 2010

Projekten på kommunal nivå (se avsnittet om GAP ovan) har förbättrat förvaltningen och ökat medborgarnas förtroende för kommunerna.

ii) ICT/CMS projektet har bidragit till sektormålen och uppfyllande av det europeiska partnerskapet genom att ha introducerat ett system som möjliggör transparens och förbättrade förutsättningar för effektivitet inom rättsadministrationen.¹²

iii) Det civila samhället är fortsatt uppdelat i två sfärer som agerar utifrån skilda värdegrunder. Den ena sfären är den etno-natonalistiska och består bland annat av dominerande partinära medier, veteranförbund och religiösa samfund. Denna del av civilsamhället är fortsatt dominerande i det politiska landskapet.

På andra sidan finner vi den rörelse av internationellt finansierade NGOer som driver förändringsarbete och stöd till utsatta grupper utifrån ett universellt rättighets- och demokratiperspektiv. Det svenska stödet till denna rörelse har varit omfattande och delvis framgångsrikt i ansvarsutkrävande och påverkan för att stärka skyddet för mänskliga rättigheter. Strukturellt är däremot denna rörelse fortsatt relativt svag i sin förankring i samhället. Detta är ett faktum, som Sida har begränsat inflytande över. Strategin är att fortsatt stärka förutsättningarna för ägarskap, samarbete och nätverk kring centrala reformprocesser. Resultaten på övergripande nivå kan beskrivas som att mildra konsekvenserna av de rådande politiska strukturerna.

Integreringen i europeiska strukturer har gått långsammare än vad som förväntades. Byråkratisk tröghet och politiska blockeringar gör att vägen till kandidatstatus kommer att ta lång tid. Men det är positivt att ett samarbetsavtal kunde slutas med EU sommaren 2008 och det är positivt att BiH – om än försenade – nu ser ut att få viseringsfrihet för resor till EU i december 2010.

Huvudsakliga risker på sektornivå

Projektportföljen bedöms vara relevant för denna sektor. Den etno-nationalistiska dominansen i den politiska sfären är ett betydande hinder för att utveckla en hållbar stat med effektiv och öppen offentlig förvaltning. Avsaknaden av politisk konsensus och engagemang för reformering av statsförvaltningen minskar effekten av olika insatser och försvårar EU-integrationsprocessen.

Landet har fallit på *Transparency Internationals (TI)* korruptionsperceptionsindex, till plats 99 av 179 länder¹³. Korruption är förvisso ett allvarligt problem, men den allmänna uppfattningen om graden av korruption i samhället speglar också i stor utsträckning folkets frustration avseende det politiska klimatet. Svenska samarbetspartners, t.ex. TI och *Centre for Investigative Reporting*, är även fortsättningsvis viktiga för att förse allmänheten med information om korruption och organiserad brottslighet.

¹² Progress Report for Bosnia & Herzegovina 2009, European Commission, p.12

¹³ Transparency International, Corruption Perception Index (CPI), 2009

3.2 Sektor 2: Ekonomisk utveckling

Antal insatser: 15

Under rapporteringsperioden har fyra insatser avslutats och två nya avtal har slutits. Nedan presenteras och diskuteras resultaten i de tre största projekten inom denna sektor.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: FIRMA¹⁴ – stöd till små och medelstora företag

Mål:

- a) Att stödja små och medelstora företags konkurrenskraft inom turism, trä och metall.
- b) Att nå positiva resultat inom områden som produktdesign, marknadskontakter och arbetskraftens kompetens.
- c) Att etablera ett forum för att utveckla gemensamma strategier för att stärka konkurrenskraften.

Avtalat belopp	Avtalsperiod	Utbetalat hittills	Samarbetspartner	Modalitet	SE andel av totalt stöd
48,6 mnkr	0812-1503	10 mnkr	USAID	Sekt. prog. pool. finans.	33%

Resultat¹⁵ på output/outcome-nivå:

Projektet startade i september 2009 och ska hålla på i fem år. En jämförelse med nulägesstudien ska göras i början av 2011. Det är för tidigt att rapportera resultat eller risker i relation till projekt målet. Några aktiviteter från det första året kan rapporteras.

- Ett konsortium bestående av 15 lokala utvecklingskontor har skapats.
- Handlingsplaner har slutförts för samtliga nio värdekedjor, vilket ger ett strategiskt ramverk för projektet.
- Resultatet av en nulägesstudie har publicerats, en bedömning av den lätta tillverkningsindustrin har genomförts, liksom en studie av arbetskraftsutvecklingen.
- 25 bidrag har betalats ut, till ett sammanlagt värde av 5 mnkr.

