

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Kenya

januari 2009 – december 2013





REGERINGEN

Kopia
Regeringsbeslut

III:3

2009-01-22

UF2009/2693/AF

JK

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete
115 53 Stockholm

Strategi för utvecklingssamarbetet med Kenya 2009 - 2013 och bemyndigande att ingå samarbetsavtal

2 bilagor

Ärendet

Genom beslut den 9 november 2006 (UD2006/52779/AF) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att inkomma med förslag till strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Kenya.

Sida har i skrivelse den 21 oktober 2008 överlämnat ett förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Kenya under perioden 2009 – 2013.

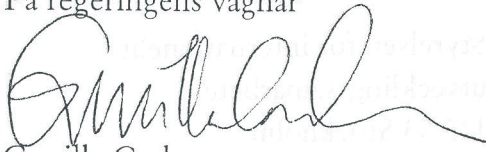
Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en samarbetsstrategi för det svenska stödet till Kenya att gälla den 22 januari 2009 – den 31 december 2013 i enlighet med *bilaga 1*. Samarbetsstrategin ska styra utvecklingssamarbetet med Kenya under angivna tid.

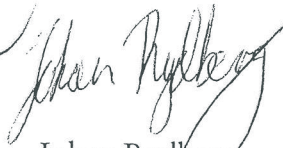
Regeringen uppdrar åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Kenya under angiven tid.

Regeringen bemyndigar Sida att ingå samarbetsavtal med Kenya för perioden t. o. m. den 31 december 2013 under förutsättning att det i huvudsak stämmer överens med *bilaga 2*.

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Johan Rydberg

Kopia till

SB-SAM

JU-EMA

UD-AF

UD-FMR

UD-MU

UD-USTYR

UD-UP

UD-IH

UD-FIM-PES

UD-PIK

Fi/Ba

Ambassaden i Nairobi



Kopierad från original med
meddelande nr 100/1000

Promemoria

2009-01-22

Utrikesdepartementet

Samarbetsstrategi med Kenya 2009-2013

SAMMANFATTNING

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Kenya är ett Kenya där alla fattiga människor har förutsättningar att förbättra sina livsvillkor och där deras mänskliga rättigheter blir infriade.

De övergripande strategiska frågorna för dialog är: ekonomisk tillväxt, en rättvis och jämlik fördelning av resurser och möjligheter; ett rättighetsperspektiv i politikutformning och genomförande; kampen mot korruption; samt att viktiga reformer relaterade till de historiska utvecklingshinder som utgjorde grundorsakerna till våldsutbrotten i början av 2008 genomförs.

Utvecklingssamarbetet med Kenya ska fokusera på sektorerna demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, naturresurser samt urban utveckling. Stöd ska ges för genomförande av centrala reformprogram samtidigt som civilsamhället ska stödjas för att skapa tryck på reformernas genomförande.

Den svenska strategin utgår från givarnas gemensamma strategi för samarbetet med Kenya, Kenya Joint Assistance Strategy (KJAS), vilken därmed utgör en integrerad del av samarbetsstrategin. Enligt angivna processmål ska Sverige verka för att det etableras en mekanism för uppföljning av resultat och åtaganden inom Kenyas strategi för minskad fattigdom.

Även om Kenyas utveckling har gått i positiv riktning de senaste åren återstår stora utmaningar, främst vad gäller demokratisk samhällsstyrning, men även vad gäller en rättvis fördelning av statens resurser, en mer balanserad utveckling i landet och fortsatt minskning av fattigdomen i dess olika dimensioner. Situationen efter valen 2007 satte fokus på

frågor som är avgörande för Kenyas utveckling och som förblivit olösta sedan självständigheten – behovet av en ny konstitution och landreformer, problematiken med ett samhälle och en politisk miljö som bygger på etniska och personliga allianser, nödvändigheten av att straffriheten för korruption upphör liksom den urbana problematiken med växande slumområden. Sveriges samarbete ska inriktas på dessa frågor.

Resultatanalysen visar på nödvändigheten av svensk sektorkoncentration, att resultatuppföljningen systematiseras bättre, samt att arbetet med att få ett rättighetsperspektiv att genomsyra samtliga program och projekt varit framgångsrikt och bör fortsätta. Sveriges komparativa fördelar ligger i god kunskap om Kenya baserad på lång närvaro och en bredd i det tidigare samarbetet, ett gott förtroende hos både regering och det civila samhället genom avsaknaden av ett kolonialt förflutet, bredden på Sveriges relationer med Kenya samt ett långvarigt utvecklings-samarbete. Detta sammantaget skapar förutsättningar för dialog även om svåra frågor som t.ex. demokrati, mänskliga rättigheter och korruptionsbekämpning.

Volymen för det svenska biståndet till Kenya under perioden 2009–2013 ska vara ca 350 miljoner kronor per år (exklusive humanitärt stöd, regionala program och stöd via svenska ramorganisationer).

Del 1. Samarbetets mål och inriktning

1. Mål och prioriteringar

Målet för Sveriges politik för global utveckling är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Målet för det svenska utvecklings-samarbetet är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling ska genomsyra allt arbete i enlighet med politiken för global utveckling.

Det övergripande målet för Sveriges utvecklings-samarbete med Kenya är ett Kenya där alla fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar har förutsättningar att förbättra sina livsvillkor och där deras mänskliga rättigheter blir tillgodosedda.

Kenyas långsiktiga utvecklingsvision – en globalt konkurrenskraftig och välmående nation med hög livskvalitet år 2030 – lägger i målformuleringarna betoning på den ekonomiska dimensionen av utveckling, även om strategin också inkluderar reformer för en demokratisk utveckling.

Det svenska målet betonar i högre grad fattiga människor som aktörer samt mänskliga rättigheter. Nyansskillnaden återkommer i beskrivningen av de olika sektorerna.

