

SADEV

SWEDISH
AGENCY FOR
DEVELOPMENT
EVALUATION

Sveriges samarbetsstrategi med Serbien 2009 - 2012

Styrning och Resultat



SADEV Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
Box 1902, 651 19 Karlstad

SADEV REPORT 2011:2
Sveriges samarbetsstrategi med Serbien 2009 - 2012
Styrning och Resultat

Copyright: SADEV
SADEV Rapporten är tillgänglig på www.sadev.se
Tryckt i Karlstad 2012

ISSN 1653-9249
ISBN 978-91-85679-30-0

Förord

Regeringen
Utrikesdepartementet
103 39 Stockholm

Resultat och styrning av den svenska samarbetsstrategin med Serbien 2009-2012

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) har i regeringsbeslut den 22 oktober 2009 (UF2009/71317/USTYR) fått i uppdrag att under perioden 2010 - 2012 genomföra en serie utvärderingar av samarbetsstrategier i det svenska utvecklingssamarbetet. Utvärderingarna ska utvärdera resultaten av de verksamheter som får svenskt stöd inom ramen för samarbetsstrategier. Två utvärderingar ska dessutom granska samarbetsstrategin som styrinstrument. För att följa principer om biståndseffektivitet anger regeringen att SADEV i första hand ska basera utvärderingarna på befintligt material.

Enligt uppdraget ska SADEV redovisa en till tre utvärderingar per år under 2010-2012. Med bifogade rapport redovisas utvärderingen av styrning och resultat av Sveriges samarbetsstrategi med Serbien 2009-2012.

I detta ärende har generaldirektör Gunilla Törnqvist beslutat. Projektledare Eva-Marie Kjellström har varit föredragande. I handläggningen har också utvärderarna Carina Brandow och Robert Keller deltagit.

I utvärderingen har även följande referenspersoner anlitats; Luc Lefebvre (metodfrågor); Jan Bjerninger (styrfrågor); Dragoljub Todić (naturreсурser och miljö); samt Slavisa Orlović (demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter).

Februari, 2012

Gunilla Törnqvist

Sammanfattning

SADEV har genom regeringsbeslut (UF2009/71317/USTYR) fått i uppdrag att genomföra en serie utvärderingar av de svenska samarbetsstrategierna för internationellt utvecklingssamarbete avseende resultat och samarbetsstrategin som styrinstrument. SADEV ska i första hand basera utvärderingen på befintligt material.

Utvärderingen omfattar stödet till Serbien för perioden 2009-2012. Syftet är *lärande* och där det är lämpligt *ansvarsutkrävande*. Strategin anger två samsamarbetsområden: *sektorn för demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter* och *sektorn för naturresurser och miljö*. Sammanlagt har åtta insatser i vardera sektorn bedömts. Ett urval av insatser har gjorts främst inom sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter. Insatsportföljen innehåller ett stort antal projekt och urvalet är baserat på volym och tillgång till dokumenterat material. En dokumentgenomgång har gjorts som kompletterats med semistrukturerade intervjuer med intressenter i Sverige och Serbien.

Resultatdelen utgår ifrån DAC:s utvärderingskriterier där *relevansen* bedömts i förhållande till de mål som satts upp i samarbetsstrategin, vilka i sin tur bedömts i förhållande till Serbiens mål och strategier. Vidare har *effektiviteten* undersökts utifrån tre aspekter – koordinering, dialog och biståndsformer. Resultat (*effekter*) och *måluppfyllelse* av insatsportföljen har bedömts, samt hur *hållbarhet* och fattigdoms- och rättighetsperspektiven, inklusive de tematiska prioriteringarna, beaktats i de olika insatserna. Bedömningen av samarbetsstrategin som **styrinstrument** har gjorts utifrån hur väl Parisdeklarationens principer följts – *ägaransvar, givaranpassning, harmonisering, resultatutveckling* och *ömsesidigt ansvar*, och hur detta påverkar samarbetsstrategins potential att främja relevans, effektivitet, effekter, måluppfyllelse och hållbarhet.

Målet med svenskt utvecklingssamarbete med Serbien är *”stärkt demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i EU”*. Processmål för ökad biståndseffektivitet är att *”begränsa och koncentrera insatser till sammanhållna program samt att öka det serbiska ägarskapet genom att så långt som möjligt använda Serbiens egna strukturer för att planera, genomföra och följa upp utvecklingsinsatser*. Dialogfrågor är *”jämskillhet och kvinnors deltagande i den demokratiska samhällsutvecklingen, hållbar utveckling samt fördjupad EU-integration”*.

Utvärderingen har bedömt att insatsportföljen har *hög relevans* för målen i samarbetsstrategin, samt att strategin är i linje med serbiska mål och prioriteringar. I portföljen finns insatser som varit direkt inriktade på att stärka den statliga sektorns förmåga att uppfylla olika kriterier som krävs för ett EU-medlemskap. Det finns också insatser som i linje med Köpenhamnskriterierna och EU:s krav syftar till att stödja och stärka det civila samhällets organisationer.

Av de två perspektiven i Politik för Global Utveckling (PGU) har *rättighetsperspektivet* fått ett tydligare genomslag i insatsportföljen än *fattiga människors perspektiv på utveckling*.

Bland de tematiska prioriteringarna dominerar *demokrati och mänskliga rättigheter*. Samarbetsparterna i Serbien stöds för att skapa förutsättningar för utvecklandet av ett demokratiskt samhälle, genom insatser som rör god samhällstyrning, kompletterat med insatser som stödjer civila samhällets organisationers möjlighet att få större insyn och påverka beslutsfattande. Däremot har *jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen* beaktats i mycket varierad grad. Sektorn för naturresurser och miljö har beaktat prioriteringen minst och utrymme finns för förbättringar vad gäller de insatser som har förutsättningar att integrera jämställdhetsfrågorna. *Miljö och klimat* har å andra sidan beaktats i hög utsträckning inom sektorn för naturresurser och miljö, men endast i ett fåtal insatser i sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter. För flertalet insatser är dock inte miljöfrågan aktuell då syftet har varit att bygga upp en effektiv organisation.

Måloppfyllelsen av avslutade projekt varierar. Inom sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter har målen i mindre grad uppfyllts på insatsnivå. Projektmålen inom sektorn för naturresurser och miljö har däremot bedömts vara i hög grad uppfyllda. Prognosen för att pågående projekt ska ha uppnått målen när projekten avslutas bedöms som god inom båda sektorerna. Sektorsmålen är formulerade utifrån ett långsiktigt perspektiv, så trots att resultat generats på en *outcome*-nivå inom projekten, kan man inte förvänta sig att målen på sektorsnivå ska uppfyllas inom en snar framtid.

Resultat (*effekter*) inom båda sektorerna som producerats är främst kopplat till ”god samhällsstyrning”, såsom effektivisering av statliga instanser i linje med EU:s normer, ökad transparens och möjlighet för utomstående att få insyn och delta i beslutsprocesserna. Resultaten får därmed anses ha bidragit till den pågående demokratiseringsprocessen och närmandet till EU och därmed bidragit till de mål som satts upp på sektors- och strateginivån, samt till serbiska prioriteringar. Däremot är det för tidigt att se några nämnvärda resultat inom sektorn för naturresurser och miljö som bidragit till en renare fysisk miljö, då tyngdpunkten för insatserna har legat på en mer effektiv administration för hantering av miljöfrågor.

Utvärderingen bedömer att *hållbarheten* av de insatser som granskats i stor utsträckning har beaktats. Det finns ett flertal insatser som främjat starkt ägandeskap och där kunskaper och metoder institutionaliserats, vilket är viktiga förutsättningar för att resultat ska fortsätta produceras efter det att projekt avslutats. Projekten har haft olika ansatser för att beakta hållbarheten i fråga om finansiella och organisatoriska aspekter. De framgångar som nåtts genom insatserna riskerar dock omkullkastas av den rådande politiska instabiliteten. Civila samhällets organisationer är särskilt utsatta vad gäller hållbarhet då de är beroende av externa medel för sin verksamhet. De medel som givare bistår med är av stor vikt då de möjliggör ett oberoende och underlättar för organisationerna att fullfölja rollen som påtryckare och granskare av beslutsfattare.

Avseende samarbetsstrategin som **styrinstrument** bedömer utvärderingen att Parisdeklarationens principer *ägandeskap, givaranpassning* och *ömsesidigt ansvar* har följts både under beredningen av strategin samt under dess genomförande. Principerna efterlevdes väl under utarbetandet av samarbetsstrategin för Serbien då riktlinjer 2005 användes. Principerna har även efterlevts väl under genomförandet av strategin. Dock

har den begränsade närvaron av mer erfarna representanter från UD under landmötena i Serbien ifrågasatts.

Harmoniseringen har varit begränsad eftersom allt fler givare drar sig ur samarbetet med Serbien och för att det saknas gensvar från övriga givare att stödja en programbaserad ansats, vilket enligt strategin skall eftersträvas. Projektstöd är idag den enda biståndsformen i insatsportföljen. Utvärderingen anser att programbaserade ansatser förutsätter transparens och offentlig finansiell styrning av god kvalitet för att förebygga korruption och ineffektivt nyttjande av offentliga medel inklusive biståndsmedel. Koordineringen fungerar väl på projektnivå. Bland sektorsgrupperna har koordineringen däremot fungerat olika bra. Koordineringen med EU och IPA-stödet bedöms fungera väl och det svenska stödet har ansetts komplettera IPA-stödet. Insatsportföljen anses i övrigt vara balanserad i valet av samarbetspartners då stöd ges till både statliga institutioner och det civila samhällets organisationer. Den inslagna vägen att stödja de centrala instansernas kapacitetsutveckling är strategiskt viktigt. Stödet till Public Administration Reform är ett nyckelstöd då det involverar ett flertal ministerier över flera sektorer.

Utvärderingen har funnit att mycket arbete läggs ner på resultatrapportering. Enligt Sida varierar kvaliteten på rapporteringen från samarbetspartners stort. Sida har därför lagt ner mycket arbete på att stödja samarbetspartners i projektutformning och rapportering. Sett ur ett styrperspektiv anses rapporteringen vara ändamålsenlig. Utvärderingen anser dock att programlogiken vad gäller mål, indikatorer och förväntade resultat har varit svår att följa för flera projekt. Enligt samarbetsstrategin ska det svenska stödet utgå ifrån EU:s framstegsrapporter. Det finns emellertid inga indikatorer identifierade i dessa dokument. Det är dessutom svårt att hitta en samstämmighet mellan de serbiska nationella indikatorerna och vad givare vill mäta. Resultatmatrisen består således av en blandning av indikatorer från olika källor, samt Sidas egna indikatorer för att följa upp stödet. Det finns dock uppenbara problem att länka de globala (nationella) indikatorerna med insatserna. Utvärderingen ifrågasätter hur användbar resultatmatrisen är utifrån den struktur den har och att många av fälten inte fyllts i.

Utvärderingen konstaterar att de vanligast förekommande *dialogfrågorna* som Sverige lyfter är jämställdhet, EU-integration, hållbar utveckling och projektledningsfrågor, i linje med de frågor som identifierats i Sidas olika dokument. Samarbetspartners anser att Sida är bra på att lyssna och flexibel att hitta lösningar på problem som uppstår, samt kan komplettera med extra resurser om så behövs. Däremot anser en del partners att Sida varit otydlig i sin kommunikation med motstridiga uppgifter från ambassaden och Sida Stockholm. Det har varit svårt att veta vem man ska vända sig till efter Sidas omorganisationer, men också beroende på att ansvaret endast delvis är delegerat till ambassaden.

Samarbetsstrategin upplevs som ett bra styrinstrument. Flexibiliteten uppfattas som bra med tillräckligt mycket manövreringsutrymmen utan att strategin blir för lite styrande. De två PGU-perspektiven, de tematiska prioriteringarna samt riskanalys följs upp som en del av den kontinuerliga uppföljningen under genomförandet av strategin.

Under de två *geografiska samråd* som hålls årligen ska genomförandet och resultaten av samarbetet följas upp. Utvärderingen konstaterar emellertid att diskussionerna på de två samrådsmötena 2011, under vilka utvärderingsteamet närvarade, inte fokuserade på de resultat som redovisats och att lite tid avsattes för att diskutera de individuella samarbetsstrategierna. Det svenska biståndets osynlighet upplevdes som ett problem, som sedan ställdes mot biståndseffektivitet och en programbaserad ansats som inte bidrar till synlighet. Utvärderingen är dock av den uppfattningen att synligheten kan förbättras genom mer aktiv marknadsföring av det svenska stödet. Obalansen mellan stödet till de två sektorerna togs också upp och UD efterlyste en större balans dem emellan. Diskussionen verkar dock inte vara förankrad i ett serbiskt ägandeskap enligt vad utvärderingen erfar. Dessutom verkar inte diskussionen vara baserad på någon djupare analys av huruvida en mer jämlik fördelning av medel skulle vara mer effektiv för att uppnå målen. Absorptionsförmågan för exempelvis miljöinfrastrukturprojekt har varit låg, vilket resulterat i att de IPA-fonder som finns för denna typ av projekt inte kunnat utnyttjas. De kapacitetshöjande insatser som Sverige haft inom miljösektorn har varit relevanta och bör ses i ljuset av att de kompletterar det mer kostsamma investeringsstödet som andra givare bistår med.

Slutsatsen av utvärderingen är att det svenska stödet är relevant och har producerat resultat som bidrar till Serbiens närmande till EU, men att processen tar tid för att uppnå de mål som satts upp på sektors- och strateginivå. Eftersom vissa av resultaten av olika skäl är svåra att observera när strategin endast har varit verksam i ca 3 år har utvärderingen kompletterat de faktiskt observerade resultaten med ett resonemang kring samarbetsstrategins förutsättningar att bidra till ett effektivt bistånd och därmed generera resultat. Det är utvärderingens syn att samarbetsstrategin som styrinstrument fungerar bra utifrån Parisdeklarationens principer och att den därmed har potential att främja relevans, effektivitet, effekter, målluppfyllelse och hållbarhet.

Utvärderingen har följande rekommendationer att ge:

- Alla relevanta sektioner på ambassaden (t.ex. politisk och utveckling) bör bidra till arbetet kring utvecklingsfrågor. Till exempel bör den politiska sektionen vara delaktig i framtagandet av en ny landsstrategi.
- Roller och ansvarsfördelning mellan ambassaden och Sida Stockholm för varje insats måste förtydligas för samarbetspartnern, för att kommunikation och rapportering ska löpa effektivt.
- Sida bör betona att projektförslagen ska göra en övervägning och beskriva hur projektet ska beakta regeringens tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet.
- Den serbiska praxisen med politiskt utnämnda tjänstemän och dess betydelse för hållbarhet av pågående insatser bör vara ett område för dialog.
- Offentlig ekonomisk förvaltning skulle kunna vara ett område för stöd, även om det inte finns någon plan för att genomföra en programansats (PBA).
- Ambassaden bör få tillgång till kompetens och kapacitet att diskutera och göra bedömningar om offentlig finansiell styrning (PFM).

- Ambassaden (biståndsråd för utvecklingssamarbete) bör vara närvarande vid geografiska samråd.
- Fortsätt stödja utvecklingen av samarbetsparternas förmåga att resultatstyra sin verksamhet i syfte att kunna följa upp sina resultat bättre.
- Fortsätt det strategiska valet att stödja kapacitetsuppbyggnaden av centrala instanser, och speciellt Public Administration Reform som är ett nyckelprojekt som kan påverka reformeringen av ett flertal sektorer.
- Öka incitamenten för att stärka det civila samhällets organisationer och engagera dem i de insatser som stöds av Sverige. Det externa stödet ger organisationerna möjlighet att fullgöra sina olika roller och agera självständigt.
- Hitta former för hur den serbiska allmänhetens medvetenhet om det svenska stödet kan utvecklas.
- Att följa upp avslutade insatser efter en tid för att bedöma hållbarheten för att dra lärdomar inför nya insatser.

Förkortningar

CRD	Civil Right Defenders
DAC	Development Assistance Committee
DACU	Development and Aid Coordination Unit
Dfid	Department for International Development (Storbritannien)
DREPR	Danube River Enterprise Pollution Reduction Project
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EISP	Environmental Infrastructure Support Programme
EU	Europeiska unionen
GED	Gender Equality Directorate
HBT	Homosexuell/Bisexuell/Trans(person)
IMG	International Management Group
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance
KemI	Svenska kemikalieinspektionen
KtK	Kvinna till Kvinna
LEAP	Local Environmental Action Planning
MPALSG	Ministry of Public Administration and Local Self-Government
MSEK	Miljoner svenska kronor
NIM	National Implementation Modality
NPI	National Programme for Integration
NSDS	National Strategy for Sustainable Development
OPC	Olof Palmes Internationella Center
OSSE	Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa
PAR	Public Administration Reform
PBA	Programbaserad ansats
PFM	Public Financial Management
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RBM	Result Based Management

REC	Regional Environmental Center
SAA	Stabiliserings- och associeringsavtalet
SamS	Samarbetsstrategi
SADEV	Swedish Agency for Development Evaluation
SCB	Statistiska Centralbyrån
SCTM	Standing Committee on Towns and Municipalities
SEIO	Serbian European Integration Office
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SIPU	Swedish Institute for Public Administration
SORS	Statistical Office of the Republic of Serbia
UNDP	United Nations Development Programme

Innehåll

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Utvärderingssyfte.....	1
1.3	Utvärderingskriterier och frågor.....	2
1.4	Metod	4
1.4.1	Resultat.....	4
1.4.2	Styrning av det svenska utvecklingssamarbetet.....	5
1.4.3	Urval	7
1.5	Disposition	7
2	Samarbetet med Serbien	8
2.1	Bakgrund.....	8
2.2	Samarbetet 2009–2012.....	8
2.2.1	Andra givare i Serbien.....	8
2.2.2	Strategi för utvecklingssamarbete med Serbien, januari 2009– december 2012	9
2.3	Demokratisk styrning och mänskliga rättigheter	12
2.3.1	Insatsportföljen	14
2.4	Naturresurser och miljön	16
2.4.1	Insatsportföljen	17
3	Resultat	19
3.1	Bedömning av samarbetsstrategin	19
3.1.1	Relevans	19
3.1.2	Effektivitet.....	21
3.1.3	Fattigheds- och rättighetsperspektiven samt de tematiska prioriteringarna.....	24
3.1.4	Resultat och måluppfyllelse.....	26
3.1.5	Hållbarhet	29
3.2	Bedömning på sektorsnivå – sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter.....	32
3.2.1	Relevans	32
3.2.2	Effektivitet.....	33
3.2.3	Fattigheds- och rättighetsperspektiven samt de tematiska prioriteringarna.....	37
3.2.4	Resultat och måluppfyllelse.....	38
3.2.5	Hållbarhet	48
3.3	Bedömning på sektorsnivå - sektorn för naturresurser och miljö.....	50
3.3.1	Relevans	50
3.3.2	Effektivitet.....	52
3.3.3	Beaktandet av fattigheds- och rättighetsperspektiven samt de tematiska prioriteringarna.....	55

3.3.4	Resultat och måluppfyllelse.....	57
3.3.5	Hållbarhet	66
4	Styrning av svenskt utvecklingssamarbete.....	72
4.1	Introduktion	72
4.2	Riktlinjerna för samarbetsstrategier	72
4.3	Framtagandet av gällande samarbetsstrategi med Serbien.....	72
4.3.1	Bedömning – framtagandet av strategin.....	74
4.4	Implementeringen av den serbiska samarbetsstrategin.....	75
4.4.1	Den löpande uppföljningen	77
4.4.2	Geografiska samråden.....	79
4.4.3	Bedömning – genomförandet av strategin.....	80
5	Slutsatser och rekommendationer	85
	Referenser.....	90
	Bilaga 1: Intervjuguide	99
	Bilaga 2: Tabell – Bedömningskriterier.....	100
	Bilaga 3: Projektbeskrivning.....	102

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) har i ett regeringsbeslut (UF2009/71317/USTYR) fått uppdraget att genomföra en rad utvärderingar av den svenska regeringens samarbetsstrategier för utvecklingssamarbete med enskilda länder (SamS). Utvärderingen ska i första hand baseras på befintligt material.

Denna utvärdering gäller Sveriges Samarbetsstrategi med Serbien, januari 2009 till december 2012, och omfattar resultat av stödet samt SamS som ett styrinstrument. Utvärderingen bedömer insatser som påbörjats under den nuvarande strategiperioden, eller från tidigare strategiperioder med fortsättning in i nuvarande strategiperiod.

1.2 Utvärderingssyfte

Det övergripande syftet med utvärderingen är *lärande* både för utarbetandet av nya strategier och för genomförandet av det bilaterala utvecklingssamarbetet, samt då det är lämpligt, *ansvarsutkrävande*,

Utvärderingen består av två delar. Den första delen av utvärderingen undersöker resultaten av utvecklingssamarbetet inom ramen för det svenska stödet. Den andra delen utvärderar samarbetsstrategin som ett styrinstrument för utvecklingssamarbetet. Denna del undersöker processen att utveckla en strategi i enlighet med riktlinjerna som antogs 2005 och omarbetades 2008¹, samt genomförandet av strategin enligt nuvarande riktlinjer som antogs 2010.² Kopplingen mellan de två delarna analyseras slutligen genom hur utvecklingssamarbetet har lett till resultat och hur resultaten i sin tur används för att styra stödet.

Utvärderingen kan ses som ett bidrag till den process som inleds 2012 när man utvecklar en ny strategi för Serbien. Rapporten kan även ge lärdomar inför den fortsatta styrningen av utvecklingssamarbete med Serbien.

Utvärderingen kan också bidra till en fortsatt utveckling av riktlinjer för samarbetsstrategier genom att illustrera hur processen att utveckla en strategi enligt riktlinjerna har fungerat för ett av samarbetsländerna.

Utvärderingen är främst skriven för regeringen, men även för riksdagen, departementen, Sida, ambassader, partnerländer och implementerande organisationer. Utvärderingen kan också vara av intresse för hjälporganisationer i andra länder samt för den intresserade allmänheten.

¹ Riktlinjer för samarbetsstrategier UD2005/24624/GU – Regeringskansliet och Utrikesdepartementet samt Komplettering av riktlinjer för samarbetsstrategier i det svenska utvecklingssamarbetet 2008.

² Riktlinjer för samarbetsstrategier 2009 – Regeringskansliet.

1.3 Utvärderingskriterier och frågor

I tabellen nedan redovisas DAC:s utvärderingskriterier samt de övergripande utvärderingsfrågor som besvaras:

Utvärderingskriterier	Utvärderingsfrågor
Relevans	I vilken omfattning är den svenska strategin förenlig med Serbiens utvecklingsmål? I vilken omfattning är insatserna förenliga med sektor- och strategimål? Hur har fattigdoms- och rättsperspektivet, inklusive de tematiska prioriteringarna integrerats i stödet?

Utvärderingskriterier	Utvärderingsfrågor
Effektivitet	I vilken omfattning har Parisdeklarationens principer avseende effektivitet följts?

Utvärderingskriterier	Utvärderingsfråga
Effekter	Vad har hänt som en följd av programmet eller projektet? Både kortsiktiga och långsiktiga effekter. Avsiktliga och oavsiktliga.

Utvärderingskriterier	Utvärderingsfrågor
Måluppfyllelse	I vilken omfattning har målet med SamS och insatserna uppnåtts? I vilken omfattning har målet med fattigdoms/rättsperspektivet inklusive de tematiska prioriteringarna uppnåtts?

Utvärderingskriterier	Utvärderingsfrågor
Hållbarhet	I vilken omfattning har man tagit hänsyn till hållbarhet i de olika insatserna? I vilken omfattning har avslutade insatser varit hållbara?

Bedömningskriterierna är uppdelade på fyra alternativ, avseende bedömningen av relevans, effektivitet, effekter, måluppfyllelse, samt hållbarhet:

- 1 Inte alls
- 2 Endast till liten grad
- 3 I stor grad
- 4 Fullständigt

En bedömning på projektnivå är sammanställd i bilaga 2 baserat på kriterierna ovan. Bedömningen av resultat utgår från utvärderingar, projektens rapportering av resultat och i förekommande fall indikatorer, samt information från de intervjuer som gjorts.

Följande frågor är kopplade till de övergripande utvärderingsfrågorna ovan för att bedöma relevans, effektivitet, effekter, måluppfyllelse, samt hållbarhet för det svenska stödet. Frågorna är uppdelade i tre delar som följer rapportens disposition.

Resultat:

På strateginivå:

- Vilken är helhetsbilden avseende, relevans, effektivitet, resultat och måluppfyllelse, samt hållbarhet av det svenska stödet?

På sektornivå:

- Hur relevanta och förenliga är insatserna med sektor- och strategimålen i SamS och de serbiska prioriteringarna?
- Hur har frågorna avseende effektivitet (samordning, dialog, biståndsformer) hanterats?
- Hur har man tagit hänsyn till fattigdoms/rättsperspektivet, inklusive de tematiska prioriteringarna i insatserna?
- Vilka är de faktiska resultaten av de svenska insatserna (avsiktliga och oavsiktliga, kortsiktiga och långsiktiga resultat) samt potentiella utvecklingsresultat i den mån dessa kan verifieras?
- Vilka resultat har man fått avseende främjande av de tre tematiska prioriteringarna, fattiga människors/ och rättighetsperspektiv?
- I vilken omfattning har man uppnått projektmålen och gemensamt bidragit till att nå sektor- och strategimålen?
- Hur har man tagit hänsyn till hållbarhet och har slutförda projekt varit hållbara?

Utvecklingen av strategin:

- Hur har processen att utveckla strategin genomförts? (Bakgrundsmaterial, analys, konsultationsprocesser med olika intressenter osv.)
- Hur har man valt sektorer och varför?
- Hur har man hanterat Parisdeklarationen/Accraprinciperna om effektivt bistånd?

Implementering av strategin:

- Hur har strategin och insatsportföljen följts upp? (Vilka kontrollsystem har använts och är systemen tillförlitliga?)
- Hur har man tagit hänsyn till fattigdoms- och rättighetsperspektiv, riskhantering och dialogfrågor?
- Är det system som man har för avsikt att använda för att hantera resultaten lämpligt för att leda implementeringen av SamS?

1.4 Metod

Utvärderingen baseras på tillgänglig dokumentation relaterad till utarbetandet och tillämpningen av strategin. De olika policydokumenten och stödjande dokumenten (t.ex. mötesprotokoll, inklusive geografiska konsultationsmöten, e-post) för utvecklingen av samarbetsstrategin har granskats. Vidare har projektdokument, bedömningspromemorior, beslut och avtal, lägesrapporter, Sidas egna årsrapporter och utvärderingar granskats.

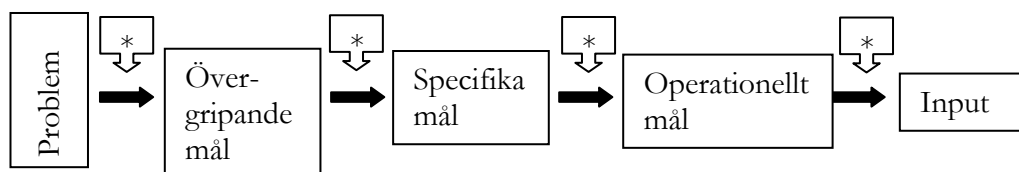
Detta har kompletterats med semistrukturerade och öppna intervjuer, såväl i Sverige som i Serbien. Då en del av respondenterna vill vara anonyma hänvisar inte utvärderingen till specifika intervjupersoner.

Utvärderingsteamet har också deltagit vid två geografiska samråd under 2011, under vilka utrikesdepartementet och Sida följer upp utvecklingssamarbetet med bland annat Serbien.

1.4.1 Resultat

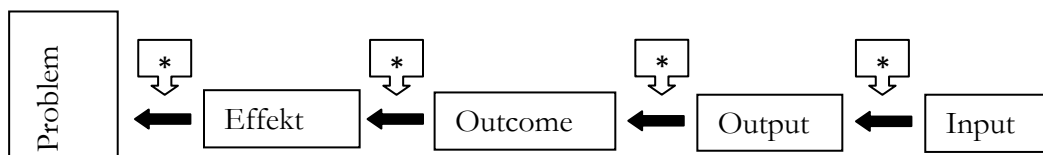
Resultaten av det svenska utvecklingssamarbetet är beroende av en rad faktorer som endast i begränsad omfattning kan styras av SamS, men som man bör ta hänsyn till i strategin. Det är inget krav i de svenska riktlinjerna för samarbetsstrategier på att härleda resultat på sektorsnivå till de svenska insatserna. Det finns dock krav i de svenska riktlinjerna om att rapportera resultaten av aktiviteter som får svenskt stöd.

Analysen inleds med en bedömning av de svenska målen och insatsernas *relevans* i relation till serbiska mål och prioriteringar. En programteori har utvecklats för detta syfte. De problem som Serbien har identifierat, serbiska villkor, svenska antaganden och relevanskriteriet som rättfärdigar stödet ingår alla i denna bedömning. Programteorin avseende *relevans* presenteras som ett **måldiagram**. Ett exempel på ett sådant måldiagram illustreras nedan. Det börjar med problemformuleringen, följt av en rad mål, från övergripande nationella och svenska mål till operationella projektmål och indata, inklusive allmänna villkor, antaganden och relevanskriterier (markerade med *):



Effektivitet granskas utifrån koordinering, dialogfrågor och biståndsformer inom varje insats och sektor.

Programteorin om resultat (*effekter*) presenteras som ett **effektdiagram**, där de kausala sambanden och antagandena går åt motsatt håll.



Vanligen kommer effekter av insatser först efter en längre tid. I Serbien har de flesta projekten varit igång kort tid, vilket begränsar möjligheterna att kunna observera effekter. De effekter (avsiktliga eller oavsiktliga) som har rapporterats omfattas av utvärderingen. Omständigheter och problemområden som kan bidra till eller hindra de svenska ansträngningarna för att uppnå förväntade resultat har analyserats avseende de tre resultatkategorierna – *output*, *outcome* och *effekter*.

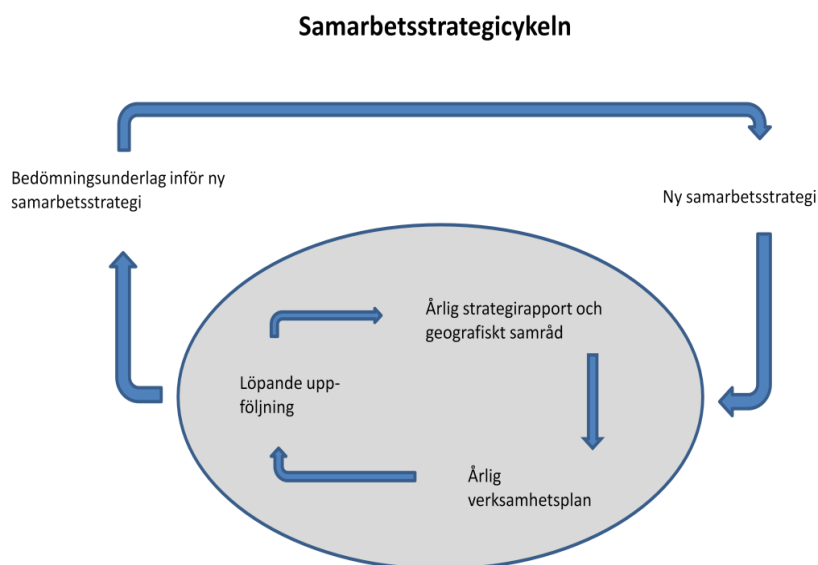
Utifrån de resultat som producerats har därefter en bedömning gjorts i vilken mån man uppnått målen på projekt-, sektors- och strateginivå (*måluppfyllelse*), samt i förhållande till serbiska mål och prioriteringar. Givet de resultat som genererats har en bedömning gjorts av insatsernas *relevans* i relation till de mål som satts för det svenska stödet och slutligen de serbiska målen och prioriteringarna.

En bedömning har även gjorts av hur *hållbarhet* beaktats i insatserna och om avslutade projekt varit hållbara.

1.4.2 Styrning av det svenska utvecklingssamarbetet

Det svenska utvecklingssamarbetet med enskilda länder och regioner styrs genom samsrbeitsstrategier som antagits genom regeringsbeslut. De varar i tre till fem år och är ett resultat av en förberedelseprocess på normalt cirka sju månader och styrs av *Riktlinjer för samsrbeitsstrategier*.³

Den tre till fem år långa samsrbeitsstrategin operationaliseras i årliga verksamhetsplaner. Dessa kontrolleras i relation till målen (utförande, effekter på kort, medellång och lång sikt) som definieras för varje insats. Målen på insatsnivå ska vara tydligt kopplade till sektormålet. Figuren nedan illustrerar de två cyklerna: den tre- till femåriga SamS-cykeln (den stora cykeln) och årliga uppföljningar (den lilla cykeln).



Utvärderingen har bedömt i vilken utsträckning de procedurer som beskrivs i SamS-riktlinjerna har följts när man producerade SamS för Serbien. Därigenom kan man

³ Här efter benämnda *Riktlinjer*

bedöma i vilken utsträckning som Parisdeklarationens principer följts och därför även diskutera hur SamS har potential att främja relevans, effektivitet, effekter, måluppfyllelse, och hållbarhet.

Hur DAC-kriterierna och Parisdeklarationens principer tillämpas.

DAC-kriterierna uttrycker egenskaper som utvecklingssamarbetet bör ha för att bidra till utveckling: Det ska vara *relevant, effektivt, måluppfyllande och hållbart*. De faktiska effekterna - avsiktliga eller oavsiktliga, direkta eller indirekta - som utvecklingssamarbetet bidrar till, omfattas av termen *effekt*. Genom att följa Parisdeklarationens principer ökar förutsättningarna att uppnå ett bistånd som är relevant, effektivt, måluppfyllande och hållbart. Principerna är: *ägarskap, givaranpassning, harmonisering, resultatnriktad förvaltning och ömsesidigt ansvar*.

Förhållandet mellan DAC-kriterierna och Parisdeklarationens principer är komplext, men kan beskrivas på följande sätt: Om partnerregeringen faktiskt "äger" den politik som stöds av givare, så kommer relevansen, effektiviteten och hållbarheten i dessa åtgärder sannolikt att vara bättre. Detta antagande bygger på övertygelsen att samarbetslandet är bäst på att bedöma sina egna behov och att ägandet av strategier och deras genomförande är nödvändigt för att de ska genomföras med framgång och vara uthålliga. Genuint ägande kräver att givarna "anpassar" sina strategier till de nationella strategierna, vilket också bidrar till DAC-kriterierna relevans och effektivitet. Harmonisering främjar effektivitet genom att bland annat varje givare fokuserar på verksamheter eller sektorer där de har en komparativ fördel. Resultatnriktad förvaltning sätter fokus på att producera och använda information från aktiviteter och projekt - inklusive resultatinformation - för att styra dessa aktiviteter och projekt mot uppsatta mål och även att stärka de system som producerar denna information. Samtliga DAC-kriterier fordrar denna typ av information. Ömsesidigt ansvar förbättrar beslutsprocessen både för givare och för deras partner. Vidare kan den leda till stärkande av allmänhetens stöd för nationell politik och bistånd. Härmed främjar ömsesidigt ansvar också alla DAC-kriterierna. De svenska riktlinjerna för samarbetsstrategier operationaliserar Parisdeklarationens principer. Samarbetsstrategierna förbättrar därför troligen effektiviteten av det svenska utvecklingssamarbetet i ordets vida bemärkelse.

Förhållandet mellan DAC-kriterier, Parisdeklarationens principer och de svenska samarbetsstrategiriktlinjerna kommer att användas i utvärderingen för att bedöma i vilken utsträckning rutiner följs, så som föreskrivs i riktlinjerna, för att uppnå ett effektivitet bistånd. Koncepten resultatstyrning (RBM) används för att koppla styrning (via SamS) med resultat. Utvärderingen granskar hur stödet styrs mot resultat och hur resultat följs upp och används för vidare styrning.

Slutligen några ord om hur utvärderingsteamet har tolkat *effektivitetskriteriet*. Effektivitet är en ekonomisk term, som innebär att stödet använder de minst kostnadskrävande resurserna för att uppnå de önskade resultaten. Det ligger utanför ramen för denna utvärdering att utvärdera om de olika projekten eller programmen faktiskt är effektiva. En bedömning har dock gjorts av i vilken utsträckning Parisdeklarationens principer om harmonisering har genomförts i beredningen av SamS. Denna princip har till syfte att styra varje givare till en sektor där de har en komparativ fördel, vilket främjar effektiviteten.

1.4.3 Urval

Insatsportföljen innehåller ett stort antal projekt, från mycket små projekt med små volymer, inklusive tillfälliga korta konsultinsatser till stora projekt med stora volymer. Ett urval har därför varit nödvändigt att göra, särskilt inom sektorn demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, som omfattar ett stort antal projekt. De utvalda projekten inom demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter är de med större volymer, liksom de som redan har utvärderats och/eller är väl dokumenterade.

SADEV genomför också en utvärdering av det svenska biståndet till demokrati och mänskliga rättigheter med fokus på resultat i Serbien. Eftersom demokratisk samhällsstyrning är en av de sektorer som både utvärderingar valt ut att granska, har projekturvalet samordnats för att undvika dubbelarbete. Observationer från utvärderingen av stödet till demokrati och mänskliga rättigheter används även i denna utvärdering. De utvalda projekten presenteras i kapitel 2.

1.5 Disposition

I kapitel 2 ges en kort beskrivning av svenskt utvecklingssamarbete med Serbien. Därefter görs en sammanfattning av nuvarande samarbetsstrategi, dess mål, omfattning och typ av utvecklingssamarbete. Kapitlet avslutas med en kort introduktion av situationen i landet angående demokrati och mänskliga rättigheter och miljöfrågor, följt av en beskrivning av de insatser som får svenskt stöd.

Kapitlet 3 är uppdelat i två delar. Kapitlet inleds med bedömning av strategin för att ge en övergripande bild av effektivitet (hantering av koordinering, dialog och biståndsformer), effekter och måluppfyllelse. Baserat på resultat och måluppfyllelse bedöms relevansen av det svenska stödet för att bidra till serbiska mål, prioriteringar och utvecklingsplaner. En bedömning görs också hur insatsportföljen beaktat fattigheds- och rättighetsperspektiven, inklusive de tematiska prioriteringarna, samt hållbarhet utifrån ett finansiellt, organisatoriskt och ägarperspektiv. I den andra delen görs en mer grundlig bedömning av respektive sektor och insatser utifrån samma disposition som ovan. Det går att följa resonemang och slutsatser i kapitel 4 och 5 genom att endast läsa den första delen.

Kapitel 4 beskriver och analyserar samarbetsstrategin som styrinstrument. Kapitlet börjar med en beskrivning av hur riktlinjerna föreskriver processen att ta fram en strategi och fortsätter med hur processen gick till i fallet Serbien. I detta kapitel diskuteras hur väl strategins framtagande och genomförande reflekterar Parisdeklarationens principer. Vidare diskuteras resultatstyrningen under genomförandet av strategin. Observationer från kapitel 3 används för att belysa resonemangen.

I kapitel 5 finns slutsatser och rekommendationer där styrfrågor och resultat kopplas samman.

2 Samarbetet med Serbien

2.1 Bakgrund

Sverige har sedan 1991 haft ett samarbete med västra Balkan.⁴ Den första samarbetsstrategin omfattade perioden mellan 2000–2003 med fokus på humanitär hjälp. Under denna tidsperiod togs viktiga steg i reformeringen för att bekämpa fattigdom, för att främja demokrati, för god styrning och för respekten av de mänskliga rättigheterna. Sålunda fokuserade SamS 2004–2007 på stödet för reformer som bidrog till EU-integrationsprocessen och till insatser för att stärka centrala strukturer och långsiktiga radikala förändringar på nationell nivå. Det svenska stödet fortsatte att ha ett liknande fokus som för den första strategin 2000–2003, dvs. demokrati och god samhällsstyrning, respekt för mänskliga rättigheter, jämställdhet och ekonomisk tillväxt. Jämfört med den första strategin ökade samarbetet inom sektorn för miljö och hållbar användning av naturresurser betydligt. Totalt betalades ca 615 miljoner kronor ut till Serbien och Montenegro under de fyra åren (2004–2008).⁵

2.2 Samarbetet 2009–2012

Den nuvarande regeringens primära mål är EU-integration. I analysen som gjordes i september 2007 av det svenska utvecklingssamarbetet 2004–2008 drog man slutsatsen att insatserna hade varit relevanta både för att minska fattigdomen och för att främja Serbiens EU-integration. Ändå påpekade man i landsanalysen inför SamS 2009–2012 att läget för det civila samhället hade försämrats och att implementeringen av reformsamarbete försvårats på grund av politisk instabilitet. Under dessa omständigheter räknade man med att det svenska stödet för det civila samhället, som identifierats som en katalysator för demokratisk utveckling, skulle öka om politisk instabilitet (beroende på frekventa val) fortsatte att råda i Serbien. Vidare krävdes fortfarande betydande reformåtaganden för att demokratisera och modernisera de serbiska institutionerna och den offentliga förvaltningen. Det återstod också mycket arbete på områdena jämställdhet och naturresurser och miljöskydd.⁶

2.2.1 Andra givare i Serbien

Efter rekordåret 2009 var det totala biståndet – av såväl gåvobistånd som lån på förmånliga villkor – till Serbien ännu större 2010 och uppgick till 1200 miljoner Euro. Såväl gåvobiståndet som lån på förmånliga villkor visade en stor ökning jämfört med 2009. Enbart gåvobiståndet uppgick 2010 till cirka 490 miljoner Euro, att jämföra med det svenska utbetalade stödet på 12,5 miljoner Euro.⁷ De största bilaterala givarna vad gäller gåvobistånd i Serbien är USA, Sverige och Tyskland.⁸

⁴ Strategy for development cooperation with the Federal Republic of Yugoslavia (FRY), excluding Kosovo, 2000–2003, s.1.

⁵ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien, januari 2009–december 2012, Regeringskansliet (2009), s.9.

⁶ Ibid, *passim*.

⁷ Rapporterad utbetalning av svenskt stöd till Serbien 2010 i svenska kronor, omvandlat till Euro med växelkursen i mitten av året.

⁸ Report on the international assistance in the Republic of Serbia in 2010, SEIO (2011) och för det svenska stödet: Annex 2A till strategirapporten för 2011: Uppföljningsrapport avseende Serbien 2011, Sida (18 april 2011).

EU är den största givaren i Serbien, med en utbetalning 2010 på ca 385 miljoner Euro, fördelat på förmånliga lån och på gåvobistånd. Enligt EU-kommissionen har övergångsstödet och medlen för institutionsbyggande uppgått till ca 180–186 miljoner Euro årligen under 2008-2011. Stödet är koncentrerat till nyckelområden som bedöms vara avgörande för att uppfylla Köpenhamnskriterierna⁹ och förbereda för EU-medlemskap. Viktiga stödområden är att stärka den rättsliga sektorn och bygga upp demokratiska institutioner och det civila samhället samt kapacitet att bygga upp och tillämpa EU:s normer och riktlinjer och att ta ansvar för att administrera EU-medel. Stor vikt läggs också på att stödja ekonomisk utveckling och på åtgärder för att mildra negativa sociala konsekvenser av privatiseringen och omstruktureringen av företag. EU stöder också reformen av yrkesutbildningar.

Andra givare, huvudsakligen inom ekonomisk utveckling är Tyskland, USA och Norge, där Tyskland är den största givaren. Världsbankens strategi (2008–2011) är också inriktad på ekonomisk tillväxt inom den privata sektorn, utökat deltagande i ekonomisk utveckling samt hantering av miljö- och naturkatastrofer.

Mer än 15 FN-organ är närvarande i Serbien. De mest aktiva är FN:s flyktingorgan United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) och FN:s United Nations Development Programme (UNDP). UNDP administrerar policystöd och tekniskt stöd för att bekämpa fattigdom och stödja demokratisk förvaltning, krishantering och integration av flyktingar samt hållbar användning av naturresurser och miljön. Sverige har bidragit med ett antal initiativ till UNDP:s portfölj.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) fokuserar på demokratisk styrning, rättssäkerhet, äganderätt, antikorrupsionsåtgärder och konstitutionella ändringar.

En allmän trend på senare år är att bilaterala givare håller på att fasa ut sitt stöd i Serbien. Vissa av givarna som fortfarande är närvarande i landet har beslutat att minska sitt stöd till Serbien.

