

2014-06-12

Ärendenummer:
13/001047**Plan för utfasning av utvecklingssamarbete med Irak 2014-2015**

Denna plan visar hur Sida avser genomföra regeringens beslut om utfasning av utvecklingssamarbetet med Irak under perioden 2014-2015. I enlighet med det reviderade regleringsbrevet för Sida daterat 10 oktober 2013 skall stödet till Irak uppgå till högst 120 MSEK under 2014 och högst 60 MSEK under 2015 för att därefter upphöra. Denna plan ersätter samarbetsstrategin. Planen har i form av utkast varit föremål för samråd med UD under utarbetandet (*munlig återkoppling skedde vid samråd 3/6 2014 se protokoll*).

1. Bakgrund

Svenskt långsiktigt utvecklingssamarbete med Irak har bedrivits under en relativt kort period. Det inleddes styrt av en förenklad landstrategi 2004-2006. Denna ersattes av en landstrategi för 2007-2009 och därefter av den nuvarande strategin som täcker perioden 2009-2014. Sverige har varit en relativt liten biståndsgivare bland andra i Irak och hade inledningsvis ingen permanent fältnärvaro. En utvärdering från 2008 drog slutsatsen att resultaten begränsats av alltför ambitiösa mål och för liten fältnärvaro och rekommenderade att biståndet skulle fokuseras ytterligare samt att Sida skulle placera personal i Irak. Sedan 2009 finns också en utsänd land-samordnare på ambassaden i Bagdad. Strategin 2009-2014 fokuserar biståndet till två sektorer där Sverige bedöms kunna göra störst skillnad; demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt handel, näringsliv och finansiella system. Det övergripande strategimålet är "en varaktig fred i Irak, förbättrade levnadsförhållanden och demokratisk utveckling". Strategin ger ett uppdrag att stödja utveckling för hela landet och pekar på att konfliktkänslighet i genomförandet är centralt. Som strategiska frågor för dialog lyfts främst mänskliga rättigheter, jämställdhet, anti-korruption och det civila samhällets roll fram. Kapacitetsuppbyggnad ska vara huvudsakligt arbetssätt och stor vikt ska läggas på irakiskt ägarskap.

Sidas bedömning är att svenskt utvecklingssamarbete har bidragit till att bygga kapacitet i både stat, civilsamhälle och näringsliv vilket redovisats i de årliga strategirapporterna. Bedömningen vid de två senaste rapporteringstillfällena har dock varit att varken sektor- eller strategiövergripande mål är möjliga att nå inom strategiperioden då utvecklingen på övergripande nivå i förhållande till dessa mål varit negativ. De svenska insatserna genererar dock viktiga resultat som gör skillnad för utsatta grupper och bidrar till att uppnå sektor- och strategimål men resultaten kan inte vända den övergripande trenden inom strategiperioden.

Parallellt med det långsiktiga utvecklingssamarbetet har Sverige gett och fortsätter att ge humanitärt stöd till Irak, främst kopplat till irakiska internflyktingars behov. Dessa behov bedöms för närvarande öka. Beloppet uppgick 2013 till 63 miljoner kronor.

Irak kommer fortsatt ha möjlighet att få stöd genom globala tematiska strategier (t ex strategierna för demokratisering och yttrandefrihet samt mänsklig säkerhet) och den humanitära strategin liksom andra svenska biståndsinstrument riktade till en bredare landkrets än långsiktiga samarbetsländer. Irak ingår sedan länge i den regionala MENA-strategin och det bilaterala samarbetet har, i enlighet med Irakstrategin, planerats så att synergier med det regionala programmet utnyttjas, inom båda sektorerna. Med beaktande av att nuvarande regionala MENA-strategi löper ut i december 2015 bedömer Sida att Irak är fortsatt i stort behov av delaktighet i regionala samarbetsforum. Det gäller t ex kvinnoorganisationer och media-aktörer som arbetar för yttrandefrihet men även inom områden som handel för utveckling och investeringsfrågor.

