

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Serbien

januari 2009 – december 2012





REGERINGEN

Kopia

Regeringsbeslut

III:2

2009-04-02

UF2009/18792/EC

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
105 25 STOCKHOLM

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien 2009-2012

1 bil.

Ärendet

Genom beslut 2008-02-14 (UD2008/2937/EC) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Utrikesdepartementet lämna förslag till samarbetsstrategi för Serbien under perioden 2009-2012.

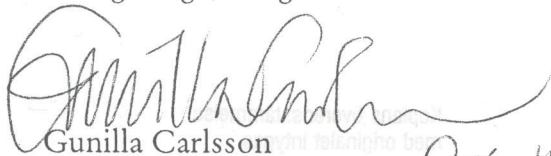
Sida har i skrivelse 2008-10-24 överlämnat ett förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien under perioden 2009-2012.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en samarbetsstrategi för det svenska stödet till Serbien att gälla 2009-2012 i enlighet med bilagan. Strategin ska styra utvecklingssamarbetet med Serbien under angivna tid.

Regeringen uppdrar åt Sida att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Serbien under 2009-2012.

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Erik Holmqvist

Kopia



Kopia till:

SB

Ju-EU

Ju-PO

UD-MK

UrP, UrH, UrIU

UD-EC

UD-EU

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 UU

Utlandsmyndigheter:

Amb Ankara

Amb Aten

Amb Belgrad

Amb Berlin

Amb London

Amb Paris

Amb Rom

Amb Sarajevo

Amb Skopje

Amb Sofia

Amb Zagreb

Amb Washington

Generalkonsulatet Istanbul

Sektionskontoret Pristina

Sektionskontoret Tirana

EU-repr

Repr Strasbourg

OECD-del Paris

OSSE-del Wien

FN-del New York

Sveriges kontor vid EBRD

Kopians överensstämmelse
med originalet intygas

SAMARBETSSTRATEGI FÖR SERBIEN 2009-2012

SAMMANFATTNING

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

Sveriges stöd till Serbien ska främja reformer som är en förutsättning för ett framtida EU-medlemskap, genom insatser som beaktar den svenska regeringens mål för reformsamarbetet i Östeuropa och de svenska tematiska prioriteringarna.

Serbien har sedan år 2000 genomgått stora förändringar samtidigt som landets utveckling har hämmats av återkommande politisk instabilitet. Den ekonomiska utvecklingen har varit relativt stark. Dock kvarstår behovet av omfattande reformarbete för att stärka ekonomin, demokratin och mänskliga rättigheter. Även inom miljöområdet fordras ett omfattande reformarbete. Fortsatt arbete krävs för att Serbien ska utvecklas till en modern demokratisk stat med hållbar utveckling, baserad på EU:s värdegrunder.

Det svenska stödet ska koncentreras till sektorerna demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö. Beredskap ska finnas för att stödja gränsöverskridande projekt mellan Serbien och dess grannländer. Samarbetet ska stärka Serbiens demokratiska strukturer och förmåga att genomföra nödvändiga reformer inför EU-medlemskapet, samt landets förmåga att uppnå hållbar utveckling. Valet av sektorer är grundat på Serbiens egna prioriteringar, främst landets nationella plan för integration med EU, samt dess strategi för hållbar utveckling.

En principiell utgångspunkt är att givet Serbiens förestående ansökan om medlemskap i EU måste samarbetsstrategin inrymma flexibilitet. Om Serbien uppnår kandidatlandstatus bör samarbetsstrategin kunna anpassas till eventuella nya behov.

Samarbetsstrategin återspeglar att utvecklingssamarbetet med Serbien är på väg in i en ny fas, med fokus på kapacitetsutveckling och kunskapsutbyte. Processmål för ökad biståndseffektivitet är att begränsa och koncentrera insatser samt att så långt det är möjligt använda Serbiens egna strukturer. Dialogfrågor ska vara jämställdhet och kvinnors deltagande i den demokratiska samhällsutvecklingen, hållbar utveckling samt fördjupad EU-integration.

Volymen för det svenska biståndet till Serbien under perioden 2009-2012 ska vara ca 110 miljoner kronor för 2009, och ca 130 miljoner kronor per år 2010-2012. Samarbetet ska regleras i ett samarbetsavtal.

Del 1. Samarbetets mål och inriktning

1. Mål och prioriteringar

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

Det svenska samarbetet ska därigenom bidra till att uppfylla målet för Reformsamarbete i Östeuropa: stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till Europeiska unionen och dess värdegrunder. Samarbetet bidrar till det övergripande målet för Sveriges politik för global utveckling (PGU): att bidra till en rättvis och hållbar utveckling utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling.

Strategin utgår från regeringens tre tematiska prioriteringar, demokrati och mänskliga rättigheter, främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen samt miljö och klimat. Valet av sektorer är grundat på Serbiens egna prioriteringar, främst landets nationella plan för integration med EU, samt dess strategi för hållbar utveckling. En principiell utgångspunkt är att givet Serbiens förestående ansökan om medlemskap i EU måste samarbetsstrategin inrymma flexibilitet. Om Serbien uppnår kandidatlandstatus bör samarbetsstrategin kunna anpassas till eventuella nya behov.

Processmål för ökad biståndseffektivitet ska vara att begränsa och koncentrera insatser till sammanhållna program samt att öka det serbiska ägarskapet genom att så långt som möjligt använda Serbiens egna strukturer för att planera, genomföra och följa upp utvecklingsinsatser.

