

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Bangladesh

januari 2008 – december 2012





Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete, Sida
104 25 STOCKHOLM

**Samarbetsstrategi för det svenska stödet till Bangladesh 2008-2012 samt
bemyndigande att ingå samarbetsavtal**

2 bilagor

Ärendet

Genom beslut den 23 mars 2006 (UD2006/9133/ASO) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Utrikesdepartementet lämna förslag till samarbetsstrategi för Bangladesh.

Med anledning av översynen av det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet förlängdes den nu gällande landstrategin för Bangladesh, liksom Sveriges samarbetsavtal med Bangladesh, till den 31 mars 2008.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en samarbetsstrategi för det svenska stödet till Bangladesh att gälla t.o.m. den 31 december 2012 i enlighet med *bilaga 1*. Samarbetsstrategin ska styra utvecklingssamarbetet med Bangladesh under angivna tid.

Regeringen uppdrar åt Sida att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Bangladesh t.o.m. den 31 december 2012.

Regeringen bemyndigar också Sida att ingå samarbetsavtal med Bangladesh, för tiden t.o.m. den 31 december 2012 under förutsättning att det i huvudsak stämmer överens med *bilaga 2*.

På regeringens vägnar

Gunilla Carlsson

Ingrid Widlund

Kopia till:

UD-FIM

UD-FMR

UD-IH

UD-MU

UD-SP

UD-UP

UD-USTYR

presschefen UD

ambassaden Dhaka

SB-SAM

FI-BA

JU-EMA

M-I

N-SAM

S-SK

U-IS

**Utrikesdepartementet***Asien- och Oceanienheten***Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Bangladesh 2008-2012*****Sammanfattning***

Situationen i Bangladesh är mångfacetterad och komplex. Fattigdomen minskar och flera utvecklingsindikatorer visar att framsteg gjorts. Landet kännetecknas av makroekonomisk stabilitet och en låg befolkningstillväxt. Samtidigt är Bangladesh ett av världens mest korrupta länder med stora brister i respekten för mänskliga rättigheter. En stor del av befolkningen lever fortfarande i djup fattigdom och landet har svåra miljöproblem. Effekterna av den globala uppvärmningen förväntas förvärra Bangladeshs redan utsatta position för översvämningar och andra naturkatastrofer.

Denna strategi är styrande för Sveriges utvecklingssamarbete med Bangladesh. Den grundar sig på Sveriges politik för internationellt utvecklingssamarbete, politiken för global utveckling och på de prioriteringar som lagts fast i Bangladeshs fattigdomsstrategi. Strategiska val har gjorts med utgångspunkt från analyser av fattigdomen i landet, erfarenheter från tidigare samarbete, övriga givares profiler och åtaganden, Sveriges biståndspolitiska prioriteringar samt Sveriges komparativa fördelar.

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Bangladesh är att rätten till utbildning, hälsa samt ren och hälsosam miljö för kvinnor, män, flickor och pojkar som lever i fattigdom tillgodoses, vilket ska ske genom stöd till landets egen fattigdomsstrategi. Basen för utvecklingssamarbetet och för dialogen ska utgöras av fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet, som tillämpas genom fyra vägledande principer. Målen för respektive samarbetsområde är:

- Ökad tillgång till och kvalitet på primärutbildning för barn som lever i fattigdom, med särskilt fokus på flickor.

- Ökad tillgång till en effektiv, kvalitativ och icke diskriminerande hälsovård för människor som lever i fattigdom med särskilt fokus på mödrahälsovård.
- Stärkta rättigheter för kvinnor, samt stärkt demokratisk samhällsstyrning genom förbättrade möjligheter för kvinnor och män som lever i fattigdom att granska och ställa krav på en god och icke-diskriminerande samhällsservice.
- Förbättrad urban miljö till gagn för människor som lever i fattigdom.

Hälsovård och primärutbildning, där sektorprogramstöd är den huvudsakliga stödformen, ska utgöra huvudområden för utvecklingsarbetet. Insatser för kvinnors rättigheter och för fattiga människors möjligheter att ställa krav på god samhällsservice ska i huvudsak understödja sektorprogramstöden och riktas mot enskilda organisationer. Åtgärder för anpassning till klimatförändringarnas effekter, liksom relevanta åtgärder för minskad klimatpåverkan, ska där så är möjligt integreras i verksamheten och Sida ska i strategiperiodens inledning undersöka möjligheterna att bidra till andra insatser inom klimatområdet. Insatser för att förbättra den urbana miljön ska främst stödjas genom krediter och garantier.

Volymen ska uppgå till ca 220 miljoner kronor i början av strategiperioden, med möjlighet till ökningar till stöd för bl.a. klimatanpassningsåtgärder. En halvtidsöversyn av samarbetets resultat ska genomföras under 2010. Det ska finnas beredskap att göra förändringar i inriktning och volym före halvtidsöversynen enligt vad som anges i del 1, avsnitt 4, Uppföljning.

Del 1. Samarbetets mål och inriktning

1. Mål och prioriteringar

1.1 Mål och vägledande principer

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingsarbete med Bangladesh är att rätten till utbildning, hälsa samt ren och hälsosam miljö för kvinnor, män, flickor och pojkar som lever i fattigdom tillgodoses. Därigenom ska samarbetet bidra till att uppfylla målet för svenskt utvecklingsarbete; att skapa förutsättningar för fattiga kvinnor och män att förbättra sina levnadsvillkor, liksom till målet för Sveriges politik för global utveckling (PGU), att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Utgångspunkten för samarbetet är de två perspektiven i PGU: fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet, samt Bangladesh utvecklingsmål uttryckt i den

nationella fattigdomsstrategin (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP). Åtgärder för anpassning till klimatförändringarnas effekter liksom relevanta insatser för minskad klimatpåverkan, ska där så är möjligt integreras i verksamheten.

