

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

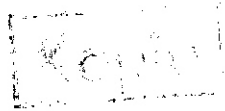
Albanien

januari 2009 – december 2012





REGERINGEN



Regeringsbeslut

III:6

2008-11-27

UD2008/33439/EC

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
105 25 STOCKHOLM

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Albanien 2009-2012

1 bil.

Ärendet

Genom beslut 2008-02-14 (UD2008/2936/EC) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Utrikesdepartementet lämna förslag till samarbetsstrategi för Albanien under perioden 2009-2012.

Sida har i skrivelse 2008-06-16 överlämnat ett förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Albanien under perioden 2009-2012.


Regeringens beslut

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

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

På regeringens vägnar


Gunilla Carlsson


Birger Karlsson

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

Riksdagens 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

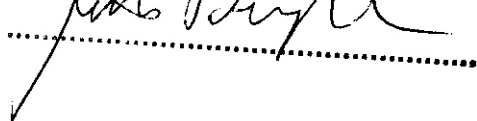
OECD-del Paris

OSSE-del Wien

FN-del New York

Sveriges kontor vid EBRD

Utdragets överensstämmelse med
originaltextens:



Peter Bergström

Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Albanien 2009-2012

SAMMANFATTNING

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Albanien 2009-2012 ska vara en starkt demokratisk stat, långsiktigt hållbar utveckling samt förbättrade förutsättningar att uppnå EU-medlemskap.

På litet mer än 15 år har Albanien utvecklats från en totalitär regim med centralplanering till en ung demokrati med marknadsekonomi. Den ekonomiska utvecklingen är relativt stark men då det sociala och politiska systemet inte förändrats i samma takt har landet ännu långt kvar till en modern stat baserad på EU:s värdegrunder.

Det svenska stödet ska koncentreras till de båda sektorerna demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö. Sektorvalet är grundat på en behovsanalys, Albaniens egna prioriteringar, andra givares utvecklingssamarbete med Albanien samt svenska komparativa fördelar. Samarbetet förväntas stärka Albaniens förutsättningar att genomföra reformer och säkerställa hållbar och rättvis utveckling.

I syfte att stärka effekter och resultat av svenskfinansierade insatser ska dialog föras i samband med de svenska insatserna för att verka för en öppen kommunikation mellan beslutsfattare och medborgare om Albaniens långsiktiga reformåtaganden samt för stärkt jämställdhet och kvinnors ökade deltagande i samhällsutvecklingen.

Volymen för det svenska biståndet till Albanien under perioden 2009-2012 ska vara ca 90 miljoner kronor per år.

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 (PGU): att bidra till en rättvis och hållbar utveckling utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Albanien 2009-2012 ska vara en stärkt demokratisk stat, långsiktigt hållbar utveckling samt förbättrade förutsättningar att uppnå EU-medlemskap.

EU-närmandet förutsätter reformer vilka långsiktigt kan skapa välstånd och ekonomisk utveckling i Albanien. Landet kommer med stor sannolikhet att ansöka om EU-medlemskap under den innevarande strategiperioden, en utveckling som det inom ramen för strategin finns beredskap för. Utvecklingssamarbetet ska stödja Albaniens egna prioriteringar så som de uttrycks i stabiliserings- och associeringsavtalet med EU, landets strategi för utveckling och integration¹ samt i de åtaganden som läggs fast i det europeiska partnerskapet. Dessa åtaganden följs årligen upp i Europeiska kommissionens framstegsrapporter. Därvid kommer även Albaniens nationella handlingsplan för EU-närmandet att beaktas.

Den albanska regeringens vision är enligt den nationella strategin för utveckling och integration:

”Ett land med hög levnadsstandard, som är integrerat i de europeiska och euro-atlantiska strukturerna, som är demokratiskt och garanterar grundläggande mänskliga rättigheter och friheter.”²

Det svenska utvecklingssamarbetet med Albanien ska inriktas på att främja demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt hållbart utnyttjande av naturresurser och miljö.

En dialog ska föras mellan svenska och albanska företrädare i samband med de svenska insatserna. Denna ska inriktas på att kommunikationen mellan albanska beslutsfattare och medborgare om Albaniens långsiktiga reformåtaganden förbättras, samt på jämställdhet och kvinnors deltagande i samhällsutvecklingen. Övergripande processmål under strategiperioden är att koncentrera samarbetsprogrammet till två sektorer samt att sträva efter ett ökat lokalt ägarskap i utvecklingen. Utfasningen av Sveriges tidigare engagemang i sektorer som ekonomisk tillväxt och social utveckling har skett och kommer att fortsätta att avslutas successivt när insatsavtal löper ut. Ett stöd till ombudsmannainstitutionen har fasats ut, liksom stöd till hälsosektorn.