Dialogfrågor ska vara jämställdhet och kvinnors deltagande i den demokratiska samhällsutvecklingen, hållbar utveckling samt fördjupad EU-integration. Utgångspunkten för dialogen är bland annat Serbiens jämställdhetsstrategi och landets strategi för hållbar utveckling. Dialogen länkas till insatser Sverige finansierar.

2. Inriktning och omfattning

2.1 Sektorer

Det svenska stödet ska koncentreras till sektorerna *demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter* samt *naturresurser och miljö*. Inom ramen för de två sektorerna kan stöd till det civila samhället lämnas för att stärka dess roll i samhällsutvecklingen. Det svenska utvecklingssamarbetet ska bidra till Serbiens EU-integration genom stöd till stabiliserings- och associeringsprocessen och de åtaganden och reformprioriteringar som läggs fast i det Europeiska Partnerskapet. Även i de fall där samarbete sker med lokala samarbetspartner ska nationella prioriteringar vara vägledande. Beredskap ska finnas för att stödja gränsöverskridande projekt mellan Serbien och dess grannländer.

Förhållandet med EU kommer under strategiperioden sannolikt att intensifieras och konkretiseras genom att Serbien ansöker om medlemskap i

EU. Således kommer det att finnas ett behov av flexibilitet för anpassning vad gäller strategins nuvarande inriktning och omfattning.

Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Serbien har flera strategier inom sektorn, där den främsta är Serbiens Nationella Plan för Integration (NPI). Inom ramen för sektorn ska Sverige bidra till Serbiens mål inom områdena: 1) demokratisk samhällsstyrning; 2) mänskliga rättigheter och jämställdhet; och 3) säkerhetssektorreform.

Svenska mål för sektorn är:

1. Demokratisk samhällsstyrning: Effektiv och demokratisk statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, på både central och lokal nivå.

Stöd ska ges till förvaltningsreformer, biståndssamordning, decentralisering samt statistik. Svenska insatser ska stödja ett ökat deltagande i och inflytande på den statliga förvaltningen för medborgarna. Projekt för att ta fram könsuppdelad statistik samt insatser mot korrupktion inom statlig förvaltning bör stödjas. Stöd kanaliseras genom ett fåtal ministerier i syfte att stärka deras kapacitet och öka den demokratiska dialogen mellan stat och medborgare. Stöd bör kunna lämnas för att öka den serbiska förvaltningens möjligheter att ta emot ytterligare IPA-medel. Stöd till att bygga upp Decentralised Implementation System (DIS) bör bli aktuellt.

2. Mänskliga rättigheter och jämställdhet: Ökad respekt för och efterlevnad av mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Stöd för mänskliga rättigheter ska omfatta såväl samarbete med statliga institutioner som stärkande av det civila samhället. Även samspelet mellan dessa aktörer ska stärkas. Svenska insatser ska stödja ett aktivt civilt samhälle som möjliggör medborgarnas deltagande i och inflytande på samhällsutvecklingen. Fokus ska ligga på de medborgerliga och politiska rättigheterna, framför allt jämställdhet och minoriteters deltagande i samhällsutvecklingen. Sverige har en ledande roll beträffande jämställdhet och ska stödja landets genomförande av strategin för jämställdhet genom Serbiens jämställdhetsdirektorat. Genomförandet av nationella handlingsplaner för romers rättigheter ska särskilt stödjas. Det civila samhällets roll att bevaka jämställdhet och övriga mänskliga rättigheter, inklusive barnrättsperspektivet, HBT-frågor och minoritetsfrågor, framför allt vad gäller romer, ska stärkas genom stöd via bland annat svenska enskilda organisationer.

3. Säkerhetssektorreformer (SSR): En förstärkt demokratisk och transparent säkerhetssektor.

Ett SSR-engagemang ska utgöra en integrerad och samlad del av det svenska utvecklingssamarbetet med Serbien. En reformering av säkerhetssektorn är en nyckelfråga i Serbiens fortsatta EU-närmande. Medborgarnas rättigheter och möjlighet att utkräva ansvar av säkerhetsaktörer ska stärkas. Sverige ska bidra till landets mål inom området bland annat genom att bygga vidare på nuvarande polissamarbete och stärka rättsväsendet med särskilt fokus på

effektivitet inom polisen, arbeta med antikorrupsionsinsatser och jämställdhet samt verka för att det civila samhällets tillgång till rättvisa ökar. Dessutom ska möjligheten att genomföra ytterligare insatser inom det bredare SSR-området beaktas, i syfte att dels stärka den demokratiska utvecklingen, dels integrera, reducera och anpassa säkerhetssektorn till det civila samhället. Detta kan ske genom insatser såsom omskolning av militär personal samt genom utbildning och rådgivning som ett stöd för ett transparent och demokratiskt totalförsvär. Minoritetsrepresentation samt jämställdhetsperspektiv bör stärkas inom hela säkerhetssektorn. Fokus bör ligga på stöd till ökad demokratisk och parlamentarisk insyn och kontroll. Detta kan till exempel innebära utbildnings- och rådgivningsinsatser för berörda serbiska parlamentariker, ministerier och ombudsmannainstitut i syfte att förbättra deras styrning och kontroll. Möjligheter till samarbete genom Folke Bernadotteakademin bör beaktas.

Naturresurser och miljö

Naturresurser och miljö är ett av Serbien prioriterat område, vilket kommer till uttryck i landets strategi för hållbar utveckling.