Sida bör vid både planering och genomförande av utvecklingsinsatser verka för god samordning med såväl bilaterala som multilaterala givare. Sida ska också utnyttja de kunskaper och erfarenheter som finns hos svenska universitet, i det civila samhället, på statliga myndigheter och inom den privata sektorn. Fattiga människors rättigheter, behov, erfarenheter och möjligheter ska stå i centrum för det svenska utvecklingsarbetet i alla dess delar och moment.

För att tillämpa fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet ska följande fyra principer vara vägledande för utvecklingsarbetet: *deltagande, icke-diskriminering, öppenhet och insyn samt ansvarstagande och ansvarsutkrävande*.¹ Principerna har direkt bäring på fattiga kvinnor och mäns möjligheter, och kan i sin tillämpning bidra till minskad korruption. All verksamhet ska vägledas av stort ansvar och försiktighet vad gäller riskerna för att svenska biståndsmedel inte används för avsedda syften.

1.2 Mål för respektive samarbetsområde

Samarbetsstrategin ska omfatta ett fortsatt stöd till primärutbildnings- och hälsosektorerna. Det ska kompletteras av insatser genom enskilda organisationer för att stärka kvinnors rättigheter, samt insatser för att stärka organisationernas förmåga till kritisk, oberoende granskning och ansvarsutkrävande av staten och därmed bidra till en stärkt demokratisk samhällsstyrning. Därtill ska Sverige verka för en förbättrad urban miljö, främst genom krediter och garantier.

Målen är:

- *Primärutbildning*: Ökad tillgång till och kvalitet på primärutbildning för barn som lever i fattigdom, med särskilt fokus på flickor.
- *Hälso- och sjukvård*: Ökad tillgång till en effektiv och kvalitativ hälsovård för människor som lever i fattigdom med särskilt fokus på mödrahälsovård.
- *Kvinnors rättigheter och demokratisk samhällsstyrning*: Stärkta rättigheter för kvinnor samt stärkt demokratisk samhällsstyrning genom förbättrade möjligheter för kvinnor och män som lever i fattigdom att granska och ställa krav på en god och icke-diskriminerande samhällsservice.
- *Urban miljö*: Förbättrad urban miljö till gagn för människor som lever i fattigdom.

¹ Definitioner och tillämpningar finns utvecklade i POM Working Paper 2006:4, *Tankepapper om de två perspektiven*, Sida

1.3 Dialogmål

De övergripande målen för dialogen under strategiperioden är:

- Att miljö- och klimatperspektivet i Bangladeshs nästa PRSP får en tydlig inriktning på fattiga kvinnors och mäns villkor.
- Ökad transparens och minskad korruption i Bangladeshs statsförvaltning.

Inom respektive samarbetsområde ska målen för dialogen vara följande:

- *Primärutbildning*: höjd kvalitet på utbildningen med särskilt fokus på att inkludera flickor.
- *Hälso- och sjukvård*: ökad räckvidd för att nå de mest utsatta med särskilt fokus på sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.
- *Kvinnors rättigheter och demokratisk samhällsstyrning*: stärkta rättigheter för etniska minoriteter och andra utsatta grupper, med särskilt fokus på kvinnor.

Dialogen ska föras på alla nivåer beroende på syfte och sammanhang. Främst kommer den att ske med regeringen och andra givare inom och genom EU-gruppen, Local Consultative Group (LCG) och givarkonsortier inom de två sektorprogrammen, samt med övriga givare, partners och enskilda organisationer. Dialogen ska formas utifrån rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling understött av principerna om icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och ansvarsutkrävande.

1.4 Processmål

Strategin har två övergripande processmål.

- En etablerad JAS (Joint Assistance Strategy) i samverkan med regeringen och i överensstämmelse med nästa version av Bangladesh PRSP.
- Ökad integrering av anpassning till klimatförändringarna i främst sektorprogrammen för primärutbildning och hälsovård.

Processmålen för respektive samarbetsområde är:

- *Primärutbildning*: Förbättrat regerings- och givarsamarbetet och ökad involvering av enskilda organisationer i sektorprogrammet.
- *Hälso- och sjukvård*: Ökat nationellt ägarskap, ökad givarsamordning samt stärkt brukardeltagande i sektorprogrammet.
- *Kvinnors rättigheter och demokratisk samhällsstyrning*: Stärkt kapacitet hos de enskilda organisationerna att tillämpa de två perspektiven, ökat närmande till sektorprogrammen, samt förbättrad givarsamordning.

2. Inriktning och omfattning

2.1 Stöd till utbildnings- och hälsosektorerna

Både hälsa och utbildning är av avgörande betydelse för att fattiga människor ska kunna förbättra sina levnadsvillkor och utgör centrala rättigheter. Läskunnighet hör också till grunderna för att förverkliga yttrandefriheten och andra politiska rättigheter. De nationella mål i Bangladesh' PRSP som Sveriges stöd ska bidra till är i) Förbättrad kvalitet på primärutbildning för alla barn, och ii) Uthållig förbättring av hälsa, nutrition och familjevelfärd för befolkningen i Bangladesh.