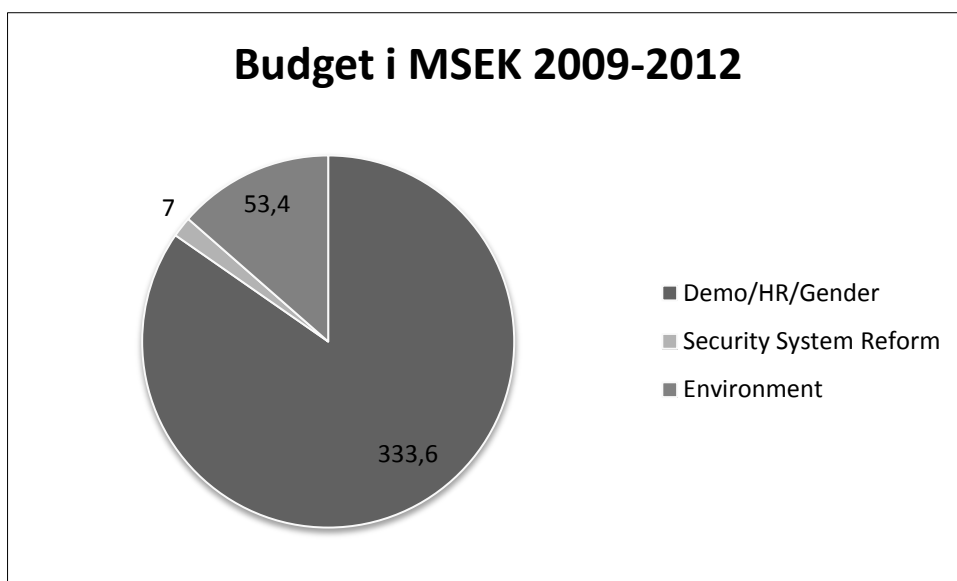
2.2.2 Strategi för utvecklingssamarbete med Serbien, januari 2009–december 2012

SamS utgår från det serbiska nationella strategiska målet att gå med i Europeiska unionen:

Serbiens nationella strategiska mål:	Gå med i Europeiska unionen genom att implementera reformer i syfte att harmonisera de politiska, rättsliga och ekonomiska systemen med EU (Sidas resultatmatris).
Svenskt övergripande mål för stödet till Serbien:	Stärka demokratin och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i EU (sida 2).

⁹ Köpenhamnskriterierna föreskriver att kandidatlandet ska ha en konsoliderad marknadsekonomi som möjliggör fri rörlighet för varor, kapital, arbete och tjänster; en konsoliderad demokrati, rättssäkerhet och följaktligen väletablerade mänskliga rättigheter, som också omfattar skydd för minoriteters rättigheter; kandidaten måste ha som mål att ingå en monetär, ekonomisk och politisk union med EU:s medlemsländer och anta *acquis communautaires* regelverk.

Processmålet för ökad biståndseffektivitet är att *“begränsa och koncentrera insatser till sammanhållna program samt att öka det serbiska ägarskapet genom att så långt som möjligt använda Serbiens egna strukturer för att planera, genomföra och följa upp utvecklingsinsatser.”*¹⁰ I en ansträngning för att effektivisera stödet har nuvarande SamS 2009-2012 koncentrerat stödet till två sektorer; **demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter** samt **naturreсурser och miljö**. Valet av sektorer är baserat på Serbiens egna prioriteringar, främst landets nationella integrationsprogram (NPI)¹¹ och den nationella strategin för hållbar utveckling (NSDS)¹². Sektorerna valdes ut i dialog med enheten för utveckling och biståndssamordning (DACU), som under denna tid fanns på finansministeriet. En utgångspunkt är att SamS måste inrymma en flexibilitet för att kunna anpassas till eventuella nya behov relaterade till Serbiens förestående ansökan om EU-medlemskap. Vidare anses sektorskonscentration säkerställa den flexibilitet som krävs för ett effektivt svenskt stöd även om den politiska instabiliteten skulle återkomma. Volymen för samarbetet med Serbien förväntas, enligt SamS, att uppgå till ca 110 miljoner kronor år 2009 och öka till ca 130 miljoner kronor årligen under 2010–2012.¹³ Den totala beräknade budgeten för hela strategiperioden är således ca 370 miljoner kronor. I enlighet med resultatmatrisen är det förväntade svenska bidraget något högre med ett samlat belopp på 394 miljoner kronor. Stödet till de olika sektorerna är enligt matrisen uppdelat enligt följande:



Källa: Sidas resultatmatris

Som tabellen visar går större delen av stödet till demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, inklusive reform av säkerhetssystemet, totalt 85 % av den totala beräknade budgeten. Sektorn för naturreсурserna och miljön allokeras enligt beräkningen 15 % av budgeten.

¹⁰ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien, januari 2009–december 2012, Regeringskansliet (2009), s.2.

¹¹ NPI är en plan som sammanställts för länder som vill bli kandidater till EU-medlemskap. Den tar upp hur man uppfyller alla de kriterier som krävs för att bli ett EU-medlemsland; från politiska och ekonomiska frågor till EU-normer inom handel, jordbruk, miljö och infrastruktur (<http://www.seio.gov.rs/info-service/questions-and-answers.257.html>)

¹² National Sustainable Development Strategy- (http://www.odrzivi-razvoj.gov.rs/uploads/knjige/rezime_eng.pdf)
Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien, januari 2009–december 2012, Regeringskansliet (2009),
passim.

Nedan presenteras sektorsmålen. Målet för sektorn för demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter är uppdelade på tre delmål, relaterade till Serbiska nationella mål, medan det för sektorn naturresurser och miljö har formulerats ett sektorsmål.

Demokratisk samhällstyrning	
Nationellt mål	Bygga upp och stärka den institutionella kapaciteten.
Svenska mål	Effektiv och demokratisk statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, på både central och lokal nivå.
Mänskliga rättigheter och jämställdhet	
Nationellt mål	1. En konsoliderad demokrati där man arbetar för mänskliga rättigheter och jämställdhet. 2. Diskriminering av kvinnor och minoriteter upphör. 3. Ett aktivt civilt samhälle som gör det möjligt för allmänheten att delta och påverka.
Svenskt mål	Ökad respekt för och efterlevnad av mänskliga rättigheter och jämställdhet.
Reform av säkerhetssektorn	
Nationellt mål	Ökat genomdrivande av lag-och-ordningsprincipen genom arbete med säkerhetssektorn med särskilt fokus på effektivitet, öppenhet och ansvar inom polisen.
Svenskt mål	En förstärkt demokratisk och transparent säkerhetssektor.
Naturresurser och miljö	
Nationellt mål	Miljöskydd och byggande av infrastruktur, rekonstruktion och modernisering.
Svenskt mål	Förbättrad miljö vad avser vatten och avlopp samt avfall

Källor:

Nationella mål – Sidans resultatmatris för Serbien 2009–2012

Svenska mål – Strategi för utvecklingssamarbete med Serbien, januari 2009–december 2012

Flertalet av de svenska insatserna stöder serbiska centrala och lokala förvaltningar, detta uppvägs med stöd till det civila samhället för att stärka en demokratisk och hållbar utveckling genom svenska icke-statliga organisationer. Stöd till aktörssamverkan mellan svenska och serbiska aktörer kan ges som ett komplement till projektstöd. Utvecklingslån och garantiinstrument, särskilt för miljöinitiativ, kan användas, förutsatt att de bedöms vara relevanta.

Under strategiperioden förväntas inte budgetstöd vara aktuellt, men man eftersträvar en programbaserad ansats (PBA) vid förberedandet av svenskt stöd, antingen genom att använda landets egna system för planering, genomförande och uppföljning när så är möjligt eller med givares samlade stöd till en institution eller ett program. Samarbetet med EU-kommissionen och andra givare ska styras av Parisdeklarationens princip om biståndseffektivitet och EU:s uppförandekod för komplementaritet och arbetsfördelning i utvecklingssamarbetet, samt hur IPA bäst kan kompletteras av svenskt stöd. Andra samarbetspartner kan vara långsiktiga bidragsgivare och multilaterala organisationer. Samarbetet med Världsbanken, Europeiska banken för rekonstruktion och utveckling (EBRD) och FN förväntas fortsätta under strategiperioden.¹⁴

Det regionala samarbetet är nödvändigt för ekonomisk stabilitet och samhällsutveckling. Det är också ett formellt krav för EU-medlemskap. Balkanländerna har bildat ett regionalt samarbetsråd (RCC) med ett mandat att

¹⁴ Strategi för utvecklingssamarbete med Serbien, januari 2009–december 2012, Regeringskansliet (2009), *passim*.

genomföra de politiska och parlamentariska samarbetsprioriteringarna som formulerats genom den sydösteuropeiska samarbetsprocessen (SEECp). Sverige har för avsikt att samarbeta med RCC baserat på regionens prioritetsområden.¹⁵ Serbiens deltagande i regionala projekt kan finansieras inom de sektorer som ingår i bilateralt samarbete.

Vidare bygger SamS på den svenska regeringens tematiska prioriteringar – demokrati och mänskliga rättigheter, främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen, samt klimat och miljö. Tre strategiska dialogfrågor ska drivas som ett komplement till det finansiella stödet; jämställdhet och kvinnors deltagande i den demokratiska utvecklingen av samhället; hållbar utveckling och utökad EU-integration. Dialogen förs med representanter för regeringen och det civila samhället.¹⁶

Uppföljningen av samarbetsstrategin baseras på fyra källor: EU:s framstegsrapporter, Serbiens NPI, nationell statistik och data från DACU. Resultatet ska presenteras i Sidas resultatmatris och i en årsrapport. Enligt samarbetsavtalet ska en årlig framstegsgranskning av resultat och planering att genomföras gemensamt av Sverige och Serbien. Frågor som är viktiga att granska är korruption och stor personalomsättning inom den offentliga förvaltningen, som har identifierats som riskfaktorer som kan undergräva långsiktiga resultat. Sverige har för avsikt att genomföra regelbundna revisioner som en åtgärd för att bekämpa korruption. Antikorrupsionsstrategier och antikorrupsionsplaner kommer att implementeras inom de sektorer som Sverige stöder.¹⁷

2.3 Demokratisk styrning och mänskliga rättigheter

Europeisk integration är drivkraften bakom reformprocessen i Serbien och förblir den serbiska regeringens huvudsakliga strategiska mål. Regeringen uppvisar en hög grad av konsensus vad gäller EU-integration och har gjort utkast till ett antal förslag för att ytterligare anpassa de nationella lagarna till europeiska normer. Kvaliteten på lagstiftningen är dock inkonsekvent och föreslagna lagar föregås av en otillräcklig konsekvensanalys. Diskussionerna med lokala myndigheter och det civila samhället förblir otillräckliga.¹⁸ Bland medborgarna verkar den tidiga entusiasmen för EU-integrationen ha försvunnit och det råder en allmän okunnighet om vad EU faktiskt är och vilka fördelar som finns med medlemskapet.¹⁹

Serbiens styrelsesätt lider av en traditionell fragmentering och utmärks av svaga mekanismer för samordning mellan olika institutioner. I slutet av 2004 antog regeringen en strategi för förvaltningsreform. Reformerna inom den offentliga administrationen anses vara en viktig förutsättning för framgångsrika reformer inom andra delar av samhället. Reformerna inom statsförvaltningen är dock otillräckliga på grund av det svaga politiska stödet på central nivå, liksom begränsade resurser och förmågan att ta till sig reformerna inom den offentliga förvaltningen. Den

¹⁵ Ekonomisk och social utveckling, infrastruktur, rättsliga och inrikes frågor, säkerhetssamarbete och uppbyggnad av kapacitet.

¹⁶ Strategi för utvecklingssamarbete med Serbien, januari 2009–december 2012, Regeringskansliet (2009), s.5.

¹⁷ Ibid, *passim*.

¹⁸ Framstegsrapport för Serbien 2010, EU-kommissionen (2010).

¹⁹ Bedömnings-PM - Stöd till Olof Palmes Internationella Centers program 2008–2011 i Serbien, Sida (2007).

övergripande reformprocessen har bedömts som tämligen återhållsam på de flesta områdena.²⁰

Korruption är inbäddat i systemet och förblir utbredd inom alla samhällets sektorer. Serbien har gjort en del framsteg inom bekämpningen av korruption, men det fortsätter att vara ett allvarligt problem som hämmar den demokratiska utvecklingen. En uppsättning antikorrupsionslagar antogs i oktober 2008 och i november startade antikorrupsionsbyrån sin verksamhet och förväntas vara verksam med full kapacitet i januari 2010. Byrån behöver dock stärkas.²¹ Det saknas fortfarande ett effektivt rättsligt meddelarskydd och man har nått en måttlig framgång med att utreda korrupsionsärenden.²²

Domstolarna dras med ineffektiva och långdragna rättegångar och den stora eftersläpningen av pågående ärenden förblir ett problemområde. Tillgången till rättsväsendet är i allmänhet säkerställd, men ett omfattande system för kostnadsfri rättshjälp saknas fortfarande. Det finns en brist på politisk vilja att utreda och klara upp de brott mot mänskliga rättigheter som inträffade under kriget.²³ Serbiens samarbete med den internationella brotttribunalen för före detta Jugoslavien (ICTY) har begränsats av nationalistiska element som ingår i de regeringar som bildats under senare år. Serbiens relation till ICTY påverkar landets politik och komplicerar EU-integrationen. Det tillfälliga avbrottet i förhandlingarna om stabiliserings- och associeringsavtalet (SAA) med EU upphörde dock i juni 2007, när serbiska myndigheter arresterade och överlämnade två eftersökta personer till ICTY.²⁴ De återupptagna förhandlingarna har inneburit att Serbiens SAA nu är ratificerat av nästan alla EU-medlemmar. De stater som återstår beräknas ratificera avtalet under 2012.

Serbien har ratificerat alla större instrument för mänskliga rättigheter och det rättsliga ramverket för skydd av mänskliga rättigheter finns på plats.²⁵ Antidiskrimineringslagstiftningen antogs i mars 2009. Serbien står dock inför många utmaningar på området mänskliga rättigheter. Där finns en svag institutionell kapacitet och en allmän indolens bland myndigheterna när det gäller att se till att vissa frågor blir lösta.²⁶ Yttrandefriheten skyddas i allmänhet av grundlagen och andra lagar. Det förekommer dock rapporter om regeringsinblandning. Media används ofta som ett politiskt instrument. Hot och andra fysiska attacker mot journalister, försvarare av mänskliga rättigheter och HBT-personer²⁷ har inte utretts ordentligt och förövarna har inte dragits inför rätta.²⁸

Det finns en hög nivå av social apati och en majoritet av medborgarna deltar inte i den offentliga diskursen även om de berörs personligen av diskussionsämnet. Både kopplingarna mellan medborgarna och det civila samhället och relationerna mellan det civila samhället och regeringen är underutvecklade med konsekvensen att en majoritet av medborgarna är utestängda från de politiska processerna.²⁹ Det har skett

²⁰ Bedömnings-PM - PAR Januari 2006.

²¹ NPI, 2009 s.16f.

²² Framstegsrapport för Serbien 2010, Europeiska kommissionen. (2010). s. 12.

²³ Framstegsrapport för Serbien 2010, Europeiska kommissionen. (2010).

²⁴ Bedömnings-PM - Stöd till Olof Palmes Internationella Centers program 2008–2011 i Serbien, Sida (2007).

²⁵ Framstegsrapport för Serbien 2010, Europeiska kommissionen. (2010).

²⁶ Bedömnings-PM – Support to Swedish Helsinki Committee's 2008-2011 programme in Serbia, Sida (2007) s. 3f

²⁷ Homosexuella/Bisexuella/Trans(personer)

²⁸ Framstegsrapport för Serbien 2009, Europeiska kommissionen, (2009).

²⁹ Bedömnings-PM. Stöd till Olof Palmes Internationella Centers program 2008–2011 i Serbien, Sida (2007).

en del förbättringar inom den serbiska förvaltningen avseende samarbete med det civila samhället, vilket har ökat civila samhällsorganisationers involvering i policyutformning och beslutsfattande. I juli 2009 antogs den nya föreningslagen och därmed har ickestatliga organisationer (NGO) rättsliga status klargjorts.³⁰ Samarbetet mellan statliga organ och det civila samhället förblir dock selektivt och huvudsakligen *ad hoc*. Civila samhällsorganisationer anses i allmänhet inte alls vara experter på sitt område och i vissa avseenden bemöts de med fientlighet av staten, den privata sektorn och allmänheten.

Social misär och diskriminering mot kvinnor förblir de största hindren för en rättvis utveckling. Kvinnor är underrepresenterade i det offentliga livet och diskrimineras på arbetsmarknaden. Våld i hemmet är ett mycket stort problem, var tredje kvinna är utsatt för mäns våld. Det finns ingen nationell strategi för att bekämpa könsrelaterat våld och ingen samordnad hjälp till kvinnliga våldsoffer. Kvinnor har i allmänhet dåliga kunskaper om sina mänskliga rättigheter.³¹ En lag om jämställdhet antogs i december 2009. Även om den serbiska lagstiftningen förbjuder diskriminering på grund av kön och grundlagen föreskriver jämställdhet, är merparten av rättsorgan fortfarande könsneutral och många lagar har ännu inte gjorts genusmedvetna. Institutionella mekanismer för jämställdhet finns på plats, men de saknar ofta ett tydligt mandat, finansiering och kapaciteten att genomföra sina uppgifter.³²

2.3.1 Insatsportföljen

I den landsanalys som förberedelserna av samarbetsstrategin för 2009–2012 är baserade på dras slutsatsen att Serbiens utökade EU-integration står inför en rad utmaningar. Ratificering och implementering av många lagar och internationella avtal är försenat på grund av begränsade resurser inom den offentliga förvaltningen. Därtill är samarbetet otillräckligt i parlamentet och implementeringsförmågan är bristande. Enligt analysen anser Sverige att Serbien har goda administrativa och politiska förutsättningar för ett utökat samarbete med EU. Det krävs dock fortfarande omfattande reformer inom den nationella regeringsförvaltningen och inom säkerhets- och rättssektorn. Man har bedömt att Serbien behöver ett fortsatt stöd för sitt reformarbete. Läget för mänskliga rättigheter förbättras, men är fortfarande otillfredsställande. Representanter för organisationer för mänskliga rättigheter och journalister trakasseras ofta och det civila samhället förblir svagt med selektiva och *ad hoc*-relationer till regeringen. Icke desto mindre identifieras det civila samhället som en katalysator för en demokratisk utveckling.

Sektorn för demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter är bred och Sverige stöder ett antal projekt inom sektorn. Sektorn är uppdelad i tre undersektorer, dvs. demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet samt reform av säkerhetssektorn. Budgettilldelningen för 2009–2012, som redovisas i Sidas *Resultatmatris för Serbien 2009–2012*, är 333,6 miljoner kronor som tilldelats undersektorerna demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter och

³⁰ Framstegsrapport för Serbien 2009, Europeiska kommissionen (2009).

³¹ Bedömnings-PM - Stöd till Kvinna till Kvinns program 2008-2011 i Serbien, Sida (2007), *passim*.

³² Bedömnings-PM.- GED, 3 mars 2010 Sida, *passim*.

jämställdhet. Sju 7 miljoner kronor har tilldelats för reformer inom säkerhetssektorn.³³

Undersektorn demokratisk samhällsstyrning består av blandade insatsområden. Betoningen ligger dock på institutionellt stöd i linje med EU-anslutningen. Sverige stöder centrala regeringsinstitutioner som en nyckel till utveckling inom andra sektorer. Stöd för kapacitetsutvecklingen av statistikbyrå omfattas också, liksom stöd för en ökad effektivitet av bistånd. Undersektorn omfattar också stöd till utvecklingen av lokalt självstyre och ett regionalt stöd till södra Serbien. Undersektorn mänskliga rättigheter och jämställdhet omfattar stöd till det civila samhället via svenska ramorganisationer. För stöd till det civila samhället i Serbien och andra länder på västra Balkan har Sida ingått ramavtal med Kvinna till Kvinna, *Civil Right Defenders* (tidigare Svenska Helsingforskommittén) och Palmecentret. Tanken bakom ramsystemet är att stödet till det civila samhället fungerar bäst när samarbetet förs genom olika civila samhällsorganisationer. Undersektorn mänskliga rättigheter och jämställdhet omfattar också projekt med syfte att uppnå en bättre inkludering av romer i det serbiska samhället och ett stöd till direktoratet för jämställdhet för implementering av den nationella åtgärdsplanen (NAP³⁴). Reform av säkerhetssektorn inkluderar stöd till polisreformen, främjande av kostnadsfri rättshjälp och stöd till kampen mot organiserad brottslighet.

Inom insatsportföljen har åtta projekt valts ut:

Demokratisk samhällsstyrning

- Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy (*PAR*) 2006-2009
- Capacity Building of the Standing Committee on Towns and Municipalities (*SCTM*), Serbia, second phase (*SCTM II*) 2006-2009(2010)
- Partnership in Statistics: Statistical Office of the Republic of Serbia and Statistics Sweden 2009-2012, (*SORS*), third phase 2009-2012

Mänskliga rättigheter och jämställdhet

- Support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the "Inception Programme" (*GED*), 2010-2011
- Support to the Swedish Helsinki Committee's 2008-2011 Programme in Serbia (*CRD*) 2008-2011
- Support to Kvinna till Kvinna's 2008-2011 Programme in Serbia (*KtK*) 2008-2011
- Support to the Olof Palme International Center's 2008-2011 Programme in Serbia, (*OPC*) 2008-2011

³³ Resultatmatris 2009–2012.

³⁴ National Action Plan for the Implementation of National Strategy for Improving the Position of Women and Promoting Gender Equality.

Säkerhetssektorreform

- The Inception Phase of the Programme “Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012 (*Polisreform*) 2010-2012

Stödet till polisreform kommer inte att ingå i bedömningen av resultat och måluppfyllelse då projektet befinner sig i början av genomförandefasen.

I bilaga 3 finns en kort beskrivning av projekten, projektmål, Sidas bidrag och samarbetspartners.

2.4 Naturresurser och miljön

Serbiens miljöproblem har en stark koppling till sitt historiska arv med en planekonomi och med en nedgången infrastruktur, förstörd miljö och ekosystem.³⁵ Enligt miljöaspekterna i fattigdomsstrategin (PRSP) är det fattiga människor och framförallt kvinnor och barn som mest påverkas av miljöproblem. Bland befolkningen är det den romska minoriteten som riskerar att påverkas mest. Problem relaterade till miljöfaror är brist på dricksvatten och sanitet, luftföroreningar och exponering för sjukdomsorsakande bakterier och virus. Eftersom fattiga människor ofta bor nära flodbänkarna är de dessutom utsatta för översvämningsrisker. Fattiga människors bostäder är också dåligt byggda, vilket kan bli förödande om området drabbas av jordbävningar. Det finns behov av att förbättra en hållbar tillgång till dricksvatten och sanitet, samt miljöhållbarhet avseende luftföroreningar, markanvändning, hantering av skogsresurser och bibehållen biologisk mångfald. Strategiska åtgärder enligt PRSP är att förbättra vattenförsörjnings- och avloppssystemet, samt att sanera områden efter bombningarna under krigen, inklusive andra miljöfarliga platser som inte orsakats av krigen.³⁶

Miljöfrågor spelar en viktig roll för EU-inträdet. Miljökapitlet i EU-lagstiftningen är ett av de tyngsta vad gäller lagstiftning och investeringar för minskade utsläpp i och skydd av luft, jord och vatten. Nya medlemsländers erfarenheter visar att EU:s miljönorm är en av de svåraste att följa och kräver långa övergångsperioder och ett betydande stöd vad gäller finansiering och kapacitetsuppbyggnad.³⁷ EU-lagstiftningen på detta område består av mer än 100 bestämmelser. Den serbiska och montenegrinska nationella strategin för EU-inträde (2005) beskriver de steg som man tog före 2005 för att närma sig EU:s krav, som lagar om miljöskydd, integrerat förebyggande och kontroll av föroreningar, utvärdering av miljöpåverkan och utvärdering av strategisk miljöpåverkan. Vidare planerade man att slutföra skyddslagar under 2005 för att de skulle harmonisera med EU-lagarna. Strategin listar ett stort antal krav som fortfarande måste uppfyllas för att anpassa miljöskyddet till EU:s bestämmelser. Kraven gäller bland annat antagandet av ytterligare lagar och strategier, åtgärdsplaner och uppföljning av genomförandet av planer och strategier, öka miljömedvetandet i samhället i stort, etablera institutioner som effektivt kontrollerar implementeringen samt stärka de administrativa och personella resurserna för strategisk planering på miljöområdet.³⁸

³⁵ Bedömnings-PM - LEAP fas II, Sida (2007) s. 2.

³⁶ Poverty Reduction Strategy Paper for Serbia, Government of the Republic of Serbia (2003), s 31-32.

³⁷ Bedömnings-PM - LEAP fas II, Sida (2007), s.2.

³⁸ Serbian European Integration Office (SEIO) - National Strategy of Serbian for the Serbian and Montenegro's accession to the European Union, (2005), s.181ff. Den nationella strategin för en hållbar utveckling (NSDS), lanserad 2008, betonar

2.4.1 Insatsportföljen

I den svenska landanalysen för förberedelsen av SamS 2009–2012 drogs slutsatsen att Serbiens miljöpolitik låg långt efter EU-åtagandena vad gäller att skydda miljön och använda naturresurser på ett hållbart sätt. Sverige förutsåg att ett ökat miljömedvetande och en hållbar utveckling krävdes eftersom Serbien hade en stark fokusering på ekonomisk utveckling med stöd av omfattande utländska investeringar. Sverige förutsåg ett omfattande reformarbete och en kapacitetsuppbyggnad på klimat- och miljöområdet, specifikt luft- och vattenförorening, utarmande av jord och biologisk mångfald. Det svenska bidraget till sektorn enligt SamS fastställdes för att fokusera på hållbar utveckling genom miljöinfrastruktur för avfallshantering, vattenrening och avloppshantering, inklusive tillhörande stöd för energieffektivitet på dessa områden. Implementeringen av den nylanserade NSDS skulle också stödjas.

Kapaciteten skulle stärkas till ett antal serbiska ministerier: ministeriet för miljö och fysisk planering, ministeriet för jordbruk, skogsbruk och vattenreglering, samt ministeriet för skydd av naturresurser och miljö med närstående statliga företag. Det civila samhället som arbetar med miljöfrågor på lokal nivå skulle också stödjas för att stärka deras förmåga att främja miljöfrågor och involvera fler kvinnor i arbetet och inkorporera jämställdhetsfrågor i aktiviteter. Man skulle särskilt inrikta sig på civila samhällets organisationer som arbetar med frågor rörande vattenrening, avloppshantering, avfallshantering och kemikaliehantering.³⁹

Budgeten för sektorn är enligt resultatmatrisen beräknad till 53,4 miljoner kronor för strategiperioden. Insatsportföljen består av projekt inriktade på olika tekniska aspekter på miljöområdet relaterade till kemikaliehantering, vattenskydd, hantering av avloppsvatten och hantering av fast avfall. I vissa fall har projekten varit pilotprojekt för att visa bästa praxis enligt EU-normer, så att de kan replikeras i andra delar av landet. En sak som är gemensam för många av projekten är en resursuppbyggnad hos lokala och nationella myndigheter när man utvecklar effektiva administrativa rutiner och förberedelse av miljöplaner enligt diverse EU-direktiv, som allmänheten och lokala miljöinriktade organisationer har bjudits in att delta i. Man har också fokuserat på miljöinriktade organisationer för att bygga upp deras resurser för att fullgöra sina roller som väktare, lobbyister, förespråkare och medvetandegörare avseende miljöfrågor. Vissa projekt har arbetat med utvecklingen av lagar och *by-laws* inom ett visst miljöområde som man har arbetat med. Gemensamt för de flesta av projekten har också varit att inleda implementeringen av tidigare antagen miljölagstiftning och strategier.

Samarbetspartner har främst varit fackministerier inom miljösektorn. Genomförandepartner har varit multinationella organisationer, svenska myndigheter i samarbete med serbiska motparter, konsulter och ett regionalt centrum som arbetar med lokala myndigheter och miljöorganisationer. Sida har sedan länge haft ett samarbete med de flesta av genomförarna.

De flesta av projekten i portföljen inleddes före den aktuella strategiperioden, där hälften av dem kommer att avslutas när strategiperioden avslutas 2012. Det finns tre

också att det är nödvändigt att bygga upp resurser på nationell och lokal nivå för att implementera den strategiska miljöbedömningen politik, planer och program, enligt lagen, s.70.

³⁹ SamS 2009–2012, *passim*.

projekt inom insatsportföljen för demokrati och mänskliga rättigheter som är nära kopplade till projekt inom denna sektor. De är PAR, SORS och SCTM II.

Åtta projekt ingår i utvärderingen av stödet till naturresurs- och miljösektorn:

- Local Environmental Action Planning for Sustainability on the South Eastern Europe, phase II, (*LEAP fas II*), 2007-2010
- Support to implementation of the National Sustainable Development Strategy of the Republic of Serbia, (*Genomförandet av NSDS*), 2010-2013
- Technical Assistance to the Duboko Regional Solid Waste Management Scheme, (*EBRD Duboko*) 2008-2011
- Serbia and Montenegro – Serbia Danube River Enterprise Pollution Reduction Project, (*DREPR*) 2005-2011
- Chemical Risk Management in Serbia, (*Riskhantering av kemikalier*) 2007-2014
- The Swedish Environmental Protection Agency's cooperation with partners in South Eastern Europe (*Naturvårdsverket*), 2005-2013: Ett pilotprojekt- en förvaltningsplan för Kolubara flodens avrinningsområde, 2007-2009; Utveckling av ett första utkast till handlingsprogram för riskhantering av översvämningar för floden Tamnava, Serbien, 2008-2009
- Environmental Infrastructure Support (inception phase) (*EISP*) 2010
- Additional Component for Serbia under the Programme” Supporting Environmental Civil Society Organisations in South Eastern Europe” (*Stöd till civila samhällets miljöorganisationer*), (2009-2011).

En kort beskrivning finns i bilaga 3 av projekten, projektmål, Sidas bidrag och samarbetspartners.

3 Resultat

3.1 Bedömning av samarbetsstrategin

3.1.1 Relevans

Insatsportföljen i de båda sektorerna har bedömts som mycket relevant i förhållande till det övergripande samarbetsstrategimålet *"stärkt demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i EU"*. Insatsportföljen knyter också an till olika policy- och strategidokument för svenskt internationellt utvecklingssamarbete. Strategimålet och de olika sektorsmålen för samarbetsstrategin, samt dess innehåll bedöms ligga väl i linje med Serbiens övergripande mål att bli medlem i EU.

Sektorn för **demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter** är uppdelad på tre undersektorer – demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet, samt säkerhetsreformer – vilka inbördes bidrar till det övergripande målet i den svenska samarbetsstrategin och ger ett brett stöd till Serbiens demokratiseringsprocess. Den individuella bedömningen av de projekt som granskats inom respektive undersektor är att samtliga projekt har haft hög relevans och insatsportföljen har varit väl balanserad för att bidra till de tre sektorsmålen *"effektiv och demokratisk statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, på både central och lokal nivå"*, *"ökad respekt för och efterlevnad av mänskliga rättigheter och jämställdhet"* och *"en förstärkt och demokratisk och transparent säkerhetssektor"*. Sektorsmålen samt insatsportföljen korresponderar väl med de serbiska strategiska styrdokumenterna det nationella programmet för en integration av Serbien i Europeiska Unionen för perioden 2008-2012 (NPI) och strategin för fattigdomsbekämpning (PRSP).⁴⁰ Enligt dessa ska effektivitet, öppenhet och ansvar hos den offentliga förvaltningen förbättras; konstitutionella bestämmelser för decentralisering förverkligas; liksom en rättsstat utvecklas med bättre tillgång till det legala systemet, främjande och stöd till kvinnors rättigheter, kulturella rättigheter och med skydd av minoritetsgrupper. En del av projekten har varit direkt riktade för att motsvara kriterier för EU-anslutningen genom att förbättra effektivitet, ansvar och öppenhet inom den offentliga förvaltningen, samt att stärka kapaciteten bland ansvariga nationella och lokala instanser att implementera strategiska styrdokument, och i vissa fall stödja decentraliseringsprocessen. Andra projekt har, i linje med EU:s krav för medlemskap enligt Köpenhamnskriterierna, syftat till att stödja det civila samhället så att rätten till yttrandefrihet, liksom insyn och möjligheter att påverka beslutsprocesser främjas, samt stödja och bygga upp civila samhällets organisationer som opinionsbildare, granskare, samarbets- och dialogpartner till staten och medborgarna. Samtliga projekt har haft för avsikt att stärka de mänskliga rättigheterna genom ett jämställdhetsarbete

⁴⁰ National Programme for Integration with the European Union (NPI), The Republic of Serbia Belgrade (October 2008). Poverty Reduction Strategy Paper for Serbia, Government of the Republic of Serbia (2003).

i syfte att stärka kvinnors rätt⁴¹. Stödet via det civila samhällets organisationer har också omfattat jämlikhetsfrågor med skyddande och främjande av romers och HBT-personers rättigheter. Stöd har också getts till att stärka en demokratisk och öppen säkerhetssektor, vilket är en av nyckelfrågorna för EU-anslutningen.

Även insatsportföljen inom sektorn för ***naturreсурser och miljö*** har bedömts som väl balanserad med stöd till både lokala och nationella statliga instanser samt till civila samhällets miljöorganisationer. Samtliga projekt anses ha hög relevans för att bidra till sektorsmålet *"förbättrad miljö vad avser vatten och avlopp samt avfall"* och det övergripande strategimålet. Sektorsmålet och insatsportföljen stämmer väl överens med serbiska prioriteringar, utvecklingsplaner enligt NPI och den nationella strategin för hållbar utveckling (NSDS)⁴² att uppfylla de krav som EU ställer för ett medlemskap inom miljöområdet.⁴³ Åtgärder inom vattenförsörjning och avloppssystem ska genomföras för att förbättra allvarliga problem med dricksvatten och sanitet som orsakar att befolkningen riskerar att drabbas av bakteriella och virusrelaterade sjukdomar.

De insatser vars syfte har varit att reformera statliga institutioner ansvariga för miljöfrågor (nationellt och lokalt), har samtliga haft målet att direkt eller indirekt uppnå de krav som EU ställer för medlemskap. God samhällsstyrning har varit ett gemensamt tema i samtliga insatser där effektiviteten, ansvaret och öppenheten inom den offentliga förvaltningen ska förbättras, liksom att stärka kapaciteten att implementera strategiska styrdokument genom en bättre planeringsprocess, samt i de flesta fall också genomföra miljöplanerna. En del av insatserna har också syftat till att stödja decentraliseringsprocessen och/eller använda sig av upphandlingssystem för varor och tjänster som minimerar risken för korruption. Andra komponenter som har ingått i några av insatserna har varit förberedande av lagförslag, samt att ta fram *by-laws* i anslutning till olika lagar inom miljöområdet. Det finns också insatser som utgjort tekniskt stöd att förändra hanteringen av kemikalier, sopor och avfallsprodukter inom jordbruk och djurhållning. Stödet till det civila samhällets miljöorganisationer har haft samma syfte som stödet till civila samhället under sektorn för demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter enligt ovan. Det har emellertid inte funnits några miljöorganisationer som specifikt sysslar med kemikaliehantering såsom fastställts i SamS.

Synergieffekter mellan sektorerna

Det finns två insatser inom sektorn för demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter som direkt inverkar på övriga insatser som omfattas av utvärderingen och resultaten av dessa. Stödet till förvaltningsreform (PAR)⁴⁴ syftar till att stödja och reformera institutioner inom den offentliga verksamheten både centralt och lokalt, genom att förbättra instansernas effektivitet, ansvar och öppenhet. Det kapacitetsuppbyggande stödet till den serbiska statistikbyrån (SORS)⁴⁵ påverkar

⁴¹ D.v.s. strategiskt genusrelaterade behov i syfte att förändra sociala roller och maktbalansen mellan kvinnor och män, genom att till exempel ge kvinnor möjlighet att aktivt delta i det politiska livet och beslutsfattandet.

⁴² Poverty Reduction Strategy Paper for Serbia, Government of the Republic of Serbia (2003); National Sustainable Development Strategy, Government of the Republic of Serbia Office of the Deputy Prime Minister for European Integration (2008).

⁴³ Det svenska stödet är också relevant till senare styrdokument såsom "National Program of Environmental Protection" (2010) som tar upp strategiska mål som är knuten till EU:s sjätte miljöhandlingsprogram.

⁴⁴ Support to Public Administration Reform.

⁴⁵ Statistical Office of the Republic of Serbia.

bland annat stödet till implementeringen av den jämställdhetsstrategi som antogs 2009 genom att tillhandahålla konsuppdelad statistik nödvändig för att kunna följa upp genomförandet av den nationella åtgärdsplanen NAP. Vidare sammanställer statistikbyrån miljörelaterad statistik inom områdena för industriutsläpp, avfall, luftföroreningar, samt miljöinvesteringar som anses nödvändiga för uppföljning av utvecklingen inom miljösektorn. Stödet till SORS är därmed ett exempel på hur resultatorienteringen främjas hos de serbiska myndigheterna genom att stödja utvecklingen av ett hållbart statistiksystem i Serbien som producerar regional ekonomisk statistik, samt statistisk inom miljö och sociala frågor i linje med EU:s krav. Därtill finns ytterligare tvärspektoriell statistik nödvändig för att följa upp utvecklingen inom de områden som omfattas av NSDS. Stödet via jämställdhetssekretariatet syftar bland annat till att jämställdhetsintegrera den offentliga verksamheten inom de båda sektorerna.

Den förstärkning av kapacitetsuppbyggnaden som stödjer förvaltningsreformen är ett viktigt komplement till den kapacitetsuppbyggnad som sker i de olika projekten inom natur och miljösektorn. Däremot finns inte lika starka kopplingar från projekten inom natur och miljösektorn till de insatser som stöds inom demokrati och mänskliga rättigheter.

3.1.2 Effektivitet

Nedan följer en beskrivning av hur koordineringen mellan olika aktörer har fungerat inom respektive sektor, samt vilka dialogfrågor och biståndsformer som valts för det svenska stödet. Då effektivitetsfrågorna är starkt kopplade till styrningen av utvecklingssamarbetet och Parisdeklarationens principer så förs ett vidare resonemang kring dessa frågor även i kapitel 4 sett utifrån ett styrperspektiv och en bedömning görs då utifrån principerna.

Koordinering

Koordineringen mellan olika aktörer bedöms i stort ha fungerat väl på insatsnivå inom de båda sektorerna, åtminstone gällande informationsutbyte mellan givare om pågående projekt och för att förhindra att överlappningar sker mellan olika projekt. Koordinering innefattar också planering och harmonisering av framtida insatser, något som enligt ambassaden fortfarande saknas.⁴⁶

Koordineringen på sektorsnivå har fungerat ojämnt. På ett initiativ taget av givarsamfundet 2006, bildades tio till tolv sektorskoordineringsgrupper i vilka både givare och representanter från Serbien deltar. Grupperna leds emellertid av givare och följs upp varannan månad av en informell givargrupp bestående av de största givarna. Uppföljningen visar att grupperna har fungerat väldigt olika – en del fungerar väldigt bra och träffas regelbundet för att diskutera koordinering, inom andra grupper finns brister i arbetet.⁴⁷ Enligt en respondent beror det på hur aktiva de ledande givarna är. Givare träffas därutöver under mer informella former och konstellationer för att diskutera frågor som de har gemensamt.⁴⁸

⁴⁶ Intervju – Ambassaden, Belgrad.

⁴⁷ Enligt ambassaden fungerar sektorgrupperna bra som Sverige deltar i.

⁴⁸ Intervju – Nederländska ambassaden.

Tanken är att lämna över ansvaret för givarkoordineringen till Serbien, men den stora utmaningen är den svaga kapacitet för koordinering som råder inom ministerier och överlämnandet går långsamt. Ett exempel är stödet till polisreformen där inrikesministeriet inte har den kapacitet som behövs för att leda koordineringen och Sverige därför har blivit tillfrågad att leda gruppen. Enligt uppgift verkar Serbiska myndigheter inte se fördelarna med koordinering. Vidare håller den serbiska enheten för koordinering av internationellt utvecklingssamarbete (DACU) på att omstrukturera sektorskoordineringsgrupperna, vilket lett till ett tillfälligt avbrott för koordineringsmötena. Förhoppningar finns att DACU tar en mer aktiv roll i den nationellt övergripande koordineringen.⁴⁹

Ambassaden lägger ner mycket tid och stöd för att främja ett större åtagande från Serbien för att leda givargruppen och vissa framsteg har gjorts. Bland annat stödjer ambassaden miljöministeriet, som har tagit på sig koordineringsansvaret på sektorsnivå. Sektorsgruppen har av flera respondenter bedömts vara en av de som fungerar bra. Koordineringen av givare uppfattas som komplicerad på grund av de olika biståndsformer som givare föredrar och svårigheter att anpassa och förändra metoder. Intresset för samordningen bland givare är beroende av de representanter som för närvarande arbetar med stöd till Serbien.⁵⁰ Inom sektorn för demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter är EU-delegationen en viktig aktör för att koordinera stödet till ministerier och institutioner. Utvärderingen finner att Sida vidtar de åtgärder som behövs för att samordna med EU-delegationen för att undvika överlappningar, och att det svenska stödet är anpassat till och kompletterar det stöd som EU ger.

I flera intervjuer framkommer också att ambassaden intensifierat sina ansträngningar för att stärka nätverkande mellan olika partners inom de projekt som Sverige stödjer, samt att etablera länkar och synergier mellan projekten.

Dialogfrågor

Ambassaden har tagit fram en dialogplan⁵¹ för strategiperioden där tre strategiska områden har identifierats. Dessa är i) fördjupad EU-integration, ii) jämställdhet och kvinnors deltagande i samhällets demokratiska utveckling, och iii) hållbar utveckling. Enligt planen ska all dialog utgå ifrån de tre tematiska prioriteringarna. Vidare beskriver den syftet med dialogen och på vilket sätt dialog ska ske. Bland annat ska Sverige vara en god lyssnare och se dialogen som ett givande och tagande mellan olika parter. Samtidigt är syftet att försöka övertyga dialogpartners att anamma svenska värdegrunder som är en del av EU:s värdegrunder, vilket kräver en balans kring hur och i vilken omfattning frågor drivs. Vidare ska anteckningar föras över diskussionen så att frågorna kan följas upp under kommande möten. En uppföljning ska göras på årsbasis för att kunna dra lärdomar.

I Sidas resultatmatris finns dialogfrågor identifierade till respektive undersektor till sektorn för demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Dessa är: krav för EU-integrering i frågor om god samhällsstyrning; representation av minoriteter och jämställdhet; samt representation av minoriteter och jämställdhetsfrågor inom

⁴⁹ Intervju – Ambassaden, Belgrad.

⁵⁰ Intervju – Ministeriet för miljö, gruvdrift och fysisk planering.

⁵¹ Serbia Dialogue Plan 2009-2012, Sida.

säkerhetssektorn. Inom natur- och miljösektorn ska dialog relaterad till ”ökad anpassning” av biståndet till serbiska system föras. Därutöver finns i Sidas bedömningspromemorior ytterligare dialogfrågor identifierade till varje projekt där majoriteten frågor rör sig om projektledning, hållbarhetsfrågor som personaltillgång, organisation och finansiella bidrag, samt ägandeskap.

Utvärderingen saknar information för att kunna bedöma hur dialogen påverkat utvecklingen inom de individuella projekten. Även information som rör sektorsnivåerna är otillräcklig. Utvärderingen konstaterar samtidigt att uppgiften att härleda framsteg inom projekt och sektorer till dialogen inte verkar speciellt givande då dialogen är en process som pågår kontinuerligt, dels genom dagliga kontakter, dels på möten i mer formella former och i interaktion med olika aktörer vid olika tidpunkter. Däremot verkar det ändamålsenligt att föra anteckningar om vad som diskuterats och följa upp dessa frågor såsom dialogplanen föreskriver.

Under intervjuer med Sida och med olika samarbetspartners och andra givare har frågan ställts om vad Sida tar upp i sina kontakter med dem. Enligt Sida finns det två saker som alltid utgör ämne för diskussion – närmandet till EU samt jämställdhetsfrågor. I intervjuer med övriga aktörer är ett gemensamt tema för de olika projekten projektledningsfrågor och frågor som har med omedelbara problem i genomförandet av projekten att göra. De tematiska prioriteringarna verkar diskuteras i olika grad, men där jämställdhetsfrågor vid sidan av hållbar utveckling verkar vara ett vanligt tema inom miljösektorn. Det finns inte lika mycket information tillgänglig om hur jämställdhet och hållbar utveckling varit förekommit i dialoger inom sektor för demokrati och mänskliga rättigheter. Enligt tillgänglig information bekräftas att flera av de dialogfrågor som tagits upp i bedömningspromemoriorna också har varit föremål för en kontinuerlig diskussion.