Svenskt mål för sektorn är:

1. Miljö: Förbättrad miljö vad avser vatten och avlopp samt avfall

Sverige ska bidra till en hållbar utveckling genom miljöinfrastruktur för avfallshantering samt vatten- och avloppsrening, inklusive tillhörande stöd för energieffektivisering inom dessa områden. Bidrag ska också lämnas för att stärka kapaciteten hos miljöministeriet, ministeriet för jordbruk, skogs- och vattenfrågor, relaterade offentligt ägda bolag samt hos det serbiska naturvårdsverket. Vidare ska Sverige stödja det civila samhället i dess samspel med lokala myndigheter. Dessutom ska stöd ges för att öka det civila samhällets samverkan med myndigheterna, särskilt vad gäller vatten och avlopp, avfall samt kemikaliehantering. Stöd ska även ges för genomförande av Serbiens strategi för hållbar utveckling. Under förutsättning att Sveriges regering fattar beslut om ett nytt låne- och garantisystem som innefattar en facilitet för miljö och klimat kan en sådan komma att användas i Serbien genom insatser för miljöinvesteringar genom den Europeiska utvecklingsbanken (EBRD). Organisationer inom det civila samhället ges stöd för att stärka sin förmåga att driva miljöfrågor, samt att engagera fler kvinnor i detta arbete och integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten.

Insatserna ska inom båda sektorerna särskilt fokusera på anpassning till EU:s lagstiftning.

Sverige fasar ut stödet till området ekonomiskt samarbete under 2010 då de nuvarande avtalen löper ut.

2.2 Biståndsformer

Huvuddelen av de svenska insatserna ska ge stöd till den serbiska förvaltningen på central och lokal nivå. För att stärka förutsättningarna för en demokratisk och hållbar utveckling ska fortsatt stöd ges även till det civila samhällets utveckling, bland annat via svenska enskilda organisationer.

Vid beredning av svenska insatser ska en programansats eftersträvas, till exempel genom att där så är möjligt använda landets/organisationers system för planering, genomförande och uppföljning eller att flera givare samverkar kring ett gemensamt stöd till en institution eller ett program. Budgetstöd bedöms inte vara aktuellt under strategiperioden.

Stöd till aktörssamverkan mellan svenska och serbiska aktörer kan ges som ett komplement till projektstöd. Syftet med stödet är att behålla och utveckla långsiktiga relationer mellan Sverige och Serbien inom strategins två sektorer.

Utvecklingslån och garantiinstrument kan användas, under förutsättning att de bedöms vara relevanta, främst i insatser inom miljöområdet. EBRD kan komma att bli en samarbetspartner, framför allt inom miljöinvesteringar.

2.3 Dialogfrågor

Sverige ska driva tre strategiska dialogfrågor som ett komplement till det finansiella stödet, med utgångspunkt bland annat i Serbiens stabiliserings- och associeringsavtal (SA-avtal), landets jämställdhetsstrategi samt i Serbiens nationella plan för integration:

- Fördjupad EU-integration.
- Jämställdhet och kvinnors deltagande i den demokratiska samhällsutvecklingen.
- Hållbar utveckling.

Dialog och finansiering kan inom dessa områden samverka för ökad effekt. Dialog kommer också att föras inom ramen för samverkan kring mottagning av ökat IPA-stöd med EU-kommissionen lokalt och i Bryssel. Dessutom ska den svenska regeringens tre tematiska prioriteringar utgöra en utgångspunkt i all dialog med Serbien under strategiperioden. För riktade biståndsinsatser ska dialogen föras med relevanta företrädare för regering och det civila samhället.

2.4 Omfattning (volym)

Volymen för det svenska biståndet till Serbien under perioden 2009-2012 ska inledningsvis vara ca 110 miljoner kronor per år, och från 2010 öka till ca 130 miljoner kronor per år, det vill säga i nivå med den volym som utbetalades under 2007.

3. Genomförande

Strategins genomförande är starkt kopplat till hållbar politisk stabilitet. Detta kan förebyggas genom ökat stöd till civila samhället samt en möjlighet att bredda samarbetet inom ramen för strategins två sektorer.

3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer

Det svenska utvecklingsarbetet ska genomföras i nära dialog med andra givare, särskilt med EU-kommissionen, och samordnas med förmedlingsstödet, IPA. Samarbetet med EU-kommissionen lokalt och i Bryssel ska vidareutvecklas och vägledas av Parisdeklarationen om biståndseffektivitet och EU:s uppförandekod för arbetsfördelning. Sverige ska föra en aktiv dialog med EU-kommissionen såväl i Belgrad som i Bryssel om en effektiv inriktning av förmedlingsstödet och hur det svenska utvecklingsarbetet på bästa sätt kan komplettera detta. Samarbete med långsiktiga givare ska fortsätta och fördjupas. Sverige ska fortsätta att identifiera möjligheter till samarbete med multilaterala organisationer där förutsättningar finns givet inriktningen av det svenska stödet. Samarbete med Världsbanken och FN, liksom med ERBD, förutses fortsätta.

Regionalt samarbete är en nödvändighet för fortsatt ekonomisk samhällsutveckling och stabilitet, samt ett formellt krav för EU-medlemskap. Balkanländerna har satt upp the Regional Cooperation Council (RCC) som sitt regionala operativa organ. De politiska prioriteringarna har formulerats genom regionens egen samarbetsorganisation South East European Cooperation Process (SEECP), som gett RCC mandat att genomföra dessa.