Sverige ska verka för att säkerställa att de mest utsatta fattiga, särskilt kvinnor och flickor, omfattas av stödet, såväl på landsbygden som i städerna. Insatserna ska också bedömas och utformas för att förebygga konflikter och korruption. Sektorstödet ger Sverige en utgångspunkt för dialog om hur principerna icke-diskriminering, deltagande öppenhet och ansvarsutkrävande kan tillämpas. Denna plattform ska också användas för att genom dialog och informationsverksamhet verka för att programmen tar hänsyn till och anpassas efter klimatförändringarnas effekter.

Sektorprogrammen startades relativt nyligen och har långsamt börjat leverera enligt planerna. Regeringen har initierat omfattande reformprogram som ska effektivisera båda sektorerna. För att motverka korruption i implementeringen av sektorprogrammen ska svenska åtgärder riktas mot områden av gemensam betydelse för hur hälso- och utbildningssektorn fungerar, t.ex. resultatstyrning, offentlig finansiell styrning och decentralisering. Det ställer stora krav på samordning mellan givarna, och på att arbeta fokuserat och proaktivt.

Övriga projekt inom dessa två sektorer bör ses över under strategiperioden. Fortsatt stöd kan komma ifråga om det är möjligt att på sikt införliva projekten inom sektorprogrammen, eller om de kan stärka tillämpningen av de fyra principerna.

2.2 Stöd för kvinnors rättigheter och demokratisk samhällsstyrning

Det nuvarande stödet till enskilda organisationer ska utvidgas från ett allmänt stöd för MR- och demokratifrämjande arbete, inklusive kvinnors rättigheter, till att även stärka det civila samhällets roll att granska kvalitet och tillgänglighet på offentligfinansierad service, särskilt inom utbildning och hälsa men även inom området urban miljö. Stöd kan också gå till upplysningskampanjer för att informera fattiga människor om deras rättigheter och hur myndigheter lever upp till uppsatta mål. Förutsättningarna för effektivt ansvarsutkrävande och åtgärder mot korruption kan därmed stärkas.

Det nationella mål som stödet ska bidra till är: Säkra deltagande, social inklusion och medbestämmande samt stödja god samhällsstyrning. Sverige bör även eftersträva att utveckla kanaler för att förmedla kunskaper om fattiga människors situation och behov. Nya tillämpningar inom informations- och kommunikationsteknologi bör övervägas som metod.

2.3 Stöd till förbättrad urban miljö

Investeringar finansierade med krediter och garantier som beviljas Bangladesh ska inriktas till området urban miljö, t.ex. vattenrening, avfallshantering, sanitet, luftkvalitet, kemikalier och hållbara energikällor. Behoven inom detta område är stora och relativt lite tillgodosedda av andra givare. Sådana investeringar skulle om så erfordras kunna kompletteras med ett fåtal strategiska insatser för att säkerställa att fattigdoms- och rättighetsaspekter genomsyrar verksamheten. Utgångspunkter för investeringar bör vara behoven i Bangladesh och den erfarenhet som Sverige utvecklat i Bangladesh och andra länder. Svenska komparativa fördelar ska beaktas. Det nationella mål som stödet ska bidra till är Förbättrad miljö och användning av naturresurser.

2.4 Övriga strategiska initiativ

Hotet från effekterna av klimatförändringarna och ett i längden ohållbart nyttjande av Bangladeshs naturresurser ökar. Insatser för anpassning till klimatförändringar ska främst integreras i de två sektorprogrammen. Sverige bör därutöver stödja andra strategiska initiativ för anpassning till klimatförändringar och åtgärder för minskad klimatpåverkan, främst som kompletterade insatser till sektorprogrammen. I strategiperiodens inledning ska Sida därför undersöka möjligheterna att utifrån svenska komparativa fördelar och övriga givares intentioner bidra till sådana insatser.

Bangladesh ska även erbjudas enstaka, i tid avgränsade, rehabiliterings- och återuppbyggnadsinsatser, främst via multilaterala kanaler, efter översvämnings eller andra naturkatastrofer.

Sverige ska även kunna ge stöd till andra strategiska och innovativa insatser för fattigdomsminskning, eftersom de större givarna ofta saknar denna möjlighet till flexibilitet. Kriterierna för sådant stöd ska vara landets behov, svenska komparativa fördelar samt att initiativen bidrar till det övergripande målet för denna strategi. Denna möjlighet ska tillämpas restriktivt och i volymmässigt begränsad omfattning.

2.5 Utvecklingssamarbetets omfattning

Volymen ska uppgå till ca 220 miljoner kronor i början av strategiperioden, med möjlighet till ökningar till stöd för bl.a. klimatanpassningsåtgärder. En halvtidsöversyn av samarbetets resultat ska genomföras under 2010. Det ska finnas beredskap att göra

förändringar i inriktning och volym före halvtidsöversynen enligt vad som anges i del 1, avsnitt 4, Uppföljning.

3. Genomförande

Arbetet för att genomföra strategin kommer att ske på tre sätt: genom policydialog, genom de program och andra interventioner som Sverige stödjer, med särskild tyngd på sektorprogrammen för hälsa och utbildning, samt genom stöd till lokala enskilda organisationer och andra kanaler för fattiga människors röst.

Sverige bör i samverkan med andra givare vara pådrivande för att få programmen och interventionerna att bättre nå ut till människor som lever i fattigdom, samt vara proaktiva och lyssna till kvinnors och mäns erfarenheter av samhällsservicen. Sverige bör utveckla synergier mellan olika aspekter av biståndsportföljen.

