

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Georgien

januari 2010 – december 2013





REGERINGEN

Regeringsbeslut

III:2

2010-01-21

UF2010/2122/EC

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
105 25 STOCKHOLM

**Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Georgien 2010-2013
samt bemyndigande att ingå samarbetsavtal**

2 bilagor

Ärendet

Genom beslut den 7 maj 2009 (UF2009/29466/EC) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Regeringskansliet/Utrikesdepartementet lämna förslag till samarbetsstrategi för Georgien under perioden 2010-2013 samt förslag till samarbetsavtal för perioden.

Sida har i skrivelse den 10 juli 2009 överlämnat ett förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Georgien under perioden 2010-2013 samt ett förslag till samarbetsavtal.

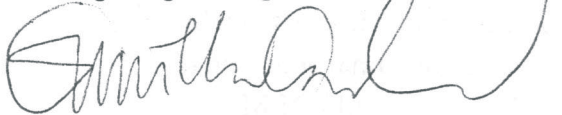
Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en samarbetsstrategi för det svenska stödet till Georgien att gälla 2010-2013 i enlighet med *bilaga 1*. Strategin ska styra utvecklingssamarbetet med Georgien under angivna tid.

Regeringen uppdrar åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Georgien under 2010-2013.

Regeringen bemyndigar Sida att ingå ett samarbetsavtal med Georgien för perioden 2010-2013, under förutsättning att det i huvudsak överensstämmer med *bilaga 2*.

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Erik Holmqvist

Kopia till

SB

Ju-EU

Ju-PO

UD-MK

UrP, UrH, UrIU

UD-FIM

UD-FMR

UD-MU

UD-USTYR

UD-UP

UD-IH

UD-PIK

Fö SI

S EIS

Fi IA

FI BA

M I

riksdagen utrikesutskottet



Kopians överensstämmelse
med originalet intygas

Utlandsmyndigheter

Amb Ankara

Amb Berlin

Amb Kiev

Amb London

Amb Madrid

Amb Moskva

Amb Paris

Amb Washington

Generalkonsulatet Istanbul

Generalkonsulatet S:t Petersburg

KSS-sektionskansliet Tbilisi

Amb Bukarest, sektionskansliet Chisinau

EU-repr

Repr Strasbourg

OECD-del Paris

OSSE-del Wien

SAMARBETSSTRATEGI FÖR UTVECKLINGSSAMARBETET MED GEORGIEN 2010-2013

SAMMANFATTNING

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Georgien ska vara att landet utvecklas mot en demokratisk och ansvarstagande stat som närmar sig EU.

Georgien har genomfört omfattande politiska och ekonomiska reformer, men är fortfarande en ung och skör demokrati där många utmaningar återstår. Den väpnade konflikten med Ryssland 2008 och den globala ekonomiska krisen har inneburit stora ekonomiska påfrestningar.

Det svenska stödet ska koncentreras till tre sektorer: demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, miljö samt marknadsutveckling. Georgiens ambition att närma sig EU har ytterligare förstärkts efter konflikten med Ryssland. Valet av sektorer bygger på Georgiens önskan om fördjupat samarbete med EU, andra givares engagemang, erfarenheter av tidigare samarbete samt Sveriges komparativa fördelar.

Dialogen ska syfta till att stärka ägarskapet och öka förståelsen för behov av strategisk planering och stärkt biståndssamordning i syfte att nå hållbara resultat. Jämställdhet ska drivas som en tematisk fråga. Dialogen ska kopplas till Georgiens vilja att närma sig EU inom ramen för den Europeiska grannskapspolitiken och de åtaganden som Georgien gjort gentemot EU samt de perspektiv som det Östliga partnerskapet erbjuder. Särskilda ansträngningar ska göras för att tillsammans med andra medlemsstater och Europeiska kommissionen föra en gemensam dialog med Georgien.

Volymen för utvecklingssamarbetet med Georgien ska uppgå till cirka 480 miljoner kronor under perioden 2010-2013. Den årliga volymen ska vara cirka 120 miljoner kronor.

Del 1. Samarbetets mål och inriktning

1. Mål och prioriteringar

Målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Östeuropa är stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till den Europeiska unionen och dess värdegrunder. Utvecklingssamarbetet ska härigenom bidra till målet för Sveriges politik för global utveckling: att bidra till en rättvis och hållbar

utveckling utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling. Ekonomisk tillväxt är en grundläggande förutsättning för utveckling och fattigdomsbekämpning.

Närmare relationer till och integration med EU förväntas bidra till reformer som i sin tur möjliggör ekonomisk tillväxt och en rättvis och hållbar utveckling. Det finns ett ömsesidigt intresse att stärka relationerna mellan de östliga grannarna och EU. Det Östliga partnerskapet erbjuder en plattform för fördjupat samarbete och utgör ett viktigt politiskt ramverk. Ambitionen att framförhandla och implementera ett associeringsavtal med ett brett och ambitiöst frihandelsavtal (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA) utgör en viktig drivkraft i Georgiens reformansträngningar. Sverige ska stödja denna process.

Georgien saknar en övergripande nationell utvecklingsplan. De viktigaste policydokumenten är handlingsplanen för den Europeiska grannskapspolitiken (ENP) samt Basdata och inriktning (BDD). Dessa två dokument, samt ENP-handlingsplanens efterföljare som blir aktuell i och med ett associeringsavtal, är utgångspunkten för utformningen av det svenska samarbetet. I valet av sektorer tas särskilt fasta på Georgiens önskan om fördjupat samarbete med EU, andra givares engagemang, erfarenheter av tidigare samarbete samt Sveriges komparativa fördelar.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingsarbetet med Georgien ska vara att landet utvecklas mot en demokratisk och ansvarstagande stat som närmar sig EU.