En vanlig uppfattning är att Sida är bra på att lyssna, är flexibel att kunna lösa eventuella problem som uppstår, samt att hitta lösningar och komplettera/bistå med extra resurser för att fylla de eventuella luckor som upptäcks i projektutformningen eller under implementeringen av ett projekt. Enligt några intervjuade uppfattas EU-projekt vara tungrodda när det gäller beslutsprocesser och det svenska stödet kan få den samlade verksamheten att gå fortare. Flexibiliteten är viktigt mot bakgrund av Serbiens otydliga organisatoriska och politiska villkor, såsom brist på långsiktig planering och avsaknad av tydliga procedurer. Det har dock förekommit åsikter där man ansett Sida vara otydlig i sin dialog. Uppfattningen är att det förekommer motstridiga uppgifter från ambassaden och från Sida Stockholm. Det är dessutom otydligt till vem de ska vända sig inom Sida efter de omorganisationer som skett i Stockholm och med ansvaret delvis delegerat till ambassaden. Vidare uppger ambassadpersonal att de känner sig avskurna från vad som händer i Stockholm efter de omorganisationer som genomförts.

Biståndsformer

Allt svenskt stöd till Serbien sker i form av projektstöd. Det har förekommit försök att introducera en programbaserad ansats (PBA)⁵² då det har funnits bra utgångspunkter i flera av projekten att arbeta på en program- eller sektorsnivå, eller

⁵² Programme Based Approach. Sector Wide Approach.

tvärsektoriellt, men av olika anledningar har ansatsen inte lyckats realiseras. En anledning är andra givares bristande intresse för att stödja en sådan ansats, En annan är liten kapacitet bland de serbiska samarbetspartnerna och ambassaden att arbeta utifrån ansatsen. En tredje är ett instabilt politiskt system med administration som saknar kontinuitet.⁵³ En ytterligare aspekt som försvårar en introduktion är avsaknaden av en programbaserad budgetsprocess.⁵⁴

Ett undantag är det intresse som finns bland givare och den serbiska regeringen att introducera en SWAp där en av sektorerna är miljösektorn. Ett av projekten som Sverige stödjer kan bidra till en sådan ansats genom det system som arbetas fram att samla, systematisera och prioritera olika miljöprogramförslag.⁵⁵

I valet av samarbetspartners bedöms insatsportföljen vara balanserad i båda sektorerna. Vid sidan av direkt stöd till serbiska samarbetspartners (statliga instanser) för att genomföra projekt, förekommer samarbete genom multilaterala organisationer. I samarbetet via UNDP används UNDP:s framtagna NIM-modell⁵⁶ där UNDP har ett övergripande finansiellt ansvar och ger tekniskt stöd och där den serbiska motparten är ansvarig för projektets genomförande. I samarbetet med de internationella bankerna Världsbanken och EBRD har avtal slutits för det svenska stödet att sättas in i en speciell fond och där bankerna tar på sig ansvaret för all administration, genomförande och uppföljning av projekten Enligt överenskommelse deltar Sida vid speciella tillfällen och möten.

Det svenska stödet omfattar också stöd till svenska organisationer och myndigheter som följer speciella ramavtal med Sida. De svenska enskilda organisationerna planerar och bedriver egna utvecklings- och samarbetsprogram inom vilka de tecknar avtal direkt med sina samarbetspartners i Serbien. I samarbetet med de svenska myndigheterna (Statistiska Centralbyrån, Naturvårdsverket och KemI) finns ett avtal tecknat (FÖLJSAM), som i likhet med ovan har ett upplägg där myndigheterna utvecklar och bedriver projekt tillsammans med sina respektive samarbetspartners.

3.1.3 Fattigheds- och rättighetsperspektiven samt de tematiska prioriteringarna

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet är att *"bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor"*. Fattighetsperspektivet innebär att strävan att minska fattigdomen ska utgå ifrån kvinnors, mäns och barns olika behov och prioriteringar, såsom de själva upplever dem. Rättighetsperspektivet sätter den enskilda individens frihet och rättigheter i centrum. Fattigheds- och rättighetsperspektiven⁵⁷ kompletterar och stödjer varandra, men överlappar varandra även i viss mån. Fattigdom har flera dimensioner och handlar inte bara om ett bättre och mer rättvist ekonomiskt välstånd, utan också olika aspekter knutna till rättighetsperspektivet, såsom demokrati och mänskliga rättigheter, förebyggande av konflikter, konflikthantering, miljöfrågor och insatser riktade mot hiv/aids.

⁵³ Bedömnings-PM – "Implementation of NSDS, Sida (2010), s.4.

⁵⁴ Bedömnings-PM – Environmental Infrastructure Support, Sida (2010), s.9.

⁵⁵ Bedömnings-PM – Environmental Infrastructure Support Programme, Sida (2011), s.11.

⁵⁶ National Implementation Modality.

⁵⁷ Perspektiven gäller för samtliga svenska politikområden inklusive biståndet.

I Sidas vägledning "*Så arbetar Sida*" formuleras det svenska utvecklingssamarbetets uppgift att så effektivt och rationellt som möjligt stödja samarbetsparterna i deras strävan att skapa förutsättningar för att främja välbefinnande, frihet och värdighet inom ramen för ett demokratiskt, jämlikt och tryggt samhälle. Vidare ska fyra principer styra Sidas arbete: icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och ansvar. Dessa principer förstärker också kampen mot korruption.⁵⁸

Insatsportföljen uppvisar en stor variation av hur fattigdoms- och rättighetsperspektivet med de tre tematiska prioriteringarna har beaktats i insatserna. Vid genomgång av insatsportföljen för de båda sektorerna så har samtliga insatser det gemensamt att fattigdoms- och rättighetsperspektiven har beaktats utifrån ett demokratiskt rättighetsperspektiv. Samarbetsparterna ska stödjas i att skapa förutsättningar för utvecklandet av ett demokratiskt samhälle. För att stärka en god samhällsstyrning ska rutiner och arbetsprocesser effektiviseras, nya kontaktytor skapas för ett bredare samarbete, samt nya roller och ansvarsbefogenheter introduceras för att förbättra servicen till medborgarna. De nya arbetssätten ska även ge det civila samhället möjligheter till insyn och ökat deltagande i beslutsprocesserna, vilket kan skapa förutsättningar för att fattiga människors behov får genomslag. Inom rättsektorn ska tillgången till rättsväsendet skapa liknande förutsättningar. I några av projekten inom miljösektorn som har haft för avsikt att upphandla varor och tjänster, så har externa system introducerats för att förebygga korruption. Decentralisering för att flytta beslutsfattande närmre medborgarna är också gemensamt för några av insatserna i båda sektorerna. Några av insatserna har dessutom haft i uppgift att ta fram underlag till nya lagar och *by-laws*, vilka syftar till att stärka demokratisk utveckling och främjande av mänskliga rättigheter. Demokrati och mänskliga rättigheter, som en tematisk prioritering bedöms ha beaktats fullt ut i samtliga insatser som granskats inom sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter. Olika aspekter har beaktats i enlighet med insatsernas syften inom området för god samhällsstyrning och ökade möjligheter för det civila samhället att få insyn och påverka beslutsfattande. Bilden är mer varierande beträffande sektorn för naturresurser och miljö, med en ganska jämn spridning på skalan hur frågan beaktats. Samtliga insatser har som mål att stärka kapaciteten inom statliga instanser för en bättre planeringsprocess och hantering av förvaltningsfrågor, och där information kring de planer som ska tas fram ska spridas till det civila samhället. Möjligheterna för allmänheten att delta och påverka planerna varierar. I flertalet fall är det civila samhällets organisationer inbjudna att delta i planeringsprocessen och i några fall i genomförandet av planerna.

Etniska minoriteters rättigheter inom sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter bedöms vara relativt god. De flesta projekt för ett resonemang kring frågorna och specifika aktiviteter som syftar till att stärka minoritetsgruppernas deltagande förekommer. Frågor som rör etniska minoriteters rättigheter beaktas dock inte för alla insatser inom miljösektorn, då frågeställningen inte är relevant utifrån insatsernas syfte.

Den tematiska prioriteringen jämställdhet har beaktats i mycket varierande grad för insatserna inom båda sektorerna - från att inte ta upp jämställdhetsaspekterna alls till

⁵⁸ *Så arbetar Sida – En vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder*, Sida (2005), s.15ff.

att beakta aspekterna till fullo. I de fall där jämställdhetsaspekterna överhuvudtaget inte har diskuterats i projektförslagen, så har Sida beslutat att följa upp detta med samarbetspartnerna (t.ex. via dialog). För projekt som bedöms att till fullo beakta jämställdhetsaspekterna har syftet varit att ha ett tydligt jämställdhetsperspektiv i projektets alla delar (från planering till uppföljning) och att kvinnor ges samma möjligheter som män att delta i projekten och få insyn i och fullt ut delta i olika beslutsprocesser. Inom en del projekt har en genusanalys genomförts inför projektstart så att könsrolldifferentierade behov och prioriteringar lyfts fram. Några av projekten tar i mindre omfattning upp jämställdhetsfrågorna, vilket utvärderingen anser kunde ha beaktats mer.

I likhet med jämställdhetsprioriteringen så ger insatsportföljen en varierad bild av hur väl den tematiska prioriteringen miljö och klimat lyfts fram i projekten. Inom miljösektorn så har nästan samtliga insatser bedömts att till fullo ha tagit miljöfrågorna i beaktande. Projekten tar upp miljöfrågorna utifrån de områden som projekten syftar att förbättra (vatten, avlopp, avfall m.m.), men där ett av dem främst syftar till att bygga upp kapaciteten på ett kansli som ska koordinera olika statliga instanser i samarbetet kring hållbar utveckling. Inom sektorn för demokrati och hållbar utveckling har miljöfrågorna i varierande grad beaktats. I några insatser är miljöfrågorna inte är applicerbara då syftet varit att förbättra den offentliga förvaltningen. I andra projekt, däribland stödet till det civila samhället, har man i varierad men ganska liten grad inkluderat frågor om miljö.

En ytterligare aspekt som projekten inom sektorn för naturresurser och miljö tar upp är kopplingen mellan hälsofrågor och miljö. Hälsa, miljö och fattigdom påverkar varandra ömsesidigt och de projekt som har ett miljöperspektiv knyter således an till fattigdomsperspektivet och rättighetsperspektivet på flera sätt, bland annat genom den Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 12) där rätten för var och en att åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa erkänns.

Det finns två insatser inom miljösektorn som utöver rättighetsperspektivet anknyter till mer direkt fattigdomsreducerande åtgärder, då insatserna förväntas skapa förutsättningar för att öka arbetstillfällena för landsbygdsbefolkningen.⁵⁹

3.1.4 Resultat och måluppfyllelse

Resultat

Insatsportföljen innehåller projekt som avslutats under strategiperioden, pågående nyinitierade projekt som endast pågått en kortare period, samt pågående insatser som fortgått i flera faser. Förutsättningarna för att resultat producerats och graden av måluppfyllelse varierar beroende på hur långt man kommit i respektive projektcykel.

Bland de projekt som avslutats har en rad aktiviteter riktade till den offentliga förvaltningen och det civila samhällets organisationer redovisats, såsom kapacitetsuppbyggnad i form av utbildningar, projektledning, studieresor, nätverkande och organisationsomstruktureringar. Vidare har aktiviteter omfattat förberedande av

⁵⁹ Projektdokument och bedömnings-PM (DREPR och EBRD Duboko) hänvisar till att fattigdomen är mer utbredd i de rurala områdena i landet.

lagförslag, strategier, och direktiv i linje med EU:s krav, samt *by-laws*. Utbyggnad av miljöinfrastruktur har också varit några av aktiviteterna. Dessutom har aktiviteter i form av informationskampanjer och påverkansarbete genomförts inom det civila samhällets demokrati- och mänskliga rättighetsorganisationer samt miljöorganisationer.

Resultaten som uppnåtts till följd av aktiviteterna varierar emellertid inom sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter. Inom miljösektorn har insatserna överlag redovisat resultat.

Vanligt förekommande resultat är effektivare arbetsmetoder och rutiner som ofta visar positiva tendenser eller direkta resultat för en större öppenhet, ansvar och service gentemot medlemmar/medborgare, samt inkluderande av det civila samhällets organisationer i olika beslutsprocesser. Inom miljösektorn har miljöorganisationernas samarbete stärkts, vilket har fått till följd att deras krav på olika åtgärder har hörtsammats av beslutsfattare. Allmänheten har även fått möjlighet att delta och i vissa fall vara med i beslutsprocessen kring olika miljöplaner. Lagar och regler som förberetts inom ramen för insatserna inom miljösektorn har också antagits. Samtliga resultat ovan är knutna till rättighetsperspektivet och demokratisk samhällsstyrning.

Resultat av jämställdhetsarbetet redovisas främst inom sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter. Till dessa hör bidrag till att olika lagar och strategier inom jämställdhet och kvinnors rättigheter har antagits. På lokal nivå har jämställdhetsplaner arbetats fram och jämställdhetskommittéer bildats. Genom kapacitetsuppbyggnad har kvinnorörelsen stärkts i sin roll och en del organisationer har utsetts att utföra olika uppgifter inom den kommunala verksamheten som rör både det interna och det externa jämställdhetsarbetet. Sett ur det bredare rättighetsperspektivet har projekten bidragit till att diverse lagar och nationella strategier av relevans för skydd av de mänskliga rättigheterna antagits. Även inom ett bredare område av rättighetsfrågor så har kapacitetsuppbyggnad bidragit till ett ökat inflytande för det civila samhällets organisationer. Som ett resultat av jämlikhetsarbetet har utsatta grupper stärkts på olika sätt, bland annat genom revidering av utbildningslagen och att romska kvinnors rättigheter inkluderats i olika kommunala verksamhetsplaner.

Däremot är resultaten som redovisats inom miljösektorn obefintliga, både vad gäller jämställdhets- och jämlikhetsfrågor i de projekt som haft en tydlig avsikt att driva dessa frågor, har inte redovisat vad arbetet resulterat i.

I frågor som rör miljö som tematisk prioritering inom sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter har det förekommit vissa aktiviteter inom miljöområdet, men inga resultat av aktiviteterna knutna till frågor har redovisats.

Projekt inom miljösektorn har genom sina miljöplaner skapat förutsättningar för att på sikt förbättra miljön inom områdena avlopps- och avfallshantering, vattenrening, avrinnings- och översvämningsskyddande åtgärder. Framtagna planer har också uppfyllt EU:s krav och olika direktiv. I ett fall har ett nitratrektiv framtagits och antagits, liksom regler för god jordbrukspraxis. Ett projekt (*DREPR*) har redovisat resultat på reducerade diffusa utsläpp som ett resultat på de åtgärder som vidtagits att bättre ta hand avfallsprodukter på ett miljömässigt hållbart sätt.

Det finns en insats (*SCTM II*) som har rapporterat ett resultat som är en mer direkt fattigdomsreducerande åtgärd. SCTM har via den dialog som förts om den nya lagen om social trygghet bidragit till ökade resurser till de 40 fattigaste kommunerna.

För pågående projekt har aktiviteter redovisats i årliga lägesrapporter. Det kan emellertid inte förväntas att resultat av aktiviteterna i dessa projekt redan har genererats och det är endast ett projekt där resultat har producerats till följd av olika aktiviteter. Stödet till den serbiska statistikbyrån har resulterat i ökat offentliggörande av statistik, samt att statistiken inom vissa områden förbättrats och nu håller EU:s kvalitetskrav.

Strategins måluppfyllelse

Av de resultat som presenterats på insatsnivå under varje sektor har utvärderingen bedömt att måluppfyllelsen är blandad för de avslutade projekten. Inom sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter är bedömningen att de uppsatta projektmålen endast till en mindre grad blivit uppfyllda. Bland de projekt som granskats är det endast ett (*SCTM II*) som bedöms ha uppfyllt uppsatta projektmål till en hög grad. När resultat har vägts emot uppsatta projektmål inom insatsportföljen för miljö, har utvärderingen kommit fram till att målen i hög grad har uppfyllts, med undantag av ett projekt (*EBRD Duboko*) som bedömts ha uppfyllt sina projektmål endast till en mindre del och då beroende på kraftiga förseningar i genomförandet. Prognosen för att projektmålen ska uppfyllas bland de pågående projekten är god, undantaget ett projekt (*genomförandet av NSDS*) inom miljösektorn som drabbats av mycket personalrelaterade problem som försenat viktiga nyckelkomponenter.

Sektorsmålen för de respektive sektorerna är formulerade utifrån ett långsiktigt perspektiv, d.v.s. *"effektiv och demokratisk statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, på både central och lokal nivå"*, *"ökad respekt för och efterlevnad av mänskliga rättigheter och jämställdhet"* och *"förbättrad miljö vad avser vatten och avlopp samt avfall"*. Även om en del resultat av insatserna har genererat omedelbar effekt med god måluppfyllelse på projektnivå, så kan man därför inte förvänta sig att de samlade insatserna ska ha uppfyllt sektorsmålen. Inom sektorn för demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter är bedömningen att den samlade insatsportföljen bidrar till en utveckling i riktning mot sektorsmålen. Inom sektorn för naturresurser och miljö är det däremot för tidigt att se positiva processer som bidrar till en förbättrad miljö och hållbar utveckling, då majoriteten av insatserna har en mer indirekt påverkan på den fysiska miljön. Tonvikten ligger på att bygga upp kapaciteten inom den offentliga sektorn och inom miljöorganisationerna för att arbeta med miljöfrågor och med en miljölagstiftning med *by-laws* som följer EU:s direktiv.

Den samlade bedömningen är att insatserna inom båda sektorerna gemensamt bidragit till den pågående demokratiseringsprocessen och närmandet till EU, och därmed bidragit till strategimålet *"stärkt demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i EU"*, i de frågor som rör demokrati. De resultat som den samlade insatsportföljen för de båda sektorerna uppvisat bedöms således vara relevanta i bidragandet till Serbiens närmanden mot ett EU-medlemskap och de prioriteringar och behov som landet har. Kapacitetsutvecklingen av de serbiska statliga instanserna anses ha varit relevant för att stödja reformeringsprocessen i landet och där PAR är en av nyckelinsatserna för att stödja reformeringen.

Rättighetsperspektivet är det dominerande i insatsportföljen av de två perspektiven. Det är emellertid få projekt som till fullo beaktar de tematiska prioriteringarna. Samtidigt kan det konstateras att samtliga tematiska prioriteringar inte är applicerbara på alla projekt. Bedömningen är emellertid att de tematiska prioriteringarna inte alltid har beaktats där det skulle kunna ha gjorts. Om de de tematiska prioriteringarna läggs till i bedömningen skulle måluppfyllelsen på projektnivå inte bli lika stark.

3.1.5 Hållbarhet

Hållbarhet och hur en sådan har beaktats i projektutformningen har bedömts utifrån flera aspekter - finansiell hållbarhet och hållbarhet utifrån ett organisationsperspektiv, institutionalisering/spridningsgrad, samt utifrån ägandeskap.

Finansiell hållbarhet

Bedömningen av insatsportföljen är att hållbarheten under genomförandet av projekten och även i viss mån efter projekttidens slut har varit relativt god sett från ett finansiellt perspektiv. Vanligt förekommande är att samarbetspartners bidrar till investeringskostnaderna i projekten, antingen finansiellt eller att helt eller delvis ställa upp med personliga resurser. Upplägget garanterar däremot inte att intäkter kommer in efter det att insatserna avslutats eftersom det inte finns något återbetalningsmekanism som skulle kunna återinvesteras i nya projekt. En av utmaningarna med investeringar i miljöinfrastruktur är att de i regel är väldigt kostsamma och att det är svårt för Serbien att stå för dessa kostnader själv. Beroendet av bistånd från givarsamfundet och av förmånliga lån från de internationella utvecklingsbankerna är således stort.

En mer hållbar lösning som återfinns i andra insatser och som ger bättre förutsättningar för hållbarhet efter det att projekten avslutats, har varit att införa avgiftsbelagda tjänster i syfte att öka verksamheternas inkomster. Ett exempel är den regionala avfallshanteringsdepån som är tänkt att drivas kommersiellt där intäkterna kommer från kommuner och medborgare genom avgift för sophantering. Ett annat exempel är den serbiska kemikalieinspektionen som tar ut en avgift från industrin för sina inspektioner. Och ett tredje exempel är SCTM som har introducerat nya medlemsavgifter och andra avgiftsbelagda tjänster.

Få serbiska organisationer inom det civila samhället är ekonomiskt självbärande. Flera internationella givare minskar sitt stöd till det serbiska civilsamhället och de inhemska finansieringsalternativen är få. Det gäller speciellt för organisationer som jobbar med kontroversiella frågeställningar som fredsbyggande, jämställdhet och HBT-personers rättigheter. Även det civila samhällets miljöorganisationer och då speciellt lokala sådana har svårt att finansiera sin verksamhet. Den allmänna kännedomen om miljöskydd och miljöpåverkan är i regel låg och därmed inte prioriterade frågor på dagordningen. Då organisationerna i regel är små och med få medlemmar är de helt beroende av externa resurser för sin verksamhet, antingen genom stöd från internationella givare och stiftelser eller från serbiska instanser. De svenska ramorganisationerna som samarbetar med lokala organisationer inom demokrati och mänskliga rättigheter uppmuntrar till alternativa finansiella lösningar genom medlemsavgifter som ett komplement till övrigt internationellt stöd.

Organisationsmässig hållbarhet

En av de stora utmaningarna för samtliga projekt är den politiska situationen i landet, som riskerar att ge stora återverkningar på projektens överlevnad och för att verksamheten som stödet bidragit till kan fortleva efter det att projekten avslutats. Den politiska situationen påverkar organisationsstrukturen i hela statsapparaten. Tjänstemän i både nationell och lokal administration är i stor utsträckning politiskt tillsatta. Politiska ledare för ministerier och kommuner tar med sig "sin" stab av personal som är anslutna till dennes parti. Förändringar i ledarskiktet innebär därför även omfattande förändringar inom personalstyrkan. Serbiens politiska instabilitet leder till oförutsägbarhet och brist på långsiktiga lösningar. Det är därtill vanligt förekommande att kompetent och företagssam personal väljer att sluta för ett mer lukrativt jobb med bättre lönevillkor. Inom projekten finns flera lösningar för att hantera problemen. Ett sätt att gardera sig mot den oförutsägbarhet som det politiska läget i landet skapar är att inte bli alltför ekonomiskt beroende av den politiska makten. Kemikalieinspektionens strategi är att delfinansiera verksamheten genom biinkomster. Ett annat sätt är att förlägga projektansvaret på en enhet som förväntas finnas kvar även efter en politisk förändring. Nätverkande och erfarenhetsutbyte mellan aktörer som inslag för att stärka organisationerna och skapa förutsättningar för hållbarhet och främja samarbetspartens kapacitet och förändringsbenägenhet är också vanligt.

I flertalet projekt är dock den politiska situationen och instabiliteten alltför den stora utmaningen för projektens hållbarhet och kontinuitet. En ny lag har introducerats för att begränsa personalomsättningen efter val och det sker en långsam övergång till ett mer meritbaserat system. Flera av de personer som utvärderingsteamet var i kontakt med ställer sig dock undrande hur organisationerna kommer att se ut efter det val som ska hållas under våren 2012. Det innebär givetvis konsekvenser för projekten om personal byts ut. Det är en utmaning att hitta bra lösningar kring vem som ska genomföra projekten för att säkerställa kontinuitet och hållbarhet både under och efter projektgenomförandet. Även stödet till det civila samhällets organisationer drabbas av den politiska inblandningen. Det är vanligt förekommande att organisationer med samma politiska tillhörighet, och som varken utmanar eller granskar beslutsfattarna gynnas genom olika uppdrag. På grund av den politiska kulturen bedöms utsikten för hållbarhet utifrån detta perspektiv som mycket osäker.

Flera respondenter menar att hållbarheten ligger i den kapacitetsuppbyggnad som är en genomgående komponent för samtliga projekt, så som exempelvis organisationsomstruktureringar och kompetensutveckling av personal. Även institutionalisering av arbetssätt, kunskaper och metoder är en del av kapacitetsuppbyggnaden och ger möjlighet för tillvaratagande av kompetens. Flertalet av projekten har, i olika grad, tagit fasta på dessa aspekter.

Någon bedömning har inte gjorts inom utvärderingen av de avslutade insatserna inom sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter relaterat till hållbarhet efter projektens avslutande med anledning av att dessa relativt nyligen avslutats. Det finns även nyligen avslutade projekt inom sektorn för naturresurser och miljö där hållbarheten inte bedöms av liknande skäl. Projekt som har varit pilotprojekt för olika verksamheter inom miljösektorn bedöms ha goda förutsättningar för att kunna replikeras. Dock finns många lärdomar att dra från pilotprojekten. Bland annat

behövs flaskhalsarna identifieras i det serbiska byråkratiska systemet i projektplaneringen för att undvika ett försvårat och försenat förfarande med olika tillstånd som ska beviljas. En ytterligare utmaning har varit att få igång ett regionalt samarbete mellan kommuner som inte tidigare samarbetat på denna nivå.

Utvärderingsteamet besökte ett av de projekt som avslutades för några år sedan för att undersöka vad som skett efter projektets slut. De fyra kommuner som besöktes hade deltagit i projekten LEAP fas I och II. Gemensamt för kommunerna var att de hade fortsatt att använda de metoder som genom projektet hade lärts ut i fråga om att planera och genomföra miljöprojekt. Två av kommunerna hade dessutom vidareutvecklat metoderna. Däremot hade metoderna inte spridits till andra verksamheter inom någon av kommunerna. De enkätundersökningar som gjordes ansågs vara en bra metod att fånga upp kommuninvånarnas prioriteringar och förslag, vilket man också hade fortsatt med.

Hållbarhet och ägandeskap

En blandad bild visas upp vad gäller ägandeskap och förankring av projekten till den övriga verksamheten. En del har haft ett starkt ägandeskap, vilket kan relateras till att målgrupperna själva varit fullt delaktiga och ansvarat för aktiviteterna, såsom att ta fram planer, genomföra dessa och sedan kunna se resultaten av arbetet. Några av insatserna har också varit styrda av efterfrågan och utformade för att svara mot befintliga behov inom organisationen. Samtliga insatser som syftar till att stödja institutionell utveckling och implementering av nationella strategier har varit förenliga med serbiskt definierade prioriteringar förutom ett projekt (*genomförandet av NSDS*) där ägandeskapet inte verkar ha funnits i nämnvärd grad. Anledningarna är flera, men kortfattat kan nämnas att det rör sig om ett tvärsektoriellt samarbete mellan olika ministerier vilket är en utmaning i Serbien. Därtill har den strategi som tagits fram inte fått den prioritet som Sverige förutsåg då strategin inte är ett krav för EU-närmandet.

Inom stödet till det civila samhällets organisationer är ägarskapet för projekten väl förankrat hos de lokala partnerorganisationerna. Stödet bygger på att de lokala organisationerna äger rätten att utforma sina verksamheter, men där stöd har getts från de svenska ramorganisationerna respektive den regionala organisationen för miljöfrågor.

En sammanvägd bedömning av hållbarheten är att den i stor utsträckning har beaktats i de olika projektuppläggen. På grund av den stora politiska instabiliteten i landet, oförutsägbarhet och brist på långsiktiga lösningar, finns det emellertid en överhängande risk att goda resultat som projekten bidrar till inte kommer att fortsätta - inte bara efter det att ett projekt har avslutats, men även under projektperioden - om den politiska kartan ritas om. Det har funnits olika sätt att mildra och förebygga olika omvälvningar, men så länge den politiska instabiliteten består så kvarstår osäkerheten.

3.2 Bedömning på sektorsnivå – sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter

3.2.1 Relevans

Insatsportföljen för sektorn demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter bedöms vara mycket relevant för strategimålet, dvs. *”stärkt demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i EU”* samt för sektorsmålen *”effektiv och demokratisk statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, på både central och lokal nivå”*; *”ökad respekt för och efterlevnad av mänskliga rättigheter och jämställdhet”*; samt *”en förstärkt demokratisk och transparent säkerhetssektor”*. Insatserna och den svenska strategin och sektorsmålen är också helt i linje med serbiska prioriteringar och strategiska utvecklingsplaner. Det övergripande nationella målet är medlemskap i EU genom genomförandet av reformer harmoniserade med EU:s krav för medlemskap. Strategiska prioriteringar formulerade i NPI och PRSP är bland annat ökad effektivitet, öppenhet och ansvarsutkrävande i den offentliga förvaltningen, decentralisering, stärkandet av en rättsstat, ökad tillgång till rättslig prövning, samt främjande och försvarande av de mänskliga rättigheterna, inklusive kvinnors rättigheter och kulturella rättigheter, samt skydd för minoriteter.

Vissa projekt (*PAR*, *GED* och *Polisreform*) har direkt utformats för att uppfylla standards för EU-anslutning. Målen har varit att stödja förbättringar av effektivitet, öppenhet, och ansvarsutkrävande inom den offentliga förvaltningen och att stärka kapaciteten hos ansvariga aktörer att implementera strategiska dokument. Vidare är målet med *SCTM II* att stärka det kommunala självstyret, i linje med strategin för förvaltningsreform och EU-integrationsprocessen. Målet med andra projekt (*CRD*, *KtK* och *OPC*) är att stärka det civila samhället, i linje med de så kallade Köpenhamnskriterierna för EU-inträde. **Samtliga projekt** (förutom *SORS*) har haft målet att stödja olika aspekter av öppenhet inom den offentliga förvaltningen, bland annat genom stöd till förvaltningsreformer och främjandet av decentralisering, genom att övervaka implementeringen av lagar till skydd av de mänskliga rättigheterna och genom stöd till media. Dessa aspekter bedöms även vara relevanta för att förhindra korruption. Vidare är målet med vissa projekt att öka medborgarnas deltagande i och inflytande över beslutsfattande processer genom att stärka det civila samhället och skapa kopplingar mellan medborgare och offentliga instanser (*CRD*, *KtK* och *OPC*), genom att kontrollera förtroendevaldas handlingar och agerande (*CRD*, *KtK* och *OPC*) och genom decentralisering och stärkande av kommunalt självstyre (*PAR* och *SCTM*).

Insatsportföljen bedöms vara välbalanserad med stöd till stärkandet av institutioner, för att stärka det civila samhället samt till interaktionen mellan dessa aktörer, och följer alltså de svenska riktlinjerna för samarbetsstrategier avseende en välbalanserad insatsportfölj. Vissa projekt har utgjorts av en kombination av stärkandet av statliga organ och genomförande av nationella strategier (*PAR* och *GED*), insamlande av statistik (*SORS*) och metoder för brottsplatsundersökning (*Polisreform*). *SCTM II* har haft omfattat intern omorganisering och stöd till stärkandet av kommunalt självstyre.

Samtliga projekt har på ett eller annat sätt haft intentionen att stärka de mänskliga rättigheterna. *GED* och *KiK* främst genom att främja jämställdhet och kvinnors mänskliga rättigheter och i olika aspekter adressera de strategiska genusbehoven⁶⁰. Andra projekt (*PAR*, *Police Reform* och *SCTM II*) har haft målet att öka öppenhet och ansvarsutkrävande inom den offentliga förvaltningen. Stödet till det civila samhället (*CRD*, *KiK* och *OPC*) syftar till att främja mänskliga rättigheter genom att bland annat utöva påtryckningar för införandet av lagar för stärkandet av mänskliga rättigheter och skydd för minoriteters rättigheter, samt genom att övervaka implementeringen av dessa lagar. Vidare har målen med stödet varit att stärka medborgarnas deltagande genom att stärka yttrandefriheten samt att etablera och stärka kommunikation och kopplingar mellan medborgare, det civila samhället och regeringen.

För andra projekt har målet varit att öka effektiviteten och demokratin i den offentliga förvaltningen genom förvaltningsreformer (*PAR*), kapacitetsutveckling inom lokala förvaltningar (*SCTM II*) och stärkandet av ansvariga aktörer för att implementera strategiska dokument (*PAR*, *GED* och *Polisreform*). Vissa projekt (*Polisreform* och *CRD*) har haft målet att stärka en öppen och demokratisk säkerhetssektor. Reform av säkerhetssektorn är en nyckelfråga för Serbiens EU-anpassning. Målet med stödet till *Polisreformen* har varit att förvandla inrikesministeriet till en civil poliskår i linje med europeiska normer och att öka effektivitet och transparens inom den serbiska poliskåren, medan ett av programområdena för *CRD* har haft målet att förbättra de civila rättigheterna inom rättssystemet och medborgarnas tillgång till kostnadsfri rättshjälp.

3.2.2 Effektivitet

Samordning på projekt- och sektornivå

Det finns varierande upplägg för koordinering på insatsnivå beroende på utformningen av projekten, genomförande och uppföljning. Bedömningen är att koordineringen fungerar tämligen väl, även om det finns en brist på tydlighet avseende Sidas roll i relation till samarbets- och genomförandepartner. Detta verkar ha uppstått genom Sidans omorganisation på senare år och decentraliseringen av ansvar till ambassaden. Det har uppfattats som otydligt när det gäller vart man ska vända sig och om det är Sida i Stockholm eller ambassaden som är ansvarigt för vissa frågor. Enligt respondenterna har ambassaden varit mycket tillmötesgående, enkla att kontakta och goda och konstruktiva lyssnare vad gäller projektutformning och flexibilitet.

Fram till slutet av 2008, när DfID drog sig ut projektet, finansierades *PAR*-projektet gemensamt av Sida och DfID, ett resultat av samordning mellan de två aktörerna. En styrkommitté bildades och inkluderade representanter från Ministry of Public Administration and Local Self-Government (MPALSG), UNDP, Sida och DfID.⁶¹ Det finns bara ett fåtal andra bidragsgivare till den offentliga förvaltningssektorn och deras stöd är begränsat. Enligt respondenter är EU mer eller mindre den enda aktören som Sverige kan samordna med avseende offentlig förvaltning. Enligt ambassaden har koordineringen mellan *PAR*-projektet och EU:s *PAR*-projekt varit vacklande.

⁶⁰ Strategiska genusbehov fokuserar på ändrad maktbalans och därmed också de sociala rollerna mellan kvinnor och män.

⁶¹ Bedömnings-PM – Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy, Sida (2006)

Inom området för jämställdhet är Sverige ledande bidragsgivare. Samtal förs fortsatt med andra givare om möjligheten att skapa en PBA för genomförandet av NAP.⁶² Möten i synergigruppen kring jämställdhet hålls främst med syfte att bidra till implementeringen av NAP och den utgör ett diskussionsforum för fördelning av arbetsuppgifterna.⁶³ Stödet till SORS är nära samordnat med IPA-bidrag och informella möten hålls kring samordning.⁶⁴ Under projektets planering gjordes en samordning av utformningen med EU för att undvika överlappning och för att säkerställa att Sidas stöd och IPA-stödet kompletterar varandra. Det finns flera aktörer som stöder *polisreformen*. Inrikesministeriet har ingen kapacitet att samordna det internationella biståndet och Sverige har ombetts att ta den ledande rollen i givarkoordineringen. Enligt projektförslaget ska en samordningsmekanism etableras via den svenska ambassaden.⁶⁵ Enligt ambassaden så övertog Sverige aldrig samordningsansvaret i praktiken, då ansvarig för polisreformen inom Rikspolisstyrelsen lämnade sitt uppdrag och gjorde det omöjligt för Sverige att hålla i samordningen. Avseende den kriminaltekniska delen av det svenska bidraget finns ett pågående samarbete med Norge och Europeiska nätverket av kriminaltekniska institut.⁶⁶ Det finns många bidragsgivare och organisationer som är aktiva inom området mänskliga rättigheter och det gör samordningen komplicerad. Det finns flera aktörer som ger stöd på området, så som privata stiftelser och ambassaders politiska sektioner. Enligt uppgift finns runt 10 400 NGO:er i Serbien. Vid intervjuer har framkommit att intresset för samordning är litet bland givarna. Den brittiska ambassaden arrangerade runt 2008/2009 ett möte med de största givarna av stöd till civila samhället i ett försök till koordinering. Bristande intresse resulterade emellertid i att briter snart gav upp samordningen. De svenska ramorganisationerna som stöder det civila samhället har ett brett nätverk av organisationer och bidragsgivare på området. Ramorganisationerna arbetar med olika fokus, men utnyttjar varandras nätverk när det är lämpligt.

Enligt respondenter finns ett växande engagemang från ambassadens sida avseende samordning av det svenska stödet för att uppmuntra nätverkande mellan partner och för att etablera kopplingar och hitta synergier mellan projekten.

På sektorsnivå spelar EU-delegationen till Serbien en viktig roll för att koordinera stödet till ministerier och institutioner. Bedömningen är att Sverige gör de ansträngningar som krävs för att samordna med EU-delegationen för att undvika överlappning och för att göra stödet kompletterande och anpassat till villkoren för fortsatt EU-integration.

Dialog på projekt- och sektornivå

Enligt *dialogplanen* finns tre strategiska dialogfrågor: större EU-integration; jämställdhet och kvinnors deltagande i den demokratiska utvecklingen; och hållbar utveckling. Resultatmatrisen anger *krav för EU-integration (minoritetsrepresentation, jämställdhet)* och *god styrning* som dialogfrågor inom demokratisk samhällsstyrning.

⁶² Bedömnings-PM – *Support to the Gender Equality Directorate of Serbia*, Sida (2011), s. 10

⁶³ Bedömnings-PM – *Support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the inception phase*, Sida (2010), s. 11

⁶⁴ Bedömnings-PM – *Partnership in Statistics: cooperation project between the Statistical Office of the Republic of Serbia and Statistics Sweden 2009-2012*, Sida (2009), s. 5

⁶⁵ Bedömnings-PM – *The Inception Phase of the Programme "Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012"*, Sida (2010), s. 10

⁶⁶ Projektförslag – *DRAFT Programme Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012*, Ministry of Interior of the Republic of Serbia och Polismyndigheten i Västra Götaland (u.å) s. 8

Primär fokus för dialog inom reform av säkerhetssektorn är *minoritetsrepresentation och jämställdhet*.⁶⁷

För de enskilda projekten inom sektorn har flera dialogfrågor identifierats i Sidas bedömningspromemorior. Flertalet ämnen berör styrningsfrågor med frågor nära relaterade till bland annat uppföljning (*SCTM II*), framgång med att uppnå specificerade milstolpar (*PAR*), fastställande av personalbehov och tillräckligt kapacitetsbyggande (*GED*), ägande, politisk vilja och hållbarhet (*Polisreform*) samt hur resultat ska bedömas och rapporteras (*CRD*, *K&K* and *OPC*). Civila samhällets organisationer ska också uppmuntras att arbeta hårdare för att nå ut till allmänheten genom dialog förd på en lokal nivå. Utvecklingen av en programbaserad ansats är ett viktigt ämne för dialog inom två av de utvärderade projekten (*GED* och *Polisreform*). För *Polisreform* anser Sverige även att ett stärkande av kopplingarna mellan polisreform och rättsreform är viktigt och att man kan ta upp frågan genom dialog. I det serbiska systemet är ministerierna mycket oberoende och har ofta svårt att samarbeta. De aktuella kopplingarna mellan ministerierna är till stor del påtvingade tekniska kommittéer för utbyte av information och de arbetar inte med strategiska frågor och policyer.

De svenska tematiska prioriteringarna verkar endast beaktas i liten omfattning i dialog på projektnivå. Sannolikt beror det emellertid mer på brist på information än på vad som faktiskt sker. Enligt andra bidragsgivare och samarbetspartner som intervjuats tar Sverige i dialoger ofta upp frågor rörande jämställdhet. Vidare är jämställdhet i reform av säkerhetssektorn viktig dialogfråga enligt bedömningspromemorian för *Polisreform*. Jämställdhet och, i vissa aspekter, miljö är också ämnen för dialog inom stödet till *SORS*. Framförallt gäller det i diskussion kring de statistiska komponenter som är inkluderade i projektet, men även vad gäller jämställdhet inom själva statistikbyrån.

Informationen är ofullständig för dialog på sektorsnivå och även begränsad för de olika projekten. Enligt samarbetspartner finns Sida där för dialog relaterad till de specifika projekten för frågor som måste tas upp omedelbart under genomförandet av projekten. Hur man uppfattar sådan dialog med Sida varierar. Vissa uppfattar en tydlighet, öppenhet och flexibilitet hos Sida, medan andra upplever att Sida är besvärligare i termer av flexibilitet och i att vara en bra lyssnande partner.

Biståndsformer

Samtliga insatser i sektorn för demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter utgörs av projektstöd. En viktig fråga under strategiperioden har varit att röra sig mot PBA. Huvudsyftet med den förberedande fasen av *GED* var att gradvis fasa in en PBA⁶⁸ och under den följande fasen har Sida fortsatt att kommunicera med andra bidragsgivare om deras intressen för en PBA för stöd till genomförandet av NAP.⁶⁹ I Sidas bedömningspromemoria för *Polisreform* diskuteras vidare möjligheten att utveckla en PBA för polisreformen.⁷⁰ Andra bidragsgivare i Serbien föredrar dock en projektbaserad ansats och Sverige är den enda bidragsgivaren som förespråkar PBA.

⁶⁷ Resultatmatris 2009-2012

⁶⁸ Bedömnings-PM – *Support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the inception phase*, Sida (2010), s. 11

⁶⁹ Bedömnings-PM – *Support to the Gender Equality Directorate of Serbia*, Sida (2011), s. 11

⁷⁰ Bedömnings-PM – *The Inception Phase of the Programme "Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012"*, Sida (2010)

Insatsportföljen är balanserad i fråga om valet av samarbetspartners. Sidas bidrag inom sektorn kanaliseras via olika samarbetspartner med varierande upplägg för projektutformning och finansiellt stöd. Stödet till det civila samhället kanaliseras via de svenska ramorganisationerna, CRD, KtK och OPC och regleras i ramavtal. Sida har rollen som finansiär i relation till ramorganisationerna och ramorganisationerna är i sin tur bidragsgivare i relationen till de lokala organisationer som de stöder.⁷¹ Systemet möjliggör viss flexibilitet och enligt respondenter måste lokala partnerorganisationer ha rätt att omformulera sina projekt när behov uppstår för att säkerställa hållbarhet.⁷²

Stöd till SORS kanaliseras via SCB genom avrop från ramavtalet (FÖLJSAM) mellan Sida och SCB. Finansiering för ett pilotprojekt för befolkningsundersökning av romer och en tidsanvändningsstudie kanaliseras dock direkt till SORS. Dessa undersökningar efterfrågades av SORS och man bedömde att SORS hade kapaciteten att genomföra dessa komponenter utanför samarbetet med SCB.

För projekten *PAR* och *SCTM II* har implementeringspartnern varit UNDP. Projekten har implementerats via UNDP:s NIM-modell, där MPALSG respektive SCTM har varit ansvariga för genomförandet av projekten, och där UNDP huvudsakligen har haft en understödande roll.⁷³

I *GED*-projektet har Direktoratet för jämställdhet haft det operativa ansvaret för projektet, medan IMG har varit genomförandepart och ansvariga för upphandling, avtalsingående och redovisning. Sida och GED var överens att IMG var den bästa genomförandeparten eftersom GED inte har någon redovisningskapacitet och en bedömning av MLSP gällande offentlig finansiell styrning (PFM) hade inte heller gjorts innan projektet inleddes. Man bedömde att IMG minskade risken för att förseningar i projektegenomförandet skulle uppstå på grund av försenade avtal.⁷⁴ En PFM-bedömning som genomfördes innan den följande projektfasen visade att GED:s kapacitet för att leda projekt är begränsad. Direktoratet har inga interna ekonomiska administrativa resurser och MLSP är, på grund av den potentiella administrativa bördan, inte beredda att gå in med resurser.⁷⁵

Polisreform-projektet har implementerats genom ett samarbete mellan SNPB och inrikesministeriet. Sida är den enda bidragsgivaren till *Polisreform*-projektet, även om inrikesministeriet kommer att bära kostnaden. Ministeriet kommer *bland annat* att tillhandahålla och ta det ekonomiska ansvaret för alla kostnader för den egna personalen i Serbien och nödvändiga lokaler för att genomföra aktiviteter i programmet.⁷⁶

⁷¹ Bedömnings-PM – *Support to Olof Palme International Center's 2008-2011 programme in Serbia*, Sida (2007), s. 4

⁷² Utvärderingen av ramorganisationernas arbete på västra Balkan (2010) bekräftade värdet av att stödja det civila samhället via de svenska ramorganisationerna. Det pågår dock diskussioner om hur stödet kan kanaliseras i framtiden.

