

Sammanfattande bedömning av måluppfyllelse och insatser¹

Översikt: Bedömning av måluppfyllelse och insatsportföljens genomförande per resultat

Samarbetsområden (eller motsvarande)		2011	2012	2013	2014	2015
Mål 1: " ..främja en stabil makroekonomisk utveckling, och en ökad, miljömässigt hållbar tillväxt som möjliggör genomförandet av Burkina Fasos PRSP, och kommer de fattigaste till del, framför allt fattiga kvinnor och flickor på landsbygden."	Bedömning av måluppfyllelse			(GBS avslut)		
	Bedömning av insatser					
Mål 2: " ..bidra till att stödja demokratisk samhällsstyrning och social utveckling som omfattar hela den burkinska befolkningen, oavsett kön, ålder, etnicitet eller funktionshinder. Särskild uppmärksamhet ska ges flickors och kvinnors makt, säkerhet och möjligheter."	Bedömning av måluppfyllelse					
	Bedömning av insatser					
Mål 3: "...genom att stödja en miljömässigt hållbar ökad produktivitet inom naturbrukssektorerna, bidra till att höja fattiga människors, särskilt kvinnors och flickors, inkomster och säkerhet."	Bedömning av måluppfyllelse					
	Bedömning av insatser					

¹ Bedömningen har gjorts givet de förutsättningar som ambassaden arbetat under, dvs inom ramen för den avvecklingsplan från 2013 som upphörde att gälla 2014.

Några av de viktigaste resultaten av Sveriges bilaterala bistånd till Burkina Faso år 2011 – 2015 är följande:

- Burkinska civilsamhällsorganisationers bidrag till den demokratiska övergången 2014/15. Det folkliga motståndet mot planerade konstitutionsförändringar 2014 och statskuppen 2015 bidrog starkt till att övergången blev fredlig och framgångsrik. Oberoende bedömare menar att det långsiktiga biståndet till civilsamhället, där Sverige varit den främsta givaren, var en viktig orsak bakom detta;
- Förbättringar på MR-området med exempelvis 13 fungerande regionala MR-centra och barns rättigheter införda i skolans läroplan. Framsteg på jämställdhetsområdet;
- På naturressurssidan har svenskt bistånd långsiktigt och på flera sätt bidragit till förbättrad anpassning till klimatförändringarnas negativa effekter;
- Dammar som möjliggör odling under torrperioder, skogsskötsel och jordbruksmetoder för att återvinna mark som annars riskerar att bli öken hör till resultaten;
- Fungerande modeller för decentraliserat skogsbruk där berörd befolkning har inflytande och tar ansvar, samt förbättrade system för hantering av vattenresurser är andra viktiga resultat. Genom detta har Sverige kunnat bidra till långsiktiga och viktiga förbättringar i hushållningen med knappa naturresurser;
- Förbättrad statistikproduktion har lett till bättre och mer användbar kunskap om utvecklingens utmaningar.

Situationen gällande utvecklingssamarbetet i Burkina Faso 2011 – 2015 har varit omvälvande. En strategi från 2004-2006 var fortfarande gällande vid periodens inledning. Ett arbete med att utarbeta en ny strategi inleddes 2011-2012, men avbröts på grund av ett beslut att avveckla det bilaterala samarbetet med Burkina Faso. I samband med detta avslutades budgetstödet, som utgjort en helt central komponent för strategins fattigdomsinriktning. Ett helt annat uppdrag, av ansvarsfullt avvecklande av verksamheten ersatte, och var relativt långt framskridet när avvecklingsbeslutet upphävdes. Arbetet skulle återupptas. Ingen ny strategi för samarbetets innehåll och inriktning har ännu utarbetats, våren 2016.

Parallellt med återupptagandet av det bilaterala samarbetet inföll en period av politisk omvandling, instabilitet och turbulens. En auktoritär regim drevs på porten efter massiva folkliga demonstrationer. Övergångsperioden till demokratiska val blev orolig, med kupp försök och en faktiskt genomförd, men sedermera misslyckad statskupp. När ny regering tillträtt inträffade terroristattentat mitt i huvudstaden och i gränsområden mot grannlandet Mali. Detta visade med all önskvärd tydlighet på att säkerhetssituationen i landet drastiskt försämrats.

Allt detta har varit oerhört påfrestande för ambassadens personal och skapat stundtals smått omöjliga förutsättningar för arbetet. Arbetsmoralen har dock bibehållits och beredningar av nya insatser pågår i den takt som den rådande situationen tillåter.

Huvudslutsatsen är att en ny strategi omgående behövs för att ge samarbetet tydlig riktning, samt för att konsolidera goda resultat som trots allt kunnat uppnås under övergångsperioden. Insatsportföljens övergripande inriktning mot naturresurser, demokratisk samhällsstyrning (inkl MR, jämställdhet) och fattigdomsinriktning är fortfarande relevant. Sedan budgetstödet avslutats saknas dock en avgörande komponent för fattigdomsminskning.

Det svenska bilaterala biståndet är viktigt i Burkina Faso, inte minst eftersom Sverige tillför perspektiv och profilfrågor som annars saknas – och som är uppskattade. Idealt borde den finansiella nivån för samarbetet vara högre än nuvarande.

Den gällande strategin från 2004-06 är otillräcklig. Inte minst krävs en uppdaterad analys av samhället inklusive frågor om demografi, sysselsättningsfrågor, fattigdomsdynamik, demokratisk utveckling och biståndets förutsättningar.

Ambassadens arbetssituation behöver också fortsatt noga följas och värderas. Insatser av förstärkt stöd från Stockholm kommer vara nödvändiga.

1. Kontextanalys

Perioden 2011 – 2016 har varit omvälvande för Burkina Faso. Förändringarna har huvudsakligen skett på det politiska området vilket under slutet av perioden fått konsekvenser både för säkerhetssituation och ekonomi. Den ekonomiska tillväxten var dessförinnan snabb. Fattigdomssituationen behöver förstås genom en separat analys. Den ekonomiska tillväxten har inte omsatts i den fattigdomsminskning som kunde förväntas.²

Åratal av protester och ett växande missnöje med den auktoritära regimen Blaise Compaoré kulminerade i oktober 2014 i massprotester. Därmed tvingades presidenten på flykt och en demokratiskt vald regering kunde efter en smärtsam övergångsperiod tillträda i årsskiftet 2015/16. Den gradvis ökade mobilisering som skett av civila samhället har pågått under hela perioden, och varit en starkt bidragande orsak till den i huvudsak fredliga övergången till ett demokratiskt styre inklusive organiseringen av fria och rättvisa val. En ökad våldsnivå driven av delar av militären har bemötts med fredliga protester, vilket i slutändan krävt ett växande antal offer i termer av dödade och skadade. Biståndsaktörer, framför allt Sverige och Danmark, har under hela perioden givit betydelsefullt stöd till civilsamhället och dess krav på demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter.

Den demokratiska övergången, och den folkliga mobiliseringens förmåga att på fredlig väg förhindra förändringar i konstitutionen som skulle möjliggöra fortsatt maktinnehav för Compaoré-regimen, framstår som ett positivt exempel för en lång rad andra afrikanska länder. Avvisandet av en statskupp och genomförandet av demokratiska val trots alla tänkbara hinder framstår som unikt. Omvälvningarna medförde en ekonomisk nedgång, och ökning av arbetslösheten. De medförde också en försämrad säkerhetssituation. Så snart den nya, demokratiskt valda, regeringen tillträtt genomfördes tre terrorattentat i Burkina. Kompetensen på säkerhetsområdet har dessutom kraftigt försvagats genom upplösningen av tidigare presidentgardet RSP.

