

**SADEV**

SWEDISH  
AGENCY FOR  
DEVELOPMENT  
EVALUATION

# Demokratisk utveckling och ökad respekt för männsliga rättigheter

- resultat av svenskt bistånd  
Serbien

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

SADEV REPORT 2012:1.4  
Demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter  
- resultat av svenskt bistånd Serbien

Copyright: SADEV  
SADEV Rapporterna finns tillgängliga via [www.sadev.se](http://www.sadev.se)  
Tryckt i Karlstad 2012

ISSN 1653-9249  
ISBN 978-91-85679-33-1

## Förord

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) fick i december 2009 i uppdrag att genomföra en utvärdering av resultatet av det bistånd vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter (DMR).

Uppdraget innebar ett stort arbete med flera delutvärderingar. Framför allt valde SADEV att göra djupstudier i tre länder: Guatemala, Kenya och Serbien. Arbetet utfördes i en projektgrupp på SADEV bestående av Niklas Hansson, Maria Johansson och Peter Sjöberg, samtliga utvärderare vid SADEV, under ledning av projektledare Ard Kant.

I denna rapport, för vilken Maria Johansson svarat, redovisas utvärderingen av resultaten av svenskt DMR-stöd i Serbien.

En extern referensgrupp för kvalitetssäkring har bistått med rådgivning under uppdragets genomförande.

Ett stort tack går till alla inblandade, inte minst de över hundra respondenter från olika organisationer, däribland ambassader, samarbetspartners och civilsamhällets organisationer som gjort arbetet möjligt. De har inte bara träffat utvärderingsteamerna i samband med fältbesöken, utan också på förfrågan bidragit med extra information, samt kommenterat de olika rapporterna för faktagranskning.

Februari 2012



Gunilla Törnqvist  
Generaldirektör

# Sammanfattning

## Inledning

Denna rapport presenterar resultat, slutsatser och rekommendationer från utvärderingen av Sveriges stöd till demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter i Serbien. SADEV fick 2009 i uppdrag av regeringen att genomföra en utvärdering, i syfte att presentera *”resultatet av det bistånd vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter*. Serbienrapporten är en del av en bredare utvärdering från SADEV för att svara på regeringsuppdraget.

Utvärderingen syftar till att öka kunskapen om resultaten av Sveriges stöd, för att dra lärdomar och för att påverka formulering av framtida policy. Den svenska regeringens policy för demokrati och mänskliga rättigheter från 2010, *Förändring för frihet*, utgör den viktigaste utgångspunkten för utvärderingen. Tidigare regeringsskrivelser om demokrati och mänskliga rättigheter har också beaktats då utvärderingsperioden sträcker sig till 1997. Utvärderingen fokuserar på det bilaterala samarbetet som kanaliserats via Sida i Serbien under perioden 2000-2010 och koncentreras på effekter på kort och medellång sikt (*outcomes*) samt långsiktiga effekter (*impacts*) från de svenska insatserna.

## Metod

Metoden består av en analys av det svenska stödet genom fem insatser i Serbien, och omfattar två fältbesök, dokumentgranskning, kontextanalys, statistiköversikt samt intervjuer med intressenter i Sverige och Serbien.

Baserat på hur området demokrati och mänskliga rättigheter har indelats av Utrikesdepartementet (UD) och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) har SADEV identifierat sju strategiska policyteman som utgör ramen för utvärderingen: yttrandefrihet, institutioner och procedurer, offentlig förvaltning, rättsstatens principer, det civila samhället, jämställdhet och allmänt stöd för de mänskliga rättigheterna. De utvärderade insatserna lägger fokus på tre av dessa genom följande frågeställningar för utvärderingen:

- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till en stärkt offentlig förvaltning?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till att stärka rättsstatens principer?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till jämställdhet, inklusive kvinnors deltagande i politiska processer?

De utvalda insatserna är:

- stöd till personalfunktioner (*human resources management*) inom Serbiens statsförvaltning – implementering 2002-2006
- stöd till Serbiens strategi för offentlig förvaltningsreform (*public administration reform*) – implementering 2006-2009
- stärkande av kriminaltekniska undersökningar (*crime scene investigations*) – implementering 2004-2009
- program för utveckling av inrikesministeriet (*Ministry of Interior*) i Serbien – förväntad varaktighet 2010-2012
- stöd till Serbiens jämställdhetsdirektorat (*Gender Equality Directorate*) i den inledande programfasen – implementering 2010-2011

Utvärderingen har genomförts av en utvärderare från SADEV, och Development Consulting Group i Serbien har deltagit med stöd i intervjuer och analys. För att säkra utvärderingsprocessens kvalitet, har en extern referensgrupp med relevant kompetens bistått med handledning och rådgivning till hela utvärderingsteamet under uppdraget.

### **Sveriges bidrag till rättighetsperspektivet**

Rättighetsperspektivet, som definieras i Förändring för frihet, innehåller grundläggande principer – icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn, och ansvarstagande och ansvarsutkrävande – baserat på de mänskliga rättigheterna som normativ grund.

***Icke-diskriminering** – Människor ska behandlas lika och med samma värdighet, vilket i praktiken ofta innebär att marginaliserade och diskriminerade gruppers intressen ska synliggöras och prioriteras.*

Svenskt utvecklingssamarbete i Serbien har bidragit till att introducera icke-diskriminering som ett nytt perspektiv och till att allmän medvetenhet har skapats om vikten av detta perspektiv i Serbiens offentliga förvaltning. I likhet med många reformländer tar ändringar i mentalitet tid och mer betydande förändringar är ännu att ske. Däremot har det svenska stödet tillförsäkrat att icke-diskrimineringsaspekter finns med på agendan och att prioritering av behov har gjorts i den offentliga förvaltningen. Vissa aspekter av icke-diskriminering har behandlats mer effektivt än andra, med de största framstegen inom jämställdhet och polisreform. Exempelvis har Sverige behandlat jämställdhet som en övergripande prioriterad dialogfråga vilket har kulminerat i Sveriges stöd till skapandet av ett strategiskt och institutionellt ramverk genom jämställdhetsdirektoratet. När det gäller polisreform har Sveriges långvariga närvaro bidragit till en omställning i inrikesministeriets fokus från en förlegad kommunistisk prioritet att "skydda staten" till en prioritet att "skydda medborgarna".

***Deltagande** – En metod för att uppnå uppsatta mål och säkerställa hållbara resultat och ett mål i sig genom att det ökar medvetenheten hos människor om att de har rätt att kräva förändringar och social rättvisa. ... En utgångspunkt vid utformningen av svenskt utvecklingssamarbete måste därför vara att stärka deltagandet i demokratiska politiska processer vid utformningen av beslut som rör människor som lever i fattigdom.*

Deltagande genom partnerskap introducerades i Serbien som ett nytt koncept för cirka tio år sedan. Förståelsen för konceptet är fortfarande svag, kopplat med otillräckliga eller ej framgångsrika ansträngningar att öka medvetenheten och delaktigheten i reformåtgärder. Givare tenderar att nöja sig med engångsinsatser, snarare än att fokusera på deltagandeprocessen. De svenska reformaktiviteternas synlighet utanför regeringen och dess institutioner är också låg. I de fall då mekanismer har utvecklats har de inte använts konsekvent och de har inte heller lyckats bli hållbara. Medieaktiviteter i de svenska insatserna för den offentliga förvaltningsreformen och polisreformen har inriktat sig på ökat engagemang och deltagande i beslutsprocessen från allmänheten, men medborgarna är i allmänhet omedvetna om utvecklingar och saknar ofta förtroende för den statliga förvaltningen och polisen att genomföra reformer. Hållbart deltagande inom Serbiens offentliga förvaltning är också problematiskt, inklusive skapande av samstämmighet bland institutioner som leds av olika politiska alternativ, något som har visat sig skapa svårigheter för den offentliga förvaltningsreformen.

***Öppenhet/insyn och ansvarstagande/ansvarsutkrävande*** – *Rätten till fri och oberoende information är en förutsättning för aktivt deltagande i samhällets olika funktioner, där öppenhet och insyn ger människor möjlighet att hålla dem som fattar beslut ansvariga. ... Staten har ett ansvar för att individen kan åtnjuta sina rättigheter ensam eller tillsammans med andra.*

Övergången från kommunistiskt statligt centrerat styre till serviceorienterat styre skapar krav på öppen kommunikation om aktiviteter och resultat till allmänheten och medför ett behov av mer funktionella kontrollmekanismer. Svenskt stöd har inte i tillräcklig utsträckning fokuserat på att skapa egenmakt hos enskilda individer och hos det serbiska civilsamhället att utnyttja kontroll- och "vakthunds"-mekanismer. Dessa skulle medföra till övervakning av offentliga tjänstemäns prestationer och allmän institutionell kapacitet inom den offentliga förvaltningen. Stöd till kapacitetsutveckling och institutionsbyggande har dock varit centralt för det svenska stödet. Detta har höjt institutionernas trovärdighet och bör således bidra till ökat ansvarsutkrävande och legitimitet på lång sikt. Viktiga svenska bidrag omfattar (i) introduktion av personalfunktioner i statsförvaltningen genom stöd till etablering av enheten för personalfunktioner, (ii) stärkande av jämställdhetsdirektoratet för att hantera och samordna arbete till främjande av jämställdhet, samt (iii) att stärka kapaciteten vid kriminaltekniska undersökningar i Serbien genom stöd till kriminaltekniska enheten inom inrikesministeriet.

### **Sveriges bidrag till strategiska policyteman**

***Sveriges bidrag till en starkt offentlig förvaltning*** – Sverige stödde utvecklingen av personalen i statsförvaltningen som en förutsättning för en effektiv offentlig förvaltning. Det må vara för tidigt att bedöma Sveriges bidrag till den allmänna etableringen av en kompetent och kunnig statsförvaltning i Serbien, men Sverige har spelat en viktig roll i dess övergång från förlegade och politiskt motiverade personalhanteringsmetoder till ett modernt personalledningssystem samt till dess ökade effektivitet och måluppfyllelse. Framgångarna till följd av de svenska bidragen är mer tveksamma när det gäller implementeringen av strategin för den offentliga förvaltningsreformen, där effektivitet och måluppfyllelse för institutionerna inte kunde förbättras så som var önskvärt. Orsakerna till detta kan vara det faktum att insatsen inte ägde rum vid rätt tillfälle, ramverket av lagar var alltför ambitiöst och politisk samstämmighet kunde inte nås rörande reformprocessen och metoden. Sedan dess har Sverige modifierat sitt stöd för reform inom förvaltningsreform.

*Sveriges bidrag till att stärka rättsstatens principer* – Svenskt stöd till kriminaltekniska undersökningar har medfört förbättringar i kriminaltekniska metoder och har stärkt institutionerna. Det har också lett till förbättrad kvaliteten av bevis och det har bidragit till att rättväsendet utnyttjar bevisningen på ett effektivare sätt. Svenskt långsiktigt stöd till polisreformen i Serbien har varit avsevärd och har hjälpt landet att reformera sin polisverksamhet enligt EU:s demokratiska standarder och att utöka det regionala samarbetet. En grundläggande förändring är att inrikesministeriet har accepterat och anammat ett medborgarinriktat arbetssätt. En övergång från ett förlegat arbetssätt som är inriktat på staten till att fokusera på medborgarskydd, reflekteras i den reformstrategi som stöttats av det svenska samarbetet. Detta är tidiga resultat av den för närvarande pågående insatsen. Medborgarnas attityd gentemot polis förväntas påverkas när intern och strategisk reform har fortgått och när synlighet och försäkran av reformen har stärkts externt.

*Sveriges bidrag till jämställdhet* – Sverige har systematiskt behandlat jämställdhet och integrerat konceptet i alla sina aktiviteter. De har ytterligare befast dess vikt genom sitt stöd till jämställdhetsdirektoratet. Jämställdhet tenderar att uppfattas på ett simplistiskt sätt av vissa aktörer inom den offentliga förvaltningen – såsom representationen av kvinnor – och anses i många fall inte utgöra ett problem. För att åtgärda detta och andra genusfrågor har numera enheten för personalfunktioner jämställdhetsutbildning som en del av den reguljära kursplanen för statstjänstemän. Sverige har bidragit till att utveckla den allmänna kapaciteten i jämställdhetsdirektoratet för att hantera jämställdhetsfrågor och implementera den nationella handlingsplanen för den nationella strategin för att förbättra kvinnors situation och främja jämställdhet. Det har även bidragit till att skapa allmän medvetenhet om handlingsplanen och dess implementering i den offentliga förvaltningen. Vissa aktiviteter i den inledande programfasen fokuserade på civilsamhällets deltagande och att skapa medvetenhet hos allmänheten, men ytterligare arbete krävs inom detta område. Detta, samt den generella måluppfyllelsen för direktoratet, beror på framtida stöd från Serbiens regering och direktoratets förmåga att samordna sitt arbete med andra aktörer för jämställdhet.

### **Sveriges övergripande bidrag**

Sveriges stöd till demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter i Serbien har varit i överensstämmelse med den nuvarande samarbetsstrategin för Serbien (2009-2012) där demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter är en av de två sektorer som prioriteras. Medan insatser inom demokrati och mänskliga rättigheter har stärkt de principer som genomförandet av stöd ska uppnå enligt *Förändring för frihet*, finns det förbättringsområden. Sveriges bidrag till stärkt offentlig förvaltning, stärkta rättsstatsprinciper och ökad jämställdhet är däremot påtagligt. Detta har bidragit till den generella utvecklingen av Serbiens EU-integrationsprocess, i enlighet med målet för svenskt utvecklingssamarbete med Serbien – att stärka demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i EU.

## Rekommendationer

### *Till Utrikesdepartementet och Sida*

- 1 Stärk dialogen mellan Sveriges ambassad och Serbiens regering genom en mer djupgående dialog för att stödja och stärka de svenska insatserna för demokrati och mänskliga rättigheter.
- 2 Stöd ökad synlighet och medvetenhet om utveckling och reform, för att uppnå större möjligheter till ansvarsutkrävande från staten till Serbiens medborgare.
- 3 Bedöm politiskt stöd för reform genom adekvata och realistiska riskanalyser innan utvecklingssamarbete inleds då detta är avgörande för implementering och resultat.
- 4 Stöd en metod som är departementsöverskridande och som skapar samstämmighet mellan Serbiens institutioner.
- 5 Identifiera de "förändringsaktörer" som är kapabla att driva eller genomföra reformer och tilldela resurser för detta ändamål.
- 6 Tillförsäkra bibehållen flexibilitet så att utvecklingssamarbetet för demokrati och mänskliga rättigheter förblir lyhört och kan arbeta proaktivt.



## Förkortningar

APAD	Agency of Public Administration Development (organisation för utveckling inom offentlig förvaltning)
BNP	Bruttonationalprodukt
CEDAW	UN's Committee on Elimination of Discrimination against Women (FN:s kommitté för eliminering av kvinnors diskriminering)
CPC	Criminal procedure code (straffrättsliga processregler)
CPD	Criminal Police Directorate (kriminalpolisdirektoratet)
CSI	Crime scene investigations (kriminaltekniska undersökningar)
CSO	Civilsamhällets organisationer
DCAF	Democratic Control of Armed Forces
DfID	UK Department for International Development
ENFSI	European Network of Forensic Science Institutes (europeiska nätverket för forensiska institut)
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
FRJ	Federala republiken Jugoslavien
GED	Gender Equality Directorate (jämställdhetsdirektoratet)
GenSec	General Secretariat
HBT	Homosexuella, bisexuella och transpersoner
HR	Human resources (personal)
HRM	Human resources management (personalledning)
HRMIS	Human resources management information system (informationssystem för personalledning)
ICTY	Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien
IMG	International Management Group
IPA	Instrument for Pre-Accession (instrument för stöd inför anslutning)
LFA	Logical Framework Approach (logiskt ramverksanalys)
MIPD	Multi-Annual Indicative Planning Document (vägledande flerårigt planeringsdokument)
MoI	Ministry of Interior (inrikesministeriet)

MoLSP	Ministry of Labour and Social Policy (ministeriet för arbetskraft och samhällelig policy)
MPALSG	Ministry of Public Administration and Local Self Government (ministeriet för offentlig förvaltning och lokalt självstyre)
NAP	National Action Plan (for the National Strategy for Improving the Position of Women and Promoting Gender Equality) (Nationell handlingsplan (för den nationella strategin för att förbättra kvinnors situation och främja jämställdhet))
NCSI	National Crime Scene Investigations
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PALGO	Center for Public Administration and Local Government (Center för offentlig förvaltning och lokalt styre)
PAR	Public Administration Reform (offentlig förvaltningsreform)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (strategidokument för minskad fattigdom)
QMS	Quality Management System (ledningssystem för kvalitet)
RPS	Rikspolisstyrelsen
SAA	Stabiliserings- och associeringsavtal
SADEV	Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
SAP	Stabiliserings- och associeringsprocess
SEIO	Serbia European Integrations Office (Serbiens europeiska integrationsenhet)
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SIPU	Swedish Institute for Public Administration (Svenska institutet för offentlig förvaltning)
SUK	Enheten för personalfunktioner (förkortningen kommer från den serbiska formuleringen Služba za unapređenje kadrova)
UD	Utrikesdepartementet
UNDP	United Nations Development Programme (FN:s utvecklingsprogram)

# Innehåll

1	Inledning.....	1
1.1	Regeringens uppdrag.....	1
1.2	Svenska mål beträffande demokrati och mänskliga rättigheter .....	1
1.3	Utvärderingsfrågor .....	2
1.4	Utvärderingens omfattning .....	3
1.4.1	Val av länder.....	3
1.4.2	Utvärderingsperiod.....	3
1.4.3	Utvärderingskriterier .....	3
1.4.4	Resultat: <i>outcome</i> och <i>impact</i> .....	3
1.4.5	Avgränsningar .....	4
1.5	Intressenter och målgrupp .....	4
1.6	Disposition av rapporten.....	4
2	Metod.....	5
2.1	Analysindikatorer.....	5
2.2	Val av insatser .....	5
2.3	Delmoment .....	5
3	Landkontext .....	7
3.1	Historisk utveckling .....	7
3.2	Ekonomi.....	8
3.3	Europeisering.....	8
3.4	Civila samhället .....	8
3.5	Jämlikhet .....	9
3.6	Den serbiska staten .....	9
3.7	Svenskt utvecklingssamarbete.....	10
3.7.1	Svenska samarbetsstrategier.....	10
3.7.2	Svenskt stöd till de strategiska policyteman.....	11
3.8	Internationellt utvecklingssamarbete.....	12
3.8.1	EU-integration .....	12
3.8.2	Internationella aktörer.....	13
4	Insatser.....	15
4.1	Offentlig förvaltning.....	16
4.1.1	HRM.....	16
4.1.2	PAR.....	18
4.2	Rättsstatens principer.....	20
4.2.1	CSI .....	20
4.2.2	Polisreform .....	21
4.3	Jämställdhet .....	22
4.3.1	GED .....	23

5	Insatsresultat .....	25
5.1	Offentlig förvaltning .....	25
5.1.1	Human Resources Management.....	25
5.1.2	PAR.....	34
5.2	Rättsstatens principer.....	45
5.2.1	CSI .....	45
5.2.2	Polisreform .....	52
5.3	Jämställdhet .....	60
5.3.1	GED .....	60
6	Lärdomar och slutsatser.....	67
6.1	Rättighetsperspektivet.....	67
6.1.1	Icke-diskriminering.....	67
6.1.2	Deltagande .....	69
6.1.3	Öppenhet/insyn och ansvarsutkrävande/ansvarstagande .....	71
6.2	Demokratiseringens institutioner och procedurer.....	73
6.2.1	Offentlig förvaltning .....	73
6.2.2	Rättsstatens principer .....	75
6.2.3	Jämställdhet .....	76
6.3	Demokratiseringens aktörer.....	77
6.4	Serbiens EU-medlemskap .....	78
6.5	Summering.....	80
7	Rekommendationer.....	81
	Referenser.....	83
	Bilaga A - Intressenter.....	86
	Bilaga B - Historisk tidslinje.....	88
	Bilaga C – Insatssummeringar .....	89

## Tabeller och figurer

Tabell 1 Indikatorer för demokrati och mänskliga rättigheter .....	5
Tabell 2 Strategierna för utvecklingsarbetet med Serbien 2000-2012.....	11
Tabell 3 Budgetanslag över de sju strategiska policytemana i Serbien, 2000-2010.....	12
Tabell 4 De tio största aktörerna inom utvecklingsarbete i Serbien (2008-2009) .....	13
Tabell 5 Summering av HRM-insatsen .....	89
Tabell 6 Summering av HRM-insatsen – fas I (2002-2004) .....	90
Tabell 7 Summering av HRM-insatsen – fas II (2004-2005).....	90
Tabell 8 Summering av HRM-insatsen – fas III (2005-2006) .....	91
Tabell 9 Summering av HRM-insatsen – förlängningsfasen .....	92
Tabell 10 Summering av PAR-insatsen .....	93
Tabell 11 Summering av PAR-insatsen – justerad fas.....	93
Tabell 12 Summering av CSI-insatsen .....	94
Tabell 13 Summering av polisreforminsatsen.....	95
Tabell 14 Summering av GED-insatsen.....	96
Figur 1 Utbetalningar för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter (miljoner SEK) .....	12
Figur 2 Tidslinje för utvalda insatser.....	15
Figur 3 Tidslinje för HRM-insatsen .....	17
Figur 4 Tidslinje för PAR-insatsen.....	19
Figur 5 Tidslinje för CSI-insatsen.....	21
Figur 6 Tidslinjen för polisreforminsatsen.....	22
Figur 7 Tidslinje för GED-insatsen .....	24



# 1 Inledning

## 1.1 Regeringens uppdrag

År 2009 fick SADEV regeringens uppdrag att utvärdera det svenska stödet för demokrati och mänskliga rättigheter. Regeringens uppdrag anger:

”Myndigheten ska genomföra en utvärdering av resultatet av det bistånd vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter. Utvärderingen ska utgå från de mål avseende demokrati och mänskliga rättigheter som anges i de strategier som styr den verksamhet som ingår i utvärderingen samt från mål och ställningstaganden regeringen gör i gällande ämnespolicy (policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter). Om möjligt ska utvärderingen genomföras i samverkan med andra givare. Utvärderingen med tillhörande rekommendationer ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 15 februari 2012.<sup>1</sup>”

I samråd med Utrikesdepartementet (UD) klargjordes att det finns två användningsområden för utvärderingen:

- Lärande – Utvärderingen förväntas bidra till lärande om samarbete för demokrati och mänskliga rättigheter, och bidra till utveckling av framtida regeringens policyer och i ett vidare perspektiv till Sveriges samarbetspartners och intressenter; samt
- Rapportering – Utvärderingen kommer att utgöra en grund för den svenska regeringens rapport om demokrati och mänskliga rättigheter till Sveriges riksdag.

## 1.2 Svenska mål beträffande demokrati och mänskliga rättigheter

Regeringens nuvarande policy för demokrati och mänskliga rättigheter, *Förändring för frihet*<sup>2</sup>, liksom tidigare regeringsskrivelser<sup>3</sup>, identifierar ett antal prioriteringsområden. Det övergripande målet för Sveriges internationella bistånd är<sup>4</sup>:

Demokratisk utveckling och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna i utvecklingsländer.

<sup>1</sup> Regeeringsbrev till SADEV 2009-12-17.

<sup>2</sup> Utrikesdepartementet (2010) *Förändring för frihet*, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, januari 2010

<sup>3</sup> *Frihet från förtryck. Regeringens skrivelse om svenskt demokratibistånd* (2008); *Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete* (1997/98:76); tre regeringsskrivelser om *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik* (Skr. 2007/08:109, Skr. 2003/04:20 och Skr. 1997/98:89). Dessa har varit viktiga att beakta då utvärderingsperioden sträcker sig tillbaka till 1997. De två förstnämnda av dessa har varit de viktigaste att beakta, vid sidan om *Förändring för Frihet*. Då samspelet och synergier mellan utvecklingssamarbetet och utrikespolitiken understryks i flera av dessa dokument så har även regeringens skrivelser om mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik beaktats, men i mindre utsträckning. Dessa, tillsammans med Sidas indelning av demokrati och mänskliga rättigheter, har utgjort underlag för att urskilja de sju strategiska policytemana som nämns i detta kapitel.

<sup>4</sup> Utrikesdepartementet (2010) *Förändring för frihet*, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, januari 2010, sid. 6

Denna utvärderings huvudsakliga utgångspunkt är den nuvarande policyn (gäller 2010-2014). Policyn lyfter tre fokusområden: medborgerliga och politiska rättigheter, demokratis och rättsstatens institutioner och procedurer, samt demokratiseringens aktörer. Betydelsen av anpassning av stödet till olika ländersituationer understryks också. Med detta som utgångspunkt har SADEV urskiljt sju bredare strategiska policyteman för svenskt stöd till demokrati och mänskliga rättigheter som utgör ramen för denna utvärdering:

- 1 Stärkt yttrandefrihet, bland annat fri oberoende media och tillgång till information.
- 2 Demokratiska politiska procedurer och institutioner för beslutsfattande, bland annat valprocesser, politiska partier och parlament.
- 3 En demokratisk, ansvarstagande och väl fungerande offentlig förvaltning på alla nivåer, däribland offentlig finansiell styrning och arbete mot korruption.
- 4 En väl fungerande rättssektor som säkerställer att rättsstatens principer (rule of law) respekteras och ger jämlik tillgång till rättvisa inför lagen.
- 5 Ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle, som består av bland annat frivilligorganisationer och intressegrupper, och ger en stärkt relation mellan det civila samhället och staten.
- 6 Jämställdhet, bland annat kvinnors deltagande i politiska processer.
- 7 Stärkta mänskliga rättigheter i allmänhet, bland annat stärkande av nationella kommissioner för mänskliga rättigheter, ombudsmän och försvarare av mänskliga rättigheter.

### 1.3 Utvärderingsfrågor

Syftet med utvärderingen är att utifrån målen i *Förändring för frihet* och svensk samarbetsstrategi med Serbien ge en bedömning av resultat, för att besvara frågan om Sveriges bidrag till demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter i Serbien.

Utifrån de sju identifierade strategiska policyteman har utvärderingen i Serbien lagt särskilt fokus på tre av dessa genom de utvärderade insatserna.<sup>5</sup> Dessa tre överensstämmer även med prioriteringsområdena identifierade in den nuvarande samarbetsstrategin för Serbien.<sup>6</sup> Frågeställningarna för utvärderingen bygger på dessa tre strategiska policyteman:

- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till en stärkt offentlig förvaltning?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till att stärka rättsstatens principer?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till jämställdhet, inklusive kvinnors deltagande i politiska processer?

<sup>5</sup> Insatser valdes utefter identifierade kriterier. Dessa beskrivs i metodkapitlet och mer utförligt i rapporten *Syntes DMR Guatemala, Kenya och Serbien* (Arbetsmaterial SADEV, 2012).

<sup>6</sup> Demokratisk samhällstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet, säkerhetssektorreform. Utrikesdepartementet (2009) *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien*, januari 2009 – december 2012, april 2009



## 1.4 Utvärderingens omfattning

Utvärderingen är fokuserad på bilateralt samarbete som kanaliseras via Sida. Multilateralt stöd eller annat samarbetsstöd som kanaliseras via UD eller andra myndigheter har exkluderats från utvärderingen. Däremot har bilateralt stöd som beretts av Sida men implementerats genom FN:s organ inkluderats i valet av insatser. Utvärderingen har använt sig av Sidas sektorkoder för demokrati och mänskliga rättigheter i den statistiska sammanställningen.

### 1.4.1 Val av länder

Tre länder – Kenya, Guatemala och Serbien – valdes ut bland de 70 länder som ingår i portföljen för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter. Denna rapport presenterar resultaten av utvärderingen i Serbien.<sup>7</sup>

De utvalda länderna representerar tre kategorier av samarbetsländer: långsiktigt utvecklings-samarbete, konflikt- och postkonflikt och reformsamarbete i Östeuropa. Urvalskriterier för varje grupp var: storleken på stödet till demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter (dock inte endast de största mottagarna), tillgänglighet till nödvändig information, förväntningar beträffande tillgängligheten till intressenter med kännedom om insatserna, samt landets roll i regionen. Inga utfasningsländer, eller länder med ny biståndsportfölj för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter har tagits med i urvalet.

### 1.4.2 Utvärderingsperiod

Utvärderingen i Serbien omfattar perioden 2000 till 2010. Tidsperioden avgränsades utifrån följande kriterier:

- insatsernas effekter på kort och medellång sikt blir vanligen synliga först en tid efter deras avslutande
- personer med kännedom om insatsen kanske inte längre är tillgängliga
- attributionen av resultat blir svårare ju längre tid som förflyter

### 1.4.3 Utvärderingskriterier

Utvärderingen använder tre av OECD:s biståndskommittés, DAC, utvärderingskriterier: effektivitet (måluppfyllelse), relevans och effekter på lång sikt (*impacts*). Effektivitet bedöms både när det gäller att uppnå målen för de insatser som ingår i utvärderingen och i relation till styrdokumentet, däribland policy och samarbetsstrategier. Relevans i det svenska utvecklings-samarbetet för demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter diskuteras indirekt, med beaktande av Serbien som land.

### 1.4.4 Resultat: *outcome* och *impact*

Regeringsuppdraget använder begreppet *resultat*. Inom detta begrepp kan ett antal klassificeringar urskiljas, vanligen kallade *outputs* (prestationer), *outcomes* (effekter på kort och medellång sikt) samt *impacts* (effekter på lång sikt). Kortfattat är *outputs* aktiviteter i en insats, *outcomes* är hållbara resultat av insatsen som huvudsakligen uppstår efter

<sup>7</sup> En närmare beskrivning av landurvalet återfinns i rapporten *Syntes DMR Guatemala, Kenya och Serbien* (Arbetsmaterial SADEV, 2012).

insatsens fullgörande och *impacts* är resultat som uppstår indirekt och som tenderar att vara mer långsiktiga, ofta utökade till andra klasser bortom insatsens ursprungliga förmanstagare.<sup>8</sup> Denna utvärdering fokuserar på *outcomes* och, då de kan urskiljas, *impacts* som kan härledas till svenska insatser.<sup>9</sup>

#### 1.4.5 Avgränsningar

Informationen baseras på insatser som huvudsakligen inriktas på demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. Stöd som integrerar demokrati och mänskliga rättigheter i andra sektorer har uteslutits. Informationen om insatser och stöd till demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter erhöles genom Sidas statistiksystem, PLUS.<sup>10</sup>

Ett annat förbehåll är att det är en utmanande uppgift att avgöra om förändringar av demokrati och mänskliga rättigheter i ett visst land kan tillskrivas svenska insatser, då det finns många andra faktorer som påverkar utfallet.

### 1.5 Intressenter och målgrupp

Målgrupper för utvärderingen är:

- Direkta målgruppen innefattar den svenska regeringen och UD, Svenska ambassaden i Serbiern, Sida och Sidas genomförandepartners.
- Indirekta målgruppen omfattar Sveriges riksdag, svenska myndigheter som stödjer demokrati och mänskliga rättigheter, civilsamhällets organisationer (CSO:er), samt multilaterala organisationer.

När det gäller intressenters medverkan har UD och Sida aktivt varit involverade genom samråd och informationsutbyte under utvärderingsprocessen.

### 1.6 Disposition av rapporten

Rapporten är uppbyggd på följande vis:

- Kapitel 2: Metod – summering av den metod som har använts i utvärderingen
- Kapitel 3: Landkontext – information om Serbiens historiska, ekonomiska och demokratiska utveckling, samt utvecklingsamarbete med Sverige och andra länder
- Kapitel 4: Insatser – beskrivning av de valda insatserna
- Kapitel 5: Insatsresultat – bedömning av resultat från insatserna
- Kapitel 6: Lärdomar och slutsatser – analys av resultaten från svenskt stöd till demokrati och mänskliga rättigheter
- Kapitel 7: Rekommendationer

<sup>8</sup> Bygger på definitioner av resultat från OECD:s biståndskommitté DAC

<sup>9</sup> En utförligare diskussion om resultatbegreppen återfinns i rapporten *Syntes DMR Guatemala, Kenya och Serbien* (Arbetsmaterial SADEV, 2012).

<sup>10</sup> SADEV:s utvärderingsrapport *Svensk Biståndsstatistik* (Rapport 2010:4) visar ett den statistiska informationen i Sidas PLUS-system har kvalitetsbrister. Det är dock den bästa information som är tillgänglig.

## 2 Metod

Detta kapitel innehåller en sammanfattning av de metoder som har använts för att utvärdera det svenska biståndet för utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter i Serbien.

### 2.1 Analysindikatorer

Utvärderingsgruppen har efter konsultation och diskussioner med experter beslutat att dela upp temat demokrati och mänskliga rättigheter i tre huvudklasser. Inom dessa återfinns analytiska element som har tillämpats genomgående i utvärderingen. Analysen av insatsdokumentation och intervjuinformation bygger på dessa indikatorer.

Tabell 1 Indikatorer för demokrati och mänskliga rättigheter

Strukturella indikatorer	Processindikatorer	Outcome-indikatorer
Lagstiftning	Jämlikhet	Måluppfyllelse
Verkställande av lagar	Deltagande	Hållbarhet
Kontrollmekanismer	Empowerment	
	Utsatta grupper	
	Ansvarsutkrävande och ansvarstagande	

### 2.2 Val av insatser

För att kunna välja relevanta insatser i de valda länderna, definierades fem urvalskriterier. Dessa kriterier är: finansiell volym, strategisk relevans, småskaligt och innovativt, insatser som inte utvärderats tidigare samt samordning med andra givare. Utvärderingen avgränsades till att innefatta tre till fem insatser per land.

### 2.3 Delmoment

Följande delmoment ingick i utvärderingen.

#### Förberedande besök

Ett förberedande besök ägde rum under ett tidigt skede i utvärderingen med syfte att identifiera intressenter och insatser samt för att utforska situationen för demokrati och mänskliga rättigheter i Serbien.

#### Dokumentgranskning

Inledningsvis genomfördes en analys av styrdokumenterna för bistånd till demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter. Analysen gällde såväl olika policyer som samarbetsstrategier under utvärderingsperioden 2000-2010.

En grundlig analys av insatsdokumentationen genomfördes i inledningen av intervju-skedet.

## **Landanalys**

Landkontexten inkluderar följande komponenter: historisk utveckling, ekonomisk utveckling, kulturella aspekter och traditioner, makt- och regeringsstrukturer samt statsbudget. Ett team från Statsvetarfakulteten på Belgrads universitet anlätades för att tillhandahålla specifik information för var och en av komponenterna. Denna information användes vid analysen av svenskt stöd och insatsernas resultat.

## **Statistisk översikt**

En statistisk sammanställning genomfördes av Sveriges stöd till utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter i Serbien. Den statistiska informationen är inhämtad från Sidas PLUS-system.

## **Tidigare utvärderingar om demokrati och mänskliga rättigheter**

Sedan 2000 har ett antal utvärderingar gjorts av demokrati och mänskliga rättigheter i Serbien, enligt Sidas databassystem. En analys av dessa ger en uppfattning om vad som har varit relevant, vilka resultat som rapporterats och problem som uppkommit.