Processmålen för det svenska utvecklingssamarbetet, som är kopplade till Parisdeklarationen, är:

- att verka för att en gemensam mekanism för uppföljning av resultat och åtaganden etableras inom ramen för Kenya Joint Assistance Strategy, KJAS, och Medium Term Plan 2008-2013 (MTP, regeringens plan för att nå Kenyas Vision 2030);
- en övergång till sektorprogramstöd i de sektorer där Sverige är aktivt och att andelen svenskt stöd som programansats ökas till 80% av stat till stat stödet; samt
- verka för att en större del av samtliga givares utvecklingsresurser kanaliseras genom statens system och dess andel ökar till 66% i enlighet med KJAS.

Sverige ska vidare fortsatt sträva efter att vara en flexibel och förutsägbar givare som lever upp till sina åtaganden och ska i möjligaste mån anpassa sig till och använda nationella system och samordna sig med andra givare.

Dialog ska föras för att förstärka uppfyllelsen av det övergripande målet för utvecklingssamarbetet. De strategiska frågorna för dialog är: ekonomisk tillväxt, en rättvis och jämlik fördelning av resurser och möjligheter, ett rättighetsperspektiv präglar framtagande och genomförande av kenyansk politik, samt att viktiga reformer relaterade till de grundorsaker som ledde fram till händelserna i början av 2008 genomförs. Frågan om korruption, inklusive straffriheten kopplad till korruption på hög nivå, kommer också att drivas.

2. Inriktning och omfattning

2.1 Samarbetsområden

Det svenska samarbetet ska riktas till sektorerna *demokratisk samhällsstyrning*, *naturresurser* samt *urban utveckling*. Genom denna inriktning ska Sverige främja ekonomisk tillväxt som gagnar fattiga individer och grupper, samt främja social utveckling, hållbar hantering av naturresurser och demokratisk samhällsstyrning. De tre sektorerna har fått ökad relevans i ljuset av våldsutbrottet i början av 2008 och svarar mot flera av de utmaningar som då blottades. Sverige stödjer genom sektorvalet Kenyas utvecklingsansträngningar inom MTPs tre pelare för

ekonomisk, social och politisk utveckling. Sverige ska sträva efter ett sammanhållet program inom respektive sektor.

Demokrati och mänskliga rättigheter

Mål: En mer effektiv och rättssäker stat som respekterar och främjar mänskliga rättigheter.

Betydelsen av starka och robusta institutioner samt demokratiska, väl fungerande partier för en stabil, demokratisk och hållbar utveckling framstår än tydligare i ljuset av händelserna i början av 2008, som följde på valen 2007. Svenskt stöd ska därför fokusera på genomförande av två reformer som är centrala för en demokratisk och effektiv samhällsstyrning som motverkar korruption – institutionell utveckling och reformer inom rättssektorn samt förbättrad offentlig finansiell styrning. Sverige ska även stödja reformer och insatser som är nödvändiga för att de två huvudreformerna ska kunna leverera resultat, bl.a. genom att stödja utvecklingen av en demokratisk och ansvarstagande kultur bland makthavare och politiska partier. Kompletterande insatser omfattar en resultatinkriktad förvaltning (reform av offentliga sektorn) samt stöd till arbetet i de kommittéer och kommissioner som satts upp för att hantera grundorsakerna till krisen.

Sverige ska främja ett rättighetsbaserat synsätt och utgångspunkt i fattiga människors perspektiv på utveckling i statens verksamhet samt skydd för särskilt utsatta grupper och individer (bl.a. barn och individer med funktionsnedsättning), liksom jämställdhet mellan män och kvinnor i förvaltningen och i administrativa och politiska beslutsprocesser. Sverige ska även fortsätta främja kvinnors och ungas ökade politiska deltagande både genom direkt stöd och genom den politiska dialogen. Civilsamhället ska ges kompletterande stöd i samverkan med andra givare.

Naturresurser

Mål: Förbättrad styrning av nyttjandet av naturresurser med fokus på hållbar tillväxt som är till gagn för fattiga människor. Inom denna sektor ligger fokus för det svenska stödet på reformer för säkrad tillgång till vattenresurser, rent vatten samt ökad produktivitet och kommersialisering av jordbruket.

Samarbetet inom vattensektorn omfattar reformer och investeringar för decentralisering, ökad tillgång till och kommersialisering av vatten, samt

bättre övervakning och styrning av vattenresurser och minskade effekter av klimatförändringarna för vattenbrukare.

Rådgivningsverksamhet och ökad tillgång till marknader, insatsvaror och finansiering underlättar en kommersialisering av jordbrukssektorn, vilket kommer att leda till bättre livsmedelssäkerhet, ekonomisk tillväxt och fler produktiva arbetstillfällen på landsbygden. Understödjande reformer, som är nödvändiga för resultat inom vatten och jordbruk, och som Sverige därför ska stödja, inkluderar markreformer (landrättigheter) och miljö. Det civila samhällets organisationer ska ges stöd för att främja ett förstärkt folkligt deltagande i planering, beslut och genomförande av politiken samt för att öka medvetenheten om rättigheter och skyldigheter rörande naturresurser. Inom vatten- och jordbruksprogrammen ges tillfällen för kvinnor och ungdomar att utveckla kompetens för deltagande i lokala kommittéer.

Urban utveckling

Mål: Förbättrad urban planering där även fattiga invånare själva deltar.

En stor del av upploppen under början av 2008 utgick från städernas slumområden. Sverige ska bl.a. stödja regeringens arbete med att förbättra levnadsvillkoren och stärka den fattiga stadsbefolkningens rätt till jämlikt deltagande i beslutsfattande. Stödet ska innefatta utveckling av en urban policy och förbättrad markplanering i de urbana områdena liksom förbättrad planering av urbaniserings-processen med fokus på slumområdena. Dessutom ska Sverige stödja staten och det civila samhället i reformarbetet för att öka tillgången på bostäder till rimlig kostnad och det civila samhällets roll att stimulera efterfrågan på rättigheter och tjänster.

Övrigt svenskt stöd

Det svenska stödet till det civila samhället kommer i tillägg till det stöd som förmedlas inom ovan nämnda sektorer också ges inom hiv/aids området. Detta stöd inriktas på att stärka civilsamhällets arbete för att hindra ytterligare spridning av epidemin och lindra dess sociala följder och är ett komplement till det statliga hiv/aids-programmet.

