





























































## Sammanfattning av Sidas bedömning av utvecklingen mot strategimålen och insatsportföljens genomförande

	2015		2016		2017	
	Mål <sup>1</sup>	Portfölj <sup>2</sup>	Mål	Portfölj	Mål	Portfölj
<b>Stöd till den egna förmågan</b>						
Mänskliga rättigheter, särskilt kvinnors och barns rättigheter						
Demokratisering, deltagande och ansvarsutkrävande						
Institutionell kapacitet						
Stärkt civilsamhälle: mänskliga rättigheter och granskning av det offentliga						
<b>Utbildning</b>						
Ökad tillgång till utbildning för flickor och pojkar						
Fler flickor och pojkar slutför sin utbildning						
<b>Sysselsättning</b>						
Hållbar och produktiv sysselsättning: ökade kunskaper						
<b>Landsbygdsutveckling och privatsektorutveckling</b>						
Ökad produktivitet i jordbruket, naturresursanvändning						
Försörjningsmöjligheter på landsbygden,						
<b>Ekonomisk integration</b>						
Infrastruktur, tillgång till marknader på landsbygden						

<sup>1</sup> Bedömning av utvecklingen mot **strategimålen**: Grön: Önskvärd riktning; Gul: Delvis önskvärd riktning; Röd: Ej önskvärd riktning.

<sup>2</sup> Bedömning av **insatsportföljens genomförande**: Grön: Enligt plan; Gul: Delvis enligt plan; Röd: Ej enligt plan.

# 1. Översikt över strategisammanhanget

**Strategibelopp:**  
4 870 MSEK

**Utbetalat belopp 2017:**  
864 MSEK

**Antal insatser 2017:**  
34

## 1.1 Förändringar i kontexten

Säkerhetsläget i Afghanistan har försämrats de senaste åren och förra året deklarerade FN att Afghanistan är ett land i krig. Förutsättningarna för att minska fattigdomen och nå en hållbar utveckling är mycket begränsade så länge konflikterna i landet pågår. Den afghanska regeringens erbjudande inom ramen för Kabulprocessen om en plattform för fredsförhandlingar som inkluderar Talibanerna innebär en ny möjlighet, även om det är för tidigt att sja om vad erbjudandet kan leda till.

*Säkerhet/fredlig kontext:* Brist på säkerhet påverkar alla aspekter av afghaners liv. Hela 2/3 av befolkningen fruktar för sitt eget liv. Konflikter hindrar landets utveckling och gör att grundläggande social service inte når ut i landet, inte minst till avlägsna konflikttrubbade områden. Detta bidrar till en växande klyfta mellan städerna och landsbygden. Antalet civila dödsfall och skador till följd av konflikter, som har ökat sedan 2009, minskade för första gången under 2017 då 10 453 civila skadades eller dödades. Daesh har också blivit en mer brutal och dödlig aktör. Under 2017 fortsatte afghaner som levt i Pakistan och Iran att återvända till Afghanistan, vilket satt press på redan ansträngda lokalsamhällen, som nu ska erbjuda skola, boende och hälsovård till återvändande flyktingar. Under 2017 har fler än 546 000 afghaner återvänt från Pakistan och Iran. och under 2017 tillkom 360 000 nya internflyktingar. Den försämrade säkerhetssituationen påverkar partners genomförande. Vissa partners har fått flytta genomförandet till säkrare områden, för andra har avtal förlängts eftersom genomförandet gått sakta och medel därför inte förbrukats i avtalsenlig takt. Detta har försenat strategigenomförandet något. Den försämrade säkerhetssituationen påverkar också Sidas möjlighet till uppföljning i form av fältbesök. Liksom övriga givare kommer Sverige att behöva förhålla sig till att en betydande andel av territoriet är utom regeringens kontroll och att den andelen kan komma att öka. Enligt amerikanska beräkningar är mer än en tredjedel av Afghanistans territorium omstritt eller kontrollerat av väpnade grupper. Alla beräkningar av detta slag är emellertid osäkra.

*Fattigdom:* Andelen av befolkningen som lever under fattigdomslinjen har ökat från 36,5 procent 2011-12 till 39,1 procent år 2013-14 och ungefär lika många lever strax ovanför fattigdomslinjen och är därmed sårbara. Idag uppskattar Världsbanken at fattigdomen ökat markant, till cirka 50 procent. Den ökande fattigdomen beror främst på en mycket svag ekonomisk utveckling. Fattiga afghanska hushåll utsätts också för fler chocker per år jämfört med andra fattiga länder. Människor som lever i akut resursfattig-dom kommer först att dra nytta av resultaten av insatserna som Sida finansierar på medellång till lång sikt, och en slutsats från halvtidsöversynen var därför att identifiera insatser som kan ha direkt påverkan på människors resursfattigdom.

*Politisk och institutionell kontext:* Efter maktöverlämningen 2014 tillträdde en svag koalitionsregering med en konstant intern maktkamp som skapar frustration bland befolkningen. Regeringens oförmåga att fatta beslut har försenat viktiga reformer, vilket i viss mån har påverkat strategigenomförandet. Parlamentsvalet, som skulle hållits 2015, kommer eventuellt att hållas under 2018, men med frågetecken om hur väl det kommer att kunna genomföras. Respekten för kvinnors åtnjutande av sina mänskliga rättigheter ökar, men långsamt och från en globalt sett låg nivå. Framstegen handlar om framtagna handlingsplaner, men tills genomförandet har kommit längre har kvinnor och flickor i alla

aspekter sämre levnadsvillkor än män och pojkar. Stärkt aktivism i det civila samhället och stärkt respekt för rättsstaten är fortsatt direkt avhängiga av det internationella samfundets finansiella och moraliska stöd och engagemang. Den afghanska regeringen har inte ensam kapacitet att upprätthålla rättsstaten och behöver civilsamhällesorganisationer som både kompletterar och påminner staten om dess ansvarsskyldighet. En handlingsplan för antikorrupktion samt en nationell enhet för utredningar om korrupsionsbrott ger nödvändiga förutsättningar för bekämpning, men tills förutsättningarna är tillräckliga fortsätter korrupsionen, med sina länkar till konflikten, att utgöra ett betydande utvecklingshinder.

*Ekonomisk kontext:* Per capita-tillväxten har varit negativ i flera år, till största delen en effekt av tillbakadragandet av de internationella trupperna. Tillväxten har dock återhämtat sig något och beräknas till 3 procent under 2017. Afghanistan förväntas förbli beroende av bistånd många år framöver (det finns helt enkelt ingen ekonomisk bas att tala om) för att täcka såväl landets militära som civila kostnader. Ungefär 60% av statsbudgeten finansieras av bistånd, och i tillägg till detta så ligger en stor del av biståndet utanför budgeten. I ljuset av den höga befolkningstillväxten kommer det att bli svårt att ens upprätthålla nuvarande service inom hälsovård och utbildning, för att inte tala om förbättringar i kvalitet och tillgång. Även utmaningar vad gäller sysselsättning är stora, givet den unga befolkningen och bristande ekonomisk utveckling. Den ekonomiska tillbakagången har bidragit till ökande resursfattigdom, och har således påverkat resultatuppfyllande inom strategin. Den ekonomiska nedgången har också påverkat resultaten av Sidas insatser inom ekonomisk utveckling negativt.

*Miljö- och klimatkontext:* Jordbruk är den viktigaste sektorn för landsbygdsbefolkningen, där de flesta fattiga bor, och de näst vanligaste chockerna som drabbar fattiga hushåll rör också jordbruket – vattenrelaterade chocker samt övriga jordbruksrelaterade risker. Klimatrelaterade chocker, som också är vanligt förekommande, bidrar till extrem sårbarhet och påverkar fattiga hushåll oproportionerligt mycket. Som följd av halvtidsöversynen har Sida därför inlett arbetet med att bereda en insats inom katastrofriskreducering (disaster risk reduction, DRR) som avser bygga fördämningar som minskar skadeeffekterna på fattiga hushåll vid årligt återkommande översvämningar.

## 1.2 Perspektiven

*Fattiga människors perspektiv på utveckling:* Flera stora stöd (Svenska Afghanistankommittén, SAK, Rädda Barnen samt Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF – se vidare avsnitt 2.1, liksom även vissa stöd inom de ekonomiska sektorerna) bygger tydligt på fattiga människors perspektiv på utveckling. National Solidarity Program (NSP) och dess efterföljare Citizens' Charter (CC) har byggt upp en struktur med demokratiskt valda byråder (community development councils) som konsulteras av insatser under ARTF, vilket bidrar till att fattiga människors perspektiv på utveckling integreras inom ARTF.. I en kontext där fattigdomen ökar är det viktigt att Sidas samarbetspartners förstår fattigas behov, prioriteringar och förutsättningar och att våra samarbetspartners bygger på dessa för att insatserna ska bli än mer effektiva i att bekämpa fattigdomen. Sida kommer att uppmuntra partner att konsultera lokala strukturer så som byråden (CDC:s), traditionella lokala ledare eller skolkommittéer för att än bättre förstå prioriteringar och behov hos människor som lever i fattigdom.