¹ National Strategy for Development and Integration, sid. 14.

² A country with high living standards, which is integrated in the European and Euro-Atlantic structures, is democratic and guarantees fundamental human rights and liberties.

Albanskt ägarskap ska säkerställas genom att stabiliserings- och associeringsavtalet med EU samt nationella planer och prioriteringar utgör grunden för svenskt utvecklingssamarbete med landet. Nya insatser ska vara efterfrågade av Albanien, och rollfördelning och ansvar ska tydligt fastställas i samarbetsavtal.

Det svenska utvecklingssamarbetet ska genomföras i nära dialog med andra givare, särskilt med EU-kommissionen, och samordnas med förmedlemskapsstödet, IPA. Samarbetet med EU-kommissionen lokalt och i Bryssel ska vidareutvecklas i enlighet med Parisdeklarationen om biståndseffektivitet.

Den svenska regeringens tre tematiska prioriteringar, som är demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen, avspeglas i valet av sektorer samt i inriktningen i denna strategi. Rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv beaktas, bland annat genom fokus på att främja bättre förutsättningar för deltagande, jämställdhet, öppenhet, ansvarsutkrävande och en starkare roll för det civila samhället.

2. Inriktning och omfattning

2.1 Sektorer

Det svenska stödet ska inriktas på två sektorer: demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö. Stöd till det civila samhället för att stärka dess roll i samhällsutvecklingen ska ges inom ramen för de två sektorerna, samt via svenska ramorganisationer.

Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Den övergripande albanska målsättningen för sektorn är:

- Öppenhet och genomgripande reformer för att uppnå europeisk standard och stärkt demokrati samt värnande om mänskliga rättigheter och friheter.³

Svenska mål för sektorn är:

- Ökad effektivitet, öppenhet och transparens i den albanska förvaltningen.
- Ökad möjlighet för Albaniens medborgare att delta i och påverka reformprocessen och EU-närmandet.
- Att det civila samhället i ökad utsträckning har tillgång till ett rättssäkert och effektivt polisväsende som står under civil kontroll och insyn.
- Ökat kvinnligt deltagande i politik och förvaltning.

³ National Strategy for Development and Integration, sid. 26.

Genom att fortsätta och utveckla stödet till den albanska förvaltningen förväntas svenskt stöd bidra till att reformer genomförs och att EU-närmandet underlättas och tydliggörs för såväl regeringen som det civila samhället. Detta kan exempelvis ske genom stöd till ett reformerat rättsväsende, bättre fungerande system för policyplanering och budgetsamordning, ett funktionellt och öppet system för mark- och fastighetsförvaltning, mer effektiv skatteförvaltning samt tillgång till mer tillförlitlig och öppen statistik. Särskild vikt bör läggas vid åtgärder för att bekämpa korruption. Stöd till det civila samhället ska bidra till att medborgarna får ökad tillgång till information om och kan ställa krav avseende reformarbetet. Ett fungerande rättsväsende är en förutsättning för att det civila samhället ska kunna utöva sina medborgerliga rättigheter. Ett samarbete mellan Albanien och Sverige på det polisiära området kan avse exempelvis strategisk ledning och åtgärder mot människohandel. En närmare anpassning till EU:s standard på området är av stor vikt för Albanien EU-närmande.

Sverige har en tydlig profil och stort kunnande i jämställdhetsfrågor. Arbetet med jämställdhet har främst skett genom stöd till ramorganisationer och genom dialog i alla svenskfinansierade insatser, framför allt med den albanska regeringen och med mottagar- och genomförandeparter. En ökad satsning på jämställdhet ska göras genom insatser som ökar såväl förvaltningens som civilsamhällets kapacitet att bidra till ett mer effektivt genomförande av jämställdhetslagstiftningen. Även projekt för utarbetande av konsuppladad statistik kan stödjas. Genom stöd till enskilda organisationer via svenska ramorganisationer samt genom dialog ska förutsättningarna för det civila samhället att bevaka jämställdhet och övriga mänskliga rättigheter, inklusive minoritets- och HBT-frågor, stärkas. Stöd till projekt mot människohandel kan också bli aktuellt. Framför allt bör frågor som gäller diskriminering mot dessa grupper uppmärksammas.

Naturresurser och miljö

Den övergripande albanska målsättningen för sektorn är att:

- Skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling genom att bevara och skydda Albanien naturresurser från förstörelse och exploatering samt genom att främja miljömässiga värden.⁴

Specifika svenska mål för sektorn är:

- Minskad sårbarhet inom energisektorn och effektivt utnyttjande av förnyelsebara energiresurser.
- Ökad förmåga för albansk förvaltning på central och lokal nivå att hantera naturresursfrågor på ett långsiktigt hållbart sätt.
- Ökad och förbättrad samverkan mellan civilsamhälle och stat i miljö- och klimatfrågor.