Kenya har historiskt en generös flyktingpolitik och ett engagemang i fredsprocesser i grannländerna. Sverige stöder detta genom humanitärt stöd till de flyktingar som vistas i Kenya. Flyktingfrågorna och migration integreras i flera olika program: stöd till reform av lagstiftningsarbetet omfattar i viss mån lagstiftning rörande flykting- och migrationsfrågor.

Arbetet med att låta ett rättighetsbaserat synsätt genomsyra samarbetet och det direkta MR-stödet har bl.a. omfattat MR-utbildning för gränspoliserna. Stödet till jämställdhet och skydd av barn omfattar bekämpning av handel med människor inom och utom landet.

Sverige ska aktivt verka för att befintliga policys och instrument till stöd för handel och tillväxt särskilt genomförs.

Utfasningssektorer

Sverige ska till år 2011 ha fasat ut stödet till vägsektorn eftersom andra stora aktörer (Världsbanken, EU-kommissionen och USA) är aktiva inom området. Flera givare (Danmark, Världsbanken, USAID och Storbritannien) har ökat sitt stöd till hälsosektorn och Sverige ska därför avsluta stödet till denna sektor i slutet av 2008.

Stödets koppling till regeringens tematiska prioriteringar

Både dialog och samarbetsområden fokuserar på den svenska regeringens tre tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet. Sveriges starka inriktning på demokrati och mänskliga rättigheter kommer till uttryck genom såväl dialog som mainstreaming och direkt stöd. En tredjedel av volymen på det svenska stödet riktas till dessa områden. Svenskt stöd fokuserar vidare på kvinnors deltagande i utformning av insatser i samtliga sektorer och starkt stöd ges till ökat kvinnligt politiskt deltagande. En betydande del av stödet till vattensektorn är inriktat på att minska effekterna av klimatförändringarna för användare av vattenresurser. Samarbetet inom miljöområdet syftar till förbättrad styrning av nyttjandet av naturresurser, vilket blir än viktigare när klimatförändringarnas effekter slår igenom ytterligare.

2.2 Biståndsformer

Formerna för utvecklingssamarbetet ska styras av den svenska tillämpningen av KJAS finansieringsscenarier. I grundscenariet dominerar stat-till-stat-samarbetet av programbaserat stöd. Generellt budgetstöd är i nuläget inte aktuellt. En prövning av frågan om generellt budgetstöd bör, om Sida finner att förutsättningarna förändrats, genomföras av Sida i samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) i anslutning till halvtidsöversynen. För beslut i frågan om generellt budgetstöd krävs särskilt regeringsbeslut enligt regeringsbeslut från 2008-04-10 om ändring av riktlinjer för samarbetsstrategier avseende bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning.

Under förutsättning att Sveriges regering fattar beslut om ett nytt system för finansiering av utvecklingslån och garantier kan detta komma att användas i sektorer som får svenskt stöd under strategiperioden. Den nuvarande portföljsammansättningen, med cirka en tredjedel av stödet till det kenyanska civilsamhället och två tredjedelar via staten, bibehålls.

Fortsatt humanitärt bistånd kan komma att bli aktuellt med tanke på det stora antalet flyktingar från grannländerna och risken för naturkatastrofer. Även kvarvarande och nya internflyktingar kan, om oroligheter blossar upp på nytt, komma att kräva humanitära insatser. Humanitära insatser kan också behövas vid återkommande torka och översvämningar.

Stora delar av det svenska stödet till civilsamhället kanaliseras genom UNDP, UNICEF och UNIFEM då dessa FN-organ utgör en effektiv och neutral kanal för att få stödet att nå ut brett. FN-organen har dessutom en bred policydialog med staten och kan verka för närmare samverkan mellan stat och det civila samhället. ILO är en viktig partner under utfasningen av stödet till vägsektorn.

Kenya har tagit viktiga steg på vägen mot en förbättrad offentlig upphandling. Sverige ska i ökad utsträckning använda det kenyanska upphandlingssystemet med revisioner och kvalitetskontroller. Snabb uppföljning av revisioner minskar också risken för felanvändning av svenska medel och stärker de kenyanska systemen. Sverige ska fortsatt lägga stor vikt vid externa revisioner.

2.3 Dialogfrågor

De övergripande strategiska frågorna för dialog är:

- Ekonomisk tillväxt
- En rättvis och jämlik fördelning av resurser och möjligheter.
- Ett rättighetsperspektiv i framtagande och genomförande av kenyansk politik.
- Genomförandet av de viktiga reformerna som angriper grundorsaker till den politiska och humanitära krisen i början av 2008.

Dialogen ska utformas i nära samråd med Kenyas egna politiska prioriteringar. Dialogen skall tydligt kopplas till de sektorer som Sverige stöder. Särskilt fokus ligger på en ny konstitution, en ny vallag samt genomförande av markreformen. Behovet av försoning och nationsbyggande ska också tas upp. Frågan om korruption, inklusive straffriheten kopplad till korruption på hög nivå, ska även drivas, liksom

ökat kvinnligt politiskt deltagande. Klimatfrågan har fortsatt vikt i den övergripande dialogen.

De övergripande strategiska frågorna ska drivas i sektorer med svenskt stöd genom dialog, genom integrering av frågorna i relevanta program, samt genom riktade insatser. Dialogen ska ta avstamp i Kenyas internationella och regionala åtaganden. Plattformer för dialog utgörs främst av sektorgenomgångar och årsgenomgångar av det samlade utvecklingssamarbetet men även vid andra tillfällen om möjligheter ges.

Dessutom bedrivs en övergripande politisk dialog, som ofta genomförs utan direkt koppling till svenska insatser, främst genom EU:s politiska dialog. Hit hör EU – Afrikastrategins strategiska partnerskap. Baserat på tidigare goda erfarenheter kommer möjligheten till breda dialogprojekt för att främja en nationell dialog om dessa frågor undersökas.