Ekonomi har under 2000-talet vuxit kraftigt, kring 5 procent reell BNP-ökning, men avtagit sedan 2011 med ytterligare försvagning från 2014. Tillväxten har drivits av mineralutvinning, och främst då nya guldfyndigheter, men även tjänstesektorn (telefoni, IT) och jordbruk (bomullsodling, boskapsuppfödning) har bidragit. Den politiskt oroliga övergångsperioden från sent 2014 och hela 2015 innebar minskade investeringar och minskad handel. Samtidigt hade övergångsregeringen stora frågekomplex att hantera. Löneökningar i offentlig sektor, samt minskade skatteintäkter har lett till att

² Ekonomen Augustin K Fosu har visat att den ekonomiska tillväxtens fattigdomselasticitet internationellt sett är lägst i Afrika söder om Sahara. Utvecklingen i Burkina Faso tycks bekräfta detta.

den tillträdande demokratiskt valda regeringen står inför stora utmaningar. Förväntningarna på leverans är massiva på rader av områden, de finansiella resurserna minimala.

Drygt 30 % av statsbudgeten finansieras med bistånd. Samtidigt är det nationella ägarskapet över biståndet svagt, administrationen strukturerad men tungrodd och med en stundtals svag kompetens. Kapaciteten att absorbera tillgängliga biståndsresurser, och omsätta dem i verksamhet, är ojämn och mycket låg inom förvaltningen.

Burkina Faso är fortsatt ett av världens fattigaste länder. Den monetära fattigdomen har minskat från 46,4 procent 2003 via 46,7 procent 2009 till 40,1 procent 2014. Fattigdomen förblir i huvudsak ett landsbygdsproblem. Den minskning som noterats är enligt nationella statistikinstitutet INSD till stora delar kopplad till fördelningspolitiska insatser samt framgångar inom boskaps-uppfödning, förbättrade världsmarknadspriser på bomull och på guld (som bryts manuellt på många platser). Detta innebär att framstegen inte är permanenta utan beskriver ett nettoflöde in och ut ur fattigdom. Fattigdomen i städer ökar, men ligger fortfarande på låga nivåer (8 procent av de fattiga). Den snabba ekonomiska tillväxt som noterats har således inte växlats över i de fattigdomsminskningar som kunde förväntas.

En faktor som motverkar utveckling är det burkinska samhällets hierarkiska struktur, där beslut och resurser centraliseras till äldre män – såväl på nationell nivå, i byar liksom på hushållsnivå. För ökad dynamik är det väsentligt att långsiktigt förändra sådana strukturer. Arbete för en ökad jämställdhet mellan könen och förändrade roller för kvinnor är ett viktigt sätt att bidra till en förändrad dynamik.

Perioden, som präglats av politisk oro, har även inneburit omsättning i givarkretsen. Nederländerna har lämnat, Sverige hade en utfasningsplan som övergavs 2014, Belgien har nyligen återinträtt. Flera andra EU-länder har relativt blygsam närvaro (Österrike, Italien). EU-kretsen domineras starkt av Frankrike och franska perspektiv, vilket komplicerar gemensam-programmering. Sverige och Danmark (och Schweiz) särskiljer sig särskilt vad gäller ansatser kring jämställdhets-, civilsamhälls- och demokratifrågor. Gemensamt EU-arbete har hittills i mycket bestått i att konstatera att olika medlemsstater arbetar i relativt parallella spår.

2. Svenska biståndspolitiska prioriteringar

Fattiga människors perspektiv på utveckling har, tillsammans med det övergripande fattigdomsbekämpningsmålet, styrt urvalet av insatser. Projekten berör landsbygd, betydlig oftare än stad, fokus finns på utsatta grupper där möjligt, valet av resultat har styrts av var effekterna på fattigdomsminskning kan bli tydliga. Multidimensionaliteten finns där i viss mån, om än inte heltäckande. Integrationen av demo/MR-komponenter i andra resultat är under utveckling. Eftersom landprogrammet beskrivits och förkrympts av utvecklingsplanerna saknas dock ytterligare inriktade insatser på fattigdomsbegränsning, ett dynamiskt perspektiv på fattigdomsbekämpning, liksom en tydlig fokusering på och integrering av det multidimensionella perspektivet. Här finns stor utvecklingspotential.

Rättighetsperspektivet – att se människor som subjekt med rätten till resurser för att påverka sina livssituationer – i kombination med metodansatsens bedömning avseende ansvarsutkrävande, öppenhet, deltagande och icke-diskriminering är något som funnits med under lång tid. Tillämpningen varierar dock mellan olika partners och ambassadens arbete består i att genom en aktiv dialog

analysera, understryka, påpeka, underlätta. Som minimum har samtliga insatser i portföljen en inbyggd jämställdhetskomponent, och rättighetsfrågor betonas genomgående i dialoger kring alla insatser. En stor andel insatser i portföljen kan sägas ha sin huvudinriktning väl i linje med rättighetsperspektivet. Programmet ligger alltså väl i detta avseende.

För perspektivets skull kan nämnas att EU-delegationen just nu inleder ett arbete med rättighetsperspektiv med sikte på integrering i deras portfölj – på tydlig uppmaning från Bryssel. Uppenbarligen ligger Sverige långt före i tillämpningen.

Portföljen i Burkina Faso har två huvudinriktningar, förutom dessa övergripande perspektiv; hållbar naturresurs-hushållning samt demokratisk samhällsutveckling/ mänskliga rättigheter/ ökad jämställdhet. Båda stämmer oerhört väl med regeringens övergripande prioriteringar – miljö/klimat, jämställdhet och demokrati. Ambassaden har under perioden arbetat med dialog, studier och riktade insatser för att integrera dessa perspektiv i de olika insatserna. Inte minst frågan om rättighetsperspektiv inom vattensektorn kan nämnas.

Konfliktperspektivet

För det bilaterala biståndet till Burkina Faso är det viktigt att inte underblåsa eller bidra till konflikter. Detta innebär bland annat att eftersträva balans i urval av målgrupper och aktörer i relation till de potentiella konflikter som kan observeras. De mest uppenbara är följande;

Sahelregionen är starkt påverkad av kriget i Mali och de terrorist-attentat som kan sägas vara kopplade till aktörer i den konflikten. Burkina Faso påverkas dels genom att en stor mängd flyktingar från Mali finns i landet, dels genom att terroristattentat och kidnappningar genomförts i Burkina Faso under 2016. Konfliktekonomin är uppbyggd kring smuggling av vapen, droger, människor och denna handel berör och påverkar även Burkina. Säkerhetsläget i landet har försämrats kraftigt, särskilt utsatta är gränsområden. Terroristorganisationer försöker rekrytera unga män i dessa gränstrakter. För att hantera denna situation omfördelas resurser till säkerhets-sektorer, vilket ytterligare anstränger den statliga ekonomin.

Spänningar mellan Burkina Faso och grannländerna Elfenbenskusten och Togo är kopplade till ouppklarade brott begångna under Blaise Comporés regim och under transitionsperioden. En stark folklig opinion kräver att tidigare vålds- och ekonomiska brott klaras upp och att de skyldiga ställs inför rätta i Burkina Faso. Samtidigt riskerar ett utlämnande att försämma relationerna till fr a Elfenbenskusten (dit nyckelpersoner ur den gamla regimen tagit sin tillflykt), vilket skulle kunna få avsevärda negativa ekonomiska konsekvenser för landet. I detta finns potentiella källor till konflikter dels med grannländer, dels internt inom landet mellan tidigare och nuvarande maktgrupperingar.

