

Strategi  
för  
svenskt  
utvecklingssamarbete  
med  
Mali  
2004-2006

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

NYCKELDATA FÖR MALI .....	2
KARTA MALI .....	3
1. INLEDNING .....	4
2. SAMMANFATTNING AV LANDANALYS .....	4
2.1 Slutsatser av landanalys .....	6
2.2 Malis utvecklingspolitik .....	7
3. SAMMANFATTNING AV RESULTATANALYS .....	8
3.1 Demokrati och mänskliga rättigheter.....	8
3.2 Miljö och naturresurser .....	9
3.3 Budgetstöd.....	9
4. FRAMTIDA UTVECKLINGSSAMARBETE MED MALI .....	10
4.1 Mål .....	10
4.2 Strategiska överväganden, metoder och samarbetsformer .....	10
4.3 Samarbetsområden och delmål .....	12
4.4 Övriga former av samarbete .....	16
4.5 Dialogfrågor .....	17
5 VOLYM, SVENSK KAPACITET, GENOMFÖRANDE OCH UPPFÖLJNING .	17
5.1 Uppföljning.....	18
Bilaga 1 .....	19
Bilaga 2.....	20

## NYCKELDATA FÖR MALI<sup>1</sup>

Antal invånare	12,3 miljoner (2003)
Area	1 240 000 km <sup>2</sup>
Uppskattad årlig befolkningstillväxt (2001-2015)	3,1%
Antal födda barn/ kvinna (2000-2005)	7,0
Uppskattad andel urban befolkning	30,8% (2001)
Uppskattad andel av befolkningen under 15 år	49,2% (2001)
Förväntad livslängd vid födseln	48,4 år (2001)
Barnadödlighet (2001)	141 per 1000 levande födda
Barnadödlighet under 5 år (2001)	231 per 1000 levande födda
Läskunnighet, män över 15 år	36,7% (2001)
Läskunnighet, kvinnor över 15 år	16,6% (2001)
Andel av befolkningen som lever på mindre än 1\$ per dag	72,8% (1990-2001)
Ginikoefficient	50,5 (2003)
Hiv/aids, andel av befolkningen 15-49 år	1.65% (2001)
BNP	2.6 billions US\$ (2001)
BNP/capita i löpande priser	239 US\$ alt 810 PPP US\$ (2001)
BNP/capita årlig tillväxt (1990-2001)	1.6%
Inflation	3,8% (2003)
Bistånd per capita	28,6 US\$ (2001)
Bistånd, andel av BNP	13,2% (2001)
Skuldtjänstkvot (skuldtjänst/ export)	4,5% (2001)
Offentliga utgifter för hälsovård, andel av BNP	2,2% (2000)
Offentliga utgifter för utbildning, andel av BNP	2.8% (1998-2000)
Offentliga försvarsutgifter, andel av BNP	2,0% (2001)
Andel av befolkningen med tillgång till rent vatten	65% (2000)
Andel kvinnor i parlamentet	10,2% (2003)
HDI-index	0.337 (2001)
HDI-ranking	172 av 175 (2003)
GDI (Gender Development Index)	0.327 (2003)
Freedom House Index	3.3 Fritt (2000)
Corruption Perception Index	3,0 (på skalan 0-10, där 10 indikerar låg grad av korruption) (2003)
Corruption Perception Ranking	78 av 133 länder (ju högre siffra, desto mer korruption) (2003)
PRSP godkänns av IMF/Världsbanken	Februari 2003
Beslutspunkt HIPC-II	Augusti 2000
Slutpunkt HIPC-II	Mars 2003

<sup>1</sup> Källor: Human Development Report 2003, Sidas budgetstödsskrivelse för Mali 2003

### Karta Mali



## 1. Inledning

Regeringen har per 2003-06-04 uppdragit åt Sida att inkomma med förslag till strategi för det svenska utvecklingsarbetet med Mali. Denna strategi skall ha sin utgångspunkt i regeringsskrivelsen 1997/98:122 om en förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet, i vilken det slogs fast att svensk Afrikapolitik bör omfatta mer utvecklat samarbete med Västafrika.<sup>2</sup>

År 1999 fattade regeringen beslut om riktlinjer för en ökad satsning på Västafrika och uppdrog åt Sida att inleda visst utvecklingsarbete med Mali, främst inom miljövard, demokrati och mänskliga rättigheter.<sup>3</sup> Grunden till det intensifierade svenska engagemanget i Västafrika var regionens positiva utvecklingstendenser. Burkina Faso och Mali framhölls som exempel på länder där demokratin stärkts och lovande utvecklingsstrategier utarbetats. Sida utarbetade därefter ett positionspapper för det regionala samarbetet med Västafrika 2000-2002 och förslag om stöd till Mali och Burkina Faso under samma period.<sup>4</sup> I linje med regeringens riktlinjer och Sidas förslag har utvecklingsarbete med Mali inletts.

Som en del i framtagandet av denna strategi har en landanalys och en resultatanalys sammanställts för Mali. Ett flertal studier har tagits fram som underlag för dessa analyser och kunskaper och erfarenheter från det samarbete som redan etablerats mellan Mali och Sverige har tagits tillvara. Denna strategi ska gälla under perioden 2004-2006.

## 2. Sammanfattning av landanalys

Mali har 12,3 miljoner invånare på en yta ungefär tre gånger så stor som Sverige, av vilken två tredjedelar utgörs av öken. Med mer än 100 mil till närmaste kust är Mali helt beroende av hamnarna i grannländerna vid kusten för handel och kontakt med omvärlden, framför allt hamnen i Abidjan i Elfenbenskusten. Den väpnade konflikten i Elfenbenskusten har därför påverkat Malis ekonomi negativt. Mali är mycket beroende av bomulls- och guldexport, vilket gör ekonomin sårbar för rörliga världsmarknadspriser, variationer i väderlek och oroligheter i regionen. Tillväxten varierar därför kraftigt från år till år. Majoriteten av befolkningen livnär sig på traditionellt jordbruk eller extensiv boskapsskötsel för det egna hushållets konsumtion. Många odlar också bomull för avsalu och bomull har under senare år vuxit fram som Malis främsta exportprodukt. Mali är den största bomullsproducenten i Afrika. Lönsamheten är emellertid låg både på grund av avsaknad av

---

<sup>2</sup> Afrika i förändring – En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet (skr 1997/87:122)

<sup>3</sup> "Riktlinjer för ökad satsning på Västafrika", regeringsbeslut II:2, UD1999/526/AF

<sup>4</sup> Positionspapper för det regionala samarbetet med Västafrika 2000-2001, Förslag om utvecklingsarbete med Burkina Faso 2000-2002, Förslag om utvecklingsarbete med Mali 2000-2002

förädlingsstrukturer och på grund av den prisbegränsning som bland annat beror på Förenta Staternas och Europeiska Unionens subventioner av den egna bomullsproduktionen.