2.4 Omfattning (volym)

Det bilaterala samarbetet med Kenya ska omfatta cirka 350 miljoner kronor per år. En halvtidsöversyn av samarbetets resultat ska genomföras år 2011. Det ska kontinuerligt finnas beredskap att ompröva volym, inriktning och kanaler, utöver halvtidsöversynen och de årliga samråden mellan Sida och Utrikesdepartementet, om utvecklingen vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter samt frågorna som aktualiserades efter valet 2007 går i fel riktning. En översyn av samarbetsstrategin kan även aktualiseras om den globala ekonomiska nedgången får oväntat drastiska konsekvenser. Om Kenya återgår till den tidigare positiva trenden vad gäller utökat demokratiskt utrymme, demokratisering på olika nivåer, ökad respekt för samt skydd och infriande av mänskliga rättigheter och ansträngningar för att bekämpa korruptionen kan en ökning av det svenska stödet övervägas. En förändring av volymen för samarbetet kräver regeringsbeslut.

Idag ges ca en tredjedel av stödet till det kenyanska civilsamhället och två tredjedelar via staten. Av den del som kanaliseras via staten går ca 95 procent via regeringens budget.

3. Genomförande

Risker med strategins genomförande inkluderar individers och gruppers intresse av att förhindra reformer, risk för politiska bakslag och bristande genomförande av reformer relaterade till grundorsakerna till krisen i början av 2008. Kenyansk politik kan också komma att främst fokusera på förberedelser inför valen 2012 vilket riskerar underminera politikernas incitament att kraftfullt driva en fattigdomsreducerande politik och

genomföra viktiga reformer. Korruptionen utgör ett utvecklingshinder. Halvtidsöversynen 2011 ska pröva om framsteg nåtts i de kommissioners och kommittéers arbete som tillsattes efter den nationella överenskommelsen i februari 2008, om MTP genomförs planenligt samt om de av Sverige stödda programmen uppnått erforderliga resultat.

När det gäller inriktning och omfattning på det svenska biståndet till Kenya ska bl.a. resultat inom de områden som redovisas i halvtidsöversynen beaktas. *Resultat inom de svenskstödda programmen och projekten* ska följas upp gentemot respektive fastställt mål. *Kommissionernas och kommittéernas arbete* med grundorsakerna till krisen och *genomförandet* av deras rekommendationer ska följas upp gentemot en överenskommen tidplan. Vad gäller *utveckling av levnadsvillkoren* i landet ska på lång sikt indikatorer för fattigdom, fördelning, jämställdhet och möjlighet för människor att påverka utvecklingen följas upp. På kort sikt följs genomförandet av MTP upp.

Följande scenarier för utvecklingen i Kenya och konsekvenser för det svenska utvecklingsarbetet kan förutses fram till halvtidsuppföljningen 2011:

	<i>Målen uppfylls eller överskrids</i>	<i>Vissa mål uppfylls, andra inte</i>	<i>Mycket få mål uppfylls</i>
Kommissioner och kommittéer som arbetar med grundorsakerna till krisen i början av 2008	Ökad totalvolym kan övervägas.	Stärkt politisk dialog för att stödja arbetet Oförändrad landvolym kan övervägas.	Totalvolymen kan minska. Förändring av inriktning på och former för stödet (se nedan), inklusive ett ökat samarbete med civila samhället kan övervägas.
Genomförandet av Medium Term Plan	Ökad totalvolym kan övervägas. Andelen programstöd kan komma att öka.	Oförändrad landvolym kan övervägas.	Totalvolymen kan minska om inte externa orsaker är anledningen. Ökat fokus på stöd till jordbruks- och vattensektorerna samt stöd genom civila samhället kan övervägas. Andelen programstöd kan minska.
Resultat inom de svenska programmen och projekten	Ökad totalvolym kan övervägas. Volymen för respektive program kan justeras upp.	Oförändrad totalvolym kan övervägas. Volymen för respektive program kan justeras utifrån uppnådda resultat	Totalvolymen kan minska om inte externa orsaker är anledningen. Stöd kan inriktas på de områden där det finns politisk reformvilja samt genom civila samhället.

Resultat avseende arbetet inom kommissionerna och kommittéerna, samt hur väl deras rekommendationer genomförs kommer att vara avgörande för hur det svenska samarbetet utformas. En *negativ utveckling* kan leda till minskad volym jämfört med den planerade. Stöd till reformer inom demokratisk samhällsstyrning kan omprövas då förtroendet för staten förmodligen minskar. Ökat vatten- och jordbruksstöd prioriterar samtidigt tillhandahållande av tjänster till utsatta grupper. Stödet till och via civila samhället kan bli än viktigare. Om utvecklingen skulle *överträffa förväntningarna* kan förutsättningarna för att öka volymen för utvecklingsarbetet övervägas. Detta skulle

kunna bli fallet om arbetet i de olika kommittéerna och kommissionerna resulterar i rekommendationer som är realistiska och genomförs väl. I de tre prioriterade sektorerna ska svenskt utvecklingsamarbete innefatta finansiellt stöd, dialog, rådgivning, kapacitetsutveckling, institutionsuppbyggnad samt främjande av individers och organisationers förmåga att utkräva ansvar av staten. Där så är möjligt ska svenska aktörer involveras, inklusive enskilda organisationer och det partinära stödet. Kvinnors deltagande och inflytande ska särskilt främjas och barnkonsekvensanalyser samt barns deltagande där så är möjligt.

3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer

Samarbetet med andra givare sker genom arbetsdelning och i relevanta sektorarbetsgrupper i linje med KJAS.

Rapportering om samarbetet med multilaterala organisationer och EU-kommissionen ska ske inom ramen för de årliga landrapporterna i syfte att bidra till Sidas samlade rapportering till UD i enlighet med regleringsbrevet.

3.2 Anpassning, harmonisering och koordinering

Den gemensamma strategin, KJAS, antogs i september 2007 och har utarbetats i samarbete mellan de flesta större bilaterala och multilaterala givare, i samverkan med den kenyanska regeringen. Även många andra aktörer i samhället har bidragit till utformningen av KJAS, däribland parlament, civilsamhället och den privata sektorn. KJAS ska successivt uppdateras för att anpassas till regeringens nya femårsplan MTP och till situationen efter valen 2007. Förslaget till sektorkoncentration i den svenska strategin följer överenskommelsen i KJAS. Sverige instämmer i analysen och den inriktning som anges i KJAS och ställer sig därmed bakom den gemensamma strategin.