Projektbedömning, inklusive risker och avvikelser

Det första årets arbetsplan har genomförts framgångsrikt. Arbetet med att få en fungerande *Project Activity Database* har dock försenats något.

Insats 2: FARMA¹⁶ - stöd till små och medelstora företag inom agribusiness

Mål: *Utveckling av små och medelstora företag inom lantbruk och livsmedelsindustri genom ökad hållbar ekonomisk tillväxt samt förbättrad effektivitet och konkurrenskraft.*

¹⁴ FIRMA kan uttolkas som "Fostering Interventions for Rapid Market Advancement".

¹⁵ FIRMA Quarterly Project Progress Report #3 – Mar-May 2010

¹⁶ FARMA kan uttolkas som "Fostering Agricultural Market Advancements"

Avtalat belopp	Avtalsperiod	Utbetalat hittills	Samarbets-partner	Modalitet	SE andel av totalt stöd
48,6 mnkr	0812-1403	10 mnkr	USAID	Sekt. prog. pool. finans.	50%

Resultat¹⁷ på output/outcome-nivå:

Projektet startade i september 2009 och ska hålla på i fem år. Ett antal resultatindikatorer har utvecklats, men det är för tidigt att rapportera resultat eller risker i relation till projektmålet. Några aktiviteter från det första året kan rapporteras.

- Företag inom agribusiness har fått utbildning om hur FARMAs utvecklingsfond fungerar.
- Utbildningsmaterial för rådgivnings- och producentorganisationer har utvecklats.
- Riktlinjer för kvalitetsnormer/krav för mjölksektorn har tagits fram.
- Broschyrer om produktkvalitet för frukt och grönsaker har utvecklats.
- Utbildning har genomförts om revision av kooperativa företag.
- 70 samförståndsavtal har tecknats med olika producentorganisationer.

Projektbedömning, inklusive risker och avvikelser

Projektet fortlöper enligt plan och uppvisar goda resultat, inklusive ett gott samarbete med andra givare, andra projekt och de viktigaste aktörerna inom produktions- och handelssektorn. Information delas, aktiviteter samordnas och dubbelarbete undviks.

Insats 3: Capital for on-lending (KfW Bank Group)

Mål: Att öka tillgängligheten på långsiktigt kapital på marknadsmässiga villkor till mikrokreditorganisationer i BiH och att hjälpa dessa att genomföra sina strategier för kommersialisering.

Avtalat belopp	Avtalsperiod	Utbetalat hittills	Samarbets-partner	Modalitet	SE andel av totalt stöd
48,2 mnkr	0512-1306	48 mnkr	KfW	Sekt. prog. pool. finans.	50%

Resultat¹⁸ på output/outcome-nivå:

- Cirka 5 mikrokreditorganisationer har beviljats lån av banker som deltar i Sida och KfW-programmen.
- Antalet aktiva kunder hos de deltagande organisationerna har ökat betydligt efter 5 år. Mer än 50% av kunderna är kvinnor.
- I genomsnitt har antalet arbetstillfällen i små och medelstora företag som finansieras av mikrokreditorganisationer ökat med 20%.
- Andelen *non-performing loans* hos individer är nu under 5%.

¹⁷ FARMA Annual Report for the period August 2009-August 2010

¹⁸ Michael Sumser: "Review of the Sub-loan Portfolio of 5 Micro Credit Organisations and Monitoring of the Effects of those Micro Credits", Sarajevo, April 2009

➤ Andelen kommersiell finansiering i förhållande till total finansiering av de deltagande organisationerna har ökat till 25% på 5 år. De deltagande bankerna bidrar i allt högre grad med egna medel i utlåningen.

Projektbedömning, inklusive risker och avvikelser

Enligt en oberoende granskning¹⁹, genomförd på uppdrag av KfW i april 2009, återfinansierades cirka 6 540 lån av kreditlinjer. Det uppskattades att minst vartannat lån lett till skapandet av ett jobb, och att därmed ca 3 300 arbetstillfällen har skapats genom projektet. Granskningen bekräftade även att projektet uppfyllt alla andra mål på *output*-nivå.

Under 2009 har dock två saker allvarligt påverkat projektet. För det första eliminerade den finansiella krisen mikrokreditorganisationernas efterfrågan på nya finansieringskällor, vilket medförde att Sida tvingades ompröva projektet. För det andra omklassificerades Sidas insats från "bidrag" till "lån". Dessa två händelser ledde till att ambassaden avslutade projektet i förtid i juni 2010. KfW kommer att förbereda återbetalningen av nästan hela beloppet (48 mnkr) under hösten 2010. Denna insats kommer dock inte att kunna stängas förrän efter 2011, när alla intäkter (i huvudsak ackumulerad ränta) har betalats tillbaka.