Arbetsmigration från landsbygden till städer och till grannländer, främst Elfenbenskusten, har länge varit en överlevnadsstrategi framför allt för män, men till följd av ökad sårbarhet söker idag även kvinnor och barn inkomster på detta sätt. Den väpnade konflikten i Elfenbenskusten har därför påverkat många hushålls inkomster negativt. Trots omfattande migration har Mali, jämfört med övriga länder i regionen, hittills drabbats lindrigt av hiv/aids-epidemin. Knappt 2 % av den vuxna befolkningen uppskattas vara hiv-smittad, av dessa är flertalet kvinnor. Arbetsmigration, oroligheter i grannländerna och kvinnans svaga ställning kan påverka prevalenssiffrorna kraftigt under de närmaste åren, varför ett förebyggande arbete är av stor vikt.

Efter franskt kolonialstyre och därefter 20 års militärstyre, i nära samarbete med forna Sovjet, påbörjades en demokratisk utveckling i början av 90-talet. Den politiska utvecklingen har därefter varit stabilt positiv, även om många utmaningar återstår och fortsatt stöd behövs för att främja en positiv utveckling. Mali är ett land där informella maktstrukturer och traditionella normer fortfarande på gott och ont styr de flesta människors vardag, och i stor utsträckning även nationell politik. Ett utbrett konsensusideal har bidragit till att landet kan räknas till ett av de stabilare i den annars så konfliktdrabbade regionen. Den dominerande religionen är islam, samtidigt som Mali är en sekulär stat. De medborgerliga och politiska rättigheterna tillgodoses i allmänhet och yttrande-, informations- och mediafriheterna hör till de mer omfattande i Afrika. Politiken är starkt personcentrerad, men ingen enskild etnisk grupp dominerar politik, förvaltning eller säkerhetsstyrkor. Människors deltagande i politiska processer är lågt. Partisystemet är fragmenterat och det civila samhällets organisationer är generellt sett svaga, varför det finns ett behov av stöd till kapacitetsuppbyggnad. Fattiga mäns och kvinnors tillgång till rättvisa är begränsad, framför allt på landsbygden, där traditionella rättsstrukturer, som missgynnar kvinnor och flickor, dominerar. Människor saknar ofta kunskap om de formella lagar som likställer kvinnor och män, och att informera fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar om deras rättigheter vore därför ett sätt att förbättra deras chanser till rättvisa.

Maktstrukturer i landets kultur slår hårt mot kvinnor och flickor. Kvinnlig könsstypning är ett utbrett fenomen som drabbar så många som omkring 90 % av landets kvinnor och flickor. Kvinnor och flickor missgynnas ständigt när det gäller tillgång till utbildning, hälsovård, äganderätt till jord och krediter. De utgör samtidigt en stor och viktig potential för förändring och utveckling, om de ges samma status, makt, säkerhet och möjligheter som männen. Bristen på kvinnors, mäns, pojkars och flickors lika rätt och värdighet är därför ett grundläggande problem som påverkar utvecklingen i Mali på alla nivåer.

I Mali bor 70 % av den fattiga befolkningen på landsbygden. Det är i denna grupp som fattigdomen är mest utbredd och djupast. De sociala indikatorerna visar på mycket stora brister inom hälsa och utbildning. Barna- och mödradödligheten är hög, nära vart fjärde barn dör före 5 års ålder. Mali har anmärkningsvärt höga fertilitetssiffror – i genomsnitt sju barn per kvinna, vilket både medför en snabbt växande befolkning och påverkar kvinnors hälsa och flickors rätt till utbildning negativt. Mali har i UNDPs senaste HDI-ranking fallit från plats 164 av 169 till plats 172 av 175 och är alltså ett av världens fattigaste länder, ett land där drygt 70 % av befolkningen beräknas leva på mindre än en dollar per dag. Trots skillnader i levnadsförhållanden mellan kvinnor och män, mellan olika regioner och mellan landsbygd och växande städer, är det stora flertalet människors tillgång till makt, säkerhet och möjligheter att påverka sitt eget liv mycket liten. Malis relativt höga tillväxt under hela 1990-talet har, bland annat till följd av befolkningsökningen, inte lett till någon förbättring av inkomsten per capita och således ej heller förbättrat levnadsvillkoren för fattiga människor.

## 2.1 Slutsatser av landanalys

Den ekonomiska tillväxten har inte lett till ökad sysselsättning för fattiga kvinnor och män, och har inte heller ökat dessa gruppers inkomster och ekonomiska säkerhet. Malis naturbruk (jord, skog och husdjur), som sysselsätter och livnär en majoritet av befolkningen, är fortfarande ineffektivt. Genom att öka produktiviteten och därigenom också inkomstmöjligheterna inom naturbrukssektorerna, skulle många fattiga människor få en ekonomiskt tryggare tillvaro. Dålig tillgång till marknader, krediter och rådgivning hindrar småbrukare att göra investeringar och effektivisera produktionen. Detta drabbar särskilt kvinnor, trots att de står för större delen av arbetsinsatsen. Människors brist på alternativ driver dem att bruka jord, skog eller betesmark på ett sätt som inte är miljömässigt hållbart, och naturresurserna utarmas ytterligare med minskande produktivitet som följd. Bristfälliga läs-, skriv- och räknekunskaper och dålig allmänhälsa, särskilt hos kvinnor, påverkar produktiviteten negativt.

Fattiga kvinnor och män saknar makt och inflytande över sin situation, vilket gör att deras behov förbises när beslut fattas. Trots att formella strukturer för demokrati infördes för drygt tio år sedan, missgynnar den politiska kulturen vanliga, fattiga människor, som har svårt att delta i demokratiska politiska processer. Den pågående decentraliseringen av makten kan, om den faller väl ut, öka medborgarnas möjlighet att påverka och utkräva ansvar, och på så sätt fördjupa demokratins innebörd. Människors låga utbildningsnivå, dåliga hälsa och traditionella maktstrukturer minskar de fattigas, särskilt kvinnors, reella möjligheter att påverka både lokal och nationell politik.