Givarsamordningen har förbättrats sedan 2002, och samverkan kring KJAS var till stor hjälp för att åstadkomma en gemensam linje i samband med våldsutbrotten under början av 2008. Dock är det kenyanska ledarskapet för samordningen ännu svagt, vilket till viss del kan bero på biståndets ringa omfattning i relation till statsbudgeten, ca 5-10 procent. En kommande kenyansk policy för utvecklingsamarbete förväntas leda till förbättrad givarsamordning. Sverige ska fortsatt stödja ett ökat kenyanskt ledarskap för givarsamordningen. De svenska processmål som anges i denna strategi bygger på Parisdeklarationens principer.

4. Uppföljning

Uppföljningen av den svenska strategin bygger på KJAS vars indikatorer och mål i sin tur grundas på kenyanska policier och styrdokument. KJAS har dessutom kompletterats med mål och processindikatorer för uppföljning av arbetet med grundorsakerna till den på valen 2007 följande situationen, och ska följas upp gemensamt med andra givare. Sverige ska verka för att årliga uppföljningar av resultaten av KJAS och MTP genomförs, och att dessa utformas som breda samråd under ledning av Kenyas regering. Om så inte sker ska separata årliga årsgenomgångar av det svenska utvecklingsarbetet genomföras. Processmålen följs upp genom uppföljningen av Parisdeklarationen.

Fram till nyligen har Kenya fokuserat mer på att ta fram väl utvecklade planer och strategier än på att följa upp genomförandet. Dock kan förbättringar noteras i och med uppföljningen som etablerats för den tidigare strategin för ökad välfärd (2003-2007). Bland annat reformerna inom den offentliga sektorn, med dess ökade tryck på resultatuppföljning, kan bidra till att förbättra möjligheterna att följa upp resultat på impactnivå.

Del 2. Bakgrund

1. Sammanfattande landanalys¹

Kenyas fortsatta utveckling är avhängig av att de historiska utvecklingshindren som kom upp till ytan efter valen 2007 får en tillfredsställande lösning. Mer än 1 000 personer dödades och uppemot en halv miljon kenyaner levde under en tid som internflyktingar. Bakomliggande orsaker till det oväntat starka våldsbrottet står att finna i olösta frågor som följt Kenya ända sedan självständigheten: stora skillnader i välstånd mellan och inom regioner som bl.a. beror på en historiskt grundad orättvis fördelning av den viktigaste produktiva resursen - land, svaga institutioner, en arbetsmarknad som inte förmår absorbera ungdomar, en föråldrad konstitution där valets vinnare tar hem all makt, samt ett politiskt system inkl. valkampanj med starka etniska förtecken byggt på tjänster och gentjänster. En samlingsregering tillträdde i april 2008 efter medlingsansträngningar från AU och Kofi Annan och en nationell överenskommelse om vägen framåt har tagits fram.

¹ Landanalysen bygger bl. a. på givarnas gemensamma analyser inför framtagandet av KJAS.

Trots en god ekonomisk utveckling och en betydande minskning av den materiella fattigdomen kommer sociala klyftor och ekonomisk fattigdom liksom fattigdom i övriga dimensioner även fortsättningsvis att vara viktiga utmaningar för Kenyas utveckling. Kenya har sedan början av 2000-talet framgångsrikt fokuserat på fattigdomsminskning genom ekonomisk tillväxt. Exportintäkterna har ökat, tillväxten har varit god och stabil och skatteintäkterna har legat på drygt 20 procent av BNP. Sedan 1997 har den ekonomiska fattigdomen minskat med sex procentenheter till 46 procent år 2005/06 och flera sociala välfärdsindikatorer, t.ex. hiv/aids-prevalensen, har förbättrats. Vissa av millenniemålen, t.ex. allmän grundskola, ser ut att kunna uppnås. Dock har inkomstfördelningen försämrats något under samma tid, om än marginellt, och ginikoefficienten ligger nu på 0,45 (i skala 0-1). Hushåll med många barn och kvinnoledda hushåll är fattigare än genomsnittet.

Bristande demokratisk samhällsstyrning, inklusive offentlig finansiell styrning, samt korruption utgör betydande hinder för utveckling och fattigdomsminskning. Sedan 1990-talet har det demokratiska utrymmet ökat i Kenya och efter valet 2002 har demokratiska institutioner stärkts. Det politiska systemet i Kenya präglas dock fortfarande av etnisk tillhörighet och individuella ledares personliga ställning, vilket främst gynnar elitens intressen. Patron-klient-förhållanden präglar statsförvaltningen och bidrar till korruption. Ineffektivitet och korruption i den offentliga sektorn underminerar statens ställning och skapar hinder för investeringar. Medborgarnas möjligheter till påverkan och ansvarsutkrävande begränsas, inte minst ungdomars och kvinnors, och regionala och etniskt färgade konflikter uppstår. Kvinnor är underrepresenterade i politiska församlingar och i förvaltningen. Rättsväsendet har fortfarande stora brister och MR-övergrepp från polisens sida sker fortsatt, inklusive utomrättsliga avrättningar. Även om lagstiftningen mot korruption har stärkts sedan 2003 och vissa framsteg gjorts när det gäller korruptionsbekämpning, har flera allvarliga bakslag inträffat på senare år, främst när det gäller åtals- och straffrihet vid storskaliga korruptionsfall.

Kenya fungerar som ett mottagar-, ursprungs- och transitland för migranter. Flyktingsituationen bidrar fortlöpande till att destabilisera läget, särskilt vid gränsen mot Somalia. Fattigdomen riskerar att leda till en radikaliserad av lokala grupper. Såväl på landsbygden som i städerna rekryteras fattiga ungdomar till den framväxande organiserade brottsligheten. Kenya förbereder nya lagar rörande terrorism, utveckling av miliser, penningtvätt och människohandel.