⁴ National Strategy for Development and Integration, sid 52.

- Ökad kapacitet för hållbart utnyttjande av landets vattenresurser.

Sverige ska stödja insatser, främst för kapacitetsutveckling, på nationell och lokal nivå. Ett av Sverige finansierat projekt för avfallshantering i Korçaregionen har givit goda resultat och kan utvidgas till ytterligare 3-4 regioner. Sverige ska ge fortsatt stöd till utvecklingen och genomförandet av en nationell strategi för avfallshantering. Vidare planerar Sverige att fortsätta bidra till framtagandet av planer för ett mer effektivt och hållbart skogsbruk i flertalet av landets kommuner. Detta sker i nära samarbete med Världsbanken. För att bidra till hanteringen av energikrisen i Albanien ska insatser identifieras för att öka landets kapacitet för hållbart utnyttjande av landets vattenresurser och förnyelsebara energikällor. Förutsättningarna för Sverige att bidra med insatser för att skapa metoder för bättre prognoser om väder, vatten och klimat för att minska de negativa effekterna av framtida klimatförändringar ska undersökas.

Under förutsättning att Sveriges regering fattar beslut om ett nytt kredit- och garantisystem som innefattar en facilitet för miljö och klimat ska detta kunna användas i Albanien.

Organisationer inom det civila samhället ska ges stöd för att stärka sin förmåga att driva miljö- och naturresursfrågor, samt för att engagera fler kvinnor i detta arbete. Dessa insatser har relevans för den tematiska prioriteringen miljö och klimat och ska genomföras med beaktande av jämställt deltagande och transparens.

Regionalt samarbete är en nödvändighet för fortsatt ekonomisk samhällsutveckling och stabilitet, samt ett formellt krav för EU-medlemskap. Balkanländerna har satt upp RCC⁵ som sitt regionala operativa organ. De politiska prioriteringarna har formulerats genom regionens egen samarbetsorganisation SEECP⁶, 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. Albaniens deltagande i regionala projekt kan ges finansiering inom de sektorer som det bilaterala samarbetet med landet omfattar.

⁵ Regional Cooperation Council (Regionala samarbetsrådet).

⁶ South East European Cooperation Process.

2.2 Biståndsformer

Merparten av de svenska insatserna ska liksom hittills ske genom stöd till den albanska förvaltningen på central eller lokal nivå. För att stärka förutsättningarna för en demokratisk, rättvis och hållbar utveckling ska fortsatt stöd ges till det civila samhällets utveckling, bland annat via svenska ramorganisationer.

Vid beredning av svenska insatser ska målsättningen vara ökad samverkan och samfinansiering i givargemensamma program.

Det svenska stödet till Albanien är inte så omfattande att Sverige på egen hand kan driva sektorreformer. Dock kan Sverige selektivt genom projektinsatser bidra till lösningar och påskynda reformer inom områden där svensk kompetens och komparativa fördelar efterfrågas.

2.3 Dialogfrågor

Sverige ska verka för ett bredare samhällsengagemang i Albanien och en kritisk granskning av landets långsiktiga reformåtaganden samt för ökad jämställdhet och kvinnors deltagande i samhällsutvecklingen. Inom dessa områden finns också svensk finansiering av insatser. Dialog och finansiering ska samverka för ökad effekt.

Strategiska frågor för dialogen innefattar bland annat att:

- Det civila samhället ska ha möjlighet att följa upp regeringens reformåtaganden.
- Svenskfinansierade insatser ska ha en tydlig profil avseende transparens och jämställdhet, samt betona det nationella ägarskapet.
- Verka för att de nationella strukturerna för jämställdhetsfrågor får en ökad kapacitet och status.

Dialog ska föras såväl på politisk nivå som i diskussion med andra givare och med genomförare och mottagare för svenska insatser. Detta ska även innefatta samtal med den albanska regeringen. Sverige ska till exempel genom dialog fortsätta att säkerställa att frågan om kvinnors rätt till land och naturresurser hanteras inom det landadministrationsprojekt som Världsbanken genomför med delfinansiering från Sverige. I dialogen ska också det nationella ägarskapet betonas.

Dialog kommer också att föras inom ramen för samverkan med EU-kommissionen, lokalt såväl som i Bryssel.

