

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Moldavien

januari 2007 – december 2010





REGERINGEN

Kopia

Regeringsbeslut

III:3

2007-03-08

UD2007/7237/EC

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
105 25 STOCKHOLM

Samarbetsstrategi för år 2007-2010 för utvecklingssamarbetet med
Moldavien

1 bil.

Ärendet

Genom beslut 2006-04-27 (UD2006/19849/EC) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Utrikesdepartementet lämna förslag till samarbetsstrategi för Moldavien under perioden 2007-2010.

Sida har i skrivelse 2006-10-30 överlämnat ett förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Moldavien under perioden 2007-2010.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en samarbetsstrategi för det svenska stödet till Moldavien att gälla 2007-2010 i enlighet med bilagan. Strategin skall styra utvecklingssamarbetet med Moldavien under angivna tid.

Regeringen uppdrar åt Sida att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Moldavien under 2007-2010.

På regeringens vägnar

Gunilla Carlsson

Birger Karlsson

Postadress
103 39 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@foreign.ministry.se

Besöksadress
Fredsgatan 6

Telefax
08-723 11 76

coll PB

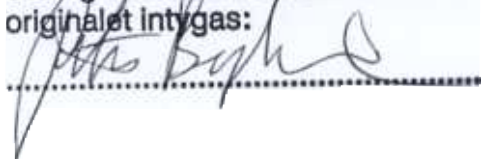
Kopia till:

SB
Ju EMA
Ju EU
UD MK
UrP, UrH, UrIU
UD PIK
UD EC
UD EP
UD EU
UD EIM
UD FMR
UD MU
UD USTYR
UD UP
UD NIS
Fö SI
Fö SUND
S SK I
Fi BA
Fi IA
U IS
Jo EUI
M E
M I
N EIS
N JÄM

Riksdagens utrikesutskott

Amb Bukarest
Amb Kiev
Amb Moskva
Amb Riga
Amb Tallinn
Amb Vilnius
Amb Warszawa
EU-repr Bryssel
OSSE-del Wien
Europaråds-repr Strasbourg
FN-del New York
Sektionskontoret Chisinau
Sveriges kontor vid EBRD

Utdragets överensstämmelse med
originallet intygas:



Peter Björk

Strategi för utvecklingsamarbetet med Moldavien 2007-2010

Inledning

Regeringen har beslutat upprätta en samarbetsstrategi för utvecklingsamarbete med Moldavien. Samarbetsstrategin ska styra inriktningen av det svenska utvecklingsamarbetet med Moldavien under perioden 2007-2010. Strategin baseras på förslag från Sida, kompletterat med UD:s egna överväganden, synpunkter från andra departement som omfattas av utvecklingsamarbetet med Moldavien, prioriteringar presenterade i det kontinuerliga samarbetet med svenska motparter och vid överläggningar med moldaviska samarbetsparter.

Sammanfattning

Trots en positiv ekonomisk utveckling sedan början av 2000-talet är Moldavien det fattigaste landet i Europa. Drygt en fjärdedel av befolkningen lever under fattigdomsgränsen, framför allt på landsbygden och i mindre städer. Migrationen är omfattande och bidrar till fattigdomsminskningen, samtidigt som migrationen även har stora negativa sociala konsekvenser. Arvet från Sovjettiden präglar fortfarande Moldaviens handelsmönster, men dess politiska ambitioner har nu en tydlig EU-inriktning. EU:s förbindelser med Moldavien har också förstärkts markant på senare år. En särskild representant (EUSR) för Moldavien har utsetts. EU och Moldavien har antagit en handlingsplan inom ramen för den Europeiska grannskapspolitiken (ENP).

Moldavien är ett direkt grannland med EU sedan Rumänien blev EU-medlem den 1 januari 2007. Den moldaviska regeringen fäster stor politisk betydelse vid uppfyllandet av ENP-handlingsplanen. Under strategiperioden kommer Moldavien även att börja förhandla ett nytt samarbetsavtal med EU i samband med att det nuvarande Partnerskaps- och samarbetsavtalet löper ut.

Regeringens strama finanspolitik har bidragit till makroekonomisk stabilitet. Moldavien har slutit ett nytt IMF-avtal och den stora utlandsskulden har omförhandlats. Rysslands importstopp för moldaviskt vin m m tillsammans med en kraftig höjning av gaspriset innebär dock att den moldaviska ekonomin återigen drabbats av en extern chock. De viktiga politiska och ekonomiska reformprocesser som inletts kan försvåras.

Sverige är en av de viktigaste bilaterala givarna i Moldavien och en framträdande dialogpartner. Vårt stöd under den treåriga strategiperioden 2004-2006 har uppgått till omkring 200 miljoner kronor. Sverige har varit en viktig drivkraft för ökad biståndssamordning i enlighet med Parisagendan. Samarbetet skall i enlighet med denna övergå till större samordnade insatser inom färre sektorer. Sverige kommer att stödja Moldaviens EU-närmande och EU-anpassning som det långsiktigt bästa sättet att bidra till landets fattigdomsbekämpning. Detta sker främst genom att stärka den moldaviska förvaltningens och samhällets anpassning till EU:s institutioner, regelverk, normer och värderingar samt genom stöd till god och demokratisk samhällsutveckling i övrigt, ökad konkurrenskraft på landsbygden samt minskad sårbarhet på energiområdet. ENP-handlingsplanen bör härvid vara vägledande. En god och nära samordning med EU-kommissionen liksom övriga EU-länder är därför central.

