



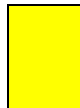



Sammanfattning av Sidas bedömning av utvecklingen mot strategimålen och insatsportföljens genomförande

Den övergripande bedömningen av strategigenomförandet är att det är ”ej önskvärd riktning”, då vi under 2017 sett en tillbakagång vad gäller mänskliga rättigheter och yttrandefrihet och en drastisk försämring av utsikter till fred, vilket dock i stor utsträckning legat utanför den svenska strategins påverkansmöjligheter. Det långsiktiga utvecklingsarbetet påverkas av de pågående konflikterna samt minoritetsgruppernas utsatthet. Bedömningen varierar dock mellan de tre resultatområdena och de olika delmålen.

	Mål ¹	Portfölj ²
Stödområde 1.1: Ökad respekt för mänskliga rättigheter, yttrandefrihet och ansvarsutkrävande Ökad kapacitet hos det civila samhället och stärkta demokratiseringsaktörer. Ökat politiskt inflytande av kvinnor samt etniska minoriteter. Mer oberoende fria medier och högre journalistisk kvalitet.		
Stödområde 1.2 Brett folkligt deltagande i fredsprocesser Stärkt kapacitet hos nationella och regionala institutioner att hantera och lösa konflikter på ett fredligt sätt. Ökat deltagande bland kvinnor i fredsprocesserna. Ökat deltagande bland etniska minoriteter i fredsprocesserna.		
Stödområde 1.3: Förbättrad hälsa för kvinnor och barn, med särskild fokus på sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter Ökad tillgång till grundläggande hälsojänster för kvinnor och barn, särskilt i de delar av landet där tillgången är sämst.		

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

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

Ökad andel förlossningar som sker i närvaro av utbildad personal, med ambitionen att Sveriges bidrag bl.a. ska leda till att ytterligare minst 2 800 födselar sker i närvaro av utbildad personal.



1 Översikt över strategisammanhanget

Strategibelopp: 220 MSEK

Utbetalat belopp 2017: 219,6 MSEK

Antal insatser 2017: 23

1.1 Förändringar i kontexten

Hela 2017 har präglats av situationen i Rakhinestaten, men där systematisk förföljelse och trakasserier av rohingyabefolkningen har ägt rum under många år och i synnerhet sedan 2012. Förföljelsen eskalerade hösten 2016 då en koordinerad väpnad attack ägde rum mot gränspolisstationer i norra delen av Rakhine staten (nRS) vilket i sin tur utlöste en brutal motattack av militären. Även 2017 genomfördes en koordinerad väpnad attack mot polisstationer i nRS i augusti. En följd av detta blev att militärens säkerhetsstyrkor svarade med ett omfattande våld mot alla rohingyer. Många människor har arresterats, våldtagits eller dödat och hundratusentals rohingyer har drivits på flykt. Situationen i norra Rakhinestaten har sedan dess utvecklats till en humanitär katastrof. Över 688 000 rohingyer har sedan augusti flytt till Bangladesh. Vittnesmålen om vad som föranledde flykten är fruktansvärda och tyder på att brott mot mänskligheten har begåtts. Systematiken och planeringen i övergreppen indikerar brott mot mänskligheten.

Förutsättningarna för det svenska utvecklingssamarbetet har förändrats så till vida att en av de mest sårbara människogrupperna i Myanmar nu befinner sig utanför landets gränser. Svenskt utvecklingssamarbete måste även fortsatt stå på en stark principiell grund med utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna. Huvudlinjen är att agera inom ramen för den lokala givarsamordningen, där överenskommelser nu etablerats om krav och principer att respektera i samband med ett eventuellt flyktingåtervändande. Sida bedömer att den multidimensionella krisen i Rakhine även har andra konsekvenser på förutsättningarna för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Det finns en risk att andra svåra humanitära situationer där den humanitära tillträdet också är begränsad, såsom i Kachin- och Norra Shanstaterna där 100 000 internflyktingar sitter i läger med begränsad tillgång till humanitärt stöd och där väpnad konflikt pågår, bortprioriteras. Det finns också en risk för att fredsbyggandet inklusive själva fredsprocessen nedprioriteras och att det demokratiska institutionsstärkande arbetet tappar styrfart. Ytterligare en risk är att givare, av politiska skäl, väljer att helt undvika att arbeta med eller genom staten, vilket leder till risk för hållbarhet i de satsningar som görs.