## **Intervjuer**

Nyckelpersoner identifierades och intervjuades efter konsultation med Sida, ambassaderna, UD och landsspecialister. Dessa inkluderade genomförandepartners, statliga myndigheter, tankesmedjor, oberoende specialister inom demokrati och mänskliga rättigheter samt civilsamhällsorganisationer (CSO:er).

Intervjuerna under andra fältbesöket var semi-strukturerade med indikatorerna för demokrati och mänskliga rättigheter som utgångspunkt. De flesta intervjuer genomfördes under besöket i Serbien, men vissa ägde rum över telefon och vid senare datum. Se bilaga A för en fullständig lista över intervjupersoner.

## 3 Landkontext

### 3.1 Historisk utveckling

I dagens Serbien har man endast upplevt en begränsad demokratisk utveckling sedan landet erkändes som en nationell stat 1878. Statsskicket var parlamentarisk monarki under perioden som följde närmast efter landets födelse, men Serbiens demokratiska utveckling avbröts av de två Balkankrigen (1912-1913) och därefter av det första världskriget (1914-1918). En svag parlamentarisk monarki organiserades i Serbernas, slovenernas och kroaternas kungarrike (ändrat till Kungariket Jugoslavien 1929) som Serbien blev del av 1918. Jugoslaviens kung upplöste emellertid parlamentet 1929 och styrde därefter landet som en diktatur fram till dess att monarkin avskaffades under andra världskriget 1941.

Efter andra världskriget och fram till 1990 var Serbien en federal delstat i Federala republiken Jugoslavien och styrdes av Kommunistpartiet. Under större delen av årtiondet 1990-2000, dominerades Serbien av Slobodan Milosevic, och demokratiska aktiviteter och civil samhällsutveckling motarbetades och underminerades. Federala republiken upplöstes i början av 1990, vilket följdes av kriget mellan de tidigare jugoslaviska staterna.

1995 undertecknades Daytonavtalet och därmed avslutades formellt kriget i Bosnien, Hercegovina och Kroatien. Emellertid uppstod nya konflikter 1996 i Kosovo-provsen där den albanska majoriteten krävde självständighet. Konflikten eskalerade och NATO inledde insatser i Serbien 1999.

Demokratiska val hölls år 2000 vilket möjliggjorde att man kunde etablera en parlamentarisk demokrati i Serbien. Dock har Serbiens förmåga att genomföra demokratiska reformer hämmats av politisk turbulens, mordet på premiärminister Zoran Djindjic år 2003, kontroverser kring Serbiens samarbete med Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien (ICTY), och den ekonomiska krisen 2008-2009.

Serbiens demokratiseringsprocess präglas av:

- valresultat som ger splittrade koalitionsregeringar
- centraliserad kontroll av nationella och lokala angelägenheter till Belgrad
- dominerande makt och inflytande för Serbiens politiska partier (partivälde), kopplat till svaga institutioner, däribland rättsväsendet och icke-verkställande tillsynsmyndigheter
- Serbiens "regering i regeringen" bestående av ekonomiska makthavare
- begränsad fri media
- svagt serbiskt civilsamhälle karaktäriserat av civilsamhällsorganisationer som är beroende av utländskt stöd

En historisk tidslinje återfinns i bilaga B.

### 3.2 Ekonomi

Serbien inledde övergången från kommunistisk centralstyrd struktur till marknadsbaserat ekonomiskt system år 1990. Den informella sektorn beräknas idag till cirka 30 % av den totala bruttonationalprodukten. Den officiella arbetslösheten ligger över 20 %. Under perioden efter 2001 sågs även avsevärd inflation i priser och löner och en vidgad klyfta i den ekonomiska statusen mellan vissa grupper i det serbiska samhället, samt en vidgning av regionala skillnader beträffande välstånd och fattigdom i landet.

Serbiens regionala socioekonomiska skillnader är uppenbara genom att mer än hälften av Serbiens kommuner anses vara underutvecklade och har en arbetslöshet som är högre än det nationella genomsnittet, i kombination med en avsevärd utflyttning. Norra delen av landet – Vojvodina och Belgrad – är mer utvecklade och välmående än södra Serbien och tätorterna har ett högre välstånd än landsbygden. Den tätortscentrerade tjänsteekonomin expanderar snabbare än traditionell industriell produktion och jordbruk, vilka står inför en låg tillväxt eller nedgång.

Ekonomi som helhet kännetecknas av en låg konkurrensnivå med serbisk export huvudsakligen bestående av råmaterial och halvfabrikat, vilka endast genererar en måttlig nettoavkastning i utländsk valuta. Serbiens handelsunderskott ökade under årtiondet efter 2001, vilket speglar svagheten i Serbiens exportekonomi.

### 3.3 Europeisering

Majoriteten av Serbiens befolkning är i dag splittrad mellan "europeisering" och "åter-traditionalisering", d.v.s. liberala europavänliga värderingar eller ett kollektivistiskt-provinsiellt och självförsörjande tänkesätt. I Belgrad förekommer en större öppenhet gentemot modernisering och europeiska värderingar, medan traditionella värderingar är mer märkbara utanför huvudstaden. Den serbiska ortodoxa kyrkan har också ett starkt traditionellt inflytande genom dess roll i det serbiska samhället och politiken.

Serbiens uppfyllande av sina skyldigheter gentemot det internationella samfundet har varit kontroversiellt och motståndet har infunnits när det gäller att gripa och överlämna anklagade serbiska krigsbrottslingar från kriget under 1990-talet till ICTY. Premiärminister Djindjics regering (2000-2003) etablerade ett samarbete med ICTY och efterföljande regeringar har nu utlämnat alla åtalade krigsförbrytare, efter påtryckningar från det internationella samfundet och EU-integration.

### 3.4 Civila samhället

Trots Serbiens demokratiska förändringar finns en misstro gentemot civilsamhället och det saknas ofta förtroende för CSO:er. Detta bygger på hur de historiskt sett har porträtterats, ofta som förrädare och fiender till staten och nationen. Den serbiska regeringen har börjat etablera vissa institutionella mekanismer för samarbete med civilsamhället, i synnerhet när det gäller att minska fattigdom och att skapa möjligheter för ungdomar. *Law on Associations* stiftades 2009 och *Law on Volunteering* 2010.

Majoriteten av Serbiens befolkning är inte aktiv i civilsamhället eller i det politiska livet. Många medborgare saknar tillräckliga kunskaper eller färdigheter för att till fullo utöva sina rättigheter och förstår ofta inte vikten av att delta i den civila sfären.

### 3.5 Jämlikhet

Bestämmelser om skydd av enskilda och gemensamma rättigheter för nationella minoriteter inkluderades i Serbiens grundlag från 2006. Serbien har undertecknat och ratificerat de viktigaste internationella konventionerna och dokumenten om skydd av minoriteters rättigheter. Serbiens lag om skydd av nationella minoriteter (*Law on the Protection of Rights and Freedoms of National Minorities*) antogs 2002.

Många minoriteter deltar i lokalt självstyre på de platser där de är koncentrerade. Ett antal viktiga minoritetsledare har varit eller är för närvarande regeringsmedlemmar. Nationella minoritetsråd behandlar frågor som t.ex. kultur, utbildning, och minoritetsspråk.

Trots detta är romernas situation i Serbien fortfarande otillfredsställande. Huvuddelen av den romska befolkningen lever fortfarande i extrem fattigdom i olagliga bosättningar och är föremål för diskriminering och intolerans. Många av Serbiens romer har problem att få tillgång till officiella dokument, vilket allvarligt hindrar dem från att fastställa en juridisk grund för tillgång till grundläggande sociala och ekonomiska rättigheter.

Homosexuella, bisexuella och transpersoner i Serbien är också utsatta för diskriminering, och utsätts för hot och intolerans.

Serbien har fortfarande problem när det gäller jämställdhet. Det är i allmänhet män som innehar samhällets viktigaste positioner och de lönsammaste ekonomiska aktiviteterna förväntas innehas av män. Lönerna för utbildade kvinnliga arbetare är cirka 17 % lägre än för män i motsvarande positioner. Skillnaden är runt 20 % för utbildad arbetskraft. Enligt 2004 års tillägg till lagen om val av parlamentsledamöter krävs att 30 % av namnen på partiernas vallistor är kvinnor. Detta, tillsammans med 2006 års grundlagsbestämmelser om jämställdhet, har bidragit till en högre andel kvinnor i Serbiens parlament (sedan 2007 har cirka 20 % av ledamöterna varit kvinnliga).

### 3.6 Den serbiska staten

Politisk pluralism infördes i Serbien under 1990-talet. Sedan 2001 har Serbien haft fem demokratiskt valda parlamentariska regeringar under fyra olika premiärministrar. Gemensamma teman, mer eller mindre, för de demokratiskt valda regeringarna har varit större europeisk integration och/eller medlemskap i EU, ekonomisk utveckling, samarbete med ICTY, bekämpning av korruption och brottslighet, samt upprätthållande eller återvinnande av Serbiskt styre över Kosovo-provinsen.

Ett delvis presidentiellt system enligt fransk modell kännetecknar Serbiens regering enligt dess grundlag från 2006. Makten är huvudsakligen i premiärministerns händer, men vissa frågor (t.ex. utrikespolitik) inkluderar även presidenten. När båda ämbetena har innehafts av samma serbiska politiska parti har presidentens makt varit något större. Det serbiska parlamentet kan beskrivas som underordnat regeringens verkställande makt.

Serbien har organiserats som en valkrets sedan år 2000. Ända sedan Serbien övergick till demokrati har regeringarna bestått av koalitioner. Ministerposterna delas upp bland partierna i koalitionen så att varje parti får fullständig kontroll över uttalade departement. I Serbien har detta lett till mer sammanhängande policyer på ministernivå, men en mindre sammanhängande ideologisk regeringsprofil generellt. Detta har orsakat förseningar vid förhandlingar av koalitionsavtal och hindrat policyskapande och genomförande i praktiken.

Serbien har skapat ett antal viktiga, oberoende statliga institutioner sedan år 2006, däribland revisionsmyndighet, ombudsmannaämbete, anti-korruptionsmyndighet och kommissionen för fri informationstillgång. Det tog avsevärd tid att skapa dessa institutioner och dröjsmålen har lett till att deras auktoritet ännu behöver stärkas.

### 3.7 Svenskt utvecklingssamarbete

Sverige inledde sitt utvecklingssamarbete på västra Balkan 1991 under upplösningen av och kriget i det forna Jugoslavien, och har förblivit en central givare i regionen. Det långsiktiga utvecklingssamarbetet med Serbien inleddes i början 2000-talet efter krigsslutet och tillträdet av den första demokratiska regeringen.<sup>11</sup>

#### 3.7.1 Svenska samarbetsstrategier

Sveriges strategier för utvecklingssamarbetet med Serbien fokuserar på de reformer som krävs för ett framtida medlemskap i EU. Sedan 2001 har Sverige haft tre strategier för utvecklingssamarbetet med Serbien (se Tabell 2). De två första gäller utvecklingssamarbetet med Jugoslavien och Serbien och Montenegro<sup>12</sup>, medan den nuvarande strategin gäller utvecklingssamarbetet med Serbien.

Ett snävare och mer målinriktat fokus för det svenska utvecklingssamarbetet har utvecklats genom åren. Den nuvarande strategin innehåller en uttalad målsättning för utvecklingssamarbetet som gäller demokrati: "Målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Serbien är stärkt demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i EU."<sup>13</sup>

Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter utgör en av två huvudsektorer i den nuvarande strategiperioden.<sup>14</sup> Områdena och målsättningarna inom denna sektor är:

- 1 Demokratisk samhällsstyrning: Effektiv och demokratisk statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, på både central som lokal nivå.
- 2 Mänskliga rättigheter och jämställdhet: Ökad respekt för och efterlevnad av mänskliga rättigheter och jämställdhet.
- 3 Säkerhetssektorreformer: En förstärkt demokratisk och transparent säkerhetssektor.

<sup>11</sup> Regeringen (2000) Bilaga till regeringsbeslut (UD2000/1317/EC) 23 november 2000

<sup>12</sup> Montenegro blev en självständig stat 2006.

<sup>13</sup> Regeringen (2009) Bilaga till regeringsbeslut (UF2009/18792/EC), 2 april 2009

<sup>14</sup> Den andra sektorn är naturresurser och miljö.



Tabell 2 Strategierna för utvecklingssamarbetet med Serbien 2000-2012

Strategi för utvecklingssamarbetet	Sektorer för utvecklingssamarbete	Huvudmålsättning
Strategi för utvecklingssamarbetet med Federala Republiken Jugoslavien (exklusive Kosovo), 2000-2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>- humanitära behov</li> <li>- fredsarbete i regionen</li> <li>- bidra till en socialt hållbar marknads-ekonomi och därigenom en hållbar ekonomisk tillväxt</li> <li>- stärka den demokratiska utvecklingen</li> <li>- stödja framväxt av ett civilsamhälle</li> <li>- stödja utvecklingen av demokratiska myndigheter och institutioner</li> <li>- främja jämställdhet</li> <li>- stödja en förändring av samhällets strukturer för att underlätta en associeringsprocess med EU</li> </ul>	Att minska fattigdomen.
Strategi för utvecklingssamarbetet med Serbien och Montenegro (exklusive Kosovo) 2004-2007 (förlängd till 2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- demokrati och god samhällsstyrning</li> <li>- respekt för de mänskliga rättigheterna</li> <li>- jämställdhet</li> <li>- ekonomisk tillväxt</li> <li>- hållbar utnyttjande av naturresurser och omsorg om miljön</li> </ul>	Att stödja rättvisa och hållbara reformer som bidrar till landets EU-närmande och integration i europeiska samarbetsstrukturer.
Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien, från januari 2009 till december 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter</li> <li>- naturresurser och miljö</li> </ul>	Stärkt demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningar för ett medlemskap i EU.

### 3.7.2 Svenskt stöd till de strategiska policyteman

Tabell 3 och Figur 1 illustrerar stödet de senaste tio åren utifrån de strategiska policyteman identifierade för denna utvärdering. Den största delen av Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter har gått till policytemat offentlig förvaltning – sammanlagt 236 miljoner kronor under perioden 2000-2010 (35 %). En något mindre del, men betydande totalt, klassificeras inom den mycket generella kategorin allmänt stöd till mänskliga rättigheter.

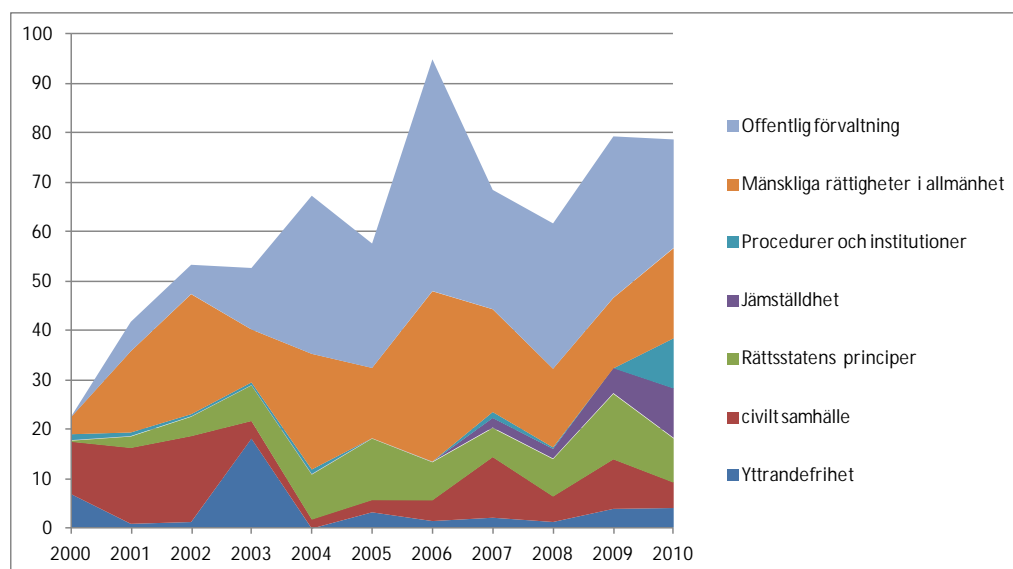
Stödet till offentlig förvaltning och rättsstatens principer har varit betydande från år till år, medan stöd till jämställdhet visar en markant uppgång de senaste två åren. Tidigare var jämställdhet framförallt en fråga som framfördes genom dialog, medan det nu även involverar stöd till jämställdhetsdirektoratet i Serbien.

Tabell 3 Budgetanslag över de sju strategiska policytemana i Serbien, 2000-2010

Strategiskt policytema	miljoner SEK (2000-2010)	% av total- summa
1. Offentlig förvaltning	236	35 %
2. Allmänt stöd till mänskliga rättigheter	197	29 %
3. Civila samhället	89	13 %
4. Rättsstatens principer	79	12 %
5. Yttrandefrihet	42	6 %
6. Jämställdhet	19	3 %
7. Procedurer och institutioner	16	2 %
<b>SUMMA</b>	<b>678</b>	<b>100 %</b>

Källa: Sidas PLUS-system

Figur 1 Utbetalningar för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter (miljoner SEK)



Källa: Sidas PLUS-system

### 3.8 Internationellt utvecklingsarbete

#### 3.8.1 EU-integration

1999 föreslog EU en stabiliserings- och associeringsprocess (SAP) för fem länder i sydöstra Europa, inklusive Serbien, och år 2000 erkände Europarådet att SAP-länderna även är potentiella kandidater för medlemskap i EU. Under 2005 inleddes förhandlingar om ett stabiliserings- och associeringsavtal (SAA) mellan SAP-länderna och EU, men de Serbiska överläggningarna avbröts 2006 på grund av bristande framsteg i samarbetet med ICTY. Efter det att Serbien utfäst sig att samarbeta med ICTY återupptogs förhandlingarna under 2007. SAA-avtalet undertecknades 2008 och ratificeringsprocesserna inleddes 2010.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Europeiska kommissionen, Enlargement – EU-Serbia relations  
[http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/serbia/relation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/serbia/relation/index_en.htm)

EU:s associeringsprocess styr utvecklingssamarbetet i Serbien. Alla givares utvecklingssamarbete är i linje med EU:s SAA. Syftet med SAA är bland annat att stödja Serbiens arbete för att stärka demokratin och rättsstatens principer samt att bidra till politisk, ekonomisk och institutionell stabilitet i Serbien.<sup>16</sup> När förhandlingarna med EU inleddes 2005 underströk EU nödvändigheten av reform av Serbiens styre. Detta bekräftades av Serbiens regering och ett antal reformstrategier utvecklades.<sup>17</sup>

Från 2007 till och med 2013 stödjer EU Serbien genom instrument för stöd inför anslutning (*Instrument for pre-accession, IPA*). Budgeten är cirka 200 miljoner euro per år.<sup>18</sup> IPA-komponenterna för förberedelse inför anslutningen är:<sup>19</sup>

- övergångsstöd och institutionsuppbyggnad
- gränsöverskridande samarbete
- regional utveckling
- kapacitetsutveckling
- landsbygdsutveckling.

### 3.8.2 Internationella aktörer

Den största givaren i Serbien är EU, som bidrog med 306 miljoner USD under 2008/09. Sverige var under samma period den sjätte största givaren, med en årlig utbetalning på 31 miljoner USD.<sup>20</sup>

Tabell 4 De tio största aktörerna inom utvecklingssamarbete i Serbien (2008-2009)

Givare	miljoner USD
1. EU	306
2. Tyskland	123
3. USA	71
4. Schweiz	34
5. Norge	33
6. Sverige	31
7. Internationella utvecklingsfonden	29
8. Österrike	23
9. Grekland	19
10. Turkiet	17

<sup>16</sup> Europeiska kommissionen (2008) *Stabilisation and Association Agreement, Explanatory Memorandum*, EU – SERBIA, 29 april 2008

<sup>17</sup> Sida (2006) *Sida Country Report 2005, Serbia and Montenegro*, Svenska ambassaden Belgrad, 26 maj 2006

<sup>18</sup> Europeiska unionens delegation till Republiken Serbien, [http://www.europa.rs/en/srbija/Eu/eu\\_assistance\\_to\\_serbia/ipa.html](http://www.europa.rs/en/srbija/Eu/eu_assistance_to_serbia/ipa.html)

<sup>19</sup> Europeiska kommissionen (2007) *Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)*, juni 2007

<sup>20</sup> OECD/DAC (20110512) Aid statistics <http://www.oecd.org/dataoecd/36/19/40183145.gif>

Flera av givarna stödjer sektorerna demokrati och mänskliga rättigheter, däribland följande:<sup>21</sup>

- EU – stärkande av rättsväsende, demokratiska institutioner och civilsamhället, genomförande av EU:s standarder och riktlinjer samt upprätthållande av rättsstatens principer.
- UNDP och UNHCR – policy och tekniskt stöd för att bekämpa fattigdom, stöd av demokratiska förvaltningar, krishantering och flyktingar.
- OSSE – demokratiskt styre, rättssäkerhet, äganderätt, anti-korruption och grundlagsändringar.
- USAID – ekonomisk utveckling, demokrati och civilsamhälle.
- Norge – rättsfrågor och förvaltningsreformer samt reform inom säkerhetssektorn inom området för demokrati och mänskliga rättigheter.

---

<sup>21</sup> Regeringen (2009) Bilaga till regeringsbeslut (UF2009/18792/EC), 2 april 2009

## 4 Insatser

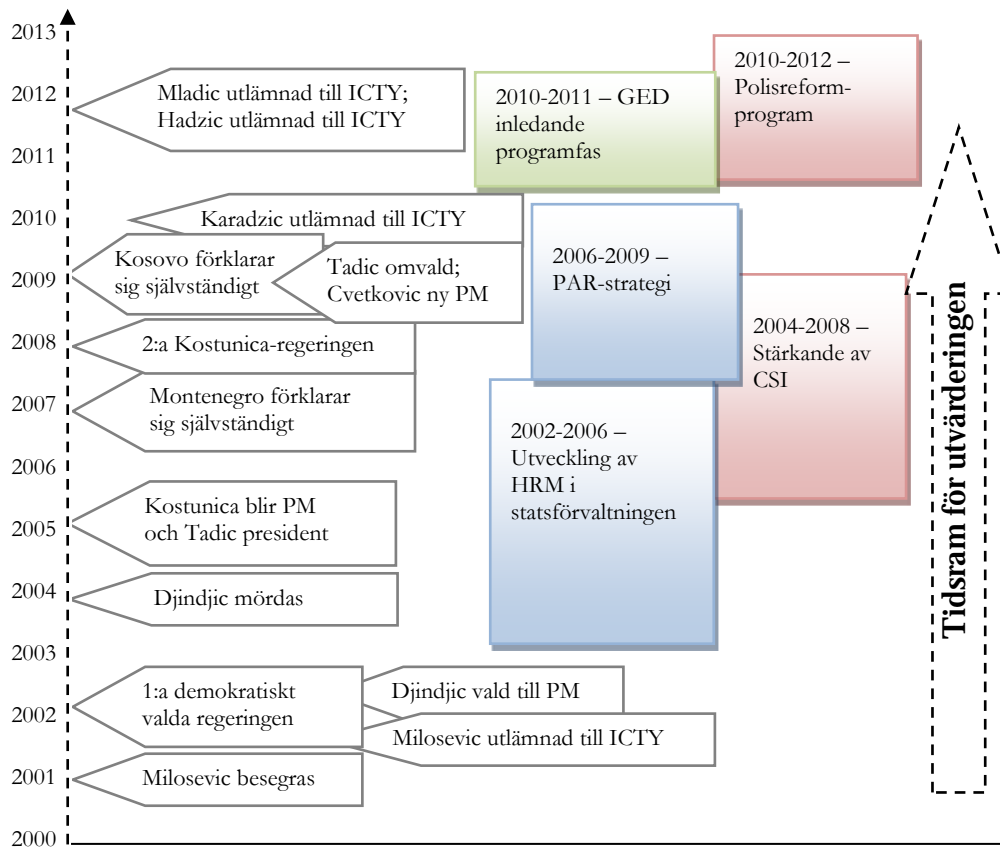
Denna utvärdering fokuserar på stödet till tre policyteman (se kapitel 1.2) inom demokrati och mänskliga rättigheter, nämligen offentlig förvaltning, rättsstatens principer och jämställdhet.

För var och ett av dessa teman har en eller två insatser valts ut för att undersökas närmare. Dessa insatser bedöms:

- vara av strategisk betydelse för Serbien
- ha erhållit ett avsevärt finansiellt stöd från Sverige, och/eller
- vara viktiga dialogfrågor eller specialistområden för svenskt stöd

Projektbeskrivningarna, inklusive problembeskrivningar, målsättningar och aktiviteter baseras på projektförslagen eller beskrivningarna från implementeringspartners, bedömningspromemorior som sammanställts av Sida samt genomförandestudier eller analyser som utförts vid insatsernas planering. Nedanstående figur visar tidsramen för de utvalda insatserna, även i relation till viktiga politiska händelser och utvecklingar.

Figur 2 Tidslinje för utvalda insatser



## 4.1 Offentlig förvaltning

Svenskt stöd till den offentliga förvaltningsreformen har haft strategisk betydelse i Serbien. Den inkluderar viktig omorganisation och omstrukturering av Serbiens centrala regeringsförvaltning och är även en förutsättning för Serbiens medlemskap i EU.<sup>22</sup>

Två centrala svenska insatser har genomförts inom detta område – stöd till personalfunktioner (*human resources management*, HRM) inom Serbiens statsförvaltning samt stöd till strategin för offentlig förvaltningsreform (*public administration reform*, PAR). Stödet till HRM är den största enskilda insatsen som Sverige haft i Serbien inom demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter.

Statsförvaltningen underminerades under åren av politisk oro och auktoritär regim. Personliga relationer och lojalitet var viktigare än yrkesskicklighet, och beslutsfattandet blev ytterst centraliserat upp till departementsnivå. Personalen på verksamhetsnivå lämnades utan möjlighet att ta initiativ och ansvar och detta ledde till demoralisering, för stor personalstyrka och låg servicenivå. Samtidigt har låga löner gjort anställning inom offentlig förvaltning mindre attraktivt.

Bristande motivation, expertis och yrkesmässighet har påvisats som särskilda problem för Serbiens regering vid genomförande av reformen och det utgör ett hinder för integrationen i EU. Följande problem har noterats:

- Anställda har en hög genomsnittsålder.
- Arbetsstyrkan består huvudsakligen av jurister.
- Anställda är överbelamrade med tekniska verksamhetsåtgärder som lämnar lite utrymme för policyrelaterade aktiviteter.<sup>23</sup>

I ett försök att skapa ett mer konsekvent stöd för PAR skapades en organisation för utveckling inom offentlig förvaltning, *Agency of Public Administration Development* (APAD) under 2001 som ett regeringsorgan som skulle stödja regeringens reformprogram. Syftet med APAD var att skapa stöd för utveckling av (i) medborgarorienterad samhällsstyrning med fokus på avpolitisering och modernisering av den offentliga förvaltningen, (ii) förbättrad effektivitet, måluppfyllelse samt kvalitet på tjänsterna, (iii) utveckling av personalkapacitet samt (iv) införande av etiska principer.<sup>24</sup> Detta försök att ha ett organ som skulle samordna reformen misslyckades och APAD avskaffades 2004.

### 4.1.1 HRM

Under 2001 genomfördes en genomförandestudie för Sidas räkning, där stöd till planen för reform av Serbiens statsförvaltning (*Master Plan for Public Service Reform for Republic of Serbia*) identifierades som en möjlighet att stödja reformprocessen.<sup>25</sup> Planen togs fram i samarbete med APAD och godkändes av premiärminister Djindjic i mars 2001. Planen var viktig i och med att den klaggjorde reformagendan och definierade det nyligen etablerade APAD:s roll.

<sup>22</sup> Europeiska kommissionen (2008) *Stabilisation and Association Agreement, Explanatory Memorandum*, EU – SERBIA, 29 april 2008

<sup>23</sup> Republiken Serbiens regering, Agency for Public Administration Development (2001) *Project Proposal to Sida – Development of Modern Human Resource Management in the Serbian Civil Service*, Belgrade, 30 november 2001, sid. 3

<sup>24</sup> Republiken Serbiens regering, Agency for Public Administration Development (2001), *Agency Profile*, Belgrad

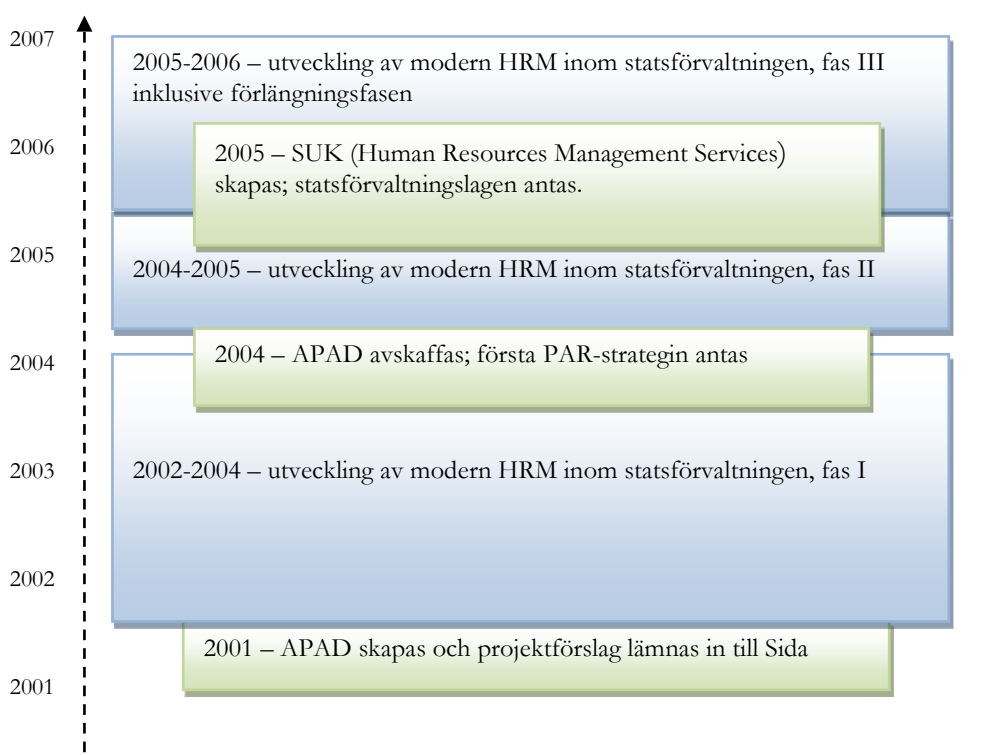
<sup>25</sup> Jeding, L. (2001) *Appraisal and Feasibility Reform of Government Institutions in Republic of Serbia (FRY)*, juni 2001

Därefter lämnade APAD in ett projektförslag till Sida för stöd till utveckling av moderna personalfunktioner inom Serbiens statsförvaltning. Moderna HRM-metoder och processer ansågs utgöra en viktig komponent i omstruktureringen av Serbiens offentliga förvaltning för att underlätta regeringens ansträngningar att genomföra reformplanen i EU:s integrationsprocess.

Huvudmålsättningen för insatsen var att “utveckla en professionell HRM-stab och ett väl fungerande HRM-system för republikens institutioner, som är kompetenta inom personalledning och personalutveckling. Staben kan rekrytera, behålla och utveckla personal i samverkan med styrande strategier i respektive institution”.<sup>26</sup>

Följande figur sammanfattar insatsens tidsperiod.

Figur 3 Tidslinje för HRM-insatsen



Tabellerna i bilaga C beskriver HRM-insatsen ytterligare och ger en översikt av insatsens syfte, målsättningar och förväntade resultat.<sup>27</sup>

HRM-insatsen bestod av en inledande fas för start och implementering, följt av fas II, fas III och en fortsättningsfas. Denna metod syftade till att lansera HRM under en förväntad treårsperiod. Det beslutades, med hänsyn till osäkerheten runt den offentliga förvaltningsreformen, att de senare faserna skulle definieras tydligare när det fanns större klarhet och säkerhet.

<sup>26</sup> SIPU (2003) *Development of Modern Human Resources Management (HRM) in the civil service, Republic of Serbia*, Inception Report, 13 februari 2003, sid. 9

<sup>27</sup> Informationen i bilaga C baseras på information som inhämtats från projektförslag och bedömningspromemorior.

En extern uppföljningsrapport i slutet av fas I rekommenderade att Sida skulle prioritera sina aktiviteter för fas II för att tillförsäkra bättre resultat. Inga effekter på kort eller medellång sikt (*outcomes*) eller på lång sikt (*impacts*) rapporterades i det stadiet, endast *outputs*, och därför rekommenderades att det riktade stödet som redan hade getts skulle förstärkas och fördjupas. Specifika rekommendationerna, som också integrerades i fas II, var:

- uppdatering utefter ändrad policy och institutionell situation
- förstärkning av insatsens ramverk
- fördjupade insatser för hållbarhet och långsiktiga effekter (pilotdepartementen)
- budget och aktivitetsbalans mellan utrustning/IT-expertis och HR, samt mellan pilotdepartementen
- partnerskap och samarbete med APAD och med andra givare
- förstärkt projektledning<sup>28</sup>

Uppföljning av fas II uppvisade positiva resultat men antydde att fas III skulle fokusera på att samordna framstegen och vara mindre ambitiöst i att utöka insatsen till nya statliga organ. Sida stödde detta och angav även att insatsen skulle utökas efter fas III med en förlängningsfas.<sup>29</sup>

#### 4.1.2 PAR

Insatsen inriktad på stöd till Serbiens strategi för offentlig förvaltningsreform (andra fasen) genomfördes mellan september 2006 och september 2009. Sida finansierade hälften av insatsen och Department for International Development (DfID) resterande del. Projektet implementerades av ministeriet för offentlig förvaltning och lokalt självstyre (*Ministry of Public Administration and Local Self Government, MPALSG*) och FN:s utvecklingsprogram (UNDP).