3.2.2 Bedömning av strategimålen inom ekonomisk utveckling

Sektormål: *Det svenska stödet skall bidra till att Bosnien och Hercegovina genom ekonomisk utveckling övergår till marknadsekonomi samt närmar sig EU.* Strategin saknar resultatmatris, men ett antal delmål anges:

- 1) *Skapande av arbetstillfällen.*
- 2) *Utveckling av den privata sektorn.*
- 3) *Åtgärder för att utveckla den finansiella sektorn.*
- 4) *Stöd till institutionella ramverk för regional/lokal ekonomisk utveckling.*
- 5) *Integration av den informella ekonomin i den bosniska ekonomin.*
- 6) *Möjlig samfinansiering av investeringar på miljöområdet.*

Framsteg mot sektormålen

Den ekonomiska utvecklingen i BiH var relativt positiv, med en tillväxt på 6% fram till den globala ekonomiska krisen. De flesta svenska insatserna inom sektorn, med undantag av stödet till mikrokreditsektorn, började efter 2007 och kan inte förväntas ha haft någon nämnvärd effekt på den ekonomiska utvecklingen 2006-2009.

Sverige har stöttat den ekonomiska utvecklingen på flera sätt. Bortsett från det nystartade Firma och Farma, som nämns ovan, bör ytterligare tre typer av projekt nämnas:

➤ Bosnien-Hercegovina har flera stora mikrokreditorganisationer som byggts upp med stöd från det internationella samfundet. Sidas stöd till

¹⁹ Michael Sumser: "Review of the Sub-loan Portfolio of 5 Micro Credit Organisations and Monitoring of the Effects of those Micro Credits", Sarajevo, April 2009

denna verksamhet utvärderades²⁰ i november-december 2009 och bedömdes ha varit relevant och effektivt. Projektet med KfW, som nämns ovan, ingår också i denna kategori.

➤ Sida har arbetat med tre av landets regionala utvecklingsorganisationer: Åren 2003-2006 med REZ, som har högkvarter i Zenica, 2007-2010 med NERDA, som är verksam i nordöstra delen av landet (kring Tuzla), och från 2010 med REDAH, som har sitt huvudkontor i Mostar och verkar i Hercegovina. Dessa organisationer bedömdes i en oberoende studie²¹, från sommaren 2009, vara effektiva och bra partners med goda kontakter med både företag och kommuner. Projekten engagerar olika berörda parter: offentlig sektor, privat sektor, universitetsvärlden, enskilda organisationer och arbetsmarknadens parter.

➤ Två projekt av institutionell karaktär förtjänar att nämnas: Sedan början av 2009 pågår ett projekt om *Food Safety*, inriktat på att minska handelshinder genom att stärka Bosnien-Hercegovinas system för godkännande och certifiering av potentiella exportprodukter, samt ett nytt IFC-projekt med fokus på att effektivisera företagsrelaterad lagstiftning i syfte att förbättra villkoren för små och medelstora företag.

Huvudsakliga risker på sektornivå

Projektportföljen bedöms vara relevant för denna sektor. Stora problem kvarstår på den institutionella sidan, främst på grund av försenade reformer. I EU:s framstegsrapport från 2009 konstateras att Bosnien-Hercegovina gjort föga framsteg i att skapa en fungerande marknadsekonomi. Effekterna av den ekonomiska krisen är betydande. Efter många års tillväxt på 5-6% upplevde landet en minskning på 3-4% under 2009. Nedgången var ännu större inom export och remitteringar. De första tecknen på en ekonomisk uppgång kunde dock skönjas sommaren 2010, främst i form av ökad efterfrågan och en större valutareserv.

4 BISTÅNDEEFFEKTIVITET

I samarbetsstrategin 2006-2010 definieras biståndseffektivitetsmålen som bosniskt ägarskap och givarsamordning.

Framsteg inom biståndseffektivitet

Parisdeklarationen undertecknades av Bosnien i början av 2010. En nulägesstudie utfördes, med stöd av DFID, för att utreda i vilken utsträckning givarna och de offentliga institutionerna följer deklarationen. En handlingsplan har tagits fram för att förbättra detta till 2012.