*Rättighetsperspektivet:* De olika aspekterna av rättighetsperspektivet tillämpas på olika sätt i Sidas insatser. Vissa insatser tillämpar en deltagande ansats i projektförberedande och -uppföljning. SAK arbetar t.ex. genom deltagande beslutsprocesser och konsultation med målgruppen, där både män, kvinnor, flickor och pojkar ges möjlighet att påverka. Särskild vikt läggs vid att inkludera människor med funktionsnedsättning i samhälle och beslutsfattande. Rättighetsperspektivet tillämpas delvis inom ARTF, bland annat genom att Världsbanken arbetar med deltagande uppföljning, och det finns

klagomekanismer inom alla insatser som finansieras under ARTF. Sida stödjer insatser som syftar till att stärka öppenhet och ansvarsutkrävande. Sida har också ett omfattande stöd till kvinnors fulla åtnjutande av sina mänskliga rättigheter, och till viss del till barns rättigheter (utöver det omfattande stödet till rätten till utbildning). Sidans portfölj innehåller också insatser som stödjer övriga politiska rättigheter, val, media etc.

*Miljö- och klimatperspektivet:* Sida har bedömt miljö- och klimataspekterna i insatserna i portföljen. Inga insatser riktar sig ännu direkt mot utmaningar rörande miljö och klimat, men som nämnts ovan har arbetet med att identifiera en insats inom katastrofriskreducering inletts.

*Jämställdhetsperspektivet:* Jämställdhet är väl integrerat i Sidans portfölj – såväl genom ett antal riktade insatser som genom att perspektivet genomsyrar övriga insatser. Sida har bedömt samtliga insatser ur ett jämställdhetsperspektiv. Kvinnors inflytande och meningsfulla deltagande i hela samhällslivet – ekonomiskt, politiskt och socialt – samt i fredsprocesser är en dialogfråga som Sverige driver aktivt i Afghanistan, såväl inom biståndet som politiskt.

*Konfliktperspektivet:* En av Sidans prioriteringar under det senast året har varit att stärka konfliktperspektivet inom portföljen. Förutom att bedöma konfliktkänsligheten i insatserna är konfliktperspektivet en kontinuerlig dialogfråga med samarbetsparters. Under 2017 påbörjades arbetet med att identifiera möjliga riktade fredsbyggande insatser samt att fördjupa den konfliktförebyggande/fredsbyggande ansatsen i den existerande portföljen.

### 1.3 Sveriges roll i strategisammanhanget

**Tabell 1. Givarkontext**

Biståndets (totala) andel av statsbudgeten utgör 60 % (det totala biståndet, dvs. både bistånd som kanaliseras genom och utanför statsbudgeten)	Sveriges andel av totala biståndet utgör 2,6 %.
Givargemensam strategi: finns inte men harmonisering sker med The Afghanistan National Peace and Development Framework med SMAF-indikatorer, Self-Reliance through Mutual Accountability Framework	Status på EU-gemensamprogrammering: gemensamma analyser
De fem största givarna är: USA, Tyskland, Storbritannien, Japan, EU	Sverige är den femte största av bilaterala givare och den nionde av alla givare. Av EU:s medlemsländer är Sverige tredje störst.

Det finns inget som tyder på att Afghanistans stora biståndsberoende kommer att minska på medellång sikt även om mobiliseringen av egna resurser förbättras kontinuerligt. Cirka 25 procent av det samlade biståndet till Afghanistan går genom den Världsbanksadministrerade fonden Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) som kanaliserar medel genom den afghanska statsbudgeten. Knappt hälften av Sidans stöd till Afghanistan går genom ARTF. Givarnas samlade bistånd till Afghanistan fördelas enligt följande: Utbildning 7 procent, hälsa 5 procent, annan social infrastruktur och tjänster 50 procent, ekonomisk infrastruktur 13 procent, produktion 7 procent, humanitärt bistånd 7 procent, multisektor samt programstöd samt övrigt 10 procent. Givarlandskapet domineras av USA och av Världsbanken som administratör för ARTF. Med en andel av 2,6 procent av det totala biståndet är Sverige den femte största bilaterala givaren till Afghanistan och den tredje största av EU:s medlemsländer. Samordningen av biståndet tog steg framåt under 2017. Det svenska biståndet går till afghanska prioriteringar så som de uttrycks i ANPDF, Afghanistan National Peace and Development Framework. Det gemensamma uppföljningsramverk som ursprungligen antogs i Tokyo och senast

reviderades i Bryssel 2016 gällande åtaganden för utveckling, innehåller 24 indikatorer varav 16 främst rör Afghanistan och 8 det internationella samfundet.

## 1.4 Synergier med andra svenska strategier

Under 2017 har fokus varit på synergieffekterna med den humanitära strategin, den strategi utöver Afghanistan-strategin som rapporterar betydande utbetalningar i Afghanistan. Utöver gemensam analys (exempelvis den mångdimensionella fattigdomsanalysen och Sidas humanitarian country analysis) har Sida exempelvis finansierat en *cash for work*-insats, behovsbaserad kontantersättning för enklare arbeten, i områden med högt mottagande av återvändande afghaner från grannländerna. Genom ARTF bidrar Sverige även till att lokala strukturer som byggts upp genom NSP används för att samla information om behov hos återvändande och internflyktingar. Det finns potentiella synergier med flera andra strategier, t.ex. global socialt hållbar utveckling (där stödet till utbildning genom EQRA och Global Partnership for Education i Afghanistan samt stödet till Unescos arbete i Afghanistan utgör exempel på synergier) och andra globala strategier (till exempel Strategi för hållbar fred), stöd genom svenska enskilda organisationer, och regionalt stöd till Asien. En viktig aspekt av framtagandet av underlag för den nya strategin kommer att vara att utforska möjligheter till synergier. Det humanitära biståndet kommer framöver tydligt avgränsas till humanitära behov istället för som tidigare även söka lösa utvecklingsfrågor så som bristande tillgång till hälsovård i delar av landet. Detta gör det än viktigare för den afghanska regeringen att vägleda aktörerna inom utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet så att de som tidigare fick del av det humanitära biståndet nu inte blir utan social service. En annan synergi framöver är att regeringen under 2018 förväntas besluta om att ge FBA ett strategiuppdrag för Afghanistan.

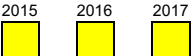
## 1.5 Fördelning mellan stödområden

Som framgår i tabell 1 och 2 i bilagan så ligger tyngdpunkten för Sidas stöd till Afghanistan på Stöd till den egna förmågan (se vidare avsnitt 2.1 för en beskrivning och analys av stödområdet). Stödet till inkluderande ekonomisk utveckling har gradvis ökat i takt med att en ny portfölj har byggts upp inom de tre ekonomiska stödområdena (se vidare avsnitt 2.3-5 för en beskrivning och analys av stödområdena). Stödet till utbildning ligger relativt konstant över åren. Strategiportföljen är nu sammantaget mer balanserad över de olika stödområdena. Portföljen kanaliseras genom olika partners – 2017 kanaliserades 46 procent genom svenska, afghanska och internationella enskilda organisationer (varav SAK 22 procent), 41 procent genom Världsbanken (ARTF), och 13 procent genom olika FN-organ. Stödet till Sidas två största partners – ARTF och SAK – utgjorde 2017 knappt två tredjedelar av portföljen. Såväl ARTF som SAK är välrenommerade och uppskattade partners som bidrar till resultat inom flera mål i strategin (se vidare avsnitt 2).

# 2. Resultatredovisning

## 2.1 Stödområde 1: Stöd till den egna förmågan

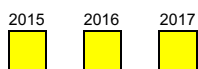
Mål 1.1: Stärkt respekt för mänskliga rättigheter med särskilt fokus på kvinnors och flickors möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter

Utveckling mot strategimålet 

Sammanfattningsvis gör Sida bedömningen att utvecklingen mot strategimålet delvis går i rätt riktning. Afghanska kvinnor och flickors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna och inkludering i

samhällsutvecklingen gör försiktiga framsteg. Antalet kvinnor i parlamentet har ökat från fyra 1990 till 28 stycken 2017. Mödravård och utbildning går i rätt riktning, även om vissa siffror och statistik går att ifrågasättas. Även om den politiska viljan finns på hög nivå, finns den ojämnt och svagare på lägre nivåer inom administrationen, och genomförandet av handlingsplaner för jämställdhet har inte tagit fart än. Framstegen har i ännu mindre utsträckning än i städer nått kvinnor och flickor på landsbygden. Implementeringen av den nationella handlingsplanen NAP 1325 har varit långsam, och lagen mot våld mot kvinnor (EVAW) har fått en svag ställning utanför brottsbalken. Risken för bakslag för kvinnors och flickors möjlighet att åtnjuta de mänskliga rättigheterna är påtaglig, inte minst i områden där konservativa krafter tar över makten och diskriminerande och konservativa attityder exkluderar kvinnor och flickor. Konflikten späder på detta och i distrikt som inte längre kontrolleras av regeringen har riktade attacker gjorts mot verksamhet som främjar kvinnor och flickors rättigheter. Könrelaterat våld fortsätter att vara vanligt förekommande, trots att fler insatser har etablerats för att ta emot anmälningar och ge skydd. En Sida finansierad rapport om barns situation i fem provinser visar att nio av tio barn är utsatta för våld i någon form.

