

1. Slutsatser från genomförandet av föregående strategi

Den föregående strategin fasades ut fram till 2016 då regeringen beslutade att återuppta biståndet till Irak inom ramen för en ny strategi, som antogs 2017. Sidas övergripande lärdomar från föregående strategiperiod sammanfattas i underlaget till den nya strategin.

- Ambitionsnivån behöver balanseras. Det finns ett behov av att ha en realistisk syn på vad som kan åstadkommas resultatmässigt i en svår och komplicerad konfliktmiljö.
- Ett begränsat men strategiskt stöd kan bidra till att stärka eller åtminstone bevara kapacitet inom förvaltning och civilsamhälle i en svår kontext, i avvaktan på förbättrade förutsättningar.
- En dynamisk och komplex konfliktkontext kräver tillräcklig närvaro och förutsättningar för personalkontinuitet. Närvaro av personal i Irak är förenat med höga kostnader på grund av säkerhetsläget, varför detta behov måste vägas mot andra mer kostnadseffektiva lösningar med ett större antal handläggare som reser kontinuerligt.
- Konfliktkänslighetsperspektivet förutsätter att både Sida och partners går bortom en generell konfliktanalys på landnivå och gör fördjupade lokala makt- och aktörsanalyser som belyser t ex vilka som tjänar respektive förlorar på de förväntade resultaten av en insats.
- För att nå resultat måste stor vikt läggas vid val av genomförandepart för att säkerställa att de kan verka effektivt i de svåraste miljöerna. Av särskild vikt är fältnärvaro, kontinuitet, personalens kompetens och lokal kunskap, samt kapacitet att arbeta konfliktkänsligt i praktiken.
- För att arbeta effektivt i en konfliktkontext krävs nära dialog med partners och beredskap att styra om resurser inom stöden för att göra mest skillnad när förhållandena förändras och försvåras, detta kräver hög grad av flexibilitet från både Sida och partners.
- Erfarenheten av några av de multilaterala organisationerna är att de brister i flera viktiga hänseenden, med en låg grad av resultat som följd. Därför är det viktigt att ha en realistisk syn på vad de multilaterala aktörerna kan åstadkomma i den irakiska kontexten och att Sida strävar efter en blandning av genomförandepartners som kan verka effektivt i den svåra konfliktmiljön.

- Sidas och partners ansats i tidigare samarbeten avseende *lokalt ägarskap och efterfrågestyrning, inkludering och deltagande, flexibilitet (anpassningsförmåga) samt långsiktighet* har varit mycket uppskattat och kan sägas utgöra svenskt mervärde. Det har lett till att förtroendefulla partnerskap skapats som i sin tur visat sig vara nyckeln till att åstadkomma resultat i den irakiska miljön.
- Profilerings inom jämställdhetsområdet, samt en mer sammanhållen ansats (humanitärt/utvecklingssamarbete) i förhållande till långsiktigt statsbyggande i konfliktkontext kan också bidra till ökat genomslag för svenskt utvecklingssamarbete under kommande strategiperiod.

2. Översikt över strategisammanhanget

2.1 Förändringar i kontexten

Med stöd av den internationella koalitionen befriade de irakiska säkerhetsstyrkorna 2017 de sista kvarvarande områdena som kontrollerades av IS. Trots detta är inte IS helt besekrat, vilket understryks av såväl fortsatta attentat som fortsatta militära operationer runt om i landet. Det finns nu ett behov av en stabilisering av landet. Ansvar för att bryta vad som riskerar att bli en cyklisk konflikt vilar dock ytterst på det irakiska politiska etablissemanget, och dess vilja till reformer till förmån för fattiga människor och de som drabbats av konflikten.

Den irakiska regeringen står också inför stora utmaningar vad gäller ekonomisk strukturomvandling. Trots att Irak sitter på en av de största oljefyndigheterna i världen, befinner sig landet i en ekonomisk kris. Konflikten med IS, den vidhängande humanitära krisen och inte minst det låga oljepriset spelar en stor roll.

