

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Södra Kaukasien

januari 2006 – december 2009



REGERINGSKANSLIET

UD



REGERINGEN

Kopia
Regeringsbeslut

III:2

2006-01-19

UD2006/1310/EC

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)

105 25 STOCKHOLM

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Södra Kaukasien 2006-2009

1 bilaga

Ärendet

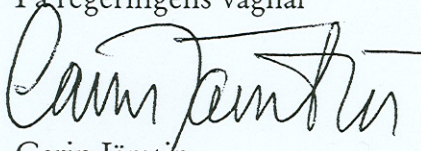
Genom beslut 2005-06-02 (UD2005/30318/EC) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Utrikesdepartementet lämna ett förslag till strategi för det svenska utvecklingssamarbetet med Södra Kaukasien under perioden 2006-2009.


Sida har i skrivelse daterad 2005-09-29 överlämnat förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Södra Kaukasien under perioden 2006-2009.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att utvecklingssamarbetet med Södra Kaukasien för åren 2006-2009 skall bedrivas i enlighet med bifogade strategi (*bilaga*).

På regeringens vägnar


Carin Jämtin


Maikki Lemne

Kopia till:

SB
Ju-EU
UD-MK
UrP, UrH, UrIU

Coll PB

Postadress
103 39 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@foreign.ministry.se

Besöksadress
Fredsgatan 6

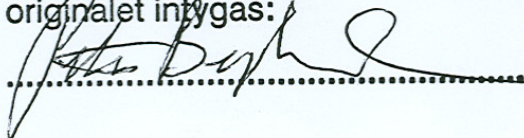
Telefax
08-723 11 76

UD-PIK
UD-EC
UD-EP
UD-EU
UD-EIM
UD-MU, USTYR, UP
UD-GS
Fö SI
S SK-I
Fi IA
Fi BA
U IS
Jo EUI
M I
N EIS
Riksdagens UU

Utlandsmyndigheter:

Moskva
Minsk
Kiev
Bryssel
Bukarest
Sofia
Tallinn
Riga
Vilnius
London
Paris
Berlin
Ankara
Istanbul
Teheran
Washington
EU-repr (Sundquist)
Repr Strasbourg
OSSE-del Wien
FN-del New York
Sveriges kontor vid EBRD

Utdragets överensstämmelse med
originallet intygas:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. Sundquist', is written over a horizontal dotted line.

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Södra Kaukasien 2006-2009

Inledning

Strategin ska styra inriktningen på det svenska utvecklingssamarbetet med de tre länderna i Södra Kaukasien, med särskilt fokus på Georgien, under perioden från den 1 januari 2006 till den 31 december 2009. Strategin omfattar även en regional komponent. Strategin baseras på ett förslag från Sida, kompletterat med Utrikesdepartementets överväganden, synpunkter från andra departement och myndigheter samt svenska aktörer som omfattas av utvecklingssamarbetet med Södra Kaukasien. Strategin utgår från riksdagens beslut om en Politik för global utveckling, (prop.2002/03:133, bet.2003/04:UU3, rskr.2003/04:112) och regeringens skrivelse om det svenska utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på Västra Balkan (rskr. 2004/05:109 och bet.2004/05:UU12).

Sveriges politik för global utveckling har som övergripande mål att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Detta mål gäller för samtliga politikområden. Fokus i utvecklingssamarbetet skall ligga på fattigdomsbekämpning och respekt för mänskliga rättigheter.

Sammanfattning

Efter flera års stagnation präglas Södra Kaukasien sedan hösten 2003 av en mer dynamisk politisk och ekonomisk utveckling. Regimskiftet i Georgien 2003 är en av de viktigaste förändringarna i området. Genom denna uppstod nya förutsättningar för demokratisering och stabilisering i regionen.

Det är angeläget att EU visar ett tydligt engagemang och intresse för staterna i Södra Kaukasien. Ländernas EU-närmande kan på sikt bidra till både ökad stabilitet och minskad fattigdom i regionen. Närmandet till EU skall därför utgöra en ram för det svenska utvecklingssamarbetet med berörda länder. I juni 2004 inkluderades Södra Kaukasien i den europeiska grannskapspolitiken, European Neighbourhood Policy, (ENP) vilket är EU:s initiativ för att stärka relationerna med länderna längs unionens nya öst- och sydgränser. Detta är ett framsteg och utgör ett viktigt ramverk för EU:s relationer med regionen. Länderna i Södra Kaukasien delar en gemensam bakgrund i Sovjetunionen med de baltiska länderna. De baltiska ländernas erfarenheter av transition och EU-anpassning är därför av stort intresse för Södra Kaukasien, vilket bör tillvaratas genom att verka för ett ökat trepartssamarbete.

Den nya georgiska regeringens reform- och utvecklingspolitik har skapat nya möjligheter för ett fördjupat svenskt utvecklingssamarbete med Georgien – och för ett närmande av landet till EU. Det är angeläget att landet på nytt integreras i den europeiska gemenskapen. Som en följd av "rosornas revolution" har Sverige åtagit sig att fördubbla utvecklingssamarbetet med Georgien. Detta skall ha två huvudsakliga mål; stärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter

samt ekonomisk och hållbar utveckling, i första hand inom lantbruket, på ett sätt som ökar fattiga kvinnors och mäns försörjningsmöjligheter.

Den politiska reformviljan i såväl Armenien som Azerbajdzjan framstår som begränsad. Utvecklingssamarbetet med dessa länder bör därför fortsatt ges en mindre finansiell ram och huvudsakligen inriktas på att skapa förutsättningar för demokratiskt styre och att öka respekten för de mänskliga rättigheterna. En beredskap bör finnas att växla upp engagemanget i länderna om förutsättningar för ett reformsamarbete påtagligt förändras.