#### Portföljnivå



Insatsportföljen bedöms fortsatt relevant, och de Sida stödda insatserna bidrar sammantaget till utvecklingen mot målet. Under 2017 gjordes en utvärdering av stödet genom UN Women som pekade på svagheter i genomförandet men också på relevansen i programmet. Fortsatt stöd rekommenderas förutsatt att organisationen hittar ett mera strategiskt och realistiskt anslag. Svenska Afghanistankommittén bidrog bl.a. till att ett tjugotal nya barnmorskor utexaminerades under året. Genom Marie Stopes International (MSI) får Afghanistan ett viktigt bidrag till sexuell och reproduktiv hälsa. Framstegen handlar om ett samarbete med religiösa ledare och skolor som lett till att antalet kvinnor och män som söker sig till familjeplaneringskliniker för rådgivning har ökat. För att systematiskt följa upp genomförandet av handlingsplanen för FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet också ute i landet har tankesmedjan APPRO etablerat lokala grupper som regelbundet rapporterar om läget. Uppföljningen ska på sikt underlätta myndigheternas styrning av genomförandet i rätt riktning. För ökat rättskydd, särskilt för kvinnor, stöder Sida International Legal Foundation (ILF) och Women for Afghan Women (WAW). WAW har bland annat ett skyddsboende för utsatta kvinnor i Mazar al-Sharif. ILF arbetar genom mobila enheter med juridiska konsultationer för kvinnor. Andra insatser bidrar också till målet, som till exempel kvinnors ökade ekonomiska möjligheter och deltagande i demokratiska processer samt ökad tillgång till skola för flickor. Rädda Barnens insats fokuserar bland annat på arbetet med det civila samhället kring Child Protection Action Networks (CPAN) där kunskap, attityder och skyddsnet kring barn organiseras. Ett samarbete har även etablerats med University of Kabul som syftar till att barns säkerhet och skydd ingår i läroplanen för utbildningen av socialarbetare. En lärdom är att fortsatt stöd för NAP 1325 och EVAW är kritisk för att stärka kvinnors deltagande i freds- och demokratiseringsprocessen likväl som lagar kring kvinnoskydd. Sverige är en av få givare till SRHR som rättighetsfråga.

#### Mål 1.2 Fler kvinnor och män deltar i stärkta demokratiska processer och utkräver ansvar från myndigheter och folkvalda företrädare

Utveckling mot strategimålet

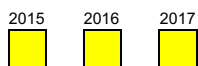
2015	2016	2017
■	■	■

Sida bedömer sammantaget att utvecklingen mot strategieresultatet delvis har gått i önskvärd riktning, men det är osannolikt att strategieresultatet kommer att ha uppnåtts vid strategiperiodens slut. Överlag har afghanerna en begränsad tilltro till landets demokratiska system men 2017 hejdades den nedåtgående trenden sedan 2014 och en svag ökning i tilltron till demokratin kunde registreras.



Avseende lokal nivå (distrikts och provins) svarar nästan hälften (49,5 procent) av afghanerna att de har "något" eller "stort" inflytande på beslut. Detta utgör en signifikant ökning jämfört med föregående år då motsvarande siffra var 43,3 procent, och den första registrerade ökningen sedan valåret 2014, då det tillfälligt tycktes finnas en större tilltro till demokratin. Det finns ett fortsatt högt stöd för kvinnors deltagande i val (89 procent) bland både kvinnor och män även om mindre än två tredjedelar av afghanerna anser att kvinnor skall vara fria att själva bestämma vem de skall rösta på. För olika typer av demokrativariabler finns stora regionala och etniska skillnader medan skillnaderna mellan män och kvinnor och människor med olika utbildningsnivå i allmänhet är mindre. Arbetet med valstrukturer fortskrider långsamt. Nationella val till parlament och distriktsråd har försenats sedan 2015 och har fortfarande inte hållits. En del valreformer har genomförts och en ny valkommission tillsattes i slutet av 2016.

#### Portföljnivå



Insatsportföljen har delvis genomförts enligt plan och bidrar till utvecklingen mot målet. National Solidarity Program inom Afghanistan Reconstruction Trust Fund ARTF har byggt upp demokratiskt valda bykommittéer, Community Development Councils, CDC:s, som har lett till mer demokratiskt deltagande på lokal nivå, även om kvalitet och omfattning av detta deltagande varierar mellan olika byar. Civilsamhällesstöden genom FEFA, som arbetar med påverkansarbete rörande valfrågor, och Svenska Afghanistankommittén har stärkt lokal kapacitet avseende rättigheter och kommunikationen mellan lokalsamhällen och lokala myndigheter. Sverige bidrog delvis till det höga röstdeltagandet i valen 2014 genom UNDP-ELECT II, som bland annat stödde valkommissionen med genusdifferentierad information till befolkningen. Antalet kvinnliga röstande ökade betydligt. Nästa fas av valstödet har försenats eftersom valen till parlament och distriktsråd försenats. UNDP:s Afghanistan Sub-National Governance Programme ASGP, som avslutades 2015, kan i någon mån ha bidragit till framsteg i lokal samhällsstyrning, bland annat policyutveckling och ökad transparens, men resultaten är begränsade eftersom den afghanska staten är mycket centraliserad och det ännu inte finns någon antagen nationell policy för lokal samhällsstyrning. Det nya UNDP Local Governance Programme LOGO startade i mindre skala i början av 2016. En viktig lärdom är att Afghanistan-enheten behöver ökade kunskaper om strukturer för samhällsstyrning på regional och lokal nivå i Afghanistan och att Sverige bör fortsatt vara engagerad i dialogen kring subnationell samhällsstyrning. Fokus i valstödet bör ligga på kvinnors deltagande i valprocesser, både som röstande och kandiderande politiker.

#### Mål 1.3 Stärkt kapacitet hos offentliga institutioner att tillhandahålla grundläggande tjänster

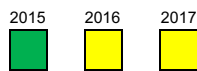
Utveckling mot strategimålet

2015	2016	2017
■	■	■

Sida bedömer sammanfattningsvis att utvecklingen i Afghanistan delvis har gått i riktning mot att uppfylla strategimålet. Det är dock osäkert om målet kommer att ha nåtts vid strategins slut. Statsbyggandet i Afghanistan går långsamt framåt. Patron/klient-relationen är den dominerande relationen och grundläggande social infrastruktur saknades till stor del vid talibanregimens fall 2002. Det kommer därför att ta tid att skapa en fungerande administrativ struktur på såväl central nivå som på lokal nivå, bemannade med kompetent personal, som kan leverera grundläggande tjänster till befolkningen. Försvårande faktorer inkluderar omfattande korruption, konfliktens ökande intensitet och utbredning, liksom bristen på utbildad arbetskraft. Effektiviteten i den statliga förvaltningen är låg och förbättringen som sker är knappt synbar. Det finns dock positiva förändringar. Tillgången till offentliga tjänster ökar stadigt, t.ex. har andelen av befolkningen med tillgång till förbättrad sanitet ökat från 39 procent 2013/14 till 51,5 procent 2016/17 (för utbildning – se avsnitt 2.2), men det beror

troligtvis även på ett fortsatt stadigt tillskott av givarmedel och inte enbart den ökade kapacitet hos offentliga institutioner. Den inhemska resursmobiliseringen har ökat de senaste åren och låg 2017 på 10,7 procent av BNP vilket är en betydande ökning från 8,6 procent år 2014.

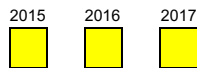
#### Portföljnivå



Insatsportföljen har delvis genomförts enligt plan. Två insatser bidrar direkt till strategimålet – Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) som i huvudsak går enligt plan och UNDP Local Governance som har haft svårigheter under året. Samtliga projekt som finansieras av ARTF har en kapacitetsstärkande komponent. Därutöver har ARTF genom ett incitamentsbaserat budgetstöd med fokus på centrala reformer och ett stöd till offentlig finansiell styrning bidragit till att stärka den afghanska kapaciteten att hantera offentliga medel – såväl intäkter som utgifter vilket också stärker förmågan hos offentliga institutioner att leverera tjänster. UNDP Local Governance stärker administrationen på provinsnivå. Därutöver har t.ex. det svenska stödet till utbildning och vägar kapacitetsbyggande aspekter. Främst det svenska bidraget genom ARTF har haft en betydande påverkan på utvecklingen mot strategimålet. Inte minst ARTF:s fokus på ökad inhemska resursmobilisering bedöms ha bidragit till att detta åstadkommit. Stödet genom ARTF är väl avpassat för att nå strategimålet. Stödet till lokal samhällsstyrning genom UNDP har anpassats genom åren men fortfarande saknas en nationell policy för lokal samhällsstyrning vilket försvårar programmets insatser för att stärka lokala institutioners kapacitet, och ARTF:s insatser ses kontinuerligt över av regeringen och Världsbanken. Sidas portfölj har dock varit konstant över strategiperioden. En lärdom från halvtidsöversynen är att bidragen till strategimålet från insatser under andra strategimål bedöms kunna stärkas ytterligare något genom en mer strategisk och koordinerad ansats till kapacitetsbyggande, med tydligare utgångspunkt i myndigheters och ministeriers behov.

