

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Kosovo

januari 2009 – december 2012





REGERINGEN

Regeringsbeslut

III:2

2009-07-23

UF2009/45168/EC

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
105 25 STOCKHOLM

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Kosovo 2009-2012

1 bilaga

Ärendet

Genom beslut den 22 maj 2008 (UD2008/15726/EC) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Utrikesdepartementet lämna förslag till samarbetsstrategi för Kosovo under perioden 2009-2012.

Sida har i skrivelse den 1 oktober 2008 överlämnat ett förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Kosovo under perioden 2009-2012.

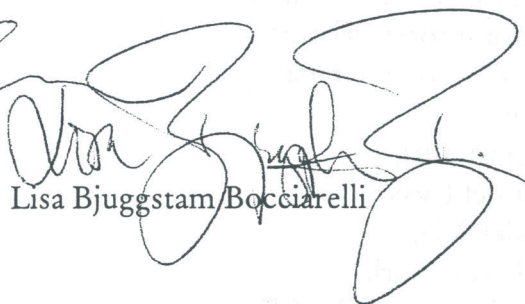
Regeringens beslut

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

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

På regeringens vägnar


Gunilla Carlsson


Lisa Bjuggstam/Bocciarelli

Kopia till:
SB
Ju-EU
Ju-PO
UD-MK
UrP, UrH, UrIU
~~UD-EC~~
UD-EU
UD-FIM
UD-FMR
UD-MU
UD-USTYR
UD-UP
UD-IH
UD-PIK
Fö-SI
S-EIS
Fi-IA
FI-BA
M-I
Riksdagen UU

Kopians överensstämmelse
med originalet intygas

[Handwritten signature]

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

Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Kosovo 2009-2012

Sammanfattning

Denna samarbetsstrategi är styrande för Sveriges utvecklingssamarbete med Kosovo för perioden 2009-2012. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Kosovo är att bidra till Kosovos EU-närmande, stabilitet och ekonomiska tillväxt.

Kosovo är det fattigaste landet i Sydöstra Europa, med mycket hög arbetslöshet och låg tillväxt. Staten och dess institutioner är bräckliga. Regionalt samarbete, inklusive relationen till Serbien och den kosovoserbiska minoriteten, är avgörande för stabiliteten och den ekonomiska utvecklingen. För att Kosovo skall kunna närma sig EU krävs goda relationer med grannländerna, en långsiktig tillväxt, omfattande reformer och en fördjupad demokrati. Ekonomisk utveckling är en nyckelfaktor för att främja välbefinnande och en gynnsam samhällsutveckling för landets medborgare. Trots flertalet erkännanden kvarstår osäkerhet kring Kosovos folkrättsliga status.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Kosovo ska inriktas på sektorerna miljö och klimat, utbildning samt demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Den privata sektorn ges stöd inom ramen för miljö och klimat. Det civila samhället ska ges stöd inom ramen för demokratisk samhällsstyrning. Valet av sektorer bygger på Kosovos egna prioriteringar och behov, samt på dialog med andra givare.

Sverige ska i möjligaste mån bidra till lokalt ägarskap av utvecklingsagendan genom att sträva efter att i ökad utsträckning använda Kosovos egna strukturer för att planera, genomföra och följa upp utvecklingsinsatser, dock med beaktande av risken för korruption. Det svenska stödet ska, så långt det är möjligt, koncentreras inom sammanhållna program som bygger på Kosovos egna strategier för

utveckling inom aktuella sektorer för svenskt utvecklingsarbete, samt främjar Kosovos kapacitet att genomföra dessa.

Det svenska utvecklingsarbetet ska genomföras i nära dialog med andra givare, särskilt med EU-kommissionen (EC), och samordnas med dess förmedlemskapsstöd "Instrument for Pre-Accession Assistance" (IPA).

Volymen för det svenska utvecklingsarbetet med Kosovo under perioden 2009-2012 ska vara 80 miljoner kronor per år. Samarbetet ska regleras i ett övergripande avtal mellan Sverige och Kosovo.

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 det övergripande målet för Sveriges politik för global utveckling (PGU): att bidra till en rättvis och hållbar utveckling utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling.

EU-närmandet är en förutsättning för att långsiktigt skapa välbefinnande och ekonomisk utveckling. Utvecklingssamarbetet ska stödja landets närmande till EU och de åtaganden som läggs fast i det europeiska partnerskapet.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Kosovo 2009-2012 är stärkt EU-närmande, ökad stabilitet och ekonomisk tillväxt.

Det svenska utvecklingssamarbetet ska utgå ifrån Kosovos egna prioriteringar. Kosovos flerårsbudget (Medium Term Expenditure Framework) återspeglar landets prioriteringar för EU-närmande och kan i viss mån fungera som ett instrument för att koordinera insatser med andra givare. Kosovos övergripande mål för landets utveckling är "ett ekonomiskt uthålligt, multietniskt Kosovo på väg mot europeisk integration, präglad av öppenhet och ansvarstagande". Prioritet har getts åt fyra områden; (1) ekonomisk tillväxt, (2) genomförande av den statusplan som utarbetats av FN:s särskilda sändebud Martti Ahtisaari (statusplanen), (3) god samhällsstyrning samt (4) social stabilitet och fattigdomsminskning.

Strategin utgår även ifrån den svenska regeringens tre tematiska prioriteringar; demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Kosovo ska inriktas på tre sektorer: miljö och klimat, utbildning samt demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Stödet inom dessa sektorer ska inkludera privatsektorsutveckling samt stöd till det civila samhället i Kosovo. Kosovos genomförande av statusplanen ska stödjas inom ramen för sektorn demokratisk samhällsstyrning.