Insatsens generella målsättning<sup>30</sup> var "att stödja utvecklingen av en effektiv, ansvars- tagande och medborgarorienterad offentlig sektor" med ett uttalat syfte<sup>31</sup> att "stödja skapandet av en möjliggörande miljö, utveckling av ledningssystem och tillhandahållande av policyrådgivning för att tillförsäkra att Serbiens strategi för offentlig förvaltningsreform blir ett nyttjat dokument och lanseras på ett effektivt sätt." Det har angivits att insatsen implementerades för att återetablera engagemanget av Serbiens regering (särskilt MPALSG) för att utveckla och implementera strategin.<sup>32</sup> Den antogs av regeringen i slutet av 2004, för att hjälpa policyskapare och policyns implementeringsaktörer vid utvärdering av den offentliga förvaltningsreformens styrkor och svagheter under tidigare år samt för att fastställa de mest effektiva framtida insatserna inom detta område.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Collins, P. and Jansson, A. (2003) *Development of Modern Human Resources Management in the Civil Service, Republic of Serbia – External Monitoring Mission*, rapport till Sida, AF-Stockholm, december 2003, sid. 18-21

<sup>29</sup> SIPU (2005) *Development of modern Human Resources Management in the civil service, Phase III, Proposal*, mars 2005, sid. 1

<sup>30</sup> UNDP (2009) *Final Project Progress Report to the Swedish International Development Cooperation Agency*, september 1, 2006 – september 30, 2009, sid. 2

<sup>31</sup> *ibid.*

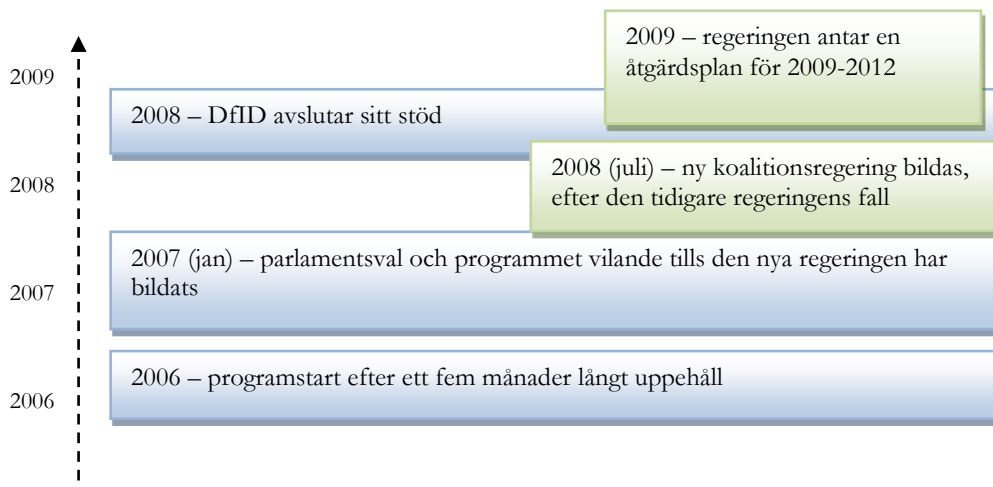
<sup>32</sup> *ibid.* sid. 1

<sup>33</sup> *ibid.* sid. 3



Följande figur sammanfattar insatsens tidsperiod.

Figur 4 Tidslinje för PAR-insatsen



Insatsen har sedan starten påverkats av ett antal politiska händelser. Insatsens faktiska start (1 september 2006) var en försening på cirka fem månader från den planerade starten. Serbien höll parlamentsval i januari 2007 men en ny regering bildades inte förrän i maj det året. Insatsen stannade upp under en stor del av denna period. Den nya regeringen var enligt uppgift inte engagerad i att genomföra en offentlig förvaltningsreform.<sup>34</sup> Kosovos självständighetsförklaring medförde instabilitet i den serbiska regeringen från februari 2008. Nya parlamentsval och lokala val genomfördes i maj 2008 och en koalitionsregering bildades i juli det året. Den hade enligt uppgift en negativ effekt på regeringens och MPALSG:s förmåga att genomföra överenskomna aktiviteter under insatsen.<sup>35</sup> DfID drog sig ur insatsen mitt under insatsens implementering (under våren 2008) med motiveringen att det inte fanns någon anledning att finansiera en insats som underminerades av olika faktorer, inklusive bristande politiskt stöd, implementeringskapacitet och vilja och som inte gav några resultat. Finanskrisen 2009 påverkade också regeringens förmåga att planera och genomföra effektiva reformer av dess offentliga förvaltningsorgan. Insatsen hade fem projektledare mellan september 2007 och juni 2009.

Insatsen bestod av följande komponenter:

- framgångsrik implementeringsprocess av PAR-strategin
- förbättring av den offentliga förvaltningens effektivitet
- bättre insikt hos allmänheten beträffande PAR-processen

Ytterligare projektbeskrivning återfinns i bilaga C.

<sup>34</sup> ibid.

<sup>35</sup> ibid. sid. 4

## 4.2 Rättsstatens principer

Stöd till den serbiska nationella polisstyrkan har också ansetts utgöra en viktig del av demokratiseringsprocessen. Polisen är en viktig institution i ett fungerande rättssamhälle men i vissa reformländer, exempelvis Serbien, har polisen dock tidigare använts som en metod för att kontrollera medborgarna på vägnar av den politiska elitens. Denna förändring i såväl ändamål som mentalitet har identifierats som avgörande för Serbiens demokratisering. Inrikesministeriet i Serbien (*Ministry of Interior, MoI*) driver denna reform.

Serbiens polisreform anses även ha primär betydelse för att uppfylla de institutionella kraven för fortsatt EU-integration, och Sveriges samarbetsstrategi (2009-2012) anger säkerhetssektorreform som ett av de viktigaste samarbetsområdena inom demokratiskt samhällsstyre och mänskliga rättigheter.<sup>36</sup>

### 4.2.1 CSI

Under 2001, genomförde Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) en analys av den serbiska polisen för att identifiera behoven för internationellt stöd till inrikesministeriet under moderniseringsprocessen och kompetensutvecklingen. De viktigaste resultaten av analysen pekade på att kriminaltekniska undersökningar och forensisk kompetens var otillräckliga och inadekvata och således i behov av akuta förbättringar och uppgraderingar. Närmare bestämt bedömdes det att inrikesministeriets kriminaltekniska enhet (*Forensic Unit*) använde sig av omodern utrustning och att arbetsförhållandena inte uppfyllde kraven för korrekt bevisautentisering och -verifiering.<sup>37</sup>

Vidare genomförde Rikspolisstyrelsen (RPS) en genomförandestudie i slutet av 2001 för att bedöma möjligt framtida utvecklingssamarbete inom polissektorn. Kriminalteknisk undersökning (CSI) underströks som prioriteringsområde av inrikesministeriet som en del av den pågående polisreformen, vilket OSSE hade i uppdrag att samordna och möjliggöra.<sup>38</sup> I juni 2002 lanserade OSSE ett projektförslag för en pågående polisreform, med sex prioriteringsområden, varav ett var kriminalteknisk undersökning.<sup>39</sup>

Med utgångspunkt från baslinjeanalyser (*baseline*), och i samarbete med inrikesministeriet och OSSE, lämnade RPS in ett projektförslag till Sida om samarbete för utveckling av kriminalteknisk undersökning. Ett studiebesök och en LFA-workshop (*logical framework approach*) följde för att identifiera de generella och specifika målen och projektförslaget färdigställdes mellan RPS och det nationella kriminaltekniska centret (*National Criminal Technical Centre*) och lämnades in till Sida i december 2003.

<sup>36</sup> Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Initiating assessment of the police reform program Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012, 9 juni 2010, sid. 2

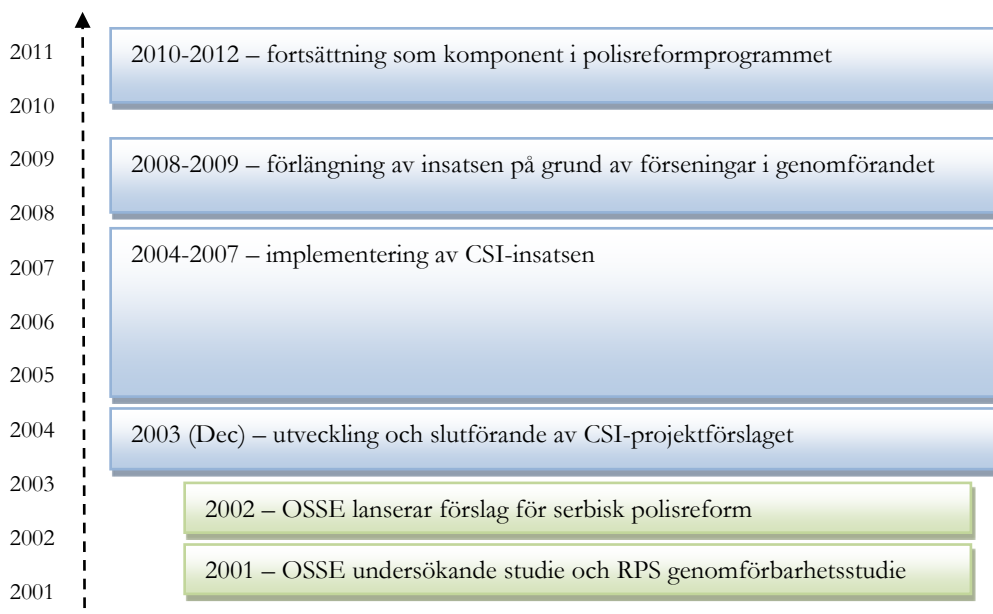
<sup>37</sup> SNPB (2003) *Strengthening of Crime Scene Investigations*, Project document, december 2003, sid. 2

<sup>38</sup> Rikspolisstyrelsen (2003) *Project document Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI)*, Development Cooperation between the Ministry of Interior of the Republic of Serbia and Swedish National Police Board, november 2003, sid. 2-3; och Sida (2003) *Bedömningspromemoria*, Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI) in Serbia, 26 november 2003, sid. 1

<sup>39</sup> OSSE (2002) *Assisting Police Reform in FRY – ensuring a coordinated approach*, oktober 2002, sid. 3. De sex prioriteringsområdena var: polisutbildning och utveckling; ansvarsutkrävande och intern kontroll; organiserad brottslighet; kriminalteknik; gränspolis; och närpolisverksamhet

Nedanstående figur illustrerar tidsperioden för stödet till CSI-utveckling.

Figur 5 Tidslinje för CSI-insatsen



Ytterligare projektbeskrivning återfinns i bilaga C.

#### 4.2.2 Polisreform

Efter att CSI-insatsen avslutats, uttryckte inrikesministeriet en önskan om ytterligare svenskt samarbete med RPS i arbetet för utveckling av en strategisk plan för polisreform. Detta för att skapa ett ramverk och ett bredare program för reform, däribland specifika områden som skulle behandlas under reformens genomförande. Sverige inbjöds att bidra till:<sup>40</sup>

- fortsättning av kriminalteknisk undersökning och kriminalunderrättelseverksamhet
- utveckling av en långsiktig strategi för reform av inrikesministeriet
- analys av nödvändiga villkor för implementeringen av reformen

Polisreformprogrammet kan därför delvis ses som en fortsättning av Sidas mera långsiktiga samarbete med inrikesministeriet under perioden 2004-2009.<sup>41</sup>

Som en följd av detta visade intresse finansierades RPS att utföra en genomförandestudie och LFA-workshop för att utveckla uppdraget och för att ta fram ett programförslag tillsammans med ministeriet.<sup>42</sup> Under 2010 genomfördes en analys av *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF) och RPS gjorde ytterligare studieresor.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Initiating assessment of the police reform program Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012, 9 juni 2010, sid. 1-2

<sup>41</sup> Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Programme for Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012*, sid. 1

<sup>42</sup> Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Initiating assessment of the police reform program Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012, 9 juni 2010, sid. 1-2

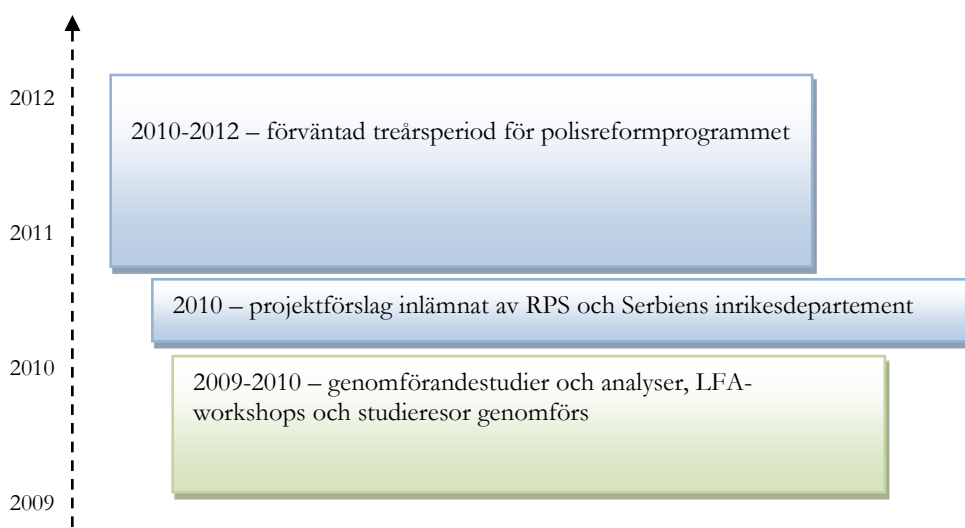
<sup>43</sup> Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Programme for Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012*, sid. 4

Reformprogrammet är uppdelat i tre komponenter med ett gemensamt ramverk för administration och kontroll:

- 1 utveckling av en reformstrategi och en handlingsplan
- 2 kompetensutveckling för utredningsstyrkt polisarbete i syfte att etablera kriminalunderrättelseverksamheten
- 3 utveckling av ett system för kriminalteknisk utbildning och etablering av ett kriminaltekniskt utbildningscenter

Programmet genomförs underperioden 2010-2012. Den första komponenten utvärderas för tidiga resultat och för resultat av Sveriges långsiktiga stöd till polisreform.

Figur 6 Tidslinjen för polisreforminsatsen



Ytterligare projektbeskrivning återfinns i bilaga C.

### 4.3 Jämställdhet

Jämställdhet och kvinnors stärkande roll anses utgöra avgörande aspekter för demokratisering och för att uppnå en rättvis och hållbar utveckling. Jämställdhet är också en tematisk prioritering för Sveriges regering och en dialogfråga i samarbetsstrategin för Serbien.<sup>44</sup>

Serbien var det sista landet i regionen som antog en jämställdhetslag i december 2009. Lagen förbjuder könsbaserad diskriminering, men huvuddelen av Serbiens lagstiftning är fortfarande könsneutral och många lagar behöver genusanpassas.<sup>45</sup> Genom att stödja jämställdhet som ett demokratiseringsområde syftar man till att uppmuntra reformer som krävs för demokratisering och för Serbiens EU-anslutning.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Gender Equality Directorate, 3 mars 2010, sid. 2

<sup>45</sup> *ibid.* sid. 5

<sup>46</sup> *ibid.* sid. 6

### 4.3.1 GED

Stödet till jämställdhet riktas till Serbiens jämställdhetsdirektorat (*Gender Equality Directorate*, GED). Direktoratet är den aktör som ansvarar för handlingsplanen (*NAP 2010-2015*) för genomförande av den nationella strategin för att förbättra kvinnors situation och främja jämställdhet (*National Strategy for Improving the Position of Women and Promoting Gender Equality*) samt jämställdhetslagen, (*Gender Equality Law*).<sup>47</sup> GED skapades 2007 under ministeriet för arbetskraft och samhälls policy (*Ministry of Labour and Social Policy*), och är regeringens första mekanism för jämställdhet. Direktoratet ansvarar för aktiviteter i anknytning till främjande av jämställdhet, förbättring av kvinnors ställning samt skapande av en policy för jämställdhet och lika möjligheter.<sup>48</sup>

Sida anlätade en konsult som samarbetade med GED när samarbetet mellan Sverige och direktoratet inleddes, för att analysera sektorn och förbereda ett utförligt program för jämlikhetsutveckling. Detta arbete gav följande:

- ett fullständigt program med LFA och budget, där målsättningar, effekter och risker identifierades
- institutionell analys av GED
- inledande program med syfte att stärka GED

Slutsatserna från den förberedande analysen angav att GED är en kompetent aktör för implementering av NAP för jämställdhet, men att GED behöver stärkas institutionellt för att kunna utföra detta. GED behöver också stöd från andra aktörer, däribland statliga samarbetspartners, samarbetspartners inom den civila sektorn (t.ex. CSO:er, media, föreningar och branschföreningar) samt från akademien.<sup>49</sup> Det inledande programmet beskrev de rekommenderade aktiviteterna för att underlätta denna utveckling och i mars 2010 beslutade Sida att stödja detta program.

Följande jämställdhetsområden identifierades som mest angelägna:

- ekonomisk ställning
- hälsa
- offentlig och politisk representation
- utbildning
- våld mot kvinnor
- könsstereotyper i media<sup>50</sup>

Aktiviteter är organiserade runt dessa sex områden och en arbetsgrupp har skapats för varje område. International Management Group (IMG) är implementerande myndighet för insatsen eftersom GED anses sakna tillräcklig administrativ kapacitet för att hantera finansiella medel och genomföra upphandlingar. IMG:s roll i samarbetet är administrativ, medan GED har en operativ roll.

<sup>47</sup> *ibid.* sid. 1

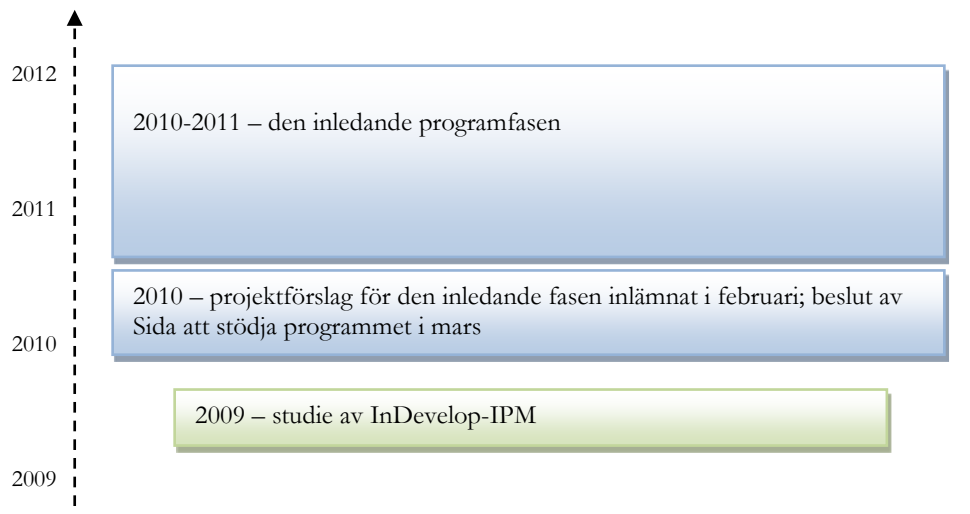
<sup>48</sup> Gender Equality Directorate (2010) *Project Fiche, Sida Support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the "Inception Programme"*, februari 2010, sid. 3

<sup>49</sup> InDevelop-IPM (2009) *Full Programme PBA National Action Plan for Gender Equality 2010-2012*, InDevelop-IPM in collaboration with Gender Equality Directorate, 25 november 2009, Executive summary

<sup>50</sup> Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Gender Equality Directorate, 3 mars 2010, sid. 3

Följande figur beskriver tidsperioden för GED:s inledande programfas.

Figur 7 Tidslinje för GED-insatsen



Ytterligare projektbeskrivning återfinns i bilaga C.

## 5 Insatsresultat

I de följande avsnitten presenteras resultaten av det svenska stödet för att stärka demokrati och mänskliga rättigheter. Diskussionen innehåller ett fåtal *output*-beskrivningar för sammanhangets skull, men fokuserar i huvudsak på effekter på *outcome*-nivå och *impact*-nivå.

### 5.1 Offentlig förvaltning

#### 5.1.1 Human Resources Management

Sverige var en av de första givare som stödde offentlig förvaltning inom området personalfunktioner och svenskt stöd utgjorde den största finansieringskällan för detta område inom offentlig förvaltning under perioden 2002-2006. En jämförelse mellan nuvarande status och grunddata från den inledande rapporten för fas I (2003)<sup>51</sup> samt den föregående studien av HRM<sup>52</sup> (2002-2003), visar tydligt att avsevärda framsteg har gjorts.

#### Strukturella indikatorer

##### *Lagstiftning*

Svenskt samarbete har inte varit utformat till att stödja lagstiftning i relation till personalutveckling och personalledning. Intensiva lagändringar under genomförandet av HRM-insatsen har emellertid varit avgörande för att uppfylla insatsens målsättningar och för att uppnå de förväntade resultaten, inklusive antagandet av:

- Första strategin för offentlig förvaltningsreform (*First Public Administration Reform Strategy*) 2004
- Förvaltningslag (*Law on Public Administration*) 2005
- Statstjänstemannalag (*Law on Civil Servants*) 2005
- Lag för avlöning av statstjänstemän och personal (*Law on Salaries of Civil Servants and Employees*) 2006

Före HRM-insatsen saknades lagstiftning för moderna personalfunktioner. De nya lagarna i anknytning till PAR och förvaltningsreformen hade blivit försenade av politiska skäl och på grund av begränsningar i beslutsprocessen mellan och inom departementen.

Den nya regeringen som valdes i december 2003 antog ett arbetssätt med ansenligt fokus på att centralisera all lagstiftning. Således överfördes hela ansvaret för formulering av nya lagar till Serbiens *Legislative Secretariat* vilket begränsade departementens

<sup>51</sup> SIPU (2003) *Development of Modern Human Resources Management (HRM) in the civil service, Republic of Serbia*, Inception Report, 13 februari 2003, sid. 2-3

<sup>52</sup> DANIDA (2002) *Diagnostic Study Challenges of HRM in Serbia*, DANIDA Project

deltagande, inklusive MPALSG:s, i utformningen av de lagar som var avgörande för deras egen utveckling. Detta ledde till vissa avvikelser och inkonsekvenser mellan PAR-strategin (2004) och lagarna. Närmare bestämt hade vissa strukturer som planerats i strategin, såsom personalavdelningen inom MPALSG, inte beaktats i lagstiftningen och vice versa. Exempelvis behandlade lagen etableringen av enheten för personalfunktioner (*Human Resources Management Service*, SUK<sup>53</sup>) trots att det inte var ett strategiskt mål i PAR.

*Bedömning:* I dag, nästan fem år efter fullgörandet av HRM-insatsen, bekräftar de intervjuade att betydande framsteg har skett inom lagstiftningen, dock inte som ett resultat av svenskt stöd. Medan den inledande fasen av HRM-utveckling (2002-2003) hämmades av försenad, eller bristande, lagstiftning för förvaltningsreform blev detta område "överreglerat" i senare faser.

Den serbiska juridiska plattformen uppdateras konstant och systematiskt för att efterleva kraven för EU-integration. Det är denna lagstiftningsinriktade metod som har format insatsernas resultat, i synnerhet inom den offentliga förvaltningen. Den har skapat en komplex strukturell miljö, en bristande konsekvens mellan strategi och lagar och därigenom en dålig förankring bland de statsanställda.

### *Verkställande*

Före genomförandet av HRM-insatsen saknade Serbien en yrkesmässig statsförvaltning och man hade inget juridiskt eller institutionellt ramverk för etablering av en sådan. Man använde sig av ett förlegat personalfunktionssystem som man ärvt från den socialistiska tiden, med mycket begränsade utvecklingsmöjligheter. Det gamla systemet bestod av personalavdelningarna på departementsnivå som huvudsakligen hanterade personalstatistik, medan rekryteringsprocessen brast beträffande insyn och var huvudsakligen ministerstyrd.

Trots att de antagna lagarna inte har genomdrivits till fullo, har viktiga delar av det personalfunktionssystem som man strävade efter skapats. Den institutionella utvecklingen och antagandet av ett informationssystem är två strukturella resultat av insatsen som har bidragit till verkställandet av lagarna för PAR.

*Institutionell utveckling:* APAD, som inrättades 2001, var aktivt involverat i utformningen av HRM-insatsen och i formuleringen av dess målsättningar och var även huvudmottagare av stödet. Det var APAD och Sidas implementeringspartner SIPU som gemensamt modifierade insatsens målsättningar så att de skulle gälla ett större sammanhang (förutom enbart utveckling av ett informationssystem) samt behandla mer grundläggande frågor för institutionell HRM-utveckling.

Under fas I försökte insatsen även skapa funktionella personalavdelningar inom de utvalda departementen. Dock var departementen med några få undantag, på grund av bristande engagemang och vilja, i allmänhet inte tillräckligt lyhörda när det gällde projektkraven. I synnerhet tog inte MPALSG, som egentligen skulle agera som huvudmotpart, tillräckligt aktiv del i insatsens implementering.

---

<sup>53</sup> Förkortningen kommer från den serbiska benämningen *Služba za unapređenje kadrova*.



Fas II ledde till att en viktig institutionell milstolpe nåddes genom etablering av avdelningen för personalfunktioner (*Central Human Resources Unit*) inom MPALSG, trots politiska hinder och motstånd mot det nya HRM-konceptet. Den centrala personalavdelningen anställde kompetenta personer, men saknade tillräcklig personal och hade begränsad auktoritet. Trots ansträngningarna att institutionalisera den som en självständig enhet inom departementet, etablerades den endast som en avdelning inom departementet med liten formell makt och misslyckades följaktligen med att bli en kompetent verkställande och strategisk aktör.<sup>54</sup>

Det viktigaste resultatet i fas III när det gäller institutionsbyggande var etableringen av den centraliserade SUK. Dess organisatoriska kapacitet byggdes systematiskt upp under fas III och i synnerhet under förlängningsfasen (mars-december 2006). SUK är funktionellt i dagsläget och tillhandahåller sina huvudsakliga, strategiskt definierade tjänster: rekrytering, bevarande och utveckling av serbiska statstjänstemän och, i mindre utsträckning, deltagande i planeringsprocesserna.

Som en *outcome* (effekt på kort och medellång sikt) av en mer systematisk metod för institutionell utveckling och kapacitetsutveckling i faserna II och III, har de flesta departement och myndighetsorgan i dag personalavdelningar, dock med varierande kapacitet.

*Utveckling av informationssystem för personalledning (HRMIS):* En av målsättningarna med fas I var att skapa ett informationssystem som skulle "utgöra en grund för beslutsfattande, förbättrat initiativtagande inom HRM och ett verktyg för reglering och policy-skapande"<sup>55</sup>. Programvaran fanns på plats och var redo att tas i bruk i slutet av denna projektfas, men HRMIS var långt från ett sofistikerat verktyg för planering och beslutsfattandet. Det var ännu inte funktionellt och hade inte ens fyllts med all information.

Fas II och III ledde emellertid till bättre måluppfyllelse i HRMIS, men den offentliga förvaltningen genomgår fortfarande en inlärningsprocess. I dag används HRMIS aktivt av SUK och ett antal departement och regeringsinstitutioner.<sup>56</sup> Det har, i alla fall formellt, accepterats av de flesta departement och regeringsinstitutioner. Användningen har förbättrats genom ett administrativt nätverk och fortsatt utveckling och investeringar i detta system förutspås.

*Bedömning:* En analys av det juridiska ramverket för utvecklande av personalfunktioner och av de modifierade målsättningarna för HRM-insatsen ger belägg för att implementeringen av insatsen i stor utsträckning har utgjort ett stöd för verkställande av lagar. Etablering av "en professionell HRM-stab och ett väl fungerande HRM-system ... kompetenta inom personalledning och personalutveckling"<sup>57</sup>. Staben kan rekrytera, behålla och utveckla personal i samverkan med styrande strategier i respektive institution är också ett strategiskt mål för PAR och en juridisk skyldighet för Serbien. Således var varje resultat som åstadkoms inom HRM-insatsen också ett steg för verkställande

<sup>54</sup> Fas II-målsättning, enligt SIPUS projektbeskrivning, kapitel 4, c)

<sup>55</sup> Fas I-målsättning för insatsen

<sup>56</sup> Några av de flitigaste användarna av HRMIS är *Ministry of Economy and Regional Development, Ministry of Agriculture, Trade, Forestry and Waters, Customs Directorate*.

<sup>57</sup> Generell målsättning för HRM-insatsen

av lagarna för PAR och statsförvaltningsutveckling. De tidiga faserna ledde emellertid till få effekter på kort och medellång sikt (*outcomes*) och det är endast i insatsens senare skeden som sådana effekter kan ses i form av kapacitetsutveckling inom HRM-funktionerna.

Avskaffandet av APAD av politiska skäl efter valet 2004 överskuggade de förväntade resultaten. Eftersom APAD upphörde att existera strax efter det att insatsens första fas avslutades, kan man dra slutsatsen att de institutionella strukturerna för HRM inte var hållbara, trots insatsens goda intentioner och de genuina ansträngningar som gjordes. Således förefaller det som om fas I, trots att insatsen skulle kunna tillskrivas uppbyggnaden av ramverket för centraliserad HRM inom APAD, i stället för institutionsutveckling, huvudsakligen resulterade i kapacitetsutveckling av enskilda individer, vilka förflyttades till andra myndigheter eller slutade efter det att organisationen hade upplösts.

Trots att avdelningen för personalfunktioner (*Central Human Resources Unit*) som skapades i fas II också upphörde att existera, kan man dock dra slutsatsen att investeringarna i denna inte var lönlösa i och med att detta var en viktig övergångslösning. Lärdomarna och den specialiserade personal som utbildades i HRM-insatsen kom till nytta under efterföljande steg.

De sista faserna (fas III och förlängningsfasen) gav bättre resultat i den bemärkelsen att ett hållbart institutionellt ramverk skapades via SUK och personalavdelningarna på departementsnivå. SUK är nu den centraliserade tjänsten för personalfunktioner och dess utbildnings- och rekryteringstjänster är i dag erkända inom hela den offentliga förvaltningen.

Likaledes har HRMIS börjat användas av de flesta departement och trots att efterlevnaden inte är fullkomlig utvecklas det till att bli ett etablerat informationssystem för HRM-utveckling. I allt större utsträckning är ett viktigt verktyg vid beslutsfattande, och departementens ledningar blir mer medvetna om systemets potential och den mängd information det innehåller. Tidigare var användning av systemet begränsat till enbart personaladministratörer.<sup>58</sup> I de fall där efterlevnaden är dålig har otillräckliga resurser lagts på systemet, vilket är ett tecken på låg prioritering hos departementens och institutionernas beslutsfattare.

### *Kontrollmekanismer*

Kontrollmekanismer har skapats huvudsakligen via HRMIS, det centrala informationssystemet. Intervjupersonerna medger emellertid att det är svårt att kontrollera de enskilda departementens arbete eftersom SUK saknar officiell behörighet att påverka processer och beslutsfattande på departementsnivå. SUK är en tjänst till andra departement, men dess kontrollfunktion är begränsad.

Utbildningsprocessen är förhållandevis väl kontrollerad. Varje år (i februari-mars, för det föregående året) skickar SUK en utvärderingsenkät till alla som deltagit i vidareutbildning för att ta reda på i vilken utsträckning de har kunnat använda och dra nytta av de kunskaper de erhållit vid SUK:s utbildningar. Utvärderingsresultaten används för förbättrad planering av följande års kursplan.

<sup>58</sup> Ramböll Management (2006) *Sida Monitoring of HRM programme in Serbia*, Final version, november 2006, sid. 14

*Bedömning:* Kontrollmekanismer för myndigheter i händelse av maktmissbruk eller bristande ansvarstagande är svaga och möjligheterna för att ge rättighetsinnehavarna, d.v.s. medborgarna, möjligheter att utöva sina rättigheter är begränsade. Kontrollmekanismerna för HRMIS-systemet är ännu ej utvecklade. Det finns inga sanktioner när systemet inte används eller när data inte uppdateras. Trots att 2005 års statstjänstemannalag anger att HRMIS kommer att regleras har ännu inga föreskrifter antagits som specificerar systematisk användning av HRMIS. Inga effekter på lång- eller medellång sikt (*outcomes*) kan därför iakttas.

En av målsättningarna var att utföra en diagnostisk studie av existerande personalfunktioner och kartlägga existerande kompetenser och kapaciteter, med andra ord att skapa en baslinje. SUK förefaller dock inte disponera över tillförlitlig data eller statistik beträffande status och utveckling, för att kunna göra konsekventa uppföljningar och utvärderingar jämfört med baslinjen.

Utvärdering av vidareutbildning sker visserligen, men resultaten när det gäller utbildningens innehåll och måluppfyllelse används inte på ett effektivt sätt för att vidareutveckla utbildningarna i syfte att tillförsäkra att en ökad kapacitet bidrar till bättre fungerande institutioner och system.

### **Sammanfattning av strukturella indikatorer**

HRM-insatsens viktigaste strukturella effekter på kort och medellång sikt (*outcomes*) kan sammanfattas som:

- etablering och stärkande av en funktionell, centraliserad personalfunksionsenhet (SUK) för första gången inom offentlig förvaltning, vilket erhållit erkännande inom statsförvaltningen för dess roll inom HRM
- etablering av personalavdelningar på departements- och regeringsinstitutionsnivå som inte var vanligt förekommande före insatsen och som förstärker och upprätthåller förvaltningslagstiftningen
- ett till fullo introducerat system för personalledning (HRMIS) som används av SUK och de flesta departementen som ett HRM-verktyg

### **Processindikatorer**

#### *Jämlikhet*

Insatsens jämställdhetsaspekter utvärderades positivt i fas I. Dock kommenterades i den slutgiltiga utvärderingen av insatsen att det saknades en integrerad metod med det nationella policyramverket beträffande jämställdhet.<sup>59</sup> Sedan dess har SUK inlett ett samarbete med GED genom en kontaktperson för jämställdhet och har tillgängliga jämställdhetsutbildningar som en regelbunden del av kursplanen för statstjänstemän.

<sup>59</sup> ibid. sid. 16

Inga av de intervjuade har uppfattat jämställdhetsfrågor eller någon annan form av mångfaldshantering som ett problem. Majoriteten av de statsanställda är kvinnor och utmaningen är därför inte att skapa balanserat deltagande, utan snarare ett system som främjar lika möjligheter inom den offentliga förvaltningen. SUK och implementeringspartnern SIPU bekräftade att det ibland var svårt att uttryckligen hantera jämställdhetsfrågor, eftersom jämställdhet inte uppfattades som ett problem.<sup>60</sup>

Annonserade statliga tjänster och utbildningar är tillgängliga för alla och innehåller icke-diskriminerande villkor. HRMIS möjliggör tillgång till jämställdhetsstatistik.

*Bedömning:* Under hela insatsen framhävde Sida jämställdhet som en tvärgående fråga. De viktigaste bidragen inkluderar ökad medvetenhet samt etablering av ett genusmedvetet system och introduktion av en mer systematisk hantering av frågan. Detta har bidragit till att öka mottagligheten och förståelsen för jämlikhetsfrågor. Dessa kan dock inte tolkas som direkta effekter på kort och medellång sikt (*outcomes*) av endast HRM-insatsen.

### *Deltagande*

Introduktionen och institutionalisering av moderna HRM-metoder berörde de flesta departement och myndigheter samt relevanta enskilda individer. SUK samarbetar på daglig basis med den offentliga förvaltningens institutioner när det gäller utbildnings-, urvals- och rekryteringsfrågor. Alla lediga tjänster hanteras och kungörs centralt och statstjänstemän använder sig av de vidareutbildningsmöjligheter som erbjuds av SUK. Statstjänstemän som erhållit utbildning som utbildare håller workshops inom specifika områden.

En mekanism för vidareutbildning har skapats, medvetenheten hos beslutsfattare har ökat och cheferna godkänner personalens deltagande i utbildningar som en följd av institutionaliseringen av HRM. Betydande ansträngningar gjordes för att engagera avdelningschefer och högre chefer i insatsen med syfte att skapa stöd och engagemang för utvecklade och moderniserade HRM-funktioner.

Som ett oförutsett resultat av HRM-insatsen har ett starkt informellt nätverk av utbildade HRM-specialister skapats. Cheferna för personalavdelningarna kommunicerar regelbundet med varandra för att utbyta idéer och bästa praxis samt för att hitta hållbara HRM-lösningar.

Det är även viktigt att notera att HRMIS utformades på ett sätt som involverade berörda parter i stor utsträckning, vilket är skälet bakom dess utbredda förankring.