Utbredd korruption och omfattande brist på kapacitet och kompetens råder inom de institutioner som skulle kunna åstadkomma en positiv förändring. Exempelvis

system för finansiell styrning och genomförande av landets fattigdomsstrategi PRSP/CSLP är områden som behöver stärkas och effektiviseras, vilket kan ske genom en ökad tillämpning av befintliga regler och mekanismer.<sup>5</sup> Traditionella och informella normer lever kvar i moderna institutioner på alla nivåer och försvårar genomförandet av reformer.

Frågetecken omger den politiska viljan att föra en ekonomisk politik som gynnar fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar. De försämrade sociala indikatorerna kan vara ett tecken på att den positiva trenden i Malis fattigdomsbekämpning nu är på väg att brytas. Under strategiperioden måste Sverige noga följa den fortsatta utvecklingen, och granska den politiska viljan till fortsatt fattigdomsbekämpning.

Kvinnor och flickor är hårdare drabbade av fattigdom än män och pojkar, eftersom de har sämst tillgång till makt, säkerhet och möjligheter i samhället.

## 2.2 Malis utvecklingspolitik

Sedan 1997 har Malis regering angivit att fattigdomsbekämpning har högsta prioritet i landets utvecklingsprogram. Fattigdomsstrategin, PRSP, antogs av regeringen i maj 2002 och skall vara landets enda referensdokument för fattigdomsbekämpning och styrinstrument för alla givare. I praktiken har regeringen dock haft svårt att kontrollera enskilda ministeriers och givares utvecklingsplaner, som inte alltid ligger inom ramen för PRSP:n. För att få till stånd en utveckling i landet identifierar PRSP fyra prioriterade insatsområden:

- ökande och omfördelande ekonomisk tillväxt;
- institutionell utveckling, förbättrad styrning och ökat deltagande;
- mänsklig utveckling och ökad tillgång till grundläggande social service;
- utveckling av infrastruktur och produktiva sektorer.

Det internationella givarsamfundet med IMF och Världsbanken i spetsen har berömt Malis regering för fattigdomsstrategins konsultativa framtagningsprocess och den gjorda analysen av fattigdomen. Dessa är viktiga styrkor i dokumentet som gör att det bör användas som huvudsaklig grund för svenska prioriteringar av samarbetsområden i Mali. I syfte att underlätta genomförandet av PRSP bör Sverige under strategiperioden verka för att stärka den maliska biståndssamordningen. Målen i PRSP står i relation till FNs millenniemål och NEPADs utvecklingsmål.

Fattigdomsbekämpning särskilt inriktad på kvinnor ägnas tämligen liten uppmärksamhet i PRSP, även om kvinnors och flickors behov av förbättrad tillgång till undervisning och hälsovård särskilt betonas. Trots att sambandet mellan kvinnors underordning i samhället och fattigdom inte analyseras i sådana termer, görs en koppling mellan sociokulturella

---

<sup>5</sup> Poverty Reduction Strategy Paper, i Mali kallad Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)



faktorer och kvinnors särskilda utsatthet i dagens Mali.<sup>6</sup> När det gäller beaktandet av miljöaspekter i PRSP finns stora brister.

Fleråriga utvecklingsprogram för till exempel utbildnings- och hälsosektorerna har inletts, men någon generell översyn och uppföljning av PRSP och dess utvecklingsprogram har ännu inte genomförts. Det samlade givarsamfundets intryck hittills är dock att brist på kompetens och kapacitet inom förvaltningen försvårar ett effektivt genomförande av PRSP. Detta måste beaktas i svenska insatser, så att den maliska genomförandekapaciteten stärks.

### 3. Sammanfattning av resultatanalys

Det bilaterala utvecklingssamarbetet mellan Sverige och Mali inleddes 2001 på områdena demokrati, mänskliga rättigheter och miljö. Det är för tidigt att dra några definitiva slutsatser på övergripande nivå om resultatet eftersom endast enstaka insatser har hunnit avslutats.

Sektor	2001	2002	2003
Demokratisk samhällsstyrning inkl mänskliga rättigheter	137.000	9.389.000	2.772.000
Sociala sektorer	1.573.000	24.912.000	33.903.000
Infrastruktur, näringsliv och urban utveckling	127.000	1.061.000	2.158.000
Naturbruk	77.000	172.000	0
Budgetstöd	40.000.000	50.000.000	50.000.000
Övrigt	3.054.000	2.794.000	1.796.000
<b>Totalt</b>	<b>44.968.000</b>	<b>88.328.000</b>	<b>88.629.000</b>

Figur 1. Svenskt bilateralt stöd till Mali, 2001-2003 (SEK)

#### 3.1 Demokrati och mänskliga rättigheter

På området demokrati och mänskliga rättigheter, har exempelvis Diakonia under perioden arbetat med organisationsutveckling av lokala organisationer i Mali. En generell lärdom av samarbetet mellan svenska enskilda organisationer och partners i Mali är att denna typ av insatser bör involvera både sakfrågor och organisationernas egen utveckling, för att undvika problem med eventuell bristande demokrati och svaga resurser inom maliska organisationer.

Sedan början av 2002 ger Sverige ett stöd på 100 MSEK (2002-2004) till implementeringen av Malis nationella tioårsprogram för utbildningssektorn,

<sup>6</sup> Genderstudy, p. 43

PRODEC, i syfte att förbättra tillgodoseendet av flickors och pojkars rätt till utbildning. För att förenkla biståndsadministrationen både i Mali och i Sverige kanaliseras stödet via Nederländerna, vilket har fungerat bra. Uppföljningar har dock visat att initiala målsättningar sattes för högt och att programmet lider av bristande förvaltningskapacitet, vilket begränsar genomförandekapaciteten. Trots institutionella svagheter går det att se vissa positiva trender, såsom att skoldeltagandet för både pojkar och flickor har ökat. Det är viktigt att målet att uppnå högt deltagande i undervisningen inte resulterar i en sämre kvalitet på den undervisning som ges i skolan.