Till övriga interna konfliktkällor hör motsättningar mellan boskapsskötande och bofasta jordbrukare. Köttproduktion är en dynamisk och växande verksamhet. Samtidigt innebär den kraftiga befolkningsökningen att trycket på jordbruksmarken ökar snabbt. Mer marginella jordar tas i bruk för odling, utrymmet för kringvandrande boskapsskötare minskar i samma takt. Det finns etniska uppdelningar mellan dessa grupper som skulle kunna utvecklas i konflikt-riktning. Hittills har den typen av konflikter främst varit lokala och kunnat hanteras inom ramen för traditionell rättsskipning i byarna. Skulle konfliktomfattningen växa kan dock det svaga och underfinansierade rättssystemet få svårigheter att hantera frågorna.

3. Ekonomi

Strategiperiod: Nuvarande strategi antogs 2004, beslut om återupptagande anvisar samarbete till och med 2016. Denna rapport behandlar perioden 2011 – 2015. Tidsperioden har valts utifrån att arbete på en förnyad strategi inleddes 2011, för att sedan avbrytas av ett numera upphävt avvecklingsbeslut 2012.

Belopp MSEK		Totalt strategibelopp* 984				
Utbetalat belopp totalt		767				
Kvarvarande belopp för resterande strategiperiod		217				
Utbetalat belopp per område och år	2011	2012	2013	2014	2015	
Fattigdomsbekämpande tillväxt	112	112	17	9	6	
Demokrati, MR, jämställdhet	38	32	120	18	55	
Uthållig naturresurshushållning	84	54	104	74	17	
Totalt	234	198	241	101	78	

*angivet i strategin

Intecknat, inte avtalat, belopp (MSEK)	Totalt avtalat belopp (MSEK)	Avtalat belopp per verksamhetsområde och år (MSEK)	2016	2017	2018
71	42	Fattigdomsbekämpande tillväxt	11	2,7	0
		Demokrati, MR, jämställdhet	11	1	0
		Uthållig naturresurshushållning	20	0	0

Som framgår av tabellen har beloppen minskat radikalt som en följd av avvecklingsbeslutet 2012, dock med en puckel 2013. Budgetstödet avveckling innebar en kraftig minskning på verksamhetsområde 1. Den relativa ökningen för demokratimålet under 2015 består till mesta delen (45 miljoner) av valstöd. Övrig programverksamhet under 2015 uppgick alltså till lite drygt 30 MSEK. Neddragningarna gjordes som en direkt följd av avvecklingsbeslutet. Det innebär ett stort behov av att påbörja nya insatser under 2016, vilket kan förklara nuvarande arbetsbelastning – och fördröjningar. De verksamhetsområden som naturligt förbrukar större medel – fattigdomsbekämpande tillväxt och uthållig naturresurshushållning – präglas just nu av fördröjningar kopplade till den nya förvaltningen, samt till tidigare administrativa trögheter. Det innebär att omstarten efter avvecklingsbeslutet går trögt och långsamt.

Det har skett stora omfördelningar mellan verksamhetsområden inom strategin. Detta har dock varit mer styrt av avvägningar kopplade till avvecklingsbeslutet än till överväganden om resultat och

effektivitet. Dock har betydande ansträngningar gjorts för att behålla partners som visat sig viktiga för strategin i stort, och för de olika verksamhetsområdena.

Flexibilitet och möjligheter finns för framtiden. Ett strategiskt grepp på verksamheten förutsätter att en ny strategi utformas.

4. Bedömning av mål och insatser inom respektive verksamhetsområde

4.1 Fattigdomsbekämpande tillväxt

Bedömning av: \ År	2011	2012	2013	2014	2015
Strategieresultatens målfyllnelse			(GBS avslutat)		
Insatsportföljens genomförande					

Det generella budgetstödet (GBS) som Sverige gav till Burkina Faso mellan 2001 och 2012 hade en central roll i det bilaterala samarbetet, dels i finansiella termer, dels i strategiskt avseende. GBS bestod i ett finansiellt stöd, dialog samt ett kompletterande stöd. Eftersom Burkina Faso uppfyllde de generella svenska kriterierna för budgetstöd avtalades stöd för 2009-2012³ med övergripande syfte att bidra till genomförandet av landets plan för fattigdomsbekämpning (CSLP, från 2011 SCADD), samtidigt som makroekonomisk balans upprätthölls.

För perioden 2011-2012 betalades ett totalt belopp på 213,8 av planerade 220 MSEK ut. Beloppet bestod av en fast andel på 88 MSEK och en variabel del på 22 MSEK/år. Den variabla delen baserades på uppfyllandet av ett antal mål som överenskommits med regeringen, bland dem kvalitén på styrningen av de offentliga finanserna och kriterier kring god samhällsstyrning. Så länge GBS fanns kvar representerade det mellan 43 och 48 procent av Sveriges bilaterala bistånd till Burkina Faso.

Som komplementärt stöd bedrivs även ett bilateralt samarbete mellan SCB och det burkinska statistikinstitutet INSD. Syftet med detta är att öka kvaliteten i nationell statistik och därmed stödja utvärderandet av hur den nationella utvecklingsplanen genomförs. Ytterligare en stödåtgärd bestod i att stödja civilsamhällsorganisationer i dess arbete med att följa den nationella utvecklingsstrategins genomförande. Tillförlitlig statistik är vidare ett fundamentalt demokrativerktyg för ansvarsutkrävande, öppenhet, deltagande och icke-diskriminering.

När det generella budgetstödet avslutades 2012 förlorade strategin sin helt avgörande komponent för fattigdomsbekämpning. Denna har inte kunnat ersättas. Nedan beskrivs trots det några resultat som GBS bidrog till och ytterligare hade kunnat bidra till om stödet fortsatt. Effekterna av denna typ av stöd kommer i allmänhet med fördröjning, därför är det relevant att beskriva utvecklingen ett par år efter att det svenska stödet avbrutits.

³ Budget Support BF 2009-2012, ID 21000540; Country Economic Reporting, ID 21000538

Budgetstödet möjliggjorde för Burkina att upprätthålla makroekonomisk stabilitet och att öka de offentliga utgifterna till prioriterade sektorer, som utbildning och hälsa. Viktiga resultat har uppnåtts i termer av makroekonomisk balans och inom samhällssektorer som hälsa, vatten och sanitet.⁴ Utbudet av samhällstjänster har breddats och förbättrats. Sverige har genom detta även bidragit till att reformer av offentlig sektor genomförts. Dessa har i viss mån förbättrat den statliga administrationens effektivitet, minskat risker för korruption, bidragit till decentralisering av statliga myndigheter och tillåtit en utveckling av produktiva och privata sektorer. Den inhemska intäktssidan har stärkts och därmed kunnat ge ett bidrag till fattigdomsminskning. I stort har resultaten av det generella budgetstödet varit positiva, givet landets svåra situation.

Burkina Faso har vidare lyckats upprätthålla en makroekonomisk balans trots externa chocker och effekter av klimatförändringar. Men trots en tillväxttakt på dryga 6 % årligen lever en stor andel av befolkningen fortsatt under fattigdomsgränsen – 40,1 % av befolkningen räknat på fattigdomslinjen 153 530 FCFA/år/vuxen. Den snabba ekonomiska tillväxten har bland annat på grund av snabb befolkningsökning inte lyckats få ned fattigdomen nämnvärt. Eftersom intäkter på landsbygden ökat mycket långsamt kvarstår en stor sårbarhet för klimatförändring såväl som prissvängningar på viktiga mat-grödor.