Sverige bör också delta i diskussioner om hur det totala givarstödet kan komplettera landets egna ansträngningar och, i samband med detta, försöka få till stånd en mer långtgående uppdelning av arbetet mellan olika givare, baserat på komparativa fördelar och hur givarna kan komplettera varandra i enlighet med Parisdeklarationen. Sverige bör fortsätta sitt nära samarbete med Världsbanken och Asiatiska Utvecklingsbanken (ADB) inom sektorprogrammen för hälsovård respektive primärutbildning.

I enlighet med Parisdeklarationen kommer utvecklingssamarbetet med Bangladesh att anpassas till landets egna planeringsprocesser. Sverige kommer via den lokala givargruppen, givarkonsortierna och olika undergrupper fortsätta att arbeta för ökad harmonisering, arbetsfördelning, samordning och förenklade arbetsmetoder mellan givarna. Detta arbete kommer att vägledas av de riktlinjer som återfinns i ”EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour”.

Tillsammans med andra givare ska Sverige under strategiperioden aktivt undersöka möjligheterna att bättre samordna det internationella biståndet inom ramen för en Joint Assistance Strategy tänkt att träda i kraft samtidigt som Bangladesh nästa PRSP. Samordning och möjligheter till samverkan med andra givare inom klimatområdet är särskilt angeläget. Det svenska stödet för denna process innefattar även en beredskap att ompröva, och vid behov revidera den svenska strategin för utvecklingssamarbete med Bangladesh i händelse av en gemensam JAS-överenskommelse.

4. Uppföljning

På en generell nivå innebär uppföljningen av strategins övergripande mål att följa upp PRSP:n och millenniemålen. Denna information samlas in och analyseras regelbundet. Sida ska ta del av de nationella hushållsundersökningar, länkade till uppföljningen av PRSP:n, som regeringen genomför.

Sida ska också arbeta med innovativa och kvalitativa undersökningar inom samtliga samarbetsområden². Analyserna ska vara åtgärdsorienterade och datainsamlingen ska huvudsakligen ske genom kvalitativa metoder. Samordning med andra utvärderings- och forskningsinitiativ och med andra utvecklingspartners, inklusive regeringen, bör eftersträvas för att åstadkomma synergier och skärpt fokus på fattigdom.

Denna typ av arbete, kombinerat med insatserna via enskilda organisationer, är avsett att leda till en större kunskap om hur kvinnor och män som lever i fattigdom upplever effekterna av programmen. Sådan kunskap kan bl.a. användas i dialogen med andra utvecklingspartners, inklusive regeringen, för att bidra till förbättrade programresultat, och möjligen också till policyförändringar.

Särskild uppföljning på programnivå bör göras inom respektive programs bedömningsmekanismer. Strategin ska regelbundet följas upp med hjälp av en separat resultatmatris som biläggs landplanen. Samarbetsstrategin ska operationaliseras i form av landplaner och rapporteras i Sidas årliga landrapporter.

En halvtidsöversyn av samarbetets resultat ska genomföras år 2010. Översynen ska också pröva om det finns anledning att göra förändringar i inriktning och volym och särskilt undersöka förutsättningarna för ett ökat samarbete kring klimatfrågor. Resultatet av en eventuell JAS-överenskommelse, eventuella framsteg i korrupsionsbekämpningen samt Bangladesh demokratiska utveckling ska beaktas.. Det ska finnas beredskap att göra förändringar i inriktning och volym före halvtidsöversynen om situationen vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter försämrats. På motsvarande sätt kan en positiv utveckling, eller om lämpliga klimatinsatser identifieras, medföra en höjning av volymen. Inför eventuella förändringar ska samråd ske mellan Regeringskansliet/UD och Sida. En förändring av inriktning och volym för samarbetet kräver regeringsbeslut.

² Ett exempel på detta är att genomföra informella "nedslag i verkligheten", så kallade "reality checks" i utvalda byar och stadsdelar, för att få reda på hur programmen och insatserna fungerar och hur människor i sina dagliga liv påverkas av dem.

Del 2. Bakgrund

1. Sammanfattande landanalys

De senaste 15-20 årens stabila ekonomiska tillväxt har möjliggjort förbättrade levnadsförhållanden för landets drygt 145 miljoner invånare. Tre faktorer har spelat särskilt stor roll: finansiella transfereringar från utlandsarbetande bangladeshier, textilindustrins höga tillväxt, samt den betydligt förbättrade avkastningen inom jordbruket. Det civila samhället har bidragit till att driva på utvecklingen och åstadkomma förbättringar på lokal nivå. Under de senaste 15 åren har kvinnor blivit betydligt mer synliga i samhället och nått en högre grad av oberoende, huvudsakligen tack vare den höga andelen kvinnor i textilindustrin samt genom enskilda organisationers arbete, tillgång till mikrolån mm. Bangladesh har tagit sig an de utmaningar som FN:s millenniemål innebär och landet är på rätt väg när det gäller de nyckeltal som rör barnadödlighet, inskrivning av barn i grundskolan, särskilt andelen flickor, samt bekämpning av svält och undernäring bland barn. Barns rättigheter erkänns av regeringen och en del betydelsefulla insatser har gjorts för att stärka dessa.

Ca 3000 bangladeshier migrerar årligen för att arbeta i bl.a. Gulfländerna och skickar hem mycket stora belopp till sina familjer. Enligt inofficiella beräkningar kan det röra sig om 8 miljarder USD per år, vilket är betydligt mer än det samlade internationella biståndet till Bangladesh.