⁷³ Bedömnings-PM – *Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy*, Sida (2006)

⁷⁴ Bedömnings-PM – *Support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the inception phase*, Sida (2010) s. 9

⁷⁵ Bedömnings-PM – *Support to the Gender Equality Directorate of Serbia*, Sida (2011), s. 8

⁷⁶ Projektförslag – *DRAFT Programme Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012*, Ministry of Interior of the Republic of Serbia och Polismyndigheten i Västra Götaland (u.å.), s. 13

3.2.3 Fattigheds- och rättighetsperspektiven samt de tematiska prioriteringarna

Samtliga projekt i insatsportföljen beaktar fattighedsperspektivet indirekt. Genom olika angreppssätt förväntas samtliga projekt indirekt att bidra till fattighedsperspektivet, genom att de demokratiseringar som görs ska skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Det finns olika aspekter i projekten som indirekt förväntas bidra till fattighedsreducering såsom att medborgares deltagande, ett starkt civilsamhälle, god samhällsstyrning och tillgång till rättsväsendet skapar förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. En mer direkt koppling görs därmed till rättighetsperspektivet. Vidare antas en väl planerad decentralisering flytta beslutsfattande närmare medborgarna och därmed kunna förbättra samhällsstyrningen och sörjandet för sociala tjänster. Jämställdhet och stärkande av kvinnors position förväntas indirekt bidra till fattighedsreduceringen då kvinnor lider av en djupare fattigdom än män med anledning av kvinnors avsaknad av makt och valmöjligheter. Korrekt och användbar statistisk kan indirekt bidra till fattighedsreducering genom att förbättra förutsättningarna för beslutsfattare att anta lämpliga strategier för att adressera sociala och ekonomiska klyftor.

Insatsportföljen ger en blandad bild av hur väl de tematiska prioriteringarna integreras i projekten.

Eftersom projekten på olika sätt handlar om frågor gällande demokrati och mänskliga rättigheter är bedömningen att prioriteringen av demokrati och mänskliga rättigheter beaktats till fullo i samtliga projekt.

Avseende frågor rörande jämställdhet varierar det hur väl man beaktat prioriteringen jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen i projekten. Två projekt (*GED* och *KtK*) bedöms ha beaktat jämställdhet till fullo eftersom de har det direkta målet att främja jämställdhet och kvinnors deltagande inom den offentliga och politiska arenan. Vidare är bedömningen att *SORS* till fullo beaktar jämställdhet eftersom man har målsättningen att sammanställa könsuppdelad statistik. Det finns ett projekt (*PAR*) där bedömningen efter genomgång av projektdokumentationen blir att man inte har beaktat frågor rörande jämställdhet. I Sidas bedömningspromemoria anses frågor rörande jämställdhet vara en svaghet inte bara för *PAR*-projektet, utan även för hela *PAR*-strategin. I andra projekt (*SCTM II*, *OPC*, *Polisreform*) beaktas frågor rörande jämställdhet i stor grad, men i varierande omfattning. Jämställdhet beaktas i *Polisreformen*, men i många avseenden otillräckligt. Exempelvis krävs fortfarande ansträngningar för att förbättra jämställdhetsaspekter i två av tre programområden. Jämställdhet ska emellertid genomsyra samtliga aktivitetsområden och projektet ska ta jämställdhetsaspekten inom inrikesministeriet i beaktande vid utformandet av reformstrategi.⁷⁷ Jämställdhet integreras i *SCTM II* och inom projektet ska en jämställdhetsstrategi för organisationen förberedas och implementeras. *OPC* arbetar för att uppmuntra och utveckla jämställdhetsanalys bland lokala partnerorganisationer, samt fokuserar direkt på frågor rörande jämställdhet i vissa av projektaktiviteterna. Vidare anses jämställdhet beaktas i stort utsträckning inom

⁷⁷ Bedömnings-PM – *The Inception Phase of the Programme "Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012"*, Sida (2010)

CRD:s program, om än i vissa aspekter otillräckligt. Jämställdhet är integrerat i projektet, men mer kan göras vad gäller jämställdhetsanalys.

Den tematiska prioriteringen miljö och klimat ger en liknande bild med varierande resultat för hur väl den har integrerats i projekten. Ett projekt (*SORS*) har bedömts beakta prioriteringen till fullo, då miljöstatistik är en viktig del som omfattar att samla in data om avfallsstatistik, statistik om luftutsläpp och miljörelaterade kostnader och utgifter. Bedömningen är att miljöfrågor beaktas till fullo i projektet eftersom miljöstatistik kan bidra till bättre politiska beslut i miljöfrågor och ett bättre skydd för naturresurser. Den tematiska prioriteringen miljö och klimat bedöms att inte vara relevant för tre av projekten (*PAR*, *GED* and *Polisreform*) eftersom målet med dem är att förbättra effektiviteten och transparensen i den offentliga förvaltningen. Miljöministeriet är dock ett av de ministerier som valts ut för en tredje fas av *PAR* (inte fokus för denna utvärdering), som möjligtvis kan resultera i en ökad kapacitet inom ministeriet för att hantera frågor rörande miljön och naturresurser. I andra projekt fokuserar man inte uttryckligen på miljön (*CRD*, *KiK* och *OPC*). Stödet till miljökampanjer har dock inkluderats i *OPC*:s samarbete med en lokal partnerorganisation. Förutom att säkerställa att projektaktiviteterna återspeglar principerna kring miljöskydd och lokal hållbar utveckling, fokuserar man inte på miljöfrågor i *SCTM II*. Projektet har sålunda bedömts beakta miljöfrågor i en mindre omfattning.

3.2.4 Resultat och måluppfyllelse

Insatsportföljen omfattar dels projekt som avslutats under strategiperioden, varav flertalet påbörjades under den förra strategin och ett påbörjades under nuvarande strategiperiod, dels projekt som pågår. Några av projekten avslutades under 2011 men slutrapporten har ännu inte färdigställts. Flertalet av projekten är fortsättningar på projekt som pågått i tidigare faser, men med (delvis) andra målformuleringar. Förutsättningarna för att resultat producerats och för graden av måluppfyllelse är därmed olika beroende på hur långt gången respektive projektcykel är.

De projekt som avslutats är *PAR*, *SCTM II* och en förberedande fas av *GED*. Stödet till *GED* har fortsatt in i en andra fas, men för resultat och måluppfyllelse omfattas den nu pågående fasen inte av utvärderingen. Även stödet till civilsamhället genom *CRD*, *KiK* och *OPC* är avslutat. Samtliga program har emellertid fortsatt in i en ny fas från 1 januari 2012, men dessa omfattas inte av utvärderingen. Stödet till *SORS* pågår fortfarande. Projektet gick in i en tredje fas under 2009 som kommer att avslutas under 2012.

Kapitlet inleds med en redovisning av resultat som bidragit till demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, samt resultat bland de projekt som syftar till att stödja genomförandet av olika nationella strategier. Presentationen är uppdelad på avslutade och pågående projekt. För stödet till civila samhället (*CRD*, *KiK*, *OPC*) har slutrapporter ännu inte färdigställts och utvärderingen har därför utgått från tillgängliga års- och lägesrapporter. Projektet *Stöd till Polisreform* omfattas inte av utvärderingen gällande resultat och måluppfyllelse. Det är ett nytt projekt som ännu inte kan förväntas ha genererat några egentliga resultat.

Eventuella resultat och måluppfyllelse i frågor som jämställdhet och miljö kommer att presenteras under resultat av de två perspektiven samt de tematiska prioriteringarna. Då huvudfokus för samtliga projekt är demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter så kommer resultaten av dessa frågor för de olika projekten att redovisas i kommande avsnitt och inte under tematiska prioriteringar.

Resultat – demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, samt genomförande av nationella strategier

Avslutade projekt

Bland de avslutade projekten har flera resultat producerats till följd av aktiviteter som genomförts inom de olika projekten. Det finns en variation i omfattningen av redovisade resultat och på vilken nivå resultat producerats i de olika projekten. Projekten *PAR* och *GED* syftade till att stödja genomförandet av förvaltningsreformen respektive den nationella jämställdhetsstrategin. Flera aktiviteter har genomförts inom projekten men det går inte att bestämma eventuella resultat som dessa aktiviteter genererat.

PAR genomfördes i en period av politisk instabilitet, projektstarten försenades fem månader och därtill avbröts projektet under flera månaders vid två tillfällen.⁷⁸ Få resultat rapporteras från projektet och i den mån resultat redovisas är det främst på en aktivitetsnivå. De resultat som redovisas är att det inom områdena för decentralisering och reformer inom statsförvaltningen förekom vissa framsteg under projektperioden och att en reviderad verksamhetsplan för implementering av *PAR* antogs av den serbiska regeringen i juli 2009. Vidare utarbetades inom projektet en standardiserad arbetsmetod för funktionsgranskning av statsförvaltningen och genomfördes på två pilotministerier. Aktiviteter genomfördes för att informera media och allmänhet om *PAR* och ett *call centre* inrättades på MPALSG dit allmänheten kan vända sig med förfrågningar kring reformen.⁷⁹

Syftet med förberedelsefasen av *GED* var att underlätta och förbereda en PBA och bereda *GED* i den ledande rollen i genomförandet av *NAP*. Inom projektet har ett system för uppföljning av genomförandet av *NAP* tagits fram där indikatorer för fyra av sex nyckelområden har identifierats. En rådgivare i uppföljningsfrågor utsågs för varje nyckelområde med uppgift att samla in och bearbeta data från fokuspunkterna i jämställdhet på ministerium och statliga institutioner. Vidare är rapporteringssystemet uppkopplat gentemot officiell statistik inom området.⁸⁰ En första fas av kampanjer för att bekräfta *GED*:s roll som den ledande institutionen för främjandet av jämställdhet och motverkandet av stereotypa föreställningar om kvinnor i offentligheten har genomförts.⁸¹

Samtliga avslutade projekt har omfattat en komponent för kapacitetsutvecklande som handlar om att utvecklas organisatoriskt, stärkas i genomförande av uppdrag inom

⁷⁸ Utvärdering – UTKAST: *Evaluation of Swedish Democracy and Human Rights Support. Serbia Country Report*, SADEV (18 januari 2012)

⁷⁹ Slutrapport - *Final Project Progress Report. Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy (second phase.)*, UNDP (2009)

⁸⁰ International Management Group – *Inception Report: Sida Support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the "Inception Programme"*, IMG (2010)

⁸¹ Utvärdering – UTKAST: *Evaluation of Swedish Democracy and Human Rights Support. Serbia Country Report*, SADEV, (18 januari 2012)

mandatet, samt förbättra relationerna till andra aktörer inom verksamhetsområdet. Inom projektet har viss kapacitet byggts upp inom *GED*, men det är oklart huruvida den förbättrade kapaciteten har omsatts i praktiken inom olika statliga funktioner. Stödet till implementerandet av *PAR* har stärkt MPALSG i att tillgodogöra sig finansiellt stöd, vilket är särskilt viktigt för framtida IPA-program inom processen för EU-anslutning.⁸² *SCTM* har genomgått en framgångsrik omorganisering som även innefattat framtagande av strategi och en detaljerad verksamhetsplan för att genomföra den, antagandet av en omfattande affärsplan och utveckling av interna system för hantering av personalresurser och finansiella resurser. Vidare har *SCTM* gjort framsteg i sin externa kommunikation. Den nya organisationsstrukturen har bland annat bidragit till att öka *SCTM*:s absorptionsförmåga och organisationen har blivit den mest framstående partnern inom kommunal utveckling.⁸³ Antagandet av en ny strategi har också resulterat i att *SCTM* kunnat ingå samarbetsavtal med regeringen och samförståndsavtal⁸⁴ med MPALSG och andra fackministerier. Vidare har moderniseringen av organisationens finansiella avdelning varit en förutsättning för berättigandet till den IPA-finansiering som *SCTM* nu framgångsrikt förvaltar.

SCTM II har även bidragit till att stärka förutsättningarna inom lokala myndigheter för att hantera nya ansvarsområden i och med den decentralisering som är en komponent av den serbiska förvaltningsreformen. Bedömningar av behov för kapacitetsutveckling har utförts för åtta pilotkommuner och rapporter har producerats. Vidare har ett antal kapacitetsuppbyggande åtgärder genomförts i samtliga åtta pilotkommuner. Utbildningsmoduler har tagits fram inom åtta tematiska områden och 41 utbildningar har genomförts för kommunala tjänstemän och förtroendevalda. Träningscentret har etablerat sig som ledande aktör inom utbildning för kommunala tjänstemän i Serbien och ger utbildning inom ramen för flera projekt och initiativ. Vidare samarbetar *SCTM* med MPALSG i utarbetandet av en nationell strategi för utbildning av kommunanställda.⁸⁵

Stödet till civilsamhället genom *CRD*, *KtK* och *OPC* har pågått i flera faser sedan tidigt 2000-tal. Den programperiod som omfattas av utvärderingen genomfördes under åren 2008-2011. De rapporter som utvärderingen har tagit del av redovisar resultat fram till de första månaderna 2011. Resultat av *KtK*:s program kommer framförallt att redovisas under resultat av de tematiska prioriteringarna då programmet helt fokuserat på jämställdhet och kvinnors deltagande. Samtliga program inom stödet till civilsamhället syftar till att stärka civilsamhället och i olika aspekter främja de mänskliga rättigheterna. Lokala partnerorganisationer i Serbien har bland annat aktivt utövat påtryckningar för införandet av lagar och för att påverka utformningen av diverse nationella strategier. Stödet har bidragit till att flera lagar av vikt för säkerställandet av mänskliga rättigheter har antagits av den serbiska regeringen. Bland annat har stödet bidragit till att lagar såsom Lagen om säkerhet och hälsa på arbetet, Antidiskrimineringslagen och Jämställdhetslagen har antagits. Stödet har även bidragit till att inkluderande utbildning i alla serbiska grundskolor sedan

⁸² Slutrapport - *Final Project Progress Report: Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy (second phase)*, UNDP, (2009)

⁸³ SKL International - *Monitoring the Implementation of Capacity Development of Standing Conference on Towns and Municipalities (SCTM) II*, SKL International (2010)

⁸⁴ Samförståndsavtal - Memorandum of Understanding.

⁸⁵ Slutrapport - *Final Report on SCTM II*, UNDP (2010), *passim*.

2010 stadgas i Lagen om utbildning⁸⁶. Vidare var påtryckningar från civilsamhället en bidragande faktor till att Serbien ratificerade *European Social Charter* i maj 2009. Påverkansarbete från civilsamhället bidrog även till att den serbiska regeringen föreslog en resolution om fördömandet av massakern i Srebrenica 1995, som antogs av parlamentet den 30 mars 2010. Vidare kom den första domen i Serbien om hets mot folkgrupp år 2011. År av gemensamma ansträngningar av CRD's samarbetspartners i syfte att förbättra ansvarsskyldigheten för förtroendevalda och efterlevnad av *European Convention of Human Rights* bidrog till resultatet.

Stödet till civilsamhället har vidare resulterat i ett i många aspekter förbättrat samarbetet mellan civilsamhället och statsförvaltningen på både lokal och nationell nivå. Som exempel kan nämnas att stödet genom OPC resulterat i att det i ett antal kommuner förs dialog mellan civilsamhället, lokala myndigheter, media och näringslivet om fördelar av EU-anslutningen. Aktuella kommuner har vunnit ett större intresse för EU-anslutningen och dess inverkan på lokal nivå. Kommunerna är mer införstådda med att civilsamhällets organisationer äger nödvändig expertis inom området för EU-anslutning och det motiverar dem till att samarbeta med civilsamhället. Vidare har projekt inom OPC:s program på lokal nivå bidragit till förbättrad kommunikation mellan arbetsmarknadens partner. Utbildning av fackföreningsaktiva har gjort fackföreningar mer synliga på arbetsplatser och resulterat i ett ökat antal medlemmar och en ökad möjlighet att påverka arbetsgivare och lokala myndigheter. Fackföreningsaktiva deltar mer aktivt för att öka samarbete mellan kommuner och medborgare.⁸⁷

Resultat relaterade till minoriteters rättigheter är bland annat de lokala verksamhetsplaner för romska kvinnors inkludering som tagits fram i tio kommuner och nu väntar på att antas. Framgångsrika gemensamma ansträngningar inom civilsamhället resulterade i att hundratal romer fick tillgång till alternativt boende efter avhysning från två bosättningar i Belgrad. Genom stödet till CRD har tillgången till information på modersmålet stärkts för tre minoritetsgrupper genom att en lokal partnerorganisation på internet tillhandahåller nyheter på albanska, romani och ungerska. Vidare har en av CRD:s partnerorganisationer vunnit erkännande för sitt arbete att ge juridiskt stöd till romer. Inom stödet har även ett antal förtroendevalda utbildats i HBT-personers identitet och kring diskriminering baserad på sexuell läggning. Lanseringen av den första allomfattande rapporten kring HBT-personers rättigheter, publicerad av en partnerorganisation till CRD, ägde rum på Ministry for Human and Minority Rights. Det är första gången ett evenemang kring HBT-frågor hålls i en statlig byggnad.

Påverkansarbete inom ramen för CRD:s program har resulterat i att utslaget av 40 juridiska processer mot lokala och regionala tryckta medier beslutades till förmån för svaranden. Vidare har CRD's samarbete med en radiostation lyckats stimulera offentlig debatt i samhällsfrågor genom att introducera alternativa röster. Radiostationen har ökat antalet lyssnare och antalet är nu fler än 475 000 lyssnare i veckan.

⁸⁶ Flera framgångar har nåtts för att stärka positionen för personer med funktionsnedsättning. Bland annat har flera initiativ tagits relaterat till anställningsbarhet.

⁸⁷ Årsrapport – *Annual Report 2010*. Olof Palme International Centre (2011), s.8

Redovisade resultat inom fredsarbete är bland annat det regionala initiativet som inkluderar KtK's partnerorganisationer i Serbien för ett *Balkan Court of Women*. Kvinnors berättelser av erfarenheter från kriget har varit en tabubelagd fråga och initiativet öppnar upp för kvinnor att berätta sina historier, att bli lyssnade på och att få börja bearbeta det som man lagt locket på under flera års tid. Civilsamhället lobbade också för en regional sanningskommission och KtK's samarbetspartner har dessutom inlett en process för att få in ett jämställdhetsperspektiv i en sådan kommission. Vidare har stödet till CRD bidragit till att fler än 3 000 medborgare har fått juridisk rådgivning i fall av brott mot mänskliga rättigheter.

Programmen redovisar även resultat såsom attitydförändringar i samhället, till exempel att acceptansen för HBT-grupper ökar på lokal nivå. Riktigheten i redovisade resultat kan inte bedömas utifrån den information som funnits tillgänglig för utvärderingen.

Pågående projekt

Genomförandet av SORS har pågått sedan 2009 och uppvisar flera resultat till följd av de aktiviteter som genomförts inom projektet. Bland de resultat som rapporterats har rapporteringen till Eurostat förbättrats inom flera statistikområden och europeiska standards har antagits för bland annat prisstatistik. Könsuppdelad data finns nu i ökande grad tillgänglig inom det sociala området. För bara några få år sedan var det, enligt källa, inte ens möjligt att få data om antalet män respektive kvinnor inskrivna på universitetsutbildningar. Vidare finns mer välfärdsdata indelad i exempelvis stad och landsbygd. Data om vuxnas och barns livskvalitet levereras till regeringen och ett nytt yrkesregister har publicerats. Vidare har projektet resulterat i att det nu finns mer tillgänglig miljöstatistik och att sammanställning av ekonomisk statistik uppdelad på regional nivå påbörjats. Kapacitetsutveckling av statistikbyrå har resulterat i ökad förmåga hos ledningen att leda såväl löpande arbete som projekt. Samordningen av externa givares insatser har ökat och förtroendet för statistikbyrå har stärkts hos såväl regering som allmänhet.⁸⁸ Enligt respondenter betraktas SORS numera som en etablerad partner inom och utanför landets gränser. Organisationen är öppnare än tidigare och kommunicerar med statistikanvändare och externa intressenter såväl nationellt som regionalt. Vidare har SORS förbättrade relationer till media resulterat i ökat offentliggörande av statistik, vilket i sin tur har inneburit en ökad debatt där även publicerad statistik ifrågasatts av forskare.

Resultat – Fattigheds- och rättighetsperspektivet, samt de tematiska prioriteringarna

Som tidigare konstaterats beaktar samtliga projekt i insatsportföljen fattighedsperspektivet indirekt. Som ett led för att ge bättre underlag för social inkludering och fattighedsbekämpning har SORS medverkat i publiceringen av "*The First National Report on Social Inclusion and Poverty Reduction*".⁸⁹ Rapporten innehåller en översikt och analyser av det juridiska, strategiska och institutionella ramverk med betydelse för fattighedsbekämpning. De senaste uppgifterna om fattighedsnivåerna saknas dock. Ett projekt (*SCTM II*) redovisar direkta resultat som kan kopplas till fattighedsperspektivet. Inom projektet finns ett pilotprojekt för utveckling av sociala

⁸⁸ Framstegsrapport – *Partnership in Statistics: Progress report July 2010 – June 2011*, SCB (2011) s. 24.

⁸⁹ Ibid, s. 6

tjänster som genomfördes som åtgärd för kapacitetsuppbyggnad i Zvezdara, samt utökade resurser till de fyrtio fattigaste kommunerna som ett resultat av SCTM:s engagemang i dialogen kring den nya lagen om social trygghet.⁹⁰

Samtliga projekt har, i olika grad, rapporterat resultat inom ett rättighetsperspektiv och framförallt relaterat till demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Dessa resultat redovisas ovan.

Bland insatserna så är det främst stödet till KtK som genererat resultat i främjandet av jämställdhet och kvinnors deltagande. Resultat rapporteras främst relaterat till strategiska genusbehov där programmet har sin fokus. Bland annat har programmet bidragit till att en jämställdhetslag antogs 2010 efter år av påtryckningar från kvinnorörelsen och att det i några kommuner har inrättats lokala jämställdhetsråd och flera lokala jämställdhetsplaner har antagits. Vidare har samarbetspartners till KtK influerat strategin mot kvinnovåld som antogs 2011 och framgångsrikt påverkat förslaget till strategi mot våld i hemmet så att strategin uppfyller internationell standards. Programmet har bidragit till att stärka kvinnorörelsen genom kapacitetsuppbyggnad och nätverkande och förbättrat samarbetsorganisationernas metoder i att nå ut till allmänheten. Flera kampanjer, workshops och andra aktiviteter har bidragit till att inom diverse områden öka kvinnors (och mäns) kunskaper om kvinnors mänskliga rättigheter. Det är emellertid svårt att bedöma vad de ökade kunskaperna lett till. Vidare har KtK:s program resulterat i ett förbättrat samarbete med institutioner på lokal och nationell nivå i kvinnovåldsfrågan, på lokal nivå sker informationsutbyte mellan romska kvinnoorganisationer och lokala myndigheter och en partnerorganisation mottog, efter att de initierat ett gemensamt projekt, en rådgivande plats i det lokala rådet för jämställdhet. Lobbying gentemot EU resulterade i att en särskild konsultation om kvinnors rättigheter hölls med EC i Belgrad. EU:s lägesrapporter för Serbien för åren 2009 och 2010 är påverkade av uppgifter från KtK:s partnerorganisationer. En gemensam ansträngning att kommentera på NAP genom en ad hoc konstellation av kvinnogrupper mottogs väl av GED. Initiativet kom då kvinnoorganisationer uttryckt oro, såsom brist på öppenhet och genuin möjlighet för deltagande och konsultation, över framtagandet av NAP. Vidare resulterade påtryckningar från kvinnoorganisationer i att *Ministry of Employment* erkände att det råder missförhållanden i serbiska studenthem.

Det andra projektet som helt har haft främjande av jämställdhet som mål är GED. Då syftet med förberedelsefasen var att underlätta och förbereda den överenskomna PBA och bereda GED för den ledande rollen i att genomföra NAP så rapporterar projektet få resultat som direkt inverkat på jämställdhet och kvinnors deltagande. Inom projektet hölls bland annat en utbildning av 100 personer från lokala jämställdhetsinstanser och linjeministerier i jämställdhetsintegrering, genusanalys, jämställdhetsbudgetering, kvinnors ekonomiska *empowerment* och kvinnor i media. Som ett resultat av de utbildningar som GED gett finns nu 27 certifierade utbildare i jämställdhet som ger egna utbildningar. Det finns ingen övrig information tillgänglig av vilka resultat denna och andra utbildningssatsningar inom projektet har genererat.

⁹⁰ SKL International. *Monitoring the Implementation of Capacity Development of Standing Conference on Towns and Municipalities (SCTM) II*, SKL International (2010) s. 14.

SCTM kan redovisa flera resultat för främjandet av jämställdhet. Resultaten rör främst den egna organisationen såsom att en jämställdhetsplan har tagits fram och en tydlig jämställdhetsintegrering finns i strategin för hantering av personalresurser och i utbildningsplanen. För att främja jämställdhet inom kommunerna så hade *SCTM* en annons i nyhetstidningar som uppmuntrade en jämn könsrepresentation inom politiken inför de serbiska lokalvalen 2008. Vidare översattes och distribuerades *European Charter on Gender Equality at the Local Level* och en konferens "*Equal participation on women in public life – Gender equality challenges and opportunities on local level*" med fler än 150 deltagare hölls inom projektet.⁹¹ Vad dessa aktiviteter genererat för resultat kan inte bedömas.

Samarbetet med *SORS* syftade bland annat till att ta fram könsuppdelad statistik främst inom det sociala området. Projektet har även resulterat i att könsuppdelad statistik nu finns tillgänglig inom några områden. De resultat som finns redovisar vad som åstadkommits inom byrån och statistikproduktionen och förhåller sig till en aktivitetsnivå. Från den information som funnits tillgänglig för utvärderingen är det inte möjligt att utläsa några resultat som genererats av aktivitetsnivån och huruvida den producerade statistiken faktiskt använts i praktiken.

Av det tillhandahållna materialet har utvärderingen enbart påträffat ett fåtal resultat, främst på en aktivitetsnivå, som skulle kunna indikera att miljön främjats som ett resultat av projekten. Bland annat var ett av de pilotprojekt som genomfördes som åtgärd för kapacitetsuppbyggnad inom *SCTM II*:s andra komponent att utveckla en strategi för hållbar lokal utveckling i Barajevo.⁹² En konferens på temat klimatförändringar genomfördes också inom projektet och några utbildningsprogram, främst på temat energieffektivisering, initierades. Inom stödet till *OPC* bedrevs miljökampanjer i tre städer under 2009. Kampanjerna fick stor genomslagskraft i lokala medier och uppmärksammades även i nationell media. *SORS* har resulterat i att samarbetet mellan olika statistikintressenter har förbättrats inom området miljöstatistik. Inom projektet har statistik tagits fram inom flera miljörelaterade områden och förbättrat rapporteringen till Eurostat inom miljöstatistik. Från den information som funnits tillgänglig för utvärderingen är det inte möjligt att utläsa huruvida den producerade statistiken faktiskt använts i praktiken.

Måluppfyllelse av insatserna och deras bidrag till att uppfylla sektorsmålen

När resultat vägs mot uppsatta projektmål i de individuella insatserna ger de avslutade projekten en blandad bild av hur väl uppsatta mål uppfyllts. *SCTM II* har varit ett framgångsrikt projekt och måluppfyllelsen har varit hög. Detta trots de stora problem som fanns kring genomförandet av projektet. Enligt slutrapporten från UNDP fanns ett antal utmaningar såsom hög personalomsättning, vagt formulerade indikatorer för resultatuppföljning, samt externa faktorer såsom finanskrisen.⁹³ Den allvarligaste utmaningen var den kris som inträffade under 2007 och riskerade hela projektets genomförande. Problemet hade sitt upphov i delade åsikter kring hur man skulle adressera projektets huvudsakliga mål och förväntade resultat.⁹⁴ Sida gick in

⁹¹ Slutrapport - *Final Report on SCTM II*, UNDP (2010), s. 14f.

⁹² SKL International - *Monitoring the Implementation of Capacity Development of Standing Conference on Towns and Municipalities (SCTM II)*, SKL International, (2010) s. 14.

⁹³ Slutrapport - *Final Report on SCTM II*, UNDP, (2010), s. 7.

⁹⁴ SKL International. *Monitoring the Implementation of Capacity Development of Standing Conference on Towns and Municipalities (SCTM II)*, SKL International (2010)

och höll omfattande diskussioner med samtliga parter för att få projektet på rätt spår igen och ett trepartsavtal upprättades mellan Sida, UNDP och SCTM kring ansvarsområden och vidare åtgärder, och förändringar gjordes inom projektledningen.⁹⁵ SCTM:s vilja att förändras och ett starkt ägarskap är faktorer som ligger till grund för de goda resultat som projektet uppnått.⁹⁶ SCTM har därtill visat anpassningsförmåga och projektledningen har varit lyhörd för rekommendationer.⁹⁷ Så långt det går att utläsa resultaten gentemot de indikatorer som utgör underlag i UNDP:s slutrapport kan det konstateras att projektet uppfyllt målet att stärka SCTM som organisation, det vill säga framtagande och genomförande av strategi, utarbetande och antagande av affärsplan, samt utvecklande av system för mänskliga och finansiella resurser och så vidare. Organisationen har genomgått en framgångsrik omorganisering och det råder enighet om att SCTM har utvecklats till en modern organisation med ökad grad av legitimitet, till stor del baserad på organisationens höga kapacitet inom påverkansarbete och kommunikation. SCTM har vunnit internationellt erkännande som en kompetent och trovärdig förespråkare för kommunala intressen i Serbien. Projektets andra komponent, att stödja den bredare decentraliseringsprocessen, försenades av den kris som uppstod inom projektet och av de lokalval som hölls under 2008. Komponenten har ändå haft en hög grad av måluppfyllelse, men resulterade inte i den omfattande rapporten om serbiska kommuners behov av kapacitetsuppbyggnad som förväntat. Rapporter producerades däremot för samtliga pilotkommuner. Vidare nådde SCTM ett begränsat antal kommuner med kapacitetsuppbyggande åtgärder, men dessa var alltså viktiga för de kommuner som tog del av dem.⁹⁸

Inom PAR uppnåddes få förväntade resultat och de resultat som kan påvisas är främst på en aktivitetsnivå. Projektet genomfördes i en period av politisk instabilitet och påbörjades först fem månader efter den ursprungliga tidpunkten. Därtill avbröts projektet under flera månader vid två tillfällen. Resultat kan egentligen bara rapporteras från projektets sista månader när en nytilträd statssekreterare engagerades i högre utsträckning och gav nödvändigt politiskt stöd, och i samband med att UNDP tog över ledningen av projektet, inklusive ansvaret för de offentliga upphandlingarna. Dfid, som samfinansierade projektet tillsammans med Sida, drog sig ur projektet efter den 31 augusti 2008 då de ansåg att det inte fanns någon mening i att stödja ett projekt som inte genererade några resultat och som det inte fanns någon politisk vilja att genomföra.

Det finns en generell enighet hos respondenter att det under perioden gjordes vissa framsteg inom decentralisering, samt inom reformer för statsförvaltningen, men inga förbättringar gjordes inom områdena avpolitisering och rationalisering. Projektet har således inte varit effektivt inom dessa områden. I juli 2009 antog regeringen en reviderad verksamhetsplan för PAR (2009-2012). Trots att främjande av PAR-strategin var ett av projektets specifika insatsområden så har strategin i övrigt inte blivit den grundbult för regeringens reforminsatser som förväntades.

⁹⁵ Slutrapport - *Final Report on SCTM II*, UNDP, (2010), s. 7;11.

⁹⁶ Institute of Public Management. *The Monitoring of the Implementation of "the Capacity Development of the Standing Conference of Towns and Municipalities (SCTM), second phase in the Republic of Serbia", Final Report*, Institute of Public Management (2008) s.11ff.

⁹⁷ SKL International. *Monitoring the Implementation of Capacity Development of Standing Conference on Towns and Municipalities (SCTM II)*, SKL International, (2010) s10f.

⁹⁸ Ibid, s. 11.

Kontrollmekanismerna för uppföljning av PAR är svaga och där sådana utvecklats så har det inte varit som resultat av projektet. Trots att uppföljning av PAR-strategin var det huvudsakliga målet med projektet så publicerades enbart en omfattande lägesrapport under projektperioden, under 2008. Vidare utfördes endast två av de funktionsanalyser (av MPALSG och UD) som ansågs vara en förutsättning för ett genomförande av PAR-strategin. De genomfördes dessutom först under 2009. Projektet uppfyllde inte de förväntade resultaten för komponenten, inte ens på en aktivitetsnivå. PAR-projektet omfattade även aktiviteter relaterade till öppenhet och ansvarsskyldighet, med inga resultat kan påvisas som ett resultat av aktiviteterna. När det gäller media och den större allmänhetens kännedom om PAR så har projektet uppnått vissa resultat till följd av dessa aktiviteter. Media har informerats om PAR och journalister har fått vägledning i rapportering kring reformen. Ett *call centre* dit medborgare kan vända sig har inrättats på ministeriet och flera broschyrer ämnade för medborgare har publicerats och distribuerats på flera nivåer och finns även publicerade på ministeriets hemsida.

En tentativ bedömning är att *GED* enbart till en mindre del uppfyllt målen. Informationen är motstridig om *GED* har förbättrat sin relation med andra aktörer som arbetar med jämställdhetsfrågor, eller om *GED* fått större erkännande av andra instanser och allmänheten som ansvarig instans för att genomföra NAP. Informationskampanjerna som har organiserats borde ha resulterat i att *GED* blivit mer synlig, men det finns inga uppgifter som kan bekräfta detta. En viss kapacitetsökning verkar dock ha skett internt, dels genom att hålla i utbildningar om jämställdhetsfrågor och dels genom den databas som upprättats och det uppföljningssystem som inrättats för att underlätta utvecklingen inom jämställdhetsområdet. Det förväntade resultatet att ett givarestöd upprättas för genomförandet av NAP har däremot inte infriats. Det är svårt att göra en bedömning av uppfyllelsen av det projektspecifika målet beroende på knapp information och att det inte heller kan förväntas att mål uppfyllts på en sådan kort tid. Det brukar ta lång tid innan man kan se resultat av olika insatser på jämställdhetsområdet. Likaså är det för tidigt att förvänta sig att det övergripande målet att stärka den rådande dynamiken inom jämställdhetsområdet i Serbien med tanke på NAP ska ha uppfyllts, genom att stärka kapaciteten av relevanta aktörer för att stödja jämställdheten mellan kvinnor och män. Förutsättningen finns att processen ska ta fart då lagstiftningen stödjer ett sådant arbete, men det krävs också att intresset för frågorna ökar inom staten och dess ledare och att handlingsplanerna som tagits fram sätts i verket.

Det är utifrån den information som varit tillgänglig för utvärderingen mycket svårt att avgöra måluppfyllelsen av stödet till det civila samhället genom *CRD*, *KiK* och *OPC*. Bedömningen är att stödet till civilsamhället har varit viktigt och betydelsefullt i flera avseenden. Det har bidragit till förbättringar av mänskliga rättigheter och är av betydelse för Serbiens EU-anslutning. Vidare har det stärkt organisationer inom civilsamhället och deras samarbete med statliga och lokala institutioner. Det är emellertid svårt att göra en bedömning av uppfyllelsen av de specifika programmålen beroende på att dessa är kvalitativa och uppsatta på en nationell nivå medan flertalet av projekten är på lokalnivå. Det kanske heller inte ska förväntas att mål uppfyllts under en fyraårsperiod då stöd till det civila samhället kräver en långsiktighet. Bedömningen, om än på svaga grunder, blir att stödet visserligen har bidragit till

projektmålen, men att dessa inte har blivit uppfyllda. Bedömningen är att CRD till en viss grad rapporterar resultat på alla uppsatta mål. De sex programområdena inom KtK's program har fokuserats i olika grad. Enligt den utvärdering av stödet till civilsamhället på Västra Balkan som genomfördes 2010 så kan tydligast resultat rapporteras för målen en starkare och mer synlig kvinnorörelse, ett ökat antal politiskt aktiva kvinnor, förbättrad och systematisk kontakt mellan kvinnoorganisationer och (kvinnlige) politiker, samt bland allmänheten förändrade attityder mot kvinnliga politiker.⁹⁹ KtK har identifierat indikatorer som är möjliga att följa upp för samtliga målformuleringar. Det är trots det svårt att bedöma måluppfyllelsen av programmet. En anledning är att målen är kvalitativt formulerade och på en aggregerad nivå. Bedömningen är att KtK rapporterar resultat mot flertalet av de uppsatta målen. Vidare är bedömningen att OPC rapporterar mot samtliga programmål. Då inga indikatorer finns identifierade och målen är kvalitativt formulerade är det emellertid svårt att bedöma till vilken grad målen uppfylls. Vidare är bedömningen att de övergripande målen för CRD, KtK och OPC bör ses mer som visioner än som mål. Dessa är formulerade på en hög aggregerad nivå och till följd därav orimliga att uppnå inom programperioden. Det ska även nämnas att det finns en viss problematik i att bedöma resultaten av program med långsiktiga målformuleringar där resultaten rapporteras på kortsiktig basis. Bedömningen är att samtliga program har uppnått goda resultat i stärkandet av civilsamhället genom kapacitetsuppbyggande av partnerorganisationer samt genom nätverkande inom civilsamhället på en nationell, regional och internationell nivå.

Vad gäller de pågående projekten bedöms förutsättningarna goda för att uppnå de uppsatta målen av SORS. Den serbiska statistikbyrån har utfört sina åtagande på ett övertygande sätt och med mycket goda resultat och måluppfyllelse till följd. Förväntade resultat är i hög grad redan uppfyllda och övriga är att döma av information enligt planering. Ett fåtal projektkomponenter har blivit försenade. Exempelvis försenades en planerad census med anledning av generella budgetnedskärningar.

Vad gäller de olika projektens resultat i förhållande till sektorsmålen i strategin, d v s *effektiv och demokratisk statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, på både central och lokal nivå* och; *ökad respekt för och efterlevnad av mänskliga rättigheter och jämställdhet*, så har projekten gemensamt bidragit till att uppfylla målen. Syftet med samtliga projekt har varit att på ett eller annat sätt bidra till utvecklandet av en demokratisk samhällsstyrning och främjandet av mänskliga rättigheter och de resultat som faktiskt uppnåtts inom projekten är i konformitet med sektorsmålen. Samtliga insatser som utvärderingen granskat inom sektorn har i varierande utsträckning visat positiva resultat som på olika sätt bidrar till en demokratisk samhällsstyrning och främjandet av mänskliga rättigheter.

Om jämställdhetsaspekterna tas med i bedömningen så blir bedömningen inte lika positiv. Det är bara två av projekten (KtK och GED) som i någon större utsträckning bidragit till jämställdhetsaspekten inom sektorsmålet *ökad respekt för och efterlevnad av mänskliga rättigheter och jämställdhet*. Därtill redovisar förberedelsefasen av GED inte

⁹⁹ Utvärdering - Evaluation of Support to the Civil Society in the Western Balkans, Anger et al, (2010), s. 151f.

några större resultat, men förutsättningarna har stärkts för att uppnå resultat inom pågående fas och eventuellt framtida insatser.

3.2.5 Hållbarhet

Hållbarhet ur ett finansiellt perspektiv

Bedömningen är att hållbarheten har varit relativt god vad gäller de finansiella arrangemangen. I flera av projekten så har den lokala samarbetspartnern alternativt den serbiska staten bidragit till finansieringen av projekten. För *SORS* finansierar Sida enbart SCB:s konsultuppdrag, studieresor och dylikt. Kostnader för personal, för insamlande av data och dylika kostnader bärs av statsbudgeten. Undantaget är finansiering för de projekt där Sida direkt kanaliserar medel till *SORS*, det vill säga pilotprojektet inför en befolkningsundersökning för roma, en fullskalig undersökning om tidsanvändning och en barometerundersökning. I och med att Sida främst finansierar teknisk assistans och inte verksamhetskostnader så bärs de löpande kostnaderna för statistikbyrån redan av statsbudgeten. *PAR-projektet* var samfinansierat av Sida och Dfid och *SCTM* bidrar till projektkostnaderna genom att stegvis under projektet i en allt större utsträckning bidra till personallöner. För *SCTM II* har även projektets mål att utveckla en affärsplan bidragit till den finansiella hållbarheten av projektet. Nya medlemsavgifter och avgiftsbelagda tjänster har i enlighet med planeringen introducerats inom organisationen. Införandet försvårades emellertid av den finansiella krisen och regeringens beslut att skära ner bidraget till kommunerna från statsbudgeten.

Få organisationer inom civilsamhället kan överleva helt utan externa bidrag. För stödet till civilsamhället (*CRD*, *KtK*, *OPC*) är finansiell hållbarhet en angelägen utmaning. Flera internationella givare minskar sitt stöd till det serbiska civilsamhället och det finns inga bra finansieringsalternativ inom landet. Det gäller speciellt för organisationer som arbetar inom kontroversiella områden såsom fredsbyggande, jämställdhet, och HBT-personers rättigheter. De svenska organisationerna uppmuntrar till alternativa finansiella lösningar genom exempelvis medlemsavgifter och stödjer samarbetspartners i bidragsansökningar och kapacitetsuppbyggnad för att skapa förutsättningar för finansiell hållbarhet. Det förväntas att de lokala civila samhällsorganisationerna, i varje fall till viss del, förbli beroende av internationellt stöd tills dess att bra finansiella alternativ finns inom landet. Vidare beräknas total finansiell hållbarhet av *GED* vara möjligt först när nationella och lokala myndigheter tar över finansieringen av jämställdhetsinsatser och integrerar dem i det ordinarie arbetet på samtliga nivåer.¹⁰⁰

Hållbarhet utifrån ett organisationsperspektiv

En av de stora utmaningarna vad gäller projektens hållbarhet ligger i statsapparatusens organisationsstruktur. Speciellt gäller det för stödet till statliga institutioner (*PAR*, *GED*), men påverkar även andra insatser för demokrati och mänskliga rättigheter. Exempelvis påverkas samarbetet mellan den offentliga förvaltningen och civilsamhället av organisationsstrukturen inom den förra. Bemanningen inom den offentliga administrationen är i stor utsträckning politiskt tillsatt på både nationell och

¹⁰⁰Bedömnings-PM – Support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the inception phase, Sida (2010), s. 7.

lokal nivå. En konsekvens av det är att en stor del av staben avgår vid ministerskifte, till exempel efter ett val, och den nya ministern tillsätter sin egen stab. När det gäller anställning av tjänstemän så sker en långsam övergång till ett mer meritbaserat system. En ny lag introducerades för att begränsa personalomsättningen efter val. Även för SCTM är personalfrågan en utmaning. Verksamheten är fortfarande i stor utsträckning projektbaserad och så länge löner är bundna till specifika projekt så kvarstår utmaningar relaterade till personalresurser även om ledningen verkar hantera det bra i den dagliga verksamheten.¹⁰¹

I samtliga projekt är stärkande av samarbetspartnern en viktig del av projektet. I ett av projekten, *SCTM II*, är projektmålet att stärka kapaciteten hos föreningen genom framtagande och genomförande av en omstrukturerad organisation. SCTM är en ansedd partner inom kommunal utveckling men var innan projektets genomförande en i många aspekter svag organisation. Hållbarheten av uppnådda resultat är emellertid svårbedömd då relativt kort tid förflutit sedan projektet avslutades. Mycket tyder på att SCTM fortsatt att stärkas internt också efter det att projektet avslutats. Vidare anser SKL i sin uppföljning av projektet under 2010 att hållbarheten av träningscentret är säkrad. Anledningen är den framträdande position MTC har gentemot liknande institutioner som ger utbildning till lokala myndigheter och tjänstemän.¹⁰² Även i samarbetet med *SORS* är stödet inriktat på kapacitetsuppbyggnad av statistikbyrån. Projektet är främst ett tekniskt stöd där den serbiska statistikbyrån samlar in och analyserar data med tekniskt stöd från SCB. Det tar lång tid att bygga upp kompetensen inom byrån, men det är enligt respondenter det enda sättet att skapa hållbarhet. Även stödet till genomförande av jämställdhetsstrategin har kapacitetsuppbyggande som primär komponent för att skapa förutsättningar för hållbarhet. Vidare fokuserar *CRD*, *KtK* och *OPC* stärkande av samarbetspartners inom sina respektive program. Det sker bland annat genom stöd till förändringar kring den interna ansvarsfördelningen, för att förbättra den strategiska planeringen och för att ge ökade möjligheter för yngre aktiva att påverka verksamheten. Nätverkande och erfarenhetsutbyte mellan organisationerna är ett annat inslag som kan stärka organisationerna och skapa förutsättningar för hållbarhet och främja samarbetspartners kapacitet som förändringsagenter.