GBS har bidragit till att möjliggöra förbättringar i grundskolan där antalet inskrivna ökade från 499 401 år 2012-13 till 541 877 år 2013-14, vilket innebär en ökning med 8,5 %⁵. Andelen barn som genomgått primärskola uppgick år 2013-14 till 83 % varav 83,2 % bland flickorna (97 % inskrivna detta år). 2010-11 var andelen 79 % som fullgjort primärskola och 88 % som skrevs in. Läs- och skrivkunnighet bland personer över 15 år ökade från 28,2 % 2009 till 34,5 % år 2014. Men läskunnighet är huvudsakligen maskulin. 44 % av männen är läskunniga, men enbart 26 procent av kvinnorna.

GBS har kompletterat av den reguljära dialogen med regeringen, bidragit till att bevara och i viss utsträckning öka viktiga budgetanslag. Man kan notera en förbättrad tillgång till hälsovård i allmänhet och mödravård i synnerhet, den senare i delar kostnadsfri. Vaccinationskampanjer har nått över 90 % av alla barn. Ambitionen att minska dödligheten bland barn under fem år ledde till att samtliga barn vaccinerats mot mässling redan 2008, trots att målet var satt till 2015. Spädbarnsdödligheten har minskat från 65 promille 2010 till 12,5 promille 2012 och mödradödligheten från 341 per 100 000 födselar år 2010 till 147 per 100 000 födselar år 2012. De viktigaste förklaringarna är införandet av kostnadsfri mödravård, subventionerade förlossningar och förbättrad neonatalvård. Andelen födselar som assisteras med vårdpersonal har ökat från 78,3 % 2011 till 86,2 % 2014, vilket innebär att milleniemålet på 85 % uppnåtts tidigare än beräknat.

GBS har, tillsammans med annat bistånd, avsevärt bidragit till att öka de offentliga resurserna inom vatten och sanitetsområdet. Däremot har det inte i nämnvärd omfattning påverkat sektorsstrategin. I likhet med andra biståndsformer har stödet begränsade effekter vad gäller de stora utmaningarna i sektorn som kvarstår. Även om förbättringar i tillgången till sanitet i urbana områden förbättrats under perioden 2011-2014 så är man med 32 % tillgång ännu långt från milleniemålet på 57 % för 2015. På landsbygden har ökningen skett från 1 till 9 % tillgång till sanitetsanläggningar under samma period – långt från målet på 54 % för 2015. Förbättringarna beror på regeringens insatser och en nationell upplysnings- och påtryckningskampanj. Men mycket kvarstår ännu att göra. Detta till trots har betydande framsteg ändå skett vad gäller milleniemålen under den aktuella perioden.

⁴ EU (2016) : Evaluation d'appui budgétaire au Burkina Faso 2009-2014, Note de synthèse.

⁵ Uppgifter här och i följande baseras på Ministry of Economy and Finance, Burkina Faso: Performance reports SCADD, various years.

Statistik. Vad gäller statistik-stödet har en andra fas av samarbetsprojektet mellan INSD och SCB inletts i september 2012⁶, för en period på 40 månader. Den första fasen genomfördes på ett lyckat sätt mellan september 2008 och juni 2012. Den andra fasen har konsoliderat de tidigare resultaten och stött det nationella statistiksystemet i dess arbete under perioden 2011-2015. Den statistik som INSD tagit fram har varit mycket relevant och har kommit till stor nytta inom andra sektorer där Sverige ger stöd, exempelvis inom miljö- och jämställdhetsområdena.

Projektet syftar till att stärka användandet av nationell statistik såväl inom INSD som inom andra delar av statsapparaten, vilka också ingår i det nationella statistiksystemet (SSN). I synnerhet syftar stödet till att stärka genomförandet av den nationella utvecklings-strategin (SCADD) samt att följa i vilken mån milleniemålen och målen för hållbar utveckling uppfylls. De viktigaste aktiviteterna inom programmet handlar om styrning och management, genomföra hushållsundersökningar, ta fram miljörelaterad statistik, företagsstatistik, demografiska analyser, genderbaserad statistik och stöd till en förbättrad IT-miljö. Till de resultat som uppnåtts hör en kapacitetsförstärkning inom systemet och inom institutets ledning, förbättrad teknisk och metodologisk kompetens och förbättrade kunskaper i engelska. I kompetensuppbyggandet har även studieresor till SCB i Sverige ingått. En manual för institutets styrning utarbetades 2011, med tillhörande bilaga kring indikatorer. Dokumentet reviderades 2014 till följd av organisationsförändringar inom INSD. Det burkinska statistiksystemet är efter insatserna självständigt när det gäller undersökningstekniker och enkäter.

Inom ekonomisk statistik har företagsstatistiken uppdaterats till och med 2010, med uppgifter om formella förhållanden. En användarguide kompletterar. Informationen finns tillgänglig på INSD:s hemsida. Vad gäller social statistik har en samordning av hushållsundersökningar skett och utmynnat i en multisektoriell hushållsundersökning⁷. Huvudsyftet med EMC är att få ett permanent system på plats för att följa utvecklingen av milleniemål, globala hållbarhetsmål och den nationella utvecklingsstrategin SCADD. Insatsen innebär en uppdatering av en rad indikatorer och en mer kontinuerlig uppföljning av regeringens utvecklingspolitik. Insatsen var avsedd att avslutas 2014, men har förlängts till juni 2016. En liknande uppdatering har skett inom jämställdhetsområdet med förnyad jämställdhets-statistik och –rapporter, till stor nytta för insatser på detta område. Det är tack vare detta arbete nu möjligt att följa och jämföra kvinnors och mäns levnadsförhållanden över tid för perioden 2010 – 2016. Särskilt kan också nämnas den tredje utgåvan av broschyren "femmes et hommes au Burkina Faso" för år 2014.

Årlig miljöstatistik har upprättats, och kvalitetsförbättringar i data över utsläpp av växthusgaser har gjort det möjligt för Burkina Faso att leva upp till sina internationella åtaganden på området. Under 2013 utarbetades ett metoddokument och en inventering av utsläpp av växthusgaser. Under 2014 gavs kapacitetshöjande stöd till ansvariga enheter inom området, särskilt vad gäller utvärdering av felmarginaler i inventeringarna. En manual för begrepp och definitioner har också utarbetats.

Inom IT-området gavs 2014 stöd till kompetensutveckling inom INSD vad gäller nätverkshantering, användning av programvara.

⁶ Burkina Faso Statistical support, ID 72000641

⁷ Continued multisectoral survey (EMC), ID 512000020, 2013-16, 15 MSEK.

Indikatorer	Utgångsläge 2011	Utfall 2012	Utfall 2013	Utfall 2014
Årlig BNP-tillväxt	6.6%	6.5%	6%	4%
Befolkning under fattighedsnivån	46.7% (2009)			40.1%
Fullgjord primärskola	52,1%	55,1%	59,5%	63,9%
Varav flickor	49,1%	53,7%	59,7%	59,7%
Andel förlossningar med stöd av hälsovårdspersonal	77,35%	82,1%	80,5%	86,2%
Samhällsstatistik nedbruten på regional och kommunal nivå tillgängliggjord	Den samhällsstatistik som produceras av hushållsundersökningar är enbart tillgänglig med ojämna mellanrum			Nedbrytning på en administrativ nivå uppnådd 2014, för en annan 2015

4.2 Demokrati, MR och jämställdhet

4.2.1 Demokratisk samhällsstyrning och social utveckling

Bedömning av: \ År	2011	2012	2013	2014	2015
Strategieresultatens måluppfyllelse					
Insatsportföljens genomförande					

Överlag bedöms utvecklingen inom sektorn ha gått i önskvärd riktning. Sveriges stöd inom demokratisk samhällsstyrning har under perioden kanaliserats främst via civila samhället⁹ samt Justitieministeriets handlingsplan för mänskliga rättigheter¹⁰. Stödet har även omfattat en insats på 35MSEK via UNDPs program för fria och rättvisa parlaments- och presidentval 2015. I val-stödet har Sverige särskilt lyft vikten av jämlika villkor för kvinnors deltagande. Det betydande svenska stödet till civila samhället har samordnats av Diakonias och NDI:s nationella kontor i Ouagadougou och omfattat över ett 50-tal nationella CSO (civila samhällsorganisationer) i Burkina Faso. Dessa CSO har aktivt bidragit till stärkta mänskliga rättigheter, inklusive med fokus på kvinnor, barn och utsatta grupper, samt respekt för demokratisk samhällsstyrning.