Målet med regionala insatser är att främja dialog och fredlig samexistens mellan länderna i regionen. Samarbete kan stödjas inom områden där det finns konkreta behov och ett genuint intresse av utbyte mellan länderna.

1. Bakgrund

Södra Kaukasien består av Georgien, Armenien och Azerbajdzjan. De blev alla självständiga stater i samband med Sovjetunionens upplösning och har flera gemensamma problem. De kan beskrivas som fattiga länder i behov av utveckling inom flera områden och de kännetecknas av en ojämlik fördelning av resurser. Dels rör det sig om problem som har samband med övergången till marknadsekonomi, dels om problem med rötterna längre tillbaka i tiden och i regionala skillnader. I regionen finns såväl inre som yttre konflikter. Redan före självständigheten utlöstes konflikter med etnopolitiska inslag kring regionen Nagorno-Karabach belägen i Azerbajdzjan men befolkad främst av armenier, samt mellan Georgiens regering och utbrytarregionerna Abchazien och Sydossetien vilka önskar självständighet. Konflikterna har skördat stora offer i människoliv och gjort mer än 1,5 miljoner människor till flyktingar. Skadorna på infrastrukturen är omfattande. Konflikterna är idag frysta, dvs. det råder eldupphör men fredsavtal saknas. Regeringarna i Georgien och Azerbajdzjan saknar som en följd härav kontroll över stora delar av sina territorier, medan de separatistiska rörelser som har kontroll på marken inte erkänns av världssamfundet.

Efter flera års stagnation präglas Södra Kaukasien sedan hösten 2003 av en mer dynamisk politisk och hållbar ekonomisk utveckling. Regimskiftet i Georgien 2003 är en av de viktigaste förändringarna i området och kan på lång sikt komma att förändra regionen ekonomiskt och politiskt, förutsatt att den inledda reformprocessen går vidare. I Armenien och Azerbajdzjan är tecknen på omdaning färre, även om förändringskraven i samhället växer. Fortfarande utgör dock de olösta konflikterna ett stort hinder för den politiska, ekonomiska och sociala utvecklingen i regionen. De har berövat stora befolkningsgrupper deras möjligheter till försörjning och har tvingat dem att leva i flyktingläger under svåra förhållanden. Konflikterna har påverkat staternas ekonomi negativt genom att försvåra handel och investeringar. De har också gjort att korruptionen och den organiserade brottsligheten har ökat och de har haft en negativ inverkan på den demokratiska processen. Kombinationen av ekonomisk nedgång och etnopolitiska konflikter har gjort att omkring hälften av befolkningen i Södra Kaukasien på kort tid blivit fattigare. De tre ländernas politiska system är starkt personcentrerade.

Säkerheten i området påverkas till stor del av externa makters intressen, särskilt Rysslands, USA:s, Irans och Turkiets, samt av oroligheter i närområdet.

I juni 2004 inkluderades Södra Kaukasien i den europeiska grannskapspolitiken, European Neighbourhood Policy (ENP), EU:s initiativ för att stärka relationerna med länderna längs unionens nya öst- och sydgränser. Länderna i regionen har uttryckt en önskan att stärka relationerna med Europa och ser EU-närmandet som en central drivkraft för politisk och hållbar ekonomisk utveckling. Inkluderandet i ENP är därför ett stort framsteg och utgör ett viktigt ramverk för EU:s relationer med regionen.

Europeiska kommissionen ger stöd till Södra Kaukasien genom ett flertal olika instrument. Stödet ges såväl till nationell som till regional nivå. Det regionala stödet ges exempelvis till områden som gäller gräns- och migrationsfrågor samt miljö. Vidare ges humanitär hjälp, stöd till utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter, insatser som rör livsmedelsförsörjning samt rehabiliteringsstöd. I Azerbajdzjan uppgår det nationella stödet till 7,5 miljoner euro per år och inriktar sig på institutionella, juridiska och administrativa reformer samt på stöd till privat sektor och hållbar ekonomisk utveckling. Armenien får 5 miljoner euro per år som är avsett för till institutionell, juridisk och administrativa reformer samt sociala konsekvenser av övergången till marknadsekonomi. Efter "rosornas revolution" i Georgien 2003 fördubblade kommissionen sitt stöd till landet från 6 miljoner euro per år till 12 miljoner euro per år avsedda för stöd till institutionella, juridiska och administrativa reformer samt stöd till sociala konsekvenser av övergången till marknadsekonomi.

Sveriges långsiktiga utvecklingsamarbete med Södra Kaukasien påbörjades 1998 med ett begränsat stöd på totalt 23 miljoner kronor per år. Sedan dess har utbetalningarna utökats successivt. Under föregående strategiperiod (2003-2005) uppgick utbetalningarna till totalt ca 205 miljoner för regionen. Av dessa gick ca 87 miljoner kronor till Georgien, 45 miljoner kronor till Armenien, 15 miljoner till Azerbajdzjan och 58 miljoner kronor till regionala insatser.

2. Andra politikområden och relationerna mellan Sverige och länderna i Södra Kaukasien

Denna strategi styr Sveriges agerande avseende utvecklingsarbetet. Svensk politik och agerande inom andra politikområden är också betydelsefulla för förbindelserna med länderna och för utvecklingen i regionen, även om de inte finansieras av statsbudgetens anslag för internationellt bistånd. Samarbetsstrategin skall därför även spegla helheten i samarbetet som bedrivs med länderna av svenskt näringsliv, svenska organisationer och andra aktörer i det svenska samhället.