Sverige fäster stor vikt vid det regionala samarbetet på Balkan och ser RCC som huvudaktören för att koordinera detta samarbete. Sverige ska samverka med RCC utifrån de av regionen prioriterade områdena (ekonomisk och social utveckling, infrastruktur, rättsliga och inrikesfrågor, säkerhetssamarbete, kapacitetsbyggnad). En övergripande prioritering för SEECP är parlamentariskt samarbete. Vidare bör svenskt bilateralt stöd utformas med utgångspunkt i de prioriteringar som fastställts genom SEECP, samt i samverkan med RCC-sekretariatet i Sarajevo. Serbiens deltagande i regionala projekt kan ges finansiering inom de sektorer som det bilaterala samarbetet med landet omfattar.

3.2 Anpassning, harmonisering och koordinering

För ökad biståndseffektivitet ska processmålet i strategin vara en ökad programansats, samt efter att i så stor utsträckning som möjligt använda Serbiens egna strukturer för att planera, genomföra och följa upp utvecklingsinsatser.

Parisdeklarationen om biståndseffektivitet och EU:s uppförandekod för arbetsfördelning och komplementaritet ska vara vägledande för Sveriges utvecklingsinsatser i Serbien och agerande inom givarkretsen.

De serbiska strategierna för utveckling ska vara en utgångspunkt. Valet av sektorer har skett efter dialog med avdelningen för samordning av utvecklingssamarbetet inom Finansministeriet (DACU).

Serbiens biståndssamordning har förbättrats under senare tid och Sverige ska fortsätta stödet för att stärka detta arbete. Sverige ska också i ökad utsträckning verka för bland annat gemensamma möten och besök av delegationer samt gemensam rapportering med andra givare.

4. Uppföljning

Grunden för uppföljningen av samarbetsstrategin ska vara EU:s framstegsrapporter, Serbiens nationella plan för integration med EU, nationell statistik samt information från DACU. Slutsatserna ska redovisas i form av en uppdaterad resultatmatris samt årsrapport. Inom ramen för samarbetsavtalet ska en årlig avstämning av resultat och planering för det svenska utvecklingssamarbetet göras med Serbien. Viktiga frågor för uppföljning är riskfaktorer i form av korruption samt hög personalomsättning inom förvaltningen, som kan underminera långsiktiga resultat.

Korruptionen i Serbien påverkar inte bara utvecklings- och demokratiseringsprocesserna negativt, utan även utvecklingssamarbetets genomförande och effektivitet. För att motverka korruptionen och dess negativa effekter kommer Sverige bland annat att se till att regelbundna revisioner görs inom det svenska utvecklingssamarbetet och att vid behov erforderliga åtgärder vidtas. Korruptionsbekämpningsstrategier och planer ska genomföras inom de sektorer där Sverige är engagerat.

Del 2. Bakgrund

1. Sammanfattande landanalys

Som en följd av president- och parlamentsvalen 2008 har Serbien för närvarande en reformvänlig regering med EU-integration som sitt främsta mål. Således har även arbetet mot ett fördjupat EU-närmande intensifierats. Serbien undertecknade ett stabiliserings- och associeringsavtal (SA-avtal) med EU i april 2008 med förbehåll att avtalet inte skulle tillämpas så länge inte fullgott samarbete med ICTY föreligger. Serbien har därför heller inget interimsavtal, vilket innebär att SA-avtalets ratifikationsprocess ännu inte har inletts av EU:s medlemsstater.

Ett ambitiöst och relativt omfattande nationellt program för integrationsprocessen med EU (Nationell Plan för Integration, NPI) antogs av regeringen. Det syftar till att inom sektorerna ekonomi, miljö och jordbruk precisera reformer nödvändiga för fortsatt EU-integration. Den

serbiska förvaltningen förväntas utgå ifrån NIP i framtagandet av årliga arbetsplaner för EU-integrationsarbetet. I samband med Serbiens fördjupade EU-integration väntas NIP övergå till att bli den långsiktiga nationella planen för anpassning till EU:s lagstiftning. Kommissionen noterade i sin framstegsrapport 2008 att den administrativa kapaciteten i Serbien är tämligen stark.

Trots de senaste årens fördjupade reformprocesser har Serbien ett flertal utmaningar framför sig i arbetet med ett fördjupat EU-närmande. De förhandlingar om regeringsbildning som följt på de senaste årens många val har försenat reformarbetet och den demokratiska utvecklingen. Mot bakgrund av det begränsade resursläget inom förvaltningen samt bristen på samarbete i parlamentet har ratificeringen av ett stort antal lagar och internationella avtal relevanta för EU-integration fördröjts. De senaste årens regeringsbildningar har inkluderat partier med nationalistiska tendenser, vilket begränsat Serbiens samarbete med krigsförbrytartribunalen i Haag. Relationen till krigsförbrytartribunalen präglar fortfarande politiken i landet och komplicerar Serbiens EU-integrationsprocess bland annat med hänsyn till SA-avtalets tillämpning. Kort efter att den nya regeringen bildades i juli 2008 greps bosnienserbernas tidigare ledare Radovan Karadzic i Belgrad. ICTY har ännu inte kunnat konstatera fullt samarbete, bland annat på grund av att de två återstående efterlysta personerna, däribland Ratko Mladic, ännu befinner sig på fri fot.

Kosovos självständighetsförklaring i februari 2008, med efterföljande erkännande av femtiotalet länder, har i hög grad påverkat den serbiska inrikespolitiska debatten. Med den nya regeringen intar Serbien dock en alltmer pragmatisk hållning gentemot Kosovo. Kosovofrågan har hänskjutits till den internationella domstolen (ICJ).