I december 2013 hade sammantaget ett totalt belopp om 794,3 MSEK betalats ut på Irakanslaget under hela perioden 2004-2014. Under samma period hade ytterligare 762,5 MSEK betalats ut från andra delar av biståndsanslaget, huvudsakligen från det humanitära anslaget, enligt tabellen nedan:

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totalt
Irak-anslag MSEK	97	47,1	62,5	77,2	35	38,4	76,2	119,5	118,2	123,8 ¹	794,9
Andra anslag MSEK	54,6	27,4	20,5	37,7	114,5	105,3	94,8	108,5	115,3	83,8	762,4
Totalt MSEK	151,6	74,5	83	114,9	149,5	143,7	171	228	233,5	207,6	1 557,3

Perspektiv på utvecklingsfinansiering i Irak

När denna utfasningsplan skrivs befinner sig Irak i en djup kris och befolkningen är hårt drabbad av öppet våld, MR-övergrepp, brist på fungerande samhällsservice och utbredd korruption. Krisen bedöms i grunden vara en samhällsstyrningskris. Stor variation finns mellan olika delar av landet och vissa regioner åtnjuter både relativ säkerhet och/eller ekonomisk utveckling. Stora grupper anser sig dock exkluderade från den utveckling som sker. Det pågående kriget i närliggande Syrien är en försvårarande faktor. Ingen positiv vändning väntas på kort sikt. Val har hållits och vad som antas bli utdragna regeringsförhandlingar har just inletts.

¹ Siffror i enlighet med Sidas bokslut. Siffran innehåller dock ett felaktigt registrerat belopp om 3,2 MSEK

Sett i ett längre perspektiv framträder dock bilden av Irak som ett medelinkomstland med många möjligheter och betydande egna resurser som kan finansiera sin egen utveckling.

Idag, 10 år efter den amerikanska invasionen och "omstarten" av irakisk förvaltning och näringsliv, finns dock fortsatt en stor brist på kapacitet som utöver de olösta konflikterna försvårar för Iraks befolkning att dra nytta av landets resurser. Den irakiska regeringen har svagt utvecklade processer för planering, budgetering, genomförande och uppföljning av sin politik. Stor osäkerhet råder kring oljeintäkterna även om det står klart att produktion och inkomster stadigt ökar. Tillgängliga medel har ofta låg utnyttjandegrad. Osäkerhet råder om hur dessa processer fungerar ute i provinserna.

De flesta givare har redan lämnat Irak och samordningen bland de kvarvarande liksom med FN och andra multilateraler fungerar dåligt. 2013 presenterades Iraks andra nationella utvecklingsplan (National Development Plan, NDP) för 2014-2017. Den första planen bedöms inte ha haft avsedd funktion, bl a därför att den saknade prioriteringar och var alltför omfattande. FN-missionen UNAMI har i en intern utvärdering självkritiskt konstaterat att man hade satt orealistiska mål i flertalet program och därmed varit ineffektiv. Irakiska regeringen hänvisar sällan till den nationella planen, intrycket är ett svagt övergripande ägarskap och att planen främst används som ett signalsystem "utåt" och i relationerna med FN. På sektornivå, särskilt vad gäller infrastruktur och industriella satsningar, framstår ägarskapet som tydligare. Det finns en ökad inriktning på att leverera social service genom s k public-private-partnerships men i praktiken saknas oftast nödvändig kapacitet och lagstiftning för att idéerna ska bli verklighet. Goda exempel finns dock, främst på provinsnivå. NDP 2014-2017 tar sin utgångspunkt i minskat internationellt bistånd, ökade oljeintäkter, ökad diversifiering av näringslivet och väsentligt ökade privata investeringar. Ett nytt ramverk för FNs bidrag till utveckling i Irak, UN development assistance framework 2015-2019, skrevs under 2 april 2014. Ramverket indikerar att FN skall fokusera på två områden inom ramen för NDP, institutionsutveckling och social sammanhållning (*social cohesion*).

2011 antogs ett första mer genuint irakisk-ägt regeringsprogram fram vars genomförande följts upp och dokumenterats av regeringen med svenskt stöd, om än i mycket enkel form, ett nödvändigt steg för verkligt ansvarsuträvande på sikt.