*Bedömning:* Deltagande från externa intressenter, såsom allmänheten, media eller CSO:er har inte varit en målsättning med HRM-insatsen, eftersom det har fokuserat på att stärka det interna deltagandet och kapaciteten av HRM. Insatsen kan därför inte bedömas ha bidragit till deltagande på den nivån. Reformen av HRM-systemet var dock ett stort arbete som inkluderade omfattande deltagande på alla institutionella nivåer. Insatsen hade en avgörande roll för att tillförsäkra deltagande under hela processen och bidrog till förankringen av resultaten och erkännandet av SUK som en viktig HRM-faktor, varigenom strukturen samtidigt stärktes. Denna effekt kan direkt tillskrivas insatsen.

<sup>60</sup> SIPU (2007) *Appraisal and Monitoring of Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy*, Final Report, Stockholm september 2007, sid. 10

### *Empowerment*

Statsförvaltningen har gått från en situation där mycket få departement och myndigheter hade någon personalavdelning över huvud taget, till en struktur där personalavdelningar med moderna HRM-funktioner. Det finns utvecklade urvalskriterier och verktyg för rekrytering och HRM-personal deltar i rekryteringsprocessen i alla departement. Det slutgiltiga beslutet för anställningar fattas dock fortfarande av ministrar. Trots detta är det ett framsteg från det förra systemet som möjliggjorde politiskt inflytande genom alla rekryteringsfaser, utan fullt beaktande av de sökandes meriter.

Kapacitetsutveckling var en avgörande komponent för HRM-insatsen och det svenska samarbetet investerade betydande belopp för att utbilda beslutsfattare, HRM-specialister och SUK-personal. En av de viktigaste frågorna är dock hur man lockar och behåller kompetent personal under rationalisering av personal i den globala ekonomiska krisen, låga löner till statstjänstemän samt frekventa omorganisationer av departementen. Utbildning och kompetensutveckling av ny personal är dyrbart och tidsödande och effekten av personalfluktueringar är problematiska. Det finns få mekanismer för att tillförsäkra att det institutionella minnet bibehålls på departementsnivå. Exempelvis är den kunskapsbas som skapades av APAD och som expanderas under HRM-stödet till denna institution, inte längre formellt existerande. Kunskapen fortsätter att bevaras genom det informella nätverket av utbildade HRM-specialister som har lyckats bibehålla en hög motivationsnivå.

HRMIS-systemet som skapades genom SUK är ett betydande framsteg i detta hänseende. SUK saknar dock tillräcklig auktoritet för att styra användningen av HRMIS och dess information. Det förefaller också som att vissa kommunikationsproblem mellan SUK och HRM-avdelningarna existerar. SUK uppfattas inte som en central HRM-enhet av vissa departement. Det finns även indikationer på att användningen av HRMIS inte är så effektiv som den skulle kunna vara på grund av frekventa byten av IT-administratörer och en olämplig uppbyggnad av mjukvaru-underhållet.

Avgränsningen till administrativa och juridiska aspekter av HRM hindrar vidare erkännande och godkännande av SUK:s roll som en strategisk HRM-enhet.<sup>61</sup> Strategisk kapacitet och bemyndigande skulle bredda SUK:s roll och inflytande bortom dess nuvarande funktion.

*Bedömning:* Svenskt stöd till kompetensutveckling inom HRM är betydande, men ministrarna har fortfarande en viss beslutsrätt när det gäller rekrytering. SUK kan påverka rekryteringsprocessen till en viss grad, medan transparensen har ökat, t.ex. genom annonserade lediga tjänster annonseras. Den instabila politiska miljön och bristen på mekanismer för att behålla kompetent personal leder till begränsat inflytande och otillräcklig kapacitetsutveckling för implementering av systematiska reformer.

Den förbättrade rekryteringsprocessen av statstjänstemän och dess centralisering genom SUK kan dock ses som en effekt på kort- och medellång sikt (*outcome*) av HRM-insatsen, men osäkerheten runt SUK:s roll har också bidragit till bristande inflytande och dess roll i förvaltningsreformen har därav blivit begränsad.

---

<sup>61</sup> Ramböll Management (2006) *Sida Monitoring of HRM programme in Serbia*, Final version, november 2006, sid. 15

### *Utsatta grupper*

HRM-insatsen fokuserade inte specifikt på utsatta grupper, men noterades som en övergripande fråga. SUK:s utbildningar är öppna för alla. En av dess utbildningar handlar specifikt om skydd mot diskriminering och syftar till att skapa medvetenhet hos statstjänstemän beträffande bestämmelserna i den nyligen antagna anti-diskrimineringslagen.

*Bedömning:* HRM-insatsen har i begränsad mån bidragit beaktande av utsatta grupper och SUK spelar en begränsad roll i spridning av information och i att skapa medvetenhet hos statsanställda beträffande detta område.

### *Ansvarsutkrävande och ansvarstagande*

SUK:s aktiviteter är transparenta och information tillhandahålls via olika kommunikationsvägar, inklusive dess egen hemsida. SUK erbjuder en utbildning om nationell anti-korruptionslagstiftning och juridiska instrument som en regelbunden del av kursplanen för statsanställda. HRMIS, det centrala informationssystemet, har förbättrat tillgänglig information och transparens. Rekryteringsprocessens transparens har förbättrats till följd av kapacitetsutvecklingen av HRM-personal och deras ökade inflytande vid rekrytering av statsanställda. Dock förekommer fortfarande visst inflytande från departementen vid urval och rekrytering av personal.

*Bedömning:* Införandet av HRMIS som ett verktyg för att tillförsäkra ansvarsutkrävande och ansvarstagande samt transparens, kan anses utgöra ett viktigt svenskt bidrag inom detta område och en tydlig effekt på kort och medellång sikt (*outcome*). HRMIS har emellertid ännu inte tagits i bruk på en nivå som skulle tillförsäkra dess roll i strategier för att bekämpa korruption. Etableringen av HRM-avdelningar över hela den offentliga förvaltningen har lett till en mindre politiserad och i viss mån mer ansvarstagande offentlig förvaltning.

### **Sammanfattning av processindikatorer**

När det gäller processresultat har det svenska samarbetet avsevärt bidragit till:

- införande och godtagande av moderna HRM-koncept
- SUK har blivit en erkänd central institution när det gäller att göra urval, behålla och kompetensutveckla statstjänstemän
- skapandet av ett transparent, centraliserat HRM-system genom HRMIS
- ökat deltagande från relevanta intressenter i statsförvaltningen
- i viss mån, integrering av frågor som rör jämställdhet och mångfald i HRM-systemet
- etablering av ett starkt informellt nätverk av HR-specialister samt införande av mekanismer för kunskapsdelning

## Outcome-indikatorer

### *Måluppfyllelse, effekter på lång sikt (impact) och hållbarhet*

HRM-insatsen är den största svenska insats som genomförts med Serbiens regering och de viktigaste resultaten som uppnåtts inom PAR-området kan tillskrivas denna insats. Trots vissa förseningar som uppstod på grund av politiska omständigheter och oförutsedda händelser var insatsen mycket effektiv när det gällde att producera flera viktiga resultat.

HRM-insatsen lyckades bidra till att skapa flera mekanismer som används i dag och har institutionaliserats, däribland:

- utbildade fortbildare som utbildar statsanställda på ett kompetent sätt
- etablering och implementering av mer transparenta rekryteringsmekanismer
- införande av årliga utvärderingsenkäter till tidigare deltagare för att bedöma implementering och kapacitetsutveckling för att förbättra i kursplanen baserat på den information som erhålls
- ett nätverk av HRMIS-administratörer vilka har gjort HRMIS effektivare och har kortat ned datainmatningstiden från 3-4 dagar till 3-4 timmar
- ett informellt nätverk av HR-specialister som på ett effektivt sätt utbyter erfarenheter och bästa praxis sinsemellan

Intrycket bland de intervjuade är att Serbien har tagit ett stort steg framåt från ett förlegat personalhanteringsystem till modern HRM-funktioner och moderna utvecklingsprocesser. Insatsen tillförde betydande kunskap och utgjorde grundstenen för statsförvaltningens framtida utveckling. Detta kan ses som en långsiktig effekt (*impact*) och ett viktigt bidrag från HRM-insatsen till det generella PAR-målet när det gäller kompetensutveckling inom den offentliga förvaltningen.

De intervjuade bekräftar att det svenska samarbetet förtjänar mycket erkännande för utveckling av moderna HRM-funktioner. Slutsatsen är att SUK är en hållbar central HRM-enhet men att fortsatt arbete krävs för att förbättra dess trovärdigheter och för att stärka dess auktoritet. Mekanismerna för vidareutbildning är också till fullo hållbara. De flesta HRM-specialister som utbildades genom insatsen arbetar fortfarande inom HRM-avdelningarna eller inom SUK och levererar vidareutbildning till andra statsanställda.

"Vi finns kvar och vi har fortsatt att använda samma viktiga principer som introducerades av Sidas projekt. Vi försöker bygga på denna kunskap och vi blir bättre och bättre. Budgeten för utbildning blir större för varje år. Utbildningskursplanen blir mer innehållsrik. Vi försöker alltid att reflektera behoven hos den föränderliga offentliga förvaltningen."

Dragana Janković, SUK, Department for HR Selection and Development

HRMIS-systemet används fortfarande och är på väg att bli en självständig och fullt hållbar HRM-mekanism. Ytterligare investeringar som planeras för HRMIS visar på en beslutsamhet att göra det till ett centralt verktyg för strategisk planering och beslutsfattande.

### 5.1.2 PAR

Sverige är en viktig bilateral partner till Serbien inom området för offentlig förvaltningsreform (PAR). Stödet till PAR förtjänar särskild uppmärksamhet i denna utvärdering eftersom det är det första försöket av ministeriet för offentlig förvaltning och lokalt självstyre (*Ministry of Public Administration and Local Self Government, MPALSG*) att direkt leda och implementera en insats, och även på grund av dess komplexitet och de risker som förknippas med insatsens genomförande.

Serbiens instabila offentliga förvaltningsstruktur, med de frekventa politiska problem som är typiska för ett reformland med en koalitionsregering, samt återkommande strukturella förändringar, utgjorde en konstant risk för ineffektivitet och bristande lyhördhet hos den nationella motparten under insatsens implementering. Vidare ingick många aktörer i en instabil miljö och en mångfald av problem behövde behandlas på olika nivåer. Från UNDP:s sida var insatsens mål – att skapa "stöd för att förbättra effektivitet, ansvarsutkrävande och transparens i Serbiens offentliga förvaltning"<sup>62</sup> – samt målsättningarna alltför vagt formulerade, utan tillräckligt definierade indikatorer. Vidare förefaller det som om Sida beslöt att stödja PAR som en viktig aktivitet för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter, utan att i detalj gå in på insatsens utformning. Detta vagt utformade ramverk har gjort det ytterst svårt att kvantifiera och spåra resultaten på *outcome*-nivå, så som skedde för övriga insatser som utvärderades i denna rapport där *outputs* och effekter på kort och medellång sikt (*outcome*) är mer uppenbara och lättare kan tillskrivas insatsen.

Det förefaller som att det tog lång tid och som om flera justeringar krävdes innan insatsen hamnade på rätt kurs. Implementering kan delas upp i tre faser:

Start 2006-juni 2007: Praktiskt taget ingenting utfördes, huvudsakligen på grund av brist på politisk vilja och stöd, bristande kunskap och färdigheter beträffande projektledning samt problem rörande offentlig upphandling. Vid detta tillfälle var insatsen inriktad på två komponenter (främjande av PAR och stöd till distriktskontor). Under perioden mellan mars och juni 2007 lades insatsen på is på grund av politiska problem och ledningsproblem.

Juli 2007-2008: Vissa framsteg gjordes under denna period tack vare ändringar i ledningen (den nya regeringen etablerades, MPALSG-ministern och dennes stab byttes ut och den biträdande ministern tog över projektledningen). Till följd av detta blev MPALSG mer engagerat och aktivt.

Januari-september 2009: Betydande framsteg gjordes under denna förlängningsperiod i insatsen. Ett större engagemang från den nya statssekreteraren gav det politiska stöd som krävdes och projektledningen, inklusive offentliga upphandlingar, togs över av UNDP. Dessa två viktiga ändringar möjliggjorde till slut planerade *outputs*.

---

<sup>62</sup> Sida (2006) *Bedömningspromemoria*, Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy, january 2006, sid. 5



## Strukturella indikatorer

### *Lagstiftning*

Den första strategin för förvaltningsreform antogs av Serbiens regering 2004<sup>63</sup>, med följande strategiska huvudmålsättningar:

- utveckling av en demokratisk stat som baseras på rättsstatens principer, tillförlitlighet, förutsägbarhet, transparens, ansvarstagande, ekonomi, effektivitet och måluppfyllelse
- utveckling av en medborgarorienterad offentlig förvaltning som till rimliga kostnader kan leverera tjänster av hög kvalitet till medborgare och verksamheter

Strategin främjar en integrerad syn på PAR, och den styrs av fem huvudprinciper:

- decentralisering
- avpolitisering
- kompetensutveckling
- rationalisering
- modernisering

Strategin betonar skapandet av en ny regulatorisk miljö som ska stödja en funktionell och organisatorisk reform av den offentliga förvaltningen.

Dock lyckades inte strategin efter dess antagande bli ett verkligt styrdokument för regeringen. I stället lades vikten vid en lagstiftningsreform genom regeringens *Legislative Secretariat*, som svar på kraven för EU-integration.

Viktiga lagar för reglering av den offentliga förvaltningen antogs innan insatsen startade:

- Förvaltningslag (*Law on Public Administration*) 2005
- Statstjänstemannalag (*Law on Civil Servants*) 2005
- Lag för avlöning av statstjänstemän och personal (*Law on Salaries of Civil Servants and Employees*) 2006

Ett antal förordningar och kungörelser för att reglera olika delar av den offentliga förvaltningen antogs också. Den nya lagstiftningen var särskilt effektiv vid reglering av statsförvaltningsreformen. Sedan 2006 har lagarna om offentlig förvaltning ändrats vid flera tillfällen. Vidare har *Legislative Secretariat* fokuserat på att formulera och föreslå lagar som skulle stödja decentraliseringsprocessen.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Före denna strategi under 2003 hade APAD försökt formulera ett strategiskt dokument för PAR. Detta var inte framgångsrikt – det avbröts av mordet på premiärminister Djindjic, efterföljande val, därefter av APAD:s avskaffande av den nyvalda regeringen.

<sup>64</sup> Ett viktigt krav för EU-integration.

På grund av bristande samordning mellan regeringens *Legislative Secretariat* och MPALSG försummade de nya lagarna betydelsen av PAR-strategin<sup>65</sup>, vilken snart hade blivit marginaliserad. I ett försök att justera PAR-strategin till de nya kraven och återuppliva dess implementering föreslogs ett nytt projekt av MPALSG som utformades under 2006 i samarbete med Dfid och Sida och implementeringspartnern UNDP.

Som en följd av insatsen antogs en ändrad PAR-handlingsplan (2009-2012) av Serbiens regering i juli 2009.

*Bedömning:* Insatsen lanserades under en period då det skedde avgörande omstrukturering genom lagstiftning, vilken sedan prioriterades av Serbiens regering och det politiska stödet för PAR var bristfälligt. PAR-strategin saknade visserligen direkt del i utformningen av lagarna i anknytning till offentlig förvaltning, men den möjliggjorde den nya PAR-handlingsplanen. Denna fokuserade, återigen, huvudsakligen på strukturella reformer som en förutsättning för att uppnå andra milstolpar i PAR-processen. Dock blev PAR-strategins inflytande marginaliserat på grund av bristande politiskt stöd.

### *Verkställande*

Det förefaller som om 2004 års strategi aldrig blev ett centralt dokument med politiskt stöd. Vidare betraktades det som ett dokument som skapats av MPALSG och varken detta departement eller strategin var accepterade i någon större omfattning bland övriga departement och statliga institutioner. Trots avsevärda framsteg i antagandet av det juridiska ramverket för PAR, gick dess verkställande långsamt och ledde inte till några påtagliga förändringar. Vidare saktades verkställandet ner ytterligare på grund av förseningar vid antagandet av förordningarna och av frekventa ändringar i lagarna som hade formulerats hastigt, och med många brister, av den ny tillsatta lagstiftningsorienterade regeringen.

Av betydelse är att den justerade PAR-handlingsplanen 2009-2012 innehåller två ytterligare principer/målsättningar:

- samordning av offentliga policyer
- kontrollmekanismer

Dessa två strategiska prioriteringar lades till som en följd av Sidas-Dfid:s och MPALGS:s insikt att PAR-strategin inte kunde genomföras isolerad från andra strategiska och politiska dokument eller samordnas endast av MPALSG. Behovet av ett funktionellt, centraliserat system för verksamhetsplanering inom offentlig förvaltning samt en enhetlig mekanism för uppföljning och rapportering av alla departement uttalades tydligt. Detta krävde också ett nytt institutionellt ramverk, vilket förespråkades huvudsakligen av Dfid, och detta inkluderade stärkning av regeringens centrala delar<sup>66</sup>, där regeringens *General Secretariat* skulle inneha den ledande rollen vid PAR-samordning och uppföljning. Frågan huruvida *General Secretariat* har tillräcklig styrka och kapacitet att anta denna roll är fortfarande omstridd.

<sup>65</sup> Ett exempel på sådan efterlevnad tillhandahålls i HRM-avsnittet

<sup>66</sup> Regeringens centrala delar inkluderar viktiga statliga institutioner som ska arbeta gemensamt, som ett parasoll för PAR: Regeringens *General Secretariat* och *Legislative Secretariat*; *Prime Minister's Office*; *Serbia EU Integrations Office* (SEIO); *Ministry of Finance* samt *Ministry of Human and Minority Rights, Public Administration and Local Self Government*

DfID drog sig ur mitt under insatsens implementering (under våren 2008). Istället omdirigerade DfID sina medel till regeringens *General Secretariat*, för att stödja koordineringsinsatsen av nationella policyer och strategier (*Coordination of National Level Policies and Strategies*). Insatsen är en föregångare till stödet för stärkande av regeringens centrala delar (*Strengthening of the Centre of Government*) som för närvarande finansieras av Sida. Vid detta tillfälle beslutade Sida att fortsätta att finansiera PAR-insatsen på grund av att man förväntade sig att engagemanget från Serbiens regering beträffande PAR skulle förbättrats, vilket förstärktes av rekommendationer i en uppföljnings- och utvärderingsrapport.<sup>67</sup>

*Bedömning:* Insatsens centrala målsättning var att skapa fungerande mekanismer för implementering och uppföljning av PAR-strategin. Det förefaller som om framgången hämmades på grund av omständigheterna, vilka förvärrades huvudsakligen av de två regeringsskiftena. Med två avbrott som båda varade flera månader (under 2007 och 2008) samt MPALSG:s otillräckliga kapacitet att utföra uppgifterna, kan inga betydande insatsresultat rapporteras under insatsens tid. Det förefaller som om insatsen, trots att det leddes av MPALSG, hade utformats externt utan tillräcklig insikt i de politiska realiteterna inom regeringen. Större medvetenhet och dialog med politiska aktörer och chefstjänstemän inom förvaltningen kunde ha påverkat insatsens implementering och resultat på ett positivt sätt.

Sidas beslut att ge Serbiens regering ytterligare en chans att återuppliva PAR ledde till stöd för antagandet av den reviderade handlingsplanen 2009-2012. Detta kan anses betydelsefullt i och med att det medförde nya möjligheter att förbättra implementeringen av PAR-strategin. Som en uppföljning av denna insats stödjer Sida två nya initiativ som har nära anknytning: (i) stärkande av regeringens centrala delar (*Strengthening of the Centre of the Government*) som syftar till att skapa institutionell kapacitet hos regeringens *General Secretariat* för att ta över samordningen av strategier och policyer, inklusive samordning av implementeringen av PAR-strategin; samt (ii) stöd till PAR (*Support to PAR*) där MPALSG är den viktigaste nationella motparten. Dessa två insatser är visserligen i ett tidigt implementeringsskede, men de förefaller att göra vissa framsteg mot mer påtagliga resultat. Övergången till regeringens *General Secretariat* verkar vara viktig, eftersom detta kan vara ett tecken på att PAR har fått en mera framstående position på den politiska agendan.

*Institutionell utveckling:* Insatsen hade även för avsikt att stödja departementen och de statliga institutionerna genom att ge vägledning till MPALSG vid utförande av funktionella analyser av dessa statliga institutioner. Detta skulle vara en central aktivitet inom komponent 2, utveckling av ramverk för organisation och ledning (*Component 2: Development of New Organisational and Management Framework*). Funktionell analys sågs som en förutsättning för uppfyllande av PAR-strategins målsättningar i relation till rationaliseringen, omorganisationen och moderniseringen av den offentliga förvaltningen. Insatsens ambitiösa planer slutade dock med att endast två funktionella analyser genomfördes för MPALSG och utrikesdepartementet, och dessa genomfördes inte

<sup>67</sup> SIPU (2007) *Appraisal and Monitoring of Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy*, Final Report, Stockholm september 2007

förrän 2009. MPALSG:s slutgiltiga rapport 2008 om implementering av PAR-strategin, kunde därför inte nämna dessa två funktionella analyserna som resultat av insatsen.<sup>68</sup> Insatsen hade däremot en viktig roll vid formuleringen av en metod för funktionell analys.

*Bedömning:* Inga effekter på kort eller medellång sikt (*outcomes*) uppnåddes inom detta område. Genom misslyckandet att genomföra planerat antal funktionella analyser, uppfyllde insatsen inte målsättningen i komponent 2, inte ens på *output*-nivå. De generaliseringar och de lärdomar som drogs från de funktionella analyser som genomfördes i de två pilotinstitutionerna formulerades som "metod för funktionell analys". Dock har metoden till dags dato inte använts av något annat departement eller statlig institution. De rekommendationer som gavs till de två departementen implementerades heller aldrig. Således har inte omstrukturering eller rationalisering hittills ägt rum.

2007 års rapport om PAR:s status som bereddes för DfID-Sida<sup>69</sup> var tämligen kritisk och pessimistisk om möjligheten att återvinna kraften i implementeringen av PAR-strategin. Den innehåller rekommendationer att överge konceptet om PAR-strategin som reformdrivande och i stället fokusera på de specifika delarna i handlingsplanen där vissa framsteg har gjorts.

Däremot förutsäger MPALSG-rapporten om implementering av PAR-strategin under perioden 2004-2008 att den tredje handlingsplanen för PAR (2011-2014)<sup>70</sup> kommer att fokusera på att "genomföra en omfattande horisontell och vertikal analys, som en förutsättning för omstrukturering, rationalisering och administrativ omorganisation".<sup>71</sup>

### *Kontrollmekanismer*

På allmän offentlig förvaltningsnivå har avsevärda ansträngningar gjorts för att utveckla olika kontrollmekanismer. Lagstiftningen har varit intensiv sedan 2004 inom detta område och flera viktiga institutioner har etablerats, inklusive: Ombudsmannaämbete, revisionsmyndighet (*Central Auditing Institution*), anti-korruptionsmyndighet (*Anticorruption Agency*) och kommissionen för fri informationstillgång (*Commissioner for Free Access to Public Information*), för att uppfylla kraven för EU-integration. Dessa institutioner ska ge viktigt stöd till implementeringen av PAR-strategin, men de är i allmänhet underbemannade och saknar tillräcklig kapacitet för att uppfylla sina uppdrag. Inkluderingen av utveckling av kontrollmekanismer kan ses som en implementering av principerna och huvudmålsättningarna i handlingsplanen för PAR 2009-2012, men inte som ett resultat av insatsen.

EU genomför regelbundna granskningar av Serbiens framsteg när det gäller EU-integrationskraven. Dessa kan ses som mekanismer för uppföljning av PAR på en högre nivå, när det gäller krav för EU-integration (årliga framstegsrapporter, *Multi-Annual Indicative Planning Document* (MIPD), årlig utvärdering av SIGMA, olika rapporter om framsteg och produkter i relation till EU-integrationskraven). Kontroll av hantering av finanser och offentlig upphandling sker separat.

<sup>68</sup> MPALSG (2008) *An Overview of PAR Strategy Implementation in the Republic of Serbia for the Period 2004-2008*, Belgrad, oktober 2008, sid. 28

<sup>69</sup> Ben-Gera, M. and Rabrenovic, A. (2007) *PAR in Serbia: Defining the Agenda and Improving Implementation*, juni 2007

<sup>70</sup> Förbereds för närvarande som del av Sida/SIPU:s *Support to PAR*,

<sup>71</sup> MPALSG (2008) *An Overview of PAR Strategy Implementation in the Republic of Serbia for the Period 2004-2008*, Belgrad, oktober 2008, sid. 28

Perioden 2004-2008 visade liten framgång när det gäller utveckling av användbara och hållbara kontrollmekanismer för implementering av PAR-strategin. Trots att kontroll av implementeringen av PAR-strategin är insatsens målsättning, utfärdades endast en omfattande framstegsrapport om implementeringen av PAR-strategin under Sidas-UNDP:s stöd år 2008. Denna framstegsrapport inkluderade uppföljning av implementeringen av strategin och en utvärdering av resultaten. MPALSG kunde inte omedelbart ta till sig dokumentets uppenbara kritik och objektivitet och det dröjde flera månader innan dokumentet gjordes tillgängligt externt.

*Bedömning:* Kontrollmekanismerna för PAR var och är svaga. I de fall då mekanismer har införts har de inte skett till följd av PAR-insatsen. Internt förefaller det som om Sidas uppföljning var undermålig med hänsyn till programmets storlek och betydelse. Förutom att tillhandahålla begränsade *outputs*, när det gäller definiering av PAR-indikatorerna i handlingsplanen och förse MPALSG med rapportmallar och vägledning för att bereda 2008 års kontrollrapport om PAR-strategin, har insatsen inte gett några betydande effekter på *outcome*-nivån. MPALSG:s ovilja att offentliggöra information begränsar väsentligen medborgarnas möjlighet att kontrollera eller observera personer i offentlighetens tjänst.

Sidas nya tillvägagångssätt ger regeringens centrala delar samordning- och kontrollfunktioner och en omdefinierad roll för MPALSG. Denna metod kan förväntas ge mer märkbara effekter på kort och medellång sikt (*outcomes*). Den ger goda möjligheter till att flytta upp PAR på regeringens politiska agenda. Dock är regeringens centrala delar ännu inte klart definierad. Vidare måste kapaciteten av *General Secretariat* utvecklas ytterligare för att kunna utföra övergripande samordning och kontroll över PAR-processen och dess resultat.

### Sammanfattning av strukturella indikatorer

Under perioden 2004-2008, sedan den första PAR-strategin och handlingsplanen antogs, har flera lagändringar ägt rum, men PAR-strategin lyckades inte bli ett styrdokument för regeringen. Sverige gjorde stora ansträngningar för att stödja PAR-strategins implementering och för att skapa funktionella mekanismer för uppföljning och utvärdering. Sidas-UNDP:s insats lyckades inte erhålla regeringens stöd eller ett allmänt engagemang inom den offentliga förvaltningen. Insatsen stötte på otaliga hinder och bakslag under implementeringen, vilket ledde till ett generellt sett dåligt resultat. Det förefaller som om perioden mellan starterna under 2006 och juli 2007 gick till spillo utan att någon verklig implementering pågick.

Övriga insatsresultat har också varit mindre framgångsrika. Den avsedda massiva funktionella analysen av hela offentliga förvaltningen blev aldrig verklighet och PAR ledde inte till några väsentliga förbättringar när det gäller omstrukturering och rationalisering av den offentliga förvaltningen. Till dags dato har de lärdomar som erhöles från de två genomförda funktionella analyser och deras rekommendationer inte beaktats eller tillämpats.

Betydande framsteg gjordes inom HRM-området, men dessa resultat är en effekt av HRM-insatsen. PAR-insatsens viktigaste bidrag till strukturella resultat är utformning och införande av den ändrade handlingsplanen för PAR (2009-2012). Med hänsyn till PAR:s ambitiösa, men dock vagt formulerade målsättningar, måste insatsen bedömas att ha presterat under förväntan.

### Processindikatorer

#### *Jämlikhet*

Jämlikhetsfrågor är inte integrerade i PAR-strategin och inga specifika referenser till dessa genomgående koncept har gjorts. Anledningen till detta kan förklaras med att jämställdhet mellan könen inte har uppfattats som ett problem inom Serbiens offentliga förvaltning: majoriteten av de statsanställda är kvinnor, vilket illustreras av det faktum att 80 % av arbetsgruppen som formulerade lagen för procedurer inom offentlig förvaltning var kvinnor. Kvinnor innehar även många betydelsefulla befattningar inom den offentliga förvaltningen.

*Bedömning:* Trots att Serbien hävdar att jämlikhet inte är något problem, förekommer diskriminering inom vissa områden – exempelvis när det gäller jämställdhet och homosexuella, bisexuella och transpersoner (HBT). Utvecklingssamarbete spelar i allmänhet en viktig roll när det gäller att öka medvetenheten om jämlikhetsstandarden och integrering av jämlikhet var huvudsakligen bristfälligt i denna insats.

#### *Deltagande*

De tillfrågade noterar att deltagande i PAR i allmänhet har förbättrats under de senare åren, tack vare kampanjer för att skapa medvetenhet och externt riktade aktiviteter. Insatsens komponent 3, kommunikering och kunskapsutväxling av PAR-policy (*Component 3: Promotion of PAR Policy and Knowledge Sharing*) syftade också till ökat

deltagande från alla intressenter i PAR-processen, med särskilt fokus på att tillförsäkra objektiv och opartisk informationsspridning via medier. Flera initiativ främjades under insatsens livstid, men de stannade på *output*-nivå och har inte lett till några väsentliga förbättringar, när det gäller hållbara mekanismer för deltagande.

”Debatter om offentlig policy är inte vanligt i Serbien eftersom regeringen har fullt upp med att lösa angelägna frågor. Och givetvis kommer det alltid att finnas mer angelägna frågor att hantera i Serbien än den offentliga förvaltningsreformen.”

Marko Paunović, Centre for Liberal and Democratic Studies

Deltagande i implementering och uppföljning av PAR-strategin är en viktig fråga som inte behandlades i insatsen. Upprepade, dock ej framgångsrika, ansträngningar gjordes för att samla regeringens rådsgrupp för PAR och att sammankalla möten med arbetsgruppen för departementssamarbete (*Inter-Ministerial Working Group*), när planeringsprocessen för PAR-strategin var fullbordad. Inte heller försöken att skapa ett nätverk av PAR-administratörer som skulle vara involverade i uppföljningen av implementeringen och bidra till resultaten var framgångsrika. Däremot uppnåddes avsevärda framgångar i implementeringen i slutet av insatsen i februari 2009, när MPALSG:s nya statssekreteraren tog över efter en nationell projektchef och när denne blev mer direkt involverad och gav det nödvändiga politiska stödet.

Under insatsens sista fas (januari-september 2009) förefaller betoningen ha lagts på medborgardeltagande och större engagemang på lokal nivå. Några av de viktigaste aktiviteterna under denna period var att skapa mekanismer för ökat deltagande:

- Ett *call centre* för medborgare skapades vid MPALSG och detta är fortfarande aktivt. Det finns en öppen linje genom vilken medborgare kan registrera förfrågningar och ställa frågor om PAR. Detta resultat kan möjligen bekräftas på *outcome*-nivån.
- Arbetet med journalister intensifierades genom workshops som anordnades i syfte att informera medierna om PAR och ge vägledning åt journalister.
- Verksamhetsanalys av systemet för medborgarklagomål på lokal nivå genomfördes.
- Flera broschyrer och handledningar för medborgare skapades och spriddes på olika nivåer samt publicerades på MPALSG:s hemsida.

*Bedömning:* Rådsgruppen för PAR, som bestod av de högsta regeringstjänstemännen, hade liten möjlighet att bli institutionaliserat efter deras första och enda möte efter antagandet av PAR-strategin 2004. Implementeringen av PAR var inte en prioritet för regeringen under UNDP:s implementering. Rådets funktion är fortfarande endast formell. Arbetsgruppen för departementssamarbete förefaller vara funktionell, eftersom den på senare tid har återaktiverats genom aktiviteter inom den nya insatsen *Support to PAR*.

Som en följd därav genomfördes ytterligare en studie av implementeringen av PAR-strategin, som behandlade perioden juni 2010-2011. Aktiviteterna som ägde rum i slutet av insatsen pekar på en ökad medvetenhet beträffande vikten av att delta. Aktiviteterna som syftade till förbättrad informationsspridning och ökat medborgardeltagande genom metoder uppifrån och ned (*call centre*) och nedifrån och upp (lokal nivå) visar tydligt på ett ändrat tillvägagångssätt från såväl den implementerande partnern (UNDP) som MPALSG.

### *Empowerment*

Den utsträckning i vilken den offentliga förvaltningen har befogenhet och kompetens att genomföra PAR-reformen kan diskuteras ur flera olika perspektiv:

- På den allmänna nivån saknar Serbien fortfarande yrkesskickliga statsanställda och tillräcklig förvaltningskultur. Vidare är statsanställda underbetalda och personalomsättningen är stor.
- MPALSG är alltför underbemannat för en seriös, generell PAR-ansträngning och det saknar politisk tyngd för att samordna över departementsgränser och statliga institutioner.
- Regeringens centrala delar saknar också nödvändig makt och kompetens och *General Secretariat* har varken institutionell- eller personalkapacitet för att samordna policys och strategier på nationell nivå.
- Det saknas synergi mellan departementen och andra statliga institutioner och de är inte väl samordnade av regeringens centrala delar.
- På kompetensnivån är PAR en teknisk fråga som kräver skicklighet, kunskap och specialisering.
- De verkställande organen som krävs för att stödja PAR-strategin är svaga och har visat sig vara oförmögna att fullgöra sitt uppdrag.
- Det som driver på en förändring är fortfarande givare och framförallt påtryckningar från EU-integration, vilka ofta främjar olika processer.

Kapacitetsutveckling var inte centralt för insatsen. Insatsen verkade för att skapa inflytande och kompetens hos valda målgrupper (såsom journalister, MPALSG-personal, medlemmar i arbetsgruppen för departementssamarbete) för PAR-uppgifter. Insatsens komponent 3 inkluderade utveckling av mekanismer för kommunikation och visst arbete åstadkoms inom detta område mot insatsens slut:



- Ett nyhetsbrev etablerades och spreds bland statstjänstemän i Serbiens offentliga förvaltning, men detta initiativ har inte visat sig hållbart.
- En undersökning av lokalstyret genomfördes i samarbete med *Standing Conference of Towns and Municipalities (SCTM)*<sup>72</sup>. Detta var en ad hoc-aktivitet som introducerades eftersom man insåg att MPALSG inte hade mycket information om lokalstyren och processer. Utvärderarna kunde dock inte hitta några belägg för att lärdomar och rekommendationer som härletts från denna aktivitet användes och tillämpades på något vis.
- En enkät skickades ut för att bedöma kunskapen hos statsanställda beträffande PAR. Resultaten var förödande och visade en mycket begränsad kunskap om PAR.
- Flera studier i anknytning till PAR genomfördes och broschyrer sammanställdes av PAR-expertter (dessa finns kvar på MPALSG:s hemsida).