Även om den humanitära krisen sannolikt nådde sin kulmen under 2017 kommer behoven fortsatt att vara av betydande storlek framöver, inte minst på grund av internflyktingarna vars antal uppgår till 2,6 miljoner fortfarande, deras skyddsbehov samt den omfattande försätsmineringen.

Det finns ett omedelbart behov av stabilisering med en glidande övergång till återuppbyggnad, i olika delar av Irak och i olika grad beroende på omfattning av skadorna från kriget. T ex har 200 000 av de 600 000 människor som flydde Mosul fått sina hem helt raserade. Stabilisering är av vikt för att hålla IS stängd. Det finns även behov av genomgripande reformer, men för att inte ytterligare radera tilltron till samhällets förmåga att hantera krisen, är det centralt att åstadkomma kännbara förbättringar för den framför allt sunnimuslimska befolkningen som levt i IS-kontrollerade områden, men även för de övriga befolkningsgrupperna i andra delar av landet som förföljts och/eller diskriminerats av tidigare regimer.

Parlamentsvalet i maj 2018 och bildandet av en ny regering kommer att klarlägga vilka reformer som skall genomföras. Områden i behov av reform är förutom ekonomin, den offentliga sektorn, dvs bristen på god samhällsstyrning och den utbredda korruptionen bland annat.

Den kurdiska frågan har fått förnyad aktualitet efter den kurdiska folkomröstningen om självständighet i september 2017. Iraks regering har återtagit det omtvistade oljerika området runt Kirkuk, samt övertagit gränskontroller, men blockaden mot internationella flygningar till Kurdistan, då alla plan dirigerades om till Bagdad, är nyligen hävd. Centralregeringen kräver dock fortsatt att självstyret överför

oljeinkomster till federala myndigheter och att man genomför en revision i syfte att fastställa hur många de offentliganställda i Kurdistan är för att kunna genomföra löneutbetalningar till dessa.

2.2 Sveriges roll i strategisammanhanget

Tabell 1. Givarkontext

Biståndets (totala) andel av BNI utgör 1,3 % (det totala biståndet, dvs. både bistånd som kanaliseras genom och utanför statsbudgeten)	Sveriges andel av totala biståndet utgör ca 1 %.
Givargemensam strategi: Saknas.	Status på EU-gemensamprogrammering: Saknas.
De fem största givarna är: Japan, USA, Tyskland, EU och Storbritannien.	

Det internationella biståndet har en begränsad roll att spela avseende både policy- och samhällsutveckling. Sverige är en liten aktör vars biståndsvolymer i jämförelse är små. Enligt DAC:s statistik är Sverige inte ens en av de 10 största givarna och Sidas verksamhet bör förstås i ljuset av de begränsade resurserna, både när det gäller biståndsvolymer men även avseende personella resurser på plats som helt saknas i dagsläget. Svenskt utvecklingssamarbete har dock visat sig vara relativt långsiktigt i jämförelse med många andra givare som fasat ut, vilket tas tillvara i det pågående relationsbyggandet. Folke Bernadotteakademins nya strategiuppdrag utgör ett välkommet komplement till Sidas verksamhet och samordning och dialog mellan de två myndigheterna pågår.

Det biståndspolitiska landskapet i Irak har börjat ta form, som en konsekvens av den nyligen genomförda givarkonferensen där ett nytt irakiskt ramverk för utveckling och återuppbyggnad presenterades. Det nya ramverket för återuppbyggnad och utveckling borde kunna utgöra en god grund för en framtida givarkoordinering.