#### Mål 1.4 Stärkt kapacitet inom det civila samhället att arbeta för ökad respekt för mänskliga rättigheter och bidra till insyn och granskning av offentliga institutioner

##### Utveckling mot strategimålet

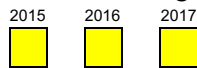


Sammantaget bedömer Sida att utvecklingen mot strategieresultatet delvis har gått i önskvärd riktning men det är osäkert om strategieresultatet kommer att uppnås inom strategiperioden, huvudsakligen beroende på det försämrade säkerhetsläget, framför allt i provinserna. Under de senaste åren har finansieringen för många av civilsamhällets organisationer minskat, vilket innebär att mycket av den kapacitetsuppbyggnad som Sida har satsat på, bland annat genom stödet till Tawanmandi, delvis har gått förlorat. Det minskande stödet påverkar också många organisationers förmåga att leva upp till sitt mandat, vilket i förlängningen minskar befolkningens förtroende. Många företrädare för lokala afghanska organisationer har också framfört att en del västerländska och internationella organisationer ses med en tilltagande skepsis, då man menar att de driver sin agenda alldeles för hårt. Säkerhetssituationen gör att många organisationer inte kan verka ute i provinserna, och det blir allt svårare att arbeta med mänskliga rättigheter, jämställdhet och transparens och ansvarsutkrävande. Även arbetssituationen för oberoende journalister har försämrats under de gångna åren. 2017 var det mest utmanande året för journalister sedan 2001. Tio journalister dödades under de 6 första månaderna och Afghan Journalists Safety Committee (ASJC) har rapporterat 73 fall av hot mot journalister, inklusive dödsfall, kvarhållande, slag och verbala hot. Den ökade politiska viljan hos regeringen att stävja korruptionen har under perioden gett ett visst genomslag i Transparency Internationals ranking som gått från 12 år 2014 till 15 år 2016. Denna ökade vilja att stävja korruptionen har också inneburit att civilsamhällets organisationer har fått ett ökat genomslag i sitt arbete med att öka aktivt driva på arbetet med kvinnor, fred och säkerhet samt transparens och ansvarsutkrävande. Detta till trots så är



vissa sektorer mera drabbade av korruption än andra, och under 2017 kom MEC (Monitoring & Evaluation Committee) med en rapport om läget inom undervisningssektorn. Trots att rapporten är starkt kritisk till den höga nivån av korruption, så var dåvarande utbildningsminister Asadullah Hanif Balkhi positiv till utvärderingen av utbildningssektorn.

### Portföljnivå



Insatsportföljen har genomförts enligt plan under perioden, trots vissa modifieringar på grund av det försämrade säkerhetsläget. T ex har mediestödet fokuserat mera på ren säkerhet för journalister. Sidas insatser har bidragit till målet genom att stärka ett antal centrala organisationer i det afghanska civilsamhället som arbetar med mänskliga rättigheter och granskning av offentliga institutioner. IMS arbetar t.ex. med medieträning, och för att förbättra villkoren för oberoende journalister, men också med oberoende medieplattformar, och under strategiperioden har man utbildat ca 600 journalister. Under 2017 har man lagt större fokus på säkerheten för journalister, och ett minskat fokus på ren medieträning. Integrity Watch Afghanistan publicerar vartannat år en undersökning som visar hur medborgarna uppfattar och påverkas av korruption, och hur den manifesteras inom olika sektorer. Sida har under 2017 utökat stödet till IWA för att ytterligare fokusera på korruption, transparens och granskning av offentliga myndigheter. Sida har också stöd till två forskningsorganisationer. AREU, Afghanistan Research and Evaluation Unit samt AAN, Afghanistan Analysts Network. Bedömningen är att portföljen är strategiskt sammansatt för att bidra till strategimålet. Vidare har Sida ytterligare stöd till civilsamhällets organisationer för att stärka mänskliga rättigheter, se vidare Mål 1.1 och Mål 1.2. Lärdomar inkluderar bland annat att den givargemensamma fonden Tawanmandi, som hade ett stort genomslag på flera områden, hade en större möjlighet att nå ut till enskilda organisationer utanför de centrala tätorterna än vad som är möjligt med bilaterala avtal med enskilda NGO:er, och en större möjlighet att nå flera av strategins stödområden. En av lärdomarna var att de olika givarna hade olika syn på många viktiga områden, som t ex resultatrapportering och administration, och att det därför är viktigt att de olika givarna initialt diskuterar förutsättningar och förväntningar tillsammans med eventuella formella krav för vad man vill uppnå med en givargemensam fond.

## 2.2 Stödområde 2: Utbildning

### Mål 2.1 Fler flickor och pojkar har tillgång till förbättrad grundskole- och gymnasieutbildning

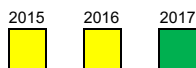
Utveckling mot strategimålet

2015	2016	2017
■	■	■

Sida bedömer sammantaget att utvecklingen mot strategieresultatet delvis har gått i önskvärd riktning. Det finns i dagsläget tecken på förbättrad koordinering och harmonisering inom utbildningssektorn samt politisk vilja, ett starkt stöd bland befolkningen avseende utbildning och ett tydligt nationellt ägarskap av den nyligen antagna strategiska planen (NESP III), vilket gör att sannolikheten att resultatet uppnås förbättras något i jämförelse föregående år. Nya siffror som presenteras i Unicefs rapport om barn som inte går i skolan anger att av cirka 5,2 till 6 miljoner barn i grundskoleåldern är det cirka 44 procent som inte går i skolan. Siffrorna för gymnasiet är att av mellan 2 och 2,4 miljoner barn i åldern 13–15 år är det cirka 42 procent som inte går i skolan. Situationen på landsbygden är särskilt problematisk. Liknande siffror presenteras i ALCS där närvaron i grundskolan inte längre minskar utan nu ligger relativt stabilt runt 56%. Samtidigt redovisar utbildningsministeriet att 8,5 miljoner afghanska barn är inskrivna i skolan 2017, varav 5,8 miljoner är inskrivna i grundskolan och drygt 2,6 miljoner i gymnasieskolan. Dessa barn är alltså registrerade i skolan och har därmed möjlighet att gå i skolan. Men anledningar till avhopp och frånvaro är många. Den främsta anledningen till att flickor inte går i skolan är (1) säkerhetssituationen, (2) familjen tillåter inte deras

skolgång, samt (3) ingen skola finns i närheten av hemmet. Avsaknad av skola är främst ett problem på landsbygden. På grund av konflikten och det svåra säkerhetsläget så når inte utbildningsprogrammen ut i alla provinser, för flickor gäller detta särskilt de södra provinserna. Det råder brist på framför allt kvinnliga lärare. Utbildningsministeriet är också i stort behov av reform för att effektivare nå ut i provinserna. Risken för korruption inom utbildningssektorn har särskilt lyfts fram under året. Utbildningskvaliteten är fortfarande låg i landet och utbildningsministeriet uppskattar att hälften av lärarna i grundskolan inte har genomgått formell lärarutbildning. Bristen på kvinnliga lärare påverkar särskilt kvaliteten på flickors utbildning och den geografiska fördelningen av lärare är ojämn mellan regioner. Läroplanen anses till stora delar vara irrelevant och behöver revideras. Dessutom är det brist på användbart lärar- och elevmaterial. Många skolor saknar skyddande murar, vatten, toaletter och andra nödvändiga byggnader samtidigt som svårtillgängliga områden helt saknar skolor.

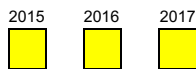
#### Portföljnivå



ARTF (EQUIP) innefattar främst byggande av skolor samt lärarutbildning och programmet har under året avslutats. Totalt cirka 1500 skolor har färdigställts, men problem kring ofullständiga skolbyggnader kvarstår. Samtidigt har ett nytt program tagits fram, EQRA, med ett tydligt fokus på tillgång till utbildning i svårtillgängliga områden, flickors utbildning och kapacitetsutveckling. Stödet till utbildning genom Svenska Afghanistankommittén, SAK, har ett ökat fokus på barn med särskilda behov och under 2017 fick drygt 6 200 barn med funktionsnedsättning en förberedande utbildning alternativt stöd inom skolan. UNESCO IIEP fortsätter med utbildning av ministeriepersonal från provinserna och på central nivå avseende planering och uppföljning. Tack vare det svenska stödet har Unescos stora alfabetiseringsprojekt (ELA) involverat mer än 40 000 personer, varav närmare 26 000 kvinnor, i 9 provinser. Insatsportföljen svarar i stort mot de förväntade målen, även om utvecklingen går något långsammare än väntat, och Sverige är väl rustat att utveckla portföljen inom utbildning ytterligare under det kommande året, till exempel inom utbildning i krissituationer.

## Mål 2.2 Fler flickor och pojkar har möjlighet att slutföra sin skolgång

#### Utveckling mot strategimålet



Det går inte säga med säkerhet att målet kommer att nås. Unicef räknar i sin rapport om barn som inte går i skolan att cirka 300 000 barn i grundskolan riskerar att avsluta sin utbildning i förtid.