Trots framsteg i Bangladeshs utveckling återstår många utmaningar. Klyftan mellan fattiga och rika är stor och ökande – stora grupper nås inte av tillväxten. Ungefär 60 miljoner människor (cirka 40 procent av befolkningen) lever under fattigdomsgränsen 1 USD om dagen. Av dessa lever 85 procent på landsbygden. Fattigdomen på landsbygden sätter extra press på städerna, vars befolkning växer med mer än fyra procent årligen. Den snabba urbaniseringen skapar i sin tur nya problem, framför allt till följd av den ojämlika tillgången till offentlig service, sunda levnadsförhållanden och delaktighet i den ekonomiska tillväxten. Ungefär 20 procent av befolkningen kan räknas till gruppen extremt fattiga, lever på mindre än 30 amerikanska cent om dagen och är svår att nå. Här återfinns framför allt personer med funktionshinder, ensamstående kvinnor med barn, minoriteter och jordlösa.

En stor utmaning för Bangladesh är att hantera effekterna av det överhängande hotet av de globala klimatförändringarna. Landförstöring, skogsskövling och förorening av grund- och ytvatten är därutöver angelägna miljöproblem för regeringen att ta itu med. Utarmningen av naturresurser lämnar bara de sämsta markområdena och städernas slumområden kvar till de fattigaste.

Det politiska landskapet i Bangladesh har drastiskt förändrats sedan januari 2007, då en interimregering tillsattes med stöd av militären, och de till samma månad planerade parlamentsvalen ställdes in. Den partilösa

interrimsregeringen har genomfört en rad åtgärder som går utanför en expeditionsregerings konstitutionella uppgift (att förbereda för och anordna nya parlamentsval). Många av dessa åtgärder har det internationella samfundet länge uppmanat tidigare valda regeringar att vidta. Till interrimsregeringens prioriterade områden hör att motverka den omfattande korruptionen (vilket bland annat resulterat i åtal mot flera ledande politiker, inklusive f.d. premiärministrarna Khaleda Zia och Sheik Hasina och flera ledande affärsmän), stärka rättsväsendets självständighet, samt reformera den komprometterade valkommissionen.

Interrimsregeringen har även inlett ett ambitiöst projekt att uppdatera landets röstlängd som tidigare kritiserats för stora felaktigheter. Dess uttalade ambition är att genomföra parlamentsval senast i december 2008. Några av de åtgärder som nu genomförs kommer förhoppningsvis att förbättra möjligheterna till stabil demokrati och god samhällsstyrning i Bangladesh. Samtidigt innebär undantagstillståndet att fundamentala fri- och rättigheter kringskurits. Mediefriheten har begränsats, delvis ett resultat av självcensur. Politisk aktivitet är omgärdad av betydande restriktioner. Dessa inskränkningar i de demokratiska fri- och rättigheterna är en problematisk omständighet för det bilaterala utvecklingsarbetet, i synnerhet om återgången till konstitutionell demokrati drar ut på tiden. Sveriges hållning är att undantagstillståndet bör hävas snarast möjligt och att en återgång till demokratiskt styre äger rum.

Respekten för de mänskliga rättigheterna har i ett längre perspektiv ökat i Bangladesh även om situationen är fortsatt oroande och i flera avseenden oacceptabel. Många utomrättsliga avrättningar och fall av tortyr rapporteras dock fortsatt - inte minst sedan elitstyrkan Rapid Action Battalion (RAB), som i praktiken åtnjuter full straffrihet, inrättades av regeringen 2004 för att upprätthålla lag och ordning. Vissa etniska och religiösa minoriteters rättigheter respekteras inte fullt ut. Situationen för kvinnor och barn är fortsatt oroande. Kvinnor utsätts fortfarande för diskriminering och våld. Till det positiva hör att flera människorättsorganisationer kan verka fritt och öppet samt att långtgående steg nu har tagits för att etablera en statlig MR-kommission.

Positiva resultat börjar märkas av den kampanj mot korruptionen som tog sin början i januari 2007. Regeringen har också ratificerat den internationella anti-korruptions konventionen och reformerat landets anti-korruptionskommission. Samtidigt är korruptionen i Bangladesh så omfattande att den sannolikt kommer att förbli ett betydande samhällsproblem. Landet återfinns fortfarande långt ner på Transparency Internationals korruptionsranking.

Bangladesh är ett av världens mest centraliserade länder och medborgarna har mycket små möjligheter att ställa samhällliga

institutioner till svars, eller att påverka lokala beslut och prioriteringar. Försök att decentralisera makten till den lokal administrationen har påbörjats av interimsregeringen, liksom en gradvis separering mellan lagstiftande och verkställande makt.

1.1 Bangladeshs strategi för fattigdomsminskning

Regeringens strävanden för att uppfylla millenniemålen återspeglas dels i ökande budgetanslag till utbildning och hälsa, dels i landets PRSP. Den godkändes av regeringen 2005 efter långa överläggningar. Dokumentet förelades aldrig parlamentet för godkännande, en effekt av den dåvarande politiska låsningen. Interimsregeringen har signalerat att den vill ta initiativ till ett nytt underlag för nästa generations PRSP.