Allmänt kan sägas att det svenska samarbetet med regionens länder i mycket hög utsträckning sker inom ramen för, eller som en utvidgning av, arbetet i multilaterala organisationer. Bland dessa kan särskild nämnas: EU, Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE), Europarådet och Partnerskap för Fred (PfP). Både Sverige och Georgien är aktiva i olika

multilaterala fora där miljöfrågor behandlas. En väg för att utveckla samarbetet på olika områden är s.k. trepartssamarbete som innebär att Sverige tillsammans med ett baltiskt land bistår nya länder i en demokratiserings- och utvecklingsprocess. Sida har ett övergripande uppdrag att främja sådant samarbete. Med Södra Kaukasien finns idag trepartsamarbete som är biståndsfinansierat vad gäller reformer inom kriminalvård, standards inom luftfartens område och rådgivning till räddningsmyndigheter.

Svenskt näringslivs aktiviteter i regionen har varit mycket begränsade och har främst avsett telekommunikationsområdet och agroindustri. Handelsutbytet med regionen är litet. På längre sikt finns dock möjligheter till en ökning. Armenien och Georgien är medlemmar av Världshandelsorganisationen (WTO) och Azerbajdzjan har ansökt om medlemskap.

Genom att utveckla relationerna kan vi bidra till kunskapsöverföring på områden av betydelse för en positiv utveckling i regionen. Vidgade kontakter främjar den demokratiska utvecklingen i regionens länder. Sverige inrättar ett nytt honorärkonsulat i Jerevan. Sedan tidigare finns honorära konsulat i Tbilisi och Baku.

Besöksutbytet och den politiska dialogen har hittills varit relativt begränsad med de tre länderna. Det finns dock ett ömsesidigt intresse för att utvidga kontakterna och antalet besök ökar. Sommaren 2005 besökte Georgiens president Sverige.

Kulturellt utbyte, utbildning och turism är andra områden där samarbetet är begränsat men som påverkas positivt av vidgat samarbetet. Medias intresse för regionen har också ökat.

3. Georgien

3.1 Sammanfattande fattigdomsanalys

Georgiens ekonomiska tillväxt har under de senaste åren varit god och ökade från omkring 5 procent under 2002 till 9 procent år 2004. Tillväxten har dock varit begränsad till ett fåtal sektorer och haft ringa spridningseffekter i ekonomin i övrigt.

Officiell statistik visar att drygt 50 procent av befolkningen lever i fattigdom med en inkomst under 2,30 US dollar per person och dag. 15 procent lever i extrem fattigdom. Georgiens BNP per capita var år 2004 897 US dollar, dvs. på ungefär samma nivå som Nicaragua.

Lantbruket sysselsätter hälften av landets arbetande befolkning och är Georgiens största näring med 20 procent av BNP. De säsonsberoende inkomsterna i lantbrukssektorn är den viktigaste inkomstkällan för de fattigaste. Inom Sovjetunionen var Georgien en av de viktigaste leverantörerna av lantbruksprodukter. Ryssland utgör fortfarande den största marknaden för dessa produkter. Handeln med EU är begränsad. Svårigheten att få till stånd en hållbar ekonomisk tillväxt inom lantbruket beror på bristande tillgång på krediter,

teknologi och marknader. Utveckling av lantbruket bedöms ha goda förutsättningar att minska fattigdomen.

Fattigdomen är dock djupast i städerna och den ökande inflyttningen har ytterligare belastat de redan bristande kommunala resurserna. Uteblivna investeringar i och underhåll av infrastrukturen samt otillräcklig kommunal kapacitet utgör tillsammans med dålig betalningsfrekvens stora problem. Detta har bl.a. resulterat i omfattande brister i vattenförsörjning och avfallshantering. Bristen på vatten drabbar särskilt fattiga människor och medför stora risker för infektionssjukdomar och barnadödlighet. Situationen är särskilt allvarlig för internflyktingarna. Den otillräckliga tillgången på hälsovård drabbar särskilt den fattiga delen av befolkningen. Andelen av befolkningen som är smittade av hiv/aids är emellertid förhållandevis låg.

Arbetslösheten är omfattande, men då medelinkomsten ligger under existensminimum är inte heller avlönat arbete en garanti mot fattigdom. Kvinnors löner är i genomsnitt hälften av männens. Den ekonomiska utvecklingen begränsas av omfattande korruption, ett komplicerat skattesystem, begränsad tillgång till krediter och bristande skydd för ägande och landrättigheter. Den informella sektorn är omfattande.

Georgiens nationella strategi för fattigdomsbekämpning, Economic Development and Poverty Reduction Program (EDPRP), antogs 2003 efter en process med brett deltagande. Målet med strategin är att minska fattigdomen till 20-25 procent och den extrema fattigdomen till 4-5 procent till 2015. För att uppnå detta har följande prioriteringar lyfts fram: förbättrad samhällsstyrning, makroekonomisk stabilitet, institutionella och strukturella reformer för främjande av företagande, förbättrade sociala skyddsnet, utveckling av mänskliga resurser genom hälsa och utbildning, utveckling av prioriterade områden inom ekonomin såsom energi, transport, industri, turism och jordbruk, förbättrad miljö, socioekonomisk rehabilitering av regioner i postkonflikt samt teknisk utveckling. Strategin bedöms ligga väl i linje med svenska prioriteringar och utgör en god utgångspunkt för framtida utvecklingssamarbete. Den nuvarande regeringen har accepterat huvuddragen i dokumentet men lägger större vikt vid ekonomisk tillväxt genom omfattande privatiseringar och mer genomgripande reformer av statsapparaten. Regeringen ska arbeta fram en handlingsplan som speglar den nya regeringens reformsträvanden och som harmoniserar fattigdomsbekämpningen med strategierna för EU-integration och NATO närmande. Regeringen har uttryckt en klar önskan att stärka de euroatlantiska relationerna och ser EU-närmandet som en central drivkraft för demokratisering och utveckling. Inkluderandet av Georgien i den europeiska grannskapspolitiken, European Neighbourhood Policy (ENP), var därför ett stort framsteg för Georgien.

