

Utfasningsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Makedonien

januari 2010 – december 2012





REGERINGEN

Regeringsbeslut

III:2

2010-08-12

UF2010/47609/EC

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
Valhallavägen 199
105 25 STOCKHOLM

Utfasningsstrategi för utvecklingssamarbetet med Makedonien 2010-2012 samt bemyndigande att ingå samarbetsavtal

2 bilagor

Ärendet

Den nuvarande samarbetsstrategin med Makedonien löper längst t.o.m. 2010. En strategi för utfasningen av Sveriges utvecklingssamarbete med Makedonien ska ersätta den nuvarande strategin och träda i kraft fr.o.m. det datum regeringen antar strategin, och gälla t.o.m den 31 december 2012.

Sida har i skrivelse den 12 maj 2010 överlämnat ett förslag till utfasningsstrategi för utvecklingssamarbetet med Makedonien under perioden 2010-2012 samt ett förslag till samarbetsavtal.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar fastställa en strategi för utfasningen av det svenska stödet till Makedonien att gälla 2010-2012, *bilaga 1*. Strategin ska styra utfasningen av utvecklingssamarbetet med Makedonien under angiven tid. Utvecklingssamarbetet ska uppgå till maximalt 80 miljoner kronor under strategiperioden.

Regeringen uppdrar åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att i enlighet med strategin ansvara för utfasningen av utvecklingssamarbetet med Makedonien under perioden 2010-2012.

Regeringen bemyndigar Sida att ingå ett samarbetsavtal med Makedonien för perioden 2010-2012, under förutsättning att det i huvudsak överensstämmer med *bilaga 2*.



REGERINGEN

På regeringens vägnar

Gunilla Carlsson

Erik Holmqvist

Kopia till:

Kopians överensstämmelse
med original intygas

SB

Ju EU

Ju EMA

Ju PO

UD-EU

UD-USTYR

UD-UP

UD-MU

UD-FMR

UD-FIM

UD-IH

UD-PIK

UD-MK

S EIS IG

Fö SI

Fi IA

Fi BA

U IS

M I

Riksdagens UU

Utlandsmyndigheter:

ambassaden Skopje

ambassaden Sarajevo

ambassaden Belgrad

ambassaden Zagreb

ambassaden Ankara

ambassaden Wien

representationen Bryssel

svenska EBRD-kontoret

Utfasningsstrategi för det svenska stödet till Makedonien 2010-2012

Sammanfattning

Sveriges reformsamarbete med Makedonien ska avslutas senast den 31 december 2012. Det övergripande målet för reformsamarbetet under 2010-2012 är *fortsatt närmande till EU, stärkt demokrati samt rättvis och hållbar ekonomisk utveckling*. Samarbetet ska fortsatt inriktas på tre sektorer:

- Jord- och skogsbruk
- Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet
- Hållbar samhällsbyggnad

Den totala volymen under utfasningsperioden ska uppgå till ca 80 miljoner kronor. Processmålet är att avsluta reformsamarbetet på ett ansvarsfullt vis som i möjligaste mån främjar och säkrar långsiktigt hållbara resultat.

Sverige ska därvidlag främja samarbetsparters ansträngningar att erhålla alternativ givarfinansiering samt initiativ för att stärka den institutionella bärkraften. Som en del i att främja uthålliga resultat ska Sverige fortsatt verka för stärkt biståndseffektivitet.

Dialogen ska främst fokusera på reformer för EU-närmande samt jämställdhet och nationellt ägarskap.

1. Övergripande mål och prioriteringar, mål och prioriteringar för biståndseffektiviteten samt övergripande dialogfrågor

Med hänvisning till att Makedonien kan förväntas att inleda medlemskapsförhandlingar med EU inom överskådlig framtid ska reformsamarbetet med Makedonien avslutas senast den 31 december 2012. Målet för reformsamarbete med Östeuropa är stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till EU och dess värdegrunder. Det övergripande målet för Sveriges samarbete med Makedonien under utfasningsperioden 2010-2012 ska vara fortsatt närmande till EU, stärkt demokrati samt rättvis och hållbar ekonomisk utveckling. Samarbetet ska

stödja 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.