Fattigdomsstrategin är uppbyggd kring tre pelare:

fattigdomsreducerande tillväxt, mänsklig utveckling och god samhällsstyrning, och omfattar åtta prioriterade områden: nutrition, kvalitativ utbildning (särskilt för flickor), lokalt självstyre, mödravård, sanitet och rent vatten, rättssäkerhet och uppföljning. Miljöhänsyn och hållbar utveckling finns med som en av fyra stödstrategier och urbaniseringsrelaterade miljöfrågor ägnas särskild uppmärksamhet. Dokumentet är användarvänligt och funktionellt och identifierar på ett övertygande sätt de viktigaste frågorna. Avsaknaden av detaljerade åtgärdsplaner samt medellånga finansieringsplaner och utgiftsramar, kommer dock att göra det svårt att följa upp de ambitiösa målsättningarna. Mål som direkt är relaterade till klimatförändringarnas effekter saknas i nuvarande dokument, men förväntas bli ett viktigt inslag i nästa generations PRSP.

Tillgång till hälsovård och utbildning samt god samhällsstyrning är förutsättningar för förändring, och identifieras i landets fattigdomsstrategi som de viktigaste faktorerna. Denna analys återspeglas i det pågående svenska utvecklingssamarbetet.

2. Sammanfattande resultatbedömning

Målet för den föregående strategin var fattigdomsbekämpning med fokus på social och ekonomisk utveckling, demokrati och lokalt självstyre. Några specifika mål på sektornivå angavs inte. Nedan följer centrala slutsatser utifrån resultatanalysen av samarbetet inom aktuella sektorer.

2.1 Utbildningssektorn

Betydande framsteg har gjorts när det gäller tillgången till utbildning. Enligt den senaste millenniemålsrapporten för Bangladesh (2007) ökade andelen barn i grundskolan från 60 till 87 procent mellan 1990 och 2005. I det första utbildningsprogrammet, PEDP I,³ fanns ett antal brister som man tagit hänsyn till vid utarbetandet av uppföljaren, PEDP II. Större vikt läggs nu vid kvalitet. PEDP II har också inneburit en övergång från

³ Primary Education Development Programme

projekt till sektorprogram, med nya metoder för finansiering och åtgärder för att minska korrruptionen. Givarnas bidrag utbetalas enligt ett samarbetsavtal till Asiatiska utvecklingsbanken, ADB, som sedan ansvarar för att medlen kommer till regeringen. Regeringens ägarskap har i stort sett fungerat väl och planeringen av programmet gjordes i en samarbetsprocess där den tidigt tog på sig en ledande roll. Liten hänsyn togs dock till behovet av delaktighet och medbestämmande från en bredare krets, eller till behovet av åtgärder för att öka öppenhet, insyn och möjligheter att utkräva ansvar. Sakta men säkert sker nu en utveckling inom ramen för PEDP II genom att medel tillförs och att olika aktiviteter genomförs.

De fyra övriga projekten inom utbildningssektorn som Sverige stöder har i stort sett fungerat väl, särskilt projektet som riktar sig till barnarbetare. Det finns dock ett behov av att öka möjligheterna till brukarinflytande vid utformning av insatser.

2.2 Hälsosektorn

Flera undersökningar visar att Bangladesh under de senaste 15 åren har lyckats relativt väl med att förbättra medborgarnas hälsa och näringsintag samt minska befolkningstillväxten. Enligt UNDP:s Human Development Report har den förväntade livslängden under ungefär samma tidsperiod också ökat med 10 år. Tydliga framsteg har gjorts inom vissa områden, så som minskad barnadödlighet, vaccinationer och familjeplanering, men Hälsosektorprogrammet och dess efterföljare HNPS⁴ har dock ännu inte lett till någon allmänt förbättrad tillgång till hälsovård för de allra fattigaste. Kvaliteten och effektiviteten bland utförarna i vårdsektorn har heller inte förbättrats nämnvärt.

Reformagendan inom HNPSP går dock i rätt riktning även om den genomförs i långsam takt. Till exempel har införandet av årliga arbetsplaner och motsvarande årliga budgetar lett till minskad byråkrati och bättre kontroll över medlen (det svenska stödet betalas ut till en gemensam "trust-fund" som Världsbanken ansvarar för). Regeringen har successivt ökat ägarskapet och utvecklat den institutionella kapaciteten.

Hälsostödet inrymmer även några andra projekt som är knutna till sektorprogrammet. De enskilda organisationer som arbetar med tidig abort har på senare tid rönt stora framgångar och är en av anledningarna till att dödligheten i osäkra aborter minskat i landet. HIV/AIDS-projektet är ett bra exempel på hur dessa frågor kan integreras i sektorprogrammet. Forskningen kring arsenikförgiftade brunnar och hur dessa problem kan mildras fortskrider enligt planerna.

Slutsatserna från såväl utbildnings- som hälsosektorn visar på behov av att förbättra samhällsservicens räckvidd till fattiga människor och stärka

⁴ Health, Nutrition and Population Sector Programme

dess kvalitet. Det är av största vikt att fattiga människor görs medvetna om sina rättigheter och att det skapas möjligheter för allmänheten att föra fram klagomål om diskriminering på grund av kön eller fattigdom. Det är också viktigt att i givarkonsortier ta itu med frågor relaterade till god samhällsstyrning inom sektorerna.

2.3 Stöd till mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning
Stödet har uteslutande gått till enskilda organisationer och har i huvudsak uppnått de enskilda mål som de olika verksamheterna haft, exempelvis ökat lokalt politiskt deltagande bland kvinnor.⁵ Dock behöver portföljen ses över och ges ett tydligare fokus och ökad samstämmighet med det övriga stödet. Stödet bör effektiviseras och kompletteras med att stärka det civila samhällets roll som kritisk granskare, med målet att medvetandegöra och hjälpa till att säkerställa att fattiga människor i större utsträckning får del av samhällsservicen.