Samarbetet 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 tematiska prioriteringar ska utgöra utgångspunkt för dialog.

Övergripande processmål under strategiperioden ska vara att i ökad utsträckning sträva efter att använda Kosovos egna strukturer för att planera, genomföra och följa upp utvecklingsinsatser. När det finns förutsättningar ska stöd lämnas till sammanhållna program. Sverige ska motverka korrupktion genom specifika åtgärder på program- och projektnivå vid beredning, uppföljning och utvärdering av insatser.

De svenska tematiska prioriteringarna ska vara vägledande i beredningen av insatser. Stöd till demokrati och mänskliga rättigheter ges särskilt inom ramen för stödet till sektorn demokratisk samhällsstyrning, liksom stöd till främjande av kvinnors roll i samhället. Sverige har en hög trovärdighet inom jämställdhetsområdet och ska fortsätta att driva jämställdhet som en prioriterad fråga. Den tematiska prioriteringen klimat och miljö ges en framträdande roll under strategiperioden.

2. Inriktning och omfattning

Sektorer

Miljö och klimat

Kosovo saknar fortfarande ett övergripande nationellt miljömål, men har utarbetat en nationell och ett antal lokala handlingsplaner på miljöområdet. Svenska mål för samarbetsområdet ska vara att Kosovo uppnår:

- (a) Ökad kapacitet att hantera långsiktiga ekologiska och klimatrelaterade problem i enlighet med EU:s normer.
- (b) Förstärkt kapacitet för genomförande av miljöplaner på nationell och lokal nivå.
- (c) Ökad produktivitet inom skogsbruket och ökad kapacitet för hållbart nyttjande av skogsresurser.

För att uppnå mål (a) kan Sverige t ex ge stöd till revidering av lagstiftning inom området, samt kapacitetsutveckling av relevanta ministerier. För att uppnå mål (b) kan Sverige, genom kommuner eller ministeriet för miljö och stadsplanering, ge stöd för en ökad genomförandetakt av projekt inom ramen för Kosovos miljöplaner på

nationell och lokal nivå.¹ Både kapacitetsutveckling och stöd till investeringar kan bli aktuellt, med fokus på myndigheters och ministeriers kapacitet att genomföra och följa upp miljöinsatser. För att uppnå mål (c) bör stöd ges till insatser som bidrar till att Kosovos skogsresurser brukas på ett hållbart sätt. Stöd till privatsektorsutveckling inom skogssektorn som bidrar både till positiva miljöeffekter, liksom till att skapa arbetstillfällen och export ska prioriteras. Stöd kan ges via lokala skogsägarföreningar, företagarföreningar samt offentliga institutioner.

Processmål ska vara att arbeta programriktat med ministeriet för miljö och stadsplanering, samt att bygga upp ett program inom skogssektorn. I samarbete med utvecklingsbanker ska Sverige bidra till att Kosovo påbörjar genomförandet av miljöinvesteringar inom exempelvis vatten och sanitet samt avfall, inklusive energieffektivisering inom nämnda områden. I normalfallet innebär samarbetet med en utvecklingsbank att banken tar en ledande roll för insatsen. Sverige kan bidra med finansiering av förstudier och annat tekniskt stöd vilket sammantaget skapar förutsättningar för ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbara insatser.

Utbildning

Kosovos regering har följande mål för utbildningssektorn²:

- Utveckling av ett utbildningssystem för alla som bidrar till ekonomisk tillväxt och till att stärka kapaciteten för Kosovos medborgare att själva driva utvecklingen

Svenska mål för samarbetet ska vara att:

- (a) Kosovo uppnår ökad kapacitet för planering, genomförande och uppföljning av sektorplanen för utbildningsområdet.
- (b) Fler kvinnor och män blir yrkesverksamma inom det område inom vilket de erhållit yrkesutbildning

Kosovos regering ser utbildning som en nyckelsektor för att åstadkomma ekonomisk tillväxt. För att uppnå mål (a) ska Sverige bidra till framtagandet av en förankrad och resurssatt strategi och sektorplan på utbildningsområdet. Därtill kan Sverige ge stöd för att etablera fungerande system för resultatuppföljning och givarsamordning. Stöd till

¹ Kosovo Environmental Action Plan (KEAP) samt ett urval av lokala planer Local Environmental Action Plans (LEAP).

² Medium Term Expenditure Framework 2009-2011, s .70

utbildningsministeriet förutses för att stärka kapaciteten inom bland annat strategisk planering och finansiell styrning. Sverige ska även stödja Kosovo i genomförandet av landets egna strategier, samt bidra med kompetens till exempel inom jämställdhet. I enlighet med Kosovos strategi för sektorn förutses andelen flickor och minoritetsbarn som går ut grundskolan öka. Stöd till akademiskt utbyte mellan svenska och kosovanska universitet och högskolor ska prövas. För att uppnå mål (b) förutses finansiering av enskilda projekt, bland annat stöd till skolor för yrkesutbildning inom Kosovos strategi för sektorn.

I huvudsak kommer stödet att kanaliseras via ministeriet, kommunerna samt olika utbildningsinstitutioner, liksom genom enskilda organisationer.

Processmål ska vara att, i samarbete med andra givare, stödja Kosovo att etablera och genomföra ett sektorprogram inom utbildningsområdet. Samordnad finansiering och resultatuppföljning med andra givare eftersträvas.

Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Kosovos specifika mål inom denna sektor är ”ett närmande till EU:s regelverk, att inleda en översyn av civiltjänsten, att förbättra systemet för skatteuppbörd samt att öka transparensen i offentliga och privata sektorn”. På detta område har Sverige ett väl utarbetat samarbete både med vissa nyckelinstitutioner och med det civila samhället.