Utvecklingen går dock långsamt framåt och Unicef pekar på en viss förbättring åren 2015–2016 jämfört med 2011–2012. Man påpekar dessutom att det stora flertalet barn som börjar skolan avslutar även sin utbildning. Andelen elever som genomgår hela sin grundskoleutbildning beräknas till 84,9 procent för både flickor och pojkar, enligt Unesco Institute for Statistics (UIS). För gymnasiet (åldrarna 13–15 år) är siffrorna 94,3 procent för pojkar och 90 procent för flickor. Siffran för gymnasieskolan är beräknad till mellan 42 000 och 48 000 elever. Risken är lika stor för flickor och pojkar att inte slutföra grundskolan, men är särskilt stor för flickor när det gäller att fullfölja sin gymnasieutbildning. Även för flyktingbarn är risken stor att inte kunna slutföra sin skolgång. I och för sig är siffrorna på andel som slutför sin utbildning för Afghanistan något bättre jämfört med t.ex. Pakistan och Nepal. Det stora problemet i Afghanistan är alltså det stora antalet barn som över huvud taget inte påbörjar sin utbildning. Men att så många elever som redan går i grund- och gymnasieskolan riskerar sluta i förtid, indikerar ett problem som måste hanteras. Det är särskilt i nio provinser många barn riskerar att avsluta sin utbildning i förtid. Skillnaden mellan stad och landsbygd tycks inte vara särskilt framträdande när det gäller möjligheten att slutföra sin skolgång. Den främsta anledningen till den långsamma utvecklingen tycks vara de negativa attityderna till flickors utbildning i det afghanska samhället, baserat på både socio-kulturella och ekonomiska hinder. Det är vanligt att flickor på grund

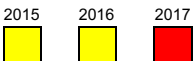
av tradition tvingas att gifta sig tidigt och då får de ofta sluta skolan. Men konfliktens utbredning och regeringens problem att nå ut i hela Afghanistan spelar roll även här. Bristen på lärare, och särskilt kvinnliga lärare, blir tydlig i detta sammanhang. Även föräldrarnas utbildningsnivå, hushållets ekonomiska situation (fattigdom), hur relevant läroplanen uppfattas med mera kan ha betydelse för flickor och pojkars möjlighet att slutföra sin skolgång.

Portföljnivå 

Genom svensk strategisk dialog har hinder för flickor och pojkar att slutföra sin skolgång lyfts fram i relation till policyer, strategier och program. Flera av Sidas insatser bidrar till detta mål, främst delar av stödet via EQUIP och stödet till Unesco och alfabetiseringsprogrammet ELA. Sveriges fokus på ökad tillgång till utbildning särskilt för flickor, fokus på utbildningskvalitet, undervisningens relevans etc. inom hela utbildningsportföljen förväntas även bidra till att flickor och pojkar genomgår hela sin utbildning. Fokus på särskilt utsatta grupper, som till exempel internflyktingar och barn påverkade av konflikten, kan också bidra till en förbättring av situationen. Dessutom bör en mer multisektoriell ansats utvecklas där även hälsa, skydd för barn (*child protection*) och tillväxt integreras.

## 2.3 Stödområde 3: Sysselsättning

### Mål 3.1 Ökat antal kvinnor och män har kunskaper och färdigheter som ökar möjligheterna till produktiv och hållbar sysselsättning

Utveckling mot strategimålet 

Sammantaget bedömer Sida att utvecklingen mot strategieresultatet inte har gått i önskvärd riktning och det är osäkert om strategieresultatet kommer att uppnås inom strategiperioden. För siffror gällande tillgång till utbildning se avsnitt 2.2.1 Afghanistans ekonomi kännetecknas av ett relativt lågt arbetskraftsdeltagande (ca 53 procent om man slår samman siffrorna för kvinnor och män). Med en låg tillväxt som inte förmår hålla takten med befolkningstillväxten, begränsade offentliga resurser och en svag privatsektor klarar inte ekonomin av att absorbera det stora antalet arbetslösa. Icke- skriv och läskunniga drabbades hårdast av den nedgång i ekonomin som övergången 2014 resulterade i. Kvinnors deltagande på arbetsmarknaden är mycket lågt, indikatorn andelen kvinnor i lönearbete utanför jordbruket ligger kvar på runt 10 procent sedan den förra hushållsundersökningen 2013/14. Årligen kommer närmare en halv miljon afghaner ut på arbetsmarknaden. Ytterligare en utmaning på arbetsmarknaden är ett stort antal återvändare från främst närliggande länder.

Portföljnivå 

Insatsportföljen har i huvudsak genomförts i enlighet med plan. Då läs- och skrivkunighet per se inte är en nödvändighet för många jobb i Afghanistan, och dessutom stöds under området Utbildning, så ligger fokus inom området sysselsättning mer på yrkeskunskap. Med denna inriktning är det främst två insatser i portföljen som bidrar direkt till strategimålet, ILOs projekt Roads2Jobs samt ett nyligen inlett stöd till Mercy Corps för ”Employable, Skilled and Inclusive Work force” (ESIF) som handlar om att bygga kapacitet inom yrkesutbildning. ESIF kommer att fokusera på utsatta grupperingar som återvändande ungdomar, kvinnor, migranter, internflyktingar och värdsamhällen för dessa. Antagandet är att yrkesutbildningarna kommer att leda till anställningar eller eget företagande. Projektet lägger tonvikt på att involvera potentiella arbetsgivare och att matcha kursinnehåll mot arbetsmarknadens behov. Förhoppningsvis kommer ESIF att bidra med demonstrationseffekter och följaktligen bidra till vidare replikering. Även Sidas stöd till Stimulating Private Sector for Inclusive Economic Development (SPEDA II) bidrar till sysselsättningsmålet, denna insats redovisas även under 2.4.1 och

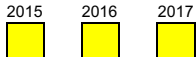
2.4.2 samt 2.5.1. Under perioden januari till oktober 2017 bidrog SPEDA I till att 2010 kvinnor genomgick yrkesutbildning samt fick stöd att utveckla kommersiell näringsverksamhet. Av dessa var 1890 professionellt aktiva vid slutet av projektperioden. ILO-projektet lider av förseningar i genomförandet och aktivitetsperioden för projektet har förlängts för att möjliggöra för projektet att nå de uppsatta målen. Mercy Corps projekt befinner sig i en inledande fas och har ännu inte lett till några resultat. Sidas insatser är begränsade i omfattning men givet deras innehåll bedömer Sida ändå att de har bidragit positivt till strategimålet.

## 2.4 Stödområde 4: Privatsektorutveckling och landsbygdsutveckling

### Mål 4.1 Ökad produktivitet och förädlingsgrad inom lantbruket, samt hållbart nyttjande av naturresurser

Utveckling mot strategimålet 


Sammantaget bedömer Sida att utvecklingen mot strategieresultatet delvis har gått i önskvärd riktning men det är osäkert om strategieresultatet kommer att uppnås inom strategiperioden. Bedömning gällande huruvida strategimålet kommer att uppfyllas är mer positiv jämfört med den bedömning som gjordes vid samma tid förra året. Detta motiveras bland annat av att jordbruksproduktionen ökat. Den starka tillväxten i sektorn drevs främst av en stor ökning av fruktproduktionen. Tillväxten inom jordbrukssektorn förväntas dock landa på modesta 1,5 procent för 2017. Nationella siffror för hållbart användande av naturresurser är svåra att finna. Data från ett av programmen inom ARTF, National Horticulture and Livestock Project, (NHLP) indikerar att antalet människor som har tillgång till tjänster/service för jordbruksproduktion eller bevattnings mer än fördubblades mellan 2015 och 2016, och siffror för 2017 finns inte tillgängliga. Andelen av befolkningen (deltagare i programmet) som har anammat förbättrade jordbruksmetoder har ökat med 45 procent sedan basåret 2008. Denna utveckling skulle kunna tyda på att naturresurser används mer effektivt, men om de också används på ett mer hållbart sätt är det dock svårt att hitta aggregerade siffror på.

Portföljnivå 

Insatsportföljen har i stort genomfört i enlighet med planen. Sida inledde under 2017 ett stöd för en andra fas av insatsen ”Stimulating the Private Sector in Afghanistan – SPEDA II” som genomförs av Aga Khan Foundation Afghanistan (AKF-A). SPEDA II kommer liksom SPEDA I att fokusera på utveckling av utvalda värdekedjor inom jordbruket, ökad produktivitet, möjligheter till hållbart företagande och ökat ekonomiskt deltagande för kvinnor. Programmet genomförs i sju provinser i de centrala och norra delarna av landet. Resultat från fas I mot slutet av 2017 visar på ökad produktivitet för de utvalda värdekedjorna inom jordbrukssektorn. AKF-A stödjer en övergång till användning av biologiska bekämpningsmedel vilka är bättre för miljön och billigare jämfört med kemiska bekämpningsmedel. Att ändra människors attityder kring detta tar dock enligt AKF-A tid. ILO Roads2Jobs arbetar också med värdekedjeutveckling genom en marknadssystemansats. Resultaten är än så länge av output karaktär, men genom utbildning och introduktion av nya affärsmodeller läggs grunden till förädling och diversifiering av jordbruksnäringen i de norra provinserna Balkh och Samangan. Portföljens sammansättning bedöms vara fortsatt relevant då insatserna fokuserar på att undanröja hinder och skapa incitament för att förändra och kommersialisera jordbruksproduktionen vilket enligt det underliggande antagandet kommer att erbjuda bättre försörjningsmöjligheter på landsbygden. Den relativt starka produktivitetssökningen i SPEDA-projektet (där äpplen och torkad frukt är två av de utvalda värdekedjorna) kan Sidas stöd åtminstone på marginalen ha antagits bidragit till den svagt positiva utvecklingen mot strategieresultatet. Antalet givare inom privatsektorutveckling (utanför ARTF) är relativt begränsat och Sverige bedöms vara en av de fyra till fem största givarna

inom området. Insatsportföljen anses vara väl tämligen väl sammansatt för att bidra till strategimålet även om förseningar i ILO-projektet medfört att det ännu inte bidragit till resultatet i önskvärd utsträckning.