Serbien saknar fortfarande en fungerande revisionsmyndighet. Ett omfattande reformarbete återstår inom säkerhetsområdet, rättssektorn och den statliga förvaltningen. Förvaltningens kapacitetsbrist avser både avsaknad av resurser och genomförandeförmåga. Personalförändringar inom myndigheter och statligt ägda företag som följer på regeringsskiftet har också försvårat genomförandet av reformer.

Sedan den kraftiga ekonomiska tillbakagången efter Jugoslavien-konflikterna har Serbien genomfört omfattande reformer i riktning mot marknadsekonomi vilket medfört att utländska investeringar ökat. Den pågående ekonomiska integrationen med EU har enligt EU:s framstegsrapport gått i en positiv riktning, och Serbien har goda förutsättningar både administrativt och politiskt för fördjupat samarbete med EU, även jämfört med övriga länder i regionen. Sedan årsskiftet 2008 tillämpar Serbien unilateralt interimsavtalets handelsrelaterade bestämmelser, bland annat tullfrihet för varuimport från EU. Detta är ett sätt för regeringen att visa reformvilja i EU-närmandet, även om implementeringen utgör en förlustaffär. Regeringen räknar med att privatiseringen av offentligt ägda företag ska vara helt genomförd 2009.

Sedan 2001 har den ekonomiska tillväxten varit runt sex procent årligen. Makroekonomisk stabilitet har uppnåtts men den serbiska ekonomin är dock alltjämt starkt beroende av utländska investeringar och lån. Handelsutbytet har ökat och inflationen beräknas under 2008 ha hamnat strax under 10 procent. Målsättningen att halvera fattigdomen till 2010 har redan uppnåtts, dock med stora regionala skillnader mellan det rikare norr och det eftersatta söder. BNP beräknas under 2008 vara omkring 5 400 USD per person. Den politiska stabiliteten ökade ytterligare i samband med bildandet av en EU-vänlig regering, vilket har ökat möjligheterna för utländska investeringar. Dessutom planerar flera tongivande multinationella företag att etablera sig i Serbien.

Arbetslösheten beräknas nationellt till ca 19 procent, men är betydligt högre hos ungdomar, kvinnor och minoriteter såsom romer. Diskriminering när det gäller äganderätt och kreditgivning hindrar kvinnorna från att aktivt ta del i ekonomin. Endast 2,4 procent av kvinnorna äger företag. En starkt patriarkal struktur leder bland annat till att kvinnor är underrepresenterade i parlamentet och på politiskt beslutande nivå. Den lagstiftning som finns på området har liten effekt. Arbetslösheten är ca 30 procent högre för kvinnor än för män, och lönerna ca 15 procent lägre. Våld mot kvinnor och människohandel är utbredda problem. Befolkningstillväxten är negativ. Serbien ligger på femte plats i världen avseende andelen äldre i befolkningen. Till detta bidrog inte minst att en halv miljon ungdomar lämnade landet under 90-talet. En stor andel flyktingar från andra länder i regionen befinner sig i Serbien.

Situationen beträffande mänskliga rättigheter har i allmänhet varit otillfredsställande men förbättras gradvis. Media och representanter för människorättsorganisationer utsätts dock ofta för hot. Det civila samhället är fortsatt svagt, och förhållandet till regeringen är dåligt. Dock är det civila samhället i jämförelse med resten av regionen relativt aktivt. Den fristående pressen håller en relativt hög kvalitet i Serbien. Minoriteter diskrimineras. Romer och albanska minoriteter i södra Serbien är särskilt utsatta. En förhoppning finns att den nya regeringen kommer att öka reformtakten och främja en ökad respekt för mänskliga rättigheter.

Inom miljö- och klimatområdet behövs omfattande reformarbete och kapacitetsuppbyggnad. Detta gäller såväl luft- som vattenföroreningar, markförstöring och minskad biologisk mångfald. Många problem härstammar från den centrala planekonomin, samt vanvård till följd av ekonomiska kriser, isolering och konflikter. EU-närmandet kräver ett intensivt arbete på miljöområdet.

Undervisningssektorn uppvisar stora kvalitetsbrister. I internationella undersökningar om 15-åringars undervisningsnivå hamnar Serbien långt efter de flesta andra europeiska länderna. Ett omfattande förändringsarbete återstår för att Serbien ska nå den kunskapsbaserade ekonomi som landet eftersträvar. Kopplingar mellan utbildning och den nya arbetsmarknadens behov saknas, vilket avspeglas i den nästan 50-procentiga ungdomsarbetslösheten. Allokeringen i statsbudgeten för

undervisningssektorn är låg i jämförelse med genomsnittet för andra europeiska länder. Hälsosektorn visar liknande tendenser som undervisningssektorn. Inom bägge dessa sektorer utgör diskriminering av minoriteter ett stort problem, vilket gör att Serbien sannolikt inte uppnår relevanta Millenniemål till 2015.

Den serbiska regeringen har, utöver ett antal sektoriella strategier, även utarbetat en strategi för hållbar utveckling, som ännu inte implementeras till fullo. Vidare har Serbien utarbetat ett dokument avseende landets biståndsbehov. Dokumentet uppdateras årligen och är ett instrument för att harmonisera och samordna det internationella biståndet i enlighet med Parisdeklarationen om biståndseffektivitet. Det anger sex tvärspektoriella prioriteringar: arbetsskapande åtgärder och ekonomisk utveckling samt undervisning som redskap för att skapa arbete, uppbyggnad och förstärkning av institutionell kapacitet, återuppbyggnad och modernisering av infrastruktur, miljöskydd samt regional utveckling och landsbygdsutveckling

2. Sammanfattande resultatbedömning

Förutvarande strategi, som avser såväl Serbien som Montenegro, trädde i kraft i september 2004 och har förlängts till och med december 2008. Totalt kommer ca 615 miljoner kronor att ha betalats under strategiperioden (för Serbiens del ungefär 105 miljoner kronor per år 2004 och 2006, 95 miljoner kronor år 2005 och 128 miljoner kronor år 2007).