Specifika svenska mål för samarbetsområdet ska vara att:

- (a) Kosovos förvaltning stärks genom att aktuella institutioner arbetar demokratiskt, effektivt och i linje med EU:s normer.
- (b) Stärka det civila samhällets förmåga att delta mer aktivt i samhällsutvecklingen.

För att uppnå mål (a) ska stödet inriktas på stadsplanering, fastighetsadministration och statistik. Inom statistikområdet finns goda möjligheter till nära koordinering med EU-kommissionen. I samverkan med övriga länder i regionen förutses ett regionalt stöd till miljö- och jämställdhetsstatistik. Inom fastighetsadministration bör Sverige även fortsättningsvis ha ett brett stöd som kan inkludera uppbyggnad av lantmäteri, fastighetstaxering, stadsplanering och särskilt stöd för att tydliggöra ägar rättigheter för fastigheter, i enlighet med statusplanen.

För att uppnå mål (b) ska stöd ges till det civila samhället för att skapa ökade möjligheter för människor att bevaka och debattera demokrati och

mänskliga rättigheter, inklusive minoritets- och jämställdhetsfrågor. I samarbete med svenska enskilda organisationer kan ett antal mindre organisationer i Kosovo få stöd. Att öka kvinnors deltagande i beslutsprocesser är en prioritet för detta stöd. Även olika insatser för genomförandet av statusplanen kan komma i fråga. Stödet till olika etniska gruppers kulturarv förutses fortsätta under perioden.

Processmål ska vara att i högre utsträckning arbeta i program inom fastighetsadministration samt inom statistik. Genom andra kanaler än utvecklingssamarbetet förutses stöd till EULEX och till multilaterala organisationer, exempelvis OSSE.

Biståndsformer

Vid beredning av svenska insatser ska möjlighet till programansats i samarbete med andra givare prövas. En övergripande ambition för Sveriges utvecklingssamarbete med Kosovo är att detta ska genomföras i nära samverkan med EU-kommissionen.

Sverige eftersträvar samordnad finansiering och uppföljning med andra givare, i syfte att främja biståndseffektivitet och resultatfokus inom utvecklingssamarbetet.

Merparten av de svenska insatserna kanaliseras genom den kosovanska förvaltningen på central eller lokal nivå, samt genom multilaterala och enskilda organisationer. Stöd till det civila samhället sker främst genom svenska enskilda organisationer.

Sverige fäster stor vikt vid det regionala samarbetet på Balkan och ser det Regionala Samarbetsrådet (Regional Cooperation Council, RCC) i Sarajevo som huvudaktören för att koordinera detta samarbete. Sverige ska inom ramen för SA-processens mål stödja Kosovos strävan till regional integration. Detta kan ske inom alla samarbetsområden genom utbyten och studieresor, stöd till regionala organisationer eller genom andra insatser som syftar till samarbete, kunskapsutbyte och ökad förståelse. Samverkan ska ske med RCC.

Insatser kan övervägas inom ramen för strategin för finansiering av utvecklingslån och garantier avseende miljöåtgärder (miljölån).

Dialogfrågor

Eftersom en nationell utvecklingsplan saknas blir en nära dialog med Kosovos regering och andra parter i landet särskilt viktig. Dialogen ska i första hand föras i anslutning till svenskfinansierade insatser, alltså inom miljö och klimat, samt utbildning och demokratisk samhällsstyrning. Dialog och finansiering ska samverka för ökad effekt. Den svenska regeringens tematiska prioriteringar ska utgöra utgångspunkt för dialogen. Den kosovanska regeringen, liksom EU-kommissionen, utgör

viktiga partners i dialogen, med målet att främja biståndseffektivitet enligt Parisagendan.

Omfattning (volym)

Kosovo är ett av det fattigaste länderna i Europa . Vid givarkonferensen i juli 2008 utfäste det internationella samfundet ett fortsatt starkt stöd till Kosovos utveckling.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Kosovo under perioden 2009-2012 förväntas uppgå till 80 miljoner kronor per år. Ett samarbetsavtal förutses slutas mellan Kosovo och Sverige.

3. Genomförande

Det finns flera faktorer som har bäring på Kosovos utveckling och genomförandet av denna samarbetsstrategi. Förutsättningarna för EU-kommissionen och flera multilaterala organisationer påverkas av att Kosovos självständighet inte erkänns av alla medlemsstater. Detta inverkar även på förutsättningarna för svenskt utvecklingssamarbete. Utvecklingen i norra Kosovo är svårförutsägbar, då den påverkas av det otydliga internationella juridiska läget. Finanskrisen har hittills haft begränsade effekter i Kosovo.

Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer

Det svenska utvecklingssamarbetet ska genomföras i nära dialog med andra givare, särskilt med EU-kommissionen. Samarbetet med EU-kommissionen och dess delegationskontor i Pristina ska prioriteras. Sverige ska föra en nära dialog såväl i Pristina som i Bryssel om förmedlemskapsstödet samt hur det svenska utvecklingssamarbetet kan komplettera detta. Vid beredning och genomförande av programinriktat stöd är samarbete med andra givare särskilt viktigt. Samarbetet med de nordiska länderna bör fortsätta och om möjligt fördjupas. Möjligheter till komplementaritet ska utnyttjas.

Sverige samarbetar med multilaterala organisationer inom ramen för samarbetsstrategin. EU-kommissionen är och Världsbanken kan bli viktiga samarbetsparter under strategiperioden. Den europeiska utvecklingsbanken (EBRD) kan komma att bli en samarbetspartner exempelvis inom miljöinvesteringar.