### **3.2 Miljö och naturresurser**

Inom området miljö och naturresurser har inget bilateralt stöd inletts. Genom sitt deltagande i regionala samverkansprogram har Mali dock fått stöd för att främja en decentraliserad förvaltning av naturresurser (IIED), samt förbättrade vatten- och sanitetsförhållanden (CREPA).

### **3.3 Budgetstöd**

Sedan 2001 har tre regeringsbeslut om budgetstöd om sammanlagt 140 MSEK fattats. Budgetstödet har syftat till att främja fortsatta ekonomiska reformer och upprätthålla makroekonomisk stabilitet. Malis fall i UNDPs senaste fattighedsrankning väcker dock frågan om den politiska viljan till fattighedsbekämpning nu avtagit. Uppföljning och dialog kring detta måste under kommande strategiperiod ha högsta prioritet. Ett konsultstöd för kapacitetsutveckling inom ramen för PRSP-processen har kompletterat budgetstödet och uppfattats mycket positivt. Uppställda krav för utbetalningar har uppfyllts, men rapportering och regelbunden information från finansministeriet till Sida kan bli bättre, varför frågan skall bevakas särskilt.

Generellt kan sägas att de hittills begränsade svenska erfarenheterna visar att kapaciteten och institutionerna är mycket svaga i Mali, en uppfattning som delas av samtliga givare. Detta måste beaktas i framtida samarbete, bland annat genom stöd på projektnivå till kapacitetsutveckling. Framtida insatser bör i synnerhet vara inriktade på att stärka administrationens förmåga att bekämpa korruption. Bristerna inom förvaltningen medför att kapaciteten att ta emot bistånd och samordna detta med regeringens egna insatser är svag. Den lokala givarsamordningen består mest av informationsmöten, utan reell samordning. Sveriges samarbete med Nederländerna inom utbildningssektorn utgör ett undantag. För att Sverige, som är en liten givare med begränsad fältrepresentation, skall kunna ha ett meningsfullt samarbete med Mali måste givarsamordningen kraftigt förbättras. Att de två sektorprogrammen inom undervisning och hälsovård nu framskrider och lyckats föra samman de flesta givare, är därför ett gott tecken.

Stora ansträngningar har under de senaste 5-10 åren gjorts för att förbättra statens kapacitet att hantera de offentliga finanserna och utvecklingsfrågorna. Mali har ett gott rykte i regionen och bland andra givare, den positiva demokratiutvecklingen är stabil och en PRSP har tagits fram. Grundförutsättningarna för ett samarbete för

utveckling och minskad fattigdom finns därmed, förutsatt att den politiska viljan inte börjar svikta.

## **4. Framtida utvecklingssamarbete med Mali**

Sveriges utvecklingssamarbete med Mali är relativt nytt. Denna strategi skapar ett ramverk för biståndsinsatser under perioden 2004–2006 och möjliggör ett fördjupat lärande om på vilket sätt det svenska utvecklingssamarbetet kan göra bäst nytta i Mali.

### **4.1 Mål**

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Mali är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

### **4.2 Strategiska överväganden, metoder och samarbetsformer**

Sverige skall i utvecklingssamarbetet med Mali främja ett maliskt ägarskap. Stödet skall därför så långt som möjligt följa de prioriteringar som anges i Malis PRSP. Dialogen bör präglas av jämlikhet och respekt för varandras olikheter, i syfte att Sverige och Mali bättre skall lära känna och förstå varandras ståndpunkter. Sverige skall på ett respektfullt sätt lyfta fram de olikheter i värdegrund som kan finnas, när detta är avgörande för fattigdomsbekämpning.

Utvecklingssamarbetet skall i möjligaste mån bedrivas i sådana former som minskar transaktionskostnaderna för både den maliska och den svenska sidan. En kraftigt förbättrad harmonisering, samordning samt ett fördjupat samarbete mellan givare skall därför eftersträvas, där Sidas breda erfarenhet av olika former för detta skall tas tillvara. Programstöd, d v s budgetstöd och/eller sektorprogramstöd, bör användas givet att nödvändiga förutsättningar för dessa biståndsformer föreligger.

Trots en planerad ökning av det svenska stödet till Mali, kommer Sverige även fortsättningsvis vara en volymmässigt liten givare i Mali med begränsad representation i fält. För att nå resultat utifrån dessa förutsättningar skall det svenska stödet till Mali utformas så att det väl kompletterar och samverkar med den maliska regeringens och andra givares insatser.

Utvecklingssamarbetet med Mali skall koncentreras till ett fåtal sektorer och dialogfrågor, för att bättre kunna påverka utvecklingen i Mali och uppnå ett effektivt biståndsprogram. Eftersom prioriteringarna för Mali i hög grad sammanfaller med Burkina Fasos kan vissa samordningsvinster uppnås.

Sveriges nya politik för global utveckling kan komma att innebära att nya möjligheter öppnas för utvecklingssamarbetet i ljuset av den samlade politiken som berör landet ifråga. Sida skall därför också sträva efter att beakta den samlade svenska politiken inklusive EUs politik i utformandet av det bilaterala utvecklingssamarbetet.

Utöver de begränsade erfarenheterna från Mali, skall utformandet av den framtida verksamheten också beakta svenska erfarenheter från utvecklingsamarbete mer generellt. Svensk kompetens inom områdena hållbart naturbruk, kapacitetsutveckling inom statlig förvaltning, institutionellt samarbete, barns rättigheter och jämställdhetsområdet är exempel på svenska komparativa fördelar som bör beaktas särskilt vid valet av prioriterade samarbetsområden.

Den långsiktiga inriktningen på Sveriges stöd till Mali bör manifesteras i procedur- och samarbetsavtal som institutionaliserar det svensk-maliska partnerskapet och därigenom ökar förutsägbarheten.

Det svenska bilaterala utvecklingsarbetet med Mali skall präglas av en strävan att

- nå synergieffekter mellan olika insatser och insatsområden samt med regionala och subregionala insatser.
- företrädesvis och i möjligaste mån ge stöd i form av sektorprogramstöd, budgetstöd eller andra former av breda programstöd i linje med Malis PRSP. När så är tillämpligt kan stöd av detta slag ges genom så kallat tyst partnerskap.
- därutöver ge strategiskt projektstöd, där så är lämpligt genom multilaterala kanaler (s.k. multi-bistöd). Projektinstrumentet bör främst användas I) som ett strategiskt komplement till budget- eller sektorprogramstöd, II) till strategiska insatser på områden inom vilka Malis regering inte driver egna utvecklingsprogram eller III) som ingångar till dialog.
- aktivt använda dialog som ett medel för en förbättrad, ömsesidig förståelse.