⁸ Indikatorerna kommer från en kombination av Sidas standardindikatorer och andra relevanta för svenska dialogfrågor och samarbete. Data för 2015 är ännu inte tillgängligt vid rapportens skrivande.

⁹ Democracy, human rights and gender equality (Diakonia and partners), ID 51200033, 46,9 MSEK samt Reinforcement of women's capacities to effectively contribute to democratic governance, (National Democratic Institute), ID 72600884, 54,8 MSEK

¹⁰ Support to the strategic plan of the ministry for human rights and civic promotion, ID 51200029, 8MSEK.

Via en genderfond samfinansierad med Danmark, UNFPA, Schweiz m fl givare¹¹ har svenskt stöd gått till att utveckla och genomföra Burkinas nationella jämställdhetsplan i enlighet med CEDAW (FN-konventionen mot alla former av diskriminering mot kvinnor). Mindre insatser har kompletterat portföljen och tillfört särskilt stöd till skydd och återintegrering av gatubarn¹², respektive en öppen debatt i demokratifrågor (genom tankesmedjan CGD, Centre de Gouvernance Démocratique)¹³.

En viktig trend under perioden är civila samhällsorganisationernas (CSO) ökade förmåga att samarbeta strategiskt för att påverka nationella strategier och praktiker. NDI- och Diakonia-nätverken¹⁴ har till exempel bidragit till en nationell jämställdhetspolitik i enlighet med CEDAW (Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women), gender-kvoteringslagen på 30 % vid politiska val som genomfördes för första gången vid valet 2012, över 17 000 id-handlingar till kvinnor som tidigare saknat rösträtt, juridisk assistans till utsatta grupper och kvinnor, nätverk som motverkar trafficking och återintegrerar barn som varit utsatta för barnarbete, samt en ny anti-korrupsionslag och lagstiftning mot könsbaserat våld 2015.

Civila samhällets ökade kapacitet tog sig ytterst i uttryck i samband med folkresningen i oktober 2014 mot den före detta presidenten Blaise Compaorés försök att förlänga sitt mandat, efter redan 27 år vid makten, genom en ändring av landets konstitution. Enligt många oberoende källor (samtal med andra givare, utkast till EU:s kartläggning 2016 av Burkina Fasos civil-samhälle, etc) var civila samhällets betydande bidrag till en fredlig övergång från Blaise Compaorés regim till övergångsregimen 2014-2015 till stor del en effekt av ett långsiktigt och strategiskt stöd till civila samhället, via Diakonias och NDIs nätverk. Sverige har varit den främsta givaren av detta stöd, och har fokuserat dialogen på vikten av deltagande, ansvarsutkrävande, jämställdhet, icke-diskriminering och fredliga lösningar. Transitionen ledde till organiseringen av fredliga, fria och rättvisa val i november 2015.

Ett annat resultat av stödet till civila samhället är det massiva motstånd som uttrycktes av Sveriges samarbetspartners från civila samhället mot försöket och påbörjan till en militärkupp i oktober 2015. Samarbetspartners från civila samhället har aktivt medlat under perioderna av politisk instabilitet under 2014 samt 2015 och gett betydande bidrag till fredliga lösningar.

I samband med att Sverige arbetade med en utfasningsplan 2013 hade en minskning av svenskt stöd påbörjats vilket bidrog till reducerade möjligheter till svenskt inflytande. Efter folkresningen 2014 följt av övergivandet av utfasningsplanen var Sverige dock snabb i att dra nytta av ingångar till förnyat och förlängt svenskt stöd på strategiska områden, såsom en demokratisk dialog, val-stöd inklusive en gedigen struktur för civila samhällets oberoende valbevakning och jämställdhet. Valbevakningen var uppbyggd kring ett sk ”situation room”, med en central funktion som tog emot observationer från CSO aktiva i alla landets regioner, inför, under och efter valet. Denna data bidrog till underlag och en dialog som möjliggjorde för landets centrala valkommission att korrigera problem som uppstod under själva valprocessen. Valbevakningsmodellen omfattade även en oberoende analys av valresultaten som kunde bekräfta de offentliga valresultaten och därmed stärka valprocessens liksom valresultatens legitimitet och trovärdighet. Civila samhället bidrog således återigen med en dialog med befolkningen som bidrog till fred och stabilitet.

¹¹ Common Gender Fund, ID 51200034, 3 MSEK.

¹² Program against the social exclusion of street children (SamuSocial), ID 51200035, 2 MSEK.

¹³ Support to the strategic plan 2013-14 CGD, ID 51200030, 8 MSEK.

¹⁴ Insatserna 51200033 (Diakonia) samt 72600884 (NDI) – se not 5 ovan.

Den politiska reform-perioden under övergångsregeringen 2014-2015 har bidragit med viktiga ingångar till dialog om mänskliga rättigheter, jämställdhet, ökad transparens och rättsväsendets oberoende. Trots begränsade finansiella möjligheter, i väntan på ny strategi, har förlängningar och tillägg till avtal med existerande samarbetspartners, såsom Justitieministeriet och civila samhället, gett möjligheter till viktiga svenska bidrag. Ett exempel är integreringen av jämställdhet i valprocessen 2015. En negativ trend under övergångsregimen var minskningen av kvinnors politiska representation i parlamentet. Samtal med samarbetspartners visar att en viktig faktor bakom trenden är de patriarkala strukturerna som fortfarande är påtagliga inom civila samhället, som samtidigt ökat sin inflytande via transitionen. Vissa politiska partier som senaste tiden ökat antalet kvinnliga kandidater (bland dem f d presidentens majoritetsparti) upplevde en tillbakagång i valet 2015. Samtidigt som valet 2015 var de mest fria och pluralistiska någonsin i Burkina Faso, deltog ett stort antal partier som saknade erfarna kvinnliga representanter. En färsk analys genomförd av NDI med stöd av Sverige,¹⁵ visar också att en viktig bidragande orsak till tillbakagången var att de kvinnliga kandidaterna placerades långt ner på val-listorna.

Nätverket CFBF (Conseil des femmes du Burkina Faso) är en viktig samarbetspart som samlar ett 50-tal kvinnoorganisationer inom ramarna för NDI-programmet som stöds av Sverige. Inför valet 2015 bidrog CFBF till en reviderad version av genderkvoteringslagen som skulle innebära krav på mer jämlik placering av kvinnliga kandidater på vallistorna. Den nya lagen har ännu ej antagits men flera samarbetspartner verkar aktivt för att den ska bli en realitet de närmsta åren.