Förutsättningarna för demokrati har ökat med den fredliga revolutionen och den nya regeringens åtaganden. Trots den positiva utvecklingen finns stora utmaningar i arbetet för ökad demokrati. Den nya regeringen har ärvt en överdimensionerad och ineffektiv statsapparat. Den omfattande tillsättningen av unga och delvis oerfarna personer inom förvaltningen innebär stora utmaningar. Kapaciteten hos statsapparaten är överlag svag, beslutsfattandet i stor utsträckning centraliserat

och skyddet av mänskliga rättigheter uppvisar brister. En svag opposition, ett outvecklat partisystem, delvis kontrollerad media och ett ännu förhållandevis outvecklat civilt samhälle hämmar utvecklingen mot demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Möjligheterna för kvinnor att delta i politiska processer är begränsade och etniska minoriteter är i stor utsträckning marginaliserade.

Ett allmänt problem för utvecklingssamarbetet är att det finns stora brister vad gäller koordinering och harmonisering inom flera sektorer. Regeringen säger sig vara medveten om dessa problem och avser förbättra situationen, bl.a. genom att ta fram en nationell policy för koordinering och harmonisering. Regeringen har givit korruptionsbekämpning högsta prioritet och har genomfört en rad reformer som väntas förbättra den finansiella styrningen. Den har minskat byråkratin, påbörjat en reform av lönesättningen av statsanställda, påbörjat reformer av systemen för beskattning samt stärkt kontrollen av tull- och skatteväsendet. På så sätt har man lyckats öka skatteintäkterna, formaliserat delar av den informella sektorn samt ökat öppenhet i de offentliga finanserna. Förutsättningarna för ett effektivt utvecklingssamarbete har därmed stärkts.

3.2 Slutsatser av tidigare samarbete

Samarbetets mål har under föregående strategiperiod varit att skapa förutsättningar för att minska fattigdomen, förebygga konflikter, bygga upp demokratiska samhällsstrukturer, en fungerande statsapparat samt respekt för mänskliga rättigheter. Fokus har legat på det sistnämnda. Ett flertal andra givare finansierar insatser inom detta område.

Det svenska utvecklingssamarbetet har bidragit till ökad demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Stödet har möjliggjort rekrytering av kvalificerad personal till statsförvaltningen, bidragit till korruptionsbekämpning och att stärka ombudsmannainstitutionen. Vidare har samarbetet utnyttjats för att ordna seminarier där olika samhällsaktörer kunnat mötas. Detta har tillsammans med insatser för att stärka det civila samhället med betoning på kvinnoorganisationer resulterat i ökat engagemang och ökad förståelse för vikten av mänskliga rättigheter i ett demokratiskt samhälle. Jämställdhetsprojekt riktade till beslutsfattare har ökat förståelsen för behovet och nyttan av jämställdhet samt stärkt institutioner som arbetar för jämställdhet. Särskilda insatser har gjorts för att stärka dialogen och öka förståelsen över olika konfliktlinjer.

En betydande del av dessa insatser har genomförts i samarbete med UNDP. Detta samarbete bör kunna effektiviseras genom en övergång till programsamarbete utifrån en gemensam värdegrund. Exempel på områden där Sverige kan bidra med positiva erfarenheter är således jämställdhet, stärkande av ombudsmannainstitutionen och utveckling av lokal demokrati.

Samarbetet inom lantmäterisektorn har bidragit effektivisering av fastighetsregistrering. Inom hälsosektorn har samarbetet förbättrat tillgången på sjukvård genom insatser för att effektivisera ledningen av några av landets sjukhus.

Samarbetet inom lantbrukssektorn har varit begränsat till ett mejeriprojekt som efter initiala svårigheter ökat inkomsterna för de lantbrukare som berörts av projektet. Erfarenheterna visar att utbildningsinsatser inom lantbrukssektorn når bäst resultat då de kombineras med stöd i form av utrustning. Det finns en tydlig efterfrågan på utökat samarbete inom sektorn. Då behoven är stora, fattigdomsaspekten tydlig och antalet givare är relativt få bedöms lantbrukssektorn vara ett område med goda förutsättningar för framtida utvecklingssamarbete.

Revolutionen i Georgien har skapat nya möjligheter för det svenska utvecklingssamarbetet att bidra till landets utveckling. Men på kort sikt har ändrade prioriteringar och en omfattande omorganisering av regering och förvaltning gjort att vissa planerade aktiviteter fördröjts och att andra förlorat sin relevans t.ex. inom arbetsmarknadsområdet och den sociala sektorn. Den bristande givarsamordningen, i kombination med en kvardröjande oklarhet avseende regeringens prioriteringar inom några sektorer, har försvårat strävandena mot koncentration och större insatser.

Sedan mars 2004 sker samordningen av insatserna i Södra Kaukasien via ett kontor i Tbilisi som leds av en konsult. Detta har givit bättre förutsättningar för utvecklingssamarbetet såväl bilateralt som vad gäller koordinering med andra aktörer.

Det har varit svårt att främja samarbetet mellan organisationer i Sverige och i Södra Kaukasien för att på så sätt stärka det civila samhället. En viktig orsak är att intresset och/eller kapaciteten hos de svenska organisationerna varit lågt.