Samarbetet ska vara inriktat på avslutande stöd inom de tre pågående sektorer a) *jord- och skogsbruk*, b) *demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet* samt c) *hållbar samhällsbyggnad*. Samarbetet utgår från Makedoniens egna prioriteringar vilka återspeglas i det övergripande Stabiliserings- och associeringsavtalet (SA-avtalet) mellan EU-kommissionen och Makedonien, vilket trädde i kraft 2004, samt i övergripande nationella strategiska styrdokument som den årligen uppdaterade *National Programme for the Adoption of the Acquis (NPAA)*, *The National Development Plan (2007)*, aktuella sektorpolicyer och strategier. Den svenska regeringens tematiska prioriteringar - demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling - avspeglas i sektorer a, b och c.

Processmålet är att avsluta reformsamarbetet på ett ansvarsfullt sätt, och därigenom i möjligaste mån främja och säkra långsiktigt hållbara resultat. Särskilt viktiga aspekter under utfasningen är efterlevnad och fullföljande av redan ingångna avtal, ägarskap, ansvar och långsiktigt hållbara lösningar samt åtgärder för att främja alternativ givarfinansiering, bland annat genom dialog med EU-kommissionen. Fördjupad resultatuppföljning, resultatanalys och erfarenhetsredovisning bör prioriteras i samband med utfasningen.

Sverige ska fortsatt verka för harmonisering, anpassning och ägarskap i enlighet med Parisdeklarationen och Accra Agenda for Action samt EU:s uppförandekod. Den makedonska regeringens initiativ för effektivare samordning och främjande av programbaserade ansatser ska stödjas. Makedoniens egna strukturer ska där så är möjligt användas för att samordna, kanalisera och planera det svenska stödet.

Svenska aktörer bedöms kunna ge viktiga bidrag till utvecklingen i Makedonien och till dess EU-närmande, med stöd av EU-kommissionens instrument, inklusive TAIEX och twinning. Därtill kan stöd ges via regionala och internationella Sidaprogram, däribland genom internationella kurser, samt genom Svenska institutet.

Nära dialog ska föras med den makedonska regeringen, samarbetsparter och andra givare, inklusive EU-kommissionen, i syfte att uppnå de övergripande

målen för det avslutande samarbetet, med fokus på landets EU-integration. Dialogen ska främst fokusera på reformer för EU-närmande, jämställdhet och lokalt ägarskap. Därtill ska särskild vikt läggas vid att säkra en långsiktig hållbarhet för resultaten av det svenska utvecklingssamarbetet med Makedonien.

2. Sektor 1: Jord- och skogsbruk

Mål för sektorn

Det makedonska jordbruket har en ökad anpassning till EU:s regelverk. Under utfasningsperioden ska detta mål uppnås genom avslutande stöd till:

- Högre lantbruksekonomisk utbildning och forskning samt stärkande av därtill länkad policy och analyskapacitet.
- Den nationella bondeorganisationen (FFRM).
- Det nationella systemet för lantbruksrådgivning och landsbygdsutveckling. Särskild betoning ska läggas på lokalt ägarskap och institutionell integration samt kapacitet att utnyttja EU:s särskilda stöd för lantbruks- och landsbygdsutveckling (IPARD).
- Hållbar energianvändning och förnyelsebara energikällor på landsbygden.
- Kvinnors roll i den ekonomiska utvecklingen.

Inriktning

Det mest omfattande stödet under den föregående strategiperioden har avsett jordbruksutveckling. Samarbetet inom sektorn ska nu säkerställa hållbara resultat av detta stöd. Jordbruket är fortsatt av stor betydelse för såväl Makedoniens EU-närmande som ekonomisk tillväxt, och därmed även för en minskning av fattigdomen i landet, och förblir den största sektorn. De pågående insatserna bidrar bland annat till att öka landets och lantbrukarnas möjligheter att dra nytta av IPARD. Stärkt nationellt ägarskap och övertagande av ansvaret för berörda projekt utgör viktiga utmaningar inom denna sektor.