Den svenska regeringens tematiska prioriteringar; demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat, samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling avspeglas i valet av sektorer. Jämställdhet ska även prioriteras i dialogen tillsammans med behovet av strategisk långsiktig planering och reformagendan för EU-närmande.

Övergripande processmål under strategiperioden är stärkt ägarskap, ökat användande av landets egna system, samt givarharmonisering i linje med Parisdeklarationen om biståndseffektivitet och handlingsplanen från Accra.

Rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv ska beaktas, bland annat genom att bidra till att skapa bättre förutsättningar för deltagande, jämställdhet, öppenhet, ansvarsutkrävande och en starkare roll för det civila samhället inom alla sektorer.

2. Inriktning och omfattning

Det svenska samarbetet ska inriktas på tre sektorer: demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, miljö samt marknadsutveckling.

För att främja ett brett demokratiskt deltagande ska stöd ges till civila samhällets aktörer i syfte att stärka dess kapacitet att effektivt bidra till fattigdomsminskning i allmänhet och strategimålen i synnerhet. Jämställdhetssträvanden ska genomsyra alla insatser.

2.1 Sektorer

Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet

Svenska mål för sektorn är:

- Stärkta demokratiska strukturer och system med fokus på mänskliga rättigheter och jämställdhet;
- Förbättrade förutsättningar för fria och rättvisa val;
- Bättre levnadssituation för landets internflyktingar.

Samarbetet ska ha ett reformperspektiv och inriktas på att stödja ett närmande till EU:s grundläggande värderingar, principer och normer. Samarbetet ska omfatta både policy- och kapacitetsutveckling.

För att uppnå det första målet ska Sverige ge stöd till reformer och kapacitetsutveckling inom förvaltningen. Ett eventuellt stöd ska vara ett komplement till och ske samordnat med EU:s stöd. Sverige ska också stödja insatser som bidrar till att öka förtroendet mellan myndigheter och medborgare, samt till decentralisering av såväl den politiska och administrativa makten som resurser till regional och lokal nivå. De svenska insatserna ska utformas så att de kompletterar EU:s planerade stöd till Georgien inom regional utveckling. Sverige ska även stödja ett mer demokratiskt och inkluderande beslutsfattande där civila samhällets aktörer, inklusive kvinnoorganisationer och andra intressegrupper, ges ökad möjlighet att både delta i och påverka politiken. Förutsatt ett starkt ägarskap kan möjligheterna till stöd för att stärka landets förvaltningssystem övervägas.

Erfarenheter från de nya EU-medlemsländerna inom det svenska Partnerskapsprogrammet som lanserades 2008 ska tas tillvara. I syfte att främja kopplingen mellan migration och utveckling ska stöd övervägas för kapacitetsutveckling relaterat till migrationsområdet i Georgien, inklusive partnerskapet för rörlighet mellan EU och Georgien (Mobility Partnership), till exempel inom folkbokföring. Stärkta demokratiska strukturer och system väntas främja en öppen och effektiv förvaltning av offentliga medel. På jämställdhetsområdet ska Sverige fortsätta samarbeta med såväl offentliga institutioner som aktörer inom det civila samhället i syfte att få till stånd bättre regelverk, ökad medvetenhet och attitydförändringar. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt uppföljning av de åtaganden Georgien gjort inom ramen för Konventionen för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) och efterlevnad av lagstiftning mot könsrelaterat våld.

Möjligheter att genomföra insatser i Abchazien och Sydossetien ska tillvaratas. Framför allt bör demokratibyggnadsinsatser, i huvudsak kanaliserade via det civila samhället, samt förtroendeskapande åtgärder komma ifråga för svenskt stöd. Inom ramen för demokratibyggnadsinsatser ska stöd för befolkningarna i dessa områden övervägas, och beredskap ska finnas för att stödja större och mer komplexa initiativ. Vad gäller

förtroendeskapande åtgärder ska framför allt stöd undersökas till mellanfolkliga kontakter, utbildningsinsatser och media.

För att uppnå mål två ska Sverige ge stöd till reformering av valsystemet och stärkande av myndigheters kapacitet att genomföra fria och rättvisa val. Initiativ som främjar en demokratisk kultur, såsom civila samhällets engagemang och ökat deltagande för kvinnor i valfrågor, ska stödjas. Detta stöd väntas leda till ökat förtroende för och insyn i landets valprocesser.

Georgien har ett stort antal internflyktingar. För att uppnå mål tre ska särskild hänsyn tas till deras specifika behov för att understödja deras integration i samhället. Det pågående stödet för förbättrade försörjningsmöjligheter, bättre tillgång till rent vatten och sanitet, psykosociala initiativ samt mot könsbaserat våld ska fortsätta. Om behov föreligger ska ytterligare riktade insatser mot att finna hållbara lösningar övervägas. Samstämmighet med den inhemska internflyktingstrategin ska eftersträvas.

Miljö

Svenska mål för sektorn är:

- Förbättrad vattenförsörjning samt avlopps- och avfallshantering i valda urbana områden;
- Stärkt kapacitet hos relevanta institutioner på central och lokal nivå för att reglera och planera vatten- och avfallshantering på ett effektivt och hållbart sätt.

De svenska insatserna ska bidra till att uppfylla Georgiens åtaganden på miljöområdet inom ENP-handlingsplanen och det styrdokument som i och med associeringsavtalet kommer att ersätta den. För att uppnå det första målet ska stöd ges till att förbättra vatten, avlopp och avfallshantering på lokal nivå. Detta bör göras genom att följa Georgiens reformplaner för vatten- och avfallssektorn. Stöd kan omfatta både kapacitetsuppbyggnad och investeringar i samarbete med Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) eller andra internationella finansiella institutioner. Bättre hantering av avloppsvatten och avfall förväntas på längre sikt bidra till minskade utsläpp till luft, vatten och mark. Givet att pågående svenska insatser för att förbättra tillgången till vatten och sanitet för landets internflyktingar uppvisar positiva resultat, och behov kvarstår, ska ytterligare sådant stöd övervägas. Det nya svenska låne- och garantisystemet för klimat och miljö kan härvid utnyttjas. Möjligheterna till finansiering till projekt inom ramarna för Eastern Europe Energy Efficiency and Environment Partnership ska prövas, när detta instrument kan användas i Georgien.