*Bedömning:* En förutsättning för att uppnå några betydande effekter på *outcome*-nivå är att skapa inflytande hos huvudaktörerna för implementering av PAR. Insatsen förefaller ha behandlat några frågor i anknytning till empowerment, men detta skedde i ett sent skede och inte på ett genomgripande sätt. Flera *outputs* producerades men inga effekter på *outcome*-nivå som kan tillskrivas insatsen kunde identifieras.

### *Utsatta grupper*

PAR-strategin och handlingsplanen behandlar inte utsatta grupper på något uttryckligt sätt. Ett strategiskt dokument som behandlar behoven hos utsatta grupper, *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*, antogs 2003 och var en viktig föregångare till utvecklingen av PAR och meningen var att det skulle implementeras parallellt med PAR-strategin. Dock innehåller inte handlingsplanen för PAR några tydliga kopplingar till PRSP eller någon samordning därav.

*Bedömning:* Utsatta grupper identifieras som ett tema men behandlas inte på något systematiskt sätt i PAR-strategin eller handlingsplanen.

### *Ansvarsutkrävande och ansvarstagande*

Serbien har, som en följd av kraven för EU-integration utfäst sig att öka den offentliga sektorns ansvarstagande och transparens samt att skapa ett mer integrerat juridiskt system för att hantera korruption. Under perioden 2004-2008 ägde viktiga lagändringar och institutionella ändringar rum, inklusive skapandet av ett ombudsmannaämbete och tillsättandet av kommissionen för fri informationstillgång. Den nationella anti-korruptionsmyndigheten etablerades senare. Trots att en stor del av det juridiska ramverket finns på plats, har inga uppenbara resultat uppnåtts. Lagar är fortfarande texter som inte implementerats. Betydande framsteg inom området för ansvarsutkrävande och transparens uppnåddes genom att kräva att alla offentliga förvaltningsinstitutioner utfärdar regelbundna nyhetsbrev för medborgare.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Indirekt spelade projektet också en roll i att föra samman MPALSG och SCTM – tidigare var förhållandet mellan dessa två institutioner mycket dåligt.

<sup>73</sup> 2006 *Law on the Free Access to Information of Public Interest*

Ökad transparens och större ansvarsutkrävande är också en målsättning i PAR-strategin som generellt sett behandlades av Serbiens regering under perioden för insatsens implementering. En av insatsens målsättningar (*Component 3: Promotion of PAR Strategy and Knowledge-Sharing*) var att bidra till transparensen i PAR-processen och, i synnerhet, implementeringen av PAR-strategin.

*Bedömning:* Insatsen inkluderade vissa aktiviteter i anknytning till ansvarsutkrävande och transparens, men inga av resultaten kan observeras på *outcome*-nivå. Främjandet av PAR-strategin var en insatsspecifik aktivitet och har inte blivit den hörnsten i regeringens reformarbete som man väntade sig.

### Sammanfattning av processindikatorer

PAR-insatsen försökte behandla visa delaktighets- och empowermentfrågor, men eftersom dessa aktiviteter ägde rum under den period då insatsen närmade sig sitt slut ledde de inte till några väsentliga processresultat som kan tolkas som effekter på kort eller medellång sikt (*outcomes*). Insatsen hade ett visst inflytande när det gällde tillförsäkran av adekvat deltagande i handlingsplaneringen för PAR för 2009-2012; förbättrade mekanismer för medborgardeltagande; ökat engagemang på lokal nivå; och kapacitetsutveckling för de valda målgrupperna.

### Outcome-indikatorer

#### *Måluppfyllelse, effekter på lång sikt (impact) och hållbarhet*

De tillfrågade är generellt sett överens om att framsteg gjorts inom statsförvaltningsreform, ökat kunnande och kompetensutveckling av statstjänstemän.<sup>74</sup> Vissa framsteg har gjorts beträffande decentralisering, som krävs för fullskalig reform när den politiska viljan uppnås. Ingen förbättring har skett beträffande avpolitisering och rationalisering. Beträffande de två mål som lades till i handlingsplanen för 2009-2012 har inget arbete ännu gjorts när det gäller samordning av strategier och policyer, bortsett från att ett institutionellt ramverk har skapats. Inga ytterligare kontrollmekanismer utvecklades.

Eftersom målsättningarna för insatsen behandlar kategorierna rationalisering, avpolitisering, samordning och utveckling av kontrollmekanismer (för PAR-implementering), kan man dra slutsatsen att insatsen inte har varit effektiv inom dessa områden. Under insatsen lyckades inte resultaten ta sig förbi *output*-nivå och på vissa punkter kan även uppfyllandet av och kvaliteten hos dessa *outputs* anses tveksam.

Det finns visserligen en allmän insikt om att PAR är en lång process som kan kräva decennier med grundläggande arbete med få påtagliga resultat i dess tidiga skede. Genuint politiskt engagemang, ansträngningar för att skapa en stabil miljö samt deltagande från alla intressenter är förutsättningar för att det ska lyckas. Det är precis detta som saknades under insatsens implementeringsperiod (2006-2008). Det är värt att notera att betydande förbättringar i implementeringen under 2009 kan tillskrivas MPALSG:s ökade engagemang samt erhållet politiskt stöd. Detta kom emellertid för sent för att

<sup>74</sup> Svenskt stöd till detta område har beskrivits tidigare i detta kapitel – genom HRM-insatsen.

kunna producera några väsentliga effekter på *outcome*-nivån. Fortsatt stöd av Sverige kan endast förstås som en insikt att reform kräver tålamod och långsiktigt tänkande. Emellertid kunde större medvetenhet, förbättrad dialog och en tätare uppföljning av insatsen från det svenska samarbetet ha medfört en effektivare implementering och en ökad serbisk förankring.

Det svenska samarbetet fortsätter att vara betydande – Sida stödjer nu två viktiga PAR-relaterade insatser: stöd till regeringens centrala delar (samordning av policys och strategier på nationell nivå) samt stöd till PAR. Den senare insatsen bygger på denna utvärderade insats, men UNDP efterträddes av implementeringspartnern, SIPU International. Det finns tidiga belägg för att de nya insatserna uppnår vissa resultat (dock utanför utvärderingsperioden). Trots att föregående insats inte har lyckats producera de förväntade *outputs*, har det skapat en grund för de insatser som för närvarande genomförs.

”Fortsatt stöd från Sida är avgörande. Sida har varit mycket stödjande för Serbiens regering för att skapa ett mer fokuserat angreppssätt. Sidans projekt är alltid mycket substantiella och tillräckligt flexibla för att kunna anpassa sig till de faktiska behoven.”

Maja Popov, Project Manager, *General Secretariat*

## 5.2 Rättsstatens principer

### 5.2.1 CSI

Sverige har haft betydande samarbete med Serbiens polis, som en viktig del av demokratiseringsprocessen och för att stärka rättsstatens principer. Stödet överensstämmer också med Sidans riktlinjer för bilateralt stöd inom rättsväsendet och inrikes frågor för västra Balkan.

Stödet av kriminaltekniska tjänster och teknisk bevisning av hög kvalitet är centralt för rätts säkerheten inom den straffrättsliga processen. Otillräcklig kvalitet kan leda till felaktiga domar eller till ett misslyckande för rättssystemet och utgör därmed ett hot mot mänskliga rättigheter. Före det svenska samarbetet var Serbiens kriminaltekniska system förlegat när det gäller det rättsliga ramverket, teknisk expertis, metoder, mekanismer för vidareutbildning och utrustning. Insatsen utformades för att bemöta dessa utmaningar på ett integrerat och systematiskt sätt.

## Strukturella indikatorer

### *Lagstiftning*

Stöd till stärkande av kriminaltekniska undersökningar (*Strengthening of Crime Scene Investigations*) behandlade två viktiga strukturella frågor:

- Etablering av en relevant plattform för Serbien i linje med EU:s lagstiftning, standarder och principer – en ny, omfattande CSI-policy
- Införande av ett kvalitetsstyrningssystem (QMS) som skulle tillförsäkra att alla aspekter när det gäller framläggande av bevis behandlas systematiskt, från brottsplats, genom laboratoriemiljön till expertutlåtande.<sup>75</sup>

Stödet till policyarbete har resulterat i en uppsättning rekommenderade lagändringar, vilka så småningom antogs efter insatsens avslutande. Innan dess medförde den försenade lagstiftningen att målsättningarna på *outcome*-nivå för CSI-insatsen inte kunde uppfyllas eftersom de straffrättsliga processreglerna (*Criminal Procedure Code, CPC*) inte tillförsäkrade att bevisning användes på ett effektivt sätt i domstolen av undersökande domare. Tilläggen i den nya CPC som antogs 2011, inklusive relaterade föreskrifter, överensstämmer med CSI-strategin och QMS-dokumentet.

*Utveckling av CSI-strategi och QMS:* Stödet till kriminalpolisen har hjälpt till att skapa ordning i metoderna för CSI-relaterad lagstiftning. Tidigare förlitade polisen sig på i huvudsak oskriven bästa praxis. Det fåtal förlegade dokument som styrde processerna var inte systematiskt förvarade eller sorterade.

Deltagande policyskapande och strategisk planering var en central aktivitet i CSI-insatsen. Inrikesministeriets CSI-strategi antogs 2006 och inkluderar:

- regler för CSI-personalens agerande
- definierade målsättningar som baseras på policy
- definierade kompetenser och ansvarsområden

Ett annat resultat inkluderar skapandet av ett ramverk för ett kvalitetsstyrningssystem (QMS) för CSI. Detta inkluderar vägledning om standardmetoder för beredning av ett omfattande QMS-dokument. Utformningen av QMS-dokumentet samordnades och underlättades av svenska experter och inkluderar:

- en CSI-metod och ett ramverk för ett funktionellt system
- detaljerade steg för hela kedjan från brottsplats, genom laboratoriemiljön till expertutlåtande

*Bedömning:* CSI-insatsens bidrag till lagstiftningen har varit betydande. CSI-strategin och QMS har accepterats av rättsväsendet och används aktivt i dag. Detta bedöms vara en hållbar effekt på *outcome*-nivå.

---

<sup>75</sup> Sida (2003) *Bedömningspromemoria*, Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI) in Serbia, 26 november 2003

## Verkställande

Implementeringen av CSI-strategin och införandet av QMS är pågående processer. Hittills har strategin och QMS-dokumentet introducerats till intressenter och spridits till alla 27 polissekretariat runt om i landet, och den nya policyn och de straffrättsliga processreglerna håller på att implementeras.

Trots att QMS-systemet inte till fullo har introducerats har procedurer och vetenskapliga metoder förbättrats och bevis av bättre kvalitet tillhandahålls nu i domstolarna. Serbiens forensiska center inom kriminalpolisdirektoratet (*Forensic Centre of Criminal Police Directorate* (CPD)) ingår i det europeiska nätverket för forensiska institut (ENFSI). Centret bidrar aktivt till dess arbete. Serbien är uppskattat i nätverket och har en bred representation i denna organisation. Genom sitt medlemskap deltar Serbien direkt vid produktion av nya QMS-standarder på europeisk nivå. Dessa resultat kan direkt tillskrivas stödet från CSI-insatsen.

*Bedömning:* Introduktionen av den nya CSI-policyn och QMS är pågående. Det råder inga tvivel om att det svenska samarbetets och Rikspolisstyrelsens roll har varit avgörande för att genomdriva moderna CSI-mekanismer i Serbien. Beträffande förändringarnas omfattning, från ett förlegat system med olämplig utrustning, till en överensstämmelse mellan serbisk kriminalteknik och europeisk, kan svenskt bidrag uppskattas på *impact*-nivå.

*Institutionell utveckling:* Svenskt samarbete har avsevärt bidragit till CPD:s ökade institutionella kapacitet, huvudsakligen genom att introducera och implementera modern utrustning och material för utbildningsprogrammet. Gammal utrustning och brist på moderna enheter är ett huvudsakligt hinder för tillhandahållande av korrekt och tillförlitlig bevisning. Det är omöjligt att utveckla CSI-personalens kapacitet utan rätt utrustning.

Det nationella laboratoriet (*National Laboratory*) vid centret för kriminalteknik (*Crime Technical Centre*) kan nu tillhandahålla bevis i domstol som inte kan ifrågasättas ur kvalitetshänsyn.

*Bedömning:* De förbättrade CSI-metoderna och den förhöjda beviskvaliteten har lett till en starkt CPD-institution för att utföra kriminaltekniska undersökningar. Svenskt bidrag inom detta område har varit avgörande.

## Kontrollmekanismer

Interna kontrollmekanismer finns, men de är inte till fullo implementerade. Flera hinder finns, däribland (i) ingen kriminalutredningsmetod för att beskriva CSI-processen i enlighet med policyer, (ii) bristfällig förståelse av omfattningen av kriminalutredningsarbetet och CSI, samt (iii) dåligt samarbete mellan operativa analytiker och utredare.

Introduktionen av QMS hjälper den kriminaltekniska enheten med konsekvent uppföljning, registrering och analys av resultat. Systemet tillförsäkrar att arbetet görs i enlighet med procedurerna och att inga avvikelser tillåts. Kontrollmekanismer kan förbättras genom att informationshanteringssystem för CSI införs – för närvarande finns det ingen konsekvent kontroll av data som läggs in i systemet. Detta kommer att

vara det största klivet framåt för att kontrollera systemet och processen. Kedjan kommer att föreskrivas, på ett yrkesmässigt och transparent sätt, med möjlighet att kontrollera resultaten när som helst. De fysiska bevisen och processens giltighet för att komma fram till bevisen kommer att bli lättare att belägga i domstolen.

*Bedömning:* Det regulatoriska ramverket finns på plats, men kontrollmekanismerna har ännu ej etablerats. Inga effekter på kort eller medellång sikt (*outcome*) kan tillskrivas insatsen inom detta område.

### Sammanfattning av strukturella indikatorer

Följande strukturella resultat kan tillskrivas det svenska samarbetet på *outcome*-nivån:

- implementeringen av ett ramverk för CSI-policy för kriminalteknisk undersökning, inklusive antagandet av CSI-strategin och QMS-dokumentet
- ändrad straffrättslig processlag för att inkludera den förbättrade policyn
- kapacitetsutveckling av CPD:s kriminaltekniska enhet för tillhandahållande av bevis av högre kvalitet

### Processindikatorer

#### *Jämlikhet*

Mänskliga rättigheter, och i synnerhet jämställdhet, analyserades som en övergripande fråga inom ramverket för policyn. Det finns flera jämlikhetsaspekter som har eftersträvat genom denna insats:

- En modern och demokratisk CSI-struktur tillförsäkrar en rättvis straffrättslig process och tillhandahållande av rättsliga bevis för alla medborgare. Ett oberoende forensiskt system förlitar sig på tillämpad vetenskap och kombinerar olika vetenskapsgrenar och medför därmed objektiva mekanismer för skydd av mänskliga rättigheter.
- En dimension är skydd för dem som arbetar inom den kriminaltekniska enheten. Dessa personer kan exponeras för kriminella och utsättas för hot, eftersom de producerar bevis i anknytning till allvarliga brott. God QMS tillförsäkrar att tillräcklig uppmärksamhet ägnas åt skydd av offer och potentiella offer, och även åt skydd av misstänkta förövare. En analytiker ska inte känna till detaljerna i ett fall, och genom att införa ett kodsysteem kan man bidra till skydd av CPD-anställda.
- Bevis av hög kvalitet är särskilt viktigt för kvinnor, som ofta är offer för specifika brott (t.ex. våldtäkt, misshandel i hemmet).

- Att skapa en miljö där lika möjligheter råder inom CPD. Kriminalteknik har länge ansetts som ett manligt jobb. En viktig utmaning har varit att uppnå balans mellan män och kvinnor. Endast 6,2 % av alla CPD-anställda är kvinnor och endast tre av dessa arbetar med operativ CSI. Insatsen var särskilt noga med att välja kvinnor till kärnresursgrupperna. Genom att fullgöra utbildningen för kärnutbildare har deras långsiktiga engagemang som instruktörer säkrats.
- CPD-anställda har också deltagit i jämställdhetsutbildningar levererade av GED.<sup>76</sup>

*Bedömning:* Sida har under hela insatsen aktivt främjat integrering av jämlikhet och uppmuntrat inkludering av kvinnor i den kriminaltekniska undersökningens olika stadier. Policyskapandeprocessen utnyttjades också som ett tillfälle för att skapa medvetenhet inom detta område. Genom att skapa möjligheter för tillhandahållande av bevis av bättre kvalitet har insatsen haft ett positivt inflytande på mänskliga rättigheter i samhället som helhet.

### *Deltagande*

Arbetsgruppen för CSI-strategin inkluderade deltagare från inrikesministeriet, justitieministeriet (*Ministry of Justice, MoJ*), CPD, trafikpolisen, åklagarämbetet, experter från RPS samt OSSE. Intervjupersonerna betonade att medlemmarna i arbetsgruppen var mycket engagerade. Kunskap från fältet kombinerades effektivt med teori.

"Effektivt deltagande från beslutsfattare på alla nivåer hade inte varit möjligt utan Sidas hjälp. Samordningen mellan givare var också utmärkt."

Lazar Nešić, chef för CPD Forensic Unit

Under insatsen tillförsäkrades samarbetet med domare, åklagare, höga polistjänstemän och medier i Belgrad och vid enheterna utanför huvudstaden. Vid insatsens början blev den strategiska planeringsprocessen fördröjd på grund av en ledningsfråga med den nationella motparten, vilket påverkade leveranstiden för CSI-strategin och QMS-dokumentet.

Deltagande från internationella partners var avgörande för insatsens framgång och inkluderade RPS, OSSE Serbien, den slovenska polisen, OSSE Montenegro, samt Stockholms, Västra Götalands och Skånes polismyndigheter.

*Bedömning:* Internt deltagande har varit effektivt för insatsen men inget externt deltagande har rapporterats. Val av arbetsgruppens medlemmar och senare kärnresursgruppen med utbildare var avgörande. Insatsen hjälpte till att klargöra intressenternas roller och ansvarsområden och introducerade en deltagande kultur.

---

<sup>76</sup> Det är dessa utbildningar som erbjuds av SUK i samarbete med GED. Det är en viktig länk till de andra två svenska insatserna.

### *Empowerment*

Till skillnad från andra områden inom offentlig förvaltning är inte arbetsrotation eller personalomsättning särskilt stor bland CPD:s personal. Arbetstagarna lämnar sällan sina jobb, bland annat på grund av den mycket specifika expertis som krävs, och relativt hög status. Introduktionen av QMS förväntas medföra såväl ökad kompetens som förbättrade arbetsvillkor för CSI-anställda. Kvalitetsansvariga har utsetts och deras kapacitet håller på att utvecklas.

Insatsen medförde omfattande kapacitetsutveckling bland CPD:s personal och en kärnresursgrupp utvecklade kompetens och inflytande för att tillförsäkra en mekanism för vidareutbildning.

En kursplan för avancerad CSI-utbildning togs fram och godkändes av inrikesministeriet under 2005. Kursplanen baseras på CSI-strategin och QMS å ena sidan och internationell erfarenhet och bästa praxis å andra sidan. Utbildningen levererades till polissekretariatet över hela Serbien.

I syfte att tillförsäkra en konsekvent och enhetlig användning av CSI-policyn, publicerades en CSI-handbok i augusti 2006, för att främja användningen av moderna CSI-metoder.

Operativt internationellt utbyte (*twinning*) var en särskilt nyttig och praktisk erfarenhet. CPD hade möjlighet att delta i faktiska CSI-fall och att lära sig av sina svenska och andra internationella kollegor.

*Bedömning:* Insatsen ledde till flera *outputs* när det gäller effektiva inlärningsmetoder och -tekniker, från interaktiv utbildning, utbyte av bästa praxis samt praktisk inläring. Aktiviteterna har lett till kapacitetsutveckling på *outcome*-nivå och en uppsättning hållbara mekanismer för vidareutbildning, vilka i praktiken bidrar till ett förbättrat CSI-system.

### *Utsatta grupper*

Tillhandahållande av rättvis rättsprocess och bevis av hög kvalitet beträffande incidenter som involverar alla Serbiens medborgare, inklusive utsatta grupper, är en del av CSI-policyn.

*Bedömning:* Beaktande av utsatta grupper sågs som en övergripande policyfråga i insatsen, även om utsatta grupper inte utgjorde en specifik målgrupp. Det finns inga belägg för att utsatta gruppers rättigheter har ökat.

### *Ansvarsutkrävande och ansvarstagande*

Ansvarstagandet har ökat med kompetens- och kunnandenivån. Förbättrat nätverkande med polisorganisationer i Europa, ökat samarbete med internationella motparter och godkännande av gemensamma yrkesmässiga standarder har haft betydelse. En undersökning som nyligen genomfördes i Serbien visar en liten ökning i tilliten till polisen, från 70 % till 75 %. Dock har uppfattningen om polisens förmåga att bekämpa brott inte förbättrats.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> OSSE (2010) Public perception survey on police reform in Serbia, oktober 2010



Inrikesministeriet är öppet för mediernas involvering – det finns en professionell *public relations*- (PR) och kommunikationstjänst. Icke-konfidentiell information görs tillgänglig för allmänheten på ett omfattande och strukturerat sätt. Information till media och allmänheten om policyskapande rörande CSI var en viktig del av insatsen.

Införande av ett kodsysteem inom kriminaltekniken kommer också att bidra till ökat ansvarstagande.

*Bedömning:* Insatsen insisterade på en hög synlighet under hela processen och stödde en transparent och öppen polistjänst. Förbättrad trovärdighet för CSI kan bidra till förbättrad uppfattning av polisens arbete som helhet och tillförsäkra att den stärkta kapaciteten också noteras bland Serbiens befolkning.

### Sammanfattning av processindikatorer

- Ökad medvetenhet om jämlikhetsfrågor och deras integrering i CSI-policyn
- Förhöjd deltagandenivå för alla relevanta intressenter vid policyskapandet för CSI.
- Utformade och etablerade mekanismer för vidareutbildning, inklusive en kompetent resursgrupp för utbildning av hög kvalitet för CSI-anställda.
- Utökad institutionell kapacitet för CSI över hela Serbien.
- Etablerade professionella nätverk med Sverige och andra länder genom operativt internationellt utbyte är funktionella och hållbara.

### Outcome-indikatorer

#### *Måluppfyllelse, effekter på lång sikt (impact) och hållbarhet*

Under 2001, innan insatsen, var kapaciteten och funktionen inom CSI mycket låg i Serbien. CPD:s aktiviteter sågs inte som en prioritet och otillräckliga medel öronmärktes för kriminaltekniska undersökningar. 15 års stagnation var förödande för landet, som en gång hade ett väl organiserat kriminaltekniskt system som hade etablerats redan under 1920-talet. Svenskt samarbete var avgörande för att återföra Serbien till en internationell kriminalteknisk nivå.

Trots vissa förseningar i början av insatsen, genomfördes den på ett effektivt sätt. Aktiviteter var väl planerade i samarbete mellan CPD, RPS, OSSE och andra relevanta partners. Detta tillförsäkrade en metod som fokuserade på de behov och områden som förfrågats av inrikesministeriet. Projektdokumentet godkändes av polischefen och ett samarbetsdokument undertecknades mellan Serbiens inrikesminister och RPS. Detta tillförsäkrade ett adekvat stöd under genomförandet av insatsen.

Insatsen ledde till flera viktiga effekter på *outcome*-nivå, inklusive ändringarna i de straffrättsliga processreglerna, vilka skapade en juridisk grund för framtida CSI-utveckling. Insatsen bidrog till att föra Serbiens CSI närmare EU:s standarder.

"Det viktigaste bidraget och den största långsiktiga effekten som kan ses inom CSI-området. Experter säger att det kriminaltekniska programmet i Serbien är ett av Europas bästa, huvudsakligen tack vare det svenska stödet."

Aleksandar Fatić, Centre for Security Studies

Den donerade utrustningen och kapacitetsutvecklingen skapade en solid bas för de nationella mekanismerna för vidareutbildning. Modulerna har införlivats i den reguljära CSI-kursen som alla CSI-rekryter erhåller.

Insatsen utvärderades som framgångsrik – alla planerade uppgifter slutfördes och resultat uppnåddes. När insatsen avslutades kunde de generella och specifika målsättningarna (*outcome*-nivå) inte utvärderas till fullo, på grund av begränsningar i det juridiska systemet. Dock har förutsättningar skapats, sedan de nya straffrättsliga processreglerna antogs 2011, för att göra kriminalteknisk bevisning mer effektiv i rättssystemet och för att förbättra brottsbekämpningen och rättsstatens principer i Serbien.

Svenskt samarbete fortsätter att bistå CPD genom nya aktiviteter, som en del av polisreforminsatsen. En av de tre komponenterna är utveckling av ett system för utbildning i brottsplatsundersökning och kriminalteknik samt etablering av ett kriminaltekniskt utbildningscenter inom inrikesministeriet.<sup>78</sup>

"De metoder som används ger resultat. Vi producerar fysisk bevisning av hög kvalitet och har ett bättre samarbete med domstolen. Dessa är några utmärkta indikatorer på hållbarhet."

Lazar Nešić, chef för CPD Forensic Unit

### 5.2.2 Polisreform

Efter avslutandet av CSI-insatsen (*Strengthening of Crime Scene Investigations*, 2004-2009) ägde nya konsultationer och förhandlingar rum mellan april 2009 och maj 2010. Rikspolisstyrelsen lämnade in ett nytt förslag om svenskt samarbete med inrikesministeriet. Insatsen baserades på två genomförandestudier och analyser<sup>79</sup> och resultaten av LFA-workshops. Sida bedömde att relevansen för denna insats var mycket hög för Serbien och dess demokratisering.<sup>80</sup>

Samarbetet är för närvarande pågående och har huvudsakligen valts för utvärderingen för att illustrera Sveriges långvariga roll för den serbiska polisreformen. Därför är de rapporterade effekterna på *outcome*-nivå färre i detta tidiga skede.

<sup>78</sup> Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Programme for Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012*, sid. 3

<sup>79</sup> Studierna genomfördes av RPS och Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

<sup>80</sup> Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Initiating assessment of the police reform program – Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012, 9 juni 2010, sid. 2

## Strukturella indikatorer

Enligt den baslinjestudie som genomfördes av Rikspolisstyrelsen under 2009 (innan polisreformprogrammet lanserades) är "de övergripande utmaningarna för polisreformen i Serbien: otillräcklig strategisk planering och prioritetsskapande; dålig resurshandling (inklusive HR); svag intern kontroll, insyn och ansvarsutkrävande; otillräckliga åtgärder för att angripa och förhindra poliskorruption; och låg trovärdighet hos allmänheten."<sup>81</sup>

### Lagstiftning

Strategin ser lagstiftningsreformer som en förutsättning för framsteg i reformarbetet. Detta inkluderar förbättringar i de lagar som relateras till inrikesministeriet och polisen, harmonisering av serbisk lagstiftning med EU:s direktiv och standarder samt harmonisering med internationell rätt och mänskliga rättigheter. "Det finns ett behov att genomföra en analys och en utvärdering av överensstämmelse hos det juridiska ramverket som styr inrikesministeriets aktiviteter med Serbiens grundlag, andra systemiska lagar samt EU-direktiven."<sup>82</sup>

I kontexten för denna insats, är strategin tydlig när det gäller att uttrycka ministeriets engagemang att skapa ett modernt kriminalutredningssystem genom fortsatt förbättring av lagstiftning, organiserad utveckling, tekniska och teknologiska framsteg samt uppbyggnad av mänsklig kapacitet.

*Bedömning:* Strategin noterar lagstiftningsreform, men det är alltför tidigt för att kunna bedöma dess bidrag till detta. Den serbiska samarbetspartnern ser dock Sidas roll som avgörande i framställandet av ett allmänt ramverk för reformen och har hjälpt inrikesministeriet att fullgöra uppgiften, vilket man tidigare misslyckats med flera gånger. Strategin är väl beredd och baseras på moderna polisstandarder.

"Sida hade en avgörande roll för att etablera det allmänna ramverket för reformen av inrikesministeriet. Vi erbjöds svensk erfarenhet och möjliga lösningar, men tvingades inte att använda deras modell."

Dražen Maravić, chef för MoI:s byrå för strategisk planering (*Strategic Bureau*)

### Verkställande

En central komponent i insatsen har varit utveckling av "en allmän strategi för polisreform för inrikesministeriet, för att samordna, ge allmän vägledning för pågående reformer, tillförsäkra enhetlighet med och efterlevnad av andra sektorstrategier samt tillförsäkra att tillräcklig uppmärksamhet ges till ledningsfrågor och administrativa aspekter inom departementsarbetet"<sup>83</sup>. Tidigare fanns två misslyckade försök att skapa en reformstrategi<sup>84</sup> och flera ansträngningar har gjort att definiera de strategiska prioriteterna.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2010) *Desk Review – Police Reform in Serbia*, sid. 1.

<sup>82</sup> Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Development Strategy for the Ministry of Interior 2011-2016*, Strategic Area 1, Item 1, sid. 13.

<sup>83</sup> Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Initiating assessment of the police reform program – Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012, 9 juni 2010, sid. 2

<sup>84</sup> I april 2003 med hjälp av Danska Institutet för Mänskliga Rättigheter samt med hjälp av *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP) under 2005.

<sup>85</sup> OSSE har också hjälpt MoI att definiera strategiska prioriteringar, vid tre tillfällen.

I december 2010 antogs den första strategin för reform. Strategin är en viktig milstolpe i polisdemokratiseringsprocessen som pågått sedan 2001. Antagandet av strategin var avgörande för att klargöra inrikesministeriets policy inom alla huvudområden inom dess verksamhet, för att tillhandahålla riktlinjer för utveckling av institutionell omstrukturering av flera enheter samt för att tillförsäkra enhetlighet bland flera existerande sektorstrategier.<sup>86</sup>

De centrala strategiska målen för polisreformen är:

- organisation och ledning
- säkerhet för enskilda, samhället och staten
- partnerskap på nationell, regional och internationell nivå
- interna och externa kontrollsystem och transparens i arbetet

Genomförandet av reformstrategin är huvudsakligen beroende av utveckling av en handlingsplan och ett uppföljningssystem. Strategin instiftar ett ramverk, medan handlingsplanen som för närvarande bereds, förväntas tillhandahålla ett operativt ramverk för genomförandet. Genomförandet av reformen är också beroende av tillgänglig budget och tilldelade resurser. Förlegade ledningsstrukturer i inrikesministeriet saktar ner processen. Betydande politiska frågor, såsom Kosovokrisen, har alltid prioritet framför strategiska och organisatoriska utvecklingsfrågor.

Handlingsplanen kommer att utformas för att täcka en tvåårsperiod. Den kommer att definiera aktiviteter, uppgifter och ansvarsområden samt indikatorer på framgång och risker. Tidsramar och finansieringskällor för genomförandet av strategin kommer också att fastställas. Handlingsplanen kommer förmodligen också medföra en integrerad metod och en tidsram för införandet av nödvändig lagstiftning.

*Institutionell utveckling:* Insatsen stödjer den organisatoriska utvecklingen av MoI:s byrå för strategisk planering (*Ministry of Interior Strategic Bureau*) för att genomföra handlingsplanen och övervaka dess framsteg. Byråns samordnande roll är avgörande. Intervjupersonen från DCAF har bekräftat effektivt samarbete och lyhördhet från byrån.

*Bedömning:* Handlingsplaneringen, som för närvarande stöds inom samma insats, är viktig för att förankra och klargöra roller och ansvarsområden i denna process. Insatsen har lett till de förväntade *outputs* så här långt när det gäller underlättande av processen och organisatorisk utveckling, trots viss fördröjningar, men det är för tidigt för att kunna rapportera några resultat på *outcome*-nivå.

### *Kontrollmekanismer*

Skapandet av interna och externa kontrollmekanismer och transparens i verksamheten är ett strategiskt huvudområde som ska åtgärdas genom implementeringen av strategin. Målet är att införa europeiska standarder och bästa praxis inom EU. En polisstyrka med en klientorienterad attityd, där ansvar utkrävs för dess agerande inför lagen, staten och medborgarna, är ett centralt mål för denna insats. Därför behandlas kontrollsystem på flera nivåer i strategin:

<sup>86</sup> T.ex. *Police Education Strategy, Strategy against Corruption and Organized Crime, Emergency Management Strategy.*

- Utvecklade och stärkta system för intern kontroll: fastställda tydliga professionella standarder och etiska regler för polisen, genom att stärka och öka effektiviteten hos internutredningsroteln (*Internal Affairs Division*), som en viktig tillsynsenhet inom inrikesministeriet.<sup>87</sup>
- Ett utvecklat system för finansiell verksamhet och revision.
- Genomdrivande av kontroll från demokratiskt civilsamhälle: förbättrad kunskap hos medborgare och civilsamhällets organisationer (CSO:er) om polisens arbete och befogenheter.
- Statliga myndigheters kontroll: utveckling av institutionella mekanismer för samarbete med t.ex. parlamentet, ombudsmannaämbetet, kommissionen för fri informationstillgång (*Commissioner for Free Access to Public Information*).<sup>88</sup>

Kontrollmekanismerna förväntas att definieras i det nya processregelverket (*Rules of Procedure*). Det strategiska dokumentet innehåller även riktlinjer för uppföljning, utvärdering och rapportering av genomförandet av reform. Mekanismerna kommer att definieras i en uppföljnings- och utvärderingsmekanism (*Monitoring and Evaluation Mechanism*), och kommer att baseras på indikatorer på huvudaktiviteterna, med en definierad tidsram. Uppföljning och utvärdering kommer att inkludera mätningar av effektivitet och relevans och kommer att observera risker, problem och hinder vid implementeringen. Dessa kommer att användas som vägledning när förslag på nödvändiga modifieringar görs. Etablering av ett team för uppföljning av genomförandet (*Implementation Monitoring Team*) planeras också, vilket ska samordnas av byrån för strategisk planering. Rapporteringsprocedurer och rapportformat förbereds tillsammans med analysdirektoratet (*Directorate for Analysis*).<sup>89</sup> Departementet kommer att utveckla och publicera årliga rapporter om implementeringen av strategin, vilka kommer att överlämnas till regeringen och parlamentet. Implementeringsrapporten för strategin kommer att vara offentlig.<sup>90</sup>

*Bedömning:* Ett imponerande internt- och externt kontrollsystem, samt ett ramverk för uppföljning och utvärdering för genomförandet av reformstrategin har planerats. Det återstår att se i vilken utsträckning dessa mekanismer kommer att verkställas. Insatsens bidrag till utformningen av kontrollmekanismerna är synlig, men resultatet när det gäller deras verkställande kan inte bekräftas i detta skede.

### Sammanfattning av strukturella indikatorer

Svenskt bidrag till planeringsprocessen av inrikesministeriets reformstrategi är tydligt. Antagandet av strategin och dess relevans når bortom *output*-nivån och kommer sannolikt att bli en viktig effekt på *outcome*-nivå. Övriga pågående arbeten (handlingsplanering, strategigenomförande och skapande av kontrollmekanismer) bör följa för specifika resultat i ett senare skede. Identifiering av insatsens effekter på kort och medellång sikt (*outcomes*) och (eventuellt) långsiktiga effekter (*impacts*) kräver en analys efter insatsens avslutande.

<sup>87</sup> En detaljerad utvecklingsplan för ett internt kontrollsystem håller på att skapas inom twinning-projektet "Police Reform – Internal Affairs".