Samtidigt utgör också Kenyas betydande diaspora på över två miljoner en outnyttjad potential för Kenyas sociala och ekonomiska utveckling

genom investeringar, remitteringar, bidrag till välgörenhet, stärkande av frivilligorganisationer och gynnande av kenyanska nationella intressen.

Fortsatt ekonomisk tillväxt kräver en förbättrad förvaltning av naturresurser. En mer miljömässigt hållbar utveckling med bättre förvaltning av naturresurserna kommer även att minska de negativa effekterna av klimatförändringarna, för vilka fattiga individer och familjer på landsbygden är särskilt sårbara. Jordbruket utgör 25 procent av BNP och är den huvudsakliga inkomstkällan för merparten av fattiga människor. Merparten av arbetskraften inom jordbruket är kvinnor. Den höga befolkningstillväxten har utsatt landets naturresurser för ett oerhört hårt tryck. Omkring 80 procent av Kenyas yta är helt eller delvis ofruktbar. Kenya drabbas allt oftare av torka och svåra översvämningar, något som förväntas förvärras av klimatförändringarna.

Om inte städernas potential förverkligas riskerar den ekonomiska utvecklingen att gå i stå. Redan i dag står Kenyas urbana centra för mer än 65 procent av BNI. En snabb befolkningsökning och en hög urbaniseringsgrad har lett till att andelen invånare som bor i städer mer än fyrdubblats på knappt 50 år och förväntas vara 60 procent år 2030. Även om fattigdomen i städerna har minskat de senaste tio åren bor mer än hälften av stadsbefolkningen i slumområden. Osäkra markägarförhållanden och begränsad tillgång till rättigheter, grundläggande social service, infrastruktur, bostäder och finansiella tjänster har lett till mycket stora klyftor i städerna och begränsar investeringarna. Situationen är svår för kvinnor och barn. Den urbana problematiken bidrar till hiv/aids-pandemin.

Under 2007 tog den kenyanska regeringen fram sin långsiktiga vision – Vision 2030 och den första i en rad femårsplaner, Medium Term Plan 2008-2012. Det övergripande målet i visionen är att Kenya ska vara ett internationellt konkurrenskraftigt och välmående land med hög livskvalitet år 2030. Liksom Vision 2030 inkluderar Medium Term Plan 2008-2012 specifika reformer relaterade till grundorsakerna till våldsbrottet i början av 2008. Tillväxt betonas starkt i båda dokumenten som en nödvändig förutsättning för minskad fattigdom. Jämställdhet har en framträdande plats. Den senaste utvecklingen visar dock att institutionella reformer, ökad demokratisering samt en rättvis fördelning av statens resurser behöver betonas mer i genomförandet för att Kenya ska kunna uppnå en fortsatt positiv utveckling som är hållbar. Sverige bedömer att ägarskapet för båda dokumenten är förhållandevis starkt i det kenyanska samhället även om ytterligare konsultationer hade varit önskvärda.

På sikt riskerar den globala ekonomiska nedgången få negativa konsekvenser för bl. a. kenyansk export, investeringar, remitteringar från diasporan och biståndet. Växande underskott i bytesbalansen och en dämpad ekonomisk utveckling med sjunkande skatteintäkter skulle sätta statsbudgeten under hård press.

2. Sammanfattande resultatbedömning

Den föregående landstrategin sträckte sig mellan 2004 och 2008 och fram till och med 2007 hade 1,1 miljarder kronor utbetalats.

År	2004	2005	2006	2007	2008*	Summa 2004-2008**
Volym miljoner kr	183	275	352	282	369	1461

*prognos

**2008 avser prognos

Det övergripande målet var att *bidra till Kenyas ansträngningar att minska fattigdomen*. Resultaten på sektornivå (se nedan), vilka baseras på en halvtidsöversyn som gjordes under 2006, har i många fall varit goda och fattigdomen har under strategiperioden minskat i Kenya. Det svenska utvecklingsarbetet med Kenya bedöms vara i linje med uppställda mål.

Som framgår av halvtidsöversynen är arbetet med att integrera ett *rättighetsperspektiv* på god väg i de flesta sektorer som Sverige stödjer och har visat resultat. Dialogen om fördelningsfrågor har varit betydelsefull och har bidragit till att få upp frågan på den offentliga dagordningen. Sverige har också i hög grad bidragit till förbättrad givarharmonisering.

Målet med stödet till fattigdomsorienterad tillväxt var att *stödja en tillväxt som är hög, hållbar och gagnar de fattiga, och att stödja en miljö i Kenya som gynnar samhällets och individernas möjlighet till försörjning och utveckling*. Utvecklingen i Kenya har gått i riktning mot det svenska målet. För de människor som direkt berörts av väg- och jordbruksstödet har möjligheterna till försörjning och utveckling stärkts. Bland annat har stödet till jordbrukssektorn lett till en ny efterfrågestyrd och bredare rådgivningsverksamhet, där mer än 2,5 miljoner småbönder organiserats i gemensamma grupper för stöd till förädling och försäljning av jordbruksprodukter.

Målet med stödet till social utveckling var att *främja en social utveckling som är rättvis med avseende på kön, etnicitet, handikapp och ålder samt att främja ett pluralistiskt samhälle*. Ett sektorprogramstöd togs fram inom

hälsoområdet med hjälp av planering nerifrån och upp och med stark betoning på kvinnors rättigheter. Genom stödet via UNICEF har skydd av barn och barns inflytande förbättrats, liksom medinflytandet för kvinnor och medvetenheten om hiv/aids. Hiv/aids-prevalensen har minskat från 14 procent i slutet av 1990-talet till mindre än 8 procent 2006. Reformerna och investeringarna inom vattensektorn har lett till decentralisering, ökad tillgång till vatten för 600 000 människor och därigenom till förbättrad hälsa för fattiga på landsbygden. Vattenresursfrågan har också lyfts politiskt och i påverkansarbete.