Hållbarhet och ägandeskap

En aspekt relaterad till hållbarhet är ägandeskap. Inom sektorn tas planering och utformning av projektet särskilt upp i Sidas bedömningspromemoria vilka påvisar att detta som regel genomförts tillsammans med lokala samarbetspartners och i förekommande fall också andra intressenter. Några av insatserna (bland annat *SCTM II* och *SORS*) har varit styrda av efterfrågan och utformade för att svara till befintliga behov inom organisationerna. Samtliga insatser som syftar till att stödja institutionell utveckling och implementera nationella strategier (*PAR*, *GED*, *SORS*) är förenliga med serbiskt definierade prioriteringar och framtagna strategier inom respektive område. Till exempel överensstämmer projektmålen för *SORS* helt med identifierade prioriteringar i den nationella strategin för utveckling av offentlig statistik.¹⁰³ Enligt

¹⁰¹ SKL International - *Monitoring the Implementation of Capacity Development of Standing Conference on Towns and Municipalities (SCTM II)*, SKL International (2010)

¹⁰² Slutrapport - *Final Report on SCTM II*, UNDP (2010), s.16.

¹⁰³ Bedömnings-PM – *Partnership in Statistics: cooperation project between the Statistical Office of the Republic of Serbia and Statistics Sweden 2009-2012*, Sida (2009)

rapporter är känslan av ägarskap stor inom flera projekt, och då särskilt *SCTM II* och *SORS*. Bedömningen är att även stödet till civila samhället är väl förankrat i ett ägarskap för projekten hos de lokala partnerorganisationerna. Stödet bygger på att de lokala partnerorganisationerna själva äger rätten att utforma sin verksamhet. En viss flexibilitet inom programmen lämnar utrymme för förändringar inom projekt och möjligheten att påbörja eller avsluta samarbeten under programperioden. Enligt flera respondenter är flexibiliteten en viktig hållbarhetsaspekt då den möjliggör för de lokala organisationerna att omformulera sina projekt efter behov.

Vidare är hållbarheten av vissa insatser beroende av framgångsrik implementering av andra projekt inom området, detta gäller exempelvis för *PAR*. Av den anledningen ses koordinering mellan samtliga aktörer som särskilt relevant. En fullständig implementering av antagna lagar är ett annat villkor för hållbarheten av några insatser (*PAR*, *GED*). Vidare är politisk vilja och stöd till förändringar en viktig hållbarhetsaspekt inom hela sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter. Utmaningen adresseras på olika sätt i projekten. Till exempel är en stegvis ökning av regeringens ansvar i genomförandet av NAP en väg mot hållbara resultat av stödet till *GED*. Ett långsiktigt åtagande är därför centralt för att förankra nödvändig kunskap och stöd för implementeringen av jämställdhetsstrategin. Inom stödet till civila samhället identifieras aspekter av hållbarhet på tre plan och utöver de ovan nämnda finansiell hållbarhet och hållbarhet utifrån ett organisationsperspektiv så är samhällsförändringars hållbarhet av betydelse. Inga explicita förklaringar ges emellertid hur programmen kan skapa förutsättningar för hållbara samhällsförändringar.

En sammanvägd bedömning av hållbarheten utifrån de olika aspekterna blir att den i stor utsträckning har beaktats i utformningen av de olika projekten. Utmaningar för finansiell hållbarhet har diskuterats och samtliga insatser har omfattat aktiviteter för att stärka den institutionella kapaciteten hos samarbetspartners för att öka förutsättningarna för hållbarhet. Utvärderingen har inte gjort någon bedömning av hållbarheten av de insatser som avslutats då dessa avslutats relativt nyligen och gör det svårt att bedöma huruvida uppnådda resultat kvarstår och om projektet fortsätter alstra resultat.

3.3 Bedömning på sektornivå - sektorn för naturresurser och miljö

3.3.1 Relevans

Insatserna inom sektorn naturresurser och miljö har bedömts vara väl relevanta och i linje med sektormålen och de övergripande målen för SamS ”*förbättrad miljö vad avser vatten och avlopp samt avfall*” och ”*stärkt demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för ett EU-medlemskap*”.¹⁰⁴ Projekten, den svenska strategin och sektormålen är också helt i linje med serbiska prioriteringar och strategiska utvecklingsplaner. Det serbiska nationella målet är att gå med i EU genom att genomföra reformer som harmoniserar med EU:s krav. Strategiska åtgärder i den serbiska fattigdomsstrategin (PRSP) och NSDS är bland annat att förbättra

¹⁰⁴ Strategi för utvecklingssamarbete med Serbien, januari 2009–december 2012, Regeringskansliet (2009), s. 2 och 4.

vattenförsörjnings- och avloppssystemet p.g.a. dålig kvalitet vad gäller dricksvatten och sanitet för att förebygga risken för bakteriella och virusrelaterade sjukdomar.¹⁰⁵

Alla projekt till den statliga sektorn har direkt eller indirekt syftat till att uppnå EU-normerna för ett medlemskap. Målet har varit att reformera den statliga sektorn som hanterar miljöfrågor, huvudsakligen på ministerienivå och deras myndigheter. Vissa projekt har även bistått kommuner att öka kapaciteten att driva miljöprojekt genom samarbete med de olika fackministerierna för att uppfylla EU-kraven (*LEAP fas II*, *Naturvårdsverket*, *EBRD Duboko* och *DREPR*). **Alla projekt** har haft som mål att fokusera på frågor tillhörande god samhällsstyrning utifrån olika aspekter, som förbättrad kapacitet och förmåga att tillhandahålla service för målgruppers behov och prioriteringar; utveckla effektiva administrativa rutiner inklusive planeringsprocesser och ledning av projekt och miljöinfrastrukturprogram; samt att bli mer öppen och ansvarig - i vissa fall för att förhindra korruption genom att använda sig av pålitliga system för upphandling av varor och tjänster.

Framförallt syftar insatserna till att stärka ministeriernas och myndigheternas kapacitet att tillämpa lagstiftningen och strategier (*genomförandet av NSDS*, *LEAP fas II* och *Naturvårdsverket* samt *DREPR*). Vidare har man genom vissa insatser (*Riskhantering av kemikalier* och *DREPR*) bidragit till det lagstiftande arbetet (utveckla strategier, lagar, *by-laws* osv.). Några av insatserna stödjer också staten i att omorganisera eller skapa lämpliga institutioner som en del av reformarbetet (*Riskhantering av kemikalier* och *EISP*). Vidare har man genom insatser som varit pilotprojekt för att visa bästa praxis enligt EU-normer, så att de kan kopieras i andra delar av landet (*Naturvårdsverket*, *DREPR* and *EBRD Duboko*). Vissa projekt har kombinerat reformarbetet och god samhällsstyrning med tekniskt stöd avseende kemikaliehantering (*Riskhantering av kemikalier*), avloppsvattenhantering (*DREPR*) och hantering av fast avfall (*EBRD Duboko*).

I enlighet med SamS har det statliga stödet kompletterats med stöd till det civila samhällets miljöorganisationer för att skapa balans i insatsportföljen. Som skrivits i 3.1 är stödet till ett aktivt civilt samhälle också i linje med Köpenhamnskriterierna för EU-medlemskap. Syftet med insatsen *stödet till det civila samhällets miljöorganisationer* var att stärka organisationernas kapacitet i sina roller (som väktare, lobbyister, förespråkare och medvetandegörare) gentemot samhället och regeringen, med hjälp av att planera och genomföra olika miljörelaterade aktiviteter.

En annan strategisk åtgärd enligt PRSP gäller luftföroreningar, vilket kräver stora investeringar för att uppfylla normerna i EU-lagstiftningen och andra internationella åtaganden, och inte minst för att förbättra luftkvaliteten för landets befolkning. Sverige har haft ett kapacitetsuppbyggande stöd som pågått under längre tid (2001-2010) riktat till tre eldistributionsföretag för att öka de kommersiella vinsterna.

¹⁰⁵ Republic of Serbia – "PRSP", (2003), s.31f, samt Republic of Serbia – "National Sustainable Development Strategy" (2008), *passim*. Även senare styrdokument såsom "National Program of Environmental Protection" (2010) tar upp samma strategiska mål.

3.3.2 Effektivitet

Koordinering på projekt- och sektornivå

Det finns varierande upplägg för koordinering på insatsnivå beroende på utformningen av projekten, genomförande och uppföljning. Samordningen (av bidragsgivare) på projektnivå verkar fungera ganska bra enligt de olika intervjuerna med olika samarbets- och genomförandepartner. Ambassaden bekräftar detta, åtminstone vad gäller samordning i form av informationsutbyte mellan bidragsgivare, eftersom det inte finns någon överlappning vad gäller vem som gör vad på projektnivå.

Sverige har varit en av bidragsgivarna i två projekt (*EBRD Duboko* och *DREPR*), där genomförandepartner var EBRD och Världsbanken. Enligt respondenterna från dessa har samordningen med Sida varit utmärkt med regelbunden, frekvent och produktiv kontakt. Ministeriet för jordbruk, handel, skogsvård och vattenreglering tillägger i intervju att Sida alltid har varit engagerat och nästan alltid deltagit i Världsbankens missioner i *DREPR*. I ett annat projekt (*Riskhantering av kemikalier*) har den serbiska kemikalieinspektionen varit ansvarig för samordningen mellan svenskt och österrikiskt stöd till myndigheten. Respondenter från den serbiska kemikalieinspektionen informerar om att man från Sveriges sida var bekymrade över risken för överlappningar mellan projekten. Projekten kompletterar dock varandra eftersom de fokuserar på olika aspekter av stödet till myndigheten. Enligt Sidas bedömningspromemoria (2010) har man haft ett gemensamt planeringsmöte med den serbiska och svenska kemikalieinspektionen, samt med projektledaren för IPA-projektet för att diskutera möjligheterna till synergieffekter mellan de två projekten och man nådde en överenskommelse om mål, aktiviteter och synergieffekter.¹⁰⁶

Sedan 2006 har det funnits sektorsgrupper för koordinering på sektornivå. Funktionen och vad man åstadkommer varierar emellertid grupperna emellan. Enligt intervjuer har samordningen i miljösektorgruppen varit bland de bättre fungerande.¹⁰⁷ I intervjun med EBRD framkommer det att mötena med bidragsgivare, internationella banker och ministerier hålls vanligtvis varje kvartal. Man diskuterar projektens genomförande, samt idéer och prioriteringar för framtida projekt. Enligt en respondent från miljöministeriet skapar mötena också utmärkta möjligheter att lära sig vem som gör vad i sektorn och att utforska potentiella synergier. Dessutom stöder Sida miljöministeriet i samordningen av dessa möten med bidragsgivarna. Den intervjuade på miljöministeriet förklarar vidare att Sidas stöd och uppmuntran har resulterat i att ministeriet anordnar mer fokuserade samordningsmöten med bidragsgivare på sektornivå. Enheten för samordning av bistånd (DACU) på den serbisk-europeiska integrationsbyrån (SEIO) är ansvarig för den överordnade koordineringen av alla typer av externt stöd och miljöministeriet håller DACU informerat om utvecklingen inom sektorn. Enligt ministeriet har informationsutbytet med DACU sedan det påbörjade 2007 fungerat bra. Koordineringen av bidragsgivare är dock inte oproblematisht på grund av olika biståndsformer och tillvägagångssätt bland bidragsgivarna. Den intervjuade tillägger att givarnas inställning till

¹⁰⁶Bedömnings-PM – *Chemical Risk Management in Serbia, phase II*, Sida (2010), s.3.

¹⁰⁷ Ambassaden i Belgrad tillägger att rent generellt har koordineringen fungerat bra inom de sektorer som ambassaden arbetar med (speciellt om utgångspunkten är att undvika dupliceringar).

koordinering dessutom avspeglas av den personliga uppfattningen kring frågan hos den som ansvarar för samarbetet med andra aktörer.

Dialog på projekt- och sektornivå

Flera dialogfrågor har identifierats i Sidas promemorior för de projekt som fått stöd inom sektorn. De flesta gäller styrningsfrågor, hållbarhet (inklusive hållbar utveckling) och Parisdeklarationens principer. Några exempel är nationellt och lokalt ägande (*LEAP fas II, genomförandet av NSDS och EISP*), samordning med EU:s IPA-program (*genomförandet av NSDS*), resultatstyrning och replikering (*EBRD, DREPR, Riskhantering av kemikalier och Naturvårdsverket*). Andra är finansiell och organisatorisk hållbarhet (*stöd till civila samhällets miljöorganisationer, EISP, Riskhantering av kemikalier och DREPR*). I Sidas resultatmatris finns även ”ökad anpassning” med som en dialogfråga för miljösektorn.

Enligt bedömningspromemorierna för miljöstödet är en mycket vanlig dialogfråga jämställdhet. Undantaget är stödet till *DREPR* och *Naturvårdsverket*, där jämställdhet inte har tagits upp alls som en dialogfråga. Vad gäller övriga två tematiska prioriteringar så ingår de i varierande omfattning och i olika aspekter i bedömningspromemorierna. Vanliga dialogfrågorna om miljö är hållbar utveckling ur ett gott samhällsstyrningsperspektiv med effektivare förvaltning och styrning av projektet. Enligt ambassaden är dessutom EU-närmandet en fråga som alltid finns på dagordningen för dialog med sina partners.

Från ambassaden menar man att jämställdhetsfrågor regelbundet förs upp i olika forum och på olika nivåer. Sida i Stockholm är också involverat i dialogfrågorna, vanligtvis på insatsnivå, men inte så ofta på en högre politisk nivå. Respondenten på Sida i Stockholm säger också att frågor om jämställdhetsintegrering är återkommande frågor i dialogen med olika projektpartner.

Sida har uppfattats av samarbets- och genomförandeparterna som en mycket engagerad organisation, en god lyssnare, enkel att kontakta samt flexibel vad gäller projektutformning och extra resurser när sådana behov har uppstått. De dialogfrågor som Sida tar upp i de specifika projekten är i allmänhet frågor och problem som uppstår under projektens genomförande. De tematiska prioriteringarna diskuteras i olika stor omfattning i olika projekt. Frågor rörande jämställdhet, miljö och hållbar utveckling är ofta förekommande frågor i flertalet projekt. Frågor som rör demokrati och mänskliga rättigheter har däremot inte diskuterats i lika stor utsträckning. Respondenter från tre projekt informerar att demokrati och mänskliga rättigheter inte diskuterats alls (*EBRD och Riskhantering av kemikalier*) eller endast i mindre grad (*EISP*).

Biståndsformer

Alla insatser i miljösektorn är projektstöd. Sverige har diskuterat PBA med både Serbien och bidragsgivare inom miljösektorn. Av olika skäl har det dock inte funnits något intresse för att överge projektstödet, även om det funnits uppenbara ingångar för att introducera PBA i några av de insatser som Sverige stödjer. Ett projekt är stödet för att *genomföra NSDS*, vilket är tvärsektoriellt på en nationell nivå. Enligt Sida finns det emellertid många utmaningar och hinder att överbrygga för att introducera en PBA. Till exempel har Serbien en ”ungt” politisk system, kopplat med

administrativ låg kontinuitet och en serbisk offentlig förvaltning med låg kapacitet. Ur ett givarperspektiv är givarna ovilliga att tillämpa principer för biståndseffektivitet och Sidas kapacitet på ambassaden låg att hantera PBA.¹⁰⁸ En annan insats är *EISP* där Sida diskuterade möjligheterna att tillämpa en PBA och där miljöministeriet skulle vara ansvarigt för samordningen av olika miljöinfrastrukturplaner. Även om det finns olika nationella strategier inom området, t.ex. det nationella miljöprogrammet (National Environmental Programme) och den nationella avfallshanteringsstrategin med åtgärdsplaner (National Waste Management Strategy and Action Plans) kan inte en programbaserad budget tillämpas. Inga av dessa program och åtgärdsplaner ingår i den statliga budgeten och denna brist på programbudgetering är ett allmänt hinder för att introducera PBA i Serbien.¹⁰⁹ EU-delegationen och den serbiska regeringen har avsikt att inleda ett SWAp. En av de sektorer som man tänker börja med är miljö, men detta befinner sig fortfarande i ett tidigt skede. I en senare bedömningspromemoria från Sida om *EISP*-stödet har möjligheterna att tillämpa en PBA återigen diskuterats. Enligt Sida kan det svenska stödet till *EISP* vara ett steg i den riktningen genom att databassystemet för projektprioritering och prioriteringsmanualen utvecklas.¹¹⁰

Valet av samarbetspartners inom miljösektorn bedöms som balanserat. Sidas bidrag inom miljösektorn kanaliseras via olika genomförandepartner med olika typer av projektutformning och ekonomiskt stöd. I två av projekten (*Riskhantering av kemikalier* och *Naturvårdsverket*) har Sida ingått ett ramavtal med svenska Kemikalieinspektionen och svenska Naturvårdsverket (2006 respektive 2005), som ger de två myndigheterna ett delegerat programansvar att administrera Sidabudgeten genom att upphandla, utforma program, samt genomföra, följa upp och rapportera resultaten av samarbetet.¹¹¹ De årliga lägesrapporterna till de svenska myndigheterna skrivs av de serbiska samarbetsparterna.¹¹² Liknande avtal har funnits med *EBRD Duboko* och *DREPR*, där EBRD och Världsbanken har varit genomförare, följt upp och rapporterat om projektet. Sida skulle delta i olika missioner där det var lämpligt.

En ytterligare biståndsform är projekt som samarbetande och genomförande serbiska ministerier ansvarar för (*genomförandet av NSDS* och *EISP*). Regler för samarbetet för *genomförandet av NSDS* är stipulerat i ett specifikt avtal som Sverige och den serbiska regeringen undertecknade 2010. Ett liknande avtal finns även för *EISP* och är en samfinansiering med Ekofonden, EU-fonder och andra investerare.¹¹³

Stöd har också kanaliseras direkt till Regional Environmental Center (REC) som är en internationell organisation att genomföra de två projekten (*LEAP fas II* och *stöd till civila sambällets miljöorganisationer*). REC skulle vara ansvarigt för planeringen och genomförandet av de två projekten. Uppföljningen och rapporteringen skulle

¹⁰⁸ Bedömnings-PM – *Implementation of NSDS*, Sida (2010), s.4.

¹⁰⁹ Bedömnings-PM – *Environmental Infrastructure Support*, Sida, (2010), s.8f.

¹¹⁰ Bedömnings-PM – *Environmental Infrastructure Support Program*, Serbia, Sida, (2011), s.11.

¹¹¹ Avtalet som kallas Följsam utarbetades med svenska Kemikalieinspektionen i juni 2006 och med Naturvårdsverket i december 2005.

¹¹² Intervjuer – Serbian Chemical Agency; Ministry of Agriculture, Trade, Forestry and Water Management; och Department for Water use and Water Protection, Water Directorate.

¹¹³ Bedömnings-PM – *Environmental Infrastructure Support Program*, Serbia, Sida, (2011), s.11; *Agreement between Sida and IMG on Environmental Infrastructure Support in Serbia, main phase, during 1 July 2011 to 1 July 2014*, s.2; samt *Specific Agreement Between the Government of Sweden and the Ministry of Environment, Mining and Spatial Planning of the Republic of Serbia on Environmental Infrastructure Support, Main Phase, 1 July 2011 to 1 July 2014*.

däremot göras tillsammans med de kommuner som deltog i *LEAP fas II*.¹¹⁴ Enligt Sidas bedömningspromemoria för *LEAP fas II* skulle Sida fortsätta sitt arbete med att få andra bidragsgivare att bidra till det regionala programmet. Man skulle också föra diskussioner med Europarådets utvecklingsbank för att bedöma om det var möjligt att skapa ett finansieringsfönster för prioriterade miljöprojekt i LEAP.¹¹⁵

3.3.3 Beaktandet av fattigdoms- och rättighetsperspektiven samt de tematiska prioriteringarna

Samtliga projekt i insatsportföljen beaktar fattigdomsperspektivet antingen indirekt eller direkt. Det finns olika utgångspunkter bland projekten som indirekt förväntas bidra till fattigdomsperspektivet. Samtliga projekt har som syfte att förbättra miljön genom att ta fram miljö- och handlingsplaner och där samtliga projekt (förutom de två projekt som letts av naturvårdsverket och KemI) har också en komponent för att realisera sina miljöplaner. Även frågor som rör miljölagstiftning och regler ingår i två projekt (*DREPR* och *Riskhantering av kemikalier*). Genom olika tillvägagångssätt avser miljöinsatserna att förbättra människors hälsa och livskvalitet och därmed skapa förutsättningar att fullt delta i arbetslivet och försörja sig. Några av projekten (*DREPR* och *EBRD Duboko*) har också som målsättning att skapa arbetstillfällen som har en direkt påverkan på fattigdomssituationen, då dessa projekt har förlagts till landsbygden där fattigdomen är mest utbredd.

Rättighetsperspektivet är dominerande, men projekten uppvisar en blandad bild över hur väl perspektivet med tillhörande tematiska prioriteringarna beaktats i insatserna.

Prioriteringen demokratiska och mänskliga rättigheter bedöms ha beaktats till fullo i projekten *LEAP fas II* och *stödet till det civila samhällets miljöorganisationer*. Tydliga signaler finns i projektförslagen om att frågor om demokrati och mänskliga rättigheter kommer att integreras i projekten genom att säkerställa allmänhetens deltagande i beslutsfattandet, antingen direkt, eller indirekt via miljöorganisationerna. Miljöorganisationerna ska också stärkas i sina olika funktioner såsom att säkerställa öppenhet och ansvarsskyldighet av regeringen, utöva påverkan och påtryckningar, samt sprida kunskap gentemot allmänheten och regeringen. Andra projekt (*EBRD Duboko*, *DREPR* och *EISP*) har av utvärderingen bedömts att i stor utsträckning beakta demokratiaspekterna i projektutformningen. Projekten arbetar med aspekter av demokratisk styrning genom att stärka de lokala och centrala myndigheterna att bli effektivare, mer öppna och ansvariga samt mer engagerade gentemot olika målgrupper, och för att på flera sätt involvera lokalsamhället i projekten. Några projekt (*genomförande av NDSD*, *Riskhantering av kemikalier* och *Naturvårdsverket*) har bedömts att beakta demokrati och mänskliga rättigheter i mindre utsträckning eftersom de huvudsakligen fokuserar på att bygga kapaciteten hos lokala och nationella institutioner avseende styrfrågor inom deras specifika sakområde. *Genomförandet av NDSD* innehåller en komponent för att säkerställa att det civila samhället aktivt engageras. Fokus verkar dock ligga mer på att organisationer

¹¹⁴ Bedömnings-PM – *Local Environmental Action Planning for Sustainability in the South-Eastern Europe, phase II, 2007–2010*, Sida, (2007), *passim*. The Regional Environmental Center – Project Proposal – *Local Environmental Action Planning for Sustainability in the Southeastern Europe (SEE)*, (2007), s.23.

¹¹⁵ Bedömnings-PM – *Local Environmental Action Planning for Sustainability in the South-Eastern Europe, phase II, 2007–2010*, Sida, (2007), s.10;12.

genomför informationskampanjer än på att aktivt involvera olika intressegrupper i det lokala beslutsfattandet.¹¹⁶

Frågor rörande jämställdhet ger en liknande bild som området demokrati och mänskliga rättigheter, med en variation av hur väl jämställdhetsaspekten beaktas i projekten. Två av projekten (*LEAP fas II* och *stödet till civila samhällets miljöorganisationer*) har bedömts beakta frågor rörande jämställdhet till fullo och med fokus på de strategiska genusbehoven. Projekten har tydligt indikerat att frågor om jämställdhet, kvinnors och mäns intressen och erfarenheter samt etnisk jämlikhet ska beaktas och vara en integrerad del av projektgenomförandet. I ett av projekten (*Naturvårdsverket*) så har man överhuvudtaget inte beaktat frågor kring jämställdhet. SIPU:s internationella utvärdering från 2010 om Sidas stöd till Naturvårdsverkets samarbete på västra Balkan kom till samma slutsats, men tillägger att regeringens engagemang för jämställdhet verkar vara relativt starkt.¹¹⁷ I andra projekt (*EBRD Duboko*, *DREPR* och *EISP*) är bedömningen att frågor rörande jämställdhet beaktas i stor, om än i varierande omfattning. *EBRD Duboko* ska använda EBRD:s jämställdhetsplan för att öka kvinnors ekonomiska delaktighet och roll i beslutsfattandet i den privata sektorn.¹¹⁸ Jämställdhetsfrågorna anses vara viktiga frågor att överväga i *DRPR*-projektet. Arbetsuppdelningen mellan manliga och kvinnliga familjemedlemmar ska beaktas avseende jordbruks- och boskapsaktiviteter. Kampanjer för att öka medvetenheten hos allmänheten avseende uppfattningar och preferenser kring hur miljöföroreningar påverkar människors hälsa och den biologiska mångfalden kommer också beakta könsspecifika skillnader. Jämställdhet kommer också att beaktas i *EISP* genom att engagera en lokal expert för att bistå och utbilda personalen i att jämställdhetsintegrera planeringsprocesser i linje med serbiska lagar och principer inom området. Bedömningen är att *Genomförandet av NSDS* och *Riskhantering av kemikalier* i mindre utsträckning beaktar jämställdhet, eftersom de båda har begränsat jämställdhetsfrågorna till lika möjligheter till arbete och kapacitetsuppbyggnad på sina institutioner.

Då projekten i insatssportföljen på olika sätt arbetar med miljöfrågor har den tematiska prioriteringen miljö bedömts vara till fullo beaktad i alla projekt, undantaget *Genomförandet av NSDS*, där miljöfrågorna har bedömts beaktas i hög utsträckning, om än otillräckligt i många aspekter. Orsaken är att målet med projektet är kapacitetsuppbyggnad av berörda fackministerier, andra offentliga institutioner, intressenter i det civila samhället och näringslivet som berörs vid implementeringen av NSDS åtgärdsplan. Projektet omfattar en komponent där mer specifika aktiviteter eller pilotprojekt kring miljöfrågor ska lanseras. De pilotprojekten kan vara en bra ingångspunkt för att beakta de tematiska prioriteringarna på ett mer konkret och omfattande sätt.

¹¹⁶ Projektdokument — *Support to Implementation of the NSDS of the Republic of Serbia*, Government of the Republic of Serbia/Office of the Deputy Prime Minister for European Integration, (2010), s.21.

¹¹⁷ Utvärdering – *Evaluation of Sida's support to the Swedish Environmental Protection Agency's co-operation with environmental authorities in the Western Balkan, 2005-2009*, Åke Sahlin SIPU (2010), s.27.

¹¹⁸ Bedömnings-PM - *Technical Assistance to the Duboko Regional Solid Waste Management Scheme*, Sida, (2008), s.10.

3.3.4 Resultat och måluppfyllelse

De projekt som helt avslutats är *LEAP fas II*, *EBRD Duboko*, *DREPR*, *stödet till det civila samhällets miljöorganisationer* samt två projekt (planer för förvaltandet av Kolubara- och Tamnavafloderna) under ledning av *Naturvårdsverket*. Projekt som gått in i en ny fas är stödet till *riskhantering av kemikalier* via den serbiska kemikalieinspektionen med stöd från KemI, samt *EISP* efter en kortare förberedande fas i syfte att ta fram ett nytt projektupplägg. Det nya pågående projektet som startats upp under strategiperioden är *genomförandet av NSDS*.¹¹⁹

Samtliga åtta projekt i insatsportföljen har en stor komponent som rör kapacitetsuppbyggnad av målgrupperna och resultat och måluppfyllelse kring detta kommer att redovisas under underrubriken ”resultat – fattigheds- och rättighetsperspektivet, samt de tematiska prioriteringarna” då de berör god samhällsstyrning och effektivisering av statsapparaten. Eventuella resultat och måluppfyllelse i frågor kring jämställdhet kommer också att presenteras under samma rubrik.

Resultat - förbättrad miljö, samt förberedelser och verkställande av lagstiftning och dess tillhörande stadgar och by-laws

Avslutade projekt

Bland de projekt som avslutats har många resultat producerats till följd av de aktiviteter som genomförts inom projekten. I projekten *LEAP fas II*, *DREPR*, *EBRD Duboko*¹²⁰ och *Naturvårdsverket* har aktiviteter, kopplade till kapacitetsuppbyggnad av olika målgrupper¹²¹, bestått i att ta fram miljöplaner som följer EU:s direktiv eller standards. Planerna har omfattat avlopps- och avfallshantering, vattenrening, avrinnings- och översvämningförebyggande åtgärder. Framtagna planer har också uppfyllt EU:s krav och olika direktiv. Av dessa projekt har endast *DREPR* haft som mål att förbereda en strategi för antagandet av ett nationellt nitratdirektiv i linje med vad EU kräver samt nationella regler för god jordbrukspraxis.

De två projekt som *Naturvårdsverket* ledde har främst redovisat resultat vad gäller andra aspekter än att miljön i områdena förbättrats. Projekten har inte haft för avsikt att finansiera de planer som togs fram. Utvärderingen kommer att ta upp de resultat som de båda projekten genererat längre fram i rapporten då de har med demokratisk samhällsstyrning att göra.

I övriga avslutade projekt har det funnits en finansieringskomponent med olika arrangemang för att genomföra planerna. I *LEAP fas II*, *EBRD Duboko* och *DREPR* förväntades en samfinansiering mellan givare, nationella och lokala myndigheter. I *DREPR* skulle dessutom individuella jordbruks- och slakteriverksamheter stå för en del av investeringskostnaderna för utrustning, tankar m.m. för att ta vara på de avfall som de olika verksamheterna producerade.

¹¹⁹ Sverige hade kanaliserat ett finansiellt stöd via UNDP att bistå Serbien i att förbereda och ta fram strategin. Utvärderingen har dock inte för avsikt att bedöma denna insats då den avslutades strax innan nuvarande strategiperiod, utan fokus ligger på det projekt som ska stödja de serbiska ministerierna i att genomföra den handlingsplan som tagits fram för att implementera strategin.

¹²⁰ Utvärderingen har förhållandevis lite information om projektet och en adekvat resultatbedömning och måluppfyllelse av projektet är därmed svår att göra.

¹²¹ En mer utförlig beskrivning ges under ”tvärförhållanden”.

Det har emellertid varit av varierat resultat huruvida finansiärer har gått in med investeringar till projekten. I *LEAP fas II* bidrog de fyra deltagande kommunerna med resurser (finansiellt och/eller genom tjänst) till de pilotprojekt som startades enligt miljöplanerna. Man hade också vid sidan av projektbidraget fått bidrag av varierad storlek från nationella fonder och ministerier. En kommun hade lyckats få ett kostsamt projekt delfinansierat av EU:s IPA-fond för investering i kommunal infrastruktur. Samtliga pilotprojekt beräknades vara avslutade under senare delen av 2011.

Under fältbesök i Serbien september/oktober 2011 besökte utvärderingsteamet fyra kommuner (Becej och Kikinda *LEAP fas I* och Trstenik och Velika Plana *LEAP fas II*) och några av de pilotprojekt som kommunerna hade drivit. I Velika Plana pågick fortfarande projektet som bland annat fått stöd från IPA-fonden för att koppla upp ett bostadsområde till det kommunala avloppet. Bostadsområdet låg i omedelbar närhet till kommunens vattentäckt så det var av stor vikt att eliminera föroreningarna från hushållen som kontaminerade vattenupptaget till kommunens alla invånare. Installationsarbete pågick för att lägga ut avloppsrör för att koppla in fastigheterna. I Trstenik besöktes några skolor som fått installerat vattenfilter som reducerar föroreningarna så att dricksvattnet blir godkänt för konsumtion. I alla fyra kommuner som besöktes informerade representanter att projekten bidragit till en förbättrad miljö på ett eller annat sätt beroende på projektens syften.

Besöket gav också möjligheter att ta reda på vad som kvarstod av projekten i de fyra kommunerna. Speciellt intressant var det att höra från de två kommuner som deltog i *LEAP fas I* (avslutat 2007) vilka avtryck som projektet gjort och vad man har fortsatt att använda. Flera av de projekt som föreslagits i kommunernas miljöplaner hade materialiserats, såsom lokal avloppsplan, system för återvinning av plast, pappers- och elektrisk avfall, och en regional avfallshanteringsanläggning. Genom den plattform som projektet skapade för de kommuner som deltog har samarbetet mellan olika aktörer fortsatt. I en av kommunerna nämner man dessutom att andra kommuner har anslutit sig den regionala planen för avfallsanläggningen. En av kommunerna nämnde att man använder sig av skolorna för att öka ungdomars medvetande om miljöfrågor.

I *EBRD Duboko* slöts en överenskommelse mellan nio kommuner att bilda ett regionalt allmännyttigt bolag med ansvar för driften av avfallsanläggningen. Avfallsdepån färdigställdes helt nyligen i linje med EU:s miljökrav. En del infrastrukturarbeten återstår dock att göras i kommunerna i anslutning till uppsamling och transport av avfallet till den regionala anläggningen. Omfattande geologiska undersökningar har också gjorts på områdena där de soptippar låg som ska stängas. Den regionala avfallshanteringsplanen är färdigställd och är i linje med lagen om avfallshantering, liksom en generalplan för stängning av lokala soptippar. En informationskampanj riktad till allmänheten hade påbörjats genom vilken artiklar i flera dagstidningar spridit information om avfallshantering. Kapacitetsutvecklande aktiviteter i form av seminarier i modern avfallshantering har också genomförts.

I *DREPR* fanns ett stort intresse bland de olika agrara verksamheterna att delta i projektet. Syftet var att förbättra närmiljön, göra ekonomiska besparingar på inköp av gödsel, samt generera nya inkomster och marknader till följd av bättre

jordbruksmetoder och produktkvalité. Många intressenter tvekade emellertid att göra den egeninvestering som krävdes för att få det bidrag som projektet tillhandahöll. När halva projekttiden förflutit hade man inte lyckats använda mer än 15 % av projektets investeringsbudget. Den främsta orsaken var den ekonomiska krisen med mindre inkomster som följd. En ytterligare orsak var kommunernas långsamma hantering av bygglov samt högt ställda krav på de avfallstankar som skulle användas för avfallet som verksamheterna producerade, vilket blev en allt för kostsam historia för jordbruken och djurhållningarna. Även utbetalningarna till slakterierna gick trögt på grund av en snårig och byråkratisk kommunal process för att utfärda de tillstånd som slakterierna behövde. De lokala rådgivningsenheterna som ingick i projektorganisationen vidtog olika åtgärder för att öka investeringstakten. Dessa var att bistå kommunerna med att införa mer effektiva rutiner för tillståndsförfarandet och upphandling av entreprenörer för snabbare processer och att lätta upp de alldeles för högt ställda kraven på utrustning och tankar som skulle införskaffas. Investeringarna tog fart och projektet bedömdes så lyckat att Sida beslutade att bidra med ytterligare finansiella resurser när projektet förlängdes ytterligare ett år. Planerat antal jordbruks- och djurhållningsverksamheter, samt slakterier att ingå i projektet uppnåddes och ytterligare målgrupper i form av destrueringsanläggningar och jordbrukshögskolor tillkom. Enheterna för rådgivning och uppföljning/mätning av utsläpp moderniserades och levererade en bättre service ut mot brukarna. Mätningar som gjordes kunde visa på att nitrat och fosfor sjönk från de diffusa utsläppen efter att nödvändig utrustning kommit på plats.

Arbetet med att ta fram en strategi och en handlingsplan för antagandet av ett nitratdirektiv slutfördes, tillika regler för god jordbrukspraxis. Nitratdirektivet som skulle integreras med lagen om gödningsmedel kom emellertid att underställas annan befintlig lagstiftning.

I *stödet till miljöorganisationerna* har det, då organisationerna inte är finansiellt självbärande, funnits en pott i projektet för att helt finansiera pilotprojekten som organisationerna planerat. Olika pilotprojekt startades inom områdena avfall, energi, klimatfrågor, transport, vattenhantering och konsumtion. Organisationerna drev bland annat kampanjarbete ut mot allmänheten för en renare miljö och för att skapa en plattform där beslutsfattare och medborgare diskuterar olika lokala miljöproblem. Det är dock för tidigt att kunna se vilka konkreta resultat för den fysiska miljön som genererats av de aktiviteter som företagits inom de olika pilotprojekten.

Pågående projekt:

Genomförandet av NSDS har pågått i ett och ett halvt år. På grund av den korta tiden kan man inte förvänta sig att projektet ännu har bidragit till att miljön förbättras i landet på något sätt. Däremot har det företagits en rad olika aktiviteter som har med kapacitetsuppbyggnad att göra och detta kommer rapporten att ta upp under nästa delkapitel om de tematiska prioriteringarna.

EISP startades upp i juli 2011 efter en förstudie som genomfördes 2010 i syfte att ta fram ett projektförslag till ett nytt projekt. Projektet 2011 syftar till att stödja miljöministeriet (Ministry of Environment, Mining and Spatial Planning) att koordinera och prioritera infrastruktuursatsningar inom miljöområdet med hjälp av ett modifierat databassystem som ska sortera de olika projektförslagen som inkommit till

ministeriet från landets kommuner. Då projektet precis har startats upp finns det inga resultat att redovisa. Det finns ett projektdokument med uppsatta mål och förväntade resultat tillhörande den förstudie som företogs. Till resultaten hör ett förslag som förespråkar miljöministeriet som den mest lämpliga instansen att koordinera infrastrukturprojekt inom miljöområdet. Man redovisar även att det modifierade databassystemet tagits fram. Databasen är baserad på en intressentanalys för att på bästa sätt kunna vara till hjälp för de som ska använda sig av den.

Ett ytterligare projekt med miljöministeriet är samarbetet med KemI. Samarbetet, som förnyats i omgångar och med senaste fas avslutad 2010, har påvisat imponerande resultat. Syftet med stödet har varit att bygga upp en organisation och ett system för en effektiv kemikaliehantering och kontroll. I planerna fanns att etablera en kemikalieinspektion som opererar under miljöministeriet. Planerna förverkligades i slutet av 2009 och myndigheten har sedan sin etablering deltagit i att ta fram underlag för ramlagar om kemikalier och bekämpningsmedel och olika *by-laws* underställda ramlagarna som uppfyller de krav som EU ställer. De resultat som projektet fram till och med år 2010 uppvisat är att underlag för lagen om kemikalier och dess hantering togs fram och lagen har därefter antagits. Sammanlagt 20 *by-laws* har också blivit antagna fram till och med 2010. Under den pågående projektperioden har arbetet påbörjats med en sekundärlagstiftning om kemikalier och förordningen av biocider.

Resultat – Fattigheds- och rättsperspektivet, samt de tematiska prioriteringarna

De flesta projekt har inte haft insatser som direkt har utgått ifrån fattiga människors perspektiv på utveckling. Fokus ligger istället på en effektivare administration av miljöfrågor och på att en förbättrad miljö ska bidra till ett förbättrat hälsotillstånd och livskvalité och därigenom indirekt påverka möjligheterna till ett fullt deltagande i arbetslivet. Det finns emellertid två projekt där ett syfte har varit att skapa arbetstillfällen. Eftersom en kortare tid förflutet sedan projekten avslutats är det svårt att se indikationer på att projekten bidragit till att öka arbetstillfällena. Enligt en respondent från DREPR har en marknad etablerats som förser jordbruk/djurhållning och slakterier med olika material och utrustningar. Det är emellertid oklart om marknaden skapat några fler arbetstillfällen eftersom materialet inte enbart produceras lokalt utan också importeras via de lokala återförsäljarna. Enligt EBRD Duboko skulle projektet följa upp hur insatsen kom att påverka de grupper som lever på att återvinna avfall från de soptippar som kommer att stängas och vad projektet kunde göra för att hjälpa dem och för andra fattiga hushåll som kommer att drabbas när avgiften för sophämtning stiger. Utvärderingen har dock ingen tillgänglig information om och på vilket sätt projektet har vidtagit några åtgärder.

Resultat har främst redovisats inom rättighetsperspektivet. De resultat som insatserna har genererat för att främja ett demokratiskt samhällsstyre har i stor utsträckning varit positiva. Samtliga projekt, både avslutade och pågående, handlar om att organisera sig på ett nytt sätt, få nya roller och ansvarsbefogenheter, samt skapa kontaktytor och samarbeten över nya gränser - områden som faller under demokratibegreppet då de omfattas av reformeringen av statsapparaten och god samhällsstyrning. Till god samhällsstyrning hör också att ha en öppenhet inför olika grupper i samhället där grupperna ska få bättre insyn i och delta i beslutsprocesser. En annan aspekt på god

samhällsstyrning är ansvarsutkrävande, där samhället ska kunna få den service som olika statliga instanser har i uppgift att tillhandahålla och att korruption motverkas.

Olika kapacitetsinriktade aktiviteter har omsatts i någon form av praktisk handling eller åtgärd. Bland de avslutade projekten har *samtliga projekt* visat resultat som på ett eller annat sätt bidragit till demokratisering, där insatserna i olika grad har verkat för en större öppenhet gentemot olika grupper i samhället, genom till exempel mer transparenta rutiner vid upphandling. Dessutom, genom att skapa olika forum dit olika intressentgrupper blivit inbjudna har deras insyn och möjligheter att påverka beslutsfattandet ökat. Fyra av projekten (*LEAP fas II*, *EBRD Duboko*, *DREPR* och *Naturvårdsverket*) har verkat för en decentralisering av makt och resurser till kommunerna - en process som Serbien påbörjade 2004 efter det att strategin om reform inom den offentliga förvaltningen (PAR) hade antagits. Detta är en av förutsättningarna för ett EU-medlemskap. Processen har dock varit långsam. Enligt källor saknas riktigt incitament från den nationella nivån att decentralisera makt och finansiella resurser till lokal nivå. Kommunerna saknar därför finansiella resurser att genomföra utvecklingsinsatser. Medvetenheten kring miljöfrågor är generellt låg bland landets kommuner, allmänhet och näringsliv. Kapaciteten är också generellt låg bland kommuner att planera och driva olika utvecklingsinsatser och allmänhetens och näringslivets inflytande över beslutsprocesserna är litet. I projekten har det följaktligen funnits en rad olika kapacitetsuppbyggande aktiviteter i form av utbildningar, workshops, seminarier i kombination med praktiska övningar, som lett till att planer har utvecklats och omsatts i en praktik (förutom de som letts av Naturvårdsverket). Projektledning har också funnits med på agendan.

Informationskampanjer via uppsökande verksamhet, media, möten och kurser har resulterat i en ökad medvetenhet om miljöfrågor bland olika målgrupper. Om medvetenheten sedan har resulterat i förändrat beteende eller livsföring låter sig vara osagt då sådana observationer inte har rapporterats mer än i projektet för *stödet till civila samhällets miljöorganisationer*. I rapporteringen framgår det på ett tydligt sätt hur vissa av organisationerna lyckats med sina kampanjer och fått med sig olika grupper att börja undersöka möjligheter till åtgärder för att förbättra miljön, såsom att påverka politiker så att vissa miljöförbättrande insatser kommer med i planerna.

Deltagande och insyn för utomstående har ökat i planerings-, besluts- och genomförandeprocesserna bland annat genom att olika grupper bjudits in till diskussion och förslag, samt att verka för en mer öppen upphandling av varor och tjänster. Det nya arbetssättet har skapat nya roller och ansvarsområden bland de berörda parterna som bidrar till ett ökat demokratiskt samhällsstyre. Det är ett mycket positivt resultat då en av de stora utmaningarna har varit att få igång ett samarbete mellan olika statliga instanser och även ut mot olika intressegrupper i det civila samhället. Speciellt de projekt som leds av *Naturvårdsverket* har uppvisat mycket goda resultat i ett bra samarbete mellan olika aktörer och bra koordinering mellan olika instanser.