Volymen bör öka under strategiperioden och uppgå till omkring 100 miljoner kronor per år.

1. Slutsatser av de grundläggande förhållandena i landet och landets strategi för fattigdomsminskning

Politik och reformer

Moldaviens femton år av självständighet har inneburit både stora förändringar och stora prövningar för landets befolkning. Moldavien är helt beroende av Ryssland för sin energiförsörjning och den ryska marknaden är Moldaviens största exportmarknad. Politiken har varit ambivalent och beroendet av Ryssland har haft stor påverkan på landets politiska inriktning. Rysslands benägenhet att utnyttja detta beroende, tillsammans med den starka utveckling som skett i EU:s nya medlemsländer, har bidragit till en omsvängning av den moldaviska politiken. Det finns nu en insikt om att framtiden ligger i ett närmande till EU. Moldaviens ambition att snabbt fördjupa relationerna med EU är idag drivkraften bakom de reformer som genomförs.

EU-perspektivet finns integrerat i Moldaviens första fattigdomsstrategi, kallad Economic Growth and Poverty Reduction Strategy Paper (EGPRSP) som sträcker sig fram till 2006. Denna har dock förlängts ytterligare ett år. Strategin formulerades 2004. Handlingsplaner har tagits fram för prioriterade områden, men kopplingen mellan policy och budgetplanering behöver förstärkas. EU-närmandet befästes ytterligare genom ENP-handlingsplanen, som antogs år 2005. Det övergripande målet för denna handlingsplan är att Moldavien skall nå en betydande grad av integration med EU, även om ett eventuellt medlemskap bedöms ligga långt fram i tiden. EU-kommissionen följer regelbundet upp genomförandet av ENP-handlingsplanen. Hittills bedöms Moldavien ha gjort framsteg vad gäller makroekonomisk politik och styrningen av offentliga finanser, men problem kvarstår vad gäller sambandet mellan policy och budgetplanering och begränsad institutionell kapacitetskoppling. Det finns allmänt sett en övertro på möjligheten att snabbt kunna genomföra reformer. Ytterligare brister avser korruptionsbekämpning, mänskliga rättigheter, pressfrihet och reformering av rättsväsendet.

Transnistrien

Moldaviens utveckling hämmas av den långvariga och frusna konflikten med utbrytarregionen Transnistrien, över vilken den moldaviska regeringen saknar kontroll. Transnistrien fungerar de facto som en självständig enhet, men har inte formellt erkänts av något land. Det av Ryssland understödda lokala ledarskapet kontrollerar hela samhället och någon opposition tillåts inte. Dödläget mellan parterna skapar en osäkerhet med negativ inverkan på näringslivsklimatet och tillväxten. Transnistrien är centrum för omfattande smuggling och annan illegal verksamhet. EU upprättade i december 2005 en övervakningsmission, EUBAM, som stöder Moldaviens och Ukrainas gränskontrollmyndigheter längs gränsen. Övervakningen bedöms vara effektiv och den förefaller ha satt visst tryck på Transnistrien. Ryssland utövar dock ekonomisk press på Moldavien, och politiska förändringar i Ukraina och i Moldaviens relation till Ryssland förstärker osäkerheten.

Fattigdomssituationen

Moldavien har haft en årlig BNP-tillväxt på nära 7 procent mellan 2000 och 2005, men är trots detta Europas enda låginkomstland. Emigration till främst Ryssland och EU-området har blivit en överlevnadsstrategi för fattiga män och kvinnor. Ca 20 procent av den arbetsföra befolkningen befinner sig utomlands. Cirka en tredjedel av de som emigrerar är kvinnor. Migrationen är ofta illegal och därmed förenad med stora risker. Detta gäller såväl för emigrationen till EU-länderna som till Ryssland m fl länder. Antalet moldaver som utsätts för människohandel och sexuell exploatering är fortsatt högt. Migrationen har stora sociala konsekvenser och bristfälliga sociala trygghetssystem innebär en ytterligare börda för dem som stannar kvar.

Andelen fattiga har mer än halverats mellan 1999 och 2004. Idag beräknas en fjärdedel av befolkningen inte kunna tillgodose sina grundläggande konsumtionsbehov. Majoriteten av befolkningen bor på landsbygden och det är också där samt i mindre städer som fattigdomen är mest utbredd. Under 2005 steg fattigdomen återigen på landsbygden. Särskilt utsatta är barn, personer över 75 år, familjer med många barn, funktionshindrade och personer med låg utbildningsnivå. Lönerna är låga. Hela 68 procent av de fattiga lever i hushåll där familjeöverhuvudet har inkomst som egenföretagare (ofta lantbrukare) eller har en löneanställning. Hushåll med kvinnligt överhuvud har något lägre fattigdomsnivå, sannolikt för att de ofta mottar pengar från en man som arbetar utomlands. Hälsovård, utbildning och social omsorg är prioriterade av regeringen och utgifterna för dessa sektorer har ökat, men från en mycket låg nivå.

Kvinnor har relativt hög sysselsättningsgrad, men bristen på offentliga trygghetssystem leder ofta till dubbelarbete. Andelen kvinnor på högre positioner inom både politiken och näringslivet är låg, men jämfört med andra länder i regionen är Moldavien ett positivt exempel på en del områden. Trots att de stereotypa könsrollerna i vissa avseenden drabbar män hårdare, anses jämställdhet huvudsakligen vara en kvinnofråga. Tillgången på könsuppdelad statistik är ofullständig.