På området mänskliga rättigheter har Sverige varit en av de främsta givarna under perioden. FNs UPR (Universal Periodic Review) av Burkina Fasos respekt för internationella deklarationer för mänskliga rättigheter utmynnade 2013 i en handlingsplan för stärkta mänskliga rättigheter, under Justitieministeriet. Sverige har aktivt gett stöd till och följt upp denna MR-plan vilket gett viktiga resultat, såsom integreringen av deklarationen om barns rättigheter i nationella läroplaner i Burkina Faso, etableringen av en oberoende nationell kommission för mänskliga rättigheter samt 13 fungerande regionala MR-centra som informerar och orienterar medborgare i deras mänskliga rättigheter (se tabellen). Samarbetet med Justitieministeriet har samtidigt präglats av ministeriets svaga kapacitet gällande finansiell styrning och kontroll. Detta har bidragit till förseningar i rapportering och finansiell uppföljning, inklusive de årliga revisionerna. Övergångs-perioden 2014-2015 medförde även vissa förseningar i genomförandet av Justitieministeriets nationella program, med anledning av diverse administrativa omorganiseringar på både nationell och lokal nivå.

Miljö- och klimatperspektiv integreras och följs upp inom sektorn i samband med beredningar och dialog. Under 2016 förs denna dialog mer regelbundet och konsekvent än tidigare. En annan nyhet inom portföljen är att en ny insats bereds för att Sverige återigen ska delta i den gemensamma genderfonden. Parallellt med detta återinträde har Sveriges roll ökat inom givarkoordineringsgruppen för jämställdhet. Den svenska nya insatsen inom genderfonden lägger också särskild tonvikt vid stödet till kvinnors ekonomiska rättigheter, genom ökade förutsättningar för kvinnliga entreprenörer. Därmed avses stödet till jämställdhet bli mer strategiskt genom att komplettera det pågående stödet till kvinnors politiska och sociala rättigheter.

¹⁵ CFBF & NDI 2016 Analyse genre des élections législatives du 29 novembre 2015

Indikatorer ¹⁶	Utgångsläge 2012	Utfall 2013	Utfall 2014	Utfall 2015	Det svenska bidraget 2015	Mål 2017
Institutionella förutsättningar för stärkta mänskliga rättigheter i Burkina Faso.	UPR review genomförs av FN om Burkina Fasos respekt för internationella deklarationer för skydd av mänskliga rättigheter.	Burkina Fasos Justitieministerium utvecklar och beslutar om en handlingsplan som återspeglar FNs UPR-rekommendationer för stärkta mänskliga rättigheter.	Ministeriets MR-plan validerad, förankrad bland nationella institutioner samt CSO och finansierad.	50% av MR-planen genomförd.	Aktiviteter i MR-planen med svensk finansiering: integrering av barns rättigheter i läroplanen, lagstiftning mot könsbaserat våld, nationell MR-kommission och 13 reg. MR-centra informerar medborgare gällande deras MR.	100% av MR-planen genomförd och fungerande mekanismer för konsolidering av resultaten.
Fria och rättvisa politiska val	Parlamentsvalen 2012 bedöms fria och rättvisa	Valresultaten accepterade och validerade	Kvinno-rörelser inleder och civila samhället fortsätter massiva och fredliga manifestationer i oktober 2014 och kräver fria och rättvisa val under 2015.	Fredliga, fria och rättvisa val genomförs 29 november 2015.	CSOs valbevakning via "situation room" – modellen bidrar med transparens, acceptans och trovärdighet till valprocessen.	Konsolidering av civila samhällets mekanismer för att bidra till demokratisk samhällsstyrning, samt för kvinnors ökade deltagande och inflytande.
Mer jämlika villkor för kvinnors deltagande	Kvinnlig representation i parlamentet uppgår till 15% före valet 2012.	Kvinnlig representation i parlamentet uppgår till 19 % efter valet 2012.		Kvinnlig representation i parlamentet minskar till 11% under övergångsregeringen, och till 9% efter valet 2015.		
Mekanismer för kvinnors stärkta politiska, ekonomiska och sociala rättigheter i Burkina Faso	Nationell jämställdhetspolicy återspeglar CEDAW samt genderkvoteringslag (30%) för politiska val.	Gemensam genderfond för genomförande av nationella jämställdhetspolitiken etableras.	Nätverk av kvinno-rörelser etablerad för att följa upp CEDAW och genderkvotering.		Integrering av gender i valprocesser och politisk dialog.	Genderfonden bidrar till stärkta rättigheter inkl ny mekanism för stöd till kvinnliga entreprenörer.

¹⁶ Indikatorerna kommer från ett urval av andra relevanta trender för svenska dialogfrågor och samarbete.

4.3 Uthållig naturresurshushållning

4.3.1 Miljömässigt hållbar produktivitetsökning inom naturresurssektorerna

Bedömning av: \ År	2011	2012	2013	2014	2015
Strategieresultatens måluppfyllelse					
Insatsportföljens genomförande					

Denna sektor är avgörande för en hållbar utveckling i Burkina Faso och består av stöd till skogs- och vattensektorerna. Under 2014-15 har tre av sex insatser utvärderats. Den huvudsakliga slutsatsen är att resultat uppnåtts och att finansiering bör fortsätta, om än med vissa revideringar. Exempelvis har en väl fungerande modell för decentraliserad och inkluderande skogsförvaltning utvecklats och tagits i bruk. Dessutom har tillgången till rent vatten ökat, anpassning till klimatförändringar förbättrats och system för långsiktig hantering av yt- och grundvatten byggts upp inom vattensektorn. Insatserna i portföljen ligger tydligt i linje med sektorsmålet. Ambitionen är dessutom att integrera miljöfrågor i samtliga övriga insatser i landprogrammet.

Insatserna möter prioriteringar och behov som lyfts fram i den nationella utvecklingsplanen (SCADD) och i sektor-strategin (PNSR). De erfarenheter som gjorts under perioden är många och varierade. Finansieringen är ofta långsiktig och ofta i form av samarbeten mellan olika givare (Danmark, Luxemburg, USA, Tyskland). Detta har bidragit till att minska risker. Behoven är enorma i denna sektor, och så även finansieringsbehoven. Det är tydligt att det svenska bilaterala programmet sätter staten i arbete och fokuserar på missgynnade och sårbara grupper. Insatserna värdesätter också inhemsk kunskap och anpassning till klimatförändringar. De olika insatserna kompletterar varandra (exempelvis PASF, Tree Aid, CC-UICN inom skogsområdet samt PNAEPA och IWRM inom vattenområdet).

Inom samtliga insatser har arbete skett med att integrera jämställdhetsfrågor och demokratisk samhällsstyrning. Detta har förändrat sammansättning, dynamik och arbetssätt hos exempelvis lokala skogsförvaltnings-grupper. Vad gäller insatser på vattenområdet har även frågan om vatten som mänsklig rättighet betonats. Inom skogsprojekt har ambassaden arbetat mycket med att integrera framför allt jämställdhetsfrågor.

Portföljen har genomlevt några kritiska perioder beroende på omständlig statlig administration och brist på kapacitet. Detta har fördröjt genomförandet och inneburit en låg förmåga att absorbera tillgängliga finansiella resurser. Principen att höga tjänstemän utnämns politiskt inom den statliga förvaltningen har inneburit ett hinder, i den mån de personer som tillsatts på tjänsterna inte levtt upp till nödvändiga kvalifikationer.