<sup>88</sup> Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Development Strategy for the Ministry of Interior 2011-2016*, sid. 23-24.

<sup>89</sup> *ibid.* sid. 23.

<sup>90</sup> *ibid.* sid. 24

## Processindikatorer

### Jämlikhet

Respekt för mänskliga rättigheter är en av insatsens utgångspunkter. Stödet är i linje med Sveriges samarbetsstrategi<sup>91</sup>, där samarbete med särskilt fokus på jämställdhet uppmuntras. Jämlikhetsfrågor är integrerade i hela polisreformstrategin.

"*Ministry of Interior ska skydda alla medborgares rättigheter och frihet och garantera deras säkerhet i egenskap av enskilda individer och som samhällsmedlemmar i allmänhet, i enlighet med deras förväntningar och erkända internationella standarder.*"

MoI reformstrategi, *Mission Statement*

Strategin fokuserar på den enskilda individens säkerhet och erkänner samtidigt behoven hos olika samhällsgrupper och samhällen. Jämlikhet uttrycks som en av de viktiga värderingarna i strategin:

"*Vi respekterar rätten till mångfald samtidigt som vi gör rättvisa tillgänglig för alla.*"

MoI reformstrategi, *Value 3*

Jämställdhet beaktas också i strategin, inklusive kvinnors representation inom inrikesministeriet och lika möjligheter när det gäller karriärutveckling. Kvinnors representation i arbetsgrupperna för handlingsplanen prioriteras också. Andelen kvinnliga poliser har ökat under senare år. Jämställdhet behandlas regelbundet genom utbildningsprogram för polisen. Kvotering har också införts för elever vid polis-högskolan och detta har ökat antalet kvinnliga poliser. Siffrorna är dock mindre uppmuntrande när det gäller chefspositioner inom inrikesministeriet. Det finns några få initiativ som behandlar genusrelaterade frågor<sup>92</sup>, men de är sällsynta. Reformstrategin och handlingsplanerna bör leda till en förbättrad syn på jämställdhet.

*Bedömning:* Svenskt stöd till integrering av jämlikhetskonceptet är synligt i metoden för rekrytering av nya poliser och utbildning av den existerande polisstyrkan genom ett kvoteringsystem. Detta är dock nya frågor för inrikesministeriet som kräver ytterligare åtgärder för att åstadkomma betydande resultat.

### Deltagande

Strategin utvecklades med stort deltagande, och en effektiv intern kommunikation har varit en viktig del av själva strategin. Eftersom detta är ett internt MoI-dokument har inga externa deltagare (t.ex. medborgare eller CSO-representanter) inkluderats i planeringsprocessen. Deltagarna är huvudsakligen chefer eller biträdande chefer vid avdelningarna och två-tre högre uppsatta tjänstemän. Offentliga debatter anordnades först när strategin var klar. CSO:er bjöds in till en rundabordsdiskussion om dokumentet och för att få tillfälle att framlägga sina åsikter. Offentliga utfrågningar anordnades i Belgrad och två polisdistrikt besöktes av representanter för regeringen och från CSO:er, internationella organisationer, ambassader, universitet, lokala domstolar, advokater samt

<sup>91</sup> Utrikesdepartementet (2009) *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien*, januari 2009 – december 2012, april 2009

<sup>92</sup> Tillkomsten av *Women Police Officers' Network* genom *South-East Europe Police Chiefs' Association* (SEPCA).

representanter från lokala myndigheter. Deras kommentarer beaktades och inkluderades till viss del i strategin (exempelvis beträffande närpolisverksamhet).

Konceptet närpolisverksamhet främjar idén om större deltagande från samhälle och medborgare i polisens beslutsfattande och aktiviteter. Som ett modernt koncept för medborgarsäkerhet, samhälle och stat, strävar närpolisverksamheten efter att skapa ett tryggare samhälle på lokal nivå. Utvecklingen av strategin och handlingsplanen för utveckling av närpolisverksamhet syftar till att introducera ett nytt tänkesätt och en poliskultur som genomsyras av proaktivt agerande med aktivt medborgardeltagande.<sup>93</sup>

Skapandet av partnerskap på nationella, regionala och internationella nivåer och med civilsamhället är ett strategiskt mål. I enlighet med en ändrad inriktning och ansträngningar för att öka transparensen, önskar inrikesministeriet bidra till en större insikt hos civilsamhällets institutioner beträffande polisarbetet.<sup>94</sup>

Åsikterna är något mer kritiska hos intervjupersoner utanför inrikesministeriet. De anser att ministeriet inte är tillräckligt proaktivt och att civilsamhället inte är väl informerat om behovet av och orsakerna till en polisreform. Trots att strategin publicerades har medierna inte varit tillräckligt involverade och den återkoppling som erhöles var undermålig. Det noterades också att parlamentet inte uppmärksammar den pågående polisreformen i tillräcklig mån.<sup>95</sup>

*Bedömning:* Att förändra den gammalmodiga polisapparaten för lag och ordning till en modern serviceorienterad offentlig tjänst är en betydande förändring i inrikesministeriets policy. Det finns dock några kritiska slutsatser. Trots att vissa framsteg är synliga när det gäller att försäkra intressenters deltagande, behöver mekanismerna ändå förbättras, i synnerhet när det gäller civilsamhällets involvering i beslutsfattandet. Deltagandet i den offentliga diskussionen av framställda strategiska dokument är otillräckligt. Insatsen lyckades, i samarbete med byrån för strategisk planering, att involvera de interna intressenterna under strategi- och handlingsplaneringsprocessen. Intressenternas engagemang minskar dock som regel när givarnas stöd upphör. Konceptet om deltagande är ännu inte djupt förankrat i mentaliteten inom institutionerna på nationell nivå. Effektivare mekanismer för deltagande behöver utforskas.

### *Empowerment*

Svenskt samarbete har i betydande mån bidragit till kapacitetsutveckling och institutionsstärkande inom inrikesministeriet för att genomföra reformprocessen. Strategin förmedlar ministeriets beslutsamhet att utveckla "en modern, stark, professionell, tekniskt utrustad polis med tillräcklig bemanning."<sup>96</sup>

Inrikesministeriet har dock en ytterst hierarkisk organisering och bristen på organisatorisk ledningskultur är ett stort hinder för framsteg. Kommunikation och samordning mellan olika avdelningar är bristande eller otillräcklig. De intervjuade bekräftar att många aktiviteter har avstannat på grund av försenat godkännande från den högre ledningen. Inrikesministeriets anställda utgörs av en blandning av personal som utbil-

<sup>93</sup> Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Development Strategy for the Ministry of Interior 2011-2016*, sid. 17.

<sup>94</sup> *ibid.* sid. 22-23

<sup>95</sup> Information av extern intressent och CSO-deltagare i den organiserade fokusgruppen.

<sup>96</sup> Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Development Strategy for the Ministry of Interior 2011-2016*, sid. 7.

dats i det gamla systemet och yngre, progressiv och högutbildad personal som utgör reformprocessens pådrivare.

Sida har finansierat en ledarutbildning för 60 högt uppsatta MoI-tjänstemän. Vidare kommer upp till fem föreläsare vid polishögskolan att genomgå ett program för ”utbildning av utbildare” inom två specifika ledningsområden. Syftet med utbildningarna är att introducera en förbättrad organisatorisk ledningskultur och att stödja genomförandet av handlingsplanen för polisreformen. Det primära målet är att introducera moderna ledningsverktyg inom inrikesministeriet. Den inledande bedömningen efter den första utbildningsmodulen visar att deltagarna tycker att den värdefull och man har även börjat diskutera möjligheterna till gemensamma reformaktiviteter sinsemellan.

*Bedömning:* Trots att antalet inblandade individer är lågt jämfört med hela polismyndigheten, är det en betydande aktivitet som syftar till att skapa möjligheter för högre MoI-tjänstemän med olika arbetsuppgifter och från viktiga organisatoriska enheter att genomföra reformen. Förutom kunskapsbyggande, har utbildningen visat sig bidra till deras nätverkande och gemensamma reforminitiativ. Även i detta tidiga skede kan möjligheten till långsiktiga organisatoriska effekter förutom kunskap och färdigheter observeras. För att fortsätta detta reformarbete och bredda dess omfattning krävs större engagemang från den högre ledningen och ytterligare arbete med dessa personer.

### *Utsatta grupper*

Strategin beaktar mänskliga rättigheter för utsatta grupper:

*"Ministry of Interior skall upprätthålla samhällig ordning och bidra till yttrandefrihet och mötesfrihet och i detta arbete respektera traditionella, religiösa, kulturella och andra särskiljande drag inom olika socialt utsatta, marginaliserade och andra sociala grupper samt de specifika egenskaperna hos lokala samhällen."*

MoI reformstrategi, *Mission statement*

Serbisk polis är verksam inom multietniska samhällen. Hantering av etnisk mångfald har stöttats av flera givare, men mer strategiska insatser krävs inom detta område.

När det gäller anställning inom polisen har minoritetsgrupper rätt till lika möjligheter, i enlighet med grundlagen och lagen om stats tjänstemän, vilket nämns i strategin.

*Bedömning:* Utsatta gruppers mänskliga rättigheter beaktas som en övergripande fråga i strategin. Få specifika aktiviteter har dock initierats och mer kunde göras för att främja minoriteters rättigheter.

### *Ansvarsutkrävande och ansvarstagande*

Ett negativt arv påverkar fortfarande hur polisen uppfattas.<sup>97</sup> Allmänhetens tillit till den serbiska polisen förefaller vara svag och politiskt förknippad. Personalförändringar i anknytning till valresultat är vanliga. En mer flexibel medborgarorienterad metod och förbättrade kontrollåtgärder som planeras i strategin syftar till att förbättra denna negativa bild. Nuvarande kontrollmekanismer är inte till fullo funktionella. Inrikesministeriet har ett intranät som förmedlar intern information på ett transparent

<sup>97</sup> OSSE (2010) Public perception survey on police reform in Serbia, oktober 2010



sätt, samt en hemsida och nyhetsbrev för att informera allmänheten. Tidigare förekom dessa aktiviteter inte över huvudtaget.

Insatsen är i linje med samarbetsstrategin för Serbien<sup>98</sup>, enligt vilket samarbete med särskilt fokus på antikorrupktion uppmuntras. Polisreformstrategin behandlar specifikt kompetens och kunnande, ansvarsutkrävande, transparens och effektivitet i enlighet med prioriteringarna inom det europeiska partnerskapet. Transparens uttrycks som ett av de värden som räknas upp i reformstrategin.

Ministern är mycket aktiv när det gäller att främja reformen och ger strategin publicitet i sina tal inom inrikesministeriet och till bredare publik.

*Bedömning:* Inrikesministeriets kursändring och medborgarorienterad metod kommuniceras till allmänheten. Ytterligare ökande av medvetenheten och utbildning krävs för att öka effektiviteten i dessa och i interna kontrollmekanismer, och transparent personalhantering måste ännu utvecklas.

### Sammanfattning av processindikatorer

Svenskt stöd till inrikesministeriet för dess formulering av koncepten för demokrati och mänskliga rättigheter i reformstrategin har varit betydande. Den strategiska planeringsprocessen användes också som en möjlighet att skapa medvetenhet inom ministeriet beträffande jämlikhet, deltagande, ansvarsutkrävande, ansvarstagande och transparens. Utbildningen av 60 chefer på hög- och mellannivå (implementerad av DCAF), som en reaktion på identifierade behov, var mycket viktig och ett exempel på Sidas flexibla arbetssätt. Insatsen bidrar till ett systematiskt skapande av befohgenhet och kompetens bland inrikesministeriets personal genom väl strukturerade utbildningar. Dock är tydliga processresultat på *outcome*-nivå ännu ej synliga.

### Outcome-indikatorer

#### *Måluppfyllelse, effekter på lång sikt (impact) och hållbarhet*

Insatsen är en integrerad del av Sveriges långsiktiga stöd till serbisk polisreform. Det hjälper aktivt Serbien att förändra sitt polisväsende enligt demokratiska EU-standarder och förbättra det regionala samarbetet. Serbiens deltagande och samarbete i skapandet av reformstrategin tillförsäkrar fullständig förankring av insatsen. Genomförandet av strategin förväntas därför bli en prioritet politiskt, men hur snabbt detta går kommer att bero på tilldelad budget och prioriteringen hos den högsta ledningen.

Det föreligger en tydlig förändring i attityd och vilja till förändring. En grundläggande förändring är att polisen har accepterat och antagit ett medborgarinriktat arbetssätt. En övergång från ett arbetssätt som är inriktat på staten till medborgarskydd som en viktig prioritet för inrikesministeriet reflekteras i strategin. En process för reform har inletts och en drivkraft har skapats. Reformprocessen drivs av de nya kraven, och de strategiska målen och målsättningarna är helt i överensstämmelse med dessa.

<sup>98</sup> Utrikesdepartementet (2009) *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien*, januari 2009 – december 2012, april 2009

För närvarande förefaller det som om reformstrategin är ett hållbart dokument som har accepterats och förankrats inom inrikesministeriet. Detta är ett viktigt resultat från det långsiktiga svenska stödet och dess värde ökas av det faktum att ingen annan givare hade lyckats med antagandet av strategin sedan de demokratiska förändringarna infördes 2001.

Genomförandet av handlingsplanen måste följas upp och utvärderas för eventuella effekter *outcome*- och *impact*-nivåer. Det är huvudsakligen beroende på huruvida, och i vilken utsträckning, kontrollmekanismerna kommer att bli hållbara och om den politiska viljan bibehålls. Långsiktigt engagemang från alla inblandade parter är avgörande för reformarbetets framgång.

### 5.3 Jämställdhet

Stöd till jämställdhetsdirektoratet (*Gender Equality Directorate, GED*) i den inledande programfasen är en insats som startades under 2010 och som fortsatte under 2011. Det är därför tidigt att bedöma resultaten när det gäller effekter på *outcome*-nivån och bedömningarna görs därför på det nuvarande arbetet och dess resultatpotential. Detta med syfte att lyfta fram de viktiga aspekterna för utveckling inom demokrati och mänskliga rättigheter när det gäller jämställdhet.

#### 5.3.1 GED

Insatsen för stöd till jämställdhetsdirektoratet i den inledande programfasen (*Support to the Gender Equality Directorate (GED) of Serbia during the Inception Programme*) överensstämmer med Sveriges samarbetsstrategi med Serbien. Jämställdhet och kvinnors delaktighet i den demokratiska utvecklingen är en dialogfråga som prioriteras.

Jämställdhet uttrycks också som en prioritet i serbiska policydokument. Nationella planen för integration (*National Plan of Integration*) beaktar jämställdhet som en prioritet på kort och medellång sikt och den reviderade behovsanalysen (*Needs Assessment*) 2011-2013 integrerar jämställdhetsfrågan i flera viktiga reformområden.

Inom ramverket för EU-integrationen, identifieras jämställdhet i 2011-2013 *Multi-Annual Indicative Planning Document (MIPD)* som en övergripande fråga, medan 2010 års EU-rapport (*Progress Report*) noterar fortsatt diskriminering av kvinnor, i synnerhet på arbetsmarknaden, och våld i nära relationer.

Med beaktande av de specifika målen för EU-integration, Sveriges regerings målsättningar för utvecklingssamarbetet i Östeuropa och Sveriges tematiska prioriteringar, bedömde Sida att programmet var relevant för finansiering. Insatsens första fas, som är föremål för denna utvärdering, innebar stöd till GED under dess inledande fas. Stödet har fortsatt genom en andra fas som nu implementeras.

Sverige är för närvarande den enda givaren till GED.

#### Strukturella indikatorer

GED är den första verkställande mekanismen för Serbiens regering med uppdrag att främja jämställdhet och hantera strukturella frågor. GED är placerad inom ministeriet för arbetskraft och samhälllig policy (*Ministry of Labour and Social Policy, MoLSP*). GED är även aktören för genomförandet av FN:s kommitté för eliminering av kvinnors

diskriminering (*Committee on Elimination of Discrimination against Women, CEDAW*) rekommendationer och policyskapande inom detta område. GED har även uppdraget att förbereda och ansvara för genomförandet av den nationella handlingsplanen (*National Action Plan, NAP*) för den nationella strategin för att förbättra kvinnors situation och främja jämställdhet (*National Strategy for Improving the Position of Women and Promoting Gender Equality*).

GED fokuserar på tre prioriteringsområden: 1) kvinnors representation i det offentliga och politiska livet, 2) kvinnors ekonomiska egenmakt, och 3) kvinnor i media.

### *Lagstiftning*

GED har inte aktivt deltagit i lagstiftningsarbetet i anknytning till jämställdhet, men lagramverket utgör grunden för GED-aktiviteter som stöds av insatsen.

Serbiens nya grundlag, som antogs 2006, inkluderar garantier om jämställdhet och skydd mot diskriminering. Den första jämställdhetslagen, *Law on Gender Equality*, antogs emellertid inte förrän 2009. Serbien var det sista landet i regionen som antog denna lag. Slutligen år 2010 antogs den nationella strategin och följaktligen NAP. Jämställdhet iaktas även enligt vallagen (*Electoral Law*) – i dag måste var tredje kandidat på partiernas vallistor vara kvinnlig. Det ökade antalet kvinnor är särskilt synligt i parlamentets kommittéer. Antalet kvinnor i parlamentet är fortfarande otillräckligt, även om en avsevärd förbättring har ägt rum under de senaste tio åren.

Strategin inkluderar totalt sex prioriteringsområden: 1) kvinnors representation i det offentliga och politiska livet, 2) kvinnors ekonomiska egenmakt, 3) kvinnors utbildning, 4) kvinnors sjukvård, 5) våld mot kvinnor och 6) kvinnor i media. En uppsättning strategier kommer att antas för att reglera dessa specifika jämställdhetsområden.

*Bedömning:* Jämställdhetslagstiftningen har antagits och ett ramverk har skapats. Lagstiftningen fullbordades innan den inledande programfasen började.

### *Verkställande*

Juridiska, institutionella och strategiska ramverk har visserligen skapats, men medvetenheten om jämställdhetsfrågan är fortfarande rudimentär i flertalet samhällsskikt. Exempelvis har serbisk lagstiftning ännu inte justerats för att vara genusmedveten. Beslutsfattarna blir alltmer medvetna om jämställdhetsfrågor men inte alla politiker har jämställdhet på sin agenda. De påtryckningar som skapas av EU-integrationen har en positiv effekt på genomdrivandet av lagen. Genusfrågor diskuteras numera oftare i parlamentet. GED har dock ännu inte positionerat sig som en inflytelserik aktör.

Genomförandet av NAP är tillfredsställande men hämmas ofta av politisk påverkan. Ett etablerat nätverk av kontaktpersoner vid departement och statliga institutioner bidrar till att NAP genomförs inom specifika områden. Kapaciteten för genusintegration varierar inom olika sektorer.

*Bedömning:* Måttliga framsteg kan visserligen urskiljas, men betydande verkställande resultat kommer fortfarande att låta vänta på sig tills GED:s roll och effekt förbättras. GED och nätverket av kontaktpersoner har medfört en bas och utgångspunkt för genomförandet av NAP.

*Institutionell utveckling:* Jämställdhetssektorn (*Gender Equality Sector*) etablerades 2008 inom MoLSP. Valen i maj 2008 resulterade i vissa strukturella förändringar. Således avskaffades sektorn och GED skapades. GED är en ung organisation som befinner sig i ett tidigt utvecklingsstadium. Flera av de intervjuade, i synnerhet de inom CSO:er uttryckte att GED anses vara en organisation med starka politiska kontakter. GED är kraftigt beroende av sin generaldirektör som politisk figur.

Insatsen stödde utveckling av ett antal verktyg och mekanismer för GED, såsom kontrollsystemet som kommer att möjliggöra uppföljning av genomförandet av NAP. GED stärktes organisatoriskt och nödvändiga riktlinjer för personalen och en *code of conduct* utvecklades. Personalen erhöll olika utbildningar i ledning och kommunikation<sup>99</sup>. Organisationen är underbemannad med klarar ändå att uppfylla sin roll som samordnare och övervakare.

De institutionella mekanismerna för jämställdhet har även etablerats på regionala och lokala nivåer. Lokala institutioner behöver ytterligare kapacitetsutveckling för att kunna fullgöra sina uppgifter. Finansiering är också ett problem.

*Bedömning:* Insatsen har bidragit till GED:s ökade institutionella kapacitet och har förbättrat arbetsförhållandena inom organisationen.

### *Kontrollmekanismer*

En av insatsens målsättningar var att skapa ett användarvänligt system för uppföljning och utvärdering av NAP. För närvarande har indikatorer utvecklats för fyra av de sex huvudområdena. En uppföljningsrådgivare utsågs för varje område med uppdrag att samla in och sammanställa data från kontaktpersonerna för jämställdhet vid departement och statliga institutioner.

Systemet ska använda sig av den nationella statistikmyndigheten (*National Statistics Office*) för att samla in genusdata från olika källor och lagra dem i en särskild databas. Databasen kommer att innehålla data om aktiviteter inom fackministerier, statliga, regionala och lokala institutioner samt data från den civila sektorn, och kommer att möjliggöra automatisk generering av rapporter. Statistikmyndigheten kan dock inte tillhandahålla data av god kvalitet. Exempelvis är uppdelning av data efter kön inte tillgänglig. Andra institutioner kontaktades också med begäran att införa genusmedvetna indikatorer och att samla in kategoriserad data så snart det var möjligt.

Nuvarande kontrollmekanismer erbjuder redan viss positiv statistik, såsom en ökad andel kvinnor i parlamentet och som deltar på den politiska arenan, men dessa är ändå siffror som inte leder till några konsekventa generaliseringar. De resultat som erhållits av utvärderingens fokusgrupp<sup>100</sup> visar att man inte känner till NAP:s kontrollresultat och anser att GED inte har utvecklat effektiva och transparenta verktyg. GED planerar att genomföra uppföljningssystem vilka också kommer att fokuseras på CSO:er och detta kan därför komma att åtgärdas.

<sup>99</sup> IMG (2011) *Final narrative report – Sida support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the “Inception Programme”*, juli 2011

<sup>100</sup> Representanter för fyra CSO:er verksamma inom jämställdhetsfrågor

*Bedömning:* Informationssystemet har ännu inte tagits i bruk, men dess användning förväntas öka under den nuvarande fasen. En viktig utmaning är att publicera tillförlitlig data av god kvalitet. En brist på baslinjedata är en långsiktig risk som påverkar utvärderingen av jämställdhetsframstegen i Serbien negativt. Systemets funktion är inte beroende av kvaliteten på IT-verktyget, utan på hur data kommer att samlas in, lagras, hanteras och användas. Det slutgiltiga målet är att analysera och använda informationen för policyskapande. GED har ännu långt kvar till detta stadie i sin utveckling.

### Sammanfattning av strukturella indikatorer

Inledande programfasen har stöttat:

- institutionsskapande
- implementering av NAP
- utveckling av hållbara mekanismer för övervakning av implementeringen

Insatsen är relativt ny och det är för tidigt att bedöma dess resultat på *outcome*-nivå. Effekter på kort och medellång sikt är kraftigt beroende av att de data som samlas in från nationella statistikmyndigheten är av god kvalitet och av att GED lyckas bli en inflytelserik aktör, i synnerhet efter valet under våren 2012.

### Processindikatorer

#### *Jämlikhet*

Jämställdhet som en övergripande fråga måste integreras i hela den offentliga förvaltningen. För inte länge sedan ansågs jämställdhet vara en fråga som påtvingats det serbiska samhället av CSO:er. I dag är emellertid GED en viktig aktör för förändring och främjare av jämställdhet, som en del av EU-integrationsprocessen.

*Bedömning:* Genom sitt stöd till genomförandet av NAP har GED en viktig roll i genusintegreringen inom relevanta tematiska områden. Detta är en förutsättning för hållbar utveckling.

#### *Deltagande*

Utvecklingen av NAP ägde rum genom en process med stort deltagande. Runda-bordsdiskussioner inkluderade representanter från offentlig, civil och privat sektor på nationella, regionala och lokal nivåer. Planeringen organiserades runt sex arbetsgrupper – en för varje strategiskt område.

Ett viktigt resultat är utvecklingen av ett funktionellt nätverk mellan intressenter som är involverade i jämställdhetsfrågor från CSO:er, nationella myndigheter och lokala styren. GED, som ännu är alltför litet för att vara aktivt på lokal nivå, försöker engagera CSO:er i genusintegreringen och ger bidrag till små projekt runt om i Serbien. Upphandlingsprocesser för tilldelning av bidrag, kontrolleras av både IMG och Sida, vilka tillförsäkrar att medlen distribueras i enlighet med korrekta utvärderingsprocesser för upphandling. GED bidrar med ett ramverk och vägledning för såväl lokala självstyren (lokala jämställdhetskommittéer) och CSO:er, och bör utgöra en central aktör för relevanta strategier, policyer och information.

Återigen uttryckte representanterna för CSO:er i fokusgruppen en motsatt åsikt – de beklagade att de inte inkluderats i tillräcklig mån i processen och att GED favoriserar vissa "politiskt mer närstående grupper i civilsamhället".

Departementens deltagande är i hög grad beroende på om deras ministrar är villiga att delta, men det är även beroende av politiska arrangemang. Finansministeriet (*Ministry of Economy*) och justitieministeriet (*Ministry of Justice*) är särskilt aktiva och inrikesministeriet har också börjat bli engagerade. GED gör ansträngningar för att engagera även andra departement. Sverige stödjer också *Standing Conference of Towns and Municipalities* och försöker genom detta skapa en bättre anknytning mellan nationella och lokala nivåer.

*Bedömning:* GED förefaller vara väl etablerat inom den offentliga förvaltningen och har gjort framsteg för att etablera sig i civilsamhället genom att involvera CSO:er i rundabordsdiskussioner och via lokala bidragssystem. Det finns dock fortfarande utrymme för förbättringar, genom mer systematiskt organiserat engagemang och kunskapsutväxling, exempelvis genom mer regelbundna möten och synergigrupper. Staten och GED borde ha bättre kännedom om de olika CSO:er som finns samt deras expertisområden. En fortlöpande dialog behöver skapas för att tillförsäkra upprättandet av en gemensam arbetsmetod och policydialog. Detta skulle öka GED:s effektivitet och underlätta spridningen av genusintegrering till allmänheten, vilket är svagheter i nuläget, samt erhålla ett större stöd i samhället för att minimera patriarkaliska synsätt och influenser.

### *Empowerment*

Insatsen har avsevärt stärkt GED som viktig aktör inom jämställdhet i Serbien. Den viktigaste aspekten för stärkande av GED har varit formella och informella utbildningar av GED:s personal och kontaktpersoner inom fackministerier och kommuner. Informell utbildning erhöles genom studiebesök, möten, konsultationer och informationsspridning. Formell utbildning möjliggjorde bland annat för GED att skapa en resurs bestående av jämställdhetsutbildare runt om i Serbien. Tjugosju certifierade jämställdhetsutbildare tillhandahåller utbildning runt om i landet. Utbildningen är även tillgänglig för stats tjänstemän via SUK.

Kapaciteten hos Serbiens offentliga förvaltning när det gäller hantering av jämställdhetsfrågor har i viss mån förbättrats, men tillräcklig kapacitet finns ännu inte. Kontaktpersonerna för jämställdhet stöds av GED, men saknar ibland tillräckligt stöd från de departement där de är verksamma. Kontaktpersonerna väljs inte alltid ut på bästa sätt och är inte tillräckligt erfarna eller inflytelserika som individer.

Det faktum att GED ingår i MoLSP är i viss mån begränsande. Departementets hierarkiska struktur och långsamma beslutsfattande medför ofta att GED:s aktiviteter försenas. Det finns indikationer på vissa kommunikationsproblem mellan GED:s direktör och statssekreteraren. MoLSP driver även jämställdhetsrådet (*Gender Equality Council*) som är en fristående aktör från GED och deras samarbete förefaller inte vara det bästa.

Finansieringen är otillräcklig – GED:s budget är liten och få givare är involverade i jämställdhetsfrågor.

Medborgarna är inte tillräckligt medvetna om sina rättigheter och konceptet om lika möjligheter är inte väl förankrat bland i samhället. Det är nödvändigt att skapa större medvetenhet.

*Bedömning:* Det är tydligt att GED:s kapacitet fortfarande behöver stärkas och dess kommunikation och samordning med andra jämställdhetsaktörer är en viktig del av detta. För närvarande innebär denna dåliga samordning att den roll och de resultat som GED skulle kunna ha begränsas. Ett nätverk bestående av kontaktpersoner för jämställdhet, lokala intressenter och utbildare är viktigt för jämställdhetsarbetets hållbarhet och GED bör bygga upp detta som den huvudsakliga kraften för att bidra till genusintegrering. Det är för tidigt att bedöma effekter på *outcome*-nivån. Det är möjligt att det vore bättre om GED omplacerades inom den offentliga förvaltningen, t.ex. inom biträdande statsministerns förvaltning. De kommande valen kommer sannolikt att medföra strukturella förändringar.

### *Utsatta grupper*

Särskild uppmärksamhet ägnas åt fall av dubbel eller flerfaldig diskriminering, såsom ensamstående mödrar, romska kvinnor med flera barn, kvinnor som saknar möjlighet till utbildning. Skydd av utsatta grupper är väl integrerat i NAP. Bristande finansiering för att genomföra planerade aktiviteter är ett problem.

*Bedömning:* Beaktande av utsatta grupper anses utgöra en övergripande fråga men få specifika aktiviteter har identifierats och det är därför inte möjligt att bedöma resultaten.

### *Ansvarsutkrävande och ansvarstagande*

I allmänhet är GED:s arbete inte tillräckligt synligt. Hemsidan, som ligger på MoLSP:s hemsida, uppdateras inte regelbundet och utformningen är inte attraktiv. GED har emellertid ytterligare en hemsida som t.ex. gäller kontaktpersoner från departementen, lokala mekanismer, och civilsektorn, som är mer användarvänlig och informativ.

Insatsen finansierade en omfattande mediekampanj för att främja GED:s roll som ledande aktör för jämställdhetsfrågor, för att främja jämställdhet och för att bidra till att motarbeta stereotyper om kvinnor. GED är beroende av givare och saknar finansiering för omfattande kampanjer via medierna. Mer fokuserade aktiviteter planeras under den pågående fasen, t.ex. TV-program och dokumentärer.

*Bedömning:* Öppna och transparenta aktiviteter beträffande jämställdhetsfrågor och dess utmaningar är avgörande och måste ske på ett mer strukturerat sätt. Användning av internet är exempelvis ett viktigt verktyg som bör användas konsekvent och på ett informerande sätt. Mediernas roll är mycket viktig, men medierna är inte kompetenta att rapportera om jämställdhetsfrågor på ett lämpligt sätt och behöver ytterligare utbildning för hur rapportering av jämställdhetsfrågor bör göras. Om mediernas engagemang var större, skulle CSO:erna få en bättre övervakningsroll.

### **Sammanfattning av processindikatorer:**

Inledande programfasen har:

- stärkt frågan om jämställdhet inom den offentliga förvaltningen
- medfört större deltagande bland nationella, regionala och lokala intressenter i GED:s aktiviteter, samt skapat ett nätverk av jämställdhetsaktörer
- gett vissa indikatorer på större synlighet och förbättrad image för GED och dess ansvarsområde

### **Outcome-indikatorer**

#### *Måluppfyllelse, effekter på lång sikt (impact) och hållbarhet*

Insatsen stärkte GED:s kapacitet att hantera jämställdhetsfrågor och implementera NAP. Det har även bidragit till att skapa allmän medvetenhet om NAP och dess genomförande inom den offentliga förvaltningen. Resultaten skulle kunna vara bättre om GED arbetade mer systematiskt för att försäkra deltagandet hos alla relevanta CSO:er och offentliga intressenter i genomförandet av NAP och den jämställdhetsrelaterade beslutsprocessen.

GED ses som en hållbar organisation, under förutsättning att vissa korrigeringar görs. Tillräcklig finansiering och ytterligare kompetenshöjande för GED krävs, i synnerhet när det gäller dess oberoende från politiskt inflytande och personifiering av relationer. Organisationens roll och trovärdighet har varit nära knuten till dess direktör.

Nätverket av kontaktpersoner, lokala mekanismer och utbildare, som förstärks och utbildas genom denna insats, är viktiga för jämställdhetsarbetets hållbarhet och är den ledande kraft som kan bidra till genusintegrering och jämställdhet under vägledning av GED.

I syfte att skapa en hållbar mekanism krävs konsekventare budgetering för jämställdhetsfrågor och en ökad vilja hos departementen att delta. Hållbarheten kan tillförsäkras genom stärkande av mekanismerna för kunskapsdelning och genom att integrera genusfrågor i policyer, samt genom planering och genomförande på lokal, regional och nationell nivå. En annan viktig fråga är ett mer konsekvent engagemang från CSO:er i beslutsprocessen.



## 6 Lärdomar och slutsatser

Detta kapitel summerar och presenterar de övergripande bidragen från det svenska stödet till utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter i Serbien. Kapitlet redovisar ett antal resultat och slutsatser som diskuterats i föregående kapitel, varav många är på *outcome*-nivå och vissa på *impact*-nivå. Det formulerar även lärdomar för framtida stöd.

Kapitlet är disponerat utifrån mål formulerade i *Förändring för frihet* och Sveriges samarbetsstrategi med Serbien, och därmed Sveriges bidrag till:

- Rättighetsperspektivet
- Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer (strategiska policyteman)
- Demokratiseringens aktörer
- Serbiens förutsättningar för medlemskap i EU

### 6.1 Rättighetsperspektivet

Metoden för utvärderingen av det svenska samarbetet är rättighetsbaserad, i enlighet med policyn som lägger fokus på rättighetsperspektivet och placerar den enskilda individens rättighet och frihet i centrum för utvecklingssamarbetet.

“När rättighetsperspektivet genomsyrar utvecklingssamarbetet är detta i sig ett viktigt medel för att bidra till ökad respekt för såväl de mänskliga rättigheterna som till demokratisk utveckling.”

*Förändring för frihet*, (2010-2014), sid. 11

Rättighetsperspektivet innehåller grundläggande principer baserade på de mänskliga rättigheterna som normativ grund – icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn, och ansvarstagande och ansvarsutkrävande. Dessa utgör grunden för svenskt globalt stöd till demokrati och mänskliga rättigheter.<sup>101</sup> De sistnämnda principerna behandlas gemensamt eftersom de är nära förknippade och sammankopplade koncept, vilket också bekräftas i *Förändring för frihet*.

#### 6.1.1 Icke-diskriminering

Svenskt stöd har bidragit till introduktionen av icke-diskriminering som ett nytt perspektiv och till allmän medvetenhet rörande betydelsen av detta perspektiv i Serbiens offentliga förvaltning. Före år 2000 sågs diskriminering inte som ett insatsområde av Serbiens regering och åtgärdades inte på ett fokuserat eller integrerat sätt. Sverige var en av de första givarna som främjade ett nytt, integrerat arbetssätt som inkluderade en systematisk introduktion och integrering av jämlikhetskonceptet. I likhet med andra reformländer tar förändringar i mentalitet tid och betydande förändringar är ännu att ske, men det svenska stödet har tillförsäkrat att icke-diskrimineringsaspekter togs med

<sup>101</sup> Principerna baseras på normativa ramar för mänskliga rättigheter och FN:s deklaration om mänskliga rättigheter.

på agendan och att prioritering av behov ägde rum genom hela den offentliga förvaltningen. Vissa aspekter av icke-diskriminering har åtgärdats mer effektivt än andra, som beskrivs i detta avsnitt, och ett fördjupat fokus är därför nödvändigt i framtiden.