2.4 Projekt för lokalt självstyre under ”Local Governance and Production Programme”

Det tidigare svenska stödet upphörde redan 2004 och den planerade insatsen för att öka det lokala inflytandet kom aldrig till stånd på grund av bristande intresse från dåvarande regeringens sida – vilket var en grundförutsättning för att kunna nå framgång.

2.5 Stöd till utveckling av näringslivet

I enlighet med ambitionen att öka såväl sektorkoncentrationen som givarkoordineringen i Bangladesh bör detta stöd fasas ut från svensk sida. Flera andra givare är aktiva på området.

2.6 Infrastruktur och investeringar för förbättrad miljö

Mellan 2002 och 2005 har Sverige deltagit i projekt avseende energi, kollektivtrafik och vattenförsörjning. Dessa projekt har huvudsakligen varit riktade mot städerna och finansierats genom u-krediter utanför landallokeringen. Även om dessa projekt inte riktar sig enbart, eller ens huvudsakligen, till de allra fattigaste finns det stora grupper fattiga kvinnor och män som får del av resultaten. De tre projekt som avslutats har alla uppnått sina mål, nämligen förbättrad kollektivtrafik respektive säkrare vattenförsörjning i Dhaka, samt stärkt landsbygdsutveckling i en nordvästlig region, i form av bl.a. ökad produktivitet i jordbruket.⁶ Flera beredningar som var tänkta att kreditfinansieras har stött på svårigheter i olika stadier. Beredningar rörande miljö- och vattenprojekt har avbrutits till följd av svagt intresse för miljöskydd, upphandlings- och sociala frågor. Åtgärder för att förbättra den urbana miljön bedöms relevanta och krediter och garantier bör fokuseras mot detta område. Initiativ på

⁵ Resultaten redovisas i sin helhet i Sida, 2006, ”Results analysis of the Development Cooperation in Bangladesh 2002-2006”.

⁶ Se vidare Sida, 2006.

det här området är också relevanta om man ser till Sveriges komparativa fördelar och resursbas.

2.7 Humanitär hjälp

Det finns behov av att säkerställa att den humanitära hjälpen kommer de fattigaste till del. Det kan finnas möjligheter att inom sektorerna hälsa och utbildning inlemma åtgärder för att stärka beredskapen inför naturkatastrofer.

2.8 Svenska enskilda organisationer

Det finns möjlighet till ett närmare samarbete med svenska enskilda organisationer aktiva i Bangladesh (t.ex. Rädda barnen, Diakonia och Svalorna). Deras erfarenheter från arbete med mänskliga rättigheter, jämställdhet och social mobilisering är särskilt relevanta i sektorprogrammen. Även inom andra områden kan det finnas utrymme för samarbete, t.ex. inom arbetsrätt och företagens sociala och miljömässiga ansvar (Corporate Social Responsibility, CSR).

3. Sammanfattande analys av andra givares insatser och roll i landet inklusive multilaterala aktörer och europeiska kommissionen

EU-kommissionens landstrategi för Bangladesh 2007-2013 är främst inriktad på fattigdomsminskning och stödjer landets PRSP genom stöd till demokratiskt samhällsstyre och utbildningssektorn. Arbetet med mänskliga rättigheter kommer att intensifieras i linje med EU:s riktlinjer. Dialogen med regeringen kommer att inriktas på situationen för minoriteter och flyktingar. Kommissionens inriktning överensstämmer i hög grad med Sveriges och det finns utrymme att öka dialogen och samordningen av biståndet inom områdena primärundervisning och mänskliga rättigheter. Kommissionen håller på att ta fram en plan för ökad harmonisering och förbättrat samarbete mellan EU:s medlemsstater. Sverige bör även fortsätta vara aktiv i de lokala Heads-of-Mission mötena.

FN stöder landets PRSP, och utifrån denna har FN:s landteam tillsammans med regeringen identifierat ett antal nationella prioriteringar för Bangladesh i ett UNDAF-dokument,⁷ som gäller till 2010. Där identifieras sex prioriterade områden, baserade på fattigdomsstrategin och det förväntade utfallet av millenniemålen. Dessa stämmer väl överens med Sveriges prioriteringar. FN:s landteam i Bangladesh arbetar enligt Parisagendan för att uppnå större samstämmighet i sina insatser, större anpassning till nationella utvecklingsmål, minskade administrativa kostnader för regeringen och ett bättre tillvaratagande av FN-organens komparativa fördelar och expertis. Förutom mer långsiktiga utvecklingsmål har FN genom World Food Programme (WFP) en viktig roll i landet inom katastrofberedskap och matdistribution vid översvämningar och andra naturkatastrofer.

⁷ UN Development Assistance Framework

De fyra största givarna i landet, Världsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken, Japan och Storbritannien har strävat efter att samordna sina respektive landstrategier och undvika överlappningar genom att ta fram en gemensam matris för sitt stöd till landets PRSP. Detta första steg mot en mer effektiv givarsamordning har följts av att en grupp likasinnade givare (däribland Europeiska Kommissionen) påbörjat en process vars syfte är att, i samverkan med regeringen och med ledning av innehålllet i nästa version av PRSP:n, få till stånd en Joint Assistance Strategy för Bangladesh. Idén hämtar inspiration från länder som Tanzania, Zambia och Uganda och tar stöd i Parisdeklarationen och EU Guidelines on Complementarity and Division of Labour. Ett växande antal givare i Bangladesh säger sig vara beredda att medverka till en sådan process.