Ekonomi

Moldaviens BNP växte med 4,6 procent de nio första månaderna 2006 och beräknas överstiga 4 procent för året. Under 2005 var tillväxten drygt 7 procent.

Moldavien har sedan självständigheten utsatts för en rad externa ekonomiska chocker, och landet tog stora lån på 90-talet. År 1999 gick två tredjedelar av statsbudgeten till att betala räntor. Moldavien har nu vänt denna utveckling och de senaste årens strama finanspolitik har bidragit till makroekonomisk stabilitet. Ett nytt program med Internationella valutafonden (IMF) i kombination med en god skuldhantering möjliggjorde skuldkonsolidering i Parisklubben under 2006.

Ryssland har det senaste året ökat sin politiska och ekonomiska press på Moldavien. Ryssland har större delen av 2006 blockerat all import av moldaviskt vin m m, vilket slagit hårt mot landets ekonomi. Vidare har Gazprom under det senaste året höjt priset på gas från 80 till 170 USD per tusen m³. Rumänien och Bulgarien blev EU-medlemmar den 1 januari 2007 och därmed upphörde också Moldaviens frihandelsavtal med dessa länder. Enligt IMF:s bedömning kommer dessa faktorer sammantaget att fr o m 2007 innebära ett omfattande underskott i Moldaviens betalningsbalans. För att detta inte skall behöva leda till åtstramningspolitik, i form av budgetnedskärningar och räntehöjningar,

behövs omfattande stöd, såväl från Världsbanken, IMF och EU som bilaterala givare, vilket också utlovades vid givarkonferens för Moldavien den 12 december 2006.

Arvet från Sovjettiden är en fragmenterad ekonomi med bristande ekonomisk integration inom landet. Den ekonomiska utvecklingen är främst koncentrerad till de två största städerna Chisinau och Balti. Tillväxten drivs till stor del av remissor, vilka bidrar till 30 procent av landets BNP. Pengarna går i huvudsak till konsumtion. För att kanalisera medlen till produktiva investeringar krävs bl a ett förenklat regelverk för företagande.

Moldavien är medlem i World Trade Organisation (WTO) och dess export till EU omfattas av tullpreferenser, men tarifferna för Moldaviens viktigaste exportprodukter utgör alltså ett hinder för ökad export till EU. EU:s andel av exporten har ökat till 30 procent. Detta beror i huvudsak på den minskade exporten till Ryssland och ökningen i volym är marginell. Även med fördelaktigare handelsvillkor med EU krävs stora ansträngningar för att övervinna hinder i form av bristfälliga normer och standarder, samt brister i distributionsnät, marknadsföring och kvalitet.

Jordbruket är landets största sektor och svarar för cirka 20 procent av BNP, 60 procent av exporten och 40 procent av sysselsättningen. Strukturella hinder gör att potentialen i lantreformen och privatiseringen inte utnyttjats till fullo. Låg produktivitet och låga löner leder till att landsbygdsbefolkningen flyttar, antingen till städerna eller utomlands. Avfolkningen av landsbygden har såväl sociala som ekonomiska effekter i form av brist på befolkning i yrkesaktiv ålder och kompetensförlust.

Moldavien brottas med omfattande miljöproblem såsom markförstöring och jorderosion. Vidare har nära 50 procent av befolkningen brist på rent vatten. Begränsade resurser har hittills hämmat reformer på miljöområdet. Energisektorn är starkt politiserad och det juridiska ramverket är svårt att tillämpa. De på politisk nivå fastställda energipriserna i konsumentledet täcker inte de faktiska kostnaderna och är inte tillräckligt höga för att finansiera nödvändiga investeringar. En höjning av priserna skulle samtidigt få påtagliga effekter för många fattiga.

Demokrati och god samhällsstyrning

Moldavien är i allt väsentligt en demokrati, och konsolideringen av det demokratiska systemet fortsätter, om än långsamt. Under 1990-talet präglades landet av politisk oro och kortlivade regeringar, men sedan år 2001 är det politiska livet mer stabilt. Parlamentsvalet år 2005, som vanns av Kommunistpartiet, bedömdes av internationella observatörer som i stort fritt och rättvist, även om kritik riktades mot att oppositionen inte hade samma tillgång till media som den sittande regeringen.

Landet är centralstyrt och den sittande presidentens faktiska inflytande över politiken är större än hans formella makt. Flerpartisystemet fungerar tillfredsställande men det saknas en tradition av hållbara regeringskoalitioner och oppositionen är splittrad. Det lokala självbestämmandet är outvecklat. Samtidigt är landets motsvarande 900 kommuner för svaga för att utöva den roll som ett ökat lokalt självstyre skulle kräva. Frågan om ökat lokalt självstyre och kommunsammanslagning har aktualiserats, men andra reformer inom förvaltningen har haft högre prioritet.

Kapaciteten i statsapparaten är överlag mycket begränsad, och förvaltningen har svårt att behålla kompetent personal, särskilt på nyckelpositioner. Korruption är ett utbrett

fenomen i Moldavien. Problemet är särskilt kännbart inom bland annat rätts-, tull- och polisväsendet. En orsak är de låga lönerna i den offentliga sektorn. Den förvaltningsreform som inleddes under 2005 omfattar reformering av både tjänstetillsättningar och lönesättning. Den politiska viljan att bekämpa korruptionen har stärkts, och Transparency Internationals korruptionsindex bekräftar att situationen har förbättrats något. Korruptionen utgör alltså ett allvarligt samhällsproblem.