#### Mål 4.2 Förbättrade försörjningsmöjligheter för fattiga kvinnor och män på landsbygden inklusive förutsättningar att starta och driva kommersiella verksamheter

*Utveckling mot strategimålet* 

Sammantaget bedömer Sida att utvecklingen mot strategieresultatet inte har gått i önskvärd riktning och att strategieresultatet sannolikt inte kommer att uppnås inom strategiperioden. Den ekonomiska tillväxten i Afghanistan är låg och eftersom den inte håller takten med befolkningsökningen blir tillväxten per capita negativ. Världsbanken och asiatiska utvecklingsbanken uppskattar tillväxten 2016 till 1-2 procent. Avseende affärsklimatet som helhet ligger Afghanistan kvar på bottenplaceringen 183 av 190 i Världsbankens årliga ranking. Ett försämrat säkerhetsläge, ogynnsamt affärsklimat och ett begränsat förtroende inom näringslivet för regeringens ekonomiska politik bidrar till minskade nyinvesteringar. Energiförsörjning och tillgång till finansiering för både små och stora företag är fortsatt begränsad, speciellt på landsbygden. Tillfrågade om vad de ser som det största problemet i sitt närområde rankade afghanerna under 2017 bristen på arbetstillfällen högst, före bristen på säkerhet som kom på andra plats. Fler än hälften ansåg också att deras anställningsmöjligheter hade försämrats jämfört med förra året. Fler afghaner bosatta i städer jämfört med dem på landsbygden ansåg att deras möjligheter att hitta en anställning hade försämrats. En förklaring till det större gapet mellan stad och landsbygd kan vara att tillväxten av arbetstillfällen och industrier inte förmår hålla takten med den tilltagande urbaniseringen

*Portföljnivå* 

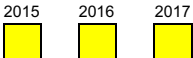
Portföljen har delvis genomförts i enlighet med planen. Sida beredde under 2016–17 ett stort stöd till Afghanistan Investment Climate Programme (AICP) genom den afghanska organisationen Harakat, ett stöd som kanaliseras via DFID genom delegerat partnerskap. AICP ska fokusera på reformer för förbättrade villkor för investeringar, landrättigheter, offentlig-privat samverkan och dialog samt ökade möjligheter för kvinnor att bedriva ekonomiska aktiviteter. Harakat har haft stora organisatoriska utmaningar och programmet befinner sig fortfarande i ett mycket initialt skede. SPEDA (även redovisat under 2.4.1) arbetar mer direkt med att skapa bättre försörjningsmöjligheter för fattiga män och kvinnor. Från projektets början har 23 728 personer (varav 5 940 kvinnor) ökat sina inkomster med sammanlagt drygt 10 MUSD. Nästan 4 MUSD genererades under 2017. Under målområdet ”Vuxna på landsbygden har stärkt kapacitet och förbättrad tillgång till resurser för att diversifiera sina hushållsinkomster” stödjer Svenska Afghanistankommittén bildandet av lokala spar- och lånegrupper samt bildandet av så kallade självhjälpsgrupper. Människor med funktionsnedsättning står i särskilt fokus för dessa insatser. Förutom kapacitetsstärkande insatser fick dessa grupper tillgång till finansiering för roterande krediter. Dessa bedöms ha bidragit till målgruppens ökade försörjningsmöjligheter samt tillgång till resurser för att diversifiera sina inkomstkällor. Mercy Corps projekt vilket redovisats under 2.3.1 förväntas också bidra med kunskapsbyggande kring entreprenörskap. Antalet givare inom privatsektorutveckling (utanför ARTF) är relativt begränsat och Sverige bedöms vara en av de fyra till fem största givarna inom området. Partnern med den starkaste lokala förankringen, Aga Khan har haft större framgång i att implementera sitt program jämfört med övriga samarbetspartners. Insatsportföljen bedöms vara väl sammansatt för att nå strategimålet.

## 2.5 Stödområde 5: Ekonomisk integration

### Mål 5.1 Förbättrad infrastruktur, tillgång till marknader och finansiella tjänster på landsbygden

*Utveckling mot strategimålet* 

Sida bedömer att utvecklingen mot strategimålet går delvis i önskad riktning. Det är dock osäkert om strategieresultatet kommer att ha uppnåtts vid strategiperiodens slut. Vad gäller infrastruktur på landsbygden så har vägnätet på landsbygden fortsatt att byggas ut under strategiperioden. Det finns ingen ny nationell statistik gällande tillgång till elektricitet. 2014 var 11 procent av hushållen anslutna till det nationella elektricitetsnätet. Sedan dess har nya transmissionsledningar byggts och gamla har rehabiliterats så med största sannolikhet har fler människor nu tillgång till elektricitet men tillgången på elektricitet är fortsatt mycket eftersatt. Avsaknad av tillgång till finansiella tjänster så som krediter beskrivs i en utvärdering av SPEDA-programmet som en fundamental utmaning för utveckling av värdekedjor inom jordbrukssektorn. Än så länge visar de etablerade mikrofinansinstituten ingen vilja att etablera verksamhet utanför de största städerna. Inom området ekonomisk integration kan konstateras att behoven av att stärka de fysiska kopplingarna mellan stad och landsbygd kvarstår.

*Portföljnivå* 

Portföljen har genomförts i huvudsak i enlighet med planen. Rural Access Improvement Project som genomförs av UNOPS i nära samarbete med ett flertal ministerier har fortsatt att framgångsrikt förbättra tillträde till marknader och rörlighet för män och kvinnor i de områden där programmet genomförs. Programmet nådde inte fullt ut de uppsatta målen för 2017 då aktiva strider mellan afghanska militära styrkor och väpnade grupper gjorde att all aktivitet i tre distrikt i Jawzjan stoppades. SPEDA-programmet som redovisats även under 2.3.1, 2.4.1 och 2.4.2 arbetar också för ökat tillträde till marknader för småskaliga jordbrukare. Ett sätt för småskaliga producenter att lättare marknadsföra sina produkter är att gå samman i föreningar eller kooperativ. Över 21 000 jordbrukare (i de områden där programmet är verksamt) har nu marknadstillträde genom antingen Business Membership Organisation (BMOs) eller via en Business Development Service Provider, jämfört med de 115 stycken som utgjorde baslinjen i augusti 2015. Medlemskap i dessa BMOs har i praktiken varit det enda framkomliga sättet för småskaliga jordbrukare att få tillgång till krediter till rimlig kostnad genom internt sparande och lånande. Storleken på dessa krediter är dock mycket begränsad. Förhoppningen att Harakats program för ett bättre affärsklimat skulle bidra med förbättrad tillgång till finansiella tjänster såsom krediter har ännu inte infriats på grund av omständigheter beskrivna under 2.4.2. Insatsportföljen bedöms vara väl sammansatt för att nå strategimålet med reservation för att enskilda insatser av olika orsaker ännu inte levererat konkreta resultat.



## 3. Implikationer och rekommendationer

### 3.1 Implikationer för det fortsatta strategigenomförandet

De slutsatser som drogs vid halvtidsöversynen för innevarande strategiperiod är fortsatt relevanta, och genomförs.

### 3.2 Rekommendationer för nya strategin

Sverige har ett långsiktigt åtagande i samarbetet med Afghanistan för perioden 2012–2024. Den nya strategin blir den tredje strategin inom ramen för detta långsiktiga engagemang.

Inför framtagandet av den nya strategin finns flera strategiska övervägande att göra.

Utvecklingsutmaningarna i Afghanistan är fortsatt enorma och behoven av förändring och förbättrad situation för fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar kvarstår. Den stora frågan är inte om det är relevant att fortsätta det svenska engagemanget med Afghanistan. Utan frågan är hur och inom vad vi ser att Sverige har en särskild roll att spela i att stödja Afghanistans utveckling.

Sida och ambassaden i Kabul kommer att avsätta tid och resurser under 2018 för att fördjupa vår kunskap om Afghanistans nuvarande och framtida utvecklingsutmaningar, inklusive en uppdatering av den mångdimensionella fattigdomsanalysen. Vi kommer att fördjupa vår bedömning av inom vad och hur svenskt utvecklingssamarbete med Afghanistan kan bidra till positiv förändring. Detta arbete kommer att ske genom en inkluderande process där Sida är mån om att dra på den kunskap, lärdomar och erfarenhet som existerar, samtidigt som nya öppningar och möjligheter särskilt ska synliggöras. Som en del i att lyssna in och inhämta kunskap och erfarenhet inför den nya strategin har Sida och ambassaden i Kabul genomfört konsultationer med samarbetspartners under februari 2018. Slutsatserna från dessa konsultationer redogörs för i bilaga 1.