Det svenska stödet har inriktats på demokrati och god samhällsstyrning, respekt för mänskliga rättigheter, jämställdhet, ekonomisk tillväxt samt hållbart nyttjande av naturresurser och omsorg om miljön.

Utvecklingsarbetet har varit splittrat på ett stort antal insatser.

En analys från september 2007 av det svenska biståndet under strategiperioden visar att insatserna varit relevanta såväl för att minska fattigdomen som för Serbiens EU-integration. Insatserna motsvarar väl strategins prioriteringar (till exempel har flera insatser inom mänskliga rättigheter varit mycket relevanta). Programmet har dock saknat koncentration och väldefinierade sektorer och målsättningar.

De flesta projekt har visat goda resultat, till exempel antikorrupsionsinsatser som bidragit till framtagandet av landets antikorrupsionsstrategi. Däremot har det flera gånger visat sig vara svårt att genomföra reformer, till exempel inom statsförvaltningen.

Effektiviteten i insatserna har varierat med genomförandepart. Ofta har enskilda organisationer och upphandlade konsulter varit mer effektiva än svenska statliga myndigheter. Ett mer systematiskt användande av lokala konsulter och resurser i projektgenomförandet har gynnat kostnadseffektiviteten.

Generellt har insatserna kompletterat andra givares insatser, och samordning med EU:s program har varit norm. Samfinansiering har skett, men alltför

sporadiskt. Harmonisering och samstämmighet i enlighet med Parisdeklarationen om biståndseffektivitet har varit svårt att genomföra. Flera givare tycks anse att enbart vissa delar av Parisagendan är relevanta i Serbien. Flera serbiska ministerier saknar även kunskap om deklarationens innebörd. Den serbiska regeringen har nu antagit en strategi för ökad biståndseffektivitet. Sverige ska aktivt stödja arbetet med genomförandet av strategin. Många projekt har genomförts med stöd av svenska aktörer.

Ett flertal resultatlösa försök har gjorts för att samarbeta med EU:s nya medlemsstater. Flera av dem har i dag ett begränsat bistånd till Serbien. Kommunikationen har inte fungerat väl och det faktum att dessa länders bistånd framställs som helt bundet har försvårat samarbetet.

Sverige fasar ut stödet till området ekonomiskt samarbete under 2010 då de nuvarande avtalen löper ut. Reformprocesserna som Sverige har stött förväntas vara fullt ägda och integrerade av Serbien vid projektens slut.

Det svenska stödet till Serbien har sin grund i tidigare samarbete, men koncentreras till färre sektorer. Stödet ska fokuseras på ökad biståndseffektivitet och nyttjande av svenska komparativa fördelar.

Sammanfattningsvis har det svenska utvecklingsarbetet med Serbien visat goda resultat. Med en reformvänlig serbisk regering finns goda möjligheter till utökade insatser inom exempelvis miljöområdet.

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

Serbien behöver fortsatt stöd i reformarbetet. Den serbiska regeringen har angett det sammantagna biståndsbehovet till 400 miljoner euro per år, vilket utgjorde ungefär 4,5 procent av landets budget 2008. Kunskap snarare än resursöverföring efterfrågas. Mycket återstår att göra enligt det europeiska partnerskapsavtalet och EU:s framstegsrapporter. Det serbiska strategi- och planeringsarbetet har utvecklats och förutsättningarna för effektiva insatser bör kunna bli bättre.

EU är den största givaren till Serbien. Under 2008 uppgår förmedlemskapsstödet till drygt 180 miljoner euro. Kommissionens stöd koncentreras till nyckelområden som anses väsentliga för att landet ska uppfylla Köpenhamnskriterierna och för att förbereda Serbien för medlemskap i EU. Stärkande av rättssektorn och uppbyggnad av demokratiska institutioner, stärkt civilsamhälle samt implementering av EU:s standarder och riktlinjer inom nyckelområden har stor tyngd i programmet, liksom kapacitetsuppbyggnad för att kunna ta ett eget ansvar för att administrera EU-medel. Stor vikt läggs även vid att stödja ekonomisk utveckling och minska de eventuella negativa sociala konsekvenserna av privatisering och omstrukturering av företag. Reformering av yrkesskolor ingår också i programmet. Samordningen mellan EU och övriga givare i Serbien har varit begränsad, men sektoriella koordineringsmöten har gjort att överlappningar kunnat undvikas. Efterlevnaden av rättstatens principer är

centralt för Serbiens EU-integration. Det Europeiska Partnerskapet understryker vikten av ökad effektivitet och professionalism inom rättsväsendet samt reformer för att motverka organiserad brottslighet och korruption. Serbien saknar delvis strategier för detta område, till exempel för polisens verksamhet.

Världsbankens strategi (2008-2011) är inriktad på ekonomisk tillväxt inom privatsektorn, breddat deltagande i den ekonomiska utvecklingen, samt på hantering av miljö- och naturkatastrofer.