Ovanstående målsättningar ska kontinuerligt utvärderas i förhållande till följande risker:

- Resultaten av Malis fattigdomsbekämpning har hittills varit blandade. Under strategiperioden ska Sida tillsammans med andra givare följa utvecklingen och analysera den politiska viljan till fattigdomsbekämpning i landet.
- Den instabila situationen i regionen och underliggande interna faktorer gör att det föreligger en risk för konfliktspridning från närliggande kriser, i vilket fall Sida bör överväga konfliktförebyggande insatser.
- De svaga institutionerna, den bristande kapaciteten och den omfattande korruptionen i Mali innebär att vissa insatser kan få begränsade resultat, varför en översyn av samarbetet skall göras vid halvtidsöversynen.
- Den begränsade svenska närvaron i Mali sätter, tillsammans med begränsad kapacitet vid ambassaden i Dakar, gränser för bevakningen av utvecklingen i landet. Personalstyrkan vid sektionskontoret i Bamako har dock förstärkts under 2004 vilket innebär förbättrade möjligheter till dialog och uppföljning. Ett nära samarbete med andra, likasinnade givare eftersträvas också.

### 4.3 Samarbetsområden och delmål

Ovanstående analyser och slutsatser, inklusive maliska prioriteringar, ligger till grund för följande val av prioriterade områden för svenskt utvecklingsamarbete med Mali. Hänsyn har också tagits till vad andra givare i Mali gör, Sveriges komparativa fördelar, i allmänhet liksom specifikt i Västafrika.

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingsamarbete med Mali - att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor - analyseras och beskrivs nedan i form av tre samarbetsområden och delmål:

- fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt
- demokratisk samhällsstyrning och social utveckling
- hållbar utveckling av naturbrukssektorerna

Dessa förstärker varandra. De flesta insatser kan relateras till flera samarbetsområden och delmål, även om de i detta dokument för tydlighets skull har tagits upp under enbart en av rubrikerna. Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt samt demokratisk samhällsstyrning och social utveckling kommer att vara de två volymmässigt största samarbetsområdena under strategiperioden. Särskild vikt skall under strategiperioden läggas vid betydelsen av jämställdhet mellan könen samt kvinnors och flickors rättigheter. Detta kommer ske genom att:

- i varje beredning av projekt och program uppmärksamma kvinnors och flickors tillgång till makt, säkerhet och möjligheter, samt säkerställa att resultatet av insatsen kommer dessa grupper till godo.
- i dialog på alla nivåer föra fram betydelsen av kvinnors, mäns, flickors och pojkars lika rättigheter.

Konflikten i Elfenbenskusten visar Malis sårbarhet och beroende av ett välfungerande regionalt samarbete. Eftersom fred i regionen är en förutsättning för positiv utveckling inom det svenska utvecklingsamarbetet, bör samtliga insatsberedningar beakta hur ett visst projekt eller program kan påverka stabiliteten i Mali såväl som i regionen. Insatserna bör också utformas för att bidra till att motverka social, ekonomisk och politisk diskriminering av utsatta grupper i landet. Övriga insatser för att förbättra förutsättningarna för en fredlig utveckling i regionen kommer under strategiperioden att ske på regional nivå.

#### 4.3.1 Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt

Syftet är att främja en stabil makroekonomisk utveckling, och en ökad, miljömässigt hållbar tillväxt, som möjliggör genomförande av Malis PRSP, och innebär en välfärdsförbättring för de fattigaste, framför allt fattiga kvinnor och flickor på landsbygden.

Utan en ökad tillväxt och makroekonomisk stabilitet blir det mycket svårt för Malis regering att finansiera och genomföra planerade reformer i enlighet med landets PRSP. Bistånd täcker idag stora kostnader av utvecklingsbudgeten, men utgör på sikt inte en hållbar lösning på Malis fattigdomsproblem. En hög ekonomisk tillväxt är nödvändig för att nå fattigdomsminskning och kan ske genom utveckling av de sektorer som sysselsätter fattiga människor, framför allt inom naturbrukssektorerna. I dialog bör särskilt betydelsen av att tillvarata kvinnors potential för att uppnå en sådan tillväxt framhållas.

Sverige skall genom dialog och fortsatt budgetstöd, givet att villkoren i riktlinjerna för stödformen är uppfyllda, verka för en hållbar, ökad tillväxt och genomförande av Malis PRSP.<sup>7</sup> Beslut har fattats om ett ettårigt budgetstöd om 50 MSEK för 2004. Flerårigt budgetstöd kan övervägas under 2005 och 2006 under förutsättning att villkoren för rådande riktlinjer är uppfyllda. Budgetstödet kommer att vara den volymmässigt största insatsen inom samarbetsområdet fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt. En särskild uppföljning av det svenska budgetstödet för 2004 kommer att genomföras och ligga till grund för eventuellt beslut om fortsatt budgetstöd.

Det svenska budgetstödet är en del av arbetet för att betona nationellt ägarskap och ansvar. Sida skall under strategiperioden, tillsammans med andra givare som också lämnar budgetstöd till Mali, verka för fortsatt givarsamordning och harmonisering, samt för att främja en övergång från traditionellt projektstöd till en ökad andel sektorprogram- och budgetstöd.

I avvaktan på nya riktlinjer för budgetstöd bör Sida i sin beredning och uppföljning av sektorprogramstöd samråda med UD.

Ett volymmässigt mindre stöd bör i samråd med andra givare av budgetstöd ges till insatser för att utveckla förvaltningens bristande kompetens och kapacitet, särskilt inom området offentlig finansiell styrning. Här skall i tillämpliga fall den kartläggning som EU-kommissionen och Frankrike gjorde 2003 av behov, planerade och pågående stöd vara vägledande för valet av insatser.<sup>8</sup> Vidare kan Sverige överväga kapacitetsutvecklande stöd inom processer som syftar till att utveckla PRSP och dess ramverk för styrning, genomförande och uppföljning.

Inom detta område kan också övervägas stöd till t ex budgetering med resultatanalys uppdelad på kvinnor och män respektive flickor och pojkar (s.k.