EU, Japan, FN, VB och IMF blir snart de viktigaste kvarvarande aktörerna vad gäller utvecklingssamarbete. USAID har varit den största givaren hittills men fasar nu ut mycket snabbt. Generellt kommer en ökande del av samarbetet att finansieras via lån eller ske på "kommersiella villkor", i det närmaste genom att sälja konsulttjänster (ex VBs analys- och rådgivningsverksamhet kring ekonomiska och politiska reformer). För FNs del är det en stor utmaning att övertyga Irak om samfinansiering eller kostnadsdelning. Den autonoma kurdiska regionen ligger långt före i de flesta avseenden (även om det finns betydande utvecklingsutmaningar även där) och har en aktiv dialog med givare kring dessa frågor och bidrar ofta även finansiellt till olika utvecklingsinitiativ i samarbete med internationella partners.

Vad gäller utfasning av det svenska utvecklingssamarbetet saknas alltså i stort sett möjlighet att lämna över väl fungerande insatser till andra.

2. Mål och prioriteringar för Sidas arbete under utfasningsperioden

Denna plan ersätter samarbetsstrategin. Utvecklingssamarbetet ska under utfasningsperioden följa samma inriktning som strategin anger. Sida bedömer dock att det övergripande strategimålet om ”varaktig fred, förbättrade levnadsförhållanden och demokratisk utveckling” inte längre är relevant.. Insatsernas resultat bedöms i fortsatt i förhållande endast till sektormålen;

Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter:

- Stärkt kapacitet hos irakiska aktörer att främja och respektera de mänskliga rättigheterna i Irak, med särskild fokus på kvinnors och barns åtnjutande av de mänskliga rättigheterna
- Stärkt demokratisk statsbyggnad på olika samhällsnivåer, med särskild fokus på folkligt deltagande i beslutsprocesser

Handel, näringsliv och finansiella system:

- Ökade möjligheter till försörjning för fattiga irakier

Processmål för utfasningsperioden är att bidra till hållbarhet i uppnådda resultat.

Inga avtal kommer att avbrytas i förtid på grund av utfasningen. Ytterligare några kompletterande insatser kan komma att beslutas för att därigenom bidra till ökad hållbarhet i uppnådda resultat i strategigenomförandet. Det gäller till exempel insatser som ligger nära det humanitära arbetet för ökade möjligheter till försörjning för fattiga irakier som drabbas av pågående konflikter. Justeringar av insatser blir också sannolikt nödvändiga med anledning av den politiska och säkerhetsmässiga utvecklingen i landet. I linje med regerings beslut om utfasning ska dock inga utbetalningar göras på Irakanslaget senare än 1 december 2015.

Under utfasningen ligger tyngpunkten i Sidas arbete på uppföljning av pågående insatser och avslut av dessa i enlighet med Sidas regelverk. Erfarenheten visar att flertalet insatser i Irak försenas och beslut om eventuella förlängningar av aktivitetsperioder får fattas från fall till fall och i förhållande till att inga utbetalningar kan förläggas till en tidpunkt efter 1 december 2015. Det betyder dock förmodligen att arbete med insatshantering kommer att kräva personalresurser på Sida, om än i begränsad omfattning, under hela 2016 (se nedan under resurser för genomförande). Erfarenheten från tidigare utfasningsarbete visar att både Sida och partners underskattar arbetsbördan för att avsluta insatser och strategigenomförandet i sin helhet i slutskedet, inte minst när det gäller tillgång till controller och revisionskunskap. Risk för korruption, främst i efterföljande led, kan möjligheten öka ytterligare då Sida inte längre ses som en framtida finansiär.

Nedan följer en översikt av de nu pågående insatserna med kort kommentar kring pågående diskussion om plan för utfasning av Sida-stödet:

a) Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Sektorportföljen består i april 2014 av 9 aktiva insatser.

Kvinna till Kvinna – 28 MSEK för aktiviteter 1/4 2011-30/6 2014. Stöd till kvinnoorganisationer i Irak. Diskussion om eventuell förlängd aktivitetsperiod under 2014 och 2015 pågår. Programmet i Irak har nyligen utvärderats av Sida och bedömts positivt och som ytterst relevant, och med stora utvecklingsmöjligheter. Kvinna till Kvinna kommer att söka fortsatt finansiering för sitt Irakprogram från olika givare.