Samverkan med andra givare

Samverkan ska sökas med andra givare, där så bedöms lämpligt. Detta bör framför allt syfta till att säkerställa hållbara resultat av det svenska utvecklingssamarbete som nu ska avslutas. EU-kommissionen är en viktig aktör i detta hänseende, givet dess stora förmedlingsstöd och de

möjligheter som finns för lantbrukarna att få fortsatt stöd genom detta för att underlätta anpassning till EU:s regelverk.

Sektor 2: Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet

Mål för sektorn

Förbättrade möjligheter för den enskilda medborgaren att utöva sina mänskliga rättigheter. Det ska uppnås genom avslutande stöd som:

- Främjar jämställdhet.
- Ökar landets institutionella förmåga att efterleva mänskliga rättigheter.
- Stödjer eftersatta grupperns deltagande i den ekonomiska och politiska utvecklingen.
- Stärker det civila samhället.

Inriktning

En del av stödet ska liksom hittills kanaliseras genom svenska ramorganisationer. Makedoniens största bondeorganisation och Ombudsmannainstitutionen är särskilt viktiga samarbetsparter. Hittillsvarande stöd till det civila samhället med sitt fokus på organisations- och kapacitetsbyggnad kanaliserat via svenska ramorganisationer har bidragit till bättre efterlevnad av mänskliga rättigheter och en förstärkning av det civila samhällets roll i Makedonien. Samtidigt visar erfarenheten att sådana organisationer är särskilt sårbara vid en utfasning. Särskild vikt ska läggas vid dessa organisationers hållbarhet samt alternativ givarfinansiering.

Samverkan med andra givare

Ansträngningar ska göras för att främja alternativa finansieringsmöjligheter, partnerskap och kapacitetsutveckling under utfasningen av det svenska stödet. EU-kommissionen och dess särskilda kanaler och anslag för stöd till civila samhället utgör här viktiga möjligheter.

Sektor 3: Hållbar samhällsbyggnad

Mål för sektorn

Makedoniens miljöpolitik och miljöförvaltning har en ökad anpassning till EU:s standard och regelverk. Med fokus på miljöpolitik och förvaltning för hållbar utveckling ska stödet inriktas på:

- Slutförande av stödet till lokal miljöplanering.
- Avslutande av pågående samarbete inom kemikalieområdet.
- Avslutande stöd till EU-anpassning, miljölagstiftning och relaterad förhandlingskapacitet baserat på motsvarande erfarenheter i bl.a. Sverige och Slovenien.
- Avslutande stöd till Makedoniens nationella strategi för hållbar utveckling (National Strategy for Sustainable Development, NSSD).
- Slutförande av pågående stöd till enskilda miljöorganisationer.

Inriktning

Merparten av samarbetet ska ha tonvikt på institutions- och kapacitetsuppbyggnad. Liksom hittills ska det svenska stödet väsentligen lämnas som projektstöd med betydande inslag av svenska aktörer och institutionssamarbete.

Samverkan med andra givare

För det avslutande stödet till NSSD kan ett samarbete med Världsbanken och möjligen andra givare bli aktuellt. Detta stöd ska begränsas till kapacitetsuppbyggande, med syfte att bidra till Makedoniens genomförande av strategin.

3. Belopp

Beloppet ska under utfasningsperioden uppgå till maximalt 80 miljoner kronor.

4. Riskhantering

Utfasning kan medföra speciella risker för minskande intresse liksom knappa ekonomiska och personella resurser på makedonsk sida. Det är viktigt att man från makedonsk sida tar över ägarskapet i utvecklingen, för att motarbeta detta. Därtill finns det risker för oegentligheter och korruption hos mottagarparten, vilket kräver motsvarande uppmärksamhet från svensk sida. Kontinuerlig uppföljning, noggrann kontroll och årliga revisionsinsatser inför avslutandet utgör viktiga inslag. Information och kommunikation kring hittillsvarande samarbete, utfasningsprocessen och framtida perspektiv ska genomföras i enlighet med en särskild kommunikationsplan som tas fram av Sida.