Det femte projektet som avslutats, *stödet till civila samhällets miljöorganisationer*, visar också liknande och lovande resultat som ovan. Olika kapacitetsuppbyggande åtgärder har resulterat i en större självtillit och förändrad syn på sin roll som civilsamhällsorganisation. Civila samhällets organisationer inom miljöfrågor i Serbien

karaktäriseras av många små organisationer med liten kapacitet och vilja till samarbete, som konkurrerar med varandra om de uppdrag som finns. Ett resultat av projektet är att samarbetet ökade och nätverk byggdes upp mellan de organisationer som deltog i projektet. Nätverk skapades även med andra organisationer regionalt och internationellt för erfarenhetsutbyte och eventuella samarbeten mellan olika delar av landet och över nationsgränserna. Organisationerna har fått lära sig driva projekt samt med olika metoder driva informationskampanjer ut mot olika grupper i samhället. Även media har varit föremål för utbildning i projektet för att få upp ögonen för miljöfrågor och att rapportera om olika aktioner som miljöorganisationerna är involverade i. Även här har synen på miljöorganisationerna förändrats, från att enbart vara en organisation som på uppdrag av staten utför olika informationskampanjer till att ikläda sig rollen som lobbyist, samtalspartner och övervakare gentemot beslutsfattarna. Projektet har därmed öppnat upp möjligheterna för att miljöorganisationerna kan utöva sina olika funktioner för att värna om de demokratiska rättigheterna. Resultaten har dock varit varierande till vilken grad organisationerna lyckats påverka beslutsfattare. Några av organisationerna föll tillbaka in i en mer passiv roll när det fanns ett potentiellt mot om intressekonflikt.

Bland de pågående projekten, d.v.s. *Riskhantering av kemikalier* och *Genomförandet av NSDS* är omfattningen av de resultat som uppvisats högst varierande. En förklaring är att *Riskhantering av kemikalier* har pågått längre och därmed haft bättre förutsättningar att kunna uppvisa resultat inom området demokratisk samhällsstyrning. Projektet som leds av KemI har i likhet med de avslutade projekten ovan visat liknande resultat i frågor som rör demokratisk samhällsstyrning, men med större fokus på ansvarsutkrävande aspekter. Det vill säga att utföra de uppgifter som en kemikalieinspektion är satt att göra, bland annat genom att etablera en *helpdesk* som industri och andra intressenter kan vända sig till för råd. Ett register har skapats för att övervaka och reglera de kemikalier som släpps på marknaden, med 13000 kemikalier inrapporterade till registret 2010. Olika tekniska manualer har tagits fram för statsanställda och industri och utbildning har getts till miljöinspektörer som ansvarar för inspektion av kemikaliehantering i industrin och samhället i största allmänhet. En handlingsplan har också utarbetats tillsammans med olika intressenter och nyckelpartners inom industri och forskning. *Genomförandet av NSDS* har endast pågått i 1,5 år. Förutsättningar finns emellertid att projektet ska ha genererat vissa resultat till följd av de många aktiviteter som företagits inom projektet, såsom möten, seminarier och utbildningar för att stärka kapaciteten hos det stora antalet målgrupper som projektet vänder sig till. En pool av konsulter har gjort viktiga punktinsatser som resulterat i att handlingsplanen blivit reviderad och indikatorerna till strategin uppdaterats. Konsulterna har även ansvarat för att offentligt material om strategin och den nationella utvecklingen har publicerats, utbildningsmaterial har tagits fram, liksom en metodmanual för hur handlingsplanen ska genomföras. Vid sidan av de specifika konsultinsatserna finns det emellertid inga indikationer på att de aktiviteter som företagits omsatts i någon praktik och därmed inte heller genererat några resultat som skulle tyda på att projektet bidragit till en demokratisk process.

Vad gäller andra områden som rör rättighetsperspektivet i form av ickediskriminering (inom ramen för jämställdhet och likabehandling) har utvärderingen utifrån det tillhandahållna materialet inte funnit några resultat från något av projekten som skulle

kunna indikera på jämställdhet och likabehandling främjats i projekten. Sida har inom några av projekten (såsom *Riskhantering av kemikalier* och *EBRD Duboko*) framhållit att jämställdhetsaspekten bör lyftas in. Men vad gäller *Riskhantering av kemikalier* så har man inte riktigt vetat hur man inom projektet ska ta sig an jämställdhetsaspekten. Enligt ambassaden så konsulterades den svenska *helpdesken* för jämställdhetsfrågor, men det resulterade inte i att projektet kunde gå vidare med frågan. Vad gäller *EBRD Duboko* skulle EBRD:s handlingsplan för jämställdhet reflekteras i projektet och kvinnors deltagande öka inom den privata sektorn liksom inom den ekonomiska och beslutsfattande sfären.¹²² Några uppgifter finns emellertid inte på hur jämställdhetsarbetet har gått i projektet.

Utvärderingen hade förväntat sig att åtminstone de projekt (d.v.s. *LEAP fas II* och *stöd till miljöorganisationerna*) som hävdade att jämställdhetsfrågorna skulle integreras i hela projektcykeln skulle ha redogjort på vilket sätt det gjorts. I de fall där resultat sägs ha producerats såsom i *LEAP fas II*, skulle en mer omfattande beskrivning behöva göras för att resultaten ska bli trovärdiga. Enligt ansvarig organisation för projektet har jämställdhets- och minoritetsfrågor tagits upp som en integrerad del i utbildningen att ta fram planer och som en metod för att stimulera kvinnligt deltagande i lokala initiativ. Det finns emellertid inte redovisat på vilket sätt planerna beaktade olika intressegruppers prioriteringar och på vilket sätt metoden visat sig vara ett effektivt verktyg för ökat kvinnligt deltagande och resultatet av det. *LEAP fas II* har visserligen redovisat en tabell på fördelningen av antalet kvinnor och män som ingått i kommunernas arbetsgrupper för att genomföra pilotprojekten, samt att medlemmar från den romska minoriteten varit närvarande i samtliga kommuner. Rapporteringen uppfattas ändå om tunn och föga övertygande. Projektet *DREPR*, som visserligen nämner att jämställdhet inte är ett projektmål, redogör för att projektet följt upp hur kvinnor och män svarat på undersökningar som gjorts och där skillnader skulle tas i beaktande av fältpersonalen så att projektet inte åsidosatte någon grupp. Det finns emellertid inte någon beskrivning vad beaktandet resulterat i för kvinnor och män och på vilket sätt projektet tillgodosett de prioriteringar och behov som kvinnor och män måhända ha haft. I både *LEAP II* och *DREPR* har studier av olika slag riktade ut mot allmänheten kunnat presenteras uppdelade på kön. Överlag i de projekt med insatser som påverkar medborgarna på något sätt, till exempel framtagandet av miljöplaner och genomförande av miljöinsatser, är det lämpligt att ha ett uppföljningssystem som belyser hur insatserna påverkar olika grupper för att kunna vidta nödvändiga åtgärder så att ingen grupp diskrimineras eller förbises. Könsuppdelad statistik bör också ingå som en naturlig del i de större undersökningar som projekten eventuellt gör för att följa utvecklingen.

Måluppfyllelse av insatserna och deras bidrag till att uppfylla sektorsmålet

När resultat har vägts mot uppsatta projektmål i de individuella insatserna har samtliga avslutade projekt (inklusive stödet till *Riskhantering av kemikalier* fram till 2010), med undantag av *EBRD Duboko*, uppfyllt sina mål.

Fyra projekt, *LEAP*, *EBRD Duboko*, *DREPR* och *Naturvårdsverket*, har haft som målsättning att ta fram en projektmodell som ska kunna replikeras för insatser i landet. *LEAP:s* modell för decentraliserad miljöplanering hade tagits fram i tidigare

¹²² Bedömnings-PM – *Technical assistance to the Duboko Regional Solid Waste Management Scheme*, Sida, (2008), s.10.

projekt och var således inte ny under fas II. Däremot lades extra betoning på att få de nationella instanserna mer involverade i projektet och att de lokala planerna skulle bli bättre integrerade i de nationella planerna. Det framgår inte hur responsen från den nationella nivån har varit, men den genomförande organisationen uppger att direktiv gått ut från ministeriet att landets kommuner ska använda sig av en modell som liknar LEAP och att allt fler kommuner i landet nu har miljöplaner baserat på den framtagna modellen. De andra projekten har varit pilotprojekt med syfte att uppnå EU:s olika krav för att därefter kunna stå som modell för liknande insatser i övriga landet. *EBRD Duboko* är den första avfallsdepån som byggts enligt EU:s krav. *DREPR* skulle ge exempel på bästa praxis i avfallshantering inom jordbruksområdet i linje med EU:s direktiv. De två projekten i ledning av *Naturvårdsverket* är de första miljöplanerna i vattenförvaltning som följer de olika direktiven som EU satt upp. Samtliga projekt har också tagit fram olika modeller som kan replikeras, men vissa av projekten uppger att genomförandet har varit kantat av olika utmaningar som man stött på. En av erfarenheterna från *DREPR* är att projektet skulle ha initierats i mindre skala för att identifiera de olika flaskhalsarna i den serbiska statsapparaten och ta itu med dessa innan man utökade projektet i full skala. En liknande utmaning från *EBRD Duboko* består i det nationella politiska och administrativa ramverket och hur de förhöll sig till de frågor som uppkom under projektets gång. I projektet har det också funnits utmaningar i hur olika aktörer har hållit sig till tidigare finansiella överenskommelser åtaganden som ingått i projektet. I *LEAP fas II* och *EBRD Duboko*, har den politiska kontexten och olika partitillhörighet bland kommuner och på nationella nivån haft konsekvenser för projekten. I *EBRD* stannade projektet upp under lång tid efter det att en av kommunerna fått en ledare som inte visade intresse för projektet. I *LEAP fas II* uppger en av kommunerna som utvärderingsteamet besökte att de hade stött på problem på högre nivå när en ansökan avslogs på, enligt deras utsago, ett väl genomarbetat miljöprojekt eftersom man hade olika partitillhörighet.

Bland de pågående projekten bedöms förutsättningarna goda att de mål som satts upp blir uppfyllda i *Riskhantering av kemikalier* och *EISP*. Den serbiska samarbetspartnern till KemI har fullgjort sina åtagande på ett mycket övertygande sätt och visat en beslutsamhet att driva projektet med mycket gott resultat och måluppfyllelse till följd. Det samma gäller för *EISP* där miljöministeriet ansvarar för projektet. Det är också miljöministeriet som styr den serbiska kemikalieinspektionen och som varit aktiv till dess tillkomst. Förutsättningarna verkar lovande att uppnå de mål som satts upp att få ett fungerande system för att kanalisera projekt, där ministeriet kommer att ha huvudansvaret för att koordinera, prioritera och stödja de som ansvarar för infrastrukturprojekten.

Till de pågående projekten hör också *genomförandet av NSDS*. Projektet har emellertid dragits med stora problem och efter halva projektperioden av de tre åren har ännu inget av de tre pilotprojekten identifierats. Olika aktörer, däribland fackministerier, skulle hitta former för ett nytt sätt att samarbeta och koordinera sina respektive verksamheter kring pilotprojekten i syfte att i praktiken visa vad hållbar utveckling är. Anledningen till att de inte startats beror enligt Sida och externa tekniska rådgivningen på att projektet hade en projektledare som inte höll måttet för vad tjänsten krävde, men var tillsatt av politiska skäl och därmed svår att få avsatt.

Projektet drabbades också mycket hårt då den ekonomiska krisen slog till och där enheten drabbades av ett allmänt anställningsstopp för att minska statens utgifter. Ett ytterligare problem var att NSDS inte blev det nyckeldokument som var tänkt, vilket förmodligen också förklarar det svala intresset som funnits bland politiker och beslutsfattare utanför det ministerium som koordinerar strategin. Strategin uppfattas som perifer och har låg status eftersom strategin inte är en EU-strategi och den har blivit en i mängden av de runt 85 andra strategier som finns i landet. Sida nämner att valet 2012 och viljan bland olika nyckelaktörer att driva dessa frågor kommer att vara avgörande för hur det kommer att gå med projektet.

Bortsett från genomförandet av NSDS, har samtliga insatser i insatsportföljen med olika utgångspunkter och strategier visat positiva resultat som på olika sätt bidrar till den demokratiska processen i landet. Stödet till olika statliga institutioner har visat positiva resultat att effektivisera/reformera statsapparaten till att bli mer demokratiskt samhällsstyrd. I *samtliga projekt* (inklusive *stödet till det civila samhällets organisationer*) har man haft för avsikt att förbättra planeringsprocessen och vissa av projekten har också realiserat miljöplanerna. Några har dessutom varit pilotprojekt för att hitta nya sätt att arbeta med miljöfrågorna som varit i linje med vad ett EU-medlemskap kräver och som ska kunna replikeras ute i landet. *Stödet till civila samhällets miljöorganisationer* har dessutom bidragit till att organisationerna kan delta mer aktivt i demokratiseringsprocessen och positionera sig gentemot statliga beslutsfattare och industri. Måluppfyllelsen är med andra ord mycket god på projektnivå i frågor som rör demokratisk samhällsstyrning, en tvärfråga som har genomsyrat samtliga projekt.

Vad gäller de olika projektens resultat i förhållande till sektorsmålet i strategin, d v s *"Förbättrad miljö vad avser vatten och avlopp samt avfall"* har projekten däremot inte varit lika framgångsrika i sina resultat, förutom DREPR som genom sina mätningar kunnat visa på att utsläppen från de diffusa källorna minskat. Den fysiska miljön och arbetsbördan på de olika verksamheterna har också förbättrats genom introduktion av ny teknologi och en bättre hantering som mer effektivt tar tillvara gödsel, växtavfall och avfallsprodukter från samtliga verksamheter som deltog i projektet. I andra projekt har en alltför kort tid gått för att projekten ska kunnat ha bidragit till en bättre miljö. Flera av insatserna har inte varit utformade för att direkt bidra till miljöförbättringar såsom till exempel DREPR och EBRD *Duboko* har gjort. Tonvikten har istället legat på en bättre rustad organisation att arbeta med miljöfrågor och med en miljölagstiftning med regler och förordningar som följer EU:s direktiv. De förseningar som drabbat EBRD *Duboko* innebär dock att det är för tidigt att kunna se några direkta resultat på miljön, men att förutsättningarna får anses som mycket goda när anläggningen och den kringliggande infrastrukturen är i drift.

I den svenska samarbetsstrategin återfinns de tematiska prioriteringarna under samarbetets mål och inriktningar där *"strategin utgår från regeringens tre tematiska prioriteringar, demokrati och mänskliga rättigheter, främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling samt miljö och klimat"*¹²³ och där de tematiska prioriteringarna också ska tas upp för dialog. Utgångspunkten för dialogen är bland annat den serbiska jämställdhetsstrategin och NSDS. Dialogen ska länkas till insatserna som Sverige finansierar.

¹²³ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien, januari 2009 – december 2012, Regeringskansliet (2009), s.2.

Utvärderingen konstaterar att några av projekten saknar mål där tvärfrågorna som rör jämställdhet och jämlikhet skulle ha integrerats. Om jämställdhets- och jämlikhetsaspekterna i projekten tas med i bedömningen, blir bedömningen inte lika positiv. I vissa fall verkar det inte ha funnits incitament från samarbetspartners eller genomförare att inkludera dem i utformningen av projektet, där de har varit applicerbara, såsom projekten i *Naturvårdsverkets* regi. I ett annat av projekten (*Risikhantering av kemikalier*) har man endast sett jämställdhet som en intern arbetsfråga (vid anställningsmöjligheter o. dyl.). Jämställdhets- och jämlikhetsfrågorna är två mycket viktiga aspekter av rättighetsperspektivet och som ska genomsyra svenskt internationellt utvecklingssamarbete. Samtidigt är frågorna djupt rotade i kulturella uppfattningar som är svåra att ändra och tar lång tid att förändra. Sida driver ju också frågorna i den dialog som förs med olika partners, men det är ett arbete som kräver tålmod och strategiskt tänkande för att få förankring och acceptans bland olika aktörer. Som tidigare nämnts så för Sida Stockholm och ambassaden upp frågan kontinuerligt, men dialogen har, enligt ambassaden, snarare varit en monolog. Det nationella ramverket vad gäller lagar och strategier finns redan, men utvärderingen slår fast att stereotypa kulturella uppfattningarna och könsroller tar tid att förändra.

3.3.5 Hållbarhet

Hållbarhet ur ett finansiellt perspektiv.

Som tidigare beskrivits, är ett av Serbiens stora problem nedgången infrastruktur inom natur- och miljösektorn. Investeringar inom infrastruktur är oftast mycket dyra och kräver internationell finansiering. Serbien har tillgång till omfattande fonder för den här typen av investeringar från internationella givare, fonder och banker¹²⁴, i syfte att komplettera de serbiska investeringarna från serbiska ministerier och kommuner.

Den svenska insatsportföljens anslag har inte varit omfattande för investeringar i miljöinfrastruktur med tanke på vad sådana infrastrukturprojekt kostar. Stödet har istället varit fokuserat på kapacitetsuppbyggnad som kompletterats med investeringar i anslutning till olika projektaktiviteter. I de mer kostsamma projekten såsom *DRPR* har Sverige varit samfinansierare, där andra biståndsorgan/banker har stått för merparten av investeringskostnaderna. Sverige bistod med extra investeringspengar till *EBRD Duboko* för att införskaffa en kompressor samt rehabilitera avfallsdeponiområdet efter det jordskred som inträffade under 2009. I samarbetet med Världsbanken i *DREPR* fanns en överenskommelse där Världsbanken tog på sig att administrera Sidas bidrag. Extra medel specifikt till investeringsfonden sattes in då projektet förlängdes ett år till följd av de goda resultaten. I *LEAP fas II* har en del av Sidas bidrag gått direkt till investeringar i lokala miljöinfrastruktursystem för att förverkliga några av de prioriterade miljöprojekten som identifierats i kommunernas miljöplaner.

Utvärderingen bedömer att hållbarheten har varit relativt god vad gäller de finansiella arrangemangen. I hälften av projekten har de direkta målgrupperna för projektet varit med och samfinansierat insatsen. I *LEAP fas II* skulle den kommunala medfinansieringen vara 50% och kunde utgöras av antingen tjänster eller finansiella bidrag. Kommunerna fick också aktivt delta i att hitta finansiärer vid sidan om det bidrag som Sverige gick in med. I *DREPR*-projektet och de investeringsmedel som

¹²⁴ Bland annat EU:s IPA-fonder som kan uppgå till 26 miljoner Euro årligen.

fanns för bönder och slakterier skulle dessa komplettera med egna medel täckande 30% av investeringskostnaderna. Som tidigare nämnts hade man också svårt att attrahera målgrupperna på grund av den ekonomiska krisen och att investeringskostnaderna ansågs vara för höga för att gå med.

Samarbetspartners till *Naturvårdsverket* uppmuntrades att bidra med 10 % av projektens budget som en verifiering av att samarbetet och projekten är prioriterade. Bidraget kunde vara antingen i tjänst eller som ett finansiellt tillskott. Den utvärdering som gjordes av Naturvårdsverkets samarbete med miljömyndigheter på västra Balkan 2010 påtalar att den finansiella hållbarheten lyftes fram av Serbien som viktigt, och speciellt med anknytning till underhåll och reparationer av den infrastruktur som ska skyddas mot översvämningar. Detta, liksom andra insatser i form av metoder, teknologier and institutionsuppbyggnad, var dock inte en del av projektupplägget. Med tanke på Serbiens budgetsystem måste sådana aspekter alltid tas med i projektupplägget då det finns en stor risk att budgetar reduceras.¹²⁵

I två av projekten, *Riskhantering av kemikalier* och *EBRD Duboko*, kommer den utökade servicen att resultera i att de som är mottagare av den också får betala för servicen. För kemikalieinspektionens del är detta ett sätt att få in ekonomiska medel. I intervjun med den serbiska kemikalieinspektionen och protokoll från projektets styrkommitté framkommer det att det fanns ett starkt politiskt stöd från miljöministern och ministeriet att inspektionen skulle bli så självbärande som möjligt genom finansiering i form av en kombination av avgifter (licenser, registrering, etc.) och statliga budgetanslag. Intäkter kommer i huvudsak från industrin som betalar myndigheten en avgift. Myndigheten får redan in avgifter, men under början av 2011 anlätades också en konsult för att utveckla de finansiella instrumenten och myndighetens avgiftspolicy efter det att förhandlingar med industrin genomförts så att en rimlig avgiftsnivå kunde läggas. Dessutom är det viktigt att allmänheten och andra politiska partier är medvetna och förstår vad avgifterna är till för.¹²⁶

Inom projektet *EBRD Duboko* bildade de nio deltagande kommunerna ett regionalt allmännyttigt bolag som ska ansvara för driften av avfallsdepån. Avfallsdepån var tänkt att drivas på en kommersiell basis där bland annat avgifter skulle tas ut för sophämtning. Kommunerna förväntades gå in och delfinansiera projektet genom att bygga nödvändig infrastruktur (vägar, omlastningsstationer etc.) i kommunerna, men även till viss del bidra till kostnaderna för själva avfallsdepån. EBRD informerar att allmänheten redan betalar en avgift för avfallshantering, men enligt uppgift kommer taxan med all säkerhet att höjas för att få verksamheten lönsam. Sedan början av 2011 har en konsult arbetat med reglerna för taxor i syfte att ta fram en plan. En överenskommelse görs mellan kommunerna och den regionala avfallsdepån att antingen leverera en viss mängd avfall eller betala motsvarande summa vad avfallet är värt för att garantera full kostnadstäckning.

¹²⁵ Utvärdering – *Evaluation of Sida's support to the Swedish Environmental Protection Agency's co-operation with environmental authorities in the Western Balkan, 2005-2009*, Åke Sahlin SIPU (2010), s.26.

¹²⁶ Intervju – Serbian Chemical Agency. Protocol - *Minutes from the 3rd Steering Committee Meeting within the project: "Chemical Risk Management in Serbia", Belgrade, 110518.*

Hållbarhet utifrån ett organisationsperspektiv

Den stora utmaningen vad gäller hållbarheten av projekten ligger i organisationsstrukturen i statsapparaten. Serbien karaktäriseras både lokalt och nationellt av en offentlig administration där en del av bemanningen är politiskt tillsatt. De institutioner som Sida samarbetar med är inget undantag. När den politiska kartan ritas om, efter till exempel ett val, och skifte av ministrar sker, avgår en del av staben och en ny träder in tillsatt av den nye ministern. I intervju med ambassaden förklarar man att Sverige hela tiden hävdar vikten av en ordentlig mottagarsida, med en hänvisning till turerna om projektet för *genomförandet av NSDS*. "De som nu finns på kansliet riskerar att försvinna vid nästa val så det finns ingen hållbarhet i det. Det senaste som Serbien kommit med är att även de vill verka för EU:s 2020-strategi som ligger väldigt nära NSDS och man planerar att öppna ett kontor för 2020-strategin. Då det finns överlappningar mellan 2020 och NSDS planerar Serbien att slå samman dessa två strategier. På så sätt hoppas Serbien att man kan lösa problemet med att Sverige inte har någon mottagare, för i dagsläget finns det inte någon sådan".

Ett annat stort problem är den stora personalomsättningen till följd av dåliga löner inom den statliga sektorn. Som beskrivits ovan har den serbiska kemikalieinspektionen försökt hitta andra former för finansiering av sin verksamhet som skulle kunna dämpa den osäkerhet som den politiska instabiliteten medför och budgetallokeringar med den. Men enligt en halvtidsöversyn som gjordes skulle de extra inkomsterna också kunna betala de anställda på myndigheten en högre lön än vad som brukar betalas ut av miljöministeriet, vilket skulle bidra till att personalen väljer att stanna kvar på sin arbetsplats.¹²⁷ Enligt intervju med KemI är en generell utmaning att få tag i kompetent personal till myndigheten och till industrin. Antalet anställda hos den serbiska kemikalieinspektionen har dock ökat. Den serbiska kemikalieinspektionen informerar att det bara var fem personer 2005 som arbetade på en liten avdelning för kemifrågor på miljöministeriet. Idag utgörs arbetsstyrkan av 36 personer som besitter en bred kunskap i en rad olika områden.

En ytterligare strategi som antagits i *EISP* är att välja en samarbetsparts- och en genomförandepart, i det här fallet projektenheten på miljöministeriet, som enligt rådgivningskonsulterna på International Management Group förutsägs bli oförändrad även vid större politiska ommöbleringar. Enheten som driver projektet är väldigt knutet till EU-integrationen så själva enheten riskerar inte att upphöra.

En liknande strategi har tagits fram i de projekt som *Naturvårdsverket* stödjer, där Vattenministeriet ska garantera att det finns personal som ska ansvara för och vara tillgängliga för projektet. Det finns visserligen ingen garanti att personalen stannar, men den kunskap som personalen fått genom projektet kan användas i andra sammanhang och projekt. Naturvårdsverket tillägger också att själva användandet av serbisk personal i sig är en hållbarhetsaspekt då projekten, handlingsplaner och problemlösningar utgår från de speciella lokala förhållandena för att möta de behov som finns i Serbien.¹²⁸

¹²⁷ Halvtidsöversyn – Mission report Mid-term review of Sida's support to the cooperation on chemicals risk management in South East Europe, 2007-2010, Final Version, SIPU (2010) s.22.

¹²⁸ Projektdokument – Ett pilot projekt - en förvaltningsplan för Kolubara flodens avrinningsområde, Naturvårdsverket, (2007), s.16f samt Utveckling av ett första utkast till handlingsprogram för riskhantering av översvämningar för floden Tamnava, Serbien, Naturvårdsverket, (2008), s.12.

För *EBRD Duboko*-projektet resonerade man att projektet förmodligen inte skulle drabbas så mycket av de politiska störningarna och oroligheterna eftersom projektet skulle förläggas på en regional nivå. Det som eventuellt skulle kunna uppfattas som känsligt var de höjda taxorna, vilket skulle kräva extra uppmärksamhet i projektet. Det visades sig emellertid finnas stor politisk inverkan även på den lokala nivån som stoppade projektet i princip i ett år som tidigare beskrivits.

En målgrupp som är extra utsatt är *miljöorganisationerna* inom civilsamhället som Sida har gått in och stöttat för att bygga upp deras kapacitet organisationsmässigt. Överlevnaden är dock behäftad med en rad problem som gör det svårt för många organisationer att verka oberoende för att kunna fungera som en granskande aktör av beslutsfattarna. I en intervju med några miljöorganisationer framkom att det som bekymrade dem mycket var att om ministerierna gav en miljöorganisation ett uppdrag, gjordes inte detta på ett öppet och transparent sätt. Oftast valde man dem som tillhörde samma parti och som inte utmanade beslutsfattarna på något sätt.

Enligt REC:s slutrapport hade de små organisationerna inte stora möjligheter att få ekonomiska medel att driva sina frågor. Ett sätt som projektet försökte göra var således att uppmuntra organisationerna att börja samarbeta med varandra och där man parade ihop en större nationell organisation med lokala mindre. En strategi som enligt den genomförande organisationen hade gjort att det arbete som organisationsgrupperna gjorde under sina pilotprojekt fick större genomslag.¹²⁹ Faktum kvarstår att det civila samhällets miljöorganisationer inte är ekonomiskt självbärande. Enligt en källa så är organisationerna inte uppbyggda på liknande grunder som de vi har i Sverige där vissa av inkomsterna sker genom medlemsbetalningar. Samma källa uppger att det därför är många organisationer som mer liknar en konsultverksamhet som utför tjänster på beställning och betalning av olika uppdragsgivare.

Som ovan beskrivits utgör den politiska situationen en stor risk för projektens hållbarhet. Det finns även en stor risk att kompetent personal slutar inom den statliga sektorn för ett mer lukrativt arbete någon annanstans, vilket också får negativa konsekvenser för hållbarheten. Bedömningen är att det inte är lätt att hitta bra lösningar då problemen till stor del ligger utanför projekten. De flesta projekten har på olika sätt försökt skapa en organisationsstruktur som olika sätt mildrar efterdyningarna av ett eventuellt politiskt skifte och frågan är om så mycket mer kan göras under rådande omständigheter.

En annan aspekt på hållbarhet är institutionaliseringen och spridandet av de arbetssätt och kunskaper som projekten genererar. Av den information som utvärderingen har tillhanda utmärker sig *Naturvårdsverkets* två projekt där man inte ha tagit med sådana aspekter i någon större omfattning i utformningen av projekten. Visserligen bedömde man i utvärderingen 2010 att många metoder och processer kommer att fortsatt användas efter projektens slut, men det saknade en bra plan eller aktiviteter på hur de kunskaper och metoder som lärts ska spridas till en större omkrets, såsom "training of trainers" och manualer bland annat.¹³⁰ Inom flertalet andra projekt har olika

¹²⁹ Slutrapport – Sector Programme: Supporting Environmental Civil Society Organisations in South Eastern Europe. Final narrative report for additional SECTOR Component for Serbia (2009 – 2011) under REC framework programme (2006-2009), REC (2011), s.19.

¹³⁰ Utvärdering – Evaluation of Sida's support to the Swedish Environmental Protection Agency's co-operation with environmental authorities in the Western Balkan, 2005-2009, Åke Sahlin SIPU (2010), s.27.

manualer och riktlinjer tagits fram för att säkerställa att metoder och kunskaper institutionaliseras och sprids. Exempelvis *EISP* där en manual ska vara tillgänglig för intressenter (kommuner bland annat), som stegvis guidar intressenterna att skriva en ansökan för miljöprojekt som ska in i databasen. Ett annat exempel är projektet *Riskhantering av kemikalier* där olika manualer tas fram för hantering av olika kemikalier. I de fyra kommuner som utvärderingen besökte som deltog i *LEAP fas I* och *II* har man fortsatt använda de metoder som lärts ut. Två av kommunerna har dessutom vidareutvecklat metoderna ytterligare. Däremot hade inte metoderna spridits till andra förvaltningar. Flera av kommunerna nämnde även att en av LEAP:s metoder att fånga upp invånares åsikter genom enkätundersökningarna har varit bra och har i många fall varit styrande för en av kommunernas prioriteringar.

Hållbarhet och ägandeskap

En aspekt relaterat till hållbarhet är ägandeskap. Ägandeskap är också en av Parisdeklarationens principer. En blandad bild visas upp vad gäller det ägandeskap som finns i de olika projekten. I några projekt uppvisas ett starkt ägandeskap bland de som varit involverade i projekt, bland annat *LEAP fas II* där kommunerna som utvärderingsteamet träffade stolt visade upp sina planer och berättade vad de hade åstadkommit med de pilotprojekt de ansvarade för. I intervju med *Naturvårdsverket* tas det starka ägandeskapet hos samarbetsparten upp. De serbiska parterna är mycket engagerade och arbetar hårt att driva projekten framåt. Den halvtidsöversyn som gjordes på KemI:s samarbete med miljöministeriet/ kemikalieinspektionen konstaterar att det finns ett starkt ägandeskap i ministeriet som ser sig som de som driver projektet. Verksamheten planeras av dem själva och de känner att de vet vad de vill och att projektet bistår dem med det. Det arbete som lagts ner på lagstiftningsfrågor och institutionellt uppbyggande signalerar ett högt engagemang till reformeringsprocessen, som är en del i en vidare kontext relaterat till EU-harmoniseringen. Däremot krävs ett mer formaliserat arbetssätt och intensiv kontakt med den privata sektorn så att de också ska känna ansvar och ägandeskap och bidra till reformeringen.¹³¹ International Management Group har också samma uppfattning om miljöministeriet som ansvarar för det nyligen påbörjade projektet *EISP*, som trots att det är ett ungt ministerium med mindre kapacitet och erfarenhet än andra ministerier visat på handlingskraft och är det mest progressiva av samtliga ministerier.

Det finns projekt där ägandeskapet inte verkat lika starkt. I *EBRD Duboko* fanns problem med att få de olika aktörerna att hålla ingångna överenskommelser.¹³² Sida konstaterar att det var väldigt svårt att ha och upprätthålla ett ägandeskap i projekt som spänner över flera sektorer såsom i *DREPR*. Vad som försvårade situationen ytterligare var den organisering som Världsbanken hade med att arbeta med en liten stark och autonom projektenhet och där Sida poängterar att det blir desto viktigare att få in jordbruksministeriet och andra institutioner involverade i projektet. Det blir emellertid svårt att ändra på ansvarsfördelningen då Världsbanken har sina strikta regler att följa och ett annat upplägg skulle innebära ett nytt projekt.¹³³ Problemen med ett arbete med flera sektorer och att få olika instanser att samarbeta och känna

¹³¹ Halvtidsöversyn - Mission report Mid-term review of Sida's support to the cooperation on chemical risk management in South East Europe, 2007-2010, Final Version, SIPU, (2010) s.22.

¹³² Rapport – Study of the Results of Development Assistance under the Current Swedish Strategy for Development Cooperation with Serbia, January '09 – December '12, Jim Newkirk et al, (2011), s.15f.

¹³³ Bedömnings-PM – Extension of the Danube River Enterprise Pollution Reduction Project (DREPR) in Serbia, Sida, (2009), s.7.

ansvar är också den utmaningen *genomförandet av NSDS* står inför. Då pilotprojekten inte startats igång ännu kvarstår frågan om man lyckas med att skapa ett gemensamt ägandeskap. Som tidigare nämnts består ju ministerierna till stor del av politiskt tillsatta som inte gärna samarbetar över partigränserna.

En sammanvägd bedömning av hållbarheten utifrån ovan olika aspekter blir att den i stor utsträckning ha beaktats i de olika projektutformningarna. Den finansiella hållbarheten bedöms som vara god, även om vissa av de investeringar som gjorts i miljöinfrastruktur inte säkerställer en återinvestering av de finansiella medlen. Det finns olika sätt på vilka några av insatserna inom miljösektorn har försökt att gardera sig mot den oförsäglighet som det politiska läget i landet skapar. De flesta projekten har också haft metoder som institutionaliseras. I ett av projekten som avslutats för några år sedan visade det sig att metoderna inte har spridits utanför den omedelbara målgruppen för projektet. Utvärderingen har emellertid inte kunnat göra liknande bedömning på övriga projekt som avslutats, då de krävs att en viss tid ska ha förflutit för att fånga upp information av det här slaget. En stor utmaning i samarbetet är hur man ska mildra effekterna av den politiska interveneringen i projekten och var man bäst förlägger ansvaret för att driva dem.

4 Styrning av svenskt utvecklingssamarbete

4.1 Introduktion

I detta kapitel görs en bedömning i vilken utsträckning de rutiner som föreskrivs i riktlinjerna för samarbetsstrategier har följts i samarbetet med Serbien. Eftersom riktlinjerna kan ses som en operationalisering av Parisdeklarationens principer bedöms därmed också i vilken utsträckning Parisdeklarationens principer har följts. Genom kopplingen mellan Parisdeklarationens principer och DAC:s kriterier (se avsnitt 1.4) diskuteras också samarbetsstrategins potential att främja relevans, effektivitet, effekter, måluppfyllelse och hållbarhet. Eftersom den nuvarande samarbetsstrategin för Serbien framställdes med utgångspunkt från tidigare riktlinjer, kommer fokus att ligga på genomförandet av strategin, där nu gällande riktlinjer tillämpats.

4.2 Riktlinjerna för samarbetsstrategier

Parisdeklarationens principer *ägarskap, givaranpassning, harmonisering, resultatnriktad förvaltning och ömsesidigt ansvar* operationaliseras i riktlinjerna, där bl.a. processerna för framtagande och genomförande av den nya samarbetsstrategin beskrivs. Ytterligare vägledning för hur Parisdeklarationen och Accraagendan¹³⁴ bör tillämpas i samarbetsstrategierna finns i ett särskilt kapitel om effektivt bistånd i riktlinjerna för samarbetsstrategier.¹³⁵ Jämfört med tidigare versioner av riktlinjer för samarbetsstrategier, läggs nu ökad fokus på resultaten och hur de ska mätas och rapporteras. Under 2007 beslutade regeringen om en ny modell för förstärkt resultatstyrning som tillämpas i de nuvarande riktlinjerna. De årliga resultatmatriserna tillsammans med strategirapporterna avses vara viktiga instrument för att styra genomförandet av samarbetsstrategin mot uppsatta mål.

4.3 Framtagandet av gällande samarbetsstrategi med Serbien

Tidigare samarbetsstrategi för Serbien och Montenegro gällde ursprungligen för perioden 2004-2007. I samband med Montenegros självständighet, förlängdes strategin för Serbien till slutet av 2008.

Under 2007 fick Sida i uppdrag av svenska regeringen¹³⁶ att utarbeta ett förslag på samarbetsstrategi för åren 2009-2012. I uppdraget formulerades den allmänna inriktningen för samarbetet. Regeringen fastslog att den europeiska integrationsprocessen är det viktigaste verktyget för att stimulera en positiv utveckling i regionen och att Serbiens utveckling är avgörande för stabiliteten och utvecklingen på västra Balkan. Utvecklingssamarbetets roll är tydlig i detta specifika politiska sammanhang. Målen för svenskt utvecklingssamarbete i Östeuropa är att ”stärka demokratin, rättvis och hållbar utveckling, samt närmande till EU och dess värdegrunder”.¹³⁷ Av regeringsuppdraget framgick att de svenska tematiska

¹³⁴ Se även EU:s *Operational Framework on Aid Effectiveness*

¹³⁵ Regeringskansliet - Riktlinjer för samarbetsstrategier, 2010.

¹³⁶ Regeringsbeslut UD2007/38085/USTYR (2007-10-18).

¹³⁷ Målet för politikområde Reformsamarbete i Östeuropa är: Stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till Europeiska unionen och dess värdegrunder. Här finns alltså inget fattigdomsmål, såsom i politikområdet internationellt utvecklingssamarbete.

prioriteringarna (demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat, samt jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen) ska beaktas. Vidare framgår att Sida bör fokusera på tre sektorer. Parisdeklarationens principer om biståndseffektivitet ska tillämpas. Principen om givaranpassning framhölls och avsåg i detta fall anpassning till Serbiens nationella strategi för EU-medlemskap¹³⁸. I den serbiska strategin för EU-medlemskap är områdena demokrati och rättssäkerhet samt miljö viktiga. Målen för svenskt reformsamarbete med Östeuropa sammanfaller med det serbiska målet att gå med i EU. De svenska tematiska prioriteringarna sammanfaller med båda områdena som omnämns i Serbiens strategi för EU-medlemskap och i det angivna målet för svenskt utvecklingssamarbete i Östeuropa. Det är därför logiskt att den aktuella samarbetsstrategin med Serbien kom att fokusera på demokrati och miljö.

Standardprocedurerna enligt de tidigare riktlinjerna (2005) följdes. I **regleringsbrevet** för 2008 till Sida fick myndigheten i uppdrag att ta fram en ny samarbetsstrategi under året. Utrikesdepartementet kallade till ett **startmöte**, där Sida och UD är de viktigaste aktörerna och där ett antal prioriteringar görs. Ett aktörsmöte hölls, till vilket aktörer utanför regeringskansliet och Sida (såsom näringsliv och frivilligorganisationer) bjöds in för erfarenhetsutbyte och där de gavs möjlighet att lämna förslag om den kommande strategin. Därefter fick Sida det formella uppdraget att skriva ett förslag till ny strategi. Enligt de tidigare riktlinjerna skulle merparten av arbetet med att ta fram en ny samarbetsstrategi genomföras i samarbetslandet.

Landmöten hölls i Belgrad mellan 1-5 september 2008 med deltagaren från UD, Sida och den svenska ambassaden. Den svenska delegationen hade möten med representanter för svenska företag verksamma i Serbien, frivilligorganisationer och andra givare, samt med representanter för serbiska regeringen och statsförvaltningen. Serbiska myndigheter engagerades i Sidas arbete att ta fram ett utkast. Den serbiska enheten för givarsamordning (DACU) på det serbiska kontoret för europaintegration (SEIO) gav kommentarer på strategiutkastet. Innan Sidas förslag slutligen presenterades för den svenska regeringen, hade informella diskussioner förts mellan UD och Sida där Sida rekommenderades att ta bort de referenser som fanns till Serbiens strategi för fattigdomsbekämpning (PRSP).¹³⁹ I oktober överlämnade Sida förslag till ny strategi till regeringen. Senare under året hölls ett möte mellan den svenska biståndsministern, Serbiens vice premiärminister och miljöministern i Belgrad där den kommande strategin diskuterades. Frågan om romernas situation väcktes och fick en mer framträdande roll i strategin än vad den annars hade fått.¹⁴⁰

Efter landmötet påbörjades **beredningsprocessen**, vilken involverar relevanta intressenter på regeringskansliet. I beredningen av samarbetsstrategier gällande kandidatländer för EU-medlemskap är det vanligare att en större del av Regeringskansliet engagerar sig, än vid motsvarande beredning för exempelvis afrikanska länder.¹⁴¹ Det svenska försvarsministeriet visade stort intresse för strategin. Oenighet rörande förslag löstes ut på statssekreterarnivå. UD krävde dessutom att strategin skulle innehålla formuleringar om en större flexibilitet än i Sida's förslag.

¹³⁸ SEIO - *National Strategy of Serbia and Montenegro's accession to the European Union, May 2005.*

¹³⁹ Intervju – Ambassaden, Serbien.

¹⁴⁰ Sidas protokoll: *Internt möte ang. PD1 – Serbienstrategi (2007-22-16), och "Serbia Country Strategy Meeting, 1st-5th September 2008"* (2008-08-28), samt intervjuer med personal vid utrikesdepartementet, Sida och svenska ambassaden i Belgrad.

¹⁴¹ Stabilitet i EU:s närområde har hög prioritet.

I april 2009 **beslutade den svenska regeringen om den nya samarbetsstrategin** för Serbien 2009 – 2012. I enlighet med denna, träffade Sverige och Serbien en överenskommelse om utvecklingssamarbete för samma period. Det ekonomiska bidraget är enligt strategin 110 miljoner kronor för 2009 och cirka 130 miljoner kronor för vart efterföljande år till och med 2012.

4.3.1 Bedömning – framtagandet av strategin

Samarbetslandets **ägarskap** och biståndets **givaranpassning** till landets system och planer är viktiga principer för biståndseffektivitet. Medlemskap i EU är ett mål för den serbiska regeringen. Strategin för detta är fastlagd i Serbiens strategi för EU-anslutning. Viktiga områden i strategin inbegriper demokrati och rättsstatsprincipen, både med avseende på lagstiftning, samt ett fungerande politiskt system som stödjer demokrati; och miljön, inklusive en harmonisering av miljölagstiftningen.¹⁴² Serbien har även tagit fram ett dokument där en behovsbedömning¹⁴³ gjorts, som dock enligt den svenska ambassaden täcker ett stort område utan tydliga prioriteringar. I den senaste behovsbedömningen från 2011 anges att den ”ska användas som det främsta instrumentet för att anpassa givarestödet till Serbiens nationella prioriteringar i enlighet med Parisdeklarationen”. Målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Serbien är att stärka demokratin och att främja en hållbar utveckling för att öka förutsättningarna för medlemskap i EU. Kraven på givaranpassning och ägarskap för biståndseffektivitet hanterades på ett positivt sätt under framtagande av strategin. Genuint ägarskap begränsas inte till den serbiska regeringens ägarskap av program och strategier, utan ska även spegla önskemål och behov från hela det serbiska samhället inklusive dess medborgare.

Det finns utmaningar på vägen mot ett serbiskt medlemskap i EU och politiskt stöd för denna process är viktigt. Enligt intervju med serbiska företrädare från DACU oroar man sig över att det svenska stödet inte är känt för den serbiska allmänheten. Synliggörandet av EU-ländernas samarbete med Serbien och stöd för ett EU-medlemskap anses viktigt för att upprätthålla den allmänna opinionens stöd i processen att gå med EU. Denna oro delas med svenska ambassaden i Belgrad och frågan diskuterades också vid det geografiska samrådet i Stockholm, november 2011.

Förutsättningarna för **harmonisering** är begränsade av det faktum att antalet bilaterala givare minskar över tiden. Sverige har förespråkat en programbaserad ansats (PBA), som ett instrument för harmonisering, men intresset har varit litet från andra givare att delta i en sådan ansats. Förutom harmoniseringen innebär PBA även en förutsägbar och långsiktig finansiering från givarna, vilket befrämjar **ömsesidigt ansvar**.

Resultatstyrning innebär att samarbetslandets egna system stärks så att man exempelvis kan ta fram den statistik som krävs för effektiv resultatstyrning. Genom det svenska stödet till den serbiska statistikbyrån ökas förutsättningarna för detta. Ett av de viktigaste målen är framställning av statistik som underlättar beslutsfattandet.

Det svenska bidraget till **ömsesidigt ansvar** handlar om att ge tydlig information om biståndet för att öka dess förutsägbarhet. På övergripande nivå signalerar Sverige i överenskommelsen om utvecklingssamarbete mellan Sverige och Serbien (2009-2012), sitt åtagande till stöd för Serbien inom de områden som specificeras i

¹⁴² Harmoniseringen av lagstiftningen utgör en del av *acquis communautaire*.