Sammanlagt finns 17 olika FN-organ verksamma i Serbien, av vilka UNDP och UNHCR har en mer omfattande verksamhet. UNDP har en bred portfölj, inom vilken Sverige bidragit till flertalet insatser. UNDP administrerar policy- och tekniskt stöd för att motverka fattigdom och stödjer demokratisk förvaltning, krishantering och integration av flyktingar samt hållbart nyttjande av naturresurser och miljö.

OSSE inriktar sig på frågor som rör demokratisk samhällsstyrning, rättssäkerhet, äganderätt, antikorrupktion och konstitutionella förändringar.

USA är den största bilaterala givaren till Serbien, med ett program för ekonomisk utveckling, demokrati och det civila samhället. Italien inriktar sitt stöd främst på privatsektorutveckling samt decentralisering, förvaltningsreformer och det civila samhället. Tyskland har ett mycket omfattande stöd inom energisektorn, gruvindustrin samt till ekonomisk utveckling och decentralisering.

Av de nordiska länderna har Sverige och Norge ett mer omfattande stöd. Det norska biståndet, med en nästan dubbelt så stor volym som det svenska, inriktas på det statsfinansiella systemet, rättsfrågor, förvaltningsreformer, arbetsskapande åtgärder, privatsektorutveckling, energi samt jordbruk. Norge har även stöd inom säkerhetssektorreformer, där ett samarbete med Sverige diskuteras. Danmark riktar in sig på regional ekonomisk utveckling. Finland har ett fåtal små projekt med stöd till civila samhället. Ett fåtal länder, däribland USA, planerar fortsätta sitt engagemang. Samtidigt planerar länder som Nederländerna och Storbritannien att avsluta sitt bilaterala stöd under strategiperioden.

Sammanfattningsvis är andra större givare främst inriktade på stöd till ekonomisk tillväxt genom privatsektorutveckling och infrastrukturinvesteringar. Några bilaterala givare fasar ut sitt stöd till Serbien. Biståndet via multilaterala givare som Världsbanken och FN är harmoniserat med EU-agendan.

4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i Serbien

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

EU-närmandet är den centrala drivkraften för utvecklingen i Serbien. I partnerskapsavtalet mellan EU och Serbien samt i stabiliserings- och associeringsavtalet från 2008, som ännu inte har börjat tillämpas, anges de

krav som måste uppfyllas för en integration med EU. Genom förmedlemskapsstödet lämnas finansiella bidrag till genomförande av dessa nödvändiga reformer.

Sveriges stöd till Serbien ska främja reformer som är en förutsättning för ett framtida EU-medlemskap, genom insatser som beaktar den svenska regeringens mål för reformsamarbetet i Östeuropa och de svenska tematiska prioriteringarna.

Sverige avser att teckna ett samarbetsavtal med Serbien om utvecklingssamarbetet. Ett proceduravtal finns sedan tidigare.

4.2 Samstämmighet för utveckling

De bilaterala relationerna mellan Serbien och Sverige är tämligen omfattande. Serbien är en viktig faktor för stabilitet på Västra Balkan, vilket innebär att samverkan mellan den svenska utrikespolitiken och utvecklingssamarbetet är central. Förutom utvecklingssamarbetet och den politiska dialogen sker ett samarbete inom försvars-, kultur- och migrationsområdet. Det finns ett intresse från svenskt näringsliv för Serbien, bland annat planerar fler stora svenska företag att etablera sig i landet.

På regional och global nivå finns flera beröringspunkter inom andra politikområden. Det rör till exempel diskussionen om hur EU:s jordbruks- och handelspolitik påverkar länder som inte är med i EU, migration, korruption och organiserad brottslighet samt hållbart utnyttjande av naturresurser och klimatförändringar. Sveriges agerande i internationella fora och inom EU kan påverka Serbiens utveckling.

Regionalt samarbete är en nödvändighet för fortsatt ekonomisk samhällsutveckling och stabilitet, samt ett formellt krav för EU-medlemskap. Balkanländerna har satt upp the Regional Cooperation Council (RCC) som sitt regionala operativa organ. De politiska prioriteringarna har formulerats genom regionens egen samarbetsorganisation South East European Cooperation Process (SEECPP), som gett RCC mandat att genomföra dessa. Sverige fäster stor vikt vid det regionala samarbetet på Balkan och ser RCC som huvudaktören för att koordinera detta samarbete.

Serbien deltar i det regionala samarbetet på Västra Balkan. I detta samverkar politiska processer med investeringar och utvecklingssamarbete. Den regionala samarbetsorganisationen RCC har en viktig roll i att främja sådan regional samstämmighet. Serbien är det dominerande landet i regionen och de regionala frågorna är av stor betydelse för Sveriges samlade agerande i Serbien, både politiskt och ekonomiskt.

4.3 Andra svenska relationer

Många svenska företag har sedan lång tid varit etablerade i Serbien, och handelsutbytet är relativt omfattande i förhållande till andra länder i regionen. Det svenska näringslivet har därmed kunskaper och erfarenheter, såväl i

policyfrågor som av det praktiska genomförandet, som kan vara en tillgång för svenskt utvecklingssamarbete. Sverige har arbetat aktivt bland annat genom Exportrådet för att öka intresset bland såväl svenska som serbiska företag. Reformerna som förbättrar företagsklimatet torde vara en förutsättning för väsentligt ökade investeringar och handel.

Sverige uppmuntrar till samarbete mellan svenska och serbiska myndigheter, inom ramen för de insatser som Sverige finansierar såväl som genom EU:s twinningprogram.