För att uppnå mål två ska stöd övervägas för strategisk planering av miljöfrågor linje med ENP-handlingsplanen. Stöd ska även kunna ges till civila samhället för att öka allmänhetens miljömedvetande och övervaka att

Georgiens utfästelser inom miljöområdet efterlevs, i städerna så väl som på landsbygden.

Möjligheter till insatser i Sydossetien och Abchazien ska tas tillvara.

Marknadsutveckling

Svenska mål för sektorn är:

- Att Georgien sluter ett brett och ambitiöst frihandelsavtal med EU;
- Att Georgien har kapacitet att genomföra en anpassning till EU:s handelsrelaterade regelverk inom minst ett område.

Ett frihandelsavtal med EU kommer att öka Georgiens handel. För att uppnå mål ett ska Sverige stödja Georgiens ansträngningar att anpassa landets handelsrelaterade regelverk till EU-lagstiftningen. Det svenska samarbetet inom sektorn ska länkas till de villkor som ställts för att ingå och implementera ett brett och ambitiöst frihandelsavtal med EU (ett så kallat "Deep and Comprehensive Free Trade Agreement"). Sverige ska stärka den georgiska kapaciteten att förhandla, sluta och implementera ett sådant avtal.

Livsmedelssäkerhet har av EU identifierats som ett av de nyckelområden som Georgien behöver åtgärda för att kunna sluta ett sådant avtal. För att uppnå det andra målet kan ett svenskt samarbete inom livsmedelssäkerhet övervägas. Ett sådant samarbete bör inriktas på kapacitetsuppbyggnad, och på att öka medvetenheten bland olika intressenter om innebörden av skärpt reglering.

Därtill bedöms utvecklingen av Georgiens politik avseende konkurrensfrågor och tekniska handelshinder vara viktig för förhandlingar om och implementering av ett brett och ambitiöst frihandelsavtal. Stöd för att stärka den georgiska kompetensen inom dessa områden ska övervägas.

Det svenska stödet ska koordineras med ett eventuellt framtida stöd från EU inom ramen för det Östliga partnerskapet.

2.2 Biståndsformer

I syfte att stödja Georgiens reformagenda ska institutionsuppbyggande utgöra en väsentlig del av utvecklingssamarbetet inom de valda sektorerna. Möjligheten till samarbete mellan svenska och georgiska myndigheter och institutioner ska tas tillvara där så bedöms lämpligt. Möjligheten att utnyttja erfarenheter av transition från EU:s nya medlemsstater ska tas tillvara. För att stärka förutsättningarna för en demokratisk, jämställd och långsiktigt hållbar utveckling ska stödet till offentliga institutioner kompletteras med stöd till det civila samhället.

Vid beredning av svenska insatser ska programansatser och samverkan med andra givare kring ett gemensamt stöd till en institution, organisation eller ett program eftersträvas. Där så är möjligt ska landets system för planering,

genomförande och uppföljning användas. Budgetstöd kommer inte att vara aktuellt, men erfarenheter från andra givare, däribland Europeiska kommissionen, ska tas i beaktande. Under förutsättning att det finns ett förnyat åtagande för reformer inom offentlig finansiell styrning kan budgetstöd komma att utredas under strategiperioden. Projektstöd ska utformas efter principer för biståndseffektivitet.

För att uppnå ekonomisk uthållighet i miljöinvesteringar på lokal nivå, kan gåvobistånd ges inom ramen för samordnade och samfinansierade kreditarrangemang med internationella finansiella institutioner.

Utvecklingslån och garantier ska kunna användas som finansieringsinstrument i samarbetet med Georgien.

2.3 Dialogfrågor

Dialogen ska kopplas till Georgiens vilja att närma sig EU inom ramen för den Europeiska grannskapspolitiken och de åtaganden som Georgien gjort gentemot EU samt de perspektiv som det Östliga partnerskapet erbjuder.

Särskilda ansträngningar ska göras för att tillsammans med andra medlemsstater och Europeiska kommissionen föra en gemensam dialog med Georgien.

Utvecklingsarbetet med Georgien kommer att regleras i ett samarbetsavtal, vilket ska vara en plattform för dialog med landets regering. Dialogen ska syfta till att öka ägarskapet och förståelsen för behov av strategisk planering och stärkt biståndssamordning i syfte att nå uthålliga resultat. Som tematisk fråga ska jämställdhet och ökad förståelse för jämställdhetsfrågor, samt deras betydelse för tillväxt och stabilitet, fortsatt prioriteras.

2.4 Omfattning (volym)

Volymen för utvecklingsarbetet med Georgien ska uppgå till cirka 480 miljoner kronor under perioden 2010-2013. Den årliga volymen bör vara cirka 120 miljoner kronor.

2.5 Utfasning

De insatser som inte faller inom ramen för strategin ska fasa ut före utgången av 2012.

3. Genomförande

De största riskerna med strategins genomförande är kopplade till osäkerheten kring de två utbrytarrepublikerna och till den globala ekonomiska krisen. Problemen efter den väpnade konflikten är i stora delar fortfarande olösta. För att stärka reformarbetet och EU-integrationen och samtidigt främja stabilitet, krävs ett flexibelt angreppssätt och ett balanserat program som

bidrar till konkreta resultat på kort sikt och samtidigt bygger långsiktigt hållbara institutioner.

Georgien har gjort stora framsteg vad gäller bekämpning av korruption. Utmaningar återstår dock och korruptionsrisker i samband med det svenska samarbetet ska alltid analyseras.