Under 2011 och 2012 uppnåddes resultat inom ramen för den stora ”klimatsatsningen” 2009-2012.¹⁷ Kunskapsuppbyggnad kring tematiken klimatförändringar och fattigdom, inklusive regeländringar inom nationella och lokala myndigheter uppnåddes, samtidigt som lokalbefolkning fick utbildning

¹⁷ Adaptation Fund, IUCN, ID 51130030; Water reservoirs, ID 51130034 samt Climate preparation, ID 51130014 ingick i den burkinska delen av satsningen.

som hjälper dem förbättra anpassningsåtgärder. Dammar konstruerades till nytta för åtminstone 1000 odlare, samtidigt som ett 30-tal småprojekt finansierades med ungefär motsvarande storlek på den direkta målgruppen.

Två program har finansierats inom skogssektorn¹⁸. Tree Aid:s program har bidragit till att skapa en stabil och stödjande politisk miljö för hållbarhet och rättvisa i decentraliserad skogsförvaltning. Uppnådda resultat är bland annat skapandet av en aktionsforskningsgrupp kring förvaltningsfrågor; förtydliganden av centrala frågor i decentraliseringsdokument; skapandet av en särskild avdelning inom miljöministeriet för decentraliserad skogsskötsel samt riktlinjer för detta arbete; identifierandet av 15 skogsområden på totalt 45 000 ha för decentraliserad förvaltning. Tillsammans har detta inneburit att Tree Aid kunnat utveckla en modell för lokal förvaltning med potential att skalas upp till nationell nivå.

Marginaliserade grupper av nyttjare av skogsresurser har deltagit i förvaltningen av de 15 skogarna genom 52 lokalsamhällsbaserade organisationer (CBO:s). Ett nätverk har etablerats och en kontinuerlig dialog utvecklats mellan kommuner, civilsamhällsorganisationer och regering. Kapacitetsbyggande har skett i 8 kommuner, med stöd av tekniska rådgivare. I de 97 byar där verksamhet genomförts har över 42 800 personer tagit del av utbildning, till nytta för minst 160 000 personer. Redskap och mekanismer har utvecklats, liksom även bybaserade småföretag. Tree Aid har genom sitt arbete lyckats påverka nationell politik kring decentraliserad skogsförvaltning. Kommuner har fått en förbättrad kunskap om skogsförvaltning och tillgång till en plattform för dialog och kunskapsutbyte. De största svårigheterna har handlat om bristande kunskapsöverföring från regering till kommuner. Den senaste tidens politiska kris på nationell nivå har bromsat upp processen av att sprida modellen, men denna kan förhoppningsvis komma igång igen.

Syftet med miljöministeriets PASF-program är att förvalta skogsresurser på ett hållbart sätt och därmed stödja hållbar landsbygdsutveckling och minskad fattigdom. Mer precist handlar det om att skapa deltagande förvaltningsmodeller, öka skogssektorns bidrag till den nationella ekonomin, främja anpassning till klimatförändringar och en miljömässigt hållbar utveckling samt att stödja och utveckla miljöministeriet i dess arbete inom skogssektorn. Utbildningar och studier har genomförts, liksom stöd till att organisera olika aktörer inom sektorn. Insatser har också gjorts vad gäller landrättsfrågor, Clean development initiative (CDI), liksom kring inkomstgenererande verksamheter.

En stor landvinning är skapandet av den nationella miljöfonden, FIE, vilket ger Burkina ett finansiellt instrument att stödja miljöpolitiken. Fonden är även tänkt att dra till sig ökad internationell finansiering. Fonden är ännu i ett utvecklingsstadium, men en pilotversion har redan kunnat stödja omkring 170 olika insatser, många inom skogsområdet. FIE bidrar också kring tvärgående frågor som decentralisering, jämställdhet och till kampen mot fattigdom.

Fyra program finansieras inom vatten, sanitet och klimatförändring¹⁹. På nationell nivå kan följande resultat konstateras, till vilka svenskt stöd har bidragit: Tillgången till rent dricksvatten i urbana områden har ökat från 80 % 2011 till 87 % 2014, vilket innebär att detta millenniemål uppnåtts. Kostnader för uppkoppling på vattenledningsnätet har sänkts tack vare subventioner, produktionskapacitet hos vattenverket ONEA har ökat och fler perifera stadsdelar har kopplats upp. På

¹⁸ Lokal förvaltning av skogsresurser - Tree Aid 2011-2015, ID 5120000 ; Stöd till skogsprogrammet PASF 2013-2016, ID 51200019.

¹⁹ Ökad förmåga till klimatanpassning / IUCN 2009-2015; stöd till PAGIRE – integrerad vattenhushållning,, ID 51130039; Nationella programmet för dricksvatten och sanitet 2010-2016, ID 73000934; Minska små dammars sårbarhet vid klimatförändringar, ID 51130034

landsbygden har andelen ökat från 58,5 % 2011 till 64,1 % 2014, genom att fler brunnar byggts med moderna pumpar, samt att gamla brunnar reparerats.

IUCN:s klimatanpassningsarbete syftar till att öka samhällens och ekosystems resiliens inom ramen för förvaltade skogsområden – vilket innebär att det finns tydliga och naturliga kopplingar till skogsprogrammen ovan. PAGIRE stöder landets fem geografiskt avgränsade vattenmyndigheter. Arbetet med de små dammarna syftar till att bättre nyttja tillgängligt vatten för jord- och skogsbruk och samtidigt förstärka förmågan att hantera klimatförändringar. Dricksvatten- och sanitetsprogrammen syftar till att ge fler människor tillgång till rent vatten och sanitet.

Resultaten handlar om att kunskaper kring och hanteringen av grundvatten förbättrats, liksom kunskaper kring effekterna av klimatförändringar på yt- och grundvattenresurser. Vattenresurser skyddas nu bättre, och förorenas mindre, bättre vattenlagringstekniker har provats ut. Målgrupper har också nåtts av insatser för att minska slöseri med vattenresurser. Två faktorer har varit problematiska för programmen – institutionella förändringar inom administrationen samt det svenska beslutet att avveckla biståndet från Burkina Faso.

Indikatorer ²⁰	Utgångsläge 2011	Utfall 2012	Utfall 2013	Utfall 2015
Tillgång till rent dricksvatten	80% (urbant) 58 % (ruralt)			87% (urbant) 64 % (ruralt)
Tillgång till sanitetsanläggning	24 % (urbant) 1 % (ruralt)			32 % (urbant) 9 % (ruralt)

5. Synergier med andra strategier

Utbetalt belopp inom andra anslagsposter* som gick till landet/regionen 2015:	27 MSEK
Humanitära insatser, ap. 1	17 MSEK
Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, ap. 5	10 MSEK

Med den humanitära strategin sker visst informationsutbyte, och ambassaden har begränsade möjligheter till samordning genom deltagande i strategiska möten. Detta är av värde för den bilaterala strategin, eftersom HUM-strategin kompletterar den bilaterala strategin vad gäller geografisk täckning.

Samordning sker också med regional strategi, fr a avseende vatten- och naturresursfrågor. Verksamheter och organisationer överlappar och löpande avstämningar sker löpande på handläggarnivå. Här finns potential för ytterligare samordning i takt med att bilaterala programmet i Burkina återupptas tillfullo.

I landprogrammet för Burkina Faso ingick t o m 2011 ett forskningssamarbete. I efterhand är det lätt att se hur synergier med övriga komponenter i programmet skulle kunna förstärkas. Nu planeras för detta i termer av konferenser och liknande arrangerade med andra (mycket begränsade) medel. Ett

²⁰ Indikatorerna utgörs av Sidas standardindikatorer.

förnyat forskningssamarbete mellan Sverige och Burkina Faso skulle stärka programmet avsevärt. Tidigare resultat är goda, vilket bland annat visas av att samtliga de 30-tal burkinier som fått forskarutbildning i Sverige återvänt till Burkina och där beträtt betydelsefulla poster av skiftande karaktär.