5. Scenarier för utvecklingen i landet

I EU-kommissionens i huvudsak positiva framstegsrapport i oktober 2009 rekommenderades att medlemskapsförhandlingar skulle inledas. Rådet kunde dock inte enas i december 2009 utan hänsköt frågan till fortsatt diskussion. Förhoppningen är att beslut om datum för förhandlingsstart kan fattas under 2010, en målsättning som det belgiska ordförandeskapet explicit nämner i sitt arbetsprogram. Sverige är pådrivande för att Rådet ska fatta beslut i frågan snarast möjligt.

Namnkonflikten med Grekland fortsätter att prägla den utrikespolitiska såväl som den inrikespolitiska dialogen vilket negativt påverkar Makedoniens väg mot medlemskap i NATO och i EU. Det finns samtidigt tecken som tyder på att de etniska motsättningarna och segregeringen i det makedonska samhället fördjupas, vilket strider mot Ohridöverenskommelsen från 2001.

Den internationella finanskrisen påverkade den makedonska ekonomin negativt under 2009. Landets BNP sjönk med 0,7 procent under året. Den finansiella och ekonomiska situationen i landet, såväl som regionen, är dock fortsatt instabil.

Sammantaget lever närmare hälften av befolkningen under olika former av fattigdom. Fattigdomen i urbana områden växer medan den tycks minska något på landsbygden. Inkomstfattigdomen bland de etniska minoritetsgrupperna albaner och romer är hela 35 procent, att jämföras med drygt 12 procent bland etniska makedonier. Den växande sociala och utbildningsrelaterade segregationen mellan etniska grupper är påfallande. Kvinnor är överrepresenterade bland fattiga och ungdomsarbetslösheten är ett stort problem. Det sociala skydds nätet från den jugoslaviska tiden utgör

fortfarande ett viktig möjlighet till överlevnad, för många. När det gäller millenniemålen är det osannolikt att fattigdomsmålet kommer att uppnås medan det ser något ljusare ut på områdena utbildning och hälsa. Särskilda utmaningar gäller för miljömässig hållbarhet, med möjligt undantag för vatten och sanitet.

Som framgår av EU:s framstegsrapporter kvarstår mycket att göra när det gäller god samhällsstyrning, ett fungerande rättssamhälle och respekt för mänskliga rättigheter i Makedonien. Diskrimineringen, utanförskapet och segregeringen mellan etniska grupper är en negativ trend. När det gäller jämställdhet fortlever patriarkala strukturer och värderingar, men betydande framsteg har gjorts när det gäller utbildning, anställning inom den offentliga sektorn och politisk representation. En jämställdhetslag (Law on Equal Opportunities) antogs 2008, men uppföljningen och genomförandet av denna förblir relativt svag.

Makedonien står inför stora miljömässiga utmaningar som innefattar allvarliga industrirelaterade föroreningar och giftutsläpp, stora brister när det gäller vatten-, avlopps- och avfallshantering liksom andra växande urbana utmaningar och trafikrelaterade problem. Till bilden hör bristande miljömedvetenhet, svaga institutioner och svag uppföljning. Den europeiska integrationsagendan ställer höga krav på legala och institutionella reformer. Medan större delen av den EU-anpassade lagstiftningen har antagits, återstår mycket att göra när det gäller kapacitetsbyggande och institutionell utveckling, för dess genomförande och genomslag.

6. Samstämmighet

Med syfte att stärka det samlade bidraget till utveckling ska samstämmighet sökas med andra svenska politikområden i enlighet med PGU.

Det är angeläget att sträva efter att svenska aktörer stärker sin närvaro t.ex i Makedonien, något som i förlängningen bidrar till ekonomisk tillväxt, fler arbetstillfällen, ökade skatteintäkter, minskad fattigdom och spridning av svenska värderingar. Under utfasningen av utvecklingssamarbetet med Makedonien är det härvidlag av intresse att identifiera alternativa, utanför landramen finansierade, samverkansformer, som t ex aktörssamverkan, i syfte att uppnå självbärande relationer mellan svenska och makedonska aktörer.