---

<sup>7</sup> Se Riktlinjerna för stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnad, antagna av regeringen 1999-10-28. Nya planeringsinstrument ersätter dessa under 2004.

<sup>8</sup> "Le rôle de Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dans le domaine de la modernisation de gestion des finances publics: inventaire de toutes les interventions des bailleurs"

gender- och barnbudgetering), eller stöd till framtagande av könsuppdelad statistik i hushållsundersökningar för att stödja den maliska regeringens ansträngningar att förbättra förutsättningarna för kvinnor och flickor. Detsamma gäller insatser för att säkerställa miljömässig hållbar utveckling, t ex genom grön budgetering, där tillväxten sätts i perspektiv av landets naturresurser.

Den maliska ekonomin är beroende av fred och fungerande kommunikationer inom regionen, varför subregionalt stöd till konfliktförebyggande insatser också skall ses som stöd för att indirekt främja makroekonomisk stabilitet i Mali.

#### **4.3.2 Demokratisk samhällsstyrning<sup>9</sup> och social utveckling**

Syftet är att bidra till att stödja en demokratisk samhällsstyrning och social utveckling som omfattar hela den maliska befolkningen, oavsett kön, ålder, etnicitet eller funktionshinder. Särskild uppmärksamhet skall ges flickors och kvinnors makt, säkerhet och möjligheter.

För att öka fattiga kvinnor och mäns inflytande i samhället, öka deras valmöjligheter och bidra till att deras rättigheter bättre tillgodoses, bör Sida ge stöd till insatser för att främja fattiga människors, i synnerhet flickors och kvinnors, rätt till hälsovård och basutbildning. Särskild uppmärksamhet skall ges flickors och kvinnors makt, säkerhet och möjligheter. Det pågående stödet genom Nederländerna till regeringens sektorprogram för utbildning bör fortsätta.

Ett flertal givare är engagerade i hälsosektorn i Mali. Givet strävan efter koncentration och komplementaritet och med hänsyn till de problem som kännetecknat hälsosektorn, inklusive en mycket låg absorptionsförmåga av biståndet, bör Sida i nuläget inte engagera sig i denna sektor. Givet att förutsättningarna för stödet förbättras kan Sida, efter samråd med UD, under strategiperioden överväga ett inledande stöd. Nederländerna kan vara en möjlig samarbetspartner även i hälsosektorn.

En ökad tillgång till hälsovård och utbildning motiveras dels av rättighetsskäl och har ett värde i sig, men bör samtidigt ses som ett sätt att öka fattiga människors möjligheter till inflytande i samhället. Med bättre tillgång till hälsovård och utbildning kan kvinnors potentiella bidrag till utveckling och ekonomisk tillväxt frigöras.

Inom ramen för detta delmål planeras stöd till demokratisk samhällsstyrning att vara volymmässigt mindre än stöd till social utveckling. Här skall Sida överväga stöd för att sprida kunskap om de mänskliga rättigheterna och barnets rättigheter,

---

<sup>9</sup> Det begrepp som OECD/ DAC har enats om innefattar demokrati, deltagande, mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning och rättsstatens principer.

bland annat för att motverka kvinnlig könsstympning och människohandel. Möjligheterna till fortsatt stöd till UNICEFs program inklusive bekämpning av spridning av hiv/aids bland barn och ungdomar, bör undersökas. Det svenska stödet till BICEs arbete med utsatta barn, såsom barn i fängelser och unga mödrar, förutses fortsätta. Sida är i båda dessa redan pågående stöd en ensam men viktig givare.

Eftersom regeringens olika sektorprogram till stor del implementeras lokalt, är en fungerande decentraliserad förvaltning i många fall avgörande för framgången i landets fattigdomsbekämpning. En effektiv decentralisering har potential att leda till mer makt och inflytande för fattiga människor. Som ett stöd för Malis decentraliseringsreform och demokratiutveckling skall insatser därför övervägas för att stärka människors möjlighet till deltagande och insyn i de demokratiska beslutsprocesserna. Fortsatt stöd genom Diakonia till lokala organisationer verksamma på området övervägs, liksom till UNDPs program för demokratiutveckling och stöd via det civila samhällets organisationer. Något direkt stöd till själva decentraliseringsprocessen förutses inte, då ett flertal andra givare är engagerade i detta arbete.

För att förhindra en ökning av hiv/aids-epidemin skall Sida undersöka vilka möjligheter som, vid sidan av dialog, kan finnas för att stödja strategiska insatser som motverkar spridningen av hiv. På detta område skall Sida särskilt uppmärksamma flyktingars och återvändande maliers situation samt kvinnor och mäns olika förutsättningar och roller.

#### **4.3.3 Hållbar utveckling av naturbrukssektorerna**

Syftet är att, genom att stödja en miljömässigt hållbar ökad produktivitet inom naturbrukssektorerna, bidra till att höja fattiga människors, särskilt kvinnors och flickors, inkomster och säkerhet.

Mali är idag en naturresursbaserad ekonomi. Den utbredda fattigdomen skapar ett kortsiktigt utnyttjande av naturresurserna, en trend som måste vändas för att åstadkomma en hållbar utveckling av det maliska samhället.

Sida kommer under strategiperioden fokusera sitt stöd till insatser inom i första hand verksamhetsområdet skog (med koppling till gendaspekter, energi, decentralisering och privatsektorutveckling) och i andra hand vattenresursområdet. Sida kommer att undersöka möjligheten att stödja regeringens program för decentraliserad skogsförvaltning och hushållsenergi (PEDASB). Stöd till IUCNs program för integrerad vattenresursförvaltning i Nigerflodens inre delta kommer också att beaktas. Ett volymmässigt mindre stöd till relevanta enskilda organisationer verksamma inom dessa områden kan övervägas.



Sida skall genom sitt stöd särskilt främja ett bättre tillgodoseende av kvinnors rätt till rådgivning, ägande- och brukarrättigheter. Möjligheterna att inom detta område ge ett volymmässigt begränsat stöd till barfotajuristers verksamhet bör undersökas. De maliska kvinnornas centrala betydelse inom naturbruksområdet, gör att produktiviteten också påverkas positivt av insatser för att förbättra kvinnors och flickors hälsa och utbildningsmöjligheter.