#### **Sammanfattning av Sidas framåtblickande rekommendationer**

- Afghanistan är ett land som befinner sig i krig, enligt FN:s definition, och där staten redan idag saknar kontroll över en betydande del av territoriet. Det svåra säkerhetsläget gör att den nya strategin behöver ha realistiska mål och lämna utrymme för flexibilitet och anpassningsbarhet till olika framtida scenarier. En ytterligare försämring av säkerhetsläget kan minska Sidas möjligheter både att följa upp verksamhet utanför provinshuvudstäderna och att behålla nuvarande nivå av bemanning av utsänd personal vilket ytterligare understryker behoven av flexibilitet i strategin.
- Den nya strategin bör ha som utgångspunkt SDG 16 – fredliga och inkluderande samhällen. Detta innebär ett tydligt fokus på konfliktförebyggande och på konflikternas grundorsaker och konsekvenser samt möjlighet till fredsbyggande. Ett ökat fokus på konfliktförebyggande och fredsbyggande medför att målgruppen för strategin behöver vara bred och inkludera många olika grupper.
- Den nya strategin bör ha ökat fokus på att stödja Afghanistans prioriteringar och nationellt ägarskap. Det föreslås därför att den nya strategin utgår från den afghanska regeringens prioriteringar för fred och utveckling, vilka exempelvis framgår i ramverket Afghanistan National Peace and Development Framework ANPDF för perioden 2017–2021 och därmed frångår den tematiska uppdelningen i nuvarande strategi med fem ”E:s” (empowerment, education, employment, enterprise, economic integration).

- Presidentval i Afghanistan förväntas äga rum under 2019. Den nya strategin behöver därför utformas på ett sådant sätt att utrymme finns också för prioriteringar som en ny afghansk regering kan ha.
- Sverige har åtagit sig att kanalisera minst 50 procent av utvecklingssamarbetet genom nationella system. I linje med ökat ägarskap och fokus på fredsbyggande anser Sida att begränsningen i nuvarande strategi om direkt samarbete med staten inte längre bör gälla. Sida bör ha möjligheten att välja olika former av samarbetspartners och samarbetsformer i kommande strategi för att stärka måluppfyllelsen.
- Nuvarande strategi är bred och rymmer många områden där Afghanistan har stora utvecklingsutmaningar. Dessa utmaningar kvarstår och behoven är stora. Sida föreslår dock en något mer fokuserad strategi för kommande period för att Sverige därmed ska kunna bli en än mer strategisk och nära partner till Afghanistan inom områden där Sverige kan anses ha ett särskilt mervärde.

### **Övergripande rekommendationer**

#### ***Försämrade säkerhetssituationen i Afghanistan –konsekvenser för nya strategin***

Säkerhetssituationen i Afghanistan har kraftigt försämrats de senaste åren. Afghanistan är numera definierat av FN som ett land i krig. Det finns inget som tyder på att en radikal förbättring kommer att ske inom de närmaste åren. Även om de senaste veckorna har uppvisat några positiva steg inom ramen för Kabul-processen så är en stabil fredsprocess med afghanskt ägarskap något som ser avlägset ut. Eftersom den nya strategin genomförs i en konfliktkontext behöver målen och förväntningarna på vad som kan uppnås vara realistiska.

Sida föreslår att den nya strategin ska ha ett explicit och tydligt konfliktperspektiv som bygger på en kontinuerlig konfliktanalys för att kunna bedöma var och hur det är möjligt att bedriva verksamhet. Staten beräknas ha kontroll över mindre än två tredjedelar av territoriet. Ambitionen om att nå fattiga människor på landsbygden under dessa förutsättningar är minst sagt svår. Nuvarande säkerhetssituation utgör stora begränsningar för Sida att kunna följa upp verksamhet utanför provinshuvudstäder. Situationen är besvärlig också för partnerorganisationer även om det bland dem finns en kapacitet att hitta ingångar för att upprätthålla och till och med utvidga framför allt leveransen av grundläggande samhällstjänster. Dessa utmanande förutsättningar behöver finnas med som ingångsvärden inför framtagandet av en ny strategi.

Fred är en grundförutsättning för all hållbar utveckling i Afghanistan. Sida föreslår därför att den nya strategin har inkluderande fredsbyggande som en utgångspunkt och att tydligt stödja alla samhällsaktörers ansträngningar i den riktningen. Erfarenhet från andra länder visar att långsiktiga insatser för fredsbyggande på lokal nivå under pågående konflikt är möjligt men svårt. Det kräver uthållighet, tålamod och mycket god lokal kännedom. Här är utgör säkerhetsläget i Afghanistan en stor begränsning så tillvida att Sida har mindre möjligheter än i många andra kontexter att bygga upp nätverk, identifiera strategiska allianser och nyckelaktörer för fred.

Val av samarbetspartners i denna konfliktmiljö kommer därför att vara extra viktigt. Sida rekommenderar att nya strategin bidrar till en samstämmig svensk fredsfrämjande roll i Afghanistan, där Sidas, ambassadens och eventuella andra framtida aktörer som FBA:s arbete kompletterar varandra.

#### ***Ökat fokus på att stödja Afghanistans prioriteringar***

Sverige har åtagit sig att minst 80 procent av utvecklingssamarbetet med Afghanistan ska vara i enlighet med afghanska prioriteringar (aligned). För att tydliggöra detta åtagande föreslår Sida att den

nya strategin ska utgå från den afghanska regeringens prioriteringar för fred och utveckling, vilka exempelvis framgår i ramverket Afghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF) för perioden 2017–2021. Det skulle innebära att den tematiska indelningen i nuvarande strategi, – de fem E:na, ersätts med exempelvis de fyra prioriteringarna i ANPDF – *governance and state effectiveness, social capital and nation building, economic growth and job creation* (där också utbildning ingår) och *poverty reduction and social inclusion*. Därigenom stärks kopplingen till afghanska prioriteringar och det nationella ägarskapet. ANPDF är också Afghanistans *compact* under New Deal.

### ***Tänkbara målgrupper***

I nuvarande strategi är målgruppen främst människor som lever i fattigdom på landsbygden med särskilt fokus på kvinnor och barn. Även om betydligt fler fattiga lever på landsbygden (omkring 80 procent av Afghanistans fattiga) så ökar fattigdomen i städer, inte minst till följd av att internflyktingar och återvändande bosätter sig där. Sida föreslår därför att den nya strategin inte ska begränsas till människor som lever i fattigdom på landsbygden, även fattiga i urbana områden ska kunna ingå som målgrupp, inte minst som ett led i arbetet med att konkretisera nexuset humanitärt bistånd-utvecklingssamarbete. Kvinnor bör vara en fortsatt prioriterad målgrupp, givet deras totalt underordnade situation, liksom barn vilket är en grupp med högre fattigdom än vuxna. Andra tänkbara förslag på målgrupp är att tydligare inkludera ungdomar, både som förändringsagenter och givet de stora utmaningarna med arbetstillfällen. Även internflyktingar och återvändande flyktingar från grannländerna är möjliga målgrupper särskilt utifrån ett konfliktförebyggande och lokalt fredsbyggandeperspektiv. Om den nya strategin ska ha ett tydligt fokus på inkluderande fredsbyggande behöver målgruppen vara bred och inkludera även människor som inte lever i resursfattigdom.

### **Svenskt mervärde i Afghanistan – rekommendationer för stödområdena**

Den återkommande beskrivningen av det svenska mervärdet i Afghanistan är att vi ses som en uthållig och långsiktig partner och att vi därmed har kunnat bygga förtroendefulla relationer. Sveriges mervärde inom stödområdena i nuvarande strategi beskrivs nedan, liksom framåtblickande rekommendationer utifrån mervärdet:

*Stöd till den egna förmågan (empowerment):* Det svenska mervärdet inom detta område består i att Sverige är en partner sedan länge, som har möjlighet att ge stöd inom alla olika delområden utvecklandet av demokratiska processer i en inkluderande och fredsbyggande riktning, så som mänskliga rättigheter med speciellt fokus på kvinnors rättigheter, jämställdhet, och sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Dessa kvarstår som viktiga områden även för nästa strategi. En annan del av fredsbyggandet omfattar utvecklingen av grundläggande statliga funktioner. Den nya strategin föreslås därför även ha fokus på att stärka den afghanska statsförvaltningen vilket är en nödvändig förutsättning för den självtillit som landet eftersträvar, samt för att minska korruptionen. Sida föreslår att strategin även möjliggör samarbete med aktörer inom alla nivåer i civilsamhället för ökad måluppfyllelse.

*Utbildning:* Sveriges mervärde inom utbildning är att vi ses som en pålitlig, målinriktad partner med en flexibel ansats och öppenhet för nytänkande, att Sverige är aktiv i harmonisering och koordinering inom sektorn, och att det finansiella stödet går såväl genom multilaterala aktörer som genom civilsamhällets organisationer. Sida ser att utbildning kommer att spela en fundamental roll i den fortsatta ekonomiska, sociala och mänskliga utvecklingen i Afghanistan och att utbildning har ett betydande bidrag till fredsbyggande och konfliktlösning. Fokus bör kvarstå på kvalitet i utbildningen

(läroplaner, lärarutbildning etc.) men också på en jämlik tillgång till utbildning, inte minst utbildning i krissituationer, liksom att stärka det nationella utbildningssystemet i Afghanistan utifrån ansatsen livslångt lärande. Sida vill se ett stärkt barnrättsperspektiv genom hela strategin, inklusive ett stärkt fokus på barns lärande och utveckling/förskoleverksamhet.