3.3 Andra givare

Efter revolutionen i Georgien har det samlade givarsamfundet, däribland Sverige, åtagit sig att kraftigt utöka sitt engagemang i landet. Bland de bilaterala biståndsgivarna är USA den i särklass största med verksamhet inom bl.a. näringslivsutveckling, energi och god samhällsstyrning. Med den planerade utökningen av utvecklingssamarbetet kommer Sverige att vara i paritet med de medelstora bilaterala givarna Tyskland, Nederländerna och Storbritannien. Bland de multilaterala givarna bedriver EU omfattande verksamhet inom juridiska och administrativa reformer och utveckling av rättstaten, och Världsbanken och EBRD inom områden som infrastruktur, miljö och näringslivsutveckling. Världsbanken avser öka sin utbetalningstakt i Georgien för att stödja den nya regeringen i dess reformarbete. Givartätheten är stor inom sektorer som näringslivsutveckling, energi, hälsa och infrastruktur varför Sverige bör fokusera utvecklingssamarbetet till andra prioriterade områden för Georgien. Ett område där Sverige har erfarenheter och som är av stor betydelse för både fattigdomsbekämpning och EU-närmande är lantbrukssektorn. Flera givare stödjer regeringens strävan mot demokrati, men inom jämställdhetsområdet finns begränsade resurser. Sveriges erfarenheter inom området bör kunna tillvaratas.

OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) har mission i Tbilisi som bedriver verksamhet inom ramen för det breda säkerhetsbegreppet. OSSE har samarbete med Georgien då det gäller utbildning av gränsövervakare och i

säkerhetsfrågor men även samarbete inom institutionell kapacitetsutveckling, mänskliga rättigheter, demokratisering och konfliktlösning.

Södra Kaukasien omfattas av Europeiska utvecklingsbankens (EBRD) Early Transition Countries Initiative (ETC) och bankens aktiviteter i landet kommer därför att utökas under strategiperioden. Expansionen erbjuder ett flertal möjligheter till samfinansiering t.ex. inom vattenområdet. EBRD investerar främst inom infrastruktur, kraftproduktion och i den privata sektorn.

3.4 Mål och inriktning för utvecklingssamarbetet med Georgien

Sveriges utvecklingssamarbete med Georgien syftar till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Fattigdomens kärna utgörs av brist på materiella tillgångar och makt, vilket berövar män och kvinnor möjligheten att kunna bestämma över sina egna liv. Ekonomisk tillväxt är en nödvändig förutsättning då omfattande materiell fattigdom inte kan bekämpas utan en stark resurstillväxt.

På landsbygden utgör jordbruket basen i försörjningen och genom förbättrade utkomstmöjligheter för sysselsatta inom lantbruket kan fattigdomen minska. Sektorn är av stor vikt både ur fattigdomssynpunkt och för EU-närmandet och prioriteras av den georgiska regeringen. Ekonomisk tillväxt är dock inte tillräckligt för en framgångsrik fattigdomsbekämpning. Fattigdom handlar också om bristen på makt och valmöjligheter. Ett demokratiskt styrelseskick präglad av respekt för de mänskliga rättigheterna ger utsatta människor mer makt och ökar tryggheten i samhället. Demokratisering och ökad transparens är också av central betydelse för kampen mot korruption och kan bidra till att den ekonomiska tillväxten kommer fler till del. Med hänsyn till den georgiska regeringens prioriteringar, fattigdomsanalysen, erfarenheter av svenskt utvecklingssamarbete i Georgien och andra givarorganisationers verksamhet kommer utvecklingssamarbetet med Georgien att ha två delmål; stärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter samt hållbar ekonomisk utveckling, i första hand inom lantbruket.

Sverige ska harmonisera utvecklingssamarbetet med den handlingsplan för fattigdomsbekämpning och EU-integration som regeringen avser ta fram. Ett närmare samarbete med Kommissionen ska eftersträvas. Utvecklingssamarbetet ska inom de prioriterade områdena harmoniseras med ENP, den kommande handlingsplanen för Georgien och eftersträva att stödja dess instrument i takt med att de utvecklas. Sverige ska söka effektivisera samarbetet genom samfinansiering med andra givare.

Samarbetet ska utformas så att det främjar EU-anpassning av institutioner, lagar och regelverk. Under strategiperioden kommer förutsättningarna för framtida budgetstöd till Georgien utredas, med hänsyn till pågående översyn av styrningen inom de offentliga finanserna. Vidare ska möjligheterna att inom de två huvudområdena främja ökat utbyte mellan Sverige och Georgien tillvaratas. Treparsamarbete ska uppmuntras.

Utvecklingssamarbetet med Georgien skall mer än fördubblas och bör vid strategiperiodens slut omfatta omkring 100 miljoner kronor per år. Denna kraftiga expansion blir möjlig genom Sidas ökade kapacitet i fält, genom en koncentration av insatserna, samt ökat samarbete med andra givare.

3.4.1 Stärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter

Mål: Stärkt kapacitet hos offentliga institutioner för demokratisk och effektiv samhällsstyrning genom insatser för att:

- öka medborgarnas insyn och inflytande i politiska processer,
- öka möjligheterna för att mäns, kvinnors och minoriteters olika behov ska beaktas i politiska processer,
- stärka kapaciteten och effektivisera organisationen hos departement och myndigheter på olika nivåer,
- stödja regeringens reformsträvanden och korruptionsbekämpning,
- stödja offentliga institutioners ansträngningar att integrera jämställdhetsperspektivet i politiska processer,
- stärka det civila samhällets möjligheter att delta i politiska processer,
- stödja framväxten av fria media och
- stödja utvecklingen av den lokala demokratin.

Mål: Ökad respekt för de mänskliga rättigheterna genom insatser som syftar till att:

- stärka medborgarnas kunskap om de mänskliga rättigheterna och behovet av jämställdhet mellan kvinnor och män, pojkar och flickor,
- stödja offentliga institutioners kapacitet till efterlevnad av mänskliga rättigheter,
- stödja institutioner som övervakar efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna, såsom ombudsmannainstitutionen,
- göra det möjligt för människor att kunna ställa krav på efterlevnaden av mänskliga rättigheter och
- skapa fria media.