1.2 Sveriges roll i strategisammanhanget

Tabell 1. Givarkontext

Biståndet i volym är ca 13% jämfört med statsbudgeten. Huvuddelen av biståndet går dock inte genom statsbudgeten.	Sveriges andel av totala biståndet utgör > 3 %.
Det finns inga givargemensam samarbetsstrategier som har undertecknats.	Gemensamma EU-strategin gäller 2014- 2016 har förlängts Status på EU-gemensamprogrammering: pågående
De fem största bilaterala givarna är: Japan, Tyskland, Sydkorea, Storbritannien och USA	Sverige är bland de tio största givarna. Av EU MS är Sverige den 3e störste givaren.

Sverige deltar i givarsamordning både inom tematiska områden såväl som på övergripande nivå samt inom EUs gemensamprogrammering i syfte att bidra till ökad utvecklingseffektivitet. På givarsidan finns det en Cooperation Partners Group (CPG) struktur med olika sektorgrupper och en huvudgrupp som mötes regelbundet. Från Myanmar-sidan en enhet som ska koordinera allt utvecklingsarbete, DACU (Development Assistance Coordination Unit) på Ministry of Planning and Finance MoPF.

ADB, Världsbanken och Japan är de största långgivarna och har tillsammans en portfölj på fem miljarder USD. Av denna portfölj implementeras dock endast 5-6% årligen pga trögheterna inom statsförvaltningen. Den största bilaterala givaren med gåvobistånd är Japan (1000 MUSD/år), Sydkorea 323 MUSD och Tyskland (saknar exakt siffra), följd av Storbritannien(134 MUSD), USA (120 MUSD/år), och EU (c:a 100 MUSD/år). (Det är svårt att säga exakt var Sverige ligger på givarlistan då alla givares siffror är osäkra samt oklart om det humanitära stödet ingår eller inte.) Allt svensk stöd inräknat finns Sverige med bland de 10 största givarna. Sverige utvecklingsstöd uppgick till 220 MSEK inom ramen för strategin, ytterligare 19 msek från andra globala strategier samt det humanitära stödet som uppgick till ca 75 MSEK (ca 39 MUSD). Bland de andra skandinaviska länderna ligger Norge kring 31 MUSD/år och Danmark bidrar med 28 MUSD/år. Finland har en årlig allokering på 11 MUSD/år. Databasen som siffrorna kommer ifrån är dock inte helt tillförlitlig och har kompletterats med information från respektive givares egna hemsidor. Siffrorna är därför fortsatt osäkra och ungefärliga.

Biståndet i Myanmar lider av fragmentisering och projektifiering med en stor volym av enskilda projekt med tusentals underaktiviteter. Dessutom pågår fortsatt en stor mängd kapacitetsutvecklingsinsatser som inte är koordinerade vilket ökar risken för överlapp och motsägelsefulla budskap när olika givare ger utbildningar som förespråkar olika lösningar och metoder.

1.3 Synergier med andra svenska strategier

Kartläggning visar att Sida har stöd till Myanmar över 6 olika anslag samt från UD och Folke Bernadotte Akademin(FBA) . Det går dock inte att kvantifiera samtliga stöd då de inte alltid redovisas som bidrag till Myanmar. Strategin för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället och den globala strategin för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter ger stöd till organisationer som har pågående insatser i Myanmar. Även strategin för hållbar fred stödjer organisationer som genomför verksamhet i Myanma. Sektionskontoret söker alltid att bidra till att skapa kopplingar mellan dessa stöd och den bilaterala portföljen.

I förhållande till strategin för regionala utvecklingssamarbete i Asien och Oceanien är det framförallt inom mänskliga rättigheter inklusive yttrandefrihet och miljö och klimat där det finns synergier. De programmen som finns inom dessa områden inom det regionala stödet har viss verksamhet i Myanmar som förstärker det bilaterala programmet. I förhållande till miljö och klimat arbetar en del av organisationerna inom det bilaterala programmet med samma frågor som andra inom det regionala programmet, nämligen hantering av naturresurser och markfrågor. Det finns dock få kontaktytor mellan organisationerna på nationell och regional nivå, något som bör kunna förbättras i framtiden.