De främsta multilaterala organisationerna med närvaro i Irak utgörs av IMF, Världsbanken och FN-familjen. FN:s främsta verktyg för samordning av det multilaterala utvecklingssamarbetet i Irak är UN Development Assistance Framework, men det har i likhet med den nationella utvecklingsplanen överskuggats av den humanitära krisen. UNDP utgör en central aktör inom det multilaterala utvecklingssamarbetet och verksamheten utgörs främst av tre huvudområden: i) stabilisering, ii) stärkande av institutioner och demokrati, samt iii) fattigdomsbekämpning och tillgång till samhällstjänster. Andra FN organisationer med representation i Irak är exempelvis UNICEF, UNHCR, WHO, UNFPA, UN Women, UNMAS och den politiska FN-missionen till Irak, UNAMI.

EU avser stärka och växla upp sitt utvecklingssamarbete. Säkerhets- och rättssektorn, förvaltningen, decentralisering och lokal samhällsstyrning är områden som omnämns. USAID har stor närvaro i landet sen tidigare bland annat med fokus på decentralisering och lokala försoningsinitiativ samt nu också med expertstöd som bidrar till implementeringen av IMF:s ekonomiska reformprogram.

Bilaterala givare som avser återetablera sig och som Sida skulle kunna samverka med är bl a Tyskland (GIZ), UK, Kanada och Nederländerna, troligtvis både inom förvaltnings- och jämställdhetsområdet.

Det finns ett formellt givargemensamt dialogforum som leds av regeringen tillsammans med FN som inte har fungerat tillfredsställande, samt en informell samordning där Sverige ingår tillsammans med USA, UK, CAN, NZ Japan, Australien och Nederländerna.

2.3 Synergier med andra svenska strategier

Det finns uppenbara kopplingar till MENA-strategin, 2016-2020, som med sin regionala ansats innebär att Irak ingår och erbjuder möjligheter till synergier. Om inte annat finns effektivitetsvinster att göra när en insats bereds med både regionala och bilaterala fönster inom samma beredning. MENA-strategin omfattar vidare tre sektorer där framför allt områdena miljö och klimat samt ekonomisk utveckling och integration kan komplettera den bilaterala strategin för Irak som saknar dessa sektorfönster.

Syrienkrisstrategin 2016-2020 omfattar, förutom stöd till verksamhet i Syrien, också stöd till angränsande värdländer som drabbats hårdast av den omfattande flyktingströmmen från Syrienkonflikten. Därmed finns många gemensamma beröringspunkter och möjligheter till framtida synergier mellan strategierna avseende överlappande sektorer och nya innovativa stödformer samt möjlighet att dra nytta av redan upparbetade och väletablerade partnerskap. Exempelvis samarbetar Sida med UNFPA för stöd både till Irak, genom Irak-strategin, samt för syriska flyktingar i Irak, bland annat med avsikt att reducera könsbaserat våld bland syriska flickor och kvinnor som har flytt till Irak på grund av Syrienkonflikten.

En ny strategi för globala insatser för fredliga och inkluderande samhällen, som ersätter strategin för Mänsklig Säkerhet, har nyligen antagits. Inom ramen för den globala strategin kommer stöd till globala insatser och program som inkluderar Irak att ingå. Detta möjliggör ökad intern effektivitet och synergieffekter. Ett konkret exempel på hur detta fungerar är ett globalt stöd till minhantering som inkluderar ett landfönster för Irak.

Även den globala DEMO/MR-strategin inkluderar insatser i Irak inom jämställdhetsområdet. Det är av vikt att pågående insatser samordnas med det planerade stöden inom strategiområdet jämställdhet i Irakstrategin.

Den humanitära strategin och dess genomförande i Irak kommer att vara vägledande för programmeringen inom de områden där synergier mellan humanitärt stöd och långsiktigt utvecklingssamarbete särskilt eftersträvas. Gemensamma fältresor och partnerbesök utgör en viktig del i att förstärka kopplingen mellan utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet i Irak. Detta innebär också gemensamma analyser av läget i Irak och olika partners förutsättningar att bidra till den bilaterala strategins genomförande.