Formellt sett är rättsväsendet oberoende av den exekutiva och den legislativa makten, men tillämpningen och genomförandet får ofta kritik. Moldavien har ratificerat de flesta instrument gällande mänskliga rättigheter, men en del återstår att göra innan mänskliga rättigheter respekteras i praktiken. Lagen föreskriver lika rättigheter oavsett etnicitet, kön eller funktionshinder, men omfattar exempelvis inte sexuell läggning.

Det finns relativt gott om utrymme för det civila samhället och media att verka, men oberoende media utsätts för påtryckningar och regeringen kontrollerar i praktiken all statlig TV och radio. Tillgången på oberoende information, främst på landsbygden, är begränsad. Antalet registrerade frivilligorganisationer är stort, men deras kapacitet varierar. Det finns en uppfattning både bland allmänheten och bland frivilligorganisationerna att möjligheterna att påverka politiken är liten.

2. Andra politikområden och samstämmighetspolitik

Det svenska politiska samarbetet med Moldavien genomförs framför allt genom EU, samt via multilaterala organisationer såsom Världsbanken, Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) och Europarådet. En huvudlinje i Sveriges Moldavienpolitik är att stödja ambitionen till ökad integration med EU. Detta sker främst genom EU:s grannlandspolitik (ENP) och den handlingsplan som tagits fram inom ramen för ENP. Flera av de prioriterade områdena i den svenska samstämmighetspolitiken är relevanta för relationerna med Moldavien. Utökad handel är en förutsättning för tillväxt, särskilt mot bakgrund av Moldaviens relation med Ryssland. Förhandlingar angående ett asymmetriskt handelsavtal med EU har påbörjats. Utsikterna för gynnsamma villkor för Moldavien bedöms dock som små, då merparten av landets potentiella exportvaror har hög känslighet för EU:s producenter. Moldavien eftersträvar ökade legala möjligheter för arbetskraftsmigration till EU-länderna. Viseringsregler utgör ett hinder för närmare relationer med EU. Sverige är pådrivande inom EU för förenklade visumbestämmelser.

Många utländska ambassader täcker Moldavien från Bukarest, så även Sverige. Sida ger stöd till att stärka Moldaviens hantering av den omfattande migrationen. Erfarenheter från insatser på migrationsområdet bör kopplas till den nationella politiken och Sveriges politik inom EU.

Sveriges bilaterala relationer med Moldavien har hittills varit begränsade, och handelsutbytet är litet. Exportrådets kontor i Bukarest täcker dock numera även Moldavien. Riksrevisionen har inlett ett långsiktigt samarbete med sin moldaviska motsvarighet, vilket på ett bra sätt kompletterar övriga svenska insatser. Besöksutbytet och den politiska dialogen har hittills varit begränsade, men Moldavien öppnade i juni 2006 en ambassad i Stockholm, och det finns ett ömsesidigt intresse för utvidgade kontakter.

3. Samarbete med andra givare

Antalet större givare är begränsat. Det totala biståndet uppgick 2005 till 5,85 procent av Moldaviens BNI. Sverige är den största bilaterala givaren bland EU-länderna, vilket innebär ett särskilt ansvar i givarkoordineringen. EU:s nya medlemsländer har ökat sitt engagemang i Moldavien och flera har idag bilateralt utvecklingssamarbete och erfarenhetsutbyte med Moldavien. Dessa tidigare transitionsländer har erfarenheter som är relevanta för landet, och Sverige bör söka möjligheter att utnyttja erfarenheterna t ex från det svenska utvecklingssamarbetet med Estland, Lettland och Litauen. USA är den största bilaterala givaren, även om landets stöd minskar. Beroende på utfallet av insatser inom korruptionsbekämpning kan Moldavien dock komma att kvalificera sig för stöd från det s k Millennium Challenge Account. En process för ökad koncentration och arbetsfördelning pågår mellan de bilaterala givarna.

EU har successivt ökat sitt stöd inom ramen för ENP, och en ny sjuårig strategi, Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI) börjar gälla under 2007. Den årliga finansieringen från detta instrument till Moldavien beräknas de fyra första åren att uppgå till i genomsnitt 50 miljoner euro, med en budget på 40 miljoner euro under 2007. Stödet inriktas på tre områden; demokratiutveckling m m (25-35 procent), regulatoriska reformer och administrativt kapacitetsbyggande (15-20 procent) samt fattigdomsbekämpning och ekonomisk tillväxt (40-60 procent). EU väntas även ge Moldavien 45 miljoner euro i makrofinansiellt stöd under 2007-2008. Härutöver kan finansiering bli aktuell från en ny facilitet med förvaltningsstöd liksom från EU:s investeringsfond, för länderna inom grannskapssamarbetet. I samband med att EU ökar sin närvaro i Moldavien förväntas EU bli en mer aktiv samarbetspart. Sverige bör utnyttja sin flexibilitet som givare och söka möjligheter att samarbeta nära med EU-kommissionen, inom ramen för ENP-handlingsplanen. Detta gäller såväl samordning vid beredning som samfinansiering och en ökad dialog i centrala strukturfrågor. EU-kommissionens nya instrument ENPI kommer inte att omfatta tillräckligt stora resurser för att åstadkomma en genomgripande EU-anpassning av det moldaviska samhället.