Målet med stödet till en hållbar hantering av naturresurserna var att verka för att *skydd, skötsel och tillgänglighet av naturresurserna sker på ett långsiktigt och hållbart sätt*. Stödet har bidragit till att skapa en mer hållbar förvaltning av naturresurser och till att motverka konflikter med anknytning till naturresurser. Information om miljölagstiftning och miljöpolitik har ökat, och en miljöpolicy har tagits fram. En ny markpolicy har tagits fram med deltagande från olika regioner och andra intressenter.

Målet med stödet till demokratisk samhällsstyrning var att *stödja demokratisk samhällsstyrning i Kenya, inklusive rättssäkerhet för fattiga individer, särskilt kvinnor och barn*. Stödet till reformer har utgjorts av tre program: offentlig finansiell styrning, reformer av statsförvaltningen, och reform av rättssektorn och institutioner som främjar arbete mot korruption och för mänskliga rättigheter. Ett integrerat system för finansiell uppföljning har introducerats. Resultatbaserade kontrakt för de högsta tjänstemännen används och den offentliga förvaltningen har blivit mer tillmötesgående mot medborgarna som är mer benägna att ställa myndighetspersoner till svars. Planer och program för förbättrad tillgång till rättsväsendet har formulerats och viktiga personalkategorier har utbildats. Enligt utvärderingar har medvetenheten om mänskliga rättigheter ökat inom myndigheterna. Stödet till organisationer inom det civila samhället har ökat medborgarnas medvetenhet om och krav på tillgodoseendet av deras rättigheter, också på landsbygden. Ökat medinflytande för den fattiga befolkningen i städerna har förbättrat servicen i slumområdena. Regeringen har också ökat tilldelningen i budgeten för att minska de negativa effekterna av den snabba urbaniseringen.

Strategin har genomförts med några få undantag: (1) bedömningen att förutsättningarna för att lämna budgetstöd för fattigdomsminskning inte förelåg gjorde att denna stödform inte användes under strategiperioden; samt (2) bristande efterfrågan från kenyansk sida gjorde att stöd till

handelsrelaterad privatsektorutveckling och stärkt förhandlingskapacitet inför handelsförhandlingar inte lämnades.

Övergripande slutsatser är att Sverige fortsatt måste ha en långsiktig syn på när reformer kan förväntas nå resultat och att det därför är viktigt att identifiera milstolpar. Arbetet med att låta det samlade svenska utvecklingssamarbetet genomsyras av ett rättighetsbaserat tänkande har gett resultat och bör därför fortsätta. Halvtidsuppföljningen pekar även på behovet av sektorkoncentration, samt på behovet av en mer systematisk och resultatriktad uppföljning och utvärdering av hela det svenska stödet. Sverige kommer därför att delta i arbetet för att vidareutveckla och stärka KJAS resultatmodell och dess kopplingar till Kenyas egna system för uppföljning och utvärdering.

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

Många givare bidrar relativt traditionellt till de sociala sektorerna samt till privatsektorutveckling och infrastruktur. De flesta givare har någon form av stöd till demokratisk samhällsstyrning. Den största delen av USA:s portfölj utgörs av stöd till bekämpning av hiv/aids, Japan har stöd till naturresurser, utbildning och privatsektorutveckling, Storbritannien har hälsa och utbildning som huvudfokus, Tysklands fokus ligger på naturresurser och hälsa och Danmark kommer framöver att bidra till privatsektorutveckling, hälsa och naturresurser. Fokus i EU-kommissionens arbete ligger på privatsektorutveckling, infrastruktur och landsbygdsutveckling. Världsbankens program är inriktat på infrastruktur, vatten, jordbruk, styrning av naturresurser samt hälsa och utbildning. FN-organen har ett brett program omfattande samtliga sektorer. Afrikanska Utvecklingsbankens program omfattar jordbruk, infrastruktur, energi, vatten, hälsa och utbildning samt god samhällsstyrning.

4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet

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

Givarsamordningen inom EU-gruppen kommer att vara inriktad på att förverkliga samordningsvinster samt på dialog om och uppföljning av gemensamma indikatorer för demokratisk samhällsstyrning. Sveriges utvecklingssamarbete kompletterar EU-kommissionens genom det breda svenska stödet till demokratisk samhällsstyrning i enlighet med principerna i EU:s uppförandekod om arbetsfördelning och

komplementaritet. Ett nära samarbete med EU-kommissionen pågår i fält.

4.2 Samstämmighet för utveckling

Kenya och Sverige har ett gemensamt intresse av att främja fred och stabilitet på Afrikas horn, särskilt i Somalia och i Stora sjö-regionen. Sverige stödjer reformer inom rättssektorn vilka innehåller direkta åtgärder för att bekämpa terrorism, bl. a. utbildning av tjänstemän inom polisväsendet som arbetar med denna typ av frågor, liksom stärkande av immigrationsmyndigheternas arbete med att förbättra utlänningskontrollen.

Sveriges handelsförbindelser och direktinvesteringar leder till minskad fattigdom om arbetstillfällen därmed skapas och värden som arbetsrätt, demokrati, samhällsansvar i den privata sektorn samt kapacitetsutveckling och teknikutveckling stimuleras. Ökad handel ska stödjas genom svenskt stöd till samhällsstyrningsreformer vilket förbättrar investeringsklimatet och genom svenskt stöd till kommersialisering av jordbruket och till kapacitetsutveckling för handel med jordbruksprodukter för småbönder. Dessutom drar Kenya nytta av olika regionala program som syftar till ökad handel och regional integration inom EAC. Utvecklingen i Kenya skulle gynnas om EU minskade sina jordbrukssubventioner och sänkte tullmurarna gentemot Afrika. EPA-avtalet kommer att ge Kenya ökat tillträde till EU:s marknad vilket gynnar exporten, och kopplingen mellan handel och utveckling som en central del av avtalet kommer att gynna Kenya. Kenya kommer också att dra nytta av det pågående arbetet i kommissionen om klimat och utveckling, eftersom landets beroende av naturresurssektorn skapar stor utsatthet för klimatförändringar. Sveriges och EU:s migrationspolitik, inkl. politik för arbetskraftsinvandring, kan också komma att påverka Kenya. Ökad immigration kan genom återflöde av kapital och kunskap främja utvecklingen i landet, men också bidra till ökad sårbarhet genom bl.a. kunskapsflykt och människohandel.