3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer

Det svenska utvecklingsarbetet ska genomföras i nära samarbete med andra givare, särskilt med Europeiska kommissionen och andra EU-medlemsstater. Insatsernas mål bör länkas till formella åtaganden i ENP-handlingsplanen och dess efterföljare, samt arbetet med ett framtida brett och ambitiöst frihandelsavtal med EU och internationella konventioner.

Samarbetet med EU:s nya medlemsstater ska ytterligare stärkas under strategiperioden. Partnerskapsprogrammet utgör ett verktyg för ökad harmonisering mellan Sveriges och de nya medlemsstaternas bistånd.

Samarbete ska eftersträvas med EBRD och andra multilaterala organisationer där dessa kan erbjuda möjligheter till gemensam finansiering inom de valda sektorerna. Möjligheter till programbaserade ansatser ska tillvaratas.

Mot bakgrund av USA:s omfattande bistånd ska samordning eftersträvas för bättre effektivitet och resultat.

3.2 Anpassning, harmonisering och koordinering

Parisdeklarationen om biståndseffektivitet och handlingsplanen från Accra samt EU:s uppförandekod för arbetsfördelning och komplementaritet ska vara vägledande för Sveriges utvecklingsinsatser i Georgien och agerande inom givarkretsen.

Arbetet och koncentrationen inom sektorerna ska vägledas av nationella prioriteringar, ENP-handlingsplanen samt överläggningar med Europeiska kommissionens delegation i Tbilisi och övriga EU-medlemsländer. Den nära samordningen ska fortsätta och Sverige ska aktivt bidra till det gemensamma EU-initiativ som lanserades 2008 i Georgien i syfte att främja samordning av stöd från EU:s medlemsstater.

Svenska processmål är högre effektivitet genom stärkt ägarskap, ökat användande av landets egna system samt givarharmonisering i linje med Parisdeklarationen och handlingsplanen från Accra. Sverige ska fortsätta att aktivt arbeta för förbättrad givarsamordning på övergripande och sektornivå tillsammans med regering och givare i syfte att stärka det georgiska ägarskapet samt underlätta gemensamma delegationer och uppföljningar och därmed öka effektiviteten i biståndet.

Som den största givaren på jämställdhetsområdet ska Sverige aktivt verka för en ökad samordning inom detta område.

4. Uppföljning

De årliga framstegsrapporterna för ENP och det Östliga partnerskapet ska vara de viktigaste dokumenten för uppföljning av EU-närmandet, och för Georgiens åtaganden inom ramen för både ENP och det Östliga partnerskapet. Rapporter tas fram både av den georgiska regeringen och av Europeiska kommissionen.

Det svenska samarbetet ska följas upp mot Sidas resultatmatris för strategin. Sverige avser ingå ett samarbetsavtal med Georgien vilket ska ligga till grund för årliga konsultationer med den georgiska regeringen om uppnådda resultat och planering för kommande år.

Del 2. Bakgrund

1. Sammanfattande landanalys

Sedan Rosenrevolutionen 2003 har Georgien genomfört omfattande politiska och ekonomiska reformer, förbättrat samhällsservicen och fört en framgångsrik kamp emot korruption och organiserad brottslighet. Stark centralstyrning har varit effektiv för att genomföra reformer med resultat på kort sikt, men mindre effektivt för att bygga långsiktigt hållbara institutioner. De radikala reformer som genomförts för att liberalisera ekonomin och förbättra skattedisciplinen har resulterat i imponerande tillväxt som möjliggjort investeringar i offentlig service. Tillväxten har dock varit ojämnt fördelad. Städerna har generellt gynnats på bekostnad av landsbygden.

Regeringens huvudsakliga planeringsdokument är Basdata och inriktning som uppdateras årligen, och i vilket landets vision uttrycks som: ”Ett enat Georgien utan fattigdom” med fredlig konfliktlösning, euro-atlantisk integration, sysselsättning och rehabilitering av infrastruktur som viktigaste prioriteringar. Planeringsdokumentet anger övergripande sektorprioriteringar och budgettak för varje fackministerium, men de senare frångås ofta under de årliga budgetförberedelserna. Basdata och inriktning baseras huvudsakligen på befintliga dokument och är i sig inte föremål för konsultation med allmänheten eller civila samhället.

Jordbruk är landets viktigaste näringsgren genom att den i dag sysselsätter över hälften av den arbetsföra befolkningen. Jordbruket är dock lågproduktivt och i stor uträkning inriktat på självförsörjning. Merparten jordbruksprodukter kan idag inte exporteras på grund av bristande kvalitet och standard. Inhemsk produktion utsätts också för hård konkurrens av billig import.

Idag har Georgien en av världens mest liberala handelsregimer. Georgien eftersträvar ett brett och ambitiöst frihandelsavtal med EU, vilket skulle innebära bindande åtaganden för regelnärmande inom handelsrelaterade områden såväl som ömsesidigt erkännande av legala och institutionella ramverk. Ett sådant avtal förväntas stärka förutsättningarna för att utveckla Georgiens konkurrenskraft och bidra till att attrahera utländska

investeringar. Ett frihandelsavtal skulle underlätta exporten av georgiska jordbruksprodukter, genom att överbrygga ett av de största problemen inom sektorn, vilket är bristande produktkvalitet.

Regeringen har kritiserats för bristande politiska reformer och öppenhet, begränsade möjligheter till deltagande i beslut, begränsat engagemang och dialog med det civila samhället samt inskränkningar för media. Det regerande partiet har förlorat många anhängare under de senaste två åren, men oppositionen är fortsatt splittrad och oförmögen att presentera livskraftiga alternativ. Civila samhällets organisationer saknar ofta kapacitet, ingångar och resurser för att kunna driva egna frågor. De flesta organisationerna leds av heltidsanställda yrkesmän/kvinnor, medan frivillighet och brett deltagande är sällsynt.