Av EU:s medlemsstater ger Sverige, Storbritannien och Nederländerna omfattande bistånd till Moldavien. Brittiska DFID:s strategi löper över 2005-2008 och har en budget på omkring 2,5 miljoner pund per år. Prioriterade sektorer är ekonomisk tillväxt som gynnar de fattiga, förvaltningsstöd och konfliktlösning. DFID är mycket inriktade på samfinansiering, exempelvis det delegerade partnerskapet i social sektor med Sida. DFID kommer tillsammans med Nederländerna att ge budgetstöd i anslutning till Världsbankens s k Poverty Reduction Support Credit (PRSC). Nederländerna gav även projektstöd på ca 6 miljoner euro per år under 2006, riktat till tre sektorer: demokratisk samhällsstyrning, små fattigdomsinriktade projekt samt hälsosektorn.

Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) har under de senaste tio åren finansierat 41 projekt, med en sammanlagd budget på 200 miljoner euro. Fokus har legat på infrastruktur och finansiella institutioner. Den nya strategin för 2005/2006 fokuserar på privatsektorutveckling och infrastruktur. Moldavien omfattas av EBRD:s Early Transition Countries Initiative. Bankens aktiviteter kommer också i övrigt att utökas under strategiperioden. Detta ger vidgade möjligheter till svensk samverkan med

banken. Europeiska investeringsbanken (EIB) kommer snart att påbörja utlåning till Moldavien med fokus på energi, transport och miljö.

Världsbanken har stött Moldavien sedan 1992. År 2005 hade banken åtaganden på 12 miljoner USD. Totala åtaganden för aktiva projekt uppgår till 149 miljoner USD. Världsbankens strategi 2005–2008 har tre prioriteringar: i) fattigdomsbekämpning genom stöd till ekonomisk stabilitet, tillväxt och arbete, ii) förbättrad tillgång till socialt stöd och minimering av miljörisker och iii) förbättring av förvaltningen och korruptionsbekämpning. Under 2007 inleds Världsbankens första budgetsstöd till Moldavien, s k PRSC, på sammanlagt 30 miljoner USD under tre år. Sverige samfinansierar flera pågående reformprojekt.

I maj 2006 godkände IMF ett nytt treårigt program, s k Poverty Reduction Growth Facility (PRGF) till ett belopp på 117 miljoner USD. Programmet är inriktat på makroekonomisk stabilitet, bl a reformer i skattesystemet, pensionssystemet och finansiell sektor.

United Nations Development Programme (UNDP) utarbetar för närvarande sin nya strategi för 2007–2011, vilken sannolikt kommer att inriktas på tre områden: i) förvaltningsstöd och medborgerligt deltagande, ii) tillgång till god samhällsservice (däribland inom hälso-, utbildnings- och socialskyddsområdet), samt iii) regional och lokal utveckling. De flesta FN-organ finns på plats i Moldavien. Sveriges samarbete har främst skett med UNDP inom området offentlig administration samt med UNICEF inom området socialtjänst.

United States Agency for International Development (USAID) har en årlig budget på ca 15 miljoner USD. USAID:s tre strategiska mål är: i) ekonomisk tillväxt med fokus på livsmedelsindustri och förbättrad konkurrenskraft, ii) demokrati- och förvaltningsstöd, inriktat på lokal nivå) and iii) program inom hälsosektorn (tuberkulos, HIV/AIDS and hepatit C). Moldavien har även godkänts för The Threshold Programme of the Millennium Challenge Corporation (MCC) vilket inriktas på anti-korruption. Beroende på Moldaviens måluppfyllelse kan landet kvalificera sig för fullödigt stöd från MCC under 2007.

Schweiz har idag en årlig budget på 2,5 miljoner SFR vilken kommer att öka till 4 miljoner SFR under kommande år. Huvudinriktningen är "arbete och inkomst", vilket inkluderar yrkesutbildning och lokal ekonomisk utveckling, samt social utveckling. Dessutom ges stöd till vatten och sanitet genom Schweiz budget för humanitärt bistånd.

4. Erfarenheter och resultat av tidigare samarbete

Generella frågor

Under föregående strategiperiod 2004–2006 var målet med samarbetet att stödja landets ansträngningar att skapa förutsättningar för minskad fattigdom och ökat välstånd. Insatserna inriktades på tre områden: demokratisk samhällsstyrning, hållbar ekonomisk tillväxt som gynnar de fattiga, samt förebyggande av social utslagning och främjande av folkhälsan. Den årliga volymen ökade från drygt 50 till cirka 80 miljoner kronor.

Resultatanalysen visar att Sveriges stöd är i linje med Moldaviens utvecklingsstrategi. Med ett fåtal undantag har resultaten varit goda. Erfarenheten visar att dialog och förankring på policynivå, även vid små projekt, är avgörande för insatsernas bärkraft. Under perioden har en satsning gjorts på ökad harmonisering, större och längre insatser, samt för att stärka det nationella ägarskapet. Erfarenheterna hittills är mycket goda både vad gäller ägarskap och uthållighet. Den ökade andelen samfinansierade insatser har även bidragit till att skapa en plattform för dialog, både med regeringen och med andra givare. Sida har varit en viktig drivkraft för ökad givarkoordinering, vilket bland annat resulterat i en gemensam uppförandekod i enlighet med Parisagendan.

Sida har inlett ett delegerat partnerskap med DFID. Detta har dock hittills inte inneburit någon arbetslättnad. Sveriges starka roll i Moldavien talar emot fler delegerade partnerskap, då Sverige bör vara aktiv i sektorer där vi kan spela en roll som dialogpartner.