4.4 Sveriges komparativa fördelar

Sveriges främsta komparativa fördel i utvecklingssamarbetet är ett stort förtroendekapital. Serbiska aktörer och andra samarbetsparter ser svenskt samarbete för kapacitetsutveckling som värdefullt, långsiktigt och balanserat.

Sverige har en tydlig profil inom jämställdhetsfrågor. Svensk kompetens och stöd efterfrågas inom såväl den statliga förvaltningen som det civila samhället. Svenskt kunnande inom miljö och miljöteknik efterfrågas också. Svenska organisationers närvaro i Serbien och deras stöd till ett starkt civilt samhälle är ett viktigt bidrag till den demokratiska utvecklingen i landet.

4.5 Slutsatser om Sveriges roll

Det konsekventa arbetet med att stärka det serbiska ägarskapet har förbättrat resultaten inom det svenska utvecklingssamarbetet och skapat respekt hos såväl serbiska samarbetsparter som hos andra givare. Dialogen med DACU är fortsatt intensiv. Svenskt stöd spelar en aktiv och drivande roll i dialogen med EU-kommissionen och för givarsamordning.

5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

Landanalysen visar att det hittillsvarande EU-närmandet är otillräckligt på grund av den eftersatta reformtaktan, trots den tydliga politiska fokuseringen på EU-integration. Stora reformåtaganden återstår för att demokratisera och modernisera Serbiens institutioner och förvaltning. Reformerna behövs bland annat avseende säkerhetsområdet, rättsfrågor och för att öka effektiviteten i den statliga förvaltningen. Jämställdhet är ett annat område där mycket arbete återstår. Serbiens miljöpolitik ligger långt efter EU-åtagandena att skydda miljön och utnyttja naturresurser varsamt. Den starka ekonomiska utvecklingen med omfattande utländska investeringar ökar kraven på miljöhänsyn för en hållbar utveckling. Därutöver har stöd till det civila samhället identifierats som en katalysator för den demokratiska utvecklingen. Säkerhetssektorreformer har valts då hittillsvarande svenska insatser inom området skapat förtroende för uppbyggnad av ett demokratiskt och med EU kompatibelt rättsväsende. Enligt analysen bör det svenska stödet inriktas på de två sektorerna demokrati och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö. I resultatbedömningen understryks vikten av ett mer koncentrerat

utvecklingssamarbete. Det svenska samarbetet förstärks genom färre och fastare kontaktytor hos serbiska företrädare, och ökar möjligheterna för biståndseffektivitet samt för att driva dialogfrågor. Erfarenheterna från tidigare samarbete har visat att när landets situation kraftigt försämrats på grund av politisk instabilitet, så har det civila samhällets ställning försvagats och reformsamarbeten delvis blivit svår genomförbara. Om Serbien åter drabbas av politisk instabilitet, förväntas det svenska stödet till det civila samhället öka. Erfarenheterna visar också att reformsamarbete kan fortsätta inom enskilda ministerier, trots politisk instabilitet, under förutsättning att det finns flexibilitet inom de sektorer som valts. Parisagendan bedöms inte ha fått tillräckligt genomslag och programansatser har varit svåra att förverkliga. Projekt ska kompletteras med dialog inom miljö- och jämställdhetsområdet, där Serbiens egna strategier fungerar som bas för argumentationen.

Svenskt utvecklingssamarbete med Serbien ska fokusera på stärkt demokrati och hållbar utveckling. Med anledning av Serbiens förestående ansökan om medlemskap i EU bör utvecklingssamarbetet inrymma flexibilitet och kunna anpassas efter eventuella nya behov. Koncentrationen till två sektorer skapar förutsättningar för att förstärka det svenska stödets komplementaritet till andra givare genom bredare insatser för att arbeta mer i programform. Samtidigt bedöms koncentrationen inom de valda sektorerna skapa tillräcklig flexibilitet för att svenskt stöd ska kunna verka även vid eventuell politisk instabilitet.

Förutom sektorerna demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö har förutsättningarna för stöd till andra sektorer undersökts. Framförallt undervisningssektorn kräver omfattande reformer och engagemang, men den serbiska regeringen har ej tillräckligt prioriterat denna sektor för att möjliggöra den bredd på insatser som behövs. En möjlighet har varit stöd till jordbrukssektorn, men detta har valts bort på grund av begränsade erfarenheter av att arbeta i den sektorn, inom ramen för det svenska biståndet samt svenska komparativa fördelar. Ett fortsatt stöd för landets ekonomiska utveckling och reformer har övervägts. Serbien har gjort betydande framsteg inom denna sektor, och en mångfald av givare finns redan representerade med omfattande program, såsom USA, Tyskland, Italien, Österrike, Norge och Schweiz. Samarbetsstrategin med Serbien tar hänsyn till den stora arbetslösheten bland ungdomar, kvinnor och minoriteter, dels då andra givare är aktiva med program, dels genom att strategiförslaget avser att stärka kvinnors och minoriteters ställning ur ett rättighetsperspektiv. Kombinationen av många givare, de framsteg som redan gjorts och förväntas i närtid, Sveriges komparativa fördelar och behov av koncentration gör att det svenska samarbetet ska fokusera på att förverkliga stärkt demokrati och hållbar utveckling.

Den serbiska diasporan utgör på olika sätt en stor potentiell tillgång för Serbiens utveckling. Inom ramarna för det framtida svenska utvecklingssamarbetet ska därför övervägas hur man på bästa sätt kan ta till vara på den utvecklingspotential som diasporan utgör.



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 09.054