Enligt grundlagen är alla medborgare jämlika. Georgien har ratificerat Europarådets ramkonvention om nationella minoriteter. I praktiken har minoriteterna dock begränsat inflytande på beslutsprocesserna.

Kvinnors deltagande i beslutsfattande är begränsat. Vid parlamentsvalen 2008 minskade andelen kvinnliga parlamentsledamöter till mindre än fem procent. Lagstiftning och åtagande för jämställdhet existerar eller är under utarbetande, men det finns brister i genomförandet och i förståelsen av betydelsen av jämställdhet. Könrelaterat våld är ett allmänt problem.

Den väpnade konflikten i augusti 2008 och den fortsatta ryska militära närvaron i Sydossetien och Abchazien har resulterat i ca 25 000 internflyktingar att läggas till de tidigare ca 250 000. Marknadens förtroende har påverkats av konflikten och Georgien har upplevt en snabb nedgång i utländska direktinvesteringar. Utsikterna för en lösning av konflikten med Ryssland och återupprättande av Georgiens territoriella integritet tycks avlägsen.

Det finns en tydlig koppling mellan säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter. Säkerhet är grundläggande för demokratiserings- och välståndsutveckling. En avgörande del i ett fungerande samhälle är en säkerhetssektor som respekterar mänskliga rättigheter, är effektiv och kapabel samt står under demokratisk kontroll och insyn. En förstärkt demokratisk och transparent säkerhetssektor är en förutsättning för Georgiens fortsatta EU-närmande.

De ekonomiska skadorna av konflikten har förvärrats av den internationella finanskrisen, som har resulterat i en betydande nedgång av antalet arbetstillfällen och en minskning av remitteringar från utlandet. Budgetintäkterna sjönk avsevärt det första kvartalet 2009 och utvecklingen av BNP för hela året förväntas bli negativ.

Som ett resultat av konflikten och den försämrade ekonomin uppskattas ytterligare 300 000 människor ha fallit under fattigdomsgränsen. Tillförlitliga och jämförbara data över fattigdomens utveckling över de senaste åren saknas dock. Fattigdom finns i huvudsak på landsbygden. Kvinnoledda hushåll drabbas inte oftare av fattigdom, men återfinns däremot i högre grad bland de extremt fattiga. Internflyktingarna hör till de allra fattigaste i samhället.

Regeringens politik för hantering av fattigdomsproblematiken är kontantbidrag och tillgång till gratis bassjukvård för de fattigaste. Enligt officiella källor får närmare en miljon människor sådan hjälp. Arbetslöshet är idag den främsta orsaken till fattigdom. Kärva socioekonomiska villkor, främst arbetslöshet, driver på emigrationen. Omkring en miljon eller 20 procent av de georgiska medborgarna beräknas arbeta utomlands. Studier visar att många skulle återvända om försörjningsmöjligheter fanns i landet.

Redan förfallen infrastruktur för vatten och avfall har ytterligare skadats av konflikten. Systematisk avfallsinsamling finns enbart i städerna, och det finns ingen miljövänlig och ändamålsenlig hantering av fast avfall. Många vattendrag är svårt förorenade, vilket påverkar befolkningens hälsa, ekonomi och ekosystemens återhämtningsförmåga. Det legala ramverket på miljöområdet kräver ytterligare utveckling och genomförandet av existerande lagstiftning brister. Arbetet med att ta fram en strategi och handlingsplan för hantering av klimatförändringar är fortfarande på ett förberedande stadium.

Georgien står inför ett antal svåra utmaningar de närmaste åren. Dess ekonomiska politik har baserats på en mycket stark tilltro till marknadskrafternas förmåga att lösa både ekonomiska och samhällsliga utmaningar. Det fortsatta turbulenta politiska klimatet, internt såväl som i förhållande till Ryssland, har orsakat stor skada för förtroendet för Georgien som en investeringsdestination. Närmandet till EU upplevs som en förutsättning för ekonomisk återhämtning och utveckling, såväl som stabilitet. Viktiga faktorer i denna process är ett vidgat utrymme för deltagande och samråd och större insyn i förvaltningen.

2. Sammanfattande resultatbedömning

Utvecklingssamarbetet med Georgien ökade planerligt under föregående strategiperiod (2006-2009), och 2008 utbetalades 109 miljoner kronor. Samarbetets mål var att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor genom insatser inom demokrati och mänskliga rättigheter, ekonomisk utveckling och miljö. Enligt en resultatbedömning gjord av Sida var insatser inom de två senare områdena effektiva. Stödet till det största samarbetsområdet, stärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter, bedömdes som rimligt effektivt mot bakgrund av dess komplexitet.

Insatser avsedda att bygga upp institutionell kapacitet har försvårats av den centraliserade ledarskapskulturen samt omfattande och återkommande omsättning på både ledning och personal. Trots detta har goda resultat uppnåtts framför allt vid twinning-liknande samarbeten där ägarskapet varit starkt och biståndet kunnat vara flexibelt. Till exempel har ett twinning-samarbete med Lantmäteriet bidragit till förbättrad samhällsservice i regionerna. Svagt ägarskap har varit ett problem för utvecklingen inom offentlig finansiell styrning där omfattande givargemensamma resurser inte

utnyttjats fullt ut. Reformen har delvis avstannat trots EU:s sektorbudgetstöd på området.

Decentraliseringsinsatser har främst resulterat i ett antal lagförändringar samt ökad internationell exponering. Genom inrättandet av ett ministerium med ansvar för dessa frågor har det georgiska ägarskapet för decentralisering och regional utveckling dock förstärkts väsentligt, vilket ger bättre förutsättningar för ett större svenskt engagemang.

Valstödet har i sin första fas påvisat goda resultat, och skapat förutsättningar för en konstruktiv dialog med den centrala valkommittén om behov av åtgärder. Svårigheter i att identifiera oberoende media med ekonomisk bärkraft har lett till begränsade resultat. Den radiostation och den tidning som fått stöd har dock förbättrat sitt innehåll och ökat sin spridning.