3. Slutsatser från operationalisering: förändringsteori, genomförande och uppföljning

3.1 Vägval och prioriteringar samt förändringsteori

Den komplexa, riskfyllda och snabbt skiftande kontexten i Irak understryker behovet av ett flexibelt och behovsstyrt förhållningssätt i val av fokus under genomförandet. Därför har heller ingen avgränsning till eller prioritering av geografiska områden gjorts under operationaliseringen.

Utgångspunkten är att svenskt utvecklingssamarbete ska inkludera hela Irak och alla befolkningsgrupper, men med fokus på områden som drabbats särskilt hårt av konflikten med IS. I enlighet med Sidas operationaliseringsplan kommer olika mål analyseras utifrån olika tidsperspektiv, i syfte att kunna bidra till snabb förändring och återuppbyggnad i form av stöd till grundläggande samhällstjänster under mål ett i strategin. Andra mål analyseras med ett långsiktigt perspektiv på utveckling och uthållighet.

Irakstrategin förutses genomföras under det första året med ett par större insatser som utgör fortsättning på insatser från andra strategier där verksamhet i Irak redan pågår. Sida bedömer att det är nödvändigt att inte låta processen för att etablera en strategiskt genomtänkt portfölj stå i vägen för möjligheten att bidra till Iraks akuta behov av återuppbyggnad. Därför kommer operationaliseringsanalys och förändringsteori utvecklas parallellt med genomförandet. Behovet av att länka samman utvecklingssamarbetet med det humanitära biståndet, vilket ses som särskilt relevant i Irak, bidrar till Sidas bedömning att det är lämpligt att bygga strategiportföljen utifrån humanitära insatser som ges mer utvecklingsprägel i en ny fas inom Irakstrategins ramar.

3.2 Genomförande: Portfölj och portföljutveckling

Irakteamet har planerat för ett årligt strategibelopp om 220 MSEK med följande fördelning mellan de två målområdena: 65–70% till Fredliga och inkluderande samhällen och 30–35% till Jämställdhet.

Irakteamet har vuxit från en till fyra handläggare, samt en controller, sedan strategin antogs och arbetet med att upprätta relationer med framtida partner pågår, dock inte utan utmaningar eftersom hela teamet är stationerat i Sverige med de begränsningar detta innebär.

Portföljen har under rapporteringsperioden utgjorts av sex insatser varav en också rapporteras i strategin för globala insatser för fredliga och inkluderande samhällen med regionalt fokus, men i denna rapport uteslutande avser samarbetet i Irak.

I syfte att bidra till strategins första mål **Ökad resiliens i särskilt utsatta områden med fokus på förbättrad, jämställd och jämlik tillgång till grundläggande samhällstjänster** stödjer Sida UNDP:s stabiliseringsfond FFS (Funding Facility for Stabilization). Sverige har valt att bidra till fonden trots medvetenhet om FN-systemets svagheter i Irak. För att bidra till att möta de enorma behov av återuppbyggnad av central infrastruktur som finns och som utgör en viktig byggsten i att skapa stabilitet, bedömer Sida att fonden utgör ett effektivt verktyg.

Inom fonden utgår stöd till återuppbyggnad av infrastruktur som till exempel skolor, sjukvårdsinrättningar, vatten och elnät, samt kapacitetstärkande av lokala myndigheter i fyra av de provinser som drabbats svårast av kriget mot IS. Stabiliseringsinsatserna har utgjort ett komplement till den humanitära responsen i de befriade områdena och har som syfte att återupprätta befolkningens förtroende för de lokala myndigheterna i de nyligen befriade områdena. Måttstocken vad gäller resultat utgörs ytterst av hur många internflyktingar som kan återvända till sina hem, men för närvarande har fonden över 1600 pågående projekt i 23 befriade städer och distrikt, vilket hjälper lokala myndigheter att snabbt återställa den nödvändiga infrastrukturen. Mer än 95 procent av alla projekt genomförs av den lokala privata sektorn med lokal arbetskraft.