*Ekonomisk utveckling:* Sveriges mervärde ligger dels i den kontinuitet som vårt långsiktiga åtagande gör möjligt, dels i det utrymme att göra skillnad som finns eftersom få givare är aktiva inom ekonomisk utveckling. Sveriges ansats som en flexibel och uthållig partner ger också partners utrymme att i denna komplexa och rörliga miljö anpassa och modifiera sitt arbete vilket är nödvändigt för att nå resultat. Att Sverige uppmuntrar partners att utgå från ett marknadssystemtänkande, vilket kräver en djup kontekstkännedom i en biståndskontext som annars karakteriseras av kortsiktiga, output-fokuserade insatser, kan ses som ytterligare ett mervärde. Områdena privatsektorutveckling och landsbygdsutveckling liksom hållbar energi, som samtliga syftar till en hållbar och inkluderande ekonomisk utveckling som inkluderar såväl kvinnor som män, bedöms vara fortsatt relevanta, inte minst mot bakgrund av den svåra ekonomiska situationen och bristen på arbetstillfällen. Sida föreslår därför att strategin snävar in på dessa områden istället för det något bredare fokus som finns i nuvarande strategi.

Några av de områden där Sida inte ser att svenskt bilateralt utvecklingsamarbete i Afghanistan har en komparativ fördel/mervärde jämfört med andra givare och multilaterala aktörer är: att bekämpa internationell brottslighet, droghandel och drogproduktion; samt stöd till rättssektorn.

## Bilaga 1 Consultations with partners, February 2018

*Insecurity:* Afghanistan is a country in conflict and lack of security comes high on the list of development challenges for its citizens. Partners see insecurity as a multidimensional concept and violence as only one of its parameters. Geographical differences in the security situation weaken service delivery and respect for the rule of law and contribute also to the already significant rural – urban disparities. The combination of insecurity and lack of economic opportunities is seen as driver of violent extremism.

*Weak state legitimacy:* Work with the government! By helping the government in state building donors can enhance its visibility and presence for the citizens and at the same time its ability to build peace. After the Taliban Afghanistan was thought to have made a clear choice of democratic development, but we see instead alarming signs of the democratic space shrinking. Among the factors behind are rising monopolization and “ethnicization” of power. The legitimacy of the Afghan parliament is questionable because their legal term expired in 2015, but few seem to be interested in holding parliamentary elections. Another threat to state legitimacy is losing sight of one third of Afghanistan because the conflict has made areas contested. Therefore the state should be capacitated to reach poor rural communities as well as districts slipping out of government control. Also creation of employment opportunities and economic development are important for state legitimacy.

*Gender gap:* Lack of education and literacy reduce opportunities for women and girls. Economic opportunities are important because when women have an income they gain respect within family and within the community. Increasing numbers of women as professionals in the health and education areas is an obvious starting point from when it comes to increasing women’s participation on the labour market. When trained, women should be provided with advanced skills and not the traditional tailoring and embroidering where income will be limited.

*Economic opportunities:* For the ambition to increase economic opportunities to be serious, access to affordable and renewable energy is a precondition. Only 11 % of the population has access to the grid today.

*Beneficiaries:* Leave no one behind, deliver for all citizens! To push support from cities to districts religious leaders can be used as entry points to secure acceptance and to build trust. On the other hand, urban poor is a growing group because of returnees from neighbouring countries and because employment opportunities are believed to be better in urban centres. Keep women and girls as a prioritized group but remember that you cannot change their lives without involving men. Target young people as they are an increasing part of the population. Internally Displaced People and returnees are important beneficiary groups because of the prospect of their huge numbers and the challenges this means for service delivery. It is important, however, to cater also to the needs of citizens in host communities and to find an acceptable balance so that new conflicts are avoided.

*Sweden’s role:* In the choice of areas, stick to what Sweden is known for and where Sweden has credibility, experience and expertise! These make you an effective dialogue partner. Do not abandon support to democracy, human rights, gender equality and civil society. Progress in all of them is important for the development of Afghanistan and few other donors are strong in them. Have a long-term approach and pay careful attention to understanding the context. The context is the key. Be realistic in formulating objectives but avoid output orientation. Change takes time. If you do not think that you can implement a scenario where the whole population is targeted, make a contingency plan

covering the parts of the population that realistically can be reached. Take the lead if needed and build alliances for greater impact! The development challenges are daunting. As Sweden's presence in Afghanistan is dominated by the development side, use that as an advantage to lead change.





## P6 Annex to Strategy Report 2017 for Afghanistan 2014-2019

All data in report is per December 31, 2017

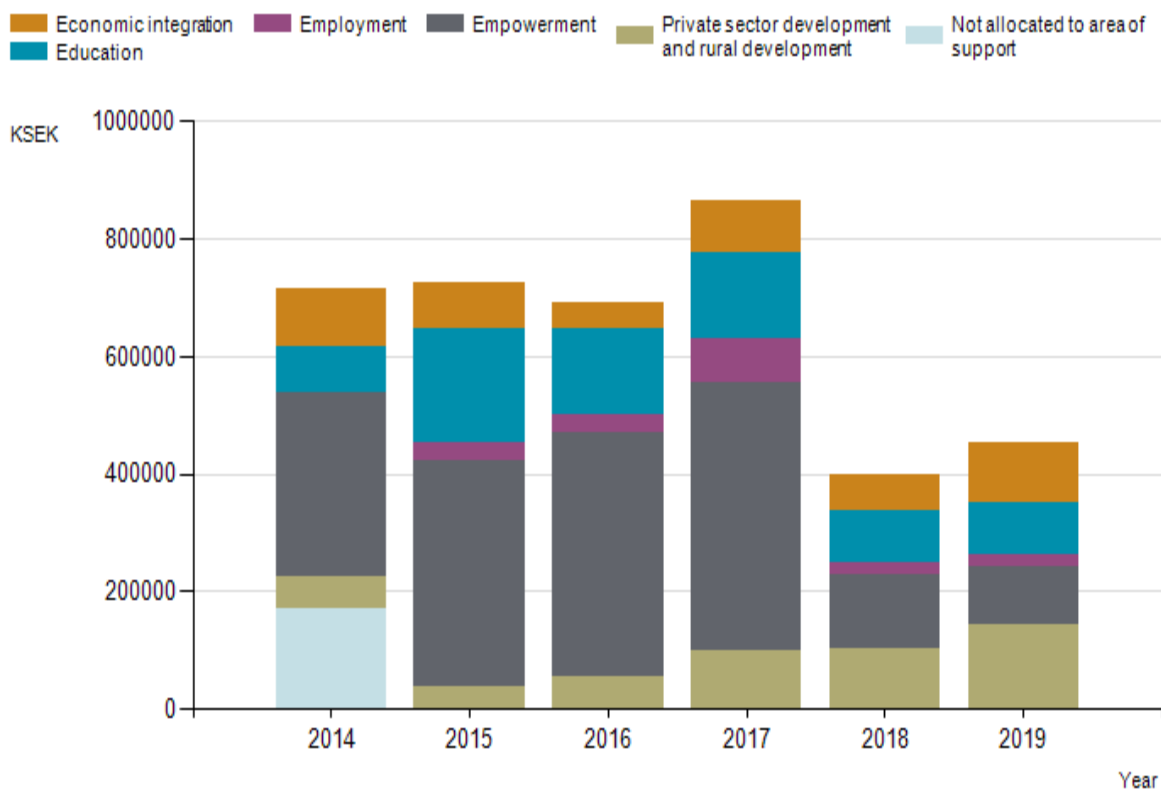
Annual Strategy Amount 2017: 812 000 KSEK

Total Strategy Outcome 2017: 864 326 KSEK

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

Stödområde	Mål	Utbetalat 2017
Areas of Support	Objective	Outcome 2017 (KSEK)
<b>Total</b>		<b>864 326</b>
Empowerment	Strengthened respect for human rights, with particular focus on the opportunities of women and children to enjoy their human rights	48 212
	More women and men participate in strengthened democratic processes and demand accountability from authorities and elected representatives	92 560
	Strengthened capacity of public institutions to provide basic services	179 800
	Strengthened capacity of civil society to promote greater respect for human rights and contribute to the transparency and scrutiny of public institutions	135 216
	<b>Total</b>	<b>455 788</b>
Education	More girls and boys have access to improved schooling up to and including upper secondary education	144 490
	More girls and boys have the opportunity to complete their schooling	1 260
	<b>Total</b>	<b>145 750</b>
Employment	Increased number of women and men have knowledge and skills that increase their opportunities for productive and sustainable employment	74 760
	<b>Total</b>	<b>74 760</b>
Private sector development and rural development	Increased productivity and value added in agriculture, as well as sustainable use of natural resources	12 500
	Improved livelihood opportunities for poor women and men in rural areas, including conditions to start and run commercial activities	87 030
	<b>Total</b>	<b>99 530</b>
Economic integration	Improved infrastructure, access to markets and financial services in rural areas	88 500
	<b>Total</b>	<b>88 500</b>
Not allocated to area of support	Not allocated to result	-1
	<b>Total</b>	<b>-1</b>

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. Sidas 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)	165 933	78 442
103 Stöd genom svenska organisationer i det civila samh (7 1:1.5)	4 041	0
104 Asien (7 1:1.6)	864 326	564 326
33 Strategiskt inriktade bidrag	-124	0
<b>Total</b>	<b>1 034 177</b>	<b>642 768</b>

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.