"Rättighetsperspektivet sätter den enskilda individens frihet och rättigheter i centrum."

*Förändring för frihet*, (2010-2014), sid. 11

Allteftersom framsteg görs för att uppfylla kraven för EU-anslutning, ökar även den serbiska offentliga förvaltningens medvetenhet och mottaglighet för integrering av jämlikhetsperspektivet. Även om dessa är externa påtryckningar, har ett större fokus från Serbiens regerings sida på icke-diskriminerings- och jämlikhetsfrågor underlättat för det svenska samarbetet att uppfylla denna policymålsättning, vilket är särskilt tydligt i två aspekter:

- Jämställdhetskoncepten har noga beaktats i projektformulering och genomförande. Det har setts som en övergripande, prioritetsfråga för dialog i alla de fem utvärderade insatserna, vilket kulminerade i det direkta stödet till att skapa ett strategiskt och institutionellt ramverk, genom stöd till jämställdhetsdirektoratet GED. Mekanismer för att skapa medvetenhet och integrering av jämställdhetsfrågor har skapats genom Serbiens offentliga förvaltning med GED, och i viss mån SUK, i en ledande roll för att föra denna fråga högre upp på varje departementens agenda. Genom att genomföra bättre och synligare lokala mekanismer för jämställdhet skulle detta koncept erhålla större förankring och medföra attitydförändringar i ett samhälle där ojämlika och patriarkaliska synsätt fortfarande är vanliga.
- Det svenska stödet till polisreformen har bidragit till stora framsteg när det gäller att ändra fokus från en förlegad, kommunistisk prioritet "att skydda staten" till en mer demokratisk och rättighetsbaserad syn, där prioriteringen är "att skydda medborgarna". För att verkställa och illustrera detta ändrade synsätt för allmänheten, fokuserar polisen nu på att reflektera de samhällen där de är verksamma när det gäller kön och etnicitet i arbetsstyrkan, samt på att bli mer synliga och tillgängliga via närpolisverksamhet. Reformprocessen har startats internt, hittills på en liten skala, men den erhåller politiskt stöd och det finns en definierad väg mot ytterligare demokratisering. Förändringstakten och resultaten syns dock ännu inte i samhället där förtroendet för polisen fortfarande är relativt lågt. Sveriges långsiktiga stöd och förståelse för behoven erhåller stort erkännande och anses väsentligt för reformframstegen.

Övriga områden av icke-diskriminering som kräver ytterligare, mer systematiskt stöd:

- Insatserna noterade principerna om att förbättra rättigheterna för utsatta grupper, men få specifika aktiviteter som riktades till dessa grupper kunde identifieras. Situationen för vissa minoriteter, i synnerhet romer, är fortfarande otillfredsställande och det förekommer allvarlig diskriminering i hela samhället och dess institutioner. Nuvarande svenskt samarbete inom detta område inkluderar en insats med OSSE som genomförandepartner, för att främja situationen för Serbiens romer.

- Kopplingarna mellan PAR-strategin och strategidokument för minskad fattigdom (*Poverty Reduction Strategy Paper*, PRSP) är oklara. PRSP, som antogs 2003, var en viktig föregångare till utvecklingen av PAR-strategin och planen var att de skulle genomföras parallellt. Detta skulle vara en fråga som kunde behandlas mer effektivt i nästa handlingsplan för PAR (2011-2014), tillsammans med integrering av jämlikhetskonceptet, vilket också behöver beaktas.
- Integrering av mångfaldskonceptet i allmänhet har ännu inte nått en tillfredsställande nivå. Homosexuella, bisexuella och transpersoner (HBT) möts av allvarlig diskriminering, vilket sannolikt inte kommer att åtgärdas inom en snar framtid. Prideparaden 2010 genomfördes, men ledde till upplopp och 2011 års parad ställdes in av inrikesministern med motiveringen att man inte kunde garantera deltagarnas säkerhet.

Svagheter för icke-diskriminering inkluderar (i) en bristande samordning mellan viktiga aktörer inom den offentliga förvaltningen, vilket medför att integrering av jämlikhetskonceptet går långsamt, (ii) ett otillfredsställande hierarkiskt arbetssätt från ovan vilket leder till otillräcklig uppmärksamhet på icke-diskrimineringsfrågor vid aktiviteter på lokal nivå, samt (iii) bristande resurser för att systematiskt uppmärksamma de övergripande problemen rörande jämlikhet. Finansiering och faciliteter för utsatta grupper är otillräckliga, och inkludering borde vara en prioritet.

Icke-diskriminering är inte en prioritetsfråga för regeringen och därför har dess samarbetspartners, inklusive Sverige, en viktig roll i att tillförsäkra att tillräcklig uppmärksamhet ges till denna fråga och att icke-diskriminering åtgärdas på ett korrekt sätt.

### 6.1.2 Deltagande

Deltagande genom partnerskap introducerades som ett helt nytt koncept i Serbien för cirka tio år sedan. Förståelsen av konceptet är svag än i dag. Ett viktigt skäl till detta är den historiska relationen mellan medborgare och stat och den uppfattning man har om civilsamhällets roll. Under kommunistregimen underminerades och motarbetades CSO:ernas arbete av regeringen. De var starkt knutna till regeringsfientliga åsikter och agendor. Deras roll har visserligen redan ändrats väsentligt, men medborgarnas och den offentliga sektorns uppfattning formas fortfarande av detta arv. Lågt deltagande förstärks av otillräckliga eller ej framgångsrika ansträngningar att öka allmänhetens medvetenhet och deltagande i reformaktiviteter. Konsekvensen är att medborgarnas oförmåga att påverka förändringar leder till ointresse och bristande förtroende för reformförmågan hos Serbiens offentliga förvaltning.

Deltagandepincipen drivs fortfarande huvudsakligen av givare. Eftersom de inte kan tillförsäkra ett genuint samarbete med offentliga myndigheter tenderar givare att tolerera engångsevenemang för ökat deltagande. Detta utan att fokusera på deltagandeprocessen, och därmed skickar man det felaktiga budskapet om adekvat deltagande på en formell nivå. Vidare missförstås ofta mekanismerna för deltagande av serbiska institutioner eller myndigheter.

“Offentliga låtsasdebatter används ofta om de lagar som ska antas. Deltagandet är endast formellt – vanligen organiserar regeringen en offentlig debatt vid ett tillfälle när lagen redan har stiftats och alla viktiga policybeslut har fattats.”

Marko Paunović, Centre for Liberal and Democratic Studies

Därför är det avgörande att Sverige fortsätter att stödja offentliga debatter och konsultationer – inte som ett mål i sig – utan som viktiga mekanismer för förbättrat deltagande. Detta i syfte att öka det civila samhällets inflytande på den offentliga förvaltningsreformen och, i slutändan, för att främja utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter i Serbien. I detta hänseende borde svenskt samarbete insistera på en mer djupgående dialog med Serbiens regering, för att ge uttryck för en större betydelse av, och fördelar med, deltagande av civilsamhället samt kräva ytterligare innovativa metoder för deltagande.

Trots avsikten att tillförsäkra deltagande under genomförandet av de fem insatserna har dessa mekanismer inte fortsättningsvis använts av Serbiens offentliga förvaltning och de har inte blivit hållbara. Deltagande har därför inte internaliserats av partnerorganisationerna, vilket har lett till bristande förankring av insatserna och således av reformprocesserna:

- Främjandet av PAR och kunskapsdelning genom olika medieaktiviteter genomfördes som en del av stödet till PAR-strategin, men det har inte skapat en fortlöpande praxis för att skapa ökat engagemang och deltagande i beslutsprocessen hos allmänheten. Medborgarna är, i allmänhet, omedvetna om utveckling och saknar förtroende för statsapparaten att genomföra reformer.
- Hållbart deltagande inom Serbiens offentliga förvaltningsstruktur har inte heller åstadkommit. Under insatsens livstid försökte Sida-UNDP upprepade gånger utan större framgång involvera alla departement och regeringsinstitutioner i handlingsplanering och genomförande av reformen. Orsakerna till detta går djupare, i misslyckandet att på ett korrekt och systematiskt sätt skapa avpolitisering, som en viktig strategisk PAR-målsättning. Framtida svenskt utvecklingssamarbete bör lägga större vikt vid att utveckla en deltagande kultur på offentlig förvaltningsnivå, inklusive att skapa samstämmighet bland institutioner som leds av olika politiska alternativ. Detta bör ses som en viktig dialogfråga.
- Stödet till polisreform har skapat vissa kopplingar med medier och använder dem för att kommunicera reformaktiviteter till allmänheten. Om man beaktar att inrikesministeriet (MoI) för inte så länge sedan var en helt sluten institution, kan detta ses som ett enormt framsteg. Sverige har stöttat en medborgarorienterad polisverksamhet och utveckling av en kultur som främjar allmänhetens deltagande. Vissa aktiviteter med CSO:er har gjorts och visst inflytande har utövats till följd av detta deltagandeorienterade arbetssätt, men allmänhetens förtroende för polis behöver fortfarande förbättras.<sup>102</sup>

<sup>102</sup> Resultat från OSSE (2010) Public perception survey on police reform in Serbia, oktober 2010

- Ett brett deltagande av alla MoI-strukturer i handlingsplaneringsprocessen av polisreformen kan också tillskrivas svenskt samarbete och förtjänar att omnämnas. För endast några få år sedan var inrikesministeriets planeringsaktiviteter begränsade till en sluten krets av högre statstjänstemän som stod nära ledningen. Trots att viktiga beslutsprocesser fortfarande är ytterst centraliserade än i dag, deltar alla MoI-sektorer i planeringsaktiviteterna och deras åsikter och förslag beaktas.
- Det finns en uppfattning inom en del av det serbiska samhället att deltagandet inte kan vidgas bortom politiskt närstående civilsamhällsgrupper. Å andra sidan fortsätter regeringsrepresentanterna att förbigå det faktum att en stor del av civilsamhället fortfarande känner sig exkluderade av sådan favorisering. Svenskt stöd bör även fokusera på att skapa medvetenhet inom Serbiens regering om risken av att ge sken av favorisering och partiskhet. I ett samhälle som har upplevt decennier av kontinuerliga icke-transparenta, politiskt drivna åtgärder, måste arbetet för att ändra allmänhetens uppfattning och skapa förtroende för ett effektivt deltagande förbättras.
- Ytterligare förstärkning av den roll och kapacitet som medier har när det gäller att stödja demokrati och mänskliga rättigheter är avgörande. Mediers kapacitet att bidra till förbättrat deltagande är svag, med bristande kunskaper eller intresse inom reformområdena för offentlig förvaltning, säkerhetssektor och jämställdhet. Serbiens medier kan vara överdrivet selektiva när det gäller ämnesområden. Det finns tillfällen när journalister utöver självcensurering och viktiga kärnfrågor för offentlig debatt hamnar ofta i skymundan till förmån för mer "populistisk" nyhetsrapportering om specifika ämnen eller politiska kriser. I denna utmanande kontext är det svårt att uppnå ett förbättrat deltagande, men det är än mer väsentligt att konfrontera. I framtiden bör svenskt stöd använda sig av en mer strukturerad metod för mediernas involvering under hela genomförandet.

Samarbetets synlighet kan förbättras för att öka allmänhetens medvetenhet om reformprocesserna och för att tillförsäkra ett större medborgardeltagande. Det har gjorts ansträngningar för att involvera Sveriges ambassadör i offentliga evenemang, att använda ambassadens hemsida för att publicera vissa aktiviteter och att samordna och använda medieenheten inom Serbiens europeiska integrationsenhet (*Serbian European Integrations Office*, SEIO) för att publicera information och förbättra förståelsen och medvetenheten om utveckling och reform. En mer strukturerad metod för reformernas synlighet för att skapa större offentligt engagemang skulle vara till hjälp i framtiden och skulle bidra till målsättningarna för demokrati och mänskliga rättigheter samt till förbättrad hållbarhet av resultaten, så som betonas i *Förändring för frihet*.<sup>103</sup>

### 6.1.3 Öppenhet/insyn och ansvarsutkrävande/ansvarstagande

Bristande transparens och ansvarsutkrävande är ett arv från socialistregimen som existerar än i dag. Sverige, i likhet med andra givare, har stött på otaliga problem i sina försök att införliva nya koncept i förlegade strukturer.

<sup>103</sup> Utrikesdepartementet (2010) *Förändring för frihet*, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, januari 2010, sid. 13

Dagens övergång från statligt centrerad till serviceorienterad styrning skapar mycket större krav på öppen kommunikation om aktiviteter och resultat till allmänheten och medför ett behov av mer funktionella kontrollmekanismer. Ett misslyckande att tillhandahålla den önskade nivån för insyn och ansvarsutkrävande är å ena sidan ett tecken på ett försök att införa nya, moderna koncept i ett förlegat system som inte har reformerats i tillräcklig omfattning för att klara kraven på en medborgar- och serviceinriktad offentlig förvaltning. Å andra sidan är medborgarnas kunskap om viktiga koncept rörande demokrati och mänskliga rättigheter svag; den offentliga förvaltningens roll när det gäller att tillförsäkra att deras rättigheter respekteras, skyddas och stöds är inte till fullo förstådd och ansvarsutkrävande ses inte som allmänt gynnande.

"Demokratisk utveckling kännetecknas bland annat av att medborgare i ökande grad kan ställa krav på och utkräva ansvar av sina valda företrädare."

*Förändring för frihet*, (2010-2014), sid. 9

Kapacitetsutveckling av institutioner och enskilda individer bidrar till decentralisering av makten och förbättrar möjligheten för personligt initiativtagande över hela den offentliga förvaltningen. Svenskt utvecklingssamarbete har varit betydelsefullt när det gäller stärkande av den offentliga förvaltningens institutioner. Stöd till kapacitetsutveckling och institutionsbyggande har varit framstående för att höja institutionernas trovärdighet och bör således bidra till ökat ansvarsutkrävande och legitimitet på lång sikt. De utvärderade svenska insatserna har dock inte handlat om att förstärka individer och det serbiska civilsamhället som helhet, för att kunna utnyttja kontroll- och "vakthunds"-mekanismerna för övervakning av offentliga tjänstemäns prestationer och allmän institutionell kapacitet inom den offentliga förvaltningen. Dessa frågor har vid vissa tillfällen tagits upp inom deltagandeaktiviteter men har varken varit insatsernas centrala fokus eller systematiskt beaktats under de deltagandeaktiviteter som stöttats av insatserna.

Serbiens offentliga förvaltning bör uppmanas och påminnas om att "gå i medborgarnas skor" som klienter och kunder. Medborgarna bör kontinuerligt få information om hur den offentliga förvaltningen fungerar, inklusive om de möjligheter och begränsningar som finns. Medan institutionsskapande har visat sig vara en viktig och inflytelserik aspekt i utvecklingssamarbetet och för den offentliga förvaltningsreformen, har det varit mindre synligt utanför regeringen och dess institutioner. I syfte att öka ansvarsutkrävandet mellan stat och medborgare måste medborgarna kunna se att förbättringar har ägt rum och att ett effektivt förvaltnings- och rättssystem håller på att utvecklas. Kommunikation och insyn är aspekter som skapar legitimitet inom den offentliga förvaltningen och måste prioriteras av alla parter som är involverade i reformaktiviteterna.

"... [R]espekten för medborgerliga och politiska rättigheter tillsammans med rättsstatsprincipen är avgörande för att bygga fungerande demokratier och bidra till att minska fattigdomen i alla dess dimensioner. Därför ska dessa rättigheter och institutionerna som garanterar dem ges en framskjuten roll."

*Förändring för frihet* (2010-2014), sid. 8

Trots ett i viss mån ensidigt arbetssätt finns det viktiga reformaspekter som det svenska samarbetet har bidragit till inom detta område:

- Plattformen för ökad transparens och ansvarsutkrävande inom den offentliga förvaltningen skapades till stor del genom introduktionen av HRM-funktioner inom statsförvaltningen. Sverige var den första givare som förstod detta behov och har stöttat denna avgörande aspekt av den offentliga förvaltningsreformen. Utveckling av kompetens och kunnande har visat sig vara det område inom PAR som är minst politiskt känsligt och det område där således de största framstegen har gjorts. Detta har avsevärt bidragit till ett ökat ansvarstagande inom den offentliga förvaltningen. En serviceorienterad inriktning kräver lämpliga och effektiva HRM-funktioner och -ledning och erkänns som en av reformens hörnstenar. Inrikesministeriet har också insett dess betydelse och genomför HRM-reform inom ministeriet genom svenskt stöd.
- Den inledande programfasen för GED har hjälpt till att stärka institutionen för att hantera och samordna arbetet för att bekämpa ojämlikhet och främja jämställdhet mellan män och kvinnor på ett mer transparent sätt. Detta har också bidragit till att öka ansvarstagandet inom regeringen beträffande dessa frågor.
- Stärkandet av kriminalteknisk undersökning har gjort CPD-enheten till en mer tillförlitlig, transparent och effektiv institution och därigenom bidragit till dess ökade ansvarstagande och dess effektiva utövande av rättsstatens principer.

## 6.2 Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer

Utvärderingen integrerade en bedömning av följande tre frågeställningar utefter de strategiska policyteman:

- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till en stärkt offentlig förvaltning?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till att stärka rättsstatens principer?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till jämställdhet, inklusive kvinnors deltagande i politiska processer?

Dessa överrensstämmer även med samarbetsstrategins prioriteringsområden, nämligen demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet, och säkerhetssektorreform.

### 6.2.1 Offentlig förvaltning

Sverige har stöttat utvecklingen av statsförvaltningen som en förutsättning för en fungerande och effektiv offentlig förvaltning och har haft en viktig roll i etableringen och stärkandet av moderna HRM-funktioner. Trots att de utvärderade insatserna inte syftade till att täcka alla aspekter av Serbiens offentliga förvaltningsreform, måste det svenska samarbetet erkännas för sitt bidrag till denna reform. De långsiktiga effekterna (*impacts*) av HRM-insatsen är väl erkända av såväl Serbiens regering som andra givare, inklusive Europeiska kommissionen.

- Det behövs visserligen ytterligare förbättringar för att till fullo uppnå EU-kraven, men utbildningen inom statsförvaltningen har institutionaliserats och centraliserats genom SUK, avdelningen för personalfunktioner, som numera främjar och använder universellt accepterade utbildningsstandarder. Man använder sig av planering, tillhandahållande, kontroll och utvärdering av vidareutbildning för att uppfylla behoven för en offentlig förvaltning i förändring.
- Svenskt stöd till etablering av mer transparenta och effektiva rekryteringsmekanismer var också mycket framgångsrikt. Nya, moderna metoder håller på att bli djupt rotade och vitt accepterade över hela statsförvaltningen. I och med att alla lediga tjänster publiceras av SUK har tillgången till tjänster inom offentlig förvaltning förbättrats och kriterierna har blivit striktare. Detta skapar i det långa loppet högre rekryteringsstandarder, begränsar ministerstyret och främjar ett konkurrens- och meritbaserat val av personal.
- HRMIS-systemet har accepterats som ett effektivt, hållbart verktyg inom den offentliga förvaltningen. Dess effektivitet är uppenbar genom avsevärda tidsbesparingar och förbättrad HRM-ledning. SUK behöver dock erhålla större trovärdighet; dess roll begränsas fortfarande av det faktum att dess påverkan på beslutsfattarna på departementsnivå är låg och att det inte finns några mekanismer för verkställande eller sanktioner. Användningen av HRMIS måste utökas ytterligare för att stödja processen för policyskapande inom personalledning. Serbiens regering behöver fortfarande stöd för att se hur HRMIS är ett effektivt och verksamt verktyg för strategisk planering, kontroll och utvärdering.
- Det informella nätverket av personalavdelningschefer över olika departement och andra statliga institutioner har goda chanser att bli en yrkesorganisation som kan leva upp till universella statsförvaltningsstandarder.

Det må vara för tidigt att bedöma långsiktiga effekter från etableringen av en kompetent och kunnig statsförvaltning i Serbien, men det råder inga tvivel om att svenskt stöd har spelat en viktig roll i dess övergång från förlegade personalhanteringsmetoder till ett modernt personalledningssystem samt till dess ökade effektivitet och måluppfyllelse.

Sveriges bidrag till effektivitet och måluppfyllelse för PAR är mer tveksamt när det gäller genomförandet av insatsen för PAR-strategin. *Förändring för frihet* noterar att demokratiseringstakten i reformländer är en oförutsägbar process<sup>104</sup> och i Serbien hindrades genomförandet av insatsen av flera oväntade händelser, inklusive mordet på premiärministern som följdes av politiska omstruktureringar och osäkerhet till följd av val. Grundläggande orsaker till insatsens dåliga prestation och resultat ligger i Serbiens offentliga förvaltningsinstitutioners svaga agerande för att uppta reformen – deras överpolitisering, bristande effektiva kommunikation bland koalitionsparterna samt bristande personalkompetens för att stödja insatsens aktiviteter. I ett bredare svenskt policyperspektiv kunde effektivitet och måluppfyllelse bland institutionerna inte förbättras av denna insats eftersom den inte ägde rum vid rätt tidpunkt, det lagramverk som stiftades var alltför ambitiöst och politisk samstämmighet kunde inte uppnås när det gällde reformprocesser och metoder. De undermåligt levererade

---

<sup>104</sup> *ibid.* sid. 17



resultaten samt en uppenbar brist på effekter på *outcome*-nivå gör att utvärderarna inte kunde se några tydliga argument för att fortsätta insatsen. Vid planering av framtida insatser och initiativ måste svenskt samarbete beakta såväl lagstiftande som verkställande aspekter från början och anpassa aktiviteterna i enlighet därmed, så att dessa inte är i otakt, samt uppmärksamma samarbetsparternas kapacitet och vilja att genomföra reform

Det är emellertid uppmuntrande att svenskt samarbete har beaktat lärdomarna och är redo att modifiera sitt tillvägagångssätt enligt behov. Sidans stärkande av regeringens centrala delar genom *General Secretariat* för att uppta rollen som policysamordnare är ett logiskt resultat av den föregående insatsen till PAR och överensstämmer med dess nuvarande insats för stöd till PAR (*Support to PAR*). Detta på grund av insikten att PAR måste hanteras mer centralt för att försäkra bättre mobilisering och större engagemang hos alla aktörer inom den offentliga förvaltningen. I vilken utsträckning detta arbete kommer att vara framgångsrikt återstår att identifieras i framtida utvärderingar.

Serbien är ett reformland och är som sådant en förhållandevis ny demokrati som reformeras och som ännu inte har befest en demokratisk politisk kultur. Sveriges bidrag till att skapa medvetenhet hos PAR:s aktörer och för att förändra statstjänstemännens tänkesätt har varit av väsentlig betydelse för PAR-processens framåtskridande.

### 6.2.2 Rättsstatens principer

Aspekten rörande rättsstatens principer var föremål för insatserna till CSI-förstärkning och i begränsad utsträckning polisreform.

CSI-insatsens effekter på *outcome*-nivå uppfyller målsättningar i *Förändring till frihet*:

"... verka för ett fungerande, oberoende och effektivt rättsväsende för att bidra till allas likhet inför lagen, förbud mot tortyr, rätten till en rättvis rättegång och skydd mot godtyckliga frihetsberövanden."<sup>105</sup>

Insatsens stöd till etableringen av en helt ny, omfattande CSI-policy och introduktionen av ett kvalitetskontrollsystem som täcker hela CSI-processen har skapat generella förbättringar i kriminaltekniska metoder, stärkta institutioner samt förbättrat beviskvaliteten. Beviskvalitet är av yttersta vikt som en avgörande faktor för en rättvis rättegång för de enskilda individer som åtalas. På en högre nivå är rättsväsendets erkännande av de nya metoderna (genom *Criminal Procedure Law* som antogs 2011) ett betydande bidrag när det gäller att tillförsäkra allas likhet inför lagen utan diskriminering. Såväl domarnas ändrade roll som de förbättrade CSI-processerna har tillförsäkrat att dagens rättsväsende använder sig av bevisning på ett mer effektivt sätt.

CSI-insatsen överensstämmer också med den svenska policyns fastställelse att man ska:

"... beakta hela rättskedjan för att möjliggöra sammanhållna reformer inom rättssektorn för att effektivt angripa t.ex. åtals-, och straffrihet samt korruption."<sup>106</sup>

<sup>105</sup> ibid. sid. 19

<sup>106</sup> ibid. sid. 19

Sett från perspektivet för rättsstatens principer är polisreforminsatsen viktig i och med att inrikesministeriets reformstrategi och handlingsplan stödjer en medborgarorienterad metod och konceptet närpolisverksamhet. Detta är ett modernt arbetsätt för att försäkra medborgarnas, samhällets och statens trygghet genom att sträva efter att skapa ett tryggare samhälle på lokal nivå. Detta är också viktigt när det gäller svenska policymålsättningar som att tillhandahålla skydd nedifrån och upp för utsatta grupper, samarbete mellan lokal polis och rättsväsendet, samt allas likhet inför lagen. Serbiens regering och inrikesministeriets fortsatta stöd till polisreformen är avgörande för att tillförsäkra att dessa målsättningar är i fokus och att samhällets förtroende för polisen ökar som en följd därav.

"Skyddet av bland annat kvinnors, funktionshindrades, HBT-personers, ursprungsfolks, nationella eller etniska, språkliga eller religiösa, hiv/aids drabbade personers eller andra minoriteters rättigheter är här centralt. Barn och ungdomar måste garanteras skydd och särskild hänsyn i alla delar av rättsprocessen."

*Förändring för frihet*, (2010-2014), sid. 19

Det svenska stödet till polisreform startade med tekniskt stöd som sedan har utvecklats till att innefatta mer strukturella reformer av inrikesministeriet för att stödja införandet av demokratiska EU-standarder. Tack vare det långsiktiga samarbetet, utvecklat genom dialog med samarbetspartnern och Rikspolisstyrelsen, kunnighet bland de inblandade och flexibilitet i samarbetet, har Sverige erhållit sig en viktig och inflytelserik roll inom ett område som kan anses vara problematiskt att angripa och utveckla.

### 6.2.3 Jämställdhet

Jämställdhet har beaktats både direkt (GED-insatsen) och som en övergripande fråga i insatserna. Intrycket är att det har behandlats systematiskt som en svensk policymålsättning. Svenskt samarbete är en av de få givarna i Serbien som specifikt stödjer utveckling inom detta område.

Stödet till GED i dess inledande fas överensstämmer med Sveriges samarbetsstrategi för Serbien. Jämställdhet och kvinnors deltagande har uttryckts som en prioriteringsfråga och som ett krav för EU-integration. Serbien var ett av de sista länderna att anta en jämställdhetslagstiftning och att skapa ett institutionellt ramverk för dess genomförande inom den offentliga förvaltningen.

Svenskt stöd till integrering av jämställdhetsfrågor är synligt i alla insatser. Det förefaller dock som om konceptet om lika möjligheter inte alltid har varit lätta att främja. Jämställdhet tenderar att uppfattas på ett förenklat sätt av vissa aktörer inom den offentliga förvaltningen – som representationen av kvinnor i institutioner eller evenemang – och detta anses, i många fall, inte utgöra ett problem. Det ofta förekommande påståendet att jämställdhet inte är ett problem medför ett stort ansvar på GED att främja detta som en viktig demokratifaktor integrerad i hela den offentliga förvaltningen. Närmare bestämt måste genusfrågor integreras i det serbiska rättsväsendet och i framtida handlingsplaner för PAR. Polisreformstrategin uttalar tydligt genusfrågor, men det återstår att se hur framgångsrikt dessa kommer att överföras till en möjlig handlingsplan, och senare i genomförandet.

En viktig aktivitet som stöds genom GED-stödet har varit att tillsätta kontaktpersoner för jämställdhet i departement och statliga institutioner. Detta initiativ befinner sig visserligen i ett tidigt utvecklingskede, men det bör betraktas som en potentiellt funktionell mekanism för att tillförsäkra integrering av jämställdhetsbegreppet. Genusutbildning, som erbjuds som en del av SUK:s kursplan för statstjänstemän, är ytterligare ett steg framåt.

Fungerande system för uppföljning och utvärdering har ännu inte etablerats. Även när detta finns kommer GED att behöva stöd för att skapa medvetenhet om vikten av genusdata som ett policyverktyg. Jämställdhet är ett område inom vilket transparens och användning av medierna är särskilt viktigt för att skapa medvetenhet. GED organiserade och genomförde en attraktiv kampanj för att skapa medvetenhet hos medborgarna som nådde ut till alla landets delar. Detta behöver dock bli en regelbunden aktivitet. GED saknar emellertid tillräckligt stöd från regeringen och tillräcklig finansiering, och jämställdhet bör därför fortsätta att ha hög prioritet för Sverige. Detta är, tillsammans med avpolitisering av den offentliga förvaltningen, en av de viktiga frågorna som man bör inrikta sig på i framtiden.

### 6.3 Demokratiseringens aktörer

Förutom utvecklingen av institutioner och procedurer inom insatsområdena, var kapacitetsutveckling för de individer som ska agera som pådrivande för förändring ett viktigt segment i alla fem insatserna. Detta är inte bara en policyfråga som observerats av Sverige, utan även en förutsättning för introduktion av demokrati och ett system som baseras på mänskliga rättigheter.

"För att demokratin ska kunna utvecklas och konsolideras räcker det inte med att ett land har demokratiska offentliga institutioner. Det kräver också att en demokratisk kultur utvecklas bland enskilda individer. Demokratins kultur handlar om kunskapen om vilka mänskliga rättigheter varje människa har och de normer och värderingar som krävs för att förverkliga dessa, t.ex. autonomi, ömsesidighet, respekt och tillit."

*Förändring för frihet*, (2010-2014), sid. 19

Kapacitetsutvecklande aktiviteter införlivades, som en del av metoden för utvecklings-samarbete, men utbildningsaktiviteterna organiserades huvudsakligen för ett begränsat antal individer, för att förse dem med nödvändig kunskap för att stödja de processer som insatserna introducerade. I vissa fall, t.ex. inom HRM- och CSI-insatserna, anordnades utbildningar av utbildare i syfte att skapa en mekanism för framtida kunskaps-spridning. GED var även involverad i kampanjer för att skapa medvetenhet och för att inkludera civilsamhället som en viktig intressent i jämställdhetsfrågan. En mer integrerad metod krävs dock för att föra in icke-diskriminering, deltagande, transparens och ansvarsutkrävande i den offentliga förvaltningen som djupt rotade värderingar.

Serbien befinner sig fortfarande i ett tidigt skede för att skapa en verklig demokratisk kultur. För närvarande har rättighetsperspektiven erkänts, men riktad kapacitetsutveckling av enskilda individer genom givarprogram är inte tillräckligt för att värna dessa perspektiv som en del av hela den offentliga förvaltningsreformen. Vidare måste uppfyllandet av förutsättningarna för en introduktion av demokratiska värderingar som en integrerad del av systemet hela tiden påtalas genom en dialog mellan

Sverige och Serbien, i syfte att utveckla en flexibel och lyhörd miljö för deras acceptans. Detta inkluderar mer arbete när det gäller avpolitisering och medvetenhetsskapande hos beslutsfattare om vikten och fördelarna med ett sådant synsätt. I dag finns många frågor rörande demokrati och mänskliga rättigheter på Serbiens agenda enbart på grund av EU:s påtryckningar. Detta perspektiv måste förändras och Sveriges bidrag som en flexibel och tålmodig givare är avgörande.

Trots att vissa ansträngningar gjordes inom GED-insatsen (genom offentliga kommunikationskampanjer) och CSI-insatsen (där de lokala polisenheterna engagerades i att sprida de nya koncepten), indicerar utvärderingen att omfattningen av de fem svenska insatserna inte tillhandahöll tillräckligt utrymme för systematisk spridning av värderingar rörande demokrati och mänskliga rättigheter till allmänheten och lokala nivåer.

Potentiella ”förändringsaktörer” måste kartläggas mer detaljerat på alla Serbiens samhällsnivåer, inklusive nationella, lokala och regionala. I detta hänseende måste framtida svenska insatser utveckla mer innovativa mekanismer för engagemang inom den offentliga sektorn, civilsamhället, politiska partier, den akademiska världen, medier, kulturella institutioner och andra identifierade aktörer i demokratisk utveckling. Dock är Serbiens regering och den offentliga förvaltningen ansvariga för att se till att varje medborgare nås av processen för att skapa medvetenhet rörande deras rättigheter och att alla aktörer inkluderas i ett verkligt deltagande. Sverige har förmåga och möjlighet att stödja detta.

## 6.4 Serbiens EU-medlemskap

Det svenska bidraget är också betydande i kontexten av Serbiens EU-integration. EU-integration anses utgöra den främsta drivkraften för reform av offentliga förvaltningen. Det är därför avgörande att svenskt stöd passar in i detta ramverk.

Utvärderingen visar dock att en bristande samordning mellan de olika reformstadierna och otillräcklig sekvensering av insatsaktiviteter är några av de hinder som Sverige ställs inför. Det finns ofta ett glapp mellan den antagna lagstiftningen och regeringens förmåga att verkställa denna, och den serbiska regeringens trovärdighet och ansvarstagande påverkas till följd av detta. De påtryckningar som kraven för EU-integration medför tvingar Serbien att fokusera på lagstiftning samtidigt som det är uppenbart att möjligheter för genomförande inte har skapats. Svenskt utvecklingssamarbete kompletterar i allmänhet EU-projekten och fokuserar huvudsakligen på genomförande och "mjukare" frågor och har varit effektivt när det gäller att skapa förutsättningar för efterföljande reformaktiviteter.

Det är en vanlig observation att Serbiens regering är mycket lyhörd när den tvingas leverera vissa resultat och bevis för reform och framsteg inför EU, men att entusiasmen tenderar att svalna när påtryckningarna minskar. Aktiviteter som inriktas på reform av den offentliga förvaltningen och ändrade attityder har därmed ännu inte blivit långsiktiga, hållbara aktiviteter. Serbien behöver fokusera på att göra sig redo för EU och genom denna process prioritera sin utveckling av en demokratisk och ansvarstagande offentlig administration. Detta är avgörande för att skapa förankring oberoende av externa påtryckningar, och en hållbar och effektiv utveckling.

”Serbien bär på ett tungt arv från sina företrädare och behöver en ny ledning som klart och tydligt förklarar landets framtida inriktning. Till saken hör att många politiker tror att EU-anslutning kommer att lösa alla problem. Det är dock först och främst avgörande för Serbien att fokusera på att skapa sin egen strategi – man bör inte skynda på närmandet till Europa. Man måste vara bättre förberedd för detta.”