En extern utvärdering fastställde att de svenskfinansierade jämställdhetsprojekten har varit effektiva i att stärka kvinnoorganisationer i regionerna och i konfliktområdena, samt kvinnor på ett individuellt plan, men haft begränsad påverkan på policynivå. Skapandet av en jämställdhetskommitté inom parlamentet kan dock direkt tillskrivas svenskt samarbete.

Sveriges största projekt inom ekonomisk utveckling med stöd till mjölk- och mejerinäringen har varit särskilt relevant ur ett fattigdomsperspektiv då det har bidragit till ökade regelbundna inkomster för cirka tre tusen fattiga bönder. Den policyrelaterade komponenten avseende kapacitetsutveckling för att främja säkra livsmedel inom mejerisektorn drabbades dock av regeringens beslut om senareläggning av genomförandet av ny lagstiftning på området till 2010. En ny komponent för vinterutfodring av djur i konfliktzonen lades till efter den väpnade konflikten och har, liksom projektet överlag, bedömts positivt i en extern utvärdering.

Stöd som givits till miljöinvesteringar (vatten och avfallshantering) genom EBRD, har förbättrat levnadsstandarden för runt 200 000 människor i tätbefolkade områden i västra Georgien.

Resultatet av flera års förtroendebyggande arbete för att förbättra relationerna mellan människor från olika etniska grupper i Georgien, inklusive Sydossetien och Abchazien, genom det civila samhället raserades i och med konflikten och Rysslands fortsatta militära närvaro. Det visar på den begränsade roll utvecklingssamarbetet kan spela för en direkt lösning av konflikten. Regeringen har däremot efter den väpnade konflikten hörsammat biståndsaktörernas argument och aktivt engagerat sig i att söka hållbara lösningar för både nya och gamla internflyktingar. Det svenska stödet för internflyktingar har under sin första fas visat prov på bra effektivitet och väl fungerande koordinering.

Någon plattform för att föra en policydialog med regeringen inom ramen för utvecklingssamarbetet har inte funnits. Likaså har det saknats en fokalpunkt för dialog om jämställdhet. Trots att ansträngningar gjorts i enlighet med den förutvarande samarbetsstrategin, måste resultatet av dialogen, annat än på insatsnivå, betraktas som försumbart.

Att dra nytta av erfarenheter från de nya EU-medlemsstaterna med liknande utvecklingsproblematik har visat sig vara effektivt. Lokala konsulter och organisationer har i ökad utsträckning nyttjats i takt med att deras kapacitet och kompetens har ökat. Erfarenheterna av samarbete med FN-organen är skiftande och samarbetet bör i fortsättningen begränsas till områden där de har särskild kompetens.

Samtliga insatser har i någon utsträckning bidragit till genomförandet av ENP-handlingsplanen, men sammantaget måste bidraget till EU-integration ändå anses vara modest. Det har funnits få möjligheter till programbaserade ansatser på grund av bristen på långsiktiga strategier på sektornivå, vilken förväntas bestå på kort och medellång sikt. Fortsatta ansträngningar behövs för att bidra till en konstruktiv dialog mellan statliga aktörer och civila samhället. Större uppmärksamhet behöver ägnas åt strategiskt arbete med jämställdhet på policynivån. I syfte att lindra effekterna av konflikten och den ekonomiska krisen gjordes vissa justeringar av programmet under 2008-2009, främst i form av anpassning av pågående och planerade insatser inom jordbruk och för internflyktingar. Denna inriktning torde förbli relevant också inledningsvis under den nya strategiperioden. Den nuvarande sammansättningen av det svenska biståndet, bestående av större insatser som kompletteras med projekt, är väl anpassat till den georgiska kontexten.

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

Före konflikten i augusti 2008 var Georgien inte beroende av utländskt bistånd och givarna hade begränsat inflytande på den politiska agendan. Brist på finansiering i den väpnade konfliktens och den globala krisens spår har förändrat bilden och multilaterala organisationer och USA, den ojämförligt största bilaterala givaren, spelar nu en ökad roll. Efter konflikten genomfördes en samlad behovsinventering, vilken möjliggjort en närmare dialog och koordinering mellan givarna, främst internationella finansiella institutioner och regeringen. Vid givarkonferensen i oktober 2008 gjorde givarna utfästelser om stöd om 4,5 miljarder USD. Ungefär halva summan utgörs av lån och närmare en miljard USD i form av budgetstöd för prioriterade investeringar. Redan tidigare hade Internationella valutafonden (IMF) gått in med ett beredskapslån (Stand by Arrangement) om 750 miljoner USD.

Bland de många bilaterala givarna i Georgien har endast ett fåtal länder mer omfattande utvecklingssamarbete. I EU-kretsen är dessa, förutom Sverige, Tyskland och Nederländerna som dock båda planerar att avsluta sitt bilaterala utvecklingssamarbete med Georgien inom de närmaste åren. Sverige kommer då sannolikt bli den enda kvarvarande större givaren bland EU:s medlemsstater. Tyskland avser emellertid fortsätta tekniskt samarbete inom ramen för sitt regionala program. Såväl de baltiska som andra östeuropeiska länder är aktiva i Georgien, men har begränsade resurser. Förutom USA återfinns Japan och Schweiz i gruppen större givare utanför EU.

USA har ett mycket stort och komplext utvecklingsamarbete med många genomförandeparter, främst USAID och Millennium Challenge Georgia. Av den miljard USD i gåvobistånd som USA utfäste vid givarkonferensen utbetalades 250 miljoner USD i budgetstöd redan 2008. Återstoden avser stöd till ett stort antal områden, däribland den sociala sektorn och civila samhället, inklusive ett omfattande medieprogram.