2.4 Omfattning (volym)

Biståndsbehovet i Albanien är fortfarande stort. Behovet av reformer framgår av EU:s framstegsrapport och av stabiliserings- och associeringsavtalet. Det albanska strategi- och planeringsarbetet har utvecklats under det senaste året och förutsättningarna för effektiva biståndsinsatser förväntas öka.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Albanien har överlag fungerat väl, och framsteg vad det gäller Albaniens kapacitetsutveckling innebär att det finns goda möjligheter till utökade insatser. Volymen ska uppgå till ca 90 miljoner kronor per år.

3. Genomförande

3.1 *Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer*

Det svenska utvecklingssamarbetet ska genomföras i nära dialog med andra givare, särskilt med EU-kommissionen, och samordnas med förmedlemskapsstödet, IPA. Samarbetet med EU-kommissionen, både lokalt och i Bryssel, ska vidareutvecklas i enlighet med Parisdeklarationen om biståndseffektivitet.

Sverige ska fortsätta att identifiera möjligheter till samarbete med multilaterala organisationer inom ramarna för inriktningen av det svenska stödet. Samarbetet med Världsbanken och FN ska fortsätta. Möjligheterna till samarbete med Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) bör också undersökas.

3.2 *Anpassning, harmonisering och koordinering*

Parisdeklarationen om biståndseffektivitet liksom handlingsplanen som fastställdes i Accra och EU:s uppförandekod för arbetsfördelning och komplementaritet ska vara vägledande för Sveriges utvecklingsinsatser i Albanien och agerande inom givarkretsen.

Ett övergripande processmål under strategiperioden är stärkt albanskt ägarskap. Albanien egna prioriteringar så som de uttrycks i stabiliserings- och associeringsavtalet med EU samt den albanska nationella strategin för utveckling och integration ska vara utgångspunkt för Sveriges utvecklingssamarbete med landet. Valet av de två sektorerna demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö har skett i enlighet med prioriteringarna i den albanska strategin samt efter dialog med avdelningen för samordning av utvecklingssamarbetet inom premiärministerns kansli⁷.

Albanien biståndssamordning har förbättrats under senare tid och Sverige bör fortsätta stödet till planeringssystemet IPS⁸, som på sikt kan göra det möjligt för givare att använda landets egna system för planering, genomförande och uppföljning av utvecklingsstödet. Sverige ska också verka för att givarna i ökad utsträckning håller gemensamma möten med albanska samarbetsparter, samt genomför gemensamma uppföljningar och utvärderingar av insatser.

⁷ DSDC (Department for Strategy and Donor Coordination).

⁸ Integrated Planning System.

4. Uppföljning

Stabiliserings- och associeringsavtalet (SA-avtalet) med EU utgör tillsammans med de åtaganden som fastställts i det europeiska partnerskapet grunden för uppföljningen av samarbetsstrategin. EU:s årliga framstegsrapporter blir härvid av stor betydelse. Därvid kommer också Albaniens nationella handlingsplan för EU-närmandet samt landets strategi för utveckling och integration att beaktas.

Sida ska i all uppföljning och rapportering om strategins genomförande särskilt redovisa i vilken utsträckning svenska insatser bidragit till framsteg och resultat vad gäller Albaniens EU-närmande och genomförande av SA-avtalet.

Inom ramen för samarbetsavtalet ska en årlig avstämning av resultat och planering av utvecklingssamarbetet göras med Albanien för att säkerställa effektivitet i biståndet och att uppsatta resultat uppnås.

Del 2. Bakgrund

1. Sammanfattande landanalys

Till skillnad från grannländerna i forna Jugoslavien drabbades Albanien inte av en väpnad konflikt under 1990-talet, vilket har gjort att utvecklingen i landet i jämförelse ofta hamnat i skymundan. Albaniens utveckling inleddes på en relativt låg nivå, bland annat på grund av den 46 år långa isoleringen under kommunisttiden, men går överlag i en positiv riktning. Albanien har alltsedan det kommunistiska styrets kollaps stadigt utvecklats från en totalitär regim med centralplanering till en ung demokrati med marknadsekonomi. Dock kvarstår ännu idag, på grund av den långa isoleringen från omvärlden, behovet av en ny politisk generation. Trots ett flerpartisystem med regelbundna val har Albaniens demokratiska utveckling haft blandade framgångar. Genomförande av nödvändiga reformer har ofta försenats på grund av ett polariserat politiskt klimat samt bristande administrativ kapacitet, med bland annat konsekvenser för lagstiftningsarbetet i parlamentet. Inför parlamentsvalet 2010 kvarstår problemen med implementering av nödvändig lagstiftning och genomförande av val i enighet med internationella standarder och åtaganden.