Det planeras för ett återuppbyggnadsprogram som skall ta vid efter fondens slut eftersom denna endast är ettårig. Målet med det fleråriga programmet är att påskynda den sociala dimensionen av

återuppbyggnad i Irak. Delar av programmet inkluderar hela det irakiska territoriet medan andra delar kommer att fokusera på de provinser och områden som militärt återtagits ifrån IS. Detta ligger i linje med vad Sida planerar att stödja för att uppnå det första målet i strategin, varför Sida kommer att bereda ett stöd till återuppbyggnadsprogrammet innevarande år.

Som bidrag till samma strategimål har ett stöd till minröjning och minriskutbildning genomförts inom ramen för strategin för globala insatser för fredliga och inkluderande samhällen med verksamhet i Irak. Insatsen har genomförts av ett konsortium av två internationella NGO:er och har uppvisat goda resultat i Irak där områden har tillgängliggjorts för återvändande flyktingar och människors kunskap om minor har ökat. På basis av dessa erfarenheter har nu beslutats om ett nytt stöd, inom vilket Irak-delen kommer att implementeras inom ramen för Irakstrategin. Denna kommer främst ha fokus på områden i och runt Mosul som befriats från IS.

Samtal förs även med FN:s minhanteringsorgan UNMAS för ett stöd under året. Behoven av minhantering är omfattande också sedan tidigare krig, inom stora geografiska områden och är därför inte bara en säkerhets- och skyddsfråga i relation till före detta IS-kontrollerade områden.

Till stöd för strategins andra mål **Stärkt kapacitet inom offentliga institutioner på olika nivåer och förbättrade möjligheter till deltagande i demokratiska- och fredsbyggande processer, inte minst för kvinnor**, samarbetar Sida med Sveriges Kommuner och Landsting (SALAR / SKL) för deras arbete med att stärka de lokala myndigheternas kapacitet att ge service i två provinser i Irak. Insatsen har lett till en förbättrad socialtjänst i de två provinserna och särskilt märkbara är resultaten vad gäller förändrad organisationskultur, inklusive ökad effektivitet och etableringen av nya socialkontor. Det nuvarande stödet påbörjades under den förra strategin och avslutas i april 2018. Det pågår en dialog mellan Sida och SKL om fortsatt samarbete vilket kan komma att inkludera fler provinser än de där samarbete redan pågår.

En annan insats som syftar till att stärka kapaciteten hos offentliga institutioner är ett stöd för nationell kvalitetsinfrastruktur med syfte att stödja Iraks utveckling inom goda samhällssystem för bättre kontroll av säkra varor och tjänster, förbättrad lagstiftning, handel och förbättrat konsumentskydd. Det har resulterat i en ny nationell kvalitetsinfrastruktur som överensstämmer med internationella avtal, parlamentets antagande av en ny lag om ackreditering och inrättandet av ett ackrediteringsorgan samt en kommitté som har till uppgift att hantera frågor som rör tekniska handelshinder. Projektet stöder också Iraks handelsförhandlingskapacitet och har resulterat i återupptagandet av förhandlingar om Iraks medlemskap i WTO samt stöd till kvalitetskontroll av importerad mat. Projektet har genomförts av UNIDO, med planeringsdepartementet, Central Organization for Standards and Quality Control (COSQC) och Iraks ackrediteringssystem, samt lokala organ för kvalitetskontroll.

I samarbete med MSB har Sidas humanitära enhet bidragit till att stärka den kurdiska myndigheten för samhällsskydd och beredskap (JCC) vars förkortning står för ”gemensamt krissamordningscenter”. Inom ramen för det samarbetet har MSB inlett en dialog med den Irakiska regeringen om ett kapacitetsutvecklingsstöd som skulle inkludera både JCC och den irakiska motsvarigheten JCMC. Sida ser mycket positivt på denna ”hela-Irak-ansats” och ser även behovet av att stärka den irakiska kapaciteten att hantera kriser och bygga resiliens, vilket ligger helt i linje med strategimålen. Den pågående dialogen med MSB förutses innebära att Sida ingår fortsatt stöd till MSB:s kapacitetsutvecklingsprojekt under innevarande år.