Sida skall i sina insatser ha en helhetssyn på naturbruket. Det är därför viktigt att insatserna för hållbar utveckling sker inom ramen för en utveckling av den privata sektorn, så att målet inte blir att endast bevara utan även att dra nytta av naturresurserna på ett hållbart sätt. En ökad produktivitet och tillväxt inom naturbrukssektorerna är viktig, dels för att direkt öka inkomsterna för fattiga kvinnor och män, dels för att den stärker landets naturresursbaserade ekonomi. Insatserna bör om möjligt främja lokal marknadsutveckling genom stöd till ökad förädling och förbättrad marknadsföring av produkter från naturbruksnäringarna.

När det gäller att skydda och bevara naturresursbasen är utmaningarna många gånger gemensamma för länderna i subregionen, varför Sida också bör främja och ge stöd till subregionalt samarbete inom ämnesområdet.

Trots att en bristande tillgång till internationella, regionala och lokala marknader är ett hinder för en hållbar utveckling av naturbruksnäringarna i Mali, skall Sida för att fokusera sina resurser, under strategiperioden i första hand överväga handelspolitiskt stöd till Mali genom subregionala program. Projektet inom ramen för "Strategi för svenskt stöd 2004-2006 till subregionalt samarbete med Västafrika" med ekonomiskt samarbete och integration genom stöd till ECOWAS för handelspolitisk kapacitetsuppbyggnad är centralt för utveckling på det handelspolitiska området. Strategiska bilaterala insatser på handelsområdet kan dock övervägas, under förutsättning att dessa är nära kopplade till ett subregionalt stöd för att på olika sätt främja handel inom och utom subregionen.<sup>10</sup> Ett svenskt agerande för att förändra Europeiska Unionens jordbrukspolitik när det gäller subventioner av den egna bomullsproduktionen kan på sikt komma att få stor betydelse för Mali och maliska bomullsodlars ekonomi.

#### 4.4 Övriga former av samarbete<sup>11</sup>

Utöver de former av samarbete som nämnts ovan, skall stöd vid förfrågan också övervägas till maliens deltagande i Sidas internationella utbildningsprogram och

---

<sup>10</sup> Se vidare i "Strategi för svenskt stöd 2004-2006 till subregionalt utvecklingssamarbete och övrigt samarbete i Västafrika".

<sup>11</sup> För ett utförligare resonemang om dessa former av stöd, se "Strategi för svenskt stöd 2004-2006 till subregionalt utvecklingssamarbete och övrigt samarbete i Västafrika".

StartSyd-program. Om synnerliga skäl föreligger kan Sida därutöver överväga mindre, mycket förmånliga krediter till investeringar eller insatser i landet. En förutsättning för detta är dock att den kreditfinansierade insatsen ligger inom, eller på ett tydligt sätt samverkar med, ett i landstrategin prioriterat samarbetsområde. Villkoren för att Sida skall kunna överväga utställande av garantier är desamma. I beredningen av samtliga typer av stöd skall beaktas hur detta kan komma att påverka risken för konflikt, samt kvinnors och flickors tillgång till makt, möjligheter och säkerhet.

Den bristfälligt utvecklade privata sektorn i Mali och en ännu mycket begränsad kontakt mellan svenskt och maliskt näringsliv, innebär att utbudet av potentiella samarbetspartners för dessa former av stöd är relativt litet i Mali. Intresset för och efterfrågan av stöd förutses därför vara låg under strategiperioden.

#### **4.5 Dialogfrågor**

Den i nuläget begränsade svenska närvaron i regionen och i Mali medför vissa svårigheter att bedriva politisk bevakning och föra dialog på hög nivå. Ansvar för bevakningen av Mali ligger på ambassaden i Dakar, Senegal. Utbytet på ministernivå mellan Sverige och Mali ökat på senare tid. Dialog kommer under strategiperioden kontinuerligt att föras om övergripande utvecklingsfrågor samt på såväl sektor- som projektnivå.

I dialogen med Malis regering bör Sverige särskilt lyfta följande frågor:

- Betydelsen av demokrati, inklusive korruptionsbekämpning, och respekt för, skydd och tillgodoseende av mänskliga rättigheter, särskilt kvinnors och flickors rättigheter
- Vikten av att avskaffa hinder för fattiga människors deltagande i ekonomin
- Vikten av en förbättrad givarsamordning av sektor- och budgetstöd till landets PRSP
- Betydelsen av att förebygga hiv/ aids
- Vikten av regionalt samarbete och integration, speciellt inom ramen för ECOWAS

På program- och projektnivå bör särskilt följande frågor belysas:

- Kvinnors och flickors tillgång till makt, säkerhet och möjligheter
- Betydelsen av att förebygga hiv/aids
- Betydelsen av att insatsen är konfliktkänslig

### **5 Volym, svensk kapacitet, genomförande och uppföljning**

Utöver regionala medel, stöd via svenska enskilda organisationer och eventuellt framtida humanitärt stöd, skall biståndsvolymer till Mali under strategiperioden

gradvis öka till en årlig nivå på 150-160 MSEK, inklusive eventuellt budgetstöd om ca 50 MSEK per år. Huvuddelen av dessa medel skall gå till samarbete inom ramen för det första delmålet - fattigdomsinriktad tillväxt, vilket innefattar bland annat budgetstöd. Av resterande medel skall en relativt större andel användas för samarbete inom det andra delmålet - demokratisk samhällsstyrning och social utveckling, och en relativt mindre del för insatser inom det tredje delmålet - hållbar utveckling av naturbrukssektorerna.

Sidas fältbemanning har under 2004 förstärkts med en utsänd programhandläggare, och ökat stöd från en regional handläggare placerad i Burkina Faso förväntas. Detta innebär dock en fortsatt begränsad svensk närvaro i Mali och regionen. En översyn av kapacitet och organisation i fält kommer att göras under 2004, för att utreda behovet av fältresurser och effektivare arbets- och organisationsformer. Förutsättningar för samarbete med det norska biståndsorganet NORAD skall undersökas under strategiperioden.

I Sidas årliga landplan för utvecklingsarbetet med Mali skall anges hur den fastställda strategin kommer att implementeras på årsbasis. En detaljerad dialogplan tas också fram i samband med detta.

### **5.1 Uppföljning**

Uppföljning och utvärdering ska vara en central del av genomförandet av strategin. Uppföljning av den allmänna utvecklingen och trender kommer att ske i form av halvårsrapporter, regelbunden politisk rapportering från ambassaden i Dakar, Senegal, årliga överläggningar med den maliska regeringen och i den årliga landplanen. En översyn av landstrategin kommer att ske efter halva strategiperioden.