Sedan skandalen med pyramidspelen ruinerade Albaniens ekonomi 1997 har landet uppvisat en stadig ekonomisk tillväxt. Den ekonomiska utvecklingen har huvudsakligen koncentrerats till Tirana- och Durrës-regionerna. Albanien är fortfarande ett av Europas fattigaste länder med en omfattande informell ekonomi. Framtiden för den ekonomiska utvecklingen är oviss eftersom en stor andel av landets unga anser att de måste lämna landet för att kunna ta sig ur fattigdom. Omfattande transfereringar från utlandet tillför välbehövligen medel till tusentals familjer. Företagsklimatet har nyligen förbättrats markant efter bland annat ett flertal reformer som underlättar företagsetablering och minskar beskattningen. Albanien omnämns av Världsbankens Doing Business Report som det land där näst flest företagsvänliga reformer genomförts under 2007-2008.

Albaniens reformansträngningar intensifierades under 2000-talet med medlemskap i EU och Nato som målsättning för förändringsarbetet. Albaniens EU-närmande sker inom ramen för stabiliserings- och associeringsprocessen. EU undertecknade SA-avtalet med Albanien 2006. SA-avtalet etablerar en kontraktuell relation mellan Albanien och EU med syfte att stödja genomförande av reformer nödvändiga för att villkoren för medlemskap i EU, de så kallade Köpenhamnskriterierna, ska vara uppfyllda. Dessa kräver en fungerande demokrati med institutionella ramverk, fungerande rättstat, hållbar ekonomisk tillväxt och förmåga att hantera medlemskapets krav. Regionalt samarbete med grannländerna på Västra Balkan är ytterligare ett formellt krav för framtida EU-medlemskap. Albanien fick år 2008 en inbjudan att inleda anslutningsförhandlingar med Nato och väntas bli Natomedlem 2009. I likhet med EU-närmandet har medlemskapsprocessen med Nato varit en drivkraft för viktiga reformer. Sedan 1999 har Albaniens Nato-närmande skett i samband med landets MAP⁹-status, vilket innebär årligt genomförande av reformer i linje med kraven för Natomedlemskap.

En nationell strategi för utveckling och integration antogs 2008. Strategin definierar såväl medlemskap i EU och Nato som regeringens strategiska prioriteringar. Strategins syfte är att stödja Albaniens utveckling mot en demokratisk stat fri från korruption och med hållbar ekonomisk och social utveckling. Enligt EU-kommissionens framstegsrapport 2008 är en reform av rättsväsendet och konsolidering av rättsstaten regeringens största utmaningar, bland annat på grund av ett bristfälligt rättsväsende. Reformstrategin för rättsektorn är försenad på grund av motsättningar i den politiska debatten. Lagar som förbjuder diskriminering på grund av etnicitet och religion finns i likhet med en lag som syftar till ökad jämställdhet, men tillämpningen brister. Det civila samhället är aktivt engagerat i diskussioner om lagändringar och reformer. Generellt sett saknar dock civila samhällsorganisationer såväl kapacitet som finansiering att driva påverkansarbete.

Korruption utgör ett allvarligt problem och är djupt rotad i det albanska samhället. Tullen, skatteförvaltningen, hälsosektorn och rättsväsendet anses av Transparency International (TI) vara de mest korrupta myndigheterna, även om situationen enligt TI:s index förbättrats något på senare år. Den albanska regeringen har tydligt tagit ställning mot korruption, bland annat genom ratificering av FN:s konvention mot korruption från 2006. En ny nationell antikorrupsionsstrategi har också antagits. Det svenska utvecklingssamarbetet bidrar bland annat till kapacitetsutveckling som syftar till att öka transparens och bekämpa korruption. Korruption ses idag av både beslutsfattare och allmänhet som ett hinder för hållbar utveckling och välbästand, vilket i sig utgör ett viktigt steg framåt.

Omfattande problem existerar på miljöområdet, vilket prioriteras inom det svenska utvecklingssamarbetet även under denna strategiperiod. Illegal skogsavverkning, avskogning och erosion av jordbruksmark är allvarliga problem på landsbygden. Erosionen av jordbruksmark påverkar tillgången

⁹ Membership Action Plan, Natos vägkarta för medlemskap.

till dricksvatten och ökar sårbarheten vid klimatförändringar. Brister i avfallshanteringen är ytterligare ett allvarligt problem för miljön. Energiförsörjningen är mycket bristfällig med dagliga elavbrott framförallt på grund av bristande underhåll och ålderdomlig teknologi, men även på grund av det faktum att abonnenter inte betalar sina elräkningar. Albanien har stor outnyttjad potential för ytterligare utvinning av vattenkraft, såväl genom modernisering som effektivisering av befintliga kraftverk samt utbyggnad.