DFID har gett betydande stöd till finansministeriet för att förbättra givarsamordningskapaciteten. Med tanke på att DFID kommer att avsluta utvecklingsarbetet med Bosnien-Hercegovina i februari 2011 har

²⁰ Monica Lindh de Montoya and Aida Selimic: Review of Impact of Sida's Microfinance Support in Bosnia and Herzegovina, December 2009

²¹ Lynne B. Williams: Final Report Review of The Northeast Regional Economic Development Association (NERDA) and Competitive Regional Economic Development (CREDO) Project, August 2009

ambassaden nyligen beslutat pröva möjligheten att finansiera ett uppföljningsprojekt för att stödja finansministeriet i sitt arbete med biståndseffektivitet och givarsamordning.

EU-delegationen i Bosnien-Hercegovina har beslutat att försöka använda en sektorstrategi för att hantera utvecklingsresurser i några sektorer. Detta har påbörjats i PAR och i rättssektorreformen, där Sverige är ledande givare. Eftersom många bilaterala givare fasar ut sitt bistånd bör fokus ligga på EU:s strategi för biståndseffektivitet.

Under 2009-2010 hade Sverige samfinansieringsarrangemang med fem andra länder (AT, DE, NL, UK, US). Rapporteringsrutinerna var därför harmoniserade och likriktade. Poolning av resurser har genomförts i PAR och *Gender Fund* och kommer möjligen att genomföras inom rättssektorn.

Utmaningar och möjligheter

Avsaknaden av en nationell utvecklingsstrategi i Bosnien-Hercegovina har sedan 2008 utgjort ett hinder för en samordnad fördelning av biståndet. Den nationella utvecklingsplanen skulle ha antagits av parlamentet sommaren 2010, men detta har fortfarande inte skett. Givarsamordningen har förbättrats under 2009, sedan finansministeriet fick ansvar för samordningen. Den nya databasen med information om alla väsentliga projekt har ökat öppenheten och underlättat koordineringen av biståndet.

Det bör noteras att det har skett en gradvis utveckling av den Sida-finansierade portföljen från projektstöd till sektorbaserade strategier som utnyttjar landets egna system. Betydelsen av lokalt ägarskap har tagits upp i dialogen med nationella partners. Den största utmaningen är dock även fortsättningsvis den konstitutionella och administrativa komplexitet som Daytonavtalet gett upphov till.

5 DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA OCH DE TVÅ PERSPEKTIVEN

5.1 De tematiska prioriteringarna

Demokrati och offentlig förvaltning

Demokrati och offentlig förvaltning är en viktig prioritering för såväl den nuvarande som den framtida strategin. Se avsnitt 3.1 för mer information.

Mänskliga rättigheter och politiskt deltagande

Det nuvarande stödet betonar tillgång till rättvisa, medie- och yttrandefrihet samt antidiskrimineringsarbete. Särskilda satsningar har skett för att stärka kvinnligt politiskt deltagande och dialog mellan det civila samhället och politiska partier inför valet i oktober 2010. Stöd till att reformera åtgärderna mot ungdomsbrottslighet inleddes 2009 av UNICEF, med ett rättighetsbaserat angreppssätt. Svagheter inom området lyftes fram i EUs uppföljningsrapport.²² Ansträngningar bör göras för att knyta stödet närmare till nyckelreformer, liksom stärkt opinionsbildning och ansvarsutkrävande.

²² Progress Report for Bosnia & Herzegovina Progress 2009, European Commission, Sid 13

Jämställdhet

Under de senaste åren har jämställdhetsfrågorna fått ett starkare genomslag i lagar, hos myndigheter och i strategier. En fond för genomförande av Bosniens *Gender Action Plan (FIGAP)* har skapats av Ministeriet för mänskliga rättigheter och flyktingar. Målet är att förbättra jämställdheten genom att stärka de institutionella mekanismerna (förbättrad lagstiftning, budgetarbete och samordning). Sverige, Österrike och Schweiz har bidragit till FIGAP. Bosnien-Hercegovina bidrar med egna medel under en femårsperiod. Under 2010 har dock vissa förseningar i genomförandet av FIGAP kunnat noteras.

Miljö och klimatförändringar

Ett program för kommunal hantering av fast avfall lanserades i januari 2010, och därmed är det för tidigt att uttala sig om resultat eller risker i relation till programmålet. Budgeten är 100 mnkr. Programmet förväntas leda till en kraftig förbättring av avfallshanteringen, bättre betalningssystem, minskning av avfallsmängden, färre vilda soptippar, samt ett bättre utnyttjande av de regionala soptippar som byggts med hjälp av Världsbankskrediter. Projektet kommer också att hjälpa Bosnien att uppfylla kraven för att bli ett kandidatland till EU. Programmet kommer att pågå 4,5 år och omfatta cirka 30 kommuner.