Insatserna ska när så är möjligt genomföras i samarbete med andra givare. Samarbetet ska vara konfliktkänsligt, dvs. analyseras ur ett konfliktperspektiv för att hindra negativa effekter på konfliktodynamiken. Samarbetet ska också söka bidra till fredlig samexistens, även i insatser med annat huvudmål. Stöd kan också ges till specifika insatser med huvudsyfte att främja lösning av pågående och potentiella konflikter.

3.4.2 Främja hållbar ekonomisk utveckling

Mål: Hållbar ekonomisk utveckling inom lantbruket på ett sätt som ökar fattiga män och kvinnors möjligheter till försörjning genom insatser för att:

- stärka kunskapen om lantbrukande och företagande bland producenter,
- stärka myndigheters kapacitet att främja hållbar ekonomisk tillväxt inom lantbruket,
- förbättra utbildningen inom lantbrukssektorn och
- stödja anpassning av institutioner, normer och regler inom lantbruket till EU.

Lantbruket är en sektor som har exportpotential och är mycket berörd av närmandet till EU. Många fattiga människor arbetar inom lantbruket och de löper både risker och erbjuds möjligheter i samband med övergången till marknadsekonomi och EU-närmandet. Samarbetet bör utgå från ett sektorperspektiv och genomföras i samarbete med andra givare. Lantbruksinsatser bör utformas så att de främjar ekonomiskt samarbete över konfliktlinjer och i den mån det är möjligt även förläggas i potentiella konfliktområden.

Utöver dessa insatser kan stöd ges till miljöprojekt, såsom vattenförsörjning och avloppsrening, avfallshantering och energieffektivisering, inom ramen för internationellt samordnade arrangemang.

Vidare ska möjligheterna att inom de två huvudområdena främja ökat utbyte mellan Sverige och Georgien tillvaratas. Treparsamarbete ska uppmuntras.

3.5 Dialogfrågor

Inom ramen för samarbetet avseende demokrati ska tillfällen till dialog om mänskliga rättigheter, fredlig konfliktlösning och jämställdhet tas tillvara. Det civila samhället är också en viktig part i detta arbete.

4. Armenien

4.1 Sammanfattande fattigdomsanalys

Armenien har haft en mycket hög tillväxt under de senaste åren. Landets BNP per capita uppgick 2004 till 975 US dollar, vilket är ungefär samma nivå som Honduras och Sri Lanka. Under både 2002 och 2003 låg den årliga tillväxten på över 13 procent. Tillväxten har till stor del drivits av omfattande investeringar av den armeniska diasporan. Spridningseffekterna i ekonomin har dock varit begränsade och inkomsterna är mycket ojämnt fördelade. Skatteintäkterna har inte stigit i takt med BNP vilket begränsat statens möjligheter till omfördelning och tillhandahållande av grundläggande offentliga tjänster och infrastruktur

Tillgången till hälsovård har kraftigt försämrats för den fattiga delen av befolkningen. Hiv/aids-prevalensen är dock förhållandevis låg.

Omkring hälften av Armeniens befolkning beräknas leva på mindre än 2 USD per dag. Försörjningsmöjligheterna är säsongsberoende och försvåras under vinterhalvåret. Särskilt utsatta är svaga grupper i jordbävningsområdena. Värst är situationen på landsbygden. Den svåra situationen har lett till att en stor del av befolkningen har lämnat landet. Den olösta konflikten med Azerbajdzjan har haft en negativ inverkan på handeln i området.

Armenien antog en både omfattande och resultatriktad fattigdomsstrategi, Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), under 2001. Strategin prioriterar fem områden: främjande av ekonomisk tillväxt genom makroekonomisk stabilitet och näringslivsutveckling; förbättrande av mänsklig utveckling och stärkande av de sociala skyddsnäten; skapande av en hållbar finanspolitik och reformering av

skattesystemet; förbättrande av den offentliga infrastrukturen samt av tillhandahållandet av grundläggande tjänster.

Ett område som dock inte behandlas särskilt utförligt i PRSP är demokrati och mänskliga rättigheter. Enligt Europarådet finns i Armenien stora problem vad gäller respekten för de mänskliga rättigheterna. Under 2002 ratificerade Armenien den Europeiska konventionen mot tortyr samt den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Fortfarande finns dock bristande kunskaper om och respekt för mänskliga rättigheter, bristande system för att tillförsäkra medborgarna dessa rättigheter, bristande jämställdhet, korruption, svag opposition och bristande mediefrihet.

4.2 Slutsatser från tidigare samarbete

Samarbetet med Armenien har varit så begränsat att det är svårt att dra säkra slutsatser om resultatet. Insatser inom statistik, lantmäteri och arbetsmarknad har bidragit till en effektivisering av arbetet inom respektive myndighetsområde. Ägarskapet bedöms ha varit särskilt starkt inom områdena arbetsmarknad och statistik. Ett pilotprojekt inom den sociala sektorn i samarbete med Världsbanken har avslutats p.g.a. ändrade prioriteringar. Samarbetet med Världsbanken inom skogsbruksutveckling visar på vikten av nära samordning. Dialogen med Världsbanken bör förstärkas under den kommande strategiperioden. Ett pilotprojekt för informationsspridning om narkotikans skadliga verkningar har varit uppskattat.

Trots att dessa insatser uppskattats kommer de att fasas ut mot bakgrund av en starkare sektormässig koncentration i samarbetet med Armenien.

4.3 Andra givare

Världsbanken är den största multilaterala givaren i Armenien. Sida har finansierat en mindre komponent av Världsbankens omfattande Natural Resources Management & Poverty Reduction GEF Project. Bland de bilaterala givarna dominerar USA. Förutom USAID så väntas Millenium Challenge Cooperation bli en av de största givarorganisationerna under de närmsta åren.