Omfattande reforminsatser krävs för att den sociala sektorn ska leva upp till EU-standard. Jämställdhetsfrågor har de senaste åren fått högre prioritet. Nationella strategier för bland annat jämställdhet och våld mot kvinnor har antagits i parlamentet. En patriarkal struktur med stark förankring i det albanska samhället hindrar kvinnors deltagande i samhällsutvecklingen i allmänhet, och i den politiska debatten i synnerhet.

Den eftersatta utbildningssektorn är av låg kvalitet och erbjuder få möjligheter. Regeringen har därför antagit en nationell utbildningsstrategi som bland annat innefattar en anpassning till Bologna-processen. Andelen elever som fullföljer gymnasiestudier är påfallande låg, särskilt bland flickor och romer på landsbygden. Ännu saknas en strategisk anpassning av utbildningssystemet till den övergripande utvecklingsprocessen och arbetsmarknadens behov. Albanien standard inom hälso- och sjukvård ligger långt under EU-ländernas, bland annat till följd av bristande resurser, förfall av anläggningar och utrustning, föråldrade medicinska kunskaper och inte minst utbredd korruption.

Albanien väntas under strategiperioden ansöka om medlemskap i EU och står inför utmaningen att skyndsamt genomföra nödvändiga reformer för ett fördjupat EU-närmande, i första hand kandidatlandstatus och i förlängningen även medlemskapsförhandlingar. Albanien behöver accelerera reformtakten och anpassningen till EU:s regelverk inom demokrati, administrativ kapacitet, företagsklimat, rättsväsende och miljö, i första hand genom skyndsamt implementering av SA-avtalet. Rättssektorn är en långsiktig utmaning där i synnerhet korruptionsbekämpning kräver särskilda insatser. Ett centralt utvecklingsproblem är att den snabba tillväxten sker i en samhällsstruktur med stort avstånd mellan de styrande och landets invånare, där insyn saknas i förvaltningen och där politiska beslut inte granskas i en öppen debatt. Därför är det mycket viktigt att mekanismer för det civila samhällets deltagande i samhällsutvecklingen fortsätter att utvecklas. Miljösektorn bör prioriteras som ett långsiktigt utvecklingsmål, där hållbar hantering av naturresurser går hand i hand med den ekonomiska utvecklingens behov.

2. Sammanfattande resultatanalys

Förutvarande strategi trädde i kraft i september 2004 och har förlängts till och med december 2008. Under denna period har landramen utökats successivt från 44 miljoner år 2004 till 80 miljoner kronor 2008. Totalt kommer drygt 330 miljoner kronor att ha betalats ut under strategiperioden.

Det svenska stödet har inriktats på sektorerna demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, naturresurser och miljö samt handel, näringsliv och finansiella system. Dessutom har stort fokus legat på jämställdhet. Utvecklingssamarbetet har dock varit splittrat på många mindre insatser.

Ett exempel på resultat som uppnåtts är det institutionella samarbetet mellan svenska Skatteverket och den albanska skattemyndigheten. Här har de faktiska inbetalningarna av utestående skatter och sociala avgifter ökat markant sedan myndigheten infört metoder för att bättre kunna analysera riskerna för skatteflykt. En satsning på långsiktig internutbildning och rekrytering av kvalificerad personal har minskat personalomsättningen.

Ett annat exempel på positiva resultat är avfallsprojektet i Korça. Tre avfallsdepåer har byggts om, system för hantering av miljöfarligt avfall har introducerats i två kommuner och i åtta kommuner har ett databaserat system för registerhållning och debitering av avfallskostnader införts.

Våren 2007 genomfördes en oberoende resultatanalys av det svenska utvecklingssamarbetet. Analysen visade att det svenska programmet har följt intentionerna i strategin samt att de flesta projekten ligger i linje med det europeiska partnerskapet och stöder en långsiktig EU-integration. En del insatser har försvårats på grund av svagt ägarskap på mottagarsidan. Detta gäller bland annat stödet till ombudsmannainstitutionen, stödet till lokalt skogsvårdsarbete, samt IT-stödet till finansministeriet, vilket aldrig påbörjades på grund av bristande ägarskap. Ett betydande problem har också varit att en stor del av institutionernas personal ofta bytts ut i samband med val eller vid andra ledningsbyten. Detta beror på att förvaltningen är politisk. Ett mål i det Albaniens reformarbete bör vara att avpolitisera denna. Inom flertalet projekt har ägarskapet varit tillfredsställande, till exempel stödet till skattemyndigheten, statistikmyndigheten, decentraliseringsprocessen, avfallshantering, ungdomsvård, lantmäteri, underhåll av medicinsk utrustning och det albanska kommunförbundet. Kapacitetsuppbyggnad inom förvaltningen är ett område där Sverige enligt resultatanalysen anses ha en komparativ fördel och åtnjuter stort förtroende.