Det finns ännu bara ett stöd som avser att bidra till strategimålen om **jämställdhet**. Genom UNFPA stödjer Sida kvinnors och flickors tillgång till tjänster och åtgärder som avser minska risken för

könsbaserat våld i konfliktdrabbade områden. Arbetet är särskilt inriktat på internflyktingar och de värdsamhällen där dessa bor. Sida planerar att fortsätta stödja UNFPA:s arbete med ett längre stöd under strategiperioden, men kommer också intensifiera dialogen med andra aktörer som arbetar med jämställdhet i Irak för att finna fler samarbetsparter med vilka vi kan bidra till att de tre strategimålen om jämställdhet uppnås.

3.3 Uppföljning

Uppföljning och utvärdering av program och insatser i svåra säkerhetsmiljöer där tillgängligheten är begränsad utgör stora utmaningar för Sida. Traditionella uppföljningsmetoder som fältbesök och uppföljningsmöten med partners, som i Irak kan tillämpas i begränsad utsträckning, behöver kompletteras med alternativa ansatser och metoder. En sådan är så kallad tredje-partsuppföljning. Denna typ av uppföljning går ut på att en tredje part kontrakteras att följa upp och rapportera vad som sker i program och insatser där avtalsparten eller Sida av olika skäl inte har fullt tillträde till den miljö där verksamheten genomförs. För Sidas stöd i Irak kommer det vara centralt att hitta samarbetspartner med erfarenhet och kompetens av att arbeta med alternativa metoder, anpassade efter konfliktmiljöer med särskilda säkerhetsutmaningar, för att genomföra insatser, inklusive uppföljning och utvärdering. I det arbetet bör Sidas erfarenheter från andra konfliktkontexter som Syrien, Afghanistan, Somalia samt det humanitära biståndet tas tillvara.

Generellt stora begränsningar i rörlighet, stor rotation av personal hos de flesta internationella organisationer och logistiska utmaningar, gör att tillfällen till konsultation och dialog är färre än i andra kontexter. Erfarenheten från tidigare strategiperiod är att samarbetspartners, speciellt aktörer inom FN-systemet, i större utsträckning behöver hållas ansvariga för att organisera och genomföra de givardialog- och uppföljningsinsatser man förbundit sig till och att de i större utsträckning behöver anpassas efter konfliktkontexten.

De stora korruptionsriskerna kräver en nära samverkan med controllerfunktionen avseende metoder för uppföljning. Det är också relevant att utbyta erfarenheter med andra givare och partners i detta hänseende för att stärka anti-korruptionsinstrument och metoder i konfliktkontext.