International Media Support (IMS) – 28 MSEK för aktiviteter under perioden 1/7 2011-31/12 2015. Stöd för yttrandefrihet och fristående media. Sida bedömer arbetet som väl fungerande och fortsatt ytterst relevant. IMS kommer att söka fortsatt finansiering för sitt Irakprogram från olika givare.

Cross Cultures Project Association (CCPA) – 8,6 MSEK för aktiviteter under perioden 1/12 2010-30/4 2014. Projektet syftar till fredsbyggande genom sport för barn och kapacitetsuppbyggnad av det lokala civilsamhället. CCPA har under projektet strävat efter att öka irakisk medfinansiering vilket kan vara aktuellt från irakiska ungdoms- och idrottsministeriet för partners vidare verksamhet. Sida genomför nu en extern utvärdering som kan ge underlag för CCPAs fortsatta arbete i Irak och i dialogen med irakiska myndigheter.

Rädda Barnen – 12,4 MSEK för aktiviteter under perioden 1/11 2012-30/8 2015. Skydd av barn bedöms som fortsatt ett mycket relevant verksamhetsområde i behov av ytterligare insatser. Rädda Barnen kommer att söka finansiering för att kunna fortsätta sitt Irakprogram från olika givare.

Technical Support to Iraq – Avtal efter upphandling av konsulttjänster från Adam Smith International för tekniskt stöd för ett belopp upp till 37,2 MSEK under perioden 1/1 2012-31/12 2014. Stödet syftar till att bygga kapacitet i Council of Ministers Secretariat (ComSec) – ungefär motsvarande statsrådsberedningen. Sida bedömer att stödet fungerar väl men att ComSec kommer att ha fortsatt behov av tekniskt stöd då utmaningarna kring samordning i den irakiska regeringsstrukturen är enorma. ComSec har signalerat att internationellt stöd i en eventuell upphandlingsprocess av fortsatt stöd behövs av andra skäl än finansiella – förtroendet för upphandlingsprocesser är fortsatt lågt i Irak. Sida bedömer att erfarenheter från insatsen är relevant för andra postkonfliktländer och ser nu över möjligheter att låta de irakiska parterna och konsulterna dela dessa med intressenter i landet, regionen och internationellt. Sådana aktiviteter kan bidra till att ComSec finner form för fortsatt internationellt stöd från annat håll.

Sveriges Kommuner och Landsting – 19,6 MSEK för aktiviteter under perioden 1/10 2012-31/3 2015. Insatsen skall bygga upp exempel och goda erfarenheter av hur

hanteringen av socialt arbete på lokal nivå kan utvecklas, för vidare spridning och lärande i Irak. Programmet omfattar utbyte med svenska kommuner, vilket innebär en potential för fortsatta kontakter bortom biståndet.

UNDP – två insatser pågår kring lokala utvecklingsplaner liksom kring MR-kommissionen, parlamentet, CSOs och anti-korruption. 33 MSEK för aktiviteter fram till september 2015. Sidas bedömning är att UNDP bör kunna öka effektiviteten i sina insatser. FN generellt har som nämnts en enorm utmaning vad gäller finansiering då stora finansiärer snabbt fasat ut. Förutsättningen för fortsatt FN-närvaro är att Irak bidrar finansiellt till det stöd de efterfrågar. Detta har hittills inte lyckats (med undantag av den kurdiska regionen) och bedömningen är att dialogen med regeringen och lokala myndigheter måste stärkas betydligt för att skapa det förtroende och samarbetsklimat som skulle möjliggöra irakisk finansiering och öka effektiviteten i insatserna.

Folke Bernadotteakademin – 4,8 MSEK för aktiviteter under perioden 1/6 2013-31/5 2015 för dialog mellan nyckelpersoner kring Iraks olösta konflikter. Om dialogarbetet, som bedömts av Sida som ett högriskprojekt vad gäller resultatuppfyllelse givet den svåra politiska kontexten, trots allt visar goda resultat kan akademien komma att initiera dialog med andra än Sida om finansiering för fortsatt arbete i Irak.

b) Handel, näringsliv och finansiella system

Sektorportföljen består i april 2014 av 4 aktiva insatser.