Anpassning, harmonisering och koordinering

Sverige ska arbeta i enlighet med Parisdeklarationen om biståndseffektivitet, samt EU:s uppförandekod om arbetsfördelning och komplementaritet. Övergripande processmål under strategiperioden ska vara att i ökad utsträckning sträva efter att använda Kosovos egna strukturer för att planera, genomföra och följa upp utvecklingsinsatser.

Risken för korruption och problem med bristande kapacitet hos Kosovos institutioner utgör begränsande faktorer. Sverige ska fortsatt stödja Kosovos strukturer för koordinering av utvecklingsbistånd.

4. Uppföljning

Uppföljning ska i första hand ske med information från EU:s framstegsrapporter samt offentlig statistik. Inom de områden där en programansats eftersträvas skall uppföljningssystem finnas för att mäta och dokumentera utvecklingen. Även andra källor kan användas, exempelvis projektrapporter samt rapporter och studier finansierade av andra aktörer. Inom ramen för samarbetsavtalet förutses en årlig avstämning med Kosovo rörande resultat och planering av utvecklingssamarbetet. Viktiga frågor för uppföljning är faktorer som korruption samt hög personalomsättning inom den offentliga sektorn, som kan underminera långsiktiga resultat. En översyn av det svenska utvecklingssamarbetet ska genomföras i början av 2011. Översynen ska pröva om det finns anledning att göra en förändring i inriktning och volym.

Del 2. Bakgrund

Sammanfattande landanalys

Efter den öppna konflikten 1998-1999 i Kosovo upprättade FN 1999 en interimadministration, United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), genom säkerhetsrådsresolution 1244. I UNMIK:s uppdrag låg att etablera ett lokalt självstyre, Provisional Institutions for Self-Government (PISG), i Kosovo. Detta har sedan dess gradvis övertagit många av UNMIK:s befogenheter i att sköta den offentliga verksamheten. I februari 2007 mottog FN:s generalsekreterare en plan för Kosovos status utarbetad av FN:s särskilda sändebud Martti Ahtisaari. Planen föreslog att Kosovo skulle erhålla självständighet under det internationella samfundets övervakning, och förespråkade ökat kommunalt självstyre och skydd av minoriteter. Denna plan accepterades dock inte av Serbien och FN:s säkerhetsråd kunde inte nå enighet. Detta till trots antog Kosovos parlament den 17 februari 2008 en självständighetsförklaring med försäkringar om att genomföra statusplanen. Landet kom snabbt att erkännas av majoriteten av de europeiska länderna liksom av USA. Sverige erkände Kosovo den 4 mars 2008.

Kosovos parlament antog landets konstitution den 15 juni 2008 men internationell osäkerhet kring Kosovos statsrättsliga ställning kvarstår.

Serbien, tillsammans med fem av EU:s medlemsländer³ har fortfarande inte erkänt Kosovos självständighet och de har starkt stöd av Ryssland. Konstitutionen tillämpas i dagsläget endast i de områden som kontrolleras av den kosovanska regeringen. Den kosovoserbiska minoriteten har skapat egna parallella styrelsestrukturer finansierade av Serbien, bland annat ett eget parlament i staden Mitrovica i norra Kosovo. FN är fortfarande kvar i landet och har förklarat sig neutral i förhållande till den kosovanska självständighetsförklaringen. I oktober 2008 beslutade FN:s generalförsamling att godkänna en resolution framlagd av Serbien om att be den internationella domstolen att yttra sig över frågan om huruvida Kosovos självständighetsförklaring är att anse som förenlig med internationell rätt. Domstolens yttrande förväntas föreligga under 2010. Under tiden verkar det internationella samfundet fortfarande under säkerhetsrådsresolution 1244.

För att säkerställa genomförandet av statusplanen krävs en fortsatt politisk, internationell närvaro i Kosovo. Idag är det EU som axlar huvudansvaret för en mer fokuserad internationell närvaro. Även om EU har ett exekutivt mandat inom tydligt avgränsade områden ligger huvudansvaret för Kosovos framtida utveckling hos kosovanerna själva. För att åstadkomma detta har det sk International Civilian Office (ICO), med en ”dubbelhattad” internationell representant ICR/EUSR etablerats. ICO har till uppgift att verka för fullt genomförande av statusplanen och stödja Kosovos EU-integration. Detta görs bl.a. genom rådgivning till Kosovos regering och minoritetsföreträdare. ICO:s uppdragsgivare är den sk International Steering Group (ISG), i vilken Sverige ingår. Vidare har en civil rättsinsats på polis- och rättsområdet, EULEX, inrättats vars huvudsakliga uppgift är att stödja de inhemska rättsvårdande institutionerna. EULEX har exekutivt mandat beträffande tyngre, organiserad brottslighet och krigsförbrytelser. Under 2008 påbörjades en successiv överföring av ansvarsområden från UNMIK dels till EULEX, dels till Kosovo. I och med överföringen har UNMIK:s närvaro reducerats till ca 500 personer. UNMIK:s främsta återstående uppgift består i att stödja i externa relationer gentemot länder och organisationer som inte har erkänt Kosovo.

Förutom EU och FN har flera andra internationella aktörer sina största missioner i Kosovo, trots att Kosovo, p.g.a. den omtvistade statusfrågan, ännu inte vunnit medlemskap i någon internationell organisation. Nato har sedan 1999 bidragit med säkerhetsnärvaro genom KFOR, vars militära närvaro idag uppgår till ca 14 000 soldater. KFOR:s uppgift är att upprätthålla säkerhet och rörelsefrihet för samtliga invånare, oavsett etniskt ursprung. Sverige bidrar med en svensk kontingent på ca 250

³ Cypern, Grekland, Rumänien, Slovakien, Spanien

personer. Vidare har OSSE en landsomfattande, regional organisation bestående av 800-900 personer i Kosovo. Europarådet finns representerat med ett sambandskontor, likaså Världsbanken och IMF. Därtill återfinns ett stort antal FN-organ i Kosovo, såsom UNDP, Unicef, och IMO.