P6 Annex to Strategy Report 2017 for Irak 201709-2021

All data in report is per December 31, 2017

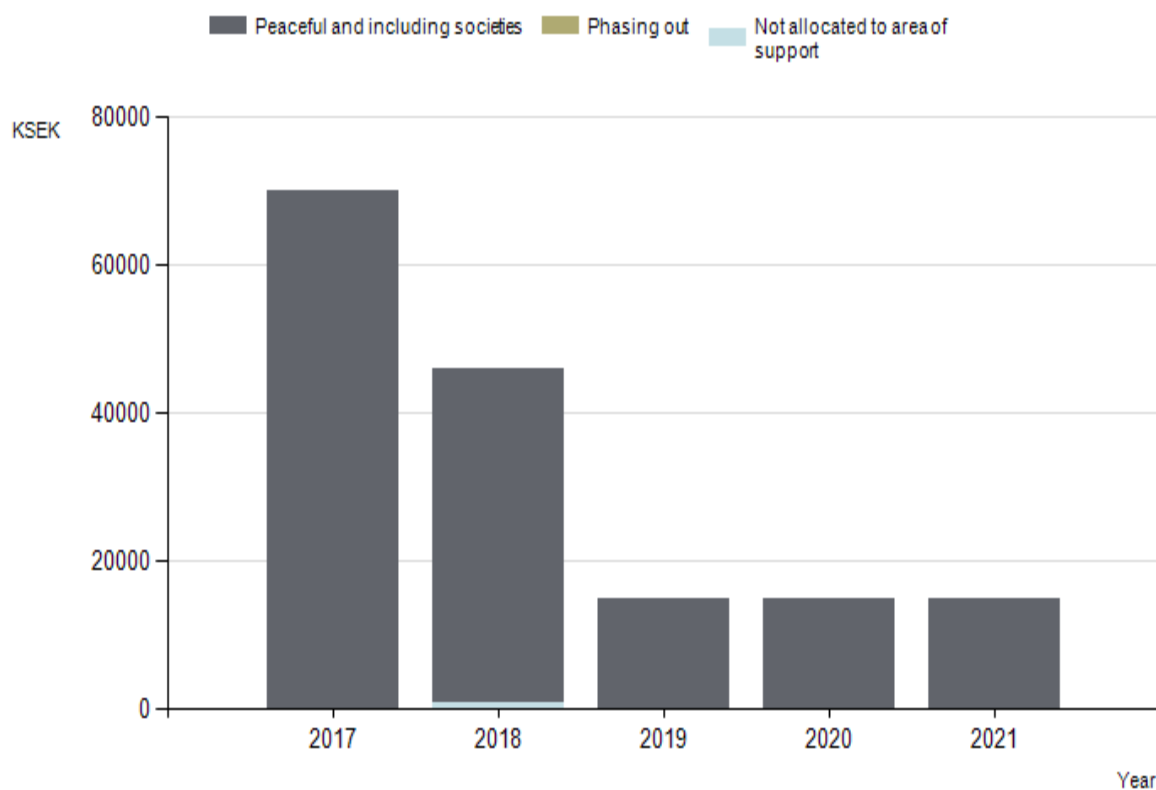
Annual Strategy Amount 2017: 200 000 KSEK

Total Strategy Outcome 2017: 69 309 KSEK

Table 1. Financial Overview 2017 per Area of Support/Objective in Strategy

Stödområde	Mål	Utbetalat 2017
Areas of Support	Objective	Outcome 2017 (KSEK)
Total		69 309
Peaceful and including societies	Increased resilience in especially vulnerable areas, focusing on improved and equal access to basic social services	70 000
	Total	70 000
Not allocated to area of support	Not allocated to result	-588
	Total	-588
Phasing out	Phasing out	-103
	Total	-103

Table 2. Agreed Amounts per Area of Support for the Strategy Period



Information on area of support/objective in strategies was phased into Sida's systems starting 2012, but is incomplete up to 2015. This relates only to system generated data. Sida's contributions have always been assessed in relation to decided strategies incl. areas of support and objective (and previously areas and subareas). Correct information on division per area of support for 2015 and earlier is available in the previous strategy reports.

Table 3. Outcome on all appropriations in the selected country/region (incl. country allocation)

Anslagspost	Utfall 2017 (KSEK)	Avtalad bemyndiganderam (KSEK)
Appropriation	Outcome 2017 (KSEK)	Agreed frame of Outstanding commitments (KSEK)
101 Humanitära insatser (7 1:1.1)	209 745	30 931
103 Stöd genom svenska organisationer i det civila samh (7 1:1.5)	1 630	0
111 Mellanöstern och Nordafrika (7 1:1.17)	89 202	30 900
112 Hållbar Fred (7 1:1.26)	10 000	0
Total	310 577	61 831

The first three digits is a Sida-internal code. The numbers in brackets after the title is the appropriation number in the Swedish state budget, for example (7 1:1.6) is expenditure area 7, appropriation area 1:1, appropriation 6 = Asia. Appropriations 30, 31 and 33 are managed by the MFA and administered by Sida.