Professor Mijat Damjanovic, PALGO Center

PAR-insatsen är visserligen helt i överensstämmelse med EU-insatserna, men samordningen mellan EU och Sida skulle kunna förbättras, eftersom insatserna inte är helt åtskilda och det förekommer viss överlappning mellan aktiviteter. Europeiska kommissionen har en separat PAR-insats som finansieras via IPA och som sammanfaller med den svenska insatsen. Överlappningen beror huvudsakligen på att uppdragsbeskrivningarna är odefinierade inom vissa områden, vilket leder till osäkerhet och upprepningar. Det finns ett behov av att Serbien tar en mer aktiv roll i att tillförsäkra samordning, men detta bör också stödjas och främjas av givarna. Det finns emellertid vissa ansträngningar för samordning från Sidas och EU:s sida – samordningsmöten hålls mellan parterna och information och transparens beträffande aktiviteterna tillhandahålls till EU-delegationen av Sida. Ytterligare uppmärksamhet bör ägnas åt samordningen för att försäkra att insatserna till fullo kompletterar varandra och inte förminskar varandras resultat eller skapar en mer komplex situation.

Insatserna inom polisreform har dock visat goda resultat beträffande kraven i EU:s *Progress Report for Serbia 2009*, som betonar vikten av antagande av strategi för polisreform<sup>107</sup> och det s.k. *Multi-Annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011*, som anger att "... polisreform ... kommer att erhålla särskild uppmärksamhet för främjande av dialog genom kapacitetsutveckling och samarbetsprojekt."<sup>108</sup> MIPD-dokumentet erkänner Sverige som en av de mest aktiva och lyhörda givarna när det gäller att uppfylla Serbiens behov och i samarbetet med EU och andra givare.<sup>109</sup>

EU-integrationen har underlättat definiering av ramverket för polisreformen, men det svenska samarbetet har varit avgörande för att skapa ett tydligt strategiskt arbetssätt för reformen. Nuvarande IPA-finansiering stödjer specifika problem, såsom gränskontroll, asylsökande och trafficking. Sida har antagit ett vidare perspektiv med fokus på grundläggande reformområden, vilka annars kan ses som problematiska områden att åtgärda och utveckla.

Svenskt utvecklingssamarbete har varit avgörande i ansträngningarna för att skapa integrering av jämställdhetsperspektivet inom den offentliga förvaltningen. Medan EU har reagerat långsamt på behovet av jämställdhet, har Sverige lyckats främja integrering i alla sina insatser och även att stödja kapacitetsutveckling bland stats-tjänstemän genom SUK-utbildning och medvetenhetsskapande samt främjande av jämställdhet inom den offentliga förvaltningen genom GED.

<sup>107</sup> Europeiska kommissionen (2009) *Serbia 2009 Progress Report*, Brussels, 14 oktober 2009

<sup>108</sup> Europeiska kommissionen (2009) *Multi-Annual Indicative Planning Document for Serbia 2009-2011*, sid. 4

<sup>109</sup> *ibid.* sid. 8

## 6.5 Summering

Svenskt stöd till demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter har stärkt de principer som genomförandet av stöd förväntas uppnå enligt *Förändring för frihet*. Det finns däremot förbättringsområden bland dessa principer som bör prioriteras.

Sveriges stöd har varit i överensstämmelse med den nuvarande samarbetsstrategin för Serbien (2009-2012) där demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter är en av de två sektorer som prioriteras.<sup>110</sup> De utvärderade insatserna har bidragit till målsättningar formulerade i samarbetsstrategin, och de strategiska policyteman identifierade i utvärderingen överensstämmer också med dessa målsättningar.

Sveriges utvecklingssamarbete i Serbien har bidragit till en mer effektiv och stärkt offentlig förvaltning, stärkt rättssamhälle med ökad transparens, och ökad respekt för jämställdhet. Detta har bidragit till den generella utvecklingen av Serbiens EU-integrationsprocess, i enlighet med målet för svenskt utvecklingssamarbete med Serbien.

"Målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Serbien är stärkt demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i EU."

*Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien, (2009 – 2012), sid. 2*

---

<sup>110</sup> Den andra är naturresurser och miljö.

## 7 Rekommendationer

Rekommendationer i detta kapitel baseras på resultat, lärdomar och slutsatser som diskuterats i föregående kapitel.

### **1 Stärk dialogen mellan Sveriges ambassad och Serbiens regering genom en mer djupgående dialog för att stödja och stärka de svenska insatserna för demokrati och mänskliga rättigheter.**

Demokratiska värderingar och principer om mänskliga rättigheter bör behandlas genom en kontinuerlig, men dock flexibel och tålmodig dialog, för att lyfta fram vikten av demokratiska värderingar och principer inom regeringen och bland beslutsfattare. Aktiviteter som betonas som prioriteringsfrågor för dialog i de tidigare kapitlen bör tydligt kommuniceras genom kontinuerlig kontakt mellan de båda parterna och i synnerhet beträffande:

- a Avpolitisering som en viktig förutsättning för framgångsrik offentlig förvaltningsreform – Utvärderingsresultaten visar tydligt de framsteg som gjorts inom kompetensutveckling och kunnande inom den offentliga förvaltningen. Reformtakten saktas dock ned väsentligt av negativt politiskt inflytande. Avpolitisering kan inte åtgärdas genom teknisk hjälp till departementen – det måste åtgärdas centralt som en dialogfråga av hög prioritet.
- b Tillförsäkra att jämlikhets- och mångfaldsperspektivet integreras och prioriteras – Sverige bör stödja Serbiens regering att förbättra samordningen mellan olika aktörer, för att tillförsäkra tillräcklig uppmärksamhet och åtgärder från nationella och lokala nivåer och för att försäkra att finansiering och resurser prioriteras av Serbiens regering.
- c Förbättrat och hållbart deltagande från allmänheten – Fler och förbättrade mekanismer för deltagande i form av offentlig debatt och konsultation bör utforskas och implementeras, för att tillförsäkra att ett brett deltagande prioriteras och att dessa mekanismer blir mer hållbara.
- d Insistera på ytterligare utveckling av kontrollmekanismer – Utvärderingen har visat att en brist på kontroller samt mekanismer för verkställande av kontrollerna är ett av de väsentligaste hindren för att uppnå en önskvärd framstegstakt. Ett starkt engagemang och stöd krävs av Serbiens regering för att skapa ett fungerande sanktions- och belöningssystem.

### **2 Stöd ökad synlighet och medvetenhet om utvecklig och reform, för att uppnå större möjlighet till ansvarsutkrävande från staten till Serbiens medborgare.**

Ökad synlighet för reformprocesser och resultat, utanför regeringens och dess institutioners sfär, kan bidra till att bygga upp allmänhetens förtroende att de i offentlighetens tjänst uppfyller sina skyldigheter och även allmänhetens förmåga att utföra "vakthunds"-aktiviteter. En genomtänkt strategi med media under hela insatsen är ett sätt att åstadkomma detta.

### **3 Bedöm politiskt stöd för reform genom adekvata och realistiska riskanalyser innan utvecklingssamarbete inleds då detta är avgörande för implementering och resultat.**

Tillförsäkran om att regeringen är seriös i sina avsikter att tackla reformer bör efterfrågas och dokumenteras så snart det är tillämpligt och möjligt. Utöver riskanalyser kan detta göras t.ex. genom att Serbiens regering öronmärker specifik och adekvat finansiering för att genomföra ett reformprogram eller genom en viljeförklaring (Memorandum of Understanding) mellan parterna.

### **4 Stöd en metod som är departementsöverskridande och som skapar samstämmighet mellan Serbiens institutioner.**

Insatser inom demokrati och mänskliga rättigheter är ofta av horisontell vikt. Goda samarbeten har visserligen skapats med enskilda departement, men samarbetet eller kommunikationerna mellan departementen är ofta begränsat. Det faktum att Serbien karakteriseras av att ha delade koalitionsregering gör detta till en svår uppgift som dock på grund av detta är av stor betydelse.

### **5 Identifiera de "förändringsaktörer" som är kapabla att driva eller genomföra reformer och tilldela resurser för detta ändamål.**

Svenskt utvecklingssamarbete måste anpassa sig till de begränsningar som en centraliserad och politiserad struktur medför och hitta ansvarstagande och engagerade motparter som kan driva och implementera reformer. För att åstadkomma detta bör ambassadens personal vara kunnig och ha den kapacitet och de resurser som krävs för att identifiera dessa "förändringsaktörer". Detta är särskilt viktigt för stödet för demokrati och mänskliga rättigheter där reformer och framsteg ofta är beroende på viljan och förmågan hos några få enskilda individer eller institutioner.

### **6 Tillförsäkra bibehållen flexibilitet så att utvecklingssamarbetet för demokrati och mänskliga rättigheter förblir lyhört och kan arbeta proaktivt.**

Sidas flexibilitet är erkänd bland intressenter i det svenska utvecklingssamarbetet. Det är avgörande att denna flexibilitet fortsätter samtidigt som arbetet ändå är resultatinkänt. Program bör utvecklas med små finansieringsbelopp för mindre initiativ för att möjliggöra tilldelning av resurser då möjligheter uppstår som samtidigt passar in i det allmänna reformprogrammet och dess målsättningar.



## Referenser

- Ben-Gera, M. and Rabrenovic, A. (2007) *PAR in Serbia: Defining the Agenda and Improving Implementation*, juni 2007
- Collins, P. and Jansson, A. (2003) *Development of Modern Human Resources Management in the Civil Service*, Republic of Serbia – External Monitoring Mission, rapport till Sida, AF-Stockholm, december 2003
- DANIDA (2002) *Diagnostic Study Challenges of HRM in Serbia*, DANIDA Project Europeiska unionens delegation till Republiken Serbien, [http://www.europa.rs/en/srbijaIEu/eu\\_assistance\\_to\\_serbia/ipa.html](http://www.europa.rs/en/srbijaIEu/eu_assistance_to_serbia/ipa.html)
- Europeiska kommissionen (2007) *Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)*, juni 2007
- Europeiska kommissionen (2008) *Stabilisation and Association Agreement, Explanatory Memorandum*, EU – SERBIA, 29 april 2008
- Europeiska kommissionen (2009) *Multi-Annual Indicative Planning Document for Serbia 2009-2011*
- Europeiska kommissionen (2009) *Serbia 2009 Progress Report*, Brussels, 14 oktober 2009
- Europeiska kommissionen, Enlargement – EU-Serbia relations [http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/serbia/relation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/serbia/relation/index_en.htm)
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2010) *Desk Review – Police Reform in Serbia*
- InDevelop-IPM (2009) *Full Programme PBA National Action Plan for Gender Equality 2010-2012*, InDevelop-IPM in collaboration with Gender Equality Directorate, 25 november 2009
- IMG (2011) *Final narrative report – Sida support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the “Inception Programme”*, juli 2011
- Jeding, L. (2001) *Appraisal and Feasibility Reform of Government Institutions in Republic of Serbia (FRY)*, juni 2001
- MPALSG (2008) *An Overview of PAR Strategy Implementation in the Republic of Serbia for the Period 2004-2008*, Belgrad, oktober 2008
- OECD/DAC, Aid statistics <http://www.oecd.org/dataoecd/36/19/40183145.gif>
- OSSE (2002) *Assisting Police Reform in FRY – ensuring a coordinated approach*, oktober 2002
- OSSE (2010) Public perception survey on police reform in Serbia, oktober 2010
- Ramböll Management (2006) *Sida Monitoring of HRM programme in Serbia*, Final version, november 2006
- Regeringen (2000) Bilaga till regeringsbeslut (UD2000/1317/EC) 23 november 2000
- Regeringen (2009) Bilaga till regeringsbeslut (UF2009/18792/EC), 2 april 2009
- Republiken Serbiens regering, Agency for Public Administration Development (2001) *Project Proposal to Sida – Development of Modern Human Resources Management in the Serbian Civil Service*, Belgrade, 30 november 2001
- Republiken Serbiens regering, Agency for Public Administration Development (2001), *Agency Profile*, Belgrad

- Republiken Serbiens Regering, Gender Equality Directorate (2010) *Project Fiche, Sida Support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the "Inception Programme"*, februari 2010
- Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Development Strategy for the Ministry of Interior 2011-2016*
- Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Programme for Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012*
- Rikspolisstyrelsen (2003) *Project document Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI), Development Cooperation between the Ministry of Interior of the Republic of Serbia and Swedish National Police Board*, november 2003
- Rikspolisstyrelsen (2009) *Fact finding and Feasibility study on co-operation between the Ministry of Interior and the Republic of Serbia and the Swedish National Police Boards in the field of international co-operation*, 13 augusti 2009
- SADEV (2010) *Svensk Biståndsstatistik, Rapport 2010:4*
- Sida (2003) *Bedömningspromemoria, Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI) in Serbia*, 26 november 2003
- Sida (2006) *Bedömningspromemoria, Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy*, januari 2006
- Sida (2006) *Sida Country Report 2005, Serbia and Montenegro*, Svenska ambassaden Belgrad, 26 maj 2006
- Sida (2010) *Bedömningspromemoria, Gender Equality Directorate*, 3 mars 2010
- Sida (2010) *Bedömningspromemoria, Initiating assessment of the police reform program – Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012*, 9 juni 2010
- Sida PLUS-system
- SIPU (2003) *Development of Modern Human Resources Management (HRM) in the civil service, Republic of Serbia*, Inception Report, 13 februari 2003
- SIPU (2005) *Development of modern Human Resources Management in the civil service*, Phase III, Proposal, mars 2005
- SIPU (2007) *Appraisal and Monitoring of Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy*, Final Report, Stockholm september 2007
- SIPU/SUK (2007) *Development of modern HRM in the civil service, the Republic of Serbia*, Final Report, maj 2007
- Utrikesdepartementet (1998), *Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklings-samarbete* (1997/98:76)
- Utrikesdepartementet (1998), *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik* (1997/98:89)
- Utrikesdepartementet (2000) *Strategi för utvecklings-samarbetet med Federala Republiken Jugoslavien (exklusive Kosovo)*, 2000 – 2002, november 2000
- Utrikesdepartementet (2003), *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik* (2003/04:20)
- Utrikesdepartementet (2004) *Strategi för utvecklings-samarbetet med Serbien och Montenegro (exklusive Kosovo) 2004-2007*, september 2004
- Utrikesdepartementet (2008), *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik* (2007/08:109)
- Utrikesdepartementet (2008), *Frihet från förtryck*, regeringens skrivelse om Sveriges demokratibistånd
- Utrikesdepartementet (2009) *Samarbetsstrategi för utvecklings-samarbetet med Serbien*, januari 2009-december 2012, april 2009

Utrikesdepartementet (2010) *Förändring för frihet*, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, januari 2010  
UNDP (2009) *Final Project Progress Report to the Swedish International Development Cooperation Agency*, september 1, 2006-september 30, 2009

Utöver ovanstående dokument har ytterligare insatsdokumentation från Sida använts som underlag och informationskälla för denna utvärdering.

## Bilaga A - Intressenter

### Fältbesök september 2011

Gorana Odanović	Belgrade Centre for Security Policy
Marko Paunović	Center for Liberal-Democratic Studies
Goran Miletić	Civil Rights Defenders
Milovan Batak	Commissioner for Protection of Equality
Emila Spasojevic	Commissioner for Protection of Equality
Milan Sekuloski	DCAF
Ana Milenic	Delegation of the European Union
Vera Morandini	Delegation of the European Union
Björn Mossberg	Embassy of Sweden
Snezana Nenadovic	Embassy of Sweden
Svetlana Nesovic	Embassy of Sweden
Natalija Mićunović	Gender Equality Directorate
Mira Marjanovic	Gender Equality Directorate
Jasmina Muric	Gender Equality Directorate
Maja Popov	General Secretariat
Jelena Mrvelj	General Secretariat
Torgeir Hannas	International Management Group
Sanja Semeraj	International Management Group
Ksenija Blažić Luković	International Management Group
Mie Romée	Kvinna till Kvinna
Ivica Lazović	Ministry for Kosovo and Metohija
Maja Uzelac	Ministry of Agriculture
Dražen Maravić	Ministry of Interior
Lazar Nesic	Ministry of Interior
Igor Peric	Ministry of Interior
Danilo Milić	Olof Palme International Center
Branka Bakić	OSCE
Daiana Serafina Falloni	OSCE
Nataša Ristović	OSCE
Matthew Newton	OSCE
Mijat Damjanović	PALGO Center
Svetlana Djuković	SIPU International
Dragana Janković	SUK (Human Resources Management Service)
Sven-Arne Andreasson	Swedish National Police Board
Olivera Puric	UNDP
Jasmina Bell	UNDP
Jelena Manić	UNDP
Stasa Zajović	Žene u Crnom (Women in Black)

**Fältbesök mars 2011**

Natalija Bratuljevic	Civil Rights Defenders
Yolanda San Jose	Delegation of the European Union
Ana Milenic	Delegation of the European Union
Svetlana Nesovic	Embassy of Sweden
Christer Asp	Embassy of Sweden
Simona Drljaca	Embassy of Sweden
Björn Mossberg	Embassy of Sweden
Mirjana Djukic	Embassy of Sweden
Danilo Milić	Olof Palme International Center
Matthew Newton	OSCE
Milan Sekuloski	OSCE
Natasa Sakota	OSCE
Siri Andersen	Royal Norwegian Embassy
Svetlana Djuković	SIPU International
Zorica Vukelic	Standing Conference for Towns and Municipalities
Dragan Ignjatovic	Statistics Sweden
Raymond Grant	USAID
Marilynn Schmidt	USAID
Walter Doetsch	USAID

## Bilaga B - Historisk tidslinje

2011	↑	2011 - Ratko Mladic utlämnas till ICTY; Goran Hadzic utlämnas till ICTY
2010	↑	2010 - Första Pride-paraden i Belgrad
2009	↑	
2008	↑	2008 - Kosovo förklarar sig självständigt; upplopp i Belgrad till följd av internationellt erkännande av Kosovos självständighet; USA:s ambassad sätts i brand; Tadic omvald till president; Mirko Cvetkovic ny premiärminister; Radovan Karadzic utlämnas till ICTY
2007	↑	2007- Andra Kostunica-regeringen
2006	↑	2006 - Montenegro förklarar sig självständigt; Serbien fortsätter som efterträdarstat; Serbien antar den första demokratiska grundlagen
2005	↑	
2004	↑	2004 - Vojislav Kostunica ny premiärminister; Boris Tadic väljs till Serbiens president; Milosevic dör medan han är fängslad av domstolen i Haag; etniskt våld mot kvarvarande serber i Kosovo
2003	↑	2003 - Zoran Djindjic mördas
2002	↑	
2001	↑	2001 - Serbiens första demokratiskt valda regering (Zoran Djindjic blir premiärminister); Milosevic utlämnas till ICTY; konflikt i södra Serbien (Presevo-dalen) mellan radikala albaner och polis
2000	↑	2000 - Milosevic besegras i valet och avgår efter demonstrationer den 5 oktober
1999	↑	1999 - NATO-insatser mot Federala republiken Jugoslavien; ett fredsavtal undertecknas efter ett tre månader långt krig, Jugoslaviens trupper drar sig tillbaka från Kosovo och NATO gör inträde
1998	↑	1998 -Konflikten i Kosovo eskalerar
1997	↑	
1996	↑	1996/97 - Tre månader med demonstrationer i Belgrad till följd av lokalt valfusk
1995	↑	1995 - Slutet på kriget i Bosnien och Kroatien
1994	↑	
1993	↑	
1992	↑	1992 - Beväpnad konflikt inleds i Bosnien; tidigare jugoslaviska republiker erkänns som självständiga stater; Serbien och Montenegro fortsätter under namnet Federala republiken Jugoslavien; demonstrationer mot kriget och mot Milosevic i Belgrad
1991	↑	1991- Slovenien, Kroatien, Bosnien och Hercegovina samt Makedonien förklarar sig självständiga; väpnade konflikter inleds i Kroatien; demonstrationer mot Milosevic i Belgrad
1990	↑	1989-1990 - Slutet på kommunismen; partipluralism och val i delstater
	↑	1945 - Kommunisterna tar makten och skapar Folkrepubliken Jugoslavien som senare döps om till Socialistiska federativa republiken Jugoslavien (från 1963)
	↑	1941-1945 - Andra världskriget och inbördeskrig i Jugoslavien
1940	↑	
1930	↑	1929 - Kung Aleksandar Karadordevic upplöser parlamentet, diktatur inleds, landets namn ändras till Kungariket Jugoslavien
1910	↑	1918 - Serbien blir en del av det nyligen bildade Serbernas, slovenernas och kroaternas kungarrike
	↑	1914 - Första världskriget bryter ut
	↑	1912-1913 - Balkankrigen
1870	↑	

## Bilaga C – Insatssummeringar<sup>111</sup>

### Human Resources Management

Tabell 5 Summering av HRM-insatsen

Name of contribution	Human Resources Management (HRM): Development of a modern Human Resources Management in the Civil Service of the Republic of Serbia (3 phases)
<b>Total Project Value (Budget)</b>	34 MSEK
<b>Implementing Partner/ Cooperating Agency</b>	SIPU international Counterpart in the Serbian administration: 2002-2004 Agency for Public Administration Development 2004-2006 Ministry for Public Administration and Local Self Government 2006 SUK (Human Resources Management Service) <sup>112</sup>
<b>Project Purpose</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="662 943 1299 1106">1. To help the Government of Serbia to strengthen the Human Resources Management System in order to have a Public Administration favourably measured against modern standards in order to improve its effectiveness and efficiency and to improve the welfare of the people.</li> <li data-bbox="662 1115 1299 1196">2. To establish sustainable HRM functions in government, driven by modern policies and realising that the most important resource available is human resources.<sup>113</sup></li> </ol>
<b>Overall Project Objective</b>	A professional HRM cadre and a well functioning HRM System is developed in the Republic institutions, competent in all matters of HRM and Human Resources Development. This cadre is able to recruit, retain and develop staff in concurrence with strategic plans guiding the respective institutions. <sup>114</sup>
<b>Expected Results (Overall)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="662 1397 1299 1458">1. Existing competences and capacities of ministry personnel mapped.</li> <li data-bbox="662 1467 1299 1527">2. Personnel roster integrated in a computerised platform for a personnel information system.</li> <li data-bbox="662 1536 1299 1597">3. Functional inter-ministerial computerised communication channels between people in charge of personnel affairs.</li> <li data-bbox="662 1606 1299 1760">4. Training programs for the proper usage of the personnel information system conducted. b) A number of civil servants are exposed to different international HRM practices, mainly in the transitional countries and in Sweden.<sup>115</sup></li> <li data-bbox="662 1769 1299 1823">5. International expertise in HRM to support APAD in designing the long term HRM strategy.<sup>116</sup></li> </ol>

<sup>111</sup> Summeringarna är baserade på insatsdokumentation från Sida som är på engelska.

<sup>112</sup> Förkortningen kommer från den serbiska benämningen *Služba za unapređenje kadrova*

<sup>113</sup> SIPU (2003) *Development of Modern Human Resources Management (HRM) in the civil service, Republic of Serbia*, Inception Report, 13 februari 2003, sid. 7

<sup>114</sup> *ibid.* sid. 9

<sup>115</sup> Fastän dessa aspekter är aktiviteter, presenteras de som väntade resultat i projektdokumentet

Tabell 6 Summering av HRM-insatsen – fas I (2002-2004)

<b>Phase I (2002-2004)</b>	
<b>Objective</b>	Capacity building in public administration to develop and execute personnel policies, as well as implement new HRM procedures and practices, including strategy development, training programmes and employment campaigns.
<b>Specific Objectives</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introduction of a HRM Information System (HRMIS).</li> <li>2. Establishment of a functional HRM system.</li> <li>3. Capacity building APAD and Ministry of Public Administration and Local Self Government to provide advice, support and services to PA.</li> </ol>
<b>Expected Results</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. HRMIS serves as a base for management decisions, improved initiatives within HRM and a regulation and policy-making tool.</li> <li>2. The public procurement of the HRMIS has been carried out in a successful way.</li> <li>3. A competent HRM organisation established, able to initiate improvements within the area of HRM and HRM development, advice and support PA and deliver services to it.</li> <li>4. The ministry is leading the development of HRM in the public administration.</li> <li>5. APAD has increased its capacity and competence and is able to ensure resources for running the project.</li> <li>6. A Competence Centre concerning HRM and the development of HRM strategies, policies and guidelines is established within the Ministry of Public Administration and Local Self Government.</li> </ol>

Tabell 7 Summering av HRM-insatsen – fas II (2004-2005)

<b>Phase II: 2004-2005</b>	
<b>Objective</b>	Continued capacity building in public administration to develop and execute personnel policies, as well as implement new HRM procedures and practices, including strategy development, training programmes and employment campaigns, with consideration of the above stated recommendations.
<b>Specific Objectives</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establishment of functional HRMIS.</li> <li>2. Establishment of a HRM organisation in the Republic institutions, competent in parts of HRM.</li> <li>3. Support to APAD<sup>117</sup> to increase its capacity and competence to be able to ensure resources for running the project.</li> </ol>
<b>Expected Results</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. HRMIS is established and serves as a base for management decisions; an information base for improvement initiatives within HRM, for regulation and policymaking and for effective staffing and right sizing of public administration by better availability of HRM information.</li> <li>2. A HRM organisation is established in the Republic institutions, competent in parts of HRM is able to initiate improvements within the area of HRM and HRM development, advice, support and deliver services to the PA.</li> <li>3. APAD has increased its capacity and competence to be able to ensure resources for running the project.</li> </ol>

<sup>116</sup> Republiken Serbiens regering, Agency for Public Administration Development (2001) *Project Proposal to Sida – Development of Modern Human Resource Management in the Serbian Civil Service*, Belgrade, 30 november 2001, sid. 5

<sup>117</sup> Formulerat före APAD:s avskaffande.



Tabell 8 Summering av HRM-insatsen – fas III (2005-2006)

<b>Phase III: 2005-2006</b>	
<b>Objective</b>	Consolidated capacity building in public administration to develop and execute personnel policies, as well as implement new HRM procedures and practices, including strategy development, training programmes and employment campaigns.
<b>Specific Objectives</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Further development of HRMIS.</li> <li>2. Further capacity building of HRM Units.</li> <li>3. Clarification of the strategic role of MPALSG for development of HRM all over the Public Administration and further capacity building of the Unit for this role.<sup>118</sup></li> </ol>
<b>Expected Results</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <ol style="list-style-type: none"> <li>a) HRMIS in Ministries further developed (streamlined, uniformed and made user-friendly) to serve as a basis for management decisions; an information basis for improvement initiatives within HRM; an information basis for regulation and policymaking; a tool for effective staffing and right sizing of public administration by better availability of HRM information.</li> <li>b) HRMIS is installed in the Tax Administration, Customs Administration and Public Payment Administration.</li> </ol> </li> <li>2. <ol style="list-style-type: none"> <li>a) HRM units in the first and second project groups are capable to perform the specialised tasks of the HRM function; to advise top management and line managers on HRM functions that are within their responsibilities.</li> <li>b) Developed HRM function of the state bodies mentioned above, achieving a clear division of roles between top management, line managers and HRM units.</li> <li>c) HRM seen and treated as an important contribution in achieving organisational and PAR strategy objectives.</li> <li>d) HRM Units of Project Group 3 has acquired basic skills in HR subjects.</li> </ol> </li> <li>3. The strategic role of MPALSG for development of HRM all over the Public Administration is made clear and the capability of the Unit equals this role.<sup>119</sup></li> </ol>

<sup>118</sup> SIPU (2005) *Development of modern Human Resources Management in the civil service*, Phase III, Proposal, mars 2005, sid. 4-5

<sup>119</sup> *ibid.* sid. 4-5

Tabell 9 Summering av HRM-insatsen – förlängningsfasen

<b>Non-Cost Continuation Phase (March-December 2006)</b>	
<b>Objective</b>	Support the establishment of SUK, the new Human Resources Management Service for HRM, and to include the remaining institutions in the HRMIS and competence sphere (Group 4).
<b>Specific Objectives</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Support to SUK in transferring the ownership and management of HRMIS.</li> <li>2. HRMIS is available to Group 4, thereby all state employees are embraced by the system (state bodies receiving a condensed HRM training programme).</li> <li>3. HRM Unit of Group 4 has acquired basic skills in HR subjects.</li> <li>4. The strategic role and competence of SUK for development of HRM all over the Public Administration is enhanced.</li> <li>5. HRMIS licences installed in the National Bank of Serbia.<sup>120</sup></li> </ol>
<b>Expected Results</b>	The expected results for the Continuation Phase include 17 elements, many of which can be classified as activities.

<sup>120</sup> SIPU (2007) *Appraisal and Monitoring of Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy*, Final Report, Stockholm september 2007, sid. 5-6

## Public Administration Reform

Tabell 10 Summering av PAR-insatsen

Name of contribution	Support to the Serbian Public Administration Reform (PAR) Strategy
<b>Total Project Value (Budget)</b>	9.60 MSEK
<b>Implementing Partner/ Cooperating Agency</b>	The Ministry for Public Administration and Local Self-Government/ Prime Minister's Office (since 2007) and UNDP <sup>121</sup>
<b>Project Purpose:</b>	To provide synergy and a common platform for focused and coordinated assistance from different donors to the Serbian government, where support is closely linked to the Strategy. This would also avoid duplication and overlap of particular activities.
<b>Overall Objective (outcome)</b>	To support the improvement in efficiency, accountability and transparency of the Serbian Public Administration. <sup>122</sup>
<b>Specific objectives</b> <sup>123</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Support to efficient and effective PAR Strategy implementation.</li> <li>2. Promotion of PAR policy and knowledge sharing.</li> <li>3. Development of new organisational and management framework.</li> <li>4. Capacity Development of District Offices.</li> </ol>
<b>Expected Results</b> <sup>124</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. a) Enabled coordination between line ministries. b) Established monitoring and evaluation system of PAR Strategy implementation.</li> <li>2. Public awareness raised and media educated about PAR and, PAR strategy implementation.</li> <li>3. New Action Plan for Public Administration Reform Implementation in the Republic of Serbia for the period 2009-2012 PAR developed Organisational assessment.</li> <li>4. a) Information channels assessed and deconcentrated government structures promoted. b) Strengthened Final Project Progress Report to the Swedish International Development Cooperation Agency, p. 4. District Office's institutional framework and capacity.</li> </ol>

Tabell 11 Summering av PAR-insatsen – justerad fas

Name of contribution	Support to the Serbian Public Administration Reform strategy (PAR) (revised project)
<b>Specific objectives</b> <sup>125</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Support to successful PAR Strategy implementation process.</li> <li>2. Support for improvement of PA bodies efficiency.</li> <li>3. Support for better public understanding of PAR process.</li> </ol>

<sup>121</sup> DfID var implementeringspartner fram till 2008.

<sup>122</sup> Sida (2006) *Bedömningspromemoria*, Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy, january 2006, sid. 5

<sup>123</sup> UNDP (2009) *Final Project Progress Report to the Swedish International Development Cooperation Agency*, september 1, 2006-september 30, 2009, sid. 9-12

<sup>124</sup> *ibid.* sid. 9-12

<sup>125</sup> *ibid.* sid. 6-10

## Crime Scene Investigations

Tabell 12 Summering av CSI-insatsen

Name of contribution	Strengthening of Crime Scene Investigations
<b>Total Project Value (Budget)</b>	11.8 MSEK (+ additional funding of 0.6 MSEK)
<b>Implementing Partner/ Cooperating Agency</b>	Swedish National Police Board
<b>Project Purpose</b>	A professional exchange programme whereby experience and working methods are transferred to strengthen the institutional capacity of Serbian Criminalistic Techniques Centre and the forensics officers.
<b>Overall Objective (outcome)</b>	The enhancement of the Rule of Law in the Republic of Serbia. The project will support this by creating conditions for quality prosecution and more availability of high quality technical evidence in the criminal justice procedure to secure fair legal proceedings. <sup>126</sup>
<b>Specific objective</b>	To improve crime scene investigations (CSI) with the purpose to make available all possible technical evidence for effective and correct crime investigations as part of the overall effort to enhance the combat of crime in Serbia.
<b>Expected Results</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A new comprehensive crime scene investigation (CSI) policy</li> <li>2. A quality management system (QMS) for the unbroken chain from the crime scene to the laboratory environment and issuance of expertise</li> <li>3. Enhanced institutional capacity in terms of CSI proficiency and equipment</li> <li>4. A mechanism in place for continuous introduction to new methods and techniques within the crime scene investigation organisation<sup>127</sup></li> </ol>

<sup>126</sup> Rikspolisstyrelsen (2003) *Project document Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI)*, Development Cooperation between the Ministry of Interior of the Republic of Serbia and Swedish National Police Board, november 2003, sid. 4; och and Sida (2003) *Bedömningspromemoria*, Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI) in Serbia, 26 november 2003, sid. 1

<sup>127</sup> *ibid.*

## Police Reform Strategy

Tabell 13 Summering av polisreforminsatsen

Name of contribution	Programme for Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia (Development of a Reform Strategy)
<b>Total Project Value (Budget)</b>	26.6 MSEK (as a total)
<b>Implementing Partner/ Cooperating Agency</b>	Swedish National Police Board and DCAF
<b>Project Purpose</b>	The police reform programme aims to address the issues of a long-term strategy and implementation an action plan for the Police Reform Strategy, finalising of the concept of intelligence led policing and the establishment of a Local Forensic Training Centre. <sup>128</sup>
<b>Overall Objective (outcome)</b>	To contribute to the transformation of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia into a civilian Police Service in line with the best of European standards in regard to core values, structure and working methods. <sup>129</sup>
<b>Specific objective</b>	Component 1 – Development of a Reform Strategy and an Action Plan for the Ministry of Interior
<b>Expected Results</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formulation of an Action Plan and creation of a monitoring mechanism for implementation of the Strategy</li> <li>2. Indicators of progress for the implementation of the Reform Strategy</li> <li>3. Assessment and description of current capabilities to implement the Strategy in regard to inter alia structure, management, costs and legislation (baseline study)</li> <li>4. Preparation for a continued Programme assistance within a co-ordinated Reform Strategy implementation<sup>130</sup></li> </ol>

<sup>128</sup> Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Programme for Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012*, sid. 3

<sup>129</sup> *ibid.* sid. 3

<sup>130</sup> *ibid.* Annex sid. 1

## Gender Equality Directorate

Tabell 14 Summering av GED-insatsen

Name of contribution	Support to the Gender Equality Directorate (GED) of Serbia during the Inception Programme
<b>Total Project Value (Budget)</b>	4.1 MSEK
<b>Implementing Partner/ Cooperating Agency</b>	International Management Group (InDevelop-IPM carried out preparatory assessment to identify support area)
<b>Project Purpose</b>	To facilitate the planning and preparation for the agreed Programme-Based Approach (PBA) and to prepare GED for their leading role in the NAP implementation. <sup>131</sup>
<b>Overall Objective (outcome)</b>	To support 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 promote equality between women and men.
<b>Specific objective</b>	To strengthen the capacity of GED and help in its recognition as an authority responsible for the implementation of the NAP.
<b>Expected Results</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Donor support for the implementation of the NAP in place.</li> <li>2. GED is strengthened internally; their capacity and their tools are enhanced and their working conditions are improved.</li> <li>3. GED is strengthened in their external environment through partnerships with other institutions working for gender equality, at municipal, national, regional and international level.</li> <li>4. GED's capacities for investigation, promotion and visibility are strengthened.<sup>132</sup></li> </ol>

<sup>131</sup> Gender Equality Directorate (2010) *Project Fiche, Sida Support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the "Inception Programme"*, februari 2010, sid. 1

<sup>132</sup> Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Gender Equality Directorate, 3 mars 2010, sid. 5