Bland de multilaterala givarna spelar Europeiska kommissionen en speciell roll med tanke på EU-integrationens betydelse. Utöver omfattande stöd som svar på krisen, lämnas reguljärt bistånd genom grannskapstödet ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) på 20-30 miljoner euro per år, huvudsakligen i form av sektorbudgetstöd kompletterat med twinning och TAIEX. Hittills har sektorbudgetstöd givits inom offentlig finansiell styrning och rättsväsendet. Kommande stöd väntas inom yrkesutbildning och regional utveckling.

FN-systemet, däribland genom UNDP och UNICEF, är representerat men har begränsade finansiella resurser. Världsbankens nya fleråriga program inleddes i juli 2009 och kommer även fortsättningsvis att vara inriktat på infrastruktur, främst vägar, samt reformsamarbete genom budgetstöd. EBRD stödjer främst bankväsendet och kommunal infrastruktur. Asiatiska utvecklingsbanken har nyligen etablerat sig som en ny aktör inriktad på lånefinansierade investeringar och budgetstöd.

Så gott som samtliga givare är engagerade inom demokrati och mänskliga rättigheter, med samarbeten av varierande storlek och art. Nära samordning är absolut nödvändig. På jämställdhetsområdet är Sverige dock relativt ensam som aktör.

Flera givare, däribland USA, Schweiz, Danmark och EU, har eller planerar regionala utvecklingsprogram vilka främst riktas mot utveckling av jordbruk i utvalda regioner. Det finns möjligheter till synergier mellan dessa stöd och svenska insatser inom såväl handel som lokalt självstyre. Eftersom behoven är mycket omfattande är risken för överlappning begränsad, förutsatt god koordinering.

Det finns få givare inom miljösektorn, i synnerhet på avfallsområdet. Nederländerna har ett begränsat engagemang, vilket, liksom USA:s stöd på vattenområdet, bör beaktas vid utformningen av det svenska samarbetet. Samfinansiering av vatten- och avloppsinfrastruktur med USA under EBRD:s arrangemang väntas fortsätta.

Den regeringsledda samordningen av biståndet är svag. Finansministeriet har åtagit sig en närmare samverkan med givarna som ett led i uppföljningen av åtaganden från 2008 års givarkonferens. Fokus ligger dock än så länge i huvudsak på budgetstöd eller annan assistans som har direkt påverkan på statsbudgeten. För att uppnå hållbara resultat av det omfattande reformstöd som erbjuds behöver såväl ägarskap som koordinering på sektornivå stärkas.

En grupp större givare samlas regelbundet under FN:s ledning för koordinering. I syfte att samordna USA:s omfattande stöd, har USAID också

tagit initiativ till ett virtuellt nätverk för informell koordinering i vilket samtliga större givare deltar.

4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i Georgien

4.1 Slutsatser av Sveriges och EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet

Relationerna mellan EU och Georgien baseras på ett partnerskaps- och samarbetsavtal, PSA, som ingicks 1999. EU-integration är en av drivkrafterna för Georgiens utveckling och reformpolitik, vägled av ENP-handlingsplanen som undertecknades 2006. De valda sektorerna motsvarar prioriteringar i handlingsplanen och ligger i linje med befintligt och planerat stöd inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken. Det omfattande svenska stödet inom jämställdhet har här en kompletterande roll.

Det Östliga partnerskapet lanserades våren 2009 för att skapa förutsättningar för politisk associering och ökad ekonomisk integration mellan EU och dess östliga grannar. Inom ramen för partnerskapet finns en ambition att teckna ömsesidigt bindande associeringssavtal som är mer ambitiösa och vittomfattande än partnerskaps- och samarbetsavtalet, PSA, inklusive ett brett och ambitiöst frihandelsavtal.

Partnerskapet för rörlighet med Georgien lanserades 2009 med deltagande av femton medlemsstater. Det syftar till förbättrad migrationshantering och främjande av positiva länkar mellan migration och utveckling. EU planerar ett riktat stöd under ett speciellt migrationsprogram.

4.2 Samstämmighet för utveckling

Georgiens EU-närmande samt den geo- och säkerhetspolitiska situationen står högt på den svenska utrikespolitiska agendan. Som svar på den rysk-georgiska väpnade konflikten i augusti 2008, etablerades en civil EU-observatörsinsats med uppgift att övervaka genomförandet av fredsavtalet. Sverige är en av bidragsgivarna med personal och logistikstöd till missionen. Försvarssamarbetet med Georgien har hittills varit begränsat och i första hand rört utbildning inom ramen för NATO:s Partnerskap för fred. Genom samstämmighet och samverkan mellan olika politikområden kan Sverige bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Det försvarsrelaterade samarbetet utvecklas nu såväl bilateralt som inom ramen för det nordisk-baltiska samarbetet. Genom samverkan med de baltiska länderna tas dessa länders erfarenheter av transition till vara. Svenska institutets stöd fokuserar på kulturellt och samhällsligt samarbete och utbyte på kommunal nivå.

Få svenska företag finns representerade i Georgien och handeln är begränsad. Svensk export till Georgien har ökat de senaste åren, medan importen från Georgien är försumbar.

4.3 Andra svenska relationer

Svenska enskilda organisationer har begränsat samarbete med Georgien utanför Sida-finansierade program. Via det svenska stödet till enskilda organisationer finansieras ett fåtal insatser, däribland ett pågående samarbete mellan FN-förbunden i Sverige och Georgien och ett planerat samarbete för icke-diskriminering av homosexuella, bisexuella och transpersoner (HBT), genom RFSU. Inom ramen för såväl det svenska bilaterala samarbetet som EU:s twinningprogram, finns möjligheter till kontakter mellan svenska och georgiska myndigheter. I dag finns tre pågående vänortssamarbeten mellan svenska kommuner och Georgien. En del svenska myndigheter har egna medel för samarbete, till exempel har Riksrevisionen inlett diskussioner med sin georgiska motpart. Sverige bidrar till EU:s civila observatörsinsats (EU Monitoring Mission) samt till EUSR:s gränsstödsinsats (EU Special Representatives Border Support Team).