¹⁴³ Government of the Republic of Serbia - *Needs of the Republic of Serbia for International Assistance In the Period 2011-2013 (February 2011)*.

samarbetsstrategin. Som tidigare nämnts ska stödet enligt den svenska samarbetsstrategin uppgå till cirka 110 miljoner kronor 2009, följt av cirka 130 miljoner kronor per år för tidsperioden 2010 till 2012. De finansiella bidragen konkretiseras i de särskilda överenskommelserna som träffas mellan parterna i olika projekt och program inom utvecklingssamarbetet på gåvobasis. Webbplatsen (www.openaid.se) förbättrar dessutom det ömsesidiga ansvaret. Bedömningen är att Sveriges åliggande för ömsesidigt ansvar är tillfredsställande på denna aggregerade nivå.

En sammanfattande bedömning är att Parisdeklarationens principer har efterlevts väl när samarbetsstrategin för Serbien utarbetades. Därigenom har förutsättningar givits för relevans, effektivitet, effekter, måluppfyllelser och hållbarhet i utvecklingssamarbetet. Trots att överensstämmelsen mellan de svenska och serbiska målen och strategierna är hög, bör det framhållas att UD och Sida agerat skickligt för att utarbeta en strategi som är ändamålsenlig utifrån målen.

Övriga kommentarer

Från ambassaden har man uttryckt en viss frustration över att UD inte hade organiserat sin närvaro under landmötet för att kunna ge det stöd som krävdes. Två erfarna representanter från UD var närvarande, men inte samtidigt och under hela besöket. Den ende konstant närvarande från UD var en praktikant. Vid den avslutande brainstormsittningen medverkade varken ambassadören eller de erfarna representanterna från UD. Från ambassaden menar man att UD:s vägledning om den kommande strategin brast i detta viktiga skede av processen. Det är ett problem om UD inte uppfattas vara tillräckligt engagerat under landmötet, speciellt med tanke på det omfattande arbete som lagts ned av Sidas personal under hela processen att utarbeta en ny samarbetsstrategi. Den avslutande sittningen under landmötet skulle normalt vara en sådan viktig möjlighet att utbyta åsikter, inte bara på utvecklingssamarbete som sådant, utan också från ett PGU-perspektiv.

För övrigt anser Sida att kommunikationen och samarbetet med UD fungerade väl. Ett exempel på detta är processen då Sida förberedde förslag till en ny strategi. Den informella kommunikationen mellan Sida och UD var viktig. UD insisterade på flexibilitet i förhållande till Serbiens anslutningsprocess. Till följd av IPA-stödets gradvisa utökning av områden under de olika faserna av anslutningen kunde det ha inneburit att stödet blivit ofokuserat och spritt över många sektorer. Strategins styrförmåga skulle därmed ha försvagats. De informella diskussionerna som hölls ledde till bättre formuleringar i den slutliga strategin. Därutöver och som redan nämnts besökte den svenska biståndsmministern Serbien i samband med strategiframtagandet som hade konsekvenser för den kommande strategin. Många medarbetare på Regeringskansliet var också involverade att kommentera de olika utkasterna i strategin.

4.4 Implementeringen av den serbiska samarbetsstrategin

Nuvarande riktlinjer för samarbetsstrategier beslutades av regeringen i juni 2010 och var således inte aktuella vid framtagandet av strategin. Däremot gäller riktlinjerna för strategins genomförande. De viktigaste delarna i implementeringen av strategin är Sidas framtagande av resultatmatris och årlig aktivitetsplan; löpande uppföljning på insatsnivå; att årligen följa upp sektorsmålen; geografiska samråd mellan UD och Sida. Löpande uppföljning, strategirapporter och utvärderingar används i

bedömningsunderlaget inför ny strategiperiod, vars slutsatser ska påverka innehållet i den nya strategin.

Samarbetsstrategicykeln



Strategycykeln enligt ovan reflekterar regeringens modell för förstärkt resultatstyrning. Det gäller såväl för den ”stora cykeln”, som beskriver förberedelse och implementering av de 3-5-åriga strategierna, och den ”lilla cykeln”, som beskriver den årliga uppföljningen, samt även förhållandet mellan dessa. De årliga verksamhetsplanerna kan påverkas av såväl externa som interna faktorer, exempelvis förändringar i serbiska policyer och resultat från utvecklingssamarbetet. De geografiska samråden, som genomförs två gånger om året, är forum för dialog på högre nivå mellan UD och Sida om strategin. Under året följs strategin upp löpande av ansvariga tjänstemän inom Sida och på ambassaden. Resultat som erhålls från resultatmatrisen ska också ge vägledning inför nästa års aktivitetsplan och att de samlade resultaten även ska påverka nästa strategi. I de nuvarande riktlinjerna för samarbetsstrategier (2010) verkar man ha tagit hänsyn till den kritik som på informell nivå funnits inom UD, där samarbetsstrategierna har beskrivits som ”supertankers”. När de väl är sjösatta och får upp farten finns det inget som kan ändra deras kurs förrän det är dags för en ny strategi.

Riktlinjerna beskriver systemet för uppföljning, i vilket de geografiska samråden är en del. Syftet med uppföljningen är att den ska fungera som ett strategiskt instrument för styrning.¹⁴⁴ Regeringens modell för förstärkt resultatstyrning (av vilken riktlinjerna är en del) har utvärderats av Statskontoret.¹⁴⁵ En av huvudslutsatserna är att regeringens modell för förstärkt resultatstyrning inte befrämjar ett strategiskt beslutsfattande. SADEV:s utvärdering av samarbetsstrategin i Serbien är ett exempel där modellen tillämpats, och utvärderingen har ett annat fokus än Statskontorets. Utvärderingen kommer att relatera till statskontorets slutsatser under avsnittet 4.4.3. Närmast fokuseras på huruvida genomförandet av samarbetsstrategin är i samklang med

¹⁴⁴ Regeringskansliet - Riktlinjer för samarbetsstrategier, (2010), s.25.

¹⁴⁵ Utvärdering - Styrning av svensk biståndspolitik – en utvärdering, Statskontorets rapport 2011:25.

Parisdeklarationens principer för biståndseffektivitet, och om den därmed skapar förutsättningar för relevans, effektivitet, effekt, måluppfyllelse och hållbarhet.

4.4.1 Den löpande uppföljningen

Den löpande uppföljningen inbegriper informella möten, dialoger och kontinuerlig rapportering. Den svenska ambassadens närvaro i Belgrad är en förutsättning för dessa regelbundet återkommande aktiviteter, särskilt viktiga för styrningen av det svenska utvecklingssamarbetet efter introduktionen av modellen för förstärkt resultatstyrning. Även dialogerna underlättas om det finns ambassadpersonal på plats. Den svenska närvaron är mycket uppskattad av serbiska tjänstemän, speciellt av dem som är direkt involverade i verksamheter som stöds genom det svenska utvecklingssamarbetet. Serbiska tjänstemän har, i likhet med andra givare, noterat att jämställdhetsfrågan står högt upp på den svenska agendan. Frågor rörande jämställdhet tas ofta upp av de svenska ambassadtjänstemännen i dialogerna. Som tidigare nämnts i kapitel 3.1. har en dialogplan tagits fram där EU-integration, jämställdhet och hållbar utveckling är frågeställningar som ska lyftas fram. Det finns dessutom specifika dialogfrågor anpassade till projekten identifierats som följs upp.

Flexibilitet är en aspekt av samarbetsstrategin. Som tidigare nämnts, introducerades detta av UD eftersom det bedömdes som viktigt med hänsyn till förändringar på grund av landets framtida status som kandidatland för EU-medlemskap. "Flexibilitetsklausulen" kom till användning då avsevärda budgetnedskärningar i den serbiska statsbudgeten gjordes på grund av den ekonomiska krisen i Europa. Svenska bistandsmedel kunde då omfördelas så att löneutbetalningar till serbiska tjänstemän säkerställdes i en av de insatser som stöddes av Sverige (*genomförandet av NSDS*) i syfte att motverka att nedskärningarna skulle få skadlig effekt på det svenska stödet.¹⁴⁶ Den svenska ambassaden anser att *nyttan av den svenska samarbetsstrategin* för Serbien är hög när det gäller att vägleda utvecklingssamarbetet. Enligt den svenska ambassaden i Belgrad, är strategin på en lämplig detaljnivå. Förutom att den är flexibel är den användbar för granskning vilka projekt att stödja. Däremot anses det vara mindre lämpligt att SamS på förhand anger specifika svenska aktörer som möjliga samarbetspartners.

Löpande styrning och uppföljning ställer krav på det administrativa systemet, så att information rörande samarbetet når personer med mandat att reagera på rätt sätt då problem uppstår, eller då omständigheter förändras så att åtgärder behöver vidtas. Det svenska stödet till NSDS med den serbiska vice premiärministerns kansli som samarbetspartner illustrerar vikten av fungerande informationsflöden. Som tidigare beskrivits i kapitel 3.3 uppstod flera allvarliga problem i ledningen av projektet på den serbiska sidan, vilket ledde till att projektet nästan stannade av. När Sida i Stockholm så småningom med kraft påtalade detta i ett brev till de serbiska myndigheterna, byttes projektledaren ut och projektet verkar nu utvecklas som planerat. På grund av problem med informationsflödet förflöt emellertid åtskillig tid innan Sida i Stockholm hade möjlighet att reagera.

Enligt riktlinjerna (2010) ska en löpande uppföljning ske på de två perspektivens genomslag där Sida ska uppmärksamma utvecklingen både på samhälls- och individnivå. Även om samarbetet bedrivs på en mer övergripande nivå ska Sida lägga särskild vikt vid att följa upp och synliggöra utveckling för individer som lever i

¹⁴⁶ Intervjuer – UD, Sida och svenska ambassaden Serbien.

fattigdom och utsatthet i landet.¹⁴⁷ Detta ställer givetvis höga krav på uppföljningen speciellt för de insatser som bedrivs på en övergripande nivå. Utvärderingen har noterat att rapporteringen från projekten är mycket sparsamma med information som rör fattigdomssituationen och hur olika målgrupper påverkas av projekten. En av förklaringarna kan ligga i att fattigdomsperspektivet inte är lika dominerande för samarbetet som rör reformarbetet i Östeuropa. Dock där projekten haft en uttalad målsättning att reducera fattigdom finns ingen information tillgänglig (som tidigare nämnts är det endast ett projekt (*SCTM*) som rapporterat om detta). Det konstaterades också i kapitel 3 att rapporteringen kring jämställdhets- och jämlikhetsfrågor varit undermåliga i de projekt där dessa tematiska prioriteringar lyfts fram som viktiga aspekter i projekten. Enligt intervju med ambassaden förs en intensiv dialog med samarbetsparterna så att den rapportering som behövs kommer in.

Risikanalys är en annan aspekt som ska ske kontinuerligt under genomförandet av strategin på samtliga nivåer (övergripande, sektors- och på insatsnivå). I projektdokumentet och Sidas bedömnings-PM finns en lista med identifierade risker som kan påverka projektgenomförandet. Ambassaden informerar att man följer upp riskerna kontinuerligt. Listan ligger också till grund för den dialog som man har, samt vid de årliga genomgångarna som hålls.

Sidas egen uppföljning av samarbetsstrategin ska baseras på EU:s framstegsrapporter, Serbiens nationella plan för integration med EU, nationell statistik samt information från DACU. Slutsatserna ska redovisas i form av en uppdaterad resultatmatris samt årsrapport. Enligt ambassaden är EU:s framstegsrapport emellertid inte alls till någon hjälp då det inte finns några indikatorer i rapporten som ambassaden kan använda sig av. Det är också svårt att få fram trovärdig statistik i Serbien och det är därför Sverige via Statistics Sweden stödjer den serbiska motsvarigheten till SCB.¹⁴⁸ Det är dessutom svårt att få en samstämmighet mellan de serbiska nationella indikatorerna och vad givarna vill mäta. Ambassaden förklarar att resultatmatrisen består av en blandning av egna identifierade indikatorer, världsbankens indikatorer (som bedöms som relativt bra) samt Serbiens egna indikatorer. Resultatmatrisen är dock inte användbar för att följa upp stödet till det civila samhället då det krävs specifika indikatorer för varje insats. När det gäller den övergripande nivån och globala indikatorer är detta problematiskt. Ofta finns bara indikatorer som är flera år gamla. Eftersläpningen är med andra ord stor. Nivån blir också för teoretisk och det finns uppenbara problem att länka de globala (nationella) indikatorerna till projekten. Däremot fungerar resultatmatrisen på *outcome*-nivån. Då utvärderingsteamet besökte Serbien höll ambassaden på att se över resultatmatrisen inför förberedelserna för ett nytt underlag för en ny strategiperiod. Enligt ambassaden var anledningen att vissa källor som man utgick ifrån inte publicerade den informationen som var nödvändig för att följa upp indikatorerna.

Enligt ambassaden varierar kvalitén på rapporterna till Sida, men ur ett styrperspektiv anses rapporteringen vara ändamålsenlig. Sida har haft utbildning i RBM och hur man ska rapportera. Det ökade fokuset på resultat har påverkat deras serbiska samarbetspartners, dels på hur arbetet läggs upp både vad gäller rapporteringen men dels också hur projektansökningarna ser ut. Ambassaden har spenderat/spenderar

¹⁴⁷ Regeringskansliet – Riktlinjer för samarbetsstrategier, (2010), s.23.

¹⁴⁸ Detta projekt främjar resultatorienteringen hos de serbiska myndigheterna och är ett bra exempel på hur man kan stödja utvecklingen av ett hållbart statistiksystem i Serbien som producerar regional ekonomisk statistik, samt statistisk inom miljö och sociala frågor i linje med EU:s krav.

mycket tid när det gäller rapportering och det gedigna arbetet har börjat ge resultat. Sidas årsrapporter är numera mycket lättare att fylla i då både samarbetsparterna och ambassaden utgår ifrån samma verktyg för resultatuppföljning. Det gemensamma arbetssättet har enligt en av respondenterna hjälpt både ambassadens och de lokala samarbetsparternas fokus på vad som ska undersökas, följas upp och bedömas. Däremot nämner en annan respondent att det som är anmärkningsvärt är att de svenska myndigheterna är usla på att skriva bra rapporter. Man fokuserar för det mesta endast på hur många som deltagit i olika projekt och utbildningar, men missar helt den analytiska delen om utbildningen eller projektet bidrar till det mål som satts upp och hur det har fungerat med den serbiska samarbetspartnern.

Vid sidan av den gängse rapporteringen erhåller ambassaden information via de lokalanställda, som har ett bra nätverk in i olika ministerier. Information fås också av andra givare, där det med ett par undantag finns ett bra nätverk och informationsutbyte givare emellan.

4.4.2 Geografiska samråden

Av riktlinjerna framgår att ”syftet med geografiska samråd är att UD och Sida årligen håller strukturerade genomgångar av samarbetsstrategiernas genomförande och resultat.”¹⁴⁹ Samråden syftar också till att ge väl underbyggda underlag för beslut om förändringar i samarbetets inriktning och/eller omfattning. Samråden hålls två gånger om året. Ett av mötena ska ägnas implementeringen av strategin, medan det andra ska fokusera på resultat. Sidas huvudsakliga roll vid samråden är att informera UD om insatsval och resultat, samt avvikelser från förväntade resultat eller andra problem i relation till strategins genomförande. Sida ska även beskriva samarbeten och dialoger med andra svenska aktörer och finansieringsfrågor. UD:s roll är att lämna information om politisk och ekonomisk utveckling i samarbetslandet (och om det är relevant, om regionen). Om det finns ny information rörande utvecklingssamarbetet ur ett policyperspektiv skall även sådan ges.

Viktiga underlag för samrådet med resultatfokus är uppdaterade resultatmatriser och strategirapporten. Inför samrådet med implementeringsfokus ska uppföljningsrapporter tas fram.

De två geografiska samråden för västra Balkan

Utvärderingsteamet deltog i de båda geografiska samråden för regionen västra Balkan, inklusive Serbien, under 2011. Samrådet i maj ägnades implementeringsfrågor och novembersamrådet fokuserade på resultat. Vid båda mötena bedömde UD att särskilt strategirapporten för Serbien var av god kvalitet vilket ansågs vara en bra förutsättning för diskussionerna.

Vid majmötet var det slående hur lite tid som ägnades varje individuell samarbetsstrategi. Då länderna diskuterades i alfabetisk ordning, drabbade detta särskilt länder långt bak i alfabetet, såsom Serbien som ägnades endast mellan fem och tio minuter. Mer tid ägnades regionala och tematiska frågor såsom *Eastern Partnership*¹⁵⁰ och stödet till IPA¹⁵¹.

¹⁴⁹ Regeringskansliet - Riktlinjer för samarbetsstrategier, (2010), s.28.

¹⁵⁰ Ett EU-initiativ framlagt av Sverige och Polen, som syftar till att stärka EU:s relationer med sina närmaste grannar i Östeuropa.

¹⁵¹ The Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) erbjuder stöd till länder som är aktiva i processen för EU-medlemskap.

En annan intressant del av diskussionen rörde kopplingen mellan olika politikområden, i detta fall immigrations- och utvecklingspolitiken i förhållande till frågan om romernas situation.¹⁵²

Vid samrådsmötet i november fick utrikesdepartementet tillfälle att informera Sida om arbetet med att ta fram nya riktlinjer för samarbetsstrategier och att dessa får konsekvenser för framtagandet av nya samarbetsstrategier. Det lämnades även information om IPA-stödet. Departementet informerade om den process som ska ge Serbien kandidatlandsstatus för EU-medlemskap. Departementet efterlyste mer arbete i korruptionsfrågor och begärde en anti-korruptionsstrategi. Sida fick en del klarlägganden från departementet rörande de medel som tilldelas Serbiensamarbetet. Sida informerade departementet att en *helpdesk* i jämställdhetsfrågor skulle stärka Sida som förespråkare för jämställdhet i Serbien. Man diskuterade fördelningen mellan de två sektorerna, som idag innebär att sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter svarar för 85% medan sektorn för miljö svarar för 15%. Utrikesdepartementet var bekymrat över obalansen i insatsportföljen och uttryckte sitt gillande över att Sida avsåg att göra de två sektorerna mer jämbördiga. Sida meddelade också att man avser öka sin utsända personal vid ambassaden från en till två personer. Härigenom möjliggörs en ökning av sektorn. Sida såg också den bristande synligheten av svenskt bistånd som ett problem.¹⁵³

Sverige är det enda givarland som i linje med strävan mot biståndseffektivitet, förespråkar en PBA. Under senaste tiden har EU arbetat med att ta fram ett sektorövergripande stöd (SWAp) inom miljö och rättsväsende. Sverige deltar i diskussionerna med EU om formerna, vilket fick UD:s stöd. Sida pekade på den motsättning som finns när man förespråkar bredare stödformer (som PBA och SWAp) och samtidigt vill ha ökad svensk synlighet. Sida lovade att återkomma konstruktivt i korruptionsfrågan.

4.4.3 Bedömning – genomförandet av strategin

Den löpande dialogen mellan ambassadpersonal och serbiska tjänstemän är mycket uppskattad på den serbiska sidan. Inte bara dialogen i sig, utan också resultaten av densamma. Det svenska utvecklingssamarbetet uppfattas som lyhört inför problem och andra frågor som aktualiseras i projekten. Diskussioner under mera formaliserade former förs årligen med den serbiska regeringen om vad som görs inom det svenska utvecklingsarbetet och vilka de kommande planerna är. Under dessa diskussioner står den serbiska regeringens rekommendationer och prioriteringar på agendan.¹⁵⁴ Detta verkar vara ett praktiskt sätt att ta itu med bristen på prioriteringar i Serbiens behovsbedömning¹⁵⁵ och det svenska utvecklingssamarbetet uppfattas reagera på frågor och problem som uppstår i projekten. Flexibilitet och snabb respons var begrepp som ofta återkom i intervjuerna i Belgrad, vilket är en praktisk tillämpning av Parisdeklarationens principer om ägarskap och givaranpassning. I detta speglas även partnerskap för utveckling. Omfördelningen av medel till löner för att möta den

¹⁵² I riktlinjerna refereras till policyn för global utveckling (PGU), som understryker vikten av Samstämmighet mellan politikområden. I PGU ska dock andra politikområden bidra till målet för PGU, denna diskussion handlade i stället om att utvecklingssamarbetet kunde bidra till migrationspolitiken. Detta är oproblemiskt så länge inte utvecklingssamarbetet anpassas utifrån mål inom andra politikområden, vilket inte föreföll vara fallet här.

¹⁵³ I samtliga möten SADEV haft med serbiska tjänstemän bedömde dessa den bristande synligheten som ett problem. Ett ökat synliggörande av det svenska stödet till Serbiens ansträngningar att nå EU-medlemskap, skulle, enligt tjänstemännen, leda till ökat stöd från allmänheten för EU-medlemskap (antagligen också för regeringen).

¹⁵⁴ Skriftligt svar från den svenska ambassaden Serbien.

¹⁵⁵ Government of the Republic of Serbia - *Needs of the Republic of Serbia for International Assistance In the Period 2011-2013 (February 2011)*.

serbiska budgettstramningen, vilket nämnts tidigare, baserades, på samarbetsstrategin och vittnar om förmåga till anpassning till nya omständigheter. Detta är exempel på ägarskap och givaranpassning, som i sin tur understödjer relevans, effektivitet och hållbarhet.

Vid det geografiska samrådet var såväl Sidas ledning som utrikesdepartementet överens om att det fann en obalans mellan stödet för miljö och demokratisk styrning. Detta var däremot inte en fråga som lyftes i strategirapporten från svenska ambassaden. På vilka grunder påståendet att det föreligger en obalans är emellertid ottydliga. Enligt utvärderingens kännedom har Serbien inte uttryckt något liknande. Diskussionen och beslutet att sträva efter en jämnare fördelning av utbetalningar mellan de två sektorerna verkar således inte återspegla ägandeprincipen. Det verkar heller inte finnas någon analys bakom denna slutsats, såsom att en mer finansiellt balanserad insatsportfölj skulle vara mer effektiv i att nå de mål som satts upp att närma sig EU. Eller att "otillräckliga" resultat inom miljösektorn skulle motivera en förändring av insatsvolymens relativa storlek. Absorptionsförmågan har varit otillräcklig för den typ av miljöprojekt som Sverige skulle kunna stödja enligt SamS. Det svenska stödet till EISP som påbörjades 2010 syftar till att förbättra Serbiens förmåga att presentera och prioritera bland projekt som rör miljöinvesteringar, vilket kommer att öka möjligheterna till att få IPA-medel till miljöinfrastrukturprojekt. Så även om det svenska bidraget inte är procentuellt högt i förhållande till den andra sektorn, så förväntas de totala investeringarna i miljöprojekt via IPA att öka på grund av det svenska stödets kompletterande insats. En annan aspekt av den relativa fördelningen av medel till de två sektorerna har att göra med hur sektorerna definieras i Sidas Plus-systemet. Förstärkning av statliga funktioner, till exempel i miljöministeriet kan också ses som stöd till den demokratiska processen. Syftet med projekten inom miljösektorn påvisar ju bland annat detta. Sammanfattningsvis finns det ingen grund för antagandet att överenskommelsen i denna specifika fråga främjar relevans, effektivitet och hållbarhet.

Det geografiska samrådet berörde vad som betraktas som en motsättning mellan synlighet och effektivitet i biståndet. Det svenska stödet till centrala institutioner är inte synligt för allmänheten i den mening som andra givares stöd är. Det ansågs problematiskt att den serbiska allmänheten inte var medveten om det faktum att Sverige var en viktig bilateral givare, medan Japan och Ryssland felaktigt uppfattas som mer viktiga givare på grund av synlighet sitt stöd. Vid intervjun med DACU påpekades att synligheten av stöd som syftar till att underlätta Serbiens associeringspolitik också främjar allmänhetens stöd för den serbiska politiken för EU-närmandet, genom att visa att den politiken stöds även internationellt genom utvecklingssamarbete. Allmänhetens stöd anses viktigt för möjligheten att lyckas i målet att gå med i EU. På samrådet gjordes också en koppling mellan programbaserade ansatser (som ökar biståndets effektivitet) men till priset av minskad synlighet.

Utvärderingen anser att det inte föreligger någon motsättning mellan biståndseffektivitet och synlighet. Det bör finnas sätt att göra allmänheten medveten om det svenska stödet, även om stödet i sig inte är klart synligt för allmänheten. Detta kan vara en viktig del av strategin (genom dialog eller på annat sätt), att samarbeta med Serbien för att hitta sätt att göra allmänheten mer medveten om det svenska stödet till Serbiens anslutningsstrategi.

Hur principen *ägande* operationalisera måste anpassas till de särskilda omständigheterna och kräver ömsesidig förståelse för de båda parterna, liksom kommunikation på olika nivåer. På projektnivå har det svenska Naturvårdsverket samarbetat med ministerier, miljöskyddsmyndigheter och andra partners i Albanien, Makedonien och Serbien sedan 2005 (FÖLJSAM). Mycket ansvar ligger hos samarbetspartnern, i detta fall Naturvårdsverket att genomföra Parisdeklarationen principer. Naturvårdsverket tog inledningsvis i sitt samarbete med serbiska motsvarigheter en ganska tillbakahållen position och inväntade initiativ från den serbiska sidan, medan den serbiska motsvarigheten behövde vägledning initialt. Ägandeskapet är beroende omständigheterna och kräver kommunikation och förståelse.

Harmoniseringen är begränsad eftersom allt fler givare drar sig ur samarbetet. Däremot fungerar koordineringen, men inte i alla avseenden utöver att det inte finns någon överlappning mellan givarna enligt intervju med den svenska ambassaden. Som tidigare beskrivits, finns det 10-12 sektorsgrupper. Därutöver finns fyra grupper i tvärfrågor som träffas regelbundet. Ytterst bör den serbiska regeringen koordinera givarna, men kapaciteten är i allmänhet för svag att utföra denna uppgift.

Harmonisering med EU om IPA stöd fungerar väl. Det svenska stödet är mer flexibelt än IPA-stöd och kompletterar därmed IPA-stöd när flexibilitet krävs.

Sverige har förespråkat programbaserade tillvägagångssätt, som är ett instrument för harmonisering, men med litet gensvar från andra givare. PBA betraktas som ett viktigt instrument för biståndseffektivitet och nämns i Parisdeklarationen. PBA stödjer Parisdeklarationens principer om ägarskap och givaranpassning, delvis genom en strävan att använda samarbetslandets egna finansiella system, exempelvis statsbudgeten. Men om systemen för den offentliga finansiella styrningen är svaga eller icke-transparenta, kan resultatet bli det motsatta – ett ineffektivt nyttjande av biståndsmedel, exempelvis på grund av korruption.

I strategirapportens avsnitt om biståndseffektivitet refereras till SIPU:s utvärdering av den offentliga finansiella styrningen i Serbien.¹⁵⁶ Slutsatsen är att det inte är möjligt att ge finansiering direkt till serbiska myndigheter, på grund av svagheterna i den offentliga styrningen. Då användandet av nationella system, som statsbudgeten och systemen för offentlig finansiell styrning i allmänhet är en grundläggande beståndsdel i en PBA, hade en strategisk diskussion varit väl lämpad för det geografiska samrådet om vilka konsekvenser SIPU-rapportens slutsatser fått för den svenska samarbetsstrategins stöd för en PBA. Som tidigare beskrivits finns en rad svårigheter förenade med en sådan ansats. Sida konstaterade bland annat att förutom bristande intresse bland andra givare, finns också en bristande kapacitet både på den serbiska och svenska sidan att arbeta utifrån en sådan ansats.¹⁵⁷ Men problemet med att förespråka PBA när styrningen av svag restes vare sig i strategirapporten eller vid det geografiska samrådet. Det är viktigt att det för varje specifikt landkontext måste finnas kapacitet för informerade bedömningar och beslut rörande PBA. Det grundläggande problemet med svaga PFM kan i sig bli föremål för stöd i form av utvecklingssamarbete och/eller dialog. Detta är utan tvekan en viktigare fråga, särskilt med tanke på den lilla andel som biståndet utgör av den totala statsbudgeten, än om det finns några PBA eller inte som givare kan ansluta sig till.

¹⁵⁶ SIPU International - *Public Financial Management Assessment*, (2011).

¹⁵⁷ Bedömnings-PM – *Implementation of NSDS*, Sida (2010), s.4.

De resultat som presenterades i strategirapporten (hämtade från resultatmatrisen) hade ingen betydelse för diskussionerna vid det geografiska samrådet. Enligt ambassaden har mycket arbete lagts ner för att ta fram och uppdatera resultatmatrisen. Sammanfattningsvis har utvärderingen inte sett några bevis på att detta material har använts inför strategiska beslut¹⁵⁸ rörande utvecklingssamarbetet med Serbien. Enligt intervju med Sida Stockholm ger UD lite respons i förhållande till de stora ansträngningar som läggs ner i olika rapporter, inklusive strategirapporter och Serbiens överensstämmelse med EU:s krav.

Det verkar finnas en obalans mellan kravet att rapportera omfattande om årliga resultat, strategirapportens format som ska ge en bakgrund till diskussionen under den begränsade tid som tilldelas varje samarbetsland under de geografiska samråden, och Sidas behov av vägledning i strategiska frågor. Denna uppfattning har också uttrycks av en högre tjänsteman på Sida som var ordförande på ett av de geografiska samråden om västra Balkan 2011. De strategiska frågor som togs upp under mötet var inte baserat på strategirapporten, utan *ad hoc*-problem, för vilka det geografiska samrådet skapar ett forum och möjlighet till klargörande för både Sida och UD.

I vissa avseenden är det svårt att följa programlogiken i resultatkedjan från output till effekt, både vad gäller mål och indikatorer och de förväntade resultat som ibland har identifierats. Vissa projektdokument saknar framtagna indikatorer. När en genomgång av olika resultatredovisningar görs, är det tydligt att det oftast rapporteras på aktivitetsnivå. En viss rapportering har även gjorts på *outcome*-nivå. Rapporteringen brister även ibland att redovisa mot målen och med hjälp av indikatorerna. Det har också förekommit att man inte rapporterat övertygande eller uteslutit rapportering på sådant som man har sagt att man ska arbeta med. Ett exempel som tagits upp i kapitel 3 är integrationen av jämställdhetsaspekterna i ett av projekten (LEAP fas II).

Utvärderingen bekräftar ambassadens uppfattning om variationen av kvaliteten på lägesrapporterna och slutrapporterna. Detta torde försvåra en adekvat uppföljning av de olika projektens resultat. Det finns inget gemensamt format, än mindre en gemensam uppfattning om definitionerna av *output*, *outcome* och *effekt*. Ambassaden anser dock att ur ett styrperspektiv är rapporteringen ändamålsenlig och att man kompletterar mycket via den dialog som förs mellan ambassaden och samarbetsparten.

Den resultatmatris som föreligger, uppvisar stora brister: många av fälten är inte ifyllda; i många faller ger indikatorerna ingen vägledning för bedömning av resultat; och det är svårt att härleda vissa av indikatorerna till det svenska stödet. Man kan ifrågasätta sig användbarheten utifrån strukturen. Som utvärderingen tidigare observerat användes inte resultatmatrisen vid de geografiska samråden under 2011. Resultaten diskuterades inte över huvud taget för Serbienstrategin. För några av de andra länderna som var föremål för det geografiska samrådet konstaterades att resultatredovisningen var bra, men resultaten fick ingen konsekvens för diskussionerna. Statskontoret konstaterar i sin utvärdering angående hur resultatmatriserna används att ”systematisk resultatuppföljning i omprövningssyfte

¹⁵⁸ Statskontoret (2011) drar slutsatsen att resultaten som redovisas i resultatmatriser befrämjar inte till strategiskt långsiktigt beslutsfattande och det är därför alltför stora ansträngningar läggs på att rapportera på kortsiktiga resultat och aktiviteter, s. 8 och 73.

främst förekommer på insatsnivå och mer sällan på strategisk nivå.”¹⁵⁹ Dessa bedömningar stämmer väl överens med denna utvärderings observationer.

¹⁵⁹ Utvärdering – *Styrning av svensk biståndspolitik*, Statskontoret (2011), s.79.

5 Slutsatser och rekommendationer

Styrning och resultat av svenskt utvecklingssamarbete

Båda principerna ägandeskap och givaranpassning följdes under beredningen av samarbetsstrategin. Serbiska strategiska dokument ligger till grund för stöd och serbiska samarbetspartners deltog och påverkade strategin, både före och under framtagandet av strategin.

Närvaron av den svenska ambassaden i Belgrad underlättar i hög grad den kontinuerliga uppföljningen (och är mycket uppskattad av den serbiska sidan), som både stödjer och underlättar ägandeskap och givaranpassning. Det stärker också samarbetet mellan de två länderna. Men den svenskt lokala närvaron i kombination med Sida Stockholm har också skapat i vissa fall oklarheter om vem man ska vända sig till. I ett projekt har oklarheten skapat onödiga och ganska långa förseningar. Detta har varit ett bekymmer även i andra projekt i den svenska portföljen.

Rekommendation:

- Roller och ansvarsfördelning mellan ambassaden och Sida Stockholm måste förtydligas för samarbetspartnern för respektive insats, för att kommunikation och rapportering ska fungera effektivt.

På ett av samrådsmötena fördes en diskussion om **den relativa storleken på de två portföljerna**, demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö. Såväl Sida som UD ansåg fördelningen mellan sektorerna vara obalanserad. Man enades om att en jämnare fördelning var önskvärd. Diskussionen verkar dock inte vara baserad på principerna om ägandeskap och givaranpassning eftersom den inte är förankrad i Serbiens syn på saken. Den verkar inte heller vara baserad på någon analys av huruvida en mer jämlik fördelning av medel skulle till exempel vara mer effektiv i att uppnå målen för samarbetet.

En annan diskussion involverade frågan om **bristen på synlighet** av det svenska stödet, som är inriktade på kapacitetsbyggande av de centrala serbiska institutionerna. Det framfördes också att det förelåg en motsättning mellan inriktningen i SamS att öka biståndets effektivitet genom programbaserade ansatser (PBA). Dock är ett sådant stöd till sin natur inte "synligt". De serbiska myndigheterna har påpekat att synligheten är viktig för att visa för allmänheten att Sverige stödjer Serbiens ambitioner att gå med i EU. Utvärderingen anser att det inte föreligger en motsättning mellan biståndseffektivitet och synlighet. Det är människors medvetenhet om det svenska stödet som är viktig och denna kan ökas genom att till exempel bättre marknadsföra det svenska stödet.

Rekommendation:

- Hitta former för hur allmänhetens medvetenhet om det svenska stödet kan utvecklas.

Ägande ger förutsättningar för att stödet blir relevant och hållbart.

Insatsportföljerna från respektive sektor har också bedömts som mycket relevanta, både i förhållande till det strategiövergripande målet "*stärkt demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i EU*", och i förhållande till sektorsmålen. De är också relevanta för serbiska strategiska policydokument och strategier. I den bedömning som gjorts beträffande ägandeskap på insatsnivå, har flertalet projekts tagits fram tillsammans med den serbiska samarbetspartnern. Vissa projekt har varit styrda på efterfrågan och utformade att svara på befintliga behov. Så gott som alla insatser som handlar om att utveckla och genomföra nationella strategier och dylikt har varit förenliga med serbiska prioriteringar. I vissa projekt har dessutom målgrupperna varit fullt delaktiga i planeringen och genomförandet av projekten. Som utvärderingen visat finns ett starkt ägandeskap även på insatsnivå. Detta ger goda förutsättningar för hållbara resultat och att resultat fortsätter att produceras då insatserna avslutats.

Harmoniseringen är begränsad på grund av att allt fler givare drar sig ur samarbetet med Serbien. Koordineringen har fungerat relativt bra på en insatsnivå, men svårigheter har funnits att få en bra koordinering på nationell och på sektorsnivå. PBA är ett sätt att uppnå samma mål som med harmonisering, dvs en minskad börda för samarbetspartnern att koordinera stöd från flera givare. ***Sverige förespråkar starkt en PBA i Serbien*** och det har funnits projekt i den svenska insatsportföljen som har varit lämpliga för en sådan ansats. Utvärderingen konstaterar att intresset för en sådan ansats har varit svagt bland övriga givare och Serbien. Dessutom är det offentliga systemet för finansiell förvaltning (PFM) i Serbien undermåligt, vilket i de flesta fall gör en PBA riskfylld ur ett finansiellt perspektiv.

Denna motsättning mellan ***ett svagt PFM-system och ett stödjande av PBA*** skulle kunna ha varit en strategisk fråga att diskutera på det geografiska samrådet. Svaga PFM-system har både demokratiska konsekvenser (genom att göra det svårare för parlamentet att överblicka användningen av offentliga medel i budgeten), samt har konsekvenser för effektivitet (genom att göra det svårare att avsätta statliga medel på bästa effektiva sätt i syfte att uppnå målen för regeringens politik). Det finns därför starka skäl, helt oavsett om vi förespråkar en PBA eller ej, att förbättra PFM.

Rekommendationer:

- Offentlig ekonomisk förvaltning skulle kunna vara ett område för stöd, även om det inte finns någon plan för att genomföra PBA.
- Ambassaden bör få tillgång till kompetens och kapacitet att diskutera och göra bedömningar om PFM frågor.

Inför ***Sidas resultatrapportering*** läggs mycket arbete på förarbetet att fylla i resultatmatriserna. Att döma av de två samråd som utvärderingsteamet närvarat på, används inte resultatmatriserna som ett underlag för de diskussioner som äger rum på de geografiska samråden. I likhet med Statskontorets utvärdering, konstateras att användandet av årliga resultatmatriser inte lämpar sig för strategisk styrning.

Kvalitén på samarbetsparternas resultatredovisningar till Sida är varierande och programlogiken är ibland ofullständig.

Rekommendation:

- Fortsätt stödja utvecklingen av samarbetsparternas förmåga att resultatstyra sin verksamhet i syfte att kunna följa upp sina resultat bättre.

Bedömningen är att **strategin har en adekvat detaljnivå**. Slutsatsen är att strategin fungerat som ett styrinstrument för att avgöra vilka projekt som Sverige kan stödja. Strategins flexibilitet har också visat sig vara användbar när omständigheter oväntat ändrats. Valet av samarbetspartners har bedömts som balanserat i insatsportföljen. Stöd ges till både till statliga instanser och till civila samhällets organisationer för att bland annat granska beslutsfattandet. De kapacitetsuppbyggande åtgärderna för att reformera den statliga sektorn har varit ett bra strategiskt val och stödet till PAR bedöms som en central insats som kan få genomslag i de olika sektorerna.

Rekommendation:

- Fortsätt det strategiska valet att stödja kapacitetsuppbyggnaden av centrala instanser, och speciellt Public Administration Reform som är ett nyckelprojekt som kan påverka reformeringen av ett flertal sektorer.

Att döma av den **svenska efterlevnaden av Parisdeklarationens principer i beredningen av den svenska landstrategin** för Serbien, är slutsatsen att de följts, vilket förbättrar förutsättningarna för ett utvecklingssamarbete som är relevant, effektivt och hållbart, och som ger goda förutsättningar att producera resultat. Däremot skulle diskussionerna på de geografiska samråden förbättras om biståndsrådet för utvecklingssamarbete deltog.

Rekommendation:

- Ambassaden (biståndsråd för utvecklingssamarbete) skall vara närvarande vid geografiska samråd.

Utvärderingen konstaterar att **Politiken för Global Utveckling (PGU) som innebär att utvecklingssamarbetet blir mer effektivt** om det samverkar med annan svensk politik bör kunna få större genomslag i ambassadens arbete.

Rekommendation:

- Alla relevanta sektioner på ambassaden (t.ex. sektionen för politiska frågor och näringslivsfrämjande och sektionen internationellt utvecklingssamarbete) bör bidra till arbetet kring utvecklingsfrågor. Till exempel bör den politiska sektionen vara delaktig i framtagandet av en ny landsstrategi.

Dialogen är ett viktigt medel i resultatstyrningen och den möjliggörs av ambassadens närvaro och kompetens. Utvärderingen konstaterar att **dialogen varit aktiv** och att speciellt jämställdhetsfrågorna lyfts fram i olika fora. Däremot skulle ambassadören genom dennes delvis andra kontakter i större utsträckning samverka med biståndsrådet i de externa kontakterna för att främja målen med utvecklingssamarbetet med Serbien. Dialogplanen kan utvecklas för att öka möjligheterna till synergi mellan ambassadens olika verksamhetsområden.

Hållbarheten i utvecklingssamarbetet har även bedömts ur ett finansiellt perspektiv och från ett organisatoriskt perspektiv. Slutsatsen är att hållbarheten på insatsnivå är relativt god ur ett finansiellt perspektiv genom de olika former av samfinansieringar som funnits, samt möjligheter att fortsätta att finansiera vissa av verksamheterna efter det att stödet avslutats. Detta gäller dock inte det civila samhällets organisationer som är beroende av externt stöd.

Däremot har hållbarheten sett ur ett organisatoriskt perspektiv påverkats negativt av den instabila politiska miljön i landet, samt på grund av den stora personalomsättningen inom den statliga sektorn. Slutsatsen är att den nuvarande politiska miljön inte skapar långsiktighet eller förutsägbarhet i det stöd som Sverige och andra givare ger.

Ett sätt att bättre säkerställa hållbarhet är att institutionalisera den kunskap och metodik som förvärvats under projekten och utvärderingen finner att insatserna i olika grad har beaktat detta i sina upplägg av projekten.

Rekommendationer:

- Praxisen/systemet med politiska utnämnda tjänstemän och dess betydelse för hållbarhet på pågående insatser bör betraktas som ett område för dialog.
- Följa upp avslutade insatser efter en tid för att bedöma hållbarheten i syfte att dra lärdomar inför nya insatser.
- Öka incitamenten för att stärka det civila samhällets organisationer och engagera dem i de insatser som stöds av Sverige. Det externa stödet ger organisationerna möjlighet att fullgöra sina olika roller och agera självständigt.

Baserat på **de två perspektiven** (fattigas perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet) **inklusive de tematiska prioriteringarna** som allt svenskt utvecklingssamarbete bör grundas på, finns det mycket få projekt som tar full hänsyn till dessa. Utvärderingen konstaterar att alla tematiska prioriteringar inte är tillämpliga i alla projekt. Samtidigt är det utvärderingens uppfattning att prioriteringarna kunde ha tagits i beaktande i fler fall än vad som gjorts.

Rekommendation:

- Sida bör betona att projektförslagen bör göra en överbägning och beskriva hur projektet ska ställa sig till de tematiska prioriteringarna.

Utvärderingen konstaterar att **resultaten av projekten i båda sektorerna** tillsammans bidragit till det övergripande målet i strategin, d.v.s. "stärkandet av demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för EU-medlemskap". **Slutsatsen** är därmed att det svenska stödet inom ramen för samarbetsstrategin bidrar till landets demokratiserings- och reformeringsprocess och är relevant för ett närmande till EU. Det är dock för tidigt att se liknande positiva processer som bidrar till en bättre fysisk miljö och bättre levnadsvillkor som en del av hållbar utveckling, då majoriteten av insatserna fokuserat på kapacitetsuppbyggnad att

administrera miljöfrågor. Resultaten som producerats får därmed ses som en bra värdemätare på att strategin som styrinstrument utifrån Parisdeklarationens principer fungerat bra.