I enlighet med övriga länder på Västra Balkan omfattas Kosovo av Stabiliserings- och Associeringsprocessen (SAP) som är ett ramverk för ländernas EU-närmande. Eftersom inte samtliga MS har erkänt Kosovo saknar landet ett tydligt EU-perspektiv. EU:s dialog med Kosovo sker inom ramen för den sk Stabilisation Tracking Mechanism (STM) och Kosovo saknar ett Stabiliserings- och associeringsavtal (SAA). Landet är enligt Thessaloniki-agendan ett potentiellt kandidatland för medlemskap i EU. Detta ger tillgång till förmedlemskapsstödet IPA, handelsrättigheter och andra fördelar, trots avsaknad av SAA. Genom det Europeiska Partnerskapet ger EU råd och stöd, samt följer utvecklingen inom väsentliga områden.

Kosovo är med en BNP/capita på 1300 Euro ett av de fattigaste länderna i Europa och är långt mindre utvecklat än övriga länder i forna Jugoslavien. Kosovo beräknas ha ca 2 miljoner invånare, varav hälften är under 25 år. Det uppskattas att cirka 15 procent av befolkningen lever i extrem fattigdom. Utvandringen är omfattande, framförallt bland unga. Cirka 90 procent av Kosovos invånare är kosovoalbaner och 5-8 procent är kosovoserber. Andra etniska grupper är romer, ashkali, egyptier (RAE-gruppen), turkar och bosniaker. RAE-gruppen är mest utsatt; de är oftare fattiga och socialt och politiskt marginaliserade.

Ekonomisk utveckling är avgörande för Kosovos fortsatta statsbyggande och för stabiliteten såväl inrikes som i regionen. Kosovos ekonomi är alltsedan konflikten 1999 starkt beroende av internationellt bistånd. 2008 stod internationella givare för ca 374 miljoner Euro (9,8 procent av BNP). Många olika givare har varit aktiva i Kosovo utan att det funnits någon gemensam utvecklingsagenda eller mekanism för att koordinera biståndet. Biståndsprojekt har ofta överlappat varandra, samtidigt som viktiga sektorer stått utan stöd. En stor del av det totala biståndet har bekostat utländska experter och endast en mindre del har finansierat investeringar.

Landets ekonomi är främst baserad på handel/service samt remitteringar från diasporan (11,9 procent av BNP). Servicenäringen (60 procent) dominerar ekonomin, följt av jordbruk (25 procent) samt industri (15 procent). Över hälften av befolkningen är beroende av småskaligt jordbruk för sin omedelbara försörjning. Handelsutbytet är i extrem obalans, exporten utgör en mycket liten andel av importen. Kosovo är

medlem i det sk Central European Free Trade Agreement (CEFTA) och har ingått flera frihandelsavtal med grannländerna.

Arbetslösheten i Kosovo bedöms uppgå till runt 40 procent. För ungdomar uppskattas den i vissa områden till 80 procent. Över hälften av kvinnorna är arbetslösa. Trots lika tillgång till utbildning har kvinnors deltagande i arbetslivet minskat drastiskt under 90-talet. Mot bakgrund av hög arbetslöshet och bristande framtidsutsikter kan det antas att ungdomar fortsätter att söka sig utomlands.

Trots att den finansiella sektorn är stabil saknas ofta möjligheter till kredit för att starta verksamhet, särskilt för kvinnor som enbart äger 7 procent av företagen i Kosovo. Många barn får tidigt bidra till familjens försörjning. Medlemskap i internationella finansiella institutioner är en av de centrala förutsättningarna för landets ekonomiska utveckling. Kosovo har ansökt om medlemskap i både IMF och Världsbanken. Den privatiseringsprocess som har inletts av statliga företag inom energi, telekom och kommunikationer kommer att ha stor betydelse för uthålligheten i landets ekonomiska tillväxt.

En förutsättning för Kosovos utveckling mot en demokratisk stat är att det civila samhället blir starkare, och att avståndet mellan de styrande och medborgarna minskar. Det kosovanska samhället har en starkt patriarkalisk struktur som bl.a. manifesteras i att kvinnor är mindre synliga i den politiska debatten, att det på landsbygden fortfarande är vanligt att män röstar även för sin hustru, att misshandel i hemmet är omfattande och att flickor förmås ingå äktenskap mot sin vilja. Handel med kvinnor och barn är fortfarande ett allvarligt problem. I regeringen finns endast två kvinnor. Parlamentet har 30 procent kvinnliga ledamöter. Det finns ett nätverk av organisationer som bevakar kvinnors rättigheter, med medlemmar från flera etniska grupper.

Korruption och nepotism är djupt rotad i det kosovanska samhället men är trots det inte mer omfattande än i andra länder i regionen. Offentliga upphandlingar och anställningsförfaranden inom den offentliga sektorn är exempel där korruption förekommer. Hälsosektorn samt rättssektorn är särskilt utsatta. Den organiserade brottsligheten, i form av bl a narkotikasmuggling, vapen- och människohandel, är utbredd och utgör en svår utmaning för Kosovos resurssvaga och ineffektiva rättssystem. Säkerhetsutvecklingen förefaller sakta förbättras, men är fortsatt skör. Inter-etniska sammandrabbningar blir allt mindre frekventa i det kosovanska samhället. Den främsta oroshärden är norra Mitrovica, där regelbundna våldsincidenter rapporteras.