4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet

4.1 Sveriges roll och komparativa fördelar

Sverige står för 1,5 procent av det totala biståndet, vilket i sin tur motsvarar 2,3 procent av bruttonationalinkomsten. Det svenska utvecklings-samarbetets potential att skapa en förändring för människor som lever i fattigdom ligger i möjligheten att fungera som en katalysator för förändringar och reformer i utformningen av olika biståndsinsatser. De komparativa fördelarna hos en liten givare som Sverige ligger i förmågan till flexibilitet och riskvillighet, att vid sidan av breda sektorprogram stödja nya idéer och innovationer, och att se till områden som annars skulle glömmas bort. Då de stora givarna visat intresse för att lära av de mindre givarnas kunskaper och erfarenheter finns det också möjlighet att föra fram svenska profilfrågor i samarbetet. Sektorprogrammen utgör särskilt ett tillfälle till dialog och en plattform för att tillämpa goda och innovativa erfarenheter.

4.2 Andra svenska relationer

Andra politikområden, vid sidan av utvecklings-samarbetet, där samarbete inletts eller skulle kunna inledas med Bangladesh är inom handelspolitik, arbetsrätt och företags sociala och miljömässiga ansvar (*corporate social responsibility* – CSR), miljö- och klimatpolitik, forskning och informationsteknologi samt migrationsfrågor. Samarbete inom sådana politikområden bör alltid ligga i linje med politiken för global utveckling och målet att eftersträva synergieffekter för utvecklings-samarbetet.

Internationell handel är av stor betydelse för Bangladesh. Flera stora svenska företag inom bland annat konfektions- och telekomsektorerna är aktiva i Bangladesh. Handelsutbytet uppgick år 2006 till ungefär 2,9 miljarder kronor, varav ungefär 55 procent exporteras till Bangladesh och återstoden importeras därifrån. Sverige arbetar inom WTO för internationella handelsregler som låter alla länder få del av den ökade världshandeln. Att stödja kunskapsuppbyggnad om dessa regler i Bangladesh är värdefullt för landet. Sverige arbetar också aktivt för att få

EU att öppna sina marknader för produkter där länder som Bangladesh har komparativa fördelar.

Ökat stöd till kunskapsuppbyggnad inom arbetsrätt och CSR-frågor kan Sverige ge utifrån UD:s CSR-nätverk Globalt Ansvar, som har OECD:s riktlinjer och FN:s initiativ Global Compact som utgångspunkt och som uppmuntrar svenska företag att integrera sociala aspekter och miljöhänsyn i sin verksamhet – särskilt i utvecklingsländer. Många svenska företag i Bangladesh ligger redan långt fram inom CSR.

Klimatförändringarna utgör ett reellt hot mot arbetet för hållbar utveckling och kampen mot fattigdomen. Bangladesh är redan i ett utsatt läge för översvämningar och en eventuell höjning av havsnivån skulle drabba de fattiga allra värst. Sverige kan främja att landets intressen tas till vara i de internationella samtalen om klimatförändringarna.

Inom EU arbetar Sverige för ökad samsyn mellan migration och utvecklingssamarbete, till exempel för att öka utvecklingseffekterna av de medel som utlandsarbetande bangladeshier skickar hem. Sverige stödjer också en utökad internationell dialog om migrationsrelaterade frågor t.ex. att tillsammans med UNHCR⁸ finna en långsiktig lösning på de burmesiska Rohingya-flyktingarnas situation i läger i Bangladesh.

5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Bangladesh bör fokusera på att förverkliga de grundläggande mänskliga rättigheterna för människor som lever i fattigdom.

Den nuvarande portföljen uppvisar en hög grad av sektorkoncentration. Uppemot 80 procent av det nuvarande landprogrammet är inriktat mot hälsa och primärutbildning, vilket fortfarande är relevant utifrån landets egen fattigdomsstrategi och behovet att stärka fattigas rättigheter.

Det är viktigt att uppmuntra Bangladesh att fortsätta vidta konkreta åtgärder för bättre samhällsstyrning och minskad korruption. Det är också viktigt att fortsatt stödja förutsättningar för genomförande av parlamentsval under 2008. Inom MR-området finns även fortsättningsvis behov av stöd, speciellt för att stärka utsatta grupper samt kvinnor och barns rättigheter.

I linje med den ökande koncentrationsambitionen bör Sverige fokusera investeringar finansierade med krediter och garantier till ett övergripande område – urban miljö. Stödet till näringslivsutveckling bör fasas ut och den nuvarande portföljen till enskilda organisationer ses över så att den

⁸ United Nations High Commissioner for Refugees

är mer i linje med strategins nya inriktning. Även konsekvenserna av klimatförändringarna bör särskilt beaktas inom det befintliga stödet.

Den utbredda korrruptionen ställer krav på ökat och stärkt fokus på öppenhet, insyn och möjligheter till ansvarsutkrävande. Världsbanken och ADB, som administrerar givarnas medel i sektorprogrammen, har satt upp finansiella system som ska minska risken för korrruption. På nationell nivå har regeringen börjat implementera ett brett reformprogram för förvaltningen, som inkluderar bättre upphandlingslagar och nya finansiella rutiner. Detta görs med fullt givarstöd och förväntas ge resultat på lång sikt. Innan resultaten av dessa åtgärder har kunnat dokumenteras är det inte aktuellt med något generellt budgetstöd till Bangladesh.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm

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

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2008

Artikelnummer: UD 08.018