Sammanfattningsvis har strategin och det svenska stödet omfattat alltför många områden. Bristande ägarskap och hög personalomsättning har varit ett problem för vissa insatser. Goda resultat har dock uppnåtts på flertalet områden och Sverige har ett stort förtroendekapital hos albanska samarbetspartner. Svenska insatser bedöms ha gett viktiga bidrag till reformprocessen då svenska partner har haft långsiktiga perspektiv, kompetens avseende kapacitets- och institutionsuppbyggnad samt en tydlig profil i jämställdhetsfrågor.

3. Sammanfattande analys av andra givares roll i Albanien

EU:s finansiella stöd till Albanien genom förmedlemskapsstödet IPA omfattar under 2008 drygt 70 miljoner euro, vilket gör EU till den största givaren i landet. Förmedlemskapsstödet ges för att stärka demokrati och mänskliga rättigheter, rättsväsendet, förvaltningen och kommunerna,

infrastruktur, jordbruk, gränssamarbete och utbildning samt det civila samhället. Särskilda insatser görs också för att förbättra kapaciteten inom finansministeriet och ministeriet för EU-integration.

Samordningen mellan EU och övriga givare i Albanien har varit begränsad. Sveriges och andra medlemsstaters önskan om bättre samordning har dock lett till en större öppenhet från EU-delegationen att diskutera projektförslag.

Världsbankens strategi (2006-2009) är inriktad på ekonomisk tillväxt genom stöd till den privata sektorn och på utveckling av samhällsservice som undervisning, hälsa, vatten och avlopp samt sociala försäkringssystem.

Albanien är ett av åtta pilotländer i den så kallade One UN-reformen. Syftet med reformen är att effektivisera FN:s samarbete med utvecklingsländer genom att alla FN:s organ enas om ett gemensamt program och en gemensam budget. FN-organens gemensamma program är inriktat på demokratisk samhällsstyrning, deltagande och ökad tillgänglighet till grundläggande service.

OSSE inriktar sig på frågor som rör demokratisk samhällsstyrning, rättssäkerhet, äganderätt, antikorrupktion och konstitutionella förändringar. Den albanska regeringen vill se en revidering av OSSE:s mandat för landet till att endast omfatta demokratisk samhällsstyrning.

USAID och Italien är störst bland de bilaterala givarna. USAID ger stöd för ekonomisk tillväxt, privatsektorutveckling, mikrokrediter, demokratisk samhällsstyrning, antikorrupktion och rättssäkerhet. Italien finansierar utveckling av privata sektorn och infrastruktur. Även Grekland har ett omfattande samarbete med Albanien. Detta inriktas främst på finansiering till vägar och skolor.

Storbritannien och Nederländerna kommer att fasa ut stödet till Albanien på grund av andra prioriteringar. Storbritannien ger i dag stöd till offentlig förvaltning, hälsosektorn och landsbygdsutveckling. Nederländerna inriktar sig på privatsektorutveckling, offentlig förvaltning, miljö- och naturresursutveckling.

Danmark, Österrike och Schweiz har ökat biståndet till Albanien. Stöd ges till offentlig förvaltning, landsbygdsutveckling, jordbruk och miljö. Tysklands insatser kanaliseras främst genom utvecklingsbanken KfW för investeringar i energisektorn, vatten och avlopp samt företagsutveckling.

Sammanfattningsvis är andra givare främst inriktade på stöd till ekonomisk tillväxt via privatsektorutveckling och infrastrukturinvesteringar. Några bilaterala givare fasar ut sitt stöd till Albanien. Biståndet via multilaterala givare som Världsbanken och One-UN är under förändring eftersom EU-närmandet blivit en utgångspunkt för Albanien utvecklingsansträngningar.

4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i Albanien

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 Albanien och på Västra Balkan. I partnerskapsavtalet mellan EU och Albanien samt i stabiliserings- och associeringsavtalet från 2006 anges de krav som måste uppfyllas för integration med EU. Genom förmedlemskapsstödet lämnas finansiella bidrag till genomförande av dessa nödvändiga reformer.

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

4.2 Samstämmighet för utveckling

De bilaterala relationerna mellan Albanien och Sverige är begränsade utanför utvecklingssamarbetet och den politiska dialogen. På regional och global nivå finns dock 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, där Sveriges agerande i internationella fora och inte minst inom EU kan påverka Albanien utveckling.

4.3 Andra svenska relationer

Få svenska företag är etablerade i Albanien. Handelsrelationerna är inte särskilt utvecklade. Sverige har arbetat aktivt bland annat genom Exportrådet för att öka intresset bland svenska företag för Albanien. Reformerna som förbättrar företagsklimatet torde vara en förutsättning för väsentligt ökade investeringar och handel.