Sveriges och övriga givares stöd har i huvudsak bedrivits i form av kapacitetsutveckling. Moldaviens begränsade statsbudget och bristande kapacitet har dock hämmat genomförandet av viktiga reformer.

Sektorspecifik bedömning

Sverige är idag en av de tyngsta givarna i sektorn demokratisk samhällsstyrning. Antagandet av ENP-handlingsplanen, bättre givarkoordinering och ett bättre reformklimat har lett till en positiv utveckling i sektorn. Reformpolitiken har främjats av ett nära samarbete mellan regeringen och givarna. Sida har byggt upp ett strategiskt samarbete med andra givare, bland andra Världsbanken. Det svenska stödet har hittills bidragit till att stärka systemet för kapacitetsuppbyggnad inom offentlig finansiell styrning, och utvecklandet av en strategi och en funktionell analys för den centrala förvaltningsreformen. En enhet för utbildning av statsanställda har inrättats. Tillsammans med andra givare har en studie av den offentliga finansiella styrningen genomförts. Sverige har även finansierat genomförandet av en nationell folkräkning. Insatsen övervakades av Europarådet och bedöms ha varit professionellt genomförd. Resultatet utgör ett viktigt underlag för utvecklandet av landets utvecklingspolitik.

Stödet till civila samhället har varit effektivt, särskilt vad gäller mänskliga rättigheter och valövervakningen 2005. En liten förändring i positiv riktning kan skönjas bland annat vad gäller attityden mot homo-, bi- och transpersoner (HBT). Sidas stöd till insatser för icke-diskriminering bidrog till informationskampanj och rundabordssamtal om HBT-relaterade frågor, samt en årlig gay-pride festival. Dessutom har en lokal NGO upprättat en servicecenter för studenter med funktionshinder och har även genomfört informationskampanjer för att förbättra situationen för funktionshindrade studenter och förändra samhällets attityder till funktionshindrade. Pågående insatser inom civila samhället bygger vidare på goda erfarenheter och har tydligt kopplats till övriga insatser inom demokratisk samhällsstyrning.

Inom den sociala sektorn finns goda resultat vad gäller det legala ramverket och en rad lokala projekt som erbjuder alternativ till institutionsvård av barn. Sidas bidrag till UNICEF:s Child Protection Programme har bl a resulterat i en nationell strategi för skydd av barn och familjer, samt en handlingsplan för att genomföra strategin. Programmet har även uppnått mycket goda resultat när det gäller att integrera handikappade barn i den reguljära utbildningen. En lag för särskilt utsatta barn har

sammanställt, men ännu inte presenterats i parlamentet. Sida har även bidragit till en finansiell bedömning av barnvårdstjänster vilken är viktigt underlag för reform av institutionsvården. Sida har även stött kapacitetsutveckling av "the National Council for the Protection of the Rights of the Child", vilket har resulterat i viktiga policyreformer, t ex minimumstandarder för tjänster av barnskydd och policy för juridisk behandling av minderåriga. Inom ramen för Social Investment Fund har regionala pilotprojekt ökat tillgången på sociala tjänster och bidragit till ett minskat antal barn på institution. Knappa finansiella resurser och hög personalomsättning gör dock att det kommer att ta tid att skapa bärkraft och överföra ägarskapet och finansieringen till de nationella systemen. Sida har i denna givartäta sektor inlett ett delegerat partnerskap med DFID.

Inom området hållbar ekonomisk tillväxt som gynnar de fattiga har Sverige ökat sitt stöd kraftigt under 2006 genom insatser på energiområdet samt en fortsatt satsning på landsbygdsutveckling. Det svenska stödet har dock varit fragmenterat och beskrivningen av verksamhetsområdet alltför vid. En ökad koncentration bör ske för att möjliggöra mer långsiktiga satsningar. Detta gäller exempelvis satsningarna på landsbygdsutveckling och fjärrvärme i samarbete med Världsbanken, vilka har gett goda resultat och utgör en viktig bas för fortsatta insatser. När fjärrvärmeprojektet är slutfört 2008 kommer värme att finnas i 50 skolor och 25 sjukhus och vårdcentraler, till en reducerad kostnad med 30 procent. Projektet för privatsektorutveckling på landsbygden har skapat 700 företag, varav nästan 60 procent är icke-agrara. Sida har samfinansierat en policy-orienterad forskningsrapport "Economic Policies for Growth, Employment and Poverty reduction" som en del av bakgrundsarbetet i utarbetandet av landets EGPRSP.

Det svenska stödet till hantering och omförhandling av Moldaviens stora utlandsskuld har bidragit till att Moldavien fick motsvarande 90 miljoner USD i skuldlättnader i förhandlingarna inom ramen för Parisklubben. Sveriges stöd till lantmäteriområdet har utvärderats och bedömts vara både relevant och effektivt. En databas över fastighetsregistrering har upprättats och en ny myndighet har etablerats med lantmäterikontor utplacerade i landet. Enligt en utvärdering har insatserna på arbetsmarknads- och yrkesutbildningsområdet bedömts som relevanta men dåligt koordinerade. En samordnad avslutande insats för att bygga upp en mer flexibel och efterfrågestyrd arbetsmarknadspolitik påbörjades därför under 2005.