4.4 Sveriges komparativa fördelar

Sverige är en av de största givarna till Georgien bland EU-medlemsländerna. Sveriges komparativa fördelar är framför allt hög trovärdighet och flexibilitet i både planering och genomförande av biståndet. Sverige har välrenommerad expertis inom miljö, jämställdhet och lokalt självstyre samt offentlig förvaltning, områden där georgiska erfarenheter är begränsade. Ökat utvecklingssamarbete och åtaganden gjorda vid givarkonferensen 2008 har bidragit till att höja Sveriges profil.

4.5 Slutsatser om Sveriges roll

Sverige har nära politiska relationer med Georgien. Inom den svenska utrikespolitiken fästs stor vikt vid Georgiens säkerhetspolitiska situation och territoriella integritet och Sverige betonar sitt stöd för landets vilja att närma sig EU inom ramen för det Östliga partnerskapet och den Europeiska grannskapspolitiken. Svenskt bistånd inriktas på reformer som främjar fördjupade relationer och integration med EU, vilket bedöms ge bäst förutsättningar för stabil demokrati och minskad fattigdom i landet. Genom att arbeta strategiskt i utvalda sektorer för att förstärka och komplettera stödet från EU och andra givare, kan Sverige bidra till en positiv utveckling i Georgien.

5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

Svenskt stöd har överlag varit relevant. De prioriterade sektorerna i strategin 2006-2009 förblir relevanta, men för nya insatser behöver fokus förskjutas. Svenskt samarbete bör i högre grad anpassas till ENP-handlingsplanen och dess efterföljare och målsättningen att sluta ett associerings- och frihandelsavtal med EU. Framtida samprogrammering med Europeiska kommissionen underlättas av att strategiperioden anpassats till planeringsperspektivet för kommissionens landstrategi. Avsaknaden av

strategiska långsiktiga planer och det begränsade antalet likasinnade givare, förväntas dock även framgent utgöra ett hinder för en ökad andel programansatser.

Georgiens ambitiösa reformagenda och svaga koordinering har bidragit till ett splittrat samarbete inom demokratisk samhällsstyrning. Det svenska stödet till sektorn behöver fokuseras för att vinna slagkraft. Mot bakgrund av att större givare ökar sitt engagemang inom media och rättssektorn kommer Sverige att fasa ut stödet på dessa områden.

Den inrikespolitiska instabiliteten har i mångt och mycket sin upprinnelse i folklig misstro mot valprocesserna, statliga institutioners oberoende och myndigheternas agerande samt okunskap om hur en mogen demokrati fungerar. Därför ska Sverige fortsatt verka för att stärka både myndigheterna och civila samhället för att bidra till framväxten av en demokratisk kultur.

Sverige avser fortsatt prioritera arbete för ökad jämställdhet trots att jämställdhet inte står högt på den georgiska dagordningen. För att nå hållbara resultat krävs ökade resurser och innovativa ansatser. Sverige är idag enda givare med tydlig jämställdhetsprofil och kommer därför att aktivt driva frågan och leda samordningen.

I den givargemensamma behovsinventeringen identifierades omedelbara behov av förbättrad infrastruktur inom vatten och sanitet. Tillgång till dricksvatten är högt prioriterad av regeringen. Fattiga människor saknar ofta tillgång till hållbara system och har svårt att hantera konsekvenserna av en försämrad miljö. Svenska komparativa fördelar grundar sig på lång erfarenhet av samarbete för reformering och rehabilitering av liknande verksamhet i Östeuropa. Sverige har vidare erkänt god kompetens inom miljöområdet. Därför ska det svenska stödet inriktas både på tillgång till service och på förbättrad miljö.

Den georgiska regeringen har uttryckt starka önskemål om att ingå ett brett och ambitiöst frihandelsavtal med EU, främst för att främja investeringar. Det är en svensk målsättning att så ska ske under strategiperioden. Dock föreligger risker för att denna målsättning inte kan nås. Europeiska kommissionen ställer långtgående krav på anpassning av regelverk bland annat inom livsmedelssäkerhet (sanitära och fytosanitära åtgärder), konkurrenspolitik och immaterialrätt för att Georgien ska anses redo att inleda förhandlingar om ett frihandelsavtal. Georgiskt ägarskap kan förväntas stärkas mot bakgrund av viljan att nå ett fördjupat frihandelsavtal. Därför ska Sverige prioritera handelsrelaterade frågor med bäring på frihandelsavtalet.

Förutsättningarna för samarbete har inte ändrats påtagligt på grund av den väpnade konflikten annat än i utbrytarrepublikerna. Möjligheterna att arbeta i Abchazien och Sydossetien, som redan före konflikten var mycket begränsade, har kringkurits ytterligare. En förnyad väpnad konflikt skulle kunna få stora konsekvenser för såväl landet som samarbetsförutsättningarna. Utsikterna att utvecklingsarbetet ska kunna bidra till konfliktlösning är för närvarande små. Tills möjligheter öppnar sig för större insatser, kan samarbete genom civila samhället bidra till försoning och bättre förståelse

mellan människor över konfliktgränserna. Den utsatta situationen för den stora gruppen internflyktingar motiverar särskild hänsyn inom ramen för sektorerna.

Trots påfrestningarna på grund av konflikten och den globala ekonomiska krisen har landet klarat sig jämförelsevis väl bland annat med hjälp av ökat inflöde av bistånd. En långvarig ekonomisk nedgång och minskat inflöde av utländska direktinvesteringar kan få negativa konsekvenser för reformsamarbetet genom neddragningar av såväl personella som finansiella resurser samt på grund av att resurser måste läggas på krishantering.



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, 2010

Artikelnummer: UD 10.011