4.3 Andra svenska relationer

Ett femtiotal Sverige-relaterade företag bedriver verksamhet i Kenya. Exportrådets kontor har nyligen uppgraderats till ett handelssekreterarkontor och Swedfund International AB planerar öppna ett kontor under 2009. Ett systematiskt erfarenhetsutbyte bedrivs mellan ambassaden och det stora antalet svenska enskilda organisationer på plats liksom med Exportrådet och de svenska företag som etablerat sig i Kenya. Andra förbindelser mellan Kenya och Sverige som inte nödvändigtvis finansieras genom utvecklingssamarbetet, bör uppmuntras. Detta gäller

exempelvis diasporagruppen och de kenyaner som återvänder till Kenya efter en tids studier, arbete eller annan vistelse i Sverige.

4.4 Sveriges komparativa fördelar – slutsatser om Sveriges roll

Lång närvaro i Kenya och ett diversifierat stöd till både stat och civilsamhälle har gett Sverige en god förståelse för landets utmaningar och ett gott kontaktnät. Avsaknad av ett kolonialt förflutet gör att Sverige upplevs som oberoende i ett totalt sett ganska politiserat utvecklingssamarbete. Bredden på det tidigare svenska stödet, som inkluderat såväl demokratisk samhällsstyrning som stöd till produktiva och sociala sektorer, har skapat en insikt om vad som krävs för att övergripande reformer ska få effekt på tillhandahållandet av tjänster. Översynen 2006 visade också att det faktum att Sveriges utvecklingssamarbete baseras på ett rättighetsperspektiv, där deltagandefrågor, ansvarsutkrävande, transparens och icke-diskriminering lyfts upp, ses som en komparativ fördel, både av samarbetsparten och av andra givare. Bland givare såväl som på regeringsnivå och i det civila samhället betraktas Sverige som en pålitlig och flexibel givare som lever upp till sina åtaganden och har ett långsiktigt strategiskt perspektiv. Sveriges intresse av att bredda relationerna med Kenya såväl politiskt, kommersiellt som kulturellt är också en styrka.

5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

De stora utmaningarna i Kenya står att finna i den demokratiska och institutionella utvecklingen, i behovet av att alla kenyaner ska få ta del av frukterna av den ekonomiska tillväxten och i de hittills olösta historiska frågorna rörande bland annat markfrågan, den snabba urbaniseringen och konstitutionen. Om den ekonomiska utvecklingen ska fortsätta, få genomslag och leda till minskad fattigdom och en hållbar utveckling för alla kenyaner måste Kenya prioritera dessa frågor. Sverige har genom åren erhållit god kunskap om dessa områden genom samarbete både med staten och med det civila samhället. Målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Kenya ska därför vara ett Kenya där fattiga människor har förutsättningar att förbättra sina livsvillkor och där deras mänskliga rättigheter blir tillgodosedda. För att uppnå målet ska Sverige arbeta inom sektorerna demokratisk samhällsstyrning, naturresurser och miljö samt urban utveckling.

Statens institutioner behöver stärkas för att människors rättigheter ska kunna tillgodoses genom att välståndet fördelas rättvist över landet. Den demokratiska utvecklingen behöver fortsatt uppmuntras, och inte minst det destruktiva patron-klient förhållningssättet, ofta med etniska

förtecken som dominerar det kenyanska samhället måste brytas. En ökad medvetenhet bland medborgarna om deras rättigheter och fortsatt utökad demokratiskt utrymme gör att de kan utkräva ansvar av staten på både central och lokal nivå. Sverige har genom ett brett program inom demokratisk samhällsstyrning tillägnat sig erfarenheter och kan spela en viktig roll gentemot regeringen och i den lokala givarsamordningen.

Merparten av Kenyas fattiga invånare bor på landsbygden och är beroende av jordbruket och andra naturresurser för sin utkomst. Landsbygdens fattiga tillhör även de mest utsatta för klimatförändringar. Sverige har god kompetens inom området och är drivande i arbetet med biståndseffektivitet och kan därför bidra till förbättrade samarbetsformer. En fortsatt integrering av ett rättighetsperspektiv i det svenska stödet gör att samarbetet även understödjer demokratisering.

Även om fattigdomen de senaste tio åren minskat i städerna växer klyftorna och slummen breder ut sig. De första månaderna under 2008 visar vilken krutdurk slumområdena kan utvecklas till. Trots den urbana problematiken är endast ett fåtal givare aktiva inom sektorn. Sverige har inlett arbetet med att utveckla ett samarbete med olika aktörer i den urbana sektorn och ska genom stöd till reformarbete förbättra planering och tillgång till adekvat boende.

Situationen efter valen och hur denna löstes har skapat ett unikt tillfälle för Kenya att ta tag i och påbörja arbetet med att åtgärda gamla problem som utgjort utvecklingshinder sedan självständigheten. Biståndets roll i relation till detta blir att stödja och skapa efterfrågan på reformer. Det svenska utvecklingssamarbetet ska karakteriseras av ett proaktivt förhållningssätt för att inom de givna ramarna kunna anpassa samarbetet till en föränderlig situation framöver och kunna gripa möjligheter att stödja förändring där sådana uppstår.

Inriktningen i alla sektorer ska vara att arbeta med förändring och att främja påbörjade reformer och reformer som relaterar till grundorsakerna till den på valen följande händelseutvecklingen.

Bedömningen är att Kenya kan absorbera betydligt mer bistånd än vad man i dagsläget tar emot. Det finns ingen uppenbar risk att Kenya utvecklar ett ohållbart biståndsberoende då cirka nittio procent av statsbudgeten finansieras av de kenyanska skattebetalarna. Biståndets betydelse ligger i att det utgör en stor andel av investeringsbudgeten, utgör stöd till reformkrafter samt att det tillför nytt tänkande.



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, 2009

Artikelnummer: UD 09.047