Kosovos statliga institutioner är svaga och har på många områden inte kapacitet att driva utvecklingen framåt. Den offentliga sektorn kan inte erbjuda konkurrenskraftiga löner, varför högutbildade väljer att gå till den privata sektorn eller ta anställning hos en internationell organisation. Brist på kompetens råder både i den offentliga och den privata sektorn. De sociala sektorerna har i stort negligerats sedan början av 1990-talet, och både hälso- och utbildningssektorn är outvecklade.

Hälsoindikatorerna, exempelvis spädbarnsdödligheten, är sämst i regionen. Även indikatorerna för utbildning är låga, sex procent av befolkningen är analfabeter. Många skolor har tre eller fyra skift för att klara av att undervisa alla elever. Lärarna är i hög grad okvalificerade för sitt arbete vilket drabbar kvaliteten i undervisningen. Hälso- och utbildningssektorerna lider också av att kosovoalbaner exkluderades från att delta i det offentliga livet och i den statliga utbildningen under 90-talet, vilket resulterat i brist på utbildad arbetskraft.

Undermålig infrastruktur vad gäller elektricitet, vatten och vägar utgör hinder för den ekonomiska utvecklingen. Investeringsbehoven är betydande. Energisektorn har stora problem och elbristen utgör ett centralt hinder för utvecklingen. Kosovo producerar inte tillräckligt med el för att täcka det inhemska behovet, varför stora elmängder importeras till hög kostnad. Elektriciteten har under perioder stängts av under flera timmar var dag till följd av bristande nätkapacitet. Dessutom lämnas avgifter ofta obetalda vilket gör att få investeringar kan göras för att åtgärda problemen.

Miljöproblemen är omfattande. Elektriciteten produceras i för klimatet belastande kolkraftverk. Gruv- och metallindustrin är omodern, och den illegala skogsavverkningen får till följd att erosionen av jordbruksmark ökar. Erosionen påverkar i sin tur tillgången till tjänligt vatten och ökar sårbarheten vid klimatförändringar. Brister i avfallshantering, bristfällig rening av avloppsvatten samt luftburna föroreningar är andra allvarliga miljöproblem. Då Kosovo har floder som fortsätter till grannländerna, är den bristfälliga vattenreningen även ett regionalt problem.

Sammanfattningsvis står Kosovo inför utmaningen att göra framsteg i EU-närmandet, öka den ekonomiska tillväxten, säkerställa den regionala stabiliteten samt integreras i det internationella samfundet.

2. Sammanfattande resultatbedömning

Det svenska utvecklingsbiståndet var inledningsvis inriktat på humanitär hjälp och återuppbyggnad av infrastruktur och bostäder, för att sedan komma att fokusera mer på institutionsuppbyggnad och stöd till demokrati och mänskliga rättigheter.

Föregående strategi trädde i kraft i juni 2005 och har förlängts till och med december 2008. Årlig utbetalning var mellan 71 miljoner (2007) och 99 miljoner (2006). Totalt kommer knappt 320 miljoner kronor att ha betalats ut under strategiperioden.

Det svenska stödet har under innevarande strategi inriktats på områdena demokrati och god samhällsstyrning samt hållbar ekonomisk utveckling. Till följd av svag absorptionsförmåga i Kosovo har samarbetet varit mer begränsat än avsett. Projektportföljen har varit splittrad mellan många mindre insatser. Det har inte varit möjligt att arbeta i sammanhållna sektorprogram då sådana saknats.

Sverige har spelat en viktig roll som en uthållig partner till Kosovo. Svenskfinansierade projekt har haft ett tidsperspektiv som gynnat ett lokalt ägarskap och ett långsiktigt partnerskap. Sverige har i likhet med flertalet givare kanaliserat medel vid sidan av det lokala självstyret PISG.

Under åren efter konflikten bidrog Sverige till återuppbyggnad av järnväg, elnät samt över 3000 hus. Trots dessa och andra insatser har relativt få av de som flydde Kosovo under konflikten återvänt. Exempel på insatser under närmast föregående strategi har varit stöd till Kosovos lantmäterimyndighet, där Sverige tillsammans med andra givare har givit stöd för att upprätta register över fastigheter i Kosovo. Stödet till Kosovos statistikkontor har bland annat bidragit till att upprätta ekonomisk statistik som ligger till grund för beräkningar av statsfinanserna. Även arbetet att ta fram genderuppdelad statistik är en positiv erfarenhet. Bristande kompetens och kapacitet, liksom svårigheter att hitta kvalificerad arbetskraft, har varit svåra problem att hantera inom dessa insatser.

Andra goda resultat av svenskt utvecklingssamarbete innefattar stöd till ett nationellt budgetsysteem för Kosovos kommuner. Sverige har konsekvent drivit jämställdhetsfrågor både inom projekt och genom dialog, kompletterat med särskilda insatser för att stärka kvinnors ställning. Enligt en oberoende resultatbedömning, beställd av Sida, har Sverige spelat en viktig roll för den ökade jämställdheten i Kosovo. I rapporten framhålls även att stödet på miljöområdet varit framgångsrikt, där Sverige givit stöd bland annat åt en nationell miljöplan (Kosovo Environmental Action Plan, KEAP).

De oklarheter som funnits om Kosovos folkrättsliga status under tiden mellan konflikten och självständighetsförklaringen 2008, har gjort det svårt att utkräva ansvar av Kosovos institutioner. Nationella planer på sektornivå har saknats. Sverige gav även stöd till den kosovanska regeringens ansträngningar att ta fram en nationell utvecklingsstrategi. Strategin antogs inte officiellt, men kom ändå att få betydelse genom att en nationell konsultativ process genomfördes. Resultatbedömningen visade att de projekt inom den privata sektorn som Sida stött, bland annat mikrofinansiering och skogsbruk, givit goda resultat.