Inom såväl svenskfinansierade insatser som EU:s twinning-program kan samarbete mellan svenska och albanska myndigheter komma att bli aktuellt. Twinning kan effektivt bidra till kapacitetsutveckling och till Albanien EU-närmande.

4.4 Sveriges komparativa fördelar

Albanska aktörer och andra samarbetsparter ser svenskt samarbete för kapacitetsutveckling som värdefullt, långsiktigt och balanserat. Sverige har en tydlig profil inom jämställdhetsfrågor och svensk kompetens och stöd efterfrågas inom såväl den statliga förvaltningen som det civila samhället. Svenska organisationers närvaro i Albanien och deras stöd till ett starkt civilt samhälle är ett viktigt bidrag till den demokratiska utvecklingen i landet. Svenskt miljökunskande är ett annat område där svensk kompetens efterfrågas. Sverige samarbetar sedan tidigare med polisen i Serbien och i Montenegro, där Rikspolisstyrelsen bedriver utvecklings- och utbildningsprojekt. Dessa projekt har varit mycket uppskattade, och visar

goda resultat. Rikspolisstyrelsen har en regional samordnare stationerad i Belgrad, vilket innebär att det finns förutsättningarna för regionala och gränsöverskridande projekt som skulle gynna regional stabilitet.

EU-kommissionens delegationskontor i Tirana har framhållit att stöd till det civila samhället och miljö är områden där det svenska utvecklingssamarbetet har goda förutsättningar att komplettera kommissionens förmedlemskapsstöd.

4.5 Slutsatser om Sveriges roll inom utvecklingssamarbetet

Det konsekventa arbetet för ägarskap har förbättrat resultaten inom det svenska utvecklingssamarbetet och noterats såväl hos albanska samarbetspartner som hos andra givare. Dialogen med det albanska strategi- och biståndsdepartementet DSDC har stärkts alltmer. Sverige spelar en aktiv och drivande roll i dialogen med EU-kommissionen och för givarsamordning. I samband med att såväl Storbritannien som Nederländerna under de kommande två åren avvecklar sitt bistånd till Albanien kommer Sveriges roll att bli än mer betydelsefull som aktiv samarbetspartner i Albanien.

5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

Utgångspunkten för det svenska utvecklingssamarbetet med Albanien är landets egna prioriteringar för att skapa förutsättningar att uppnå EU-medlemskap, som de uttrycks i stabiliserings- och associeringsavtalet med EU.

Kandidatlandstatus skulle innebära att Albaniens kontraktuella relation till EU förstärks ytterligare. Albanien får med kandidatlandstatus bland annat tillgång till ett mer omfattande förmedlemskapsstöd inom IPA:s samtliga delområden.

Trots den tydliga politiska fokuseringen på EU-integration är genomförandet av och kvaliteten i det hittillsvarande EU-närmandet otillräcklig. Omfattande reformer återstår för att demokratisera och modernisera Albaniens institutioner och förvaltning. Avståndet mellan politiker och medborgare är ofta stort och förvaltningen är politiserad. Tidigare ansatser för att bekämpa det demokratiska underskottet och den utbredda korruptionen har hittills gett endast begränsade resultat.

Den albanska miljöpolitiken uppfyller inte kraven i EU-direktiven om att skydda miljön och utnyttja naturresurserna varsamt. Dessutom saknas vetenskapliga och tekniska data för att följa upp de miljöskyddsregler som EU-medlemmar har att följa. På detta område kan Sverige bidra med kunskap och kompetens om hållbar utveckling.

Albanien efterfrågar, mot bakgrund av givarsituationen och Sveriges komparativa fördelar, svenskt stöd inom sektorerna demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, inklusive jämställdhetsfrågor, samt naturresurser och miljö. Därutöver har bland andra EU-kommissionens delegationskontor i Tirana identifierat stöd till det civila samhället som en nödvändig katalysator för den demokratiska

utvecklingen. Ett stöd med denna inriktning skulle också innebära kontinuitet för de pågående svenska insatser som fungerat väl.

Den albanska diasporan utgör på olika sätt en stor potentiell tillgång för Albanien 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.

Sverige har finansierat flera insatser mot människohandel i Albanien och i regionen. Människohandeln utgör fortfarande ett stort problem, och ett flertal nya givare har tillkommit på området. Kampen mot människohandel kommer att vara en prioritering under det svenska EU-ordförandeskapet under andra halvåret 2009. Fortsatt svenskt stöd ska samordnas med övriga givare.



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 09.001