Beredning pågår av ett eventuellt stöd till kreditgivning till jordbruks- och naturresurssektorn genom ett garanti-instrument riktat mot ett par kreditinstitut. Detta sker i direkt samarbete med USAID. Tanken är att komplettera resultaten inom naturresurs-sektorn genom att styra mot kompletterande insatser finansierade med lån istället för gåvor. Detta har potential att utvidga landramens faktiska storlek, samtidigt som en ökad marknadsorientering kan ske, vilket i sig kan vara positivt.

6. Givarkontext

Biståndets (totala) andel av statsbudgeten utgör 34%	Sveriges andel av totala biståndet utgör 2%
Givarsamordning sker inom ramen för en "trojka" där för närvarande Luxemburg, EU och Världsbanken ingår, med Luxemburg som ordförande.	Gemensam EU-strategi saknas Status på EU-gemensamprogrammering: gemensamma kartläggningar/strategier finns för separata sektorer, uppdateringar kommer göras under våren.
De fem största givarna (organisationer och/eller länder) är: EU, Världsbanken- IDA, USA, Frankrike, Danmark	Sverige är den 13:e störste givaren Av EU MS är Sverige den 5:e störste givaren, EU-kommissionen oräknad.

Gemensamma möten sker månatligen inom en något utvidgad EU-krets (inklusive Kanada och Schweiz) på övergripande nivå, och vad gäller sektors-arbetsgrupper löpande. Inom varje sektor kan det även finnas flera undergrupper, vilket gör samordningen tidskrävande. Samordningen är alltså intensiv, även om inte gemensam strategi finns på övergripande nivå. Dock finns gemensam EU-strategi/ "vägkarta" vad gäller undersektorer, där specifika givare även utsetts till lead. Dessa har i flera fall varit sammanställningar av vad olika medlemsstater stöder. Ett par av dessa strategier/ vägkartor kommer att uppdateras under våren. Samordning sker också genom finansministeriets försorg, vad gäller vem som gör vad, och med vilka pengar.

Vad gäller EU-samordning kan även nämnas att den franska dominansen (i denna tidigare koloni) är stark, och att detta, i kombination med att få MS finns representerade, försvårar samordningen. Diskussioner i Bryssel skiljer sig från den dynamik som finns på plats.

För att förbättra samordningen mellan givare har en trojka tagit ansvar för att leda ett gemensamt dialogarbete mellan givare och regering. Svenskt stöd till trojkans sekretariat gavs via UNDP under 2012²¹. Trojka-sekretariatet bidrog till en förbättrad biståndseffektivitet och en fördjupad politisk och teknisk dialog på hög nivå mellan regering och biståndsgivare.

²¹ Stöd till trojkans sekretariat, ID 512000001.

7. Lärdomar och rekommendationer

Som en följd av avvecklingsbeslut 2012 och inledd avveckling, följt av upphävt avvecklingsbeslut 2014 – men fortsatt otydlig styrning för framtiden – och politisk oro har åren från 2012 präglats av stor osäkerhet, ryckighet och därmed försiktighet i genomförandet av strategin. Ytterligare svårigheter hänger samman med ambassadens mycket bristande IT-miljö och separata lösningar, vilket skapat tungroddhet. Sammantaget har detta gått ut över programgenomförandet. Samarbete med en inre krets av inarbetade partner-organisationer har behållits. Dessa har fått leva med korta tidshorisonter och osäkerhet kring framtiden. Den gällande strategin är föråldrad, i praktiken ett oerhört otydligt styrinstrument, vilket innebär begränsningar i relation till det burkinska samhällets behov och utveckling. Den grundläggande samhällsanalysen har inte uppdaterats, kopplingarna mellan de olika resultatområdena saknas eller är otydliga, hierarkin i problembeskrivningen är otydlig eller rent av obefintlig och fattigdomsanalysen i bästa fall rudimentär.²²

Den gamla strategin fungerar inte som styrdokument i dagens läge. Samtidigt har den implicita styrning som de motstridiga signalerna om avveckling och fortsättning inneburit varit oerhört negativ. Arbetsmoralen har sänkts, och att upprätthålla denna har varit den största utmaningen. Bristen på långsiktiga besked från Stockholm är fortsatt ett problem. Arbetet har under senare delen av perioden tagit formen av att försöka rädda vissa delar, vissa insatser, snarare än att se till strategin som helhet.

Förutsättningarna för genomförandet av strategin har varit dåliga. Detta har gjort redskapen för uppföljning trubbiga. Utvärderingar och bedömningar av enskilda insatser görs löpande, men programtänkandet blir svagt. Det finns en uppsättning mer eller mindre lyckade insatser, men helhetsbilden har blivit suddig.

Vad erfarenheterna ytterligare visar är att i frånvaro av långsiktig styrning blir tidsperspektiven alltför korta och möjligheterna att ingå långa, och därmed finansiellt större, insatser mycket begränsade. Arbetsinsatser per utbetalad krona blir därmed onödigt stora. Det finns för framtiden absolut möjligheter att absorbera mer finansiella resurser och växla över till större insatser. En större landram är motiverad av landets behov, liksom av uppnådda resultat, men den förutsätter en långsiktig och tydlig styrning.

Eftersom Sidas arbetsmetoder är IT-intensiva blir arbetet mer tidskrävande på en ambassad där IT-problem är legio och avbrott regelbundna. Bemanningsfrågor bör alltså bedömas i särskild ordning för denna typ av miljö, och inte automatiskt baseras på generella nyckeltal. Den rimliga långsiktiga lösningen på dessa problem vore att normalisera ambassaden och övergå till regeringskansliets IT-system.

7.1 Implikationer för omstyrning av innevarande strategi

Inte relevant.

²² Observera att rapporten här diskuterar strategin och inte nödvändigtvis sättet på vilket ambassaden arbetar. Under arbetet har ansträngningar gjorts för att kompensera för brister – dock saknas stöd i det övergripande styrdokumentet för detta arbete.

7.2 Rekommendationer för kommande strategi

Den nuvarande inriktningen på biståndet är fortsatt relevant. Stöd till naturresurs-hushållning, miljö- och klimatfrågor är samtidigt i sig avgörande förutsättningar för fattigdomsbekämpning i Burkina Faso. Demokrati- och rättighetsfrågor centrala för samhällets utveckling mot inklusivitet och bättre samhällsstyrning. Viktiga resultat har uppnåtts med svenskt stöd på båda dessa områden. På demokratins område visade sig detta i samband med den huvudsakligen fredliga övergången mot demokrati 2014-15. Jämställdhet är ett mål i sig, men också ett angreppssätt för att åstadkomma förändring i ett hierarkiskt samhälle där samtliga strukturer domineras av starka män, medan ekonomisk dynamik i stor grad återfinns hos kvinnor.

Kommande strategi behöver ta utgångspunkt i en ordentlig fattigdomsanalys, inklusive fattigdomens dynamiska och dess multidimensionella karaktär. Med detta som utgångspunkt behöver kopplingarna och synergier mellan det som idag uppfattas som olika sektorer analyseras och förstärkas inom strategin. Insatser inom rättighetsområdet behöver samspela med insatser som syftar till förbättrad resurshantering på ett genomgripande sätt. Synergier mellan olika typer av aktörer, samarbets- och finansieringsformer behöver vidareutvecklas.

Behov och resultat talar för att den finansiella landramen bör utökas. Här finns möjligheter att använda medel effektivt och att uppnå ytterligare viktiga resultat.