Förutsättningarna för att arbeta med program- och sektorsstöd bedöms ha ökat i och med självständighetsförklaringen. Sverige bör så långt möjligt arbeta i program som använder de nationella strukturerna och strategierna, och bidra till att öka Kosovos förmåga att göra investeringar.

3. Sammanfattande analys av andra givares insatser och roll i Kosovo

EU-kommissionen är den mest betydelsefulla givaren i Kosovo. Under 2009-2011 uppgår förmedlemskapsstödet till runt 350 miljoner euro. Kommissionens stöd ges för att stärka rättssäkerheten, den offentliga förvaltningen, energi, ekonomisk utveckling, utbildning, miljö samt det civila samhället. Genom EULEX, EU:s civila rättsinsats i Kosovo, kommer EU att ge stöd till rättssektorn. Sverige kommer att ha goda möjligheter att komplettera EU-kommissionens program i Kosovo, bland annat inom statistik, miljö och utbildning.

Andra givare har liksom Sverige haft svårt att identifiera program- och sektorsstöd. De större givarna, inklusive EU-kommissionen, söker dock former för att arbeta i sektorstöd. För EU-kommissionens del är budgetstöd idag inte en aktuell stödform.

Flera givare, inklusive de nordiska länderna och Världsbanken, har visat intresse för att delta i en programbaserad ansats för utbildningssektorn, som första programstöd för en hel sektor i Kosovo.

Sverige bidrog till Världsbankens fond för ekonomisk och social utveckling i Kosovo i samband med en givarkonferens i Bryssel 2008 (SEDPP). Något ytterligare stöd till denna fond förutses inte under strategiperioden.

Eftersom stora givare såsom USAID och Världsbanken har omfattande insatser på energiområdet bör Sverige inte gå in i denna sektor trots att den är en av de mest prioriterade av Kosovos regering. Världsbanken och EBRD har haft begränsad aktivitet i Kosovo då landet hittills inte haft möjlighet att få krediter. Inom infrastruktursatsningar, t ex på miljöområdet, kan utvecklingsbankerna komma att spela en viktig roll.

4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet

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

Sverige avser att teckna ett övergripande samarbetsavtal med Kosovo om utvecklingsarbetet. Ett proceduravtal finns sedan tidigare.

Sverige har undertecknat Parisagendan om effektivt bistånd, vilket får konsekvenser för genomförandet av utvecklingsarbetet med Kosovo.

EU-närmandet är den centrala drivkraften för utvecklingen i Kosovo. Sverige bör stödja EU-kommissionen i dess ambitioner att främja samhällsutvecklingen i Kosovo och anpassningen till EU.

I avsaknad av sociala skyddsnät är Kosovos befolkning fortsatt beroende av ekonomisk hjälp från släktingar utomlands. Till detta kommer en extremt hög arbetslöshet. Kosovo har med anledning av detta understrukt vikten av att i framtiden få tillgång till EU:s arbetsmarknad.

Samstämmighet för utveckling

Sedan den väpnade konflikten 1999 har Sverige haft ett omfattande engagemang för Kosovo, genom den svenska KFOR-styrkan, i form av utvecklingsbistånd och genom att bidra med personal till UNMIK:s polisstyrka. Därtill har stöd funnits till sekonderingar inom UNMIK, OSSE och andra multilaterala organisationer på plats i Kosovo. Sverige kan komma att bidra till EULEX i Kosovo med upp till 100 personer, främst poliser, åklagare och domare.

De bilaterala relationerna mellan Kosovo och Sverige innefattar den politiska dialogen och utvecklingssamarbetet samt samarbete på migrationsområdet och mot organiserad brottslighet.

Kosovo deltar i det regionala samarbetet på Västra Balkan. I detta samverkar politiska processer med investeringar, handel och utvecklingssamarbete. De regionala frågorna är av stor betydelse för Sveriges samlade agerande i Kosovo. Det regionala samarbetsrådet, RCC, har en viktig roll att spela för att främja regional samstämmighet.

Andra svenska relationer

Ett litet men växande antal svenska företag är etablerade i Kosovo men handelsrelationerna är inte särskilt utvecklade. Exportrådet har arbetat aktivt för att öka intresset bland svenska företag för Kosovo och flera främjandeinsatser har genomförts.

Inom ramen för utvecklingssamarbetet samarbetar flera svenska myndigheter med motsvarande myndigheter i Kosovo. Även bland enskilda organisationer finns ett stort utbyte, främst beträffande mänskliga rättigheter, kvinnors rättigheter och demokratisering.

I kontakten med andra svenska myndigheter och organisationer ska öppenhet finnas för samarbete och insatser som ansluter till och förstärker åtgärder inom t ex migrationsområdet.

Sveriges komparativa fördelar – slutsatser om Sveriges roll

Sveriges politiska engagemang för Kosovo har bidragit till att bygga förtroende mellan länderna. Sveriges möjlighet att arbeta långsiktigt

innebär fördelar då större delen av det samlade utvecklingsbiståndet till Kosovo hittills varit kortsiktigt och splittrat. Sverige har komparativa fördelar bland annat inom de sektorer stöd har lämnats, t. ex. lantmäteri, miljö, jämställdhet och statistik. Även inom andra områden har Sverige en god resursbas och möjlighet att tillföra kunskap, t.ex. inom skogssektorn.