Sida har systematiskt försökt att arbeta med tvärsektoriella frågor såsom EU-integration, förebyggande av korrruption, jämställdhet, migration samt Transnistrien. EU-perspektivet har utgjort en självklar del inom nästan samtliga områden. Sida har systematiskt integrerat jämställdhet inom pågående program och gjort jämställdhet till en prioriterad dialogfråga både gentemot regeringen och inom givargruppen. Sida har bland annat tagit initiativ till en gemensam arbetsgrupp mellan regeringen och givarna. Resultat kan tydligt ses vad gäller det nationella ägarskapet, men kompetensen att integrera genderaspekter inom nationella utvecklingsplaner behöver stärkas. Ett större program finansierat av Sida påbörjades därför under 2006. Direkta insatser har även påbörjats inom migrations- och antikorrptionsområdet. Ambitionen att inkludera Transnistrien i insatserna har under rådande politiska förhållanden inte varit möjlig att realisera.

5. Generella överväganden

Det svenska utvecklingssamarbetet skall styras av Moldaviens egna prioriteringar uttryckta i ENP-handlingsplanen och koncentreras till områden där det finns en stark reformvilja och förmåga att genomföra förändringar.

Moldaviens närmande till EU

Moldaviens tydliga ambition att närma sig EU utgör grunden för utvecklingssamarbetet. Sverige bör som största givare bland EU-länderna särskilt verka för att stödja Moldaviens strävan mot ökad integration med EU och bidra med insatser som gör att landet kan genomföra ENP-handlingsplanen. Förvaltningsreformen är central för närmandet till EU men även för möjligheten att uppnå resultat inom andra områden. Stödet till god och demokratisk samhällsstyrning bör fortsatt vara prioriterat. Sverige bör fortsätta att betona rättighetsperspektivet för att stödja utvecklingen mot ett pluralistiskt samhälle. Den säkerhetspolitiska situationen är känslig och utvecklingen hämmas av den olösta konflikten med Transnistrien. Därför bör stöd till utvecklingen av det civila samhället i Transnistrien övervägas.

Ökade regionala skillnader inom landet

Fattigdomen har en tydlig geografisk dimension där landsbygdsbefolkningens möjligheter är särskilt kringkurna. Förbättrade levnadsförhållanden på landsbygden är en grundförutsättning för att bromsa migrationen och motverka dess sociala konsekvenser. Ett mer produktivt jordbruk, hållbar energiförsörjning, ökad decentralisering, stärkt civilt samhälle och förbättrat näringslivsklimat är nyckelområden för ekonomisk utveckling av landsbygden.

Ökad sektorkoncentration

Erfarenheten visar att goda resultat förutsätter dialog, långsiktighet och samarbete med andra givare. En klar arbetsfördelning mellan givare och en tydlig fokusering underlättar ett effektivt genomförande av projekt, såväl för mottagarlandet som för givarna. Mot bakgrund av detta resonemang föreslås utfasning av ett antal områden under strategiperioden.

Inom den sociala sektorn har Sida inlett ett delegerat partnerskap med DFID som löper fram till 2009. Utbetalningarna kan dock komma att avslutas tidigare. Sverige har varit en av de stora givarna i sektorn, men EU och andra givare har ökat sitt engagemang, vilket innebär att det svenska stödet utfasas. Sida skall fortsätta följa utvecklingen inom sektorn och EU-kommissionens arbete med sociala frågor. Inom HIV/AIDS är Sverige varken stor givare eller etablerad dialogpartner. Globala Fonden och UNAIDS ökar sitt engagemang och Sverige bör under 2007 kunna lämna området. Det är angeläget att bekämpa trafficking, men också här är flera andra givare aktiva. Fokus flyttas till förebyggande åtgärder genom att arbeta med migrationens grundorsaker. Ytterligare områden att fasa ut är arbetsmarknad och yrkesutbildning (under 2008), skuldhantering (2007 eller 2008) och lantmäteri (under 2009).

6. Mål och inriktning för utvecklingssamarbetet

Målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Moldavien är att stödja landets EU-närmande och genomförande av ENP-handlingsplanen, som ett sätt att främja

ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning. Därmed skapas förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Denna inriktning på utvecklings-samarbetet ligger helt i linje med önskemålen från Moldaviens regering.

Stödet ska utformas i linje med Parisdeklarationen om biståndseffektivitet i nära samverkan med övriga givare. En särskild satsning på närmare samarbete med EU-kommissionen och övriga EU-länder skall göras. Användandet av nationella system för både genomförande och uppföljning skall öka.

Stödet ska omfatta tre huvudområden: god och demokratisk samhällsstyrning, stärkt konkurrenskraft på landsbygden samt minskad sårbarhet på energiområdet. Fördelningen mellan huvudområdena bör vara 40-60 procent, 20-30 procent resp 15-25 procent. Treparsamarbete skall uppmuntras.

God och demokratisk samhällsstyrning

Målet för samarbetet på detta område är ett demokratiskt samhällsklimat som upprätthålls av effektivare offentliga institutioner och ett mer dynamiskt civilt samhälle som fostrar pluralism och en demokratisk politisk kultur.

Detta skall uppnås genom att

- stärka kapaciteten hos offentliga institutioner för demokratisk och effektiv samhällsstyrning,
- öka möjligheten till medborgerligt ansvarsutkrävande,
- stärka det civila samhället och
- stärka kvinnors deltagande i den samhälleliga beslutsprocessen.

Ett närmande till EU:s strukturer och normer kommer att kräva omfattande reformer i Moldavien. Sverige bör fortsatt stödja de pågående stora reformprocesserna inom förvaltningen, tillsammans med bland annat Världsbanken, EU och UNDP. Detta bör ske genom ett fortsatt stöd till landets förvaltningsreform och till att förbättra den offentliga finansiella styrningen. Insatser för att stärka Moldaviens kompetens i EU-frågor skall genomföras. Om förutsättningar finns bör Sverige överväga stöd till en reform för ökat lokalt självstyre.