UNIDO – 88 MSEK för aktiviteter under perioden 15/12 2011 till juni 2016. Insatsen innefattar tekniskt och kapacitetshöjande stöd till "*Strengthening the National Quality Infrastructure for Enhanced Trade Capacities & Improved Consumer Protection*". Sverige har idag även ett samarbete med UNIDO för ett regionalt program med samma inriktning inom ramen för MENA-strategin där Irak ingår. Skulle detta komma att fortsätta efter 2015 kan de irakiska parterna fortsätta att dra nytta av regionalt utbyte och internationell expertis genom att delta vilket skulle stärka hållbarheten i uppnådda resultat inom det bilaterala samarbetet.

OECD – 37,5 MSEK för aktiviteter från 1/12 2013 – 30/6 2016. Insatsen syftar till att förbättra företags- och investeringsklimatet i Irak genom kapacitetsuppbyggnad och politisk dialog med nyckelaktörer. Sverige har idag även ett samarbete med OECD för ett regionalt program med samma inriktning inom ramen för MENA-strategin. Skulle detta komma att fortsätta efter 2015 kan de irakiska parterna dra nytta av regionalt utbyte och internationell expertis genom att delta vilket skulle stärka hållbarheten i uppnådda resultat inom det bilaterala samarbetet.

KPMG – Avtal efter upphandling av konsulttjänster upp till 11 MSEK för utbildning inom förbättrad kapacitet av riskhantering inom irakiska banksektorn. I syfte att öka hållbarheten i uppnådda resultat överväger nu Sida att handla upp en kortare avslutande fas finansierat av det återstående Irakanslaget att genomföras under 2015.

Världsbanken – 46 MSEK för aktiviteter som avslutas 2014 inom privatsektorutveckling, inklusive reform av statsägda företag, lagstiftning, institutioner och förordningar. Banken har signalerat att man kommer fortsätta samarbetet i någon form, i fortsättningen med egna medel samt olika former av lån.

En fördjupad strategirapport ska lämnas till UD våren 2015 och en enklare slutrapport lämnas våren 2016.

3. Utvärdering och kommunikation

Sida avser att samla erfarenheter och lärdomar från Iraksamarbetet och presentera dessa för relevanta intressenter innan samarbetet avslutas. Lärdomar från Irak bedöms som relevanta för Sveriges arbete i andra konfliktkontexter och inte minst för Syrien för det fall ett större långsiktigt svenskt utvecklingssamarbete blir aktuellt där. Ett par partners från Iraksamarbetet är eller kan också bli aktuella i Syrien.

Under utfasningen avser Sida att följa upp slutsatserna från den externa utvärderingen från 2008 ("Supporting development cooperation from a distance") samt senare projektutvärderingar och portföljanalyser av hur samarbetet tagit om hand jämställdhet och konfliktkänslighet i insatserna.

En planerad utvärdering av Sidas avslutade stöd till Världsbankens privatsektorprogram förväntas bli klar tidigt 2015 vilken förväntas ge lärdomar kring privatsektorstöd i konfliktmiljö. I syfte att följa upp på strategins tydliga uppdrag att arbeta konfliktkänsligt planerar Sida en tvärsektoriell utvärdering av konfliktkänsligheten i Sidas samlade Irakportfölj under hösten 2014.

Lärdomar från dessa studier liksom redan slutförda insatsutvärderingar kommuniceras löpande med partners inom strategigenomförandet, Sidas uppdragsgivare och andra intressenter. Avslutande interna och externa kommunikationsaktiviteter i Sverige, Irak och i regionen koncentreras till våren 2015 varför personalresurser minskas i begränsad utsträckning vid årsskiftet för att sedan minska betydligt från 1/8 2015 (se nedan under resurser för genomförande).