För att minska den administrativa bördan för den maliska förvaltningen, skall Sida sträva efter en samordnad givaruppföljning av PRSP, eventuellt budgetstöd och sektorprogramstöd. Harmonisering av indikatorer skall eftersträvas.

Kontroll och uppföljning av övrigt program- och projektstöd skall göras genom projektrapportering, projektbesök, projektgenomgångar och Sidas rating system.<sup>12</sup>

Strategin skall gälla under perioden 2004-2006 och dess genomförande är avhängigt utvecklingen i Mali. Sida skall i förväg informera UD när det gäller förväntad årsvolym och större insatser, samt samråda med UD inför beslut av principiellt angelägen karaktär.

---

<sup>12</sup> Avser Sidas interna system för uppföljning på projektnivå

## Bilaga 1

Externt stöd till Mali, 2002-2004, USD.<sup>13</sup>

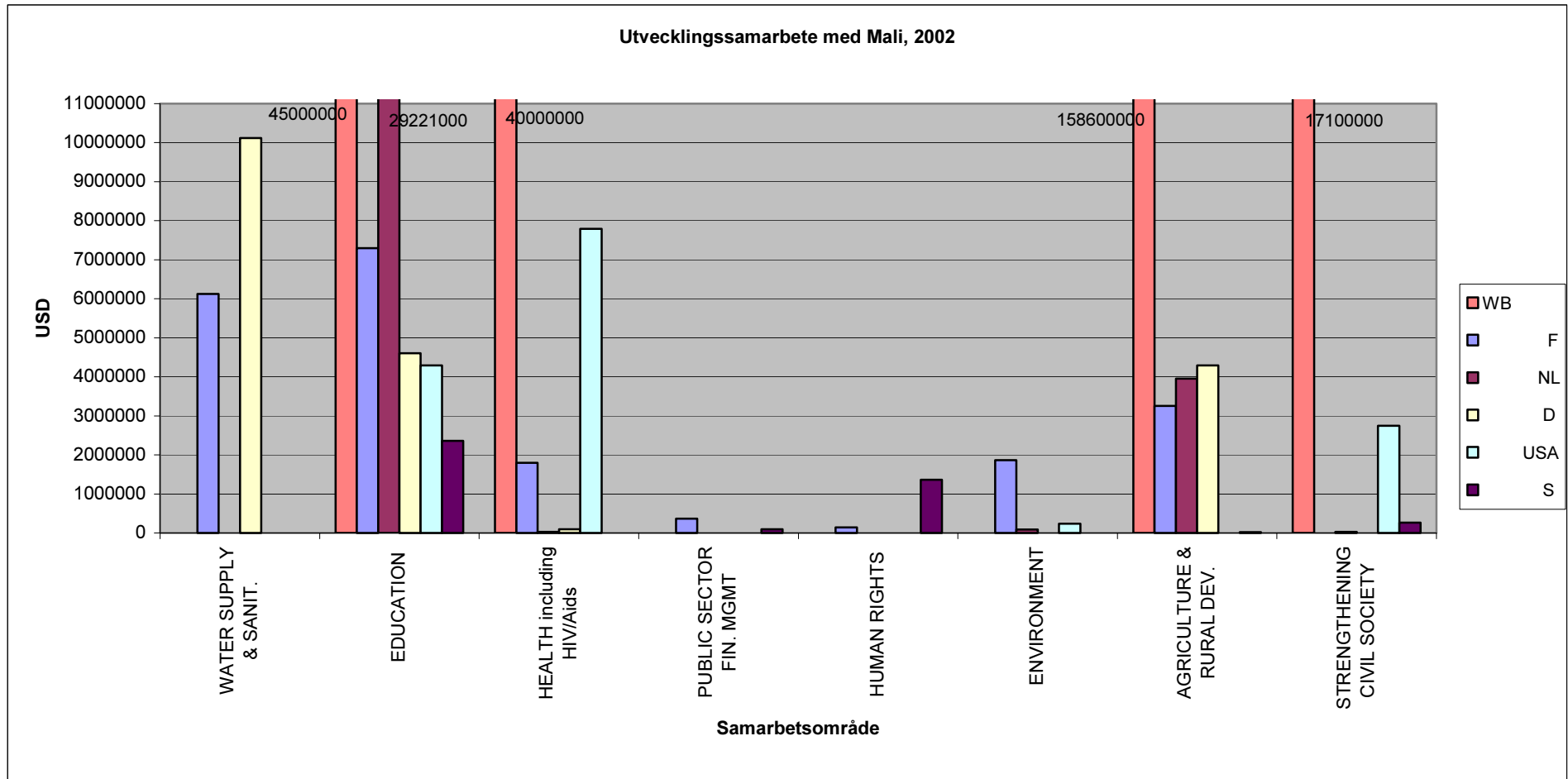
	2002	2003	2004 <sup>14</sup>	Tot. 2002-2004
<b>Offentligt kapital</b>	301.500.000	313.700.000	293.700.000	<b>909.000.000</b>
<b>Projektstöd</b>	140.700.000	136.800.000	140.400.000	<b>417.900.000</b>
<b>Budgetstöd</b>	56.800.000	65.900.000	ej tillgängligt	<b>122.700.000</b>
<b>Projektlån</b>	181.100.000	190.900.000	236.000.000	<b>608.000.000</b>
<b>Avskr. av off. skuld</b>	87.000.000	79.700.000	82.600.000	<b>249.300.000</b>
<b>Privat kapital (netto)</b>	148.300.000	49.400.000	117.300.000	<b>315.000.000</b>
<b>Totalt under året</b>	<b>915.400.000</b>	<b>836.400.000</b>	<b>870.000.000</b>	<b>2.621.800.000</b>

---

<sup>13</sup> Mali – Country Strategy Paper 2002-2004, ADB/BD/WP/2003/90, [www.xe.com](http://www.xe.com) 2004-04-22, [www.sida.se](http://www.sida.se), 2004-04-22

<sup>14</sup> Preliminära siffror, slutliga siffror ej ännu tillgängliga.

Bilaga 2<sup>15</sup>



<sup>15</sup> Källa: OECD/DAC, Sida och Världsbanken.