Referenser

Resurspersoner knutna till utvärderingen:

- Luc Lefebvre – metodfrågor
- Dragoljub Todić – naturresurser och miljö
- Slavisa Orlovic – demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter
- Jan Bjerninger – styrfrågor

Dokument:

Riktlinjer - Regeringskansliet:

Regeringskansliet och Utrikesdepartementet - Riktlinjer för samarbetsstrategier
UD2005/24624/GU

Regeringskansliet - Komplettering av riktlinjer för samarbetsstrategier i det svenska utvecklingssamarbetet 2008

Regeringskansliet - Riktlinjer för samarbetsstrategier 2009

Serbiska styrdokument:

European Integration Office - Needs of the Republic of Serbia for International Assistance 2011-2013, Republic of Serbia Government

Government of the Republic of Serbia - Poverty Reduction Strategy Paper for Serbia, 2003

National Sustainable Development Strategy - http://www.odrzivi-razvoj.gov.rs/uploads/knjige/rezime_eng.pdf

Serbian European Integration Office - National Strategy of Serbian for the Serbian and Montenegro's accession to the European Union, 2005

Sida:

Landstrategi – Serbien och Montenegro, September 2004 – December 2007
Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien, januari 2009 – december 2012

Sida - *Så arbetar Sida – En vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder*, 2005

Strategy for development cooperation with the Federal Republic of Yugoslavia (FRY), excluding Kosovo, 2000-2003

Projektrelaterade dokument:

Samarbetspartners projektförslag/projektdokument/lägesrapporter samt slutrapporter

Sidas avtal, bedömningspromemorior, beslut om projekt, samt årsrapporter

Externa rapporter:

European Commission – Serbia 2010 Progress Report

Final report – Developing a Strategy for Sustainable Development in the Republic of Serbia through country-to-country cooperation (2010)

International Management Group. *Inception Report: Sida Support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the "Inception Programme"*, (2010)

Institute of Public Management - *The Monitoring of the Implementation of "the Capacity Development of the Standing Conference of Towns and Municipalities (SCTM), second phase in the Republic of Serbia", Final Report*, (2008)

Newkirk, Jim and Mijacic, Dragisa - *Study Of The Results Of Development Assistance Under The Current Swedish Strategy For Development Cooperation With Serbia, January '09 – December '12*, 28 October 2011

Utvärderingar:

SADEV. 2012. UTKAST - *Evaluation of Swedish Democracy and Human Rights Support. Serbia Country Report*, SADEV, (18 januari 2012)

Anger, Nilsson och Newkirk - *Evaluation of Support to the Civil Society in the Western Balkans*, (2010)

Sahlin, Åke (SIPU) - *Evaluation of Sida's support to the Swedish Environmental Protection Agency's co-operation with environmental authorities in the Western Balkan, 2005-2009*

Statskontoret – *Styrning av svensk biståndspolitik. En utvärdering*, 2011:25, 2011.

Konsulterade personer

Sverige

Organisation	Namn	Titel	Kontakt information
UD Enheten för Östeuropa och Centralasien	Lisa Bjuggstam Bocciarelli	Kansliråd	+46-8-405 23 96 lisa.bjuggstam@foreign.ministry.se
UD Enheten för Östeuropa och Centralasien	Birger Karlsson	Kansliråd	+46-8-405 31 21 birger.karlsson@foreign.ministry.se
UD Enheten för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet	Mia Rimby	Kansliråd	+46-8-405 10 00 mia.rimby@foreign.ministry.se
UD Enheten för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet	Maria Gärtner Nord	Kansliråd	+46-8-405 39 35 maria.gartner-nord@foreign.ministry.se
UD Enheten för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet	Anna Centerstig	Kansliråd	+46-8-405 15 46 anna.centerstig@foreign.ministry.se
Sida Avdelningen för reform- och selektivt samarbete	Anders Hedlund	T.f. Enhetschef	+46-8-698 50 00 anders.hedlund@sida.se
Sida Avdelningen för reform- och selektivt samarbete	Klas Rasmusson	Enhetschef	+46-8-698 50 72 klas.rasmusson@sida.se
Sida Enheten för Västra Balkan och Turkiet	Tomas Nyström	Programansvarig	+46-8-69852 23 tomas.nystrom@sida.se
Sida Enheten för Västra Balkan och Turkiet	Jessica Pellrud	Programansvarig	jessica.pellrud@sida.se
Kemikalieinspektionen	Lilian Törnqvist	Rådgivare	+46-8-519 41 160 lilian.tornqvist@kemi.se
Naturvårdsverket	Anne Andersson	Samordnare	+46-8-698 10 38 anne.andersson@naturvardsverket.se
Naturvårdsverket	Cecilia Stafsing	EU-samordnare	+46-10-698 10 00 cecilia.stafsing@naturvardsverket.se
Naturvårdsverket	Sune Sohlberg	Samordnare	+46-10-698 10 00 sune.sohlberg@naturvardsverket.se

Naturvårdsverket	Håkan Staaf	Handläggare	+46-10-698 14 42 hakan.staaf@naturvardsverket.se
Kvinna till Kvinna	Maria Bergqvist	Samordnare för Montenegro och Serbien	+46-8-588 891 70 maria.bergqvist@kvinnatillkvinna.se
	Hanna Sällström	Regional samordnare för Balkan	+46-8-588 891 68 hanna.sallstrom@kvinnatillkvinna.se
Olof Palme International Center Enhet Öst	Johanna Leander	T.f enhetschef	+46-8-677 57 68 Johanna.leander@palmecenter.se
Statistics Sweden (SCB) International Consulting Office	Per Cronholm	Bitr. Avdelningschef	+46-8-506 940 86 per.cronholm@scb.se
	Berit Olsson	Avdelningschef	+46-8-506 943 50 berit.olsson@scb.se

Serbien

Organisation	Name	Title	Contact information
Sveriges ambassad i Belgrad Int. utvecklingssamarbete	Svetlana Bascarevic	Program-handläggare	+381-11-2069261 svetlana.bascarevic@foreign.ministry.se
Sveriges ambassad i Belgrad	Christer Asp	Ambassadör	+381-11-2069200 christer.asp@foreign.ministry.se
Sveriges ambassad i Belgrad Int. utvecklingssamarbete	Simona Drijaca	Assistent	+381-11-2069249 simona.drijaca@foreign.ministry.se
Sveriges ambassad i Belgrad Int. utvecklingssamarbete	Björn Mossberg	Ambassadråd	+381-11-2069200/269 bjorn.mossberg@foreign.ministry.se
Sveriges ambassad i Belgrad Int. utvecklingssamarbete	Jasmina Zoric Petrovic	Program-handläggare	+381-11-2069245 jasmina.zoric.petrovic@foreign.ministry.se
Sveriges ambassad i Belgrad Int. utvecklingssamarbete	Mirjana Djukic	Program-handläggare	+381 (0) 11 20 69 245 mirjana.djukic@foreign.ministry.se
Sveriges ambassad i Belgrad Int. utvecklingssamarbete	Snezana Nenadovic	Program-handläggare	+381-11-20 69 259

Serbiska ministerier/myndigheter/kommuner

Organisation	Name	Title	Contact information
Standing Conference for Towns and Municipalities (SCTM)	Zorica Vukelic	Deputy Secretary General	+381-11-3223446 zorica.vukelic@skgo.org
Republic of Serbia Government European Integration Office (SEIO)	Ognjen Miric	Deputy Director Coordinator for EU funds	+381-11-3061103 omiric@seio.gov.rs
Republic of Serbia Government European Integration Office	Ana Ilic	Assistant Director	ailic@seio.gov.rs
Republic of Serbia – Government European Integration Office	Rade Mirkovic	Advisor	rmirkovic@seio.gov.rs
Republic of Serbia – Office of the Deputy Prime Minister for European Integration	Ana Nedeljkovic	Head of Sustainable Development Unit	+381-11-3620149 ana.nedeljkovic@gov.rs
Ministry of Environment, Mining and Spatial Planning	Ljiljana Veljkovic	Head of Department for Project Management	+381-11-2856427 ljiljana.veljkovic@ekoplan.gov.rs
Ministry of Agriculture Department for water uses and water protection Water Directorate	Dragana Milovanovic	Head of the Department for Strategic Planning and Management	+381-11-2134903 dragana.milovanovic@minpolj.gov.rs
Ministry of Agriculture Department for water uses and water protection Water Directorate	Olivera Antic	Advisor of Water Protection	+381-11-2013355 olivera.antic@minpolj.gov.rs
Ministry of Agriculture, Trade, Forestry and Water Management Sector for Agrarian Policy and International Cooperation	Alexandar Bogunovic	Project support Senior Advisor	+381-64-1301893 aleksandar.bogunovic@minpolj.gov.rs

Division for Planning and Programming of Rural Development			
Serbian Chemical Agency	Jelena Cvetkovic	Managing Director	+318-11-7155200 direktor@shema.gov.rs
Serbian Chemical Agency	Valentina Mart	Executive Director for Chemicals	+381-11-7155201 valentina.mart@shema.gov.rs
Serbian Chemical Agency	Irena Alabanda	Project Assistant	+381-11-7755232 irena.alabanda@shema.gov.rs
Municipality of Trstenik LED office	Gordana Rodic	Chemist	+381-37-714317 ekologija_ts@ecomax.co.rs
Municipality of Trstenik	Danica Batocanin	LEAP coordinator and Environmental Officer	danica.batocanin@gmail.com
Municipality of Trstenik Urban Planning, Construction, Utility, Housing and Environmental Affairs	Ljiljana Antic	Head of Department	antic.ljiljana@yahoo.ie
Municipality of Trstenik LED Office	Ivan Petrasinovic	Project Manager	petrasvo075@gmail.com
Municipality of Velika Plana, Local Economic Development	Sasa Zivojinovic	Section Head of Economy and Local Environmental Development	+381-26-514262 privredaler.vplana@gmail.com
Municipality of Velika Plana, Local Economic Development	Boban Ilic	Senior Expert Associate of Local Economic Development	+381-26-514262 privredaler.vplana@gmail.com
Javno komunalno preduzece "Milos Mitrovic" – Velika Plana	Vladan Radisavljevic	Director	+381-26-523479 jkpmm@verat.net
Municipality of Kikinda Secretariat for Inspection and Environmental Protections	Milutin Gavrilov	Secretary	+381-230/410-141 milutin.gavrilov@kikinda.org.rs
Municipality of Kikinda Municipal Council in charge of economy and	Nenad Grbic	Economist	+381-230/410-121 nenad.grbic@kikinda.org.rs

ecology			
Province of Vojvodina – Municipality of Becej	Peter Knezi	Mayor	+381-21/6911-720 knezi@becej.co.rs
Province of Vojvodina – Municipality of Becej Unit for Construction, Urbanism, Communal Affairs and Environmental Protection	Bojana Bozic	Head of Unit	bojana.bozic@becej.rs

Andra givare:

Organisation	Name	Title	Contact information
USAID	Raymond Grant	Program Strategy and Coordination Office	+381-11-3064966 rgrant@usaid.gov
USAID	Marilynn Schmidt	Deputy Mission Director	+381-11-3064778 mschmidt@usaid.gov
USAID Democracy and Governance Office	Walter Doetsch	Director	+381-11-3064917 wdoetsch@usaid.gov
Delegation of the European Union – Serbia/ Operations	Yolanda San Jose	First Counsellor Head of Section	+381-11-3083200 yolanda.san-jose@eeas.europa.eu
Delegation of the European Union – Serbia/ Operations	Ana Milenic	EIDHR Project Manager	+381-11-3083281 ana.milenic@ec.europa.eu
Delegation of the European Union – Serbia	Konstantinos Soupilas	Attaché	+381-11-3083-200
OSCE Democratization Department	Matthew Newton	Head of the Roma Assistance Programme	+381-11-3606282 matthew.newton@osce.org
OSCE Democratization Department	Milan Sekuloski	National Programme Officer	+381-11-3606205 milan.sekuloski@osce.org
OSCE Parliamentary Support Programme	Natasa Sakota	National Governance Officer	+381-11-3606196 natasa.sakota@osce.se

Democratization Department			
EBRD	Jelena Milosevic	Analyst	+381-111-2120534 milosevj@ebrd.com
World Bank Europe and Central Asia Sustainable Development Department	Olivera Jordanovic	Operations Office	+381-11-3023725 ojordanovic@worldbank.org (telephone interview)
Royal Norwegian Embassy	Siri Andersen	First Secretary	+381-11-3670404 siri@mfa.no
Embassy of the Kingdom of the Netherlands	Heleen Baartmans	Embassy Secretary	+381-11-2023940 heleen.baartmans@minbuza.nl

Civila samhällets organisationer i Serbien:

Organisation	Name	Title	Contact information
Olof Palme International Center	Danilo Milic	Programme Coordinator	+381-11-3283079 danilo.milic@palmecenter.se (inception visit)
Civil Rights Defenders (CRD)	Natalija Bratuljevic	Programme Officer and Media Expert	natalija.bratuljevic@civilrightsdefenders.org (inception visit)
Civil Right Defenders (CRD)	Goran Miletic	Western Balkans Programme Director	+381-11-3621-857 goran.miletic@civilrightsdefenders.org
Center For Democracy	Natasa Vuckovic	Secretary General	+381-11-3223321 natasa@centaronline.org
Young Researchers of Serbia	Tanja Petrovic	Executive Director	+381-11-3116663 tanja@mis.org.rs
Environmental Ambassadors	Alexandra Knez-Milojkovic	Secretary General	+381-11-3224442 office@ambassadors-env.org
Balkan Community Initiative Fund	Vladimir Radojicic	Project Manager	+381-11-3288723 vladimir@bcif.org
Leader Net Network of Local sustainable development leaders	Zoran Suboticki	Chairman of the Board	+381-63-7541563 ledernet.serbia@gmail.com
Vege Nova	Goran Sadzakov	Marketing Manager	+381-63-527345 novabecej@gmail.com

International genomgörande företag/institutioner

Organisation	Name	Title	Contact information
SIPU International	Svetlana Dukovic	Team Leader	+381-11-3349984 svetlana.djukovic@sipuweb.se
Statistics Sweden	Dragan Ignjatovic	Project Coordinator	+381-11-3067799 dragan.scb@beotel.net
COWI	Bettina Rafaelsen	Senior Project Manager	+49-30-25465331 bera@cowi.dk (telephone interview)
COWI/ Environmental Ambassadors	Andjelka Mihajlov	Environmental Consultant/ Co-president	+381-63-316355 mab.cc.unesco.serbia@gmail.com
IMG	Torgeir Hannas	Programme Manager	+381-11-3118782 torgeir.hannas@img-int.org
IMG	John Glazebrook	Programme Manager Environment	+381-11-3118782 john.glazebrook@img-int.org
Regional Environmental Center	Jovan Pavlovic	Country Office Director	+381-11-7292-899 jpavlovic@rec.rs
Regional Environmental Center	Alexandar Maksimovic	Project Officer	+381-11-3033804 amaksimovic@rec.rs
Regional Environmental Center	Srdjan Susic	Senior Expert Local Initiatives	+36-26-50-4000 ext. 302 ssusic@rec.org

Bilaga 1: Intervjuguide

Relevance

- Describing the project, its content and relevance
- How the Swedish political thematic priorities have been addressed in the project - democracy and human rights, gender equality and environment issues.

Efficiency

- *Sida as cooperating partner* - How do you perceive Sida as cooperating partner? Why collaboration with Sweden? How the collaboration is working in terms of ownership (who is doing and deciding what?) and the content of the project. Harmonization to the Serbian national systems for monitoring. Sweden as dialogue partner - What issues Sweden is pursuing in meeting discussions with you and other donors?
- *Coordination and collaboration with other donors* in relation to this project and/or links to other projects of importance for outcomes of this specific project.

Sustainability

- *Sustainability of the project* - How sustainability has been considered in the project design to ensure that progress continues after the collaboration with Sweden has ended.

Effectiveness

- *The results of the intervention and cooperation* - what results have been achieved so far and/or what results are likely to be achieved? Any changed plans over time and what are the reasons? Have there been any challenges during the planning and implementation of the project? How have obstacles been overcome? Any unsolved problems hampering the progress?

Lessons learned

- *Lessons learned* - Any lessons learned from the cooperation with Sweden? Is there anything that you think should have been done differently in terms of project design, implementation and follow-up?

Bilaga 2: Tabell – Bedömningskriterier

Sektor – Demokratiskt samhällsstyre och mänskliga rättigheter:

Projekt	PAR	SCTM	SORS	GED	CRD	KtK	OPC	Polis-reform
Relevans	4	4	4	4	4	4	4	4
Mål-uppfyllelse	2	3	4	2	2	2	2	x
Hållbarhet	2	4	4	2	3	3	3	x
Tem.Prio – Demo/MR	4	4	4	4	4	4	4	4
Tem.Prio- Jämställdhet	1	3	4	4	3	4	3	3
Tem.Prio – Miljö/klimat	---	2	4	---	1	1	1	---

Sektor – Naturresurser och miljö:

Projekt	LEAP	Genom-förande NSDS	EBRD Duboko	DRPR	Risk-hant kemik	Natur-vårds-verket	EISP	Miljö-org
Relevans	4	4	4	4	4	4	4	4
Mål-uppfyllelse	3	1	2	3	3	3	4	3
Hållbarhet	3	3	3	3	3	2	3	3
Tem.Prio – Demo/MR	4	2	3	3	2	2	3	4
Tem.Prio - Jämställdhet	4	2	3	3	2	1	3	4
Tem.Prio – Miljö/klimat	4	2	4	4	4	4	4	4

Projektets relevans i förhållande till svenska sektors- och strategimål, samt serbiska utvecklingsplaner, prioriteringar och behov:

- 1 Inte alls – projektet är relevant i förhållande till svenska mål, samt serbiska planer, prioriteringar och behov
- 2 Relevant endast till en liten grad i förhållande till svenska mål, samt serbiska planer, prioriteringar och behov
- 3 Relevant till en hög grad i förhållande till svenska mål, samt serbiska planer, prioriteringar och behov
- 4 Ja – fullständigt relevant i förhållande till svenska mål, samt serbiska planer, prioriteringar och behov

Måluppfyllelse i förhållande till projektmålen:

- 1 Inga mål har uppfyllts
- 2 Endast till en lite grad – några av målen har uppfyllts
- 3 Till en hög grad – de flesta målen har blivit uppfyllda
- 4 Fullständigt – alla mål är uppfyllda

Hållbarheten beaktad i projektet:

- 1 Inte alls
- 2 Endast till en liten grad
- 3 Till en hög grad
- 4 Fullständigt

Tematiska prioriteringar beaktade i projektet:

- 1 Inte alls
- 2 Endast till en liten grad
- 3 Till en hög grad
- 4 Fullständigt

Bilaga 3: Projektbeskrivning

Sektorn för demokrati och mänskliga rättigheter

PAR

I slutet av 2004 antog den serbiska regeringen en strategi för förvaltningsreform. Projektet *stöd till förvaltningsreform* genomfördes mellan den 1 september 2006 och den 30 september 2009 och bestod av tre delar 1) stöd för en framgångsrik implementeringsprocess av strategin för förvaltningsreform, 2) stöd för ökad effektivitet inom den offentliga förvaltningen och 3) stöd för en bättre förståelse av förvaltningsreformen hos allmänheten. Projektet genomfördes av Ministry for Public Administration and Local Self-Government och UNDP. Finansiering av projektet, 17,9 milj. SEK, tillhandahölls av Sida och DfID, varav 9,6 milj. SEK tillhandahölls av Sida. DfID drog sig ur projektet efter den 31 augusti 2008.

PAR	
Objectives	Overall objective: To support the improvement in efficiency, accountability and transparency of the Serbian Public Administration Specific objectives: 1. Support to efficient and effective PAR Strategy implementation 2. Promotion of PAR policy and knowledge sharing 3. Development of new organisational and management framework 4. Capacity development of District Offices
Time frame	2006-2009
Sida contribution SEK	9 600 000
Partner(s)	The Ministry for Public Administration and Local Self-Government, UNDP

SCTM II

Standing Conference on Towns and Municipalities, SCTM är den nationella sammanslutningen av lokala myndigheter i Serbien. Sverige har stött SCTM sedan 2003 och stödet har huvudsakligen bestått av kapacitetsuppbyggnad och har kanaliserats via det lokala UNDP-kontoret.

Andra fasen av stödet till SCTM (SCTM II) bygger på resultat som uppnåddes under den första fasen av projektet och består av två komponenter: institutionalisering och funktionell förstärkning av SCTM (strategiska frågor, organisationsomstrukturering och kapacitetsutveckling) som därmed även stödjer SCTM i arbetet att leverera tjänster av högre kvalitet till de serbiska kommunerna, samt; stöd för genomförandet av strategin för förvaltningsreform och decentraliseringsprocessen genom att implementera aktiviteter som planerade i *Åtgärdsplan för implementering av reform i den offentliga förvaltningen under perioden 2004–2008*.

SCTM phase II	
Objectives	Programme overall objective: To strengthen the capacities at local and central levels for better/enhanced local governance and rural/urban development, and advancing the decentralization process To improve efficiency, accountability and transparency in the public administration Project objectives/outputs

	1. Support to institutionalisation and functional strengthening of the SCTM (Support to strategic issues of the SCTM. Review of organisational arrangements and internal capacity development activities for the SCTM. Enhance services to members and develop mechanism for better coordination of services) 2. Support to the process of decentralization in Serbia through implementation of the National Strategy for Public Administration Reform – in the area of decentralization (Carry out comprehensive Capacity Development Needs Assessment for good local government and identify training gaps and priorities)
Time frame	2006-2009 (non-cost extension to July 2010)
Sida contribution SEK	16 200 000
Partner(s)	SCTM, UNDP

SORS

Ett samarbete mellan SCB och den serbiska statistikbyrån (SORS) inleddes år 2004, då även inkluderande Montenegros statistiskbyrå och statistikbyrån för Serbien och Montenegro. Pågående projektet utgör en tredje fas av samarbetet med SORS med målet att bistå i utvecklandet av de statistikområdena man kommit överens om, det vill säga miljöstatistik, ekonomisk statistik samt social statistik inklusive könsuppdelad statistik. Tekniskt stöd ges även i statistisk metod och hantering. Projektet genomförs under ett ramavtal mellan Sida och SCB. Två delar, en pilotstudie av romer och en studie av tidsanvändning finansieras av Sida och kanaliseras direkt till SORS.

Statistics Serbia, phase III	
Objectives	Programme overall objective to contribute to the development of a sustainable statistical system in Serbia, facilitating decision-making based on relevant and reliable statistical information that meets domestic needs, supports the monitoring of the Poverty Reduction Strategy process and complies with EU requirements
Time frame	2009-2012
Sida contribution SEK	18 100 000
Partner(s)	SORS, SCB

GED

Direktoratet för jämställdhet (Gender Equality Directorate, GED) är ansvarigt för implementeringen av den nationella strategin för att förbättra kvinnors ställning och främja jämställdhet, lagen om jämställdhet samt den nationella planen för jämställdhet (NAP). Direktoratet är ansvarigt för aktiviteter avseende främjande av jämställdhet och lika möjligheter.

Sidas stöd till GED har genomförts i två faser. En förberedande fas genomfördes under 2010–2011 med syftet att förbereda för en PBA, samt för att förbereda GED som ledande instans för genomförandet av NAP. En andra fas inleddes efter ett förslag från GED till Sida i juni 2011 om att stödja ett ettårigt program för genomförande av aktiviteter inom tre områden av NAP.

GED		
	Inception phase	One year project phase
Objectives	Overall objective to strengthen the current dynamics in the area of gender equality in Serbia with regards to the NAP by strengthening the capacity of mandatory actors in order to	Overall objective To implement the priority activities in three areas of the NAP: 1) representation of women in public and political life, 2) women's economic empowerment and 3)

	promote equality between women and men Specific objective To strengthen the capacity of GED and help in its recognition as an authority responsible for the implementation of the NAP	women and the media Sub-objectives 1. Increased participation of women in public and political life in accordance with NAP objectives in this strategic area 2. Improved economic status of women and economic inequality between men and women eradicated, equal opportunities policy and better use of women's development resources introduced, in accordance with NAP objective in this area 3. Gender stereotypes eliminated from media coverage and gender equality promoted Specific objective Each of the sub-objectives is broken down into a number of specific objectives, in accordance with the NAP
Time frame	2010-2011	2011-2012
Sida contribution SEK	4 100 000	13 260 000
Partner(s)	International Management Group, Gender Equality Directorate	IGM, GED

Civil Right Defenders

Civil Right Defenders Serbien program 2008-2011 sträcker sig över ett brett spektrum av mänskliga rättigheter med utgångspunkt på den enskildes rätt att hävda sina rättigheter. Tillgång till rättvisa är, enligt CRD, en nödvändig förutsättning för utveckling och minskad fattigdom. Programmet fokuserar på tre områden, stärkandet av en rättsstat, yttrandefrihet och anti-diskriminering.

CRD	
Objectives	Overall objective: 1. Strengthening of the rule of law 2. To strengthen the right to hold opinions and to receive and impart information 3. To decrease acts of discrimination against national and ethnic minorities, LGBT persons and people with disabilities Specific Objectives The rule of law programme: 1. to improve accountability and compliance of duty-holders in relation to the European Convention on Human Rights 2. to decrease impunity in relation to serious human rights violations 3. to enhance people's access to justice by providing free legal aid with drafting and/or lobbying for adoption of a Free Legal Aid Law Freedom of expression programme: 1. to improve legal protection and other mechanisms for independent media and journalists, thereby diminishing the power of groups which try to misuse the media to achieve their political ends or advance other interests 2. to improve professionalism in journalism and contribute to politicians' accountability by strengthening the first digital media archive 3. to increase the level of competence of local media to improve its web presence, thus paving the road for achieving self-sustainability The non-discrimination programme: 1. to strengthen monitoring and advocacy on rights of nation minorities 2. to increase knowledge about LGBT rights among duty holders and the public 3. to raise knowledge about mechanisms of disability based discrimination and improve coordination around policies for disabled people in order to improve conditions for inclusion of people with disabilities in the everyday life 4. to improve the news flow on minority languages for minority media in order to improve means of expression for minority group
Time frame	2008-2011
Sida	28 000 000

contribution SEK	
Partner(s)	Civil Right Defenders, local partner organizations

Kvinna till Kvinna

Det övergripande målet för Kvinna till Kvinna är en förbättrad position för kvinnor och en större respekt för kvinnors mänskliga rättigheter i konflikt- och postkonfliktområden. Serbienprogrammet består av projekt inom sex nyckelområden: kvinnor i fredsprocessen; kvinnors organisering; kvinnors deltagande i beslutsfattande processer; kvinnors mänskliga rättigheter; kvinnors arbete mot våld och sexuella övergrepp samt; kvinnors fysiska och mentala hälsa.

KtK	
Objectives	Overall objective: a strong women's movement contributing to the democratization of the society by advocating for respect for women's human rights in all areas of life Specific objectives Women in the peace process: 1. Women's interests are taken into account to a greater extent in the post-war rebuilding process, ex constitution, reform of the security sector etc 2. Women demand their right to participate in peace building and status negotiations 3. The role of women in the anti-war movement becomes more visible and valued Women's organising: 1. A stronger and more visible women's movement 2. An improved constructive and critical dialogue between state institutions and women's organisations 3. Improved knowledge of and cooperation with women's movements within the EU 4. Increased understanding for the role and function of civil society Women's participation in decision making processes: 1. Increased number of politically active women 2. Improved and systematic cooperation between women's organisations and (women) politicians 3. Improved constructive and critical dialogue between women's organisations and relevant EU bodies 4. Changed attitudes towards women politicians from the general public Women's human rights: 1. Discrimination against women (esp. roma women and lesbian women) is seen as severe 2. More women are aware of their rights and dare to demand them 3. Gender equality laws are adopted, followed and gender mechanisms are in place 4. It is possible to criticise the state without risking one's personal security Women's work against violence and sexual abuse: 1. Deepened knowledge of men's violence against women among relevant institutions and increased professionalism among relevant institutions 2. Men's violence against women is seen by the general public as a crime and not as a private problem 3. The issue of men's violence against women is established on the political agenda Women's physical and mental health: 1. Raised awareness among women's organisations on women's sexual and reproductive health and rights and readiness of women's organisations to meet conservatism 2. Young girls have access to information on sexual and reproductive rights
Time frame	2008-2011
Sida contribution SEK	16 000 000
Partner(s)	Kvinna till Kvinna, local partner organisations

Olof Palmes Internationella Center

Olof Palmes Internationella Center (OPC) är den svenska arbetarrörelsens samarbetsorganisation för internationella frågor. OPC:s Serbienprogram avser att

förbättra de demokratiska värderingarna inom det civila samhället, att förbättra det civila samhällets offentliga kommunikation med medborgare och ett ökat samarbete på alla nivåer mellan det civila samhället och regeringen. Serbienprogrammet har också som mål att öka medvetenheten om EU och möjligheten för det civila samhället att samarbeta med EU. Programområdena är fokuserade på medborgares deltagande, utveckling av ett starkt civilt samhälle och god samhällsstyrning.

OPC	
Objectives	Overall objective: 1. To contribute to the strengthening of the participation of citizens in civil society organisations and to enable them to influence the (local) political agenda 2. to enable civil society, local political representatives and local civil servants to fully benefit from and participate in the process of EU integration Specific objectives: 1. To enable the citizens to influence the local political agenda when elected representatives take up more accountability 2. To involve citizens in public debates on political issues 3. to enable the citizens and civil society organizations to participate in the EU integration process
Time frame	2008-2011
Sida contribution SEK	16 100 000
Partner(s)	Olof Palme International Center, local partner organisations

Polisreform

Den svenska rikspolisstyrelsen föreslog efter en genomförbarhetsstudie ett projekt för stöd till polisreform i Serbien. Projektet skulle enligt förslaget genomföras 2010–2012 och omfattade tre delar: utveckling av strategin för polisreform samt åtgärdsplan; utveckling av systemet för brottsplats- och kriminalteknisk utbildning, samt; kapacitetsutveckling för underrättelsestyrt polisarbete. Sida föreslog en 12-månaders inledningsfas, då projektförslaget för den första komponenten enbart redogjorde för aktiviteter och budget för det första projektåret. På grund av denna förändring omarbetade SNPB budgetförslaget så att de tre delarna skulle passa in i en tidsram på 12 månader. Inledningsfasen kommer ge SNPB och inrikesministeriet möjligheten att göra alla tre delarna effektivare efter ett år.

Police Reform, inception phase	
Objectives	Overall objective: To contribute to the transformation of the MoI of the Republic of Serbia into a civilian police Service in line with the best European standards, with regard to core values, structure and working methods Specific objectives: <i>Development of a reform strategy for the MoI</i> 1. Reform strategy for the MoI developed 2. Action Plan and a monitoring mechanism for the implementation of the strategy created 3. Indicators of progress for the implementation of the strategy defined 4. Current capacities of the MoI to implement the strategy, with regards to the structure, management, cost, legislation, etc. assessed and described <i>Development of the capacities for Intelligence-led Policing with the aim to establish Criminal Intelligence Service within MoI</i> 1. To establish the system for efficient criminal intelligence work and intelligence-led policing <i>Development of a system for crime scene and forensic training and establishment of a forensic training centre within the MoI</i> 1. to support the development of a system for crime scene and forensic training and the establishment of a national forensic training centre that will enhance the professional capacity of all the actors in criminal proceedings (forensic experts, crime scene investigators, operational criminal investigators, policemen, police management, prosecutors, judges and lawyers) to achieve international standards for crime scene and

	forensic processes
Time frame	2011
Sida contribution SEK	7 593 960
Partner(s)	The Swedish National Police Board

Sektorn för naturresurser och miljö

LEAP fas II

Sida har sedan 2003 stött kommuner på Balkan med att förbereda och implementera *Local Environmental Action Planning*. Genomförandepartner har varit Regional Environmental Center (REC), som har samarbetat med lokala och nationella myndigheter med att planera miljöprojekt och genomföra planerna. Tillvägagångssättet är participatoriskt som involverar den kommunala förvaltningen, det civila samhället och företag. Den aktuella fasen (2007-2010) bygger på erfarenheter från den första fasen, men med starkare betoning på engagemang av nationella intressenter och starkare integration av LEAP i nationella strukturer. Fyra serbiska kommuner (Vrnjacka Banja, Trstenik, Cuprija och Velika Plana) deltog i andra fasen av projektet.

LEAP phase II	
Objectives	Programme overall objective: Strengthen democracy and promote sustainable development in a way that improves the prospects for EU membership Project objectives: 1. Improving environmental planning 2. Providing environmental investment 3. Improving environmental management
Time frame	2007 – 2011
Sida contribution SEK	25 000 000
Partner(s)	Regional Environmental Center for Eastern Europe (REC) (implementing) Local and national authorities in South Eastern Europe (cooperating)

Stöd till genomförandet av NSDS

Den serbiska regeringen inledde år 2005 framtagandet av National Strategy for Sustainable Development, genom ett samarbete mellan vice premiärministerns kansli, UNDP och Sida. Målet var att skapa ett utvecklingsramverk för Serbien till 2017 som är byggd på tre ”strategipelare”. Pelarna är kunskapsbaserad ekonomi, socioekonomisk utveckling och miljöskydd. Strategin är i linje med principerna och målen i andra strategier, som PRSP och NPI. NSDS utvecklades genom en inkluderande process och involverade regeringsinstitutioner, det civila samhället och den privata sektorn. En åtgärdsplan antogs i mars 2009 med målet att bygga upp nödvändig kapacitet av berörda fackministerier, andra myndigheter, samt intressenter inom det civila samhället och den privata sektorn för genomförandet av NSDS.

Support the implementation of the NSDS	
Objectives	Programme overall objective: To contribute to making development in the Republic of Serbia more

	sustainable through implementation of the NSDS AP (Action Plan). Project objectives: To build the capacity necessary for the Action Plan of the NSDS to be implemented by concerned line ministries, other public institutions, civil society stakeholders, and the business sector.
Time frame	2010 – 2013
Sida contribution SEK	22 500 000
Partner(s)	Office of Deputy Prime Minister for European Integration of the Republic of Serbia (coop/contracting partner)

Duboko Regional Solid Waste Management Scheme

Ett av de största miljöproblemen i Serbien är en undermålig hantering av fast avfall och 2003 antog regeringen den nationella strategin för hantering av fast avfall, samt definierade en förbättrad hantering av fast avfall som en av miljöpolitikens prioriteringar. Lagstiftningen har anpassats för att uppfylla nya nationella prioriteringar, inklusive en anpassning till EU:s normer. Regionala avfallsdepåer skulle främjas med målet att minska antalet platser för avfallsdeponering. År 2007 kontaktade den serbiska regeringen Sida för stöd i utformningen av ett program för kommunala infrastrukturinvesteringar i hantering av fast avfall. Regionalt samarbete mellan kommunerna har visat sig vara den effektivaste lösningen med tanke på de stora investeringar som krävs för en avfallsdepå som uppfyller EU-kraven och nio kommuner valdes ut för ett pilotprojekt. Det svenska bidraget administreras av EBRD.

Duboko Regional Solid Waste Management Scheme	
Objectives	Programme overall objective: Introduction of environmental methodologies in Serbia, compliant with EU standards. Project objectives: Provide planning framework in Duboko region for achieving sustainable and financially viable waste management, which will serve as replica for rest of country, and reduce environmental impacts of previous landfill disposal. Public awareness.
Time frame	2008 – 2011
Sida contribution SEK	23 500 000
Partner(s)	European Bank of Reconstruction and Development (EBRD) (coop/contracting partner) Ministry of Environment and Spatial Planning and 9 local municipalities (coop)

DREPR

Donaufloren har försämrats under de gångna decennierna och Serbien har rankats som en av de värsta förorenarna bland Donauländerna. Kvaliteten på floder och grundvattenresurser har påverkats allvarligt och kostnaderna har blivit höga för att rena flodvatten för dricksvattensförsörjning samt för det hälsoproblem som följer av förhöjda koncentrationer av nitrat i grundvattnet. De viktigaste källorna till föroreningar är utsläpp och avrinning från gödsel och jordbruk, avfall från slakterier och konstgödsel fabriker samt obehandlat avloppsvatten från tätorter.

Projektet skulle demonstrera kostnadseffektiva tekniker för att minska föroreningen av floder och grundvatten från kreatur och slakterier i fyra kommunområden i linje

med EU:s vatten- och nitratdirektiv. Regeringen kontaktade Världsbanken och andra finansiärer för finansiering. Sida kontaktades därefter för att stödja implementeringen. Baserat på det goda resultatet under projektperioden 2005–2009 utökades programmet med ännu ett år till slutet av 2010. Avsikten var att inkludera ytterligare lantbruk i den investeringsfond som Sida sponsrade.

DREPR	
Objectives	Programme overall objective: Environmental protection and it has an indirect impact on poverty reduction, including a positive impact on the welfare of participating enterprises and their employees and reduced health risks associated with pollution amenity values. Project objectives: 2005 – Improved water quality and environment in the Danube river drainage basin through reduced leakage of nutrients to the Danube, from livestock farming, slaughterhouses and meat processing industries. The project should further contribute to creating a more dynamic private sector. 2010 – The development objective of the project is that EU <i>acquis</i> compliant measures for reducing agricultural nutrient pollution in the Danube River are adopted in selected enterprises in Serbia.
Time frame	2005 – 2011
Sida contribution SEK	32 500 000
Partner(s)	Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management (implementing) World Bank/Global Environment Facility (coop)

Riskhantering av kemikalier

Den serbiska regeringen kontaktade Sida med ett förslag om att stärka Serbiens kapacitet för kemikaliehantering. Syftet var att formulera en lag som uppfyllde EU-kraven och att effektivisera den institutionella uppbyggnaden. Syftet var också att bidra till ett eventuellt genombrott för riskhantering av kemikalier och renare produktion inom industrin och på marknader i regionen. Projektet genomfördes huvudsakligen som ett institutionssamarbete mellan svenska Kemikalieinspektionen (KemI) och dess serbiska motsvarighet. Sverige gav ytterligare stöd under 2009 för införskaffandet av ett IT-system för den nybildade serbiska kemikalieinspektionen (Serbian Chemical Agency). Projektet förlängdes 2010 med fyra år med samma projektmål som tidigare, men med en ytterligare komponent, inrättande av supportavdelningar för industrin och utveckling av tekniska riktlinjer.

Chemical Risk Management	
Objectives	Programme overall objective: EU accession by: 1. get closer to EU standards and establish liaisons to EC structures in chemicals management 2. contribute to eventual breakthrough of chemicals risk management and cleaner production within industry and markets of Western Balkans 3. contribute to development of institutional capacity of competent bodies and inspectorates in chemicals management in M, S, other EC approaching countries Project objectives: 1. Introduce countries to REACH system (Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals)

	2. Introduction of system for classification and labelling of safety data sheets 3. Increase involvement of stakeholders 4. Introduce round-table for cleaner production 5. Increase chemical management formation of central staff 6. Education of chemical inspectors
Time frame	2007- 2014
Sida contribution SEK	16 180 000
Partner(s)	Ministry of Environment Serbia/Swedish Chemical Inspectorate (coop/contracting partners)

SwEPA

Den serbiska miljöförvaltningen har befunnit sig i ett institutionellt vakuum med komplex och detaljerad lagstiftning, men utan sammanhängande strategier och tillräcklig kontroll. Åtskilliga ministerier har varit ansvariga för miljöfrågorna, men det har funnits mycket lite samordning. En utveckling i riktning mot EU-normer på miljöområdet skulle kräva strukturella förändringar av lagstiftningen och den administrativa uppbyggnaden liksom omfattande investeringar inom de privata och offentliga sektorerna.

År 2004 inleddes ett samarbete mellan svenska Naturvårdsverket och motsvarande myndigheter för Serbien och Albanien. Inom samarbetet med Serbien identifierades två projekt. Målet med det ena projektet var att stärka resurserna hos de serbiska vattenförvaltningarna inom integrerad vattenreglering i enlighet med EU:s vattendirektiv. Ett pilotprojekt skulle genomföras med ett program för integrerad förvaltning av flodområden, som skulle kunna vara en modell vid utvecklingen av liknande projekt för andra flodområden i Serbien. I det andra projektet skulle ett handlingsprogram tas fram för riskhantering av översvämning, som utvecklades gemensamt av det svenska räddningsverket och det serbiska vattendirektoratet. Serbien drabbas regelbundet av att floder som svämmar över, vilka har en betydande negativ påverkan på befolkningen.

SwEPA			
	The SwEPA's cooperation with partners in SEE	Pilot River Basin Management Plan for Kolubara River Basin	Development of a first draft Flood Risk Management Plan for Tamnava River Basin, Serbia
Objectives	Programme overall objective: The overall support of SwEPA's cooperation with partners in SEE-region is to support an environmentally sustainable development in the SEE-region. Project objectives: To support environmental authorities and institutions in SEE-region to develop an effective environmental management, in order for the countries to fulfil national and international obligations. The cooperation should focus on facilitating the countries EU-alignment process and Stabilisation	Programme overall objective: To contribute to a good water quality in Serbia. Project objectives: Strengthened capacity of Serbian national and regional water administrators in integrated water management according to the principles of the EU Water Framework Directive, through the development of a pilot Integrated River Basin	Programme overall objective: To contribute to the reduction of the effects and consequences of future floods in Serbia. Project objectives: Strengthened capacity of Serbian authorities in integrated flood risk management by producing a first draft of a Flood Risk Management Plan for Tamnava River Basin, according to the

	and Association Process/Agreement.	Management Plan for the Kolubara river basin.	principles and the different steps in the EU Flood Directive.
Time frame	2005 – 2013	2007 - 2009	2008 - 2009
Sida contribution SEK	40 000 000 (3 countries)	7 760 000	2 952 000
Partner(s)	Swedish Environmental Protection Agency (implementing) Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management, Directorate for Water (coop)	Swedish Environmental Protection Agency (implementing) Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management, Directorate for Water (coop)	Swedish Rescue Services Agency (implementing) Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management, Directorate for Water (coop)

EISP

En utmaning för Serbien när det gäller anpassningen av landets miljölagar till EU-direktiven har varit den dåliga kapaciteten att bygga upp den miljöinfrastruktur som krävs. Betydande finansiering har varit tillgänglig för miljöinfrastrukturprojekt, men på grund av bristande teknisk förmåga och kapacitet har man inte utnyttjat finansieringen. Sida beslutade att stödja projektet med en förberedande fas om fem månader under 2010, som skulle inkludera organisatorisk, intressent- och behovsanalys samt utformning av en projektkanal för att bli effektivare när det gäller att identifiera och hantera miljöinfrastrukturprojekt. Ett konceptdokument utarbetat av miljöministeriets avdelning för projektledning (DPM) tillsammans med IMG. Dokumentet föreslog en organisation på nationell nivå som nav för stöd, utveckling, kontroll och prioritering av projekt i linje med den nationella strategin. Ett väsentligt större antal kvalitetsprojekt kunna genomföras, genom att samordna de kommunala förvaltningarnas ansökningar med bidragsgivare och internationella banker. DPM identifierades som den organisation som skulle ansvara för samordningen, genom att använda en databas som kanal för att identifiera miljöprojekt. Det nu pågående projektet EISP (2011–2014) baseras på resultaten av konceptdokumentet.

EISP (inception phase)	
Objectives	Programme overall objective: Improve the standard of environmental protection in Serbia and further the country's progress towards European accession. Project objectives: 1. Environmental infrastructure proposals are more effectively and efficiently processed (indicator could be increased number and value of environmental infrastructure projects successfully implemented – source is SLAP report); 2. Capacity of DPM developed to contribute to the environmental project proposals and promote investment in line with national priorities , policy and legislation (indicator could be skills audit and number of projects where DPM is involved - baseline in the inception report); 3. Transparent system developed for screening , evaluating , prioritising and implementing environmental projects by DPM (outputs could be training material/reports and guidelines /manuals); 4. DPM pilots the use of the environmental infrastructure project pipeline

	(completes the full cycle of project management , from identification to implementation on one or more prioritised projects).
Time frame	Inception phase 2010. Thereafter 2010 – 2014
Sida contribution SEK	26 610 000
Partner(s)	International Management Group (IMG) (implementing) Ministry of Environment, Mining and Spatial Planning (coop)

Stöd till civila samhällets miljöorganisationer

Den roll som det civila samhället spelar, som främjare av en ökad medvetenhet om miljöfrågor, påverkans- och lobbyarbete samt övervaka regering och industri, är viktiga aktörer för att länderna ska åtgärda de allvarliga miljöproblemen. Syftet med programmet har varit att stödja civila samhällets miljöorganisationers aktiviteter för att förbättra miljösituationen i städerna samt att underlätta och stödja nätverkande och att stärka miljöområdet lokalt och regionalt. Projekt har varit regionalt där de serbiska organisationerna deltog. Ett speciellt projekt utvecklades dock som direkt riktades till de serbiska organisationerna för att tillgodose deras särskilda behov.

Support to environmental civil society in South Eastern Europe	
Objectives	Programme overall objective: To promote the development of a vibrant and democratic environmental civil society in SEE, in order to positively influence society towards a sustainable development and in improving living conditions in urban areas. Project objectives: 1. ECSOs strengthened to promote positive environmental changes through networking, lobbying, public participation, advocacy and as a watchdog on government and industry. 2. ECSOs strengthened by building independent institutions and developing organisations' skills and viability 3. Awareness created in communities regarding conditions and possible solutions to problems in the environment sector (particularly waste, climate change and energy efficiency) 4. Improved capacities of ECSOs to meet challenges of accepting important international obligations and treaties , and create ECSO platform for new responsibilities in implementation of climate change, waste and energy efficiency policies. 5. Actors in ECS enabled to provide information on and build links between environment and development in other sectors and between other stakeholders and participate more in environmental decision-making at national and local level.
Time frame	2009-2011
Sida contribution SEK	7 200 000
Partner(s)	Regional Environmental Center (REC) (implementing/coop)