7. Överväganden angående strategins inriktning

Det svenska utvecklingssamarbetet med Makedonien inleddes 1999. Gällande samarbetsstrategi omfattar perioden 2006-2010. Dess mål är minskad fattigdom, vilket ska ske genom en samhällsförändring som baseras på EU-närmandet som drivkraften för utveckling. Samarbetet har varit koncentrerat till lantbruksutveckling, mänskliga rättigheter och social integration samt miljömässigt hållbar utveckling. Volymen har legat på 70-75 miljoner kronor per år. Med stöd av hittills gjorda utvärderingar och fördjupningsstudier och den resultatbedömning som genomfördes 2008 bedöms det hittillsvarande samarbetet och dess inriktning ha varit relevant för Makedoniens övergripande ambition att uppnå medlemskap i EU, liksom landets sociala och ekonomiska utmaningar. Samarbetet har därmed bidragit till att genomföra den europeiska integrationsagendan som uttrycks i SA-avtalet, samt mot makedonska utvecklingsprioriteringar.

De svenska insatserna har identifierats, utformats och genomförts på ett sätt som väl återspeglar de långsiktiga målen i strategin, och bidragit till de resultat som uppnåtts. Svenska komparativa fördelar har i betydande utsträckning tillvaratagits samtidigt som komplementariteten i relation till EU-biståndet beaktats. Sammantaget bedöms samarbetet därför ha varit rimligt effektivt. Långsiktig sektorkoncentration och kontinuitet har främjat biståndseffektiviteten. Flera faktorer har dock försvagat effektiviteten. Det nationella ägarskapet har generellt varit svagt och samordningskapaciteten låg. Nationella system har i mycket liten utsträckning kunnat utnyttjas. Samarbetet har varit projektbaserat och i hög grad baserats på samarbete med svenska myndigheter och andra aktörer med begränsad erfarenhet av principer och metoder för biståndseffektivitet. Insatsportföljen har varit splittrad med upp till 25-30 pågående insatser. Det växande IPA-stödet har ställt ökande krav på förvaltningens tid och resurser. Det svenska stödet och de projekt och program det bidragit till har emellertid väsentligen varit realistiskt utformade och genomförbara.

Jordbruk med fokus på hållbar ekonomisk utveckling

Relevansen av det svenska stödet till lantbrukssektorn och dess betydelse för ekonomisk tillväxt och fattigdomsminskning bedöms ha varit förhållandevis stor. Det hittillsvarande stödet är i hög grad i linje med prioriteringarna i landets "Strategi för lantbruk och landsbygdsutveckling".

Även om stödet till lantbrukssektorn varit brett och omfattande har det inte haft karaktären av ett sektorprogramstöd. Merparten av det pågående stödet bedöms kunna fullföljas och avslutas med hållbara resultat. För bondeorganisationen FFRM och Guarantee Fund krävs särskilda

ansträngningar. IPARD och IPA:s komponenter I och III utgör möjliga finansieringsalternativ efter svensk utfasning.

Mänskliga rättigheter och social samverkan

Det makedonska civilsamhället har stora uppgifter framför sig när det gäller att bidra till att mänskliga rättigheter respekteras, och att Makedonien utvecklas till en rättsstat. Mycket arbete återstår för att bygga kapacitet och ökad samverkan i det civila samhället, som förmår öka dess genomslagskraft inom prioriterade områden. Samtidigt är stödet till civilsamhället det mest sårbara när samarbetet fhasas ut. Detta kräver betydande insatser för att främja nya partnerskap, alternativa finansieringskanaler och strategier för ökad organisatorisk bärkraft.

Miljömässigt hållbar utveckling

Med undantag för samarbetet på kemikalieområdet, där oklart institutionellt ägarskap på makedonsk sida riskerar att underminera hållbarheten, har erfarenheterna varit goda och hållbart avslut förutses för merparten av pågående stöd. Överbrygningsstöd och mobilisering av alternativa givarpartner kommer att krävas när det gäller stödet till NSSD samt hållbar energiförsörjning på landsbygden (Agroenergy). Fortsatt samverkan med Naturvårdsverket avseende EU-anpassning och förhandlingar på miljöområdet kan bli aktuell i andra former efter det bilaterala utvecklingssamarbetets utfasning.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm

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

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2010

Artikelnummer: UD 10.082