OSSE har kontor i landet och bedriver två stora projekt, det ena är ett polisprogram inriktat på stärkande av polisutbildningen och utveckling av en närpolismodell och det andra rör omhändertagande av raketbränsle

Armenien omfattas av EBRD:s Early Transition Countries Initiative (ETC), vilket innebär att bankens aktiviteter i landet väntas utökas under strategiperioden. EBRD investerar främst inom infrastruktur, kraftproduktion och i den privata sektorn. UNDP arbetar inom områdena demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter, förebyggande av hiv/aids, informations- och kommunikationsteknik.

Förutom multi- och bilaterala biståndsorganisationer finns ett flertal diasporabaserade organisationer i landet.

4.4 Mål och inriktning för utvecklingssamarbetet med Armenien

Sveriges utvecklingssamarbete med Armenien syftar till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Det huvudsakliga målet för utvecklingssamarbetet i Armenien ska vara att stödja demokratiprocessen och öka respekten för de mänskliga rättigheterna. I detta arbete skall de fattigas perspektiv vara vägledande. Sverige ska eftersträva harmonisering och söka möjligheter till samfinansiering med andra givare. Insatserna ska i första hand kanaliseras genom ett fåtal aktörer och givare med lokal närvaro och stark dialogförmåga. Stödet bör i första hand inrikta sig på offentliga strukturer såsom ombudsmannainstitutionen, men kompletterande insatser kan också riktas till civila samhället. Värden såsom demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet är viktiga dialogfrågor. Möjligheter till dialog bör tillvaratas i samband med den årliga genomgången av samarbetet.

Pågående insatser inom statistik och arbetsmarknad ska successivt fasas ut under strategiperioden. Utrymme bör ges för kompletterande insatser inom skogssektorn och insatser som syftar att förbättra planeringen av markanvändning. Dessa ska planeras i nära samarbete med Världsbanken. Därtill kan stöd ges till miljöprojekt som faller inom ramen för regeringens ökade miljöinsats. Sådana insatser ska genomföras inom ramen för internationellt samordnade arrangemang.

Insatserna ska utformas så att de främjar EU-anpassning av institutioner, lagar och regelverk. Möjligheter till trepartssamarbete bör tillvaratas.

Under nuvarande förhållanden beräknas utvecklingssamarbetet med Armenien bibehållas på nuvarande nivå, dvs. omkring 20 miljoner kronor årligen. Beredskap ska finnas att växla upp engagemanget om förutsättningarna för ett reformarbete påtagligt förändras.

4.4.1 Stärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter

Mål: Stärkt kapacitet hos offentliga institutioner för demokratisk och effektiv samhällsstyrning genom insatser för att:

- öka medborgarnas insyn och inflytande i politiska processer,
- öka möjligheterna för att mäns, kvinnors och minoriteters olika behov skall beaktas i politiska processer,
- stödja offentliga institutioners ansträngningar att integrera jämställdhetsperspektivet i politiska processer och
- stärka det civila samhällets möjligheter att påverka beslutsfattande.

Mål: Ökad respekt för de mänskliga rättigheterna genom insatser som syftar att:

- stärka medborgarnas kunskap om de mänskliga rättigheterna och behovet av jämställdhet mellan kvinnor och män, pojkar och flickor och,
- stödja statliga och oberoende institutioner som övervakar efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna.

Stöd kan också ges till specifika insatser med huvudsyfte att främja lösning av pågående och potentiella konflikter.

5. Azerbajdzjan

5.1 Sammanfattande fattigdomsanalys

Azerbajdzjans BNP per capita uppgick år 2004 till 957 US-dollar. Sedan 2002 har den årliga tillväxten i landet överskridit 10 procent. Landet har omfattande potentiella oljeinkomster och genom slutförandet av den transkaukasiska oljeledningen är förutsättningarna för fortsatt ekonomisk tillväxt goda. Tillväxten inom övriga sektorer i ekonomin är dock mycket begränsad. För att säkerställa att tillväxten inom oljesektorn når de fattiga krävs minskad korruption och en öppenhet i de statliga finanserna. En fortsatt demokratiseringsprocess skulle kunna bidra till en sådan öppenhet. Landet präglas idag av ett auktoritärt styre, korruption, ett svagt civilt samhälle och en svag opposition. De svaga partistrukturerna inom oppositionen utgör snarare en plattform för olika individers vilja än för politisk gemenskap baserad på ideologi.

Till följd av konflikten med Armenien om enklaven Nagorno-Karabach beräknas att det finns omkring 800 000 internflyktingar i landet. En stor del av dessa lever i flyktingläger under mycket svåra förhållanden. Situationen i området har också givit upphov till migrations- och flyktingströmmar till andra länder. Enligt Europarådet och UNDP finns stora brister vad gäller rättssäkerhet och respekt för mänskliga rättigheter i landet. Genom antagandet av Europarådets konvention för mänskliga rättigheter har regeringen förbundit sig att tillämpa denna.

5.2 Slutsatser av tidigare samarbete

Utvecklingssamarbetet med Azerbajdzjan har varit alltför begränsat för att dra några säkra slutsatser. De två projekten inom statistik och mänskliga rättigheter bedöms ha varit framgångsrika. Det begränsade samarbetet med landet motiverar en starkare sektormässig koncentration.

5.3 Andra givare

Det internationella stödet till Azerbajdzjan är mindre än i övriga länder i regionen på grund av landets oljetillgångar. De största givarna är Japan, Världsbanken och USA. UNDP arbetar inom områdena demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter, förebyggande av hiv/aids, informations- och kommunikationsteknik. OSSE har kontor i Baku och verksamhet bedrivs inom ramen för det breda säkerhetsbegreppet. Organisationen bedriver ett polisprogram, och har även insatser vad gäller bekämpning av korruption och människohandel samt ett regionalt vattenprojekt.