Sveriges stöd till civila samhället bör fortsätta, i syfte att stärka dess roll som främjare av pluralism och demokratisk politisk kultur, samt öka fattiga människors möjligheter till inflytande och ansvarsutkrävande på central och lokal nivå. En del av stödet bör gå till att stärka oberoende media samt att förhindra och uppmärksamma korrupktion. Insatser rörande jämställdhet och HBT-frågor skall alltjämt utgöra en del av det svenska stödet till sektorn. Särskild vikt bör läggas vid att stärka kvinnors deltagande i och inflytande på den samhälleliga beslutsprocessen. Vikten av att arbeta utifrån könsuppdelad statistik bör betonas. Eventuella insatser i Transnistrien bör kanaliseras via det civila samhället.

Stärkt konkurrenskraft på landsbygden

Målet för samarbetet på detta område är ett förbättrat näringsklimat som främjar landsbygdsutveckling genom bättre kontakter mellan företag, tillgång till krediter och ökad integration av inhemska marknader.

Detta skall uppnås genom att

- öka integrationen av inhemska marknader,
- öka näringsverksamheten på landsbygden och i mindre städer, både inom agrara och icke-agrara näringar
- ökad tillgång till krediter och
- stöd på det handelspolitiska området.

Moldavien behöver ett näringslivsklimat som ger gynnsamma förutsättningar för utveckling av landsbygden. Sida skall fortsätta stödja utvecklingen på landsbygden och i mindre städer genom stöd till rådgivning, uppbyggnad av nätverk mellan företag och ökad tillgång på krediter. Sverige har sedan tidigare ett långsiktigt engagemang, tillsammans med Världsbanken, inom området landsbygdsutveckling. Det skapar förutsättningar för en ökad dialog kring näringslivsklimatet och landsbygdens utvecklingsförutsättningar. Dessutom kan kompletterande insatser för stärkt näringslivsklimat och ökade exportmöjligheter i samarbete med EBRD och Världsbanken övervägas. En diversifierad export och ett ökat handelsutbyte med EU-länderna är av stor betydelse för landets ekonomiska tillväxt och stabilitet. Insatser på det handelspolitiska området bör därför genomföras.

Minskad sårbarhet på energiområdet

Målet för samarbetet på detta område är en mer hållbar energipolitik och därigenom minskad sårbarhet på energiområdet.

Detta skall uppnås genom stöd till att

- stärka förutsättningarna för att utveckla en politik för hållbar energiförsörjning och
- öka energieffektiviseringen

Inom energiområdet behövs politiska och administrativa reformer liksom omfattande investeringar. Satsningar på energieffektivisering och energisäkerhet är viktigt för att möjliggöra ett minskat beroende av energi från Ryssland. Sverige har stor kompetens på området, särskilt gällande fjärrvärme och energieffektivisering. Sveriges stöd bör i huvudsak inriktas på strategiska insatser kopplade till policy- och institutionell uppbyggnad. Detta kan gälla exempel på hur fjärrvärme kan utnyttjas mer effektivt. Samarbete bör ske med EU och multilaterala givare. Sveriges möjlighet att bilateralt genomföra större investeringar är begränsad, men strategiska mindre investeringar kan övervägas, t ex i samarbete med berörda internationella finansieringsinstitutioner. Fokus bör då ligga på energieffektivisering.

7. Volym för utvecklingssamarbetet, budgetstöd m m

Volymen bör under strategiperioden uppgå till omkring 100 miljoner kronor per år, förutsatt reformframsteg och tillräcklig absorptionsförmåga.

Moldavien har under 2006 åter utsatts för externa chocker, vilket lett till makrofinansiella obalanser. Läget har idag stabiliserats. Ytterligare sådana obalanser kan dock inte uteslutas under den fyraåriga strategiperioden. Vidare kan nya behov av finansiering till angelägna reformer uppstå. En förnyad prövning bör därför göras i mitten av strategiperioden, beträffande den totala volymen för samarbetet.

Då skall dessutom frågan om budgetstöd prövas, inom ramen för en eventuellt ökad volym. Av stor betydelse vid denna prövning blir tydliga framsteg inom de offentliga finansiella styrsystemen, med utgångspunkt i den s k Public Expenditure and Financial Accountability Assessment (PEFA)-studien.

8. Dialogfrågor

Sveriges ställning som en stor och långsiktig givare har skapat goda förutsättningar för en aktiv policydialog. Den politiska dialogen bör inriktas på genomförandet av ENP-handlingsplanen och övrigt samarbete mellan EU och Moldavien. Med tanke på ökande klyftor i samhället bör stor vikt läggas vid en dialog om fördelningspolitik och andra åtgärder för att minska fattigdomen.

9. Genomförande och uppföljning

Sida kommer varje år att upprätta landplaner i syfte att operationalisera målen i strategin. Genomförandet följs upp i Sidas hel- och delårsrapportering som utgör grunden för de samrådsmöten som kommer att hållas mellan UD och Sida.

Sida skall i hel- och halvårsrapporter redovisa i vilken utsträckning svenska insatser bidragit till framsteg och resultat vad gäller Moldaviens EU-närmande och genomförande av ENP-handlingsplanen.



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, 2007

Artikelnummer: UD 07.017