4. Risker

Mål/uppdrag	Externa risker	Riskhantering
Hållbarhet i uppnådda resultat	Risk att avtalsparter tappar intresse för ansvarsfullt genomförande och övergång till ny finansiering/nya samarbeten då nuvarande stöd fasas ut	Reduceras genom att Sida redan har inlett dialog om utfasningen med avtalsparter och skall arbeta vidare för att stödja partners att planera och genomföra ansvarsfull avslutning eller övergång i annan finansiering
Insatsuppföljning	Risk att den politiska och säkerhetsmässiga situationen	Accepteras till stor del. Kan dock reduceras något

	i Irak påverkar insatsernas möjlighet att nå alla resultat innan strategiperiodens slut	genom att Sida följer utvecklingen och hur den påverkar insatserna och har beredskap att godkänna nödvändig anpassning för att utnyttja resurserna effektivt
Insatsuppföljning	Bristande kapacitet hos irakiska partners inom insatserna att hantera vidareförmedlade Sida-bidrag eller bidra till narrativ rapportering liksom mindre noggrann hantering mot slutet av en insats	Reduceras genom att Sida löpande kontrollerar att avtal följs och om behov finns t ex gör extra revisioner
Hållbarhet i uppnådda resultat	Risk att uppnådda resultat undergrävs om centrala aktörer inte längre har förutsättningar att upprätthålla tillräcklig kapacitet. Det kan handla om brist på finansiering men mer sannolikt om brist på kapacitet i ledningen, brist på politisk vilja, otillräcklig exponering för internationell expertis och samarbete	Reduceras genom att Sida redan har informerat partners om utfasning av Irakstrategin och fortsätter att stödja partners exit-strategier anpassat efter behov och förutsättningar i varje insats
Kommunikation	Lågt intresse för Irak bland utvecklingsaktörer p.g.a. "fatigue" och/eller medvetenhet om det internationella samfundets begränsade resultat i biståndet till Irak	Reduceras genom att Sida planerar för kommunikationsaktiviteter under våren 2015, anpassat till efterfrågan i Sverige, i Irak och i regionen

Mål/uppdrag	Interna risker	Riskhantering
Insatsuppföljning	Risk att personal på Sida med kunskap om Iraksamarbetet lämnar arbetet innan det är avslutat	Reduceras genom tidig dialog med medarbetare om olika möjligheter till övergång till andra uppgifter. Säkerställa tillräckligt administrativt stöd liksom controllerstöd till handläggare/chef

5. Resurser för genomförande

UM Bagdad har partiell delegering i form av uppdrag för genomförandet av årsplan för Irakstrategin. Beslut fattas i Stockholm och huvudansvar för handläggning ligger också i Stockholm. . På UM sker dialog, bidrag till beredningar och uppföljning, inklusive kring humanitärt stöd liksom insatser med stöd från andra anslag/strategier. Pågående dialog mellan Sida och RK om arkivhantering vad gäller utvecklingssamarbetet kommer att beaktas under utfasningen.

Nuvarande bemanning i Stockholm är: 1 enhetschef och 2 handläggare med visst administrativt stöd från annan enhet. På UM finns idag en utsänd landsamordnare och en NPO. Totalt har Sida idag alltså avsatt 5 ÅAK. Utifrån en bedömning av vad som utgör tillräckliga resurser för att kunna genomföra denna utfasningsplan avser Sida avveckla dessa tjänster enligt följande²:

	2014	2015	2016
Enhetschef	1	0,6 (t.o.m. 31/7)	0
Handläggare	2	1,3	1
Utsänd land-samordnare	1	0,6 (t.o.m. 31/7)	0
NPO	1	1	0
Totalt	5	3,5	1

Irakenheten på Sida upphör 1/8 2015. Kvarvarande handläggare förs då över till annan enhet på avdelning HUMASIEN. Dessa skall under perioden 1/8 – 31/12 2015 även stödja den NPO som i detta undantagsfall arbetar kvar på UM utan utsänd Sida-personal under 5 månader, inklusive genom tjänsteresor för arbete på UM. Arrangemanget antas endast kunna fungera om personen på tjänsten redan är väl insatt i sina uppgifter och får löpande stämmas av med UM Bagdad.

² Med reservation för ändringar i Sidas kommande verksamhetsplaneringsprocesser