Sverige skall eftersträva harmonisering med övriga givare och söka möjligheter till samfinansiering.

5.4 Mål och inriktning för utvecklingssamarbetet med Azerbajdzjan
Sveriges utvecklingssamarbete med Azerbajdzjan syftar till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Målet med utvecklingssamarbetet i Azerbajdzjan ska vara att skapa förutsättningar för demokratisk samhällsstyrning och att öka respekten för de mänskliga rättigheterna. I detta perspektiv skall de fattigas perspektiv vara vägledande. Insatserna ska genomföras av ett fåtal organisationer och givare med lokal närvaro. Värden såsom demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet är viktiga dialogfrågor. Möjligheter till dialog bör tillvaratas i samband med de årliga genomgångarna av samarbetet.

Under nuvarande förhållanden beräknas utvecklingssamarbetet med Azerbajdzjan omfatta omkring 10 miljoner kronor årligen. Beredskap skall finnas att växla upp engagemanget om förutsättningarna för ett reformarbete påtagligt förändras.

5.4.1 Stärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter

Mål: Förbättrade förutsättningar för demokratisk samhällsstyrning genom insatser för att:

- öka medborgarnas insyn och inflytande i politiska processer och behovet av jämställdhet mellan kvinnor och män, pojkar och flickor,
- öka möjligheterna för att mäns, kvinnors och minoriteters olika behov ska beaktas i politiska processer och
- stärka det civila samhällets och dess möjligheter att påverka beslutsfattande.

Mål: Ökad respekt för de mänskliga rättigheterna genom insatser som syftar till att:

- stärka medborgarnas kunskap om de mänskliga rättigheterna,
- stödja statliga och oberoende institutioner som övervakar efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna och
- stödja offentliga institutioners ansträngningar att integrera jämställdhetsperspektivet i politiska processer.

Stöd kan också ges till specifika insatser med huvudsyfte att främja lösning av pågående och potentiella konflikter. Eventuellt kan också samfinansiering av miljöprojekt som faller inom ramen för svenska regeringens ökade miljöinsats bli aktuella.

6. Regionala aspekter

6.1 Slutsatser av tidigare samarbete

Samarbetet med Södra Kaukasien har i sin helhet sökt bidra till konfliktlösning genom att främja regionalt samarbete. Trots kulturella och historiska kopplingar mellan de tre länderna är dock sådant samarbete en stor utmaning. Ett flertal regionala projekt har därför snarare haft karaktären av nationella projekt med begränsat regionalt utbyte. Azerbajdzjan har generellt varit negativt till samarbete med Armenien då en stor del av landets yta är ockuperad som en följd av konflikten kring Nagorno-Karabach. Tekniskt inriktade projekt av gemensamt

intresse för de tre länderna t.ex. kring civil luftfart och gemensamma vattenresurser såsom floderna Kura och Aras har dock fungerat relativt väl. Intresset för samarbete över gränser har generellt varit större inom det civila samhället genom exempelvis Kvinna till Kvinna och UNIFEM:s (FN:s kvinnofonds) insatser.

Vilken effekt det regionala samarbetet har på de pågående konflikterna är svåra att utvärdera. Möjligheten för det civila samhället att påverka frusna konflikter bör stärkas. Ömsesidig förståelse och utbyte måste ses som eftersträvarvärda faktorer i konflikterna i regionen och Sverige bör även inom utvecklingssamarbetet fortsätta att främja dialog i regionen. Mot bakgrund av erfarenheterna beräknas dock de regionala insatserna utgöra en begränsad del av utvecklingssamarbetet med regionen.

6.2 Mål och inriktning för det regionala utvecklingssamarbetet

Målet med de regionala insatserna är att främja dialog och fredlig samexistens mellan länderna i regionen. Samarbete kan stödjas inom konflikthantering, demokrati eller tekniska områden t.ex. gemensamma vattenfrågor. En förutsättning för stöd är att det finns konkreta behov och ett genuint intresse av utbyte mellan länderna. Utvecklingssamarbetet ska i sin helhet vara konfliktkänsligt. Direkta insatser för att främja konfliktlösning och förhindra att potentiella konflikter bryter ut bör främjas.

7. Genomförande och uppföljning

Genomförandet av strategin skall ta tillvara möjligheterna att skapa synergier och samarbetsmöjligheter mellan utvecklingssamarbetet och andra politikområde, även mellan utvecklingssamarbetet och svenskt näringsliv.

Det utökade samarbetet mellan Sverige och länderna i Södra Kaukasien, framförallt Georgien, förutses leda till ett utökat personutbyte mellan länderna. Det gäller demokrati och mänskliga rättigheter där ett utbyte kan förutses avseende samhällsstyrning, jämställdhet, lokal demokrati, det civila samhället, arbetsmarknadsfrågor, frågor som relaterar till säkerhetssektorn, konfliktfrågor, ekonomi, lantbruk mm. Utöver detta bör Svenska institutet få i uppgift att administrera mastersstipendier för studier i Sverige. SI bör även kunna ge stöd till etableringen av samarbeten mellan universitetsinstitutioner i Sverige och i regionen.

Ett sektionskontor ska upprättas i Tbilisi för att hantera det ökade utvecklingssamarbetet med länderna i Södra Kaukasien, främst Georgien. Utvecklingssamarbetet beräknas ta i anspråk minst en utsänd handläggare från Sida och två nationella programhandläggare i fält. En ambassadör med placering i Stockholm utses för länderna i Södra Kaukasien

Genomförandet av samarbetsstrategin skall följas upp i Sidas hel- och halvårsrapportering, som utgör grunden för de samrådsmöten som hålls mellan UD och Sida.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

Fler exemplar kan beställas hos UD-PIK-INFO, 103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.ud.se

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XBS Grafisk service, 2006

Artikelnummer: UD 06.006