Kommunal miljöinfrastruktur kommer att vara en prioriterad sektor i den nya strategin. En bedömning av möjligheterna att samfinansiera sådana projekt med utvecklingsbankerna har startat.

5.2 De två perspektiven

Rättighetsperspektivet

The International Commission on Missing Persons (ICMP) är en oberoende, mellanstatlig organisation med mandat att ta upp frågan om saknade personer direkt med regeringar och enskilda organisationer som representerar saknade personers familjer.

- Två tredjedelar av de uppskattningsvis 30 000 personer som saknas sedan konflikten 1992-1995 har identifierats genom ICMP:s arbete.
- ICMP har fastställt identiteten på 6 481 saknade personer i Srebrenica. Av dessa har 775 offer, som identifierats med hjälp av DNA-analys, begravts den 11 juli 2010 i Srebrenica.

ICMP:s arbete bedöms som mycket relevant för att skydda försvunna personers familjers rättigheter, för skadestandsprocesser och för rättskipning i konfliktländer. ICMP arbetar i ett antal länder. Dess organisatoriska status måste klargöras för att säkerställa hållbarheten.

De fattigas perspektiv på utveckling

De fattigas perspektiv är närvarande i många projekt, bland annat i PERA-projektet som främjar delaktighet i den lokala utvecklingen i byar med hög fattigdom. Inkluderande lokalt beslutsfattande och utvecklingsarbete har införts i 100 byar. En utvärdering kommer att genomföras i oktober 2010. Romska frågor är av betydelse också i Bosnien-Hercegovina. Landet

anslöt sig till Romadekaden under 2008 och har fått svenskt stöd för dess genomförande, inklusive inkluderande beslutsfattande, samt stöd till bostäder för 120 familjer 2009-2010.

6 DET KONTEXTUELLA RAMVERKET

- Förutsättningarna för att uppnå strategimålen har inte varit de bästa, men trots lågkonjunktur och politiskt dödläge har de Sverigefinansierade programmen och projekten fortsatt enligt plan. De viktigaste åtgärderna för att upprätthålla goda resultat i Bosnien och Hercegovina, där de statliga strukturerna är svaga, är samarbetet med EU och andra givare samt rätt val av partner. Den kommunala nivån är mindre komplex och lättare att arbeta med, men det finns även några statliga strukturer som är fokuserade och effektiva.
- Det har skett en positiv utveckling i grannländerna Kroatien och Serbien, med steg mot försoning och regional stabilitet, vilket kan förväntas ha en positiv effekt även för Bosnien-Hercegovina.
- Under 2009-2010 genomfördes ett antal reformer för att uppfylla villkoren för viseringsfrihet i Schengenområdet, inklusive vissa reformer på statlig nivå som tidigare blockerats av Republika Srpska, vilket är en indikation på vad som skulle kunna göras också på andra områden om det fanns en starkare reformvilja.
- Trots den ganska dystra politiska bilden visar många av de projekt som finansieras av Sverige påtagliga resultat. En bosnisk paradox är att framgång är mycket lättare att uppnå "under den politiska radarn", eftersom politik i Bosnien-Hercegovina så ofta betyder att blockera utvecklingen.

7 SLUTSATSER

Strategiperioden (2006-2010) börjar nu närma sig sitt slut. En ny strategi för perioden 2011-2014 har antagits av den svenska regeringen.

Bedömningar av resultaten har gjorts som ett led i förberedelserna för denna. En PM som analyserar vad som uppnåtts i relation till målen ("Bedömningsunderlag") skickades i slutet av mars till den svenska regeringen. I juli publicerade ambassaden en resultatanalys på engelska.

De viktigaste slutsatserna i dessa dokument är följande:

- Insatser på lokal nivå tenderar att ge bättre och mer uthålliga resultat än de på nationell nivå, eftersom de senare är mer utsatta för politisk påverkan och p.g.a. de strukturella svagheter som återfinns på statlig nivå i Bosnien-Hercegovina. Det är emellertid både nödvändigt och möjligt att stödja viktiga reformprocesser på statlig nivå – om fungerade ansatser och samarbetsparter kan identifieras. I samtliga fall är det viktigt att göra en noggrann intressentanalys och att bedöma genomförandekapaciteten hos potentiella samarbetspartners.
- Sidas främsta prioritet bör även fortsättningsvis vara att ge stöd genom stora och långsiktiga program, men detta bör kombineras med möjligheten att göra undantag, och stödja mindre men strategiska insatser. Det är viktigt att kunna agera snabbt när det uppstår möjligheter att stödja processer som kan medverka till att bryta politiska blockeringar.