5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

En bred utveckling måste komma till stånd i Kosovo för att landet ska få en ökad stabilitet och för att ett närmande till EU skall kunna ske. Nyckelfrågor är att öka tillväxt och sysselsättning. Omfattande reformer återstår för att demokratisera och modernisera Kosovos institutioner och förvaltning. Avståndet mellan politiker och medborgare är ofta stort och förvaltningen är politiserad.

De positiva resultaten av tidigare svenskt utvecklingsamarbete, bland annat inom jämställdhet och miljö, har byggt på Sveriges möjlighet att arbeta långsiktigt. Givet att möjligheten för ansvarsutkrävande har ökat i och med Kosovos självständighet, och att EU-kommissionen i högre grad kommer att arbeta i program- och sektorstöd, finns förbättrade möjligheter att anpassa stödet i enlighet med Parisagendan. Detta kan även öppna möjligheter för samarbete med andra givare.

Inom utbildningssektorn finns ett tydligt ägarskap hos den kosovanska regeringen och goda möjligheter att samarbeta med andra givare, vilket skapar goda förutsättningar för att nå ett uthålligt resultat. Antalet givare är stort. Sverige har haft en ledande roll i förberedelser för sektorprogramstöd. Satsningar inom utbildningssektorn är centrala både för att på sikt öka Kosovos konkurrenskraft på den europeiska och den regionala marknaden och för att bidra till ökad sysselsättning och en fördjupad demokrati.

Inom demokratisk samhällsstyrning finns många internationella aktörer. Sverige bör därför begränsa insatserna till ett fåtal områden. Inom statistik och fastighetsadministration har Sverige väl fungerande långsiktiga insatser och omfattande samarbete med andra givare. Det civila samhället spelar en viktig roll i arbetet med att förmedla demokratiska värderingar. Här är särskilt behovet av att öka kvinnors deltagande och inflytande tydligt.

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

Satsningen på utbildningsområdet, liksom stödet till demokratisk samhällsstyrning, ska inriktas på att skapa positiva effekter för

utvecklande av en konkurrenskraftig privat sektor, sysselsättning och ekonomisk tillväxt.

För att bidra till ökad stabilitet bör Sverige ge stöd till genomförandet av statusplanen, exempelvis genom stöd till stärkandet av kommunerna, minoriteters rättigheter samt till kulturarv.

Kosovo har omfattande miljöproblem som inte bara drabbar landet utan också regionen i stort. EU-integrationen kommer att ställa höga krav inom miljöområdet. Trots detta är miljöpolitiken inte prioriterad i Kosovos statsbudget. Sverige har varit en tongivande partner på detta område, bland annat genom stödet till utveckling av en nationell miljöplan. Skogssektorn är identifierad som lämplig för svenskt stöd då den kan bidra till att minska miljöproblemen. Få andra givare är aktiva inom dessa områden. Utifrån EU-närmandet och tillgång till svensk resursbas är ett fortsatt svenskt stöd till miljö och skogsutveckling motiverat.

För att skapa arbetstillfällen och bidra till ökad export är tillväxt i den privata sektorn nödvändig. Det finns ett stort antal internationella aktörer inom denna sektor vilket gör det viktigt för Sverige att hitta en nisch. Stödet till skogssektorn bör därför inriktas på insatser för att stärka privatsektorn och skapa arbetstillfällen, vid sidan av insatser för att förbättra miljön.

Infrastruktur och energi är två sektorer som är avgörande för att Kosovos ekonomiska utvecklas. Dessa kräver dock stora kapitalinsatser samt dialogstyrka och får redan stöd genom bland annat Världsbanken, USAID och EU. Rättssektorn är ett annat område som är viktigt för Kosovos framtid. EU kommer, genom EULEX, att vara en betydelsefull aktör inom detta område. Att utveckla Kosovos lantbruk kan ge möjlighet att minska landets stora import av livsmedel, men även här finns ett stort antal aktörer. En annan sektor som är i behov av stöd är hälsosektorn. Dock saknas här en tydlig reformprocess att stödja. Sverige bör därför inte vara aktivt inom dessa sektorer.

Sverige bör bidra till att stärka Kosovos egna strukturer för att planera, genomföra och följa upp bistånd, bland annat avseende givarkoordinering. Detta kan exempelvis ske genom fortsatt samarbete inom ramen för fonder för att stödja Kosovos utveckling inom ekonomiska och sociala områden.

Inom miljöområdet är idag EU-kommissionen den enda större givaren. Givet Kosovos EU-närmande och att Sverige tidigare finansierat en nationell strategi inom området bedöms området som lämpligt för svenskt stöd, trots begränsad kapacitet i Kosovos myndigheter. Utbildningssektorn har tidigare ej fått givarstöd i någon större omfattning. I och med Sveriges stöd till SWAp-studien har dock flera större givare visat intresse. Sverige har därför en god möjlighet att även

fortsättningsvis stödja en reform inom sektorn. Inom demokratisk samhällsstyrning har Sverige väl utarbetade kanaler. På grund av att många givare är engagerade finns bör Sverige inte utvidga sitt engagemang, utan endast fortsätta inom de områden där stöd redan ges.

Sammanfattningsvis bör Sverige stödja Kosovo i sektorer som strategiskt bygger landets kapacitet och stabilitet inför framtida EU-medlemskap. Inom stöd till demokratisk samhällsstyrning har Sverige en lång historia med positiva resultat. Utöver denna sektor har utbildning och miljö identifierats som sektorer där Sverige kan bidra till goda resultat, men där mer arbete krävs för att bygga upp utvecklingssamarbetet.

Om stabiliteten i Kosovo försämras bör beredskap finnas för att genomföra fredsskapande och konfliktförebyggande åtgärder. I sådant fall kan även humanitära insatser komma ifråga.



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 09.098