Det finns kopplingar mellan det humanitära stödet och hälsostödet inom utvecklingsportföljen. Dessa kopplingar syftar framförallt till att stärka människors resiliens. Dessutom finns det en geografisk koppling i och med att hälsostödet är inriktat på områden som drabbats av konflikt eller av naturkatastrofer. Tyvärr fortsätter konflikterna och naturkatastroferna att drabba dessa områden och därmed är det många människor som tvingas på flykt, och de humanitära behoven kvarstår. Det humanitära stödet och utvecklingsstödet har ett liknande fokus till de mest utsatta, nämligen kvinnor och barn. Det humanitära stödet har till exempel ett fokus på mat och skydd, och hälsostödet fokuserar bl.a. på förlossningsvård och annan sexuell och reproduktiv hälsovård. Därutöver får kvinnor som utsatts för könsrelaterat våld återhämtningsstöd och utsatta barn får tillgång till vaccinationer och barnhälsovård.


1.4 Fördelning mellan stödområden

Utbetalat belopp för 2017 uppgick till nästan 220 msek, En ökning som motsvarar omkring 30% jämfört med 2016. Ett tjugotal insatser erhöll utbetalningar under året, varav den största 3MDG för mödra- och barnhälsovård på totalt 91 miljoner kronor, alltså drygt 40% av totalt utbetalat belopp. Inom område 1) *Ökad respekt för mänskliga rättigheter, yttrandefrihet och ansvarsutkrävande* uppgick stödet till total 77 msek, vilket var i paritet med omfattning 2016. Stödet till område 2) *Brett folkligt deltagande i fredsprocesser* ökade något jämfört med 2016 och uppgick total till 44,5 msek. Område 3) ökade från 53 MSEK till 96 MSEK vilket motsvarar en ökning på ca 80%. Samtidigt var 2017 det sista året på innevarande strategi med givna begränsningar för nya avtal och framtida åtaganden. Krisen i Rakhine bromsade också upp planeringen i viss mån. Antalet avtalsförlängningar ökade som följd, samtidigt som antalet nya avtal, genomsnittlig avtalslängd och belopp sjönk relativt markant. Uppföljningen av avtalsvillkor skärptes ytterligare med fler godkända villkor som resultat. Sidans totala stöd till Myanmar uppgår till minst 300 msek för 2017. Där ingår humanitärt stöd, stöd genom svenska organisationer i det civila samhället och stöd från Myanmarstrategin.

2 Resultatredovisning

2.1 Stödområde 1: Ökad respekt för mänskliga rättigheter, yttrandefrihet och ansvarsutkrävande

Mål 1.1: Ökad kapacitet hos det civila samhället och stärkta demokratiseringsaktörer

Utveckling mot strategimålet 

Det finns tydliga tecken på att delar av det civila samhället har stärkt sin kapacitet och oftare organiserar sig i nätverk och plattformar för att adressera brott mot mänskliga rättigheter och påverka beslutsfattande och lagstiftning, ofta genom försök till dialog med lokala makthavare och parlamentariker. En utmaning är dock den brist på transparens som råder inom offentliga

beslutsprocesser och att lagen om rätt till information inte har antagits. Den NLD-ledda regeringen tar generellt avstånd från den opinionsbildande delen av civila samhället. Civilsamhällesorganisationers uppgift ses främst vara att leverera samhällstjänster (när staten inte har kapacitet) och inte att arbeta med fredsprocessen eller i lagstiftningsprocesser. På senare tid vittnas om ett krympande utrymme för det civila samhället, där organisationsfriheten begränsas och allt oftare tillstånd krävs för att hålla större möten. I grunden kvarstår många utmaningar, med en icke demokratisk konstitution och fortsatt diskriminering och övergrepp mot delar av befolkningen. Fängslanden och användande av hot och våld mot olikänkande visar också att regeringsmakten alltjämt verkställs med metoder som förknippas med den tidigare militärdiktaturen.

Sammantaget är bedömningen att utvecklingen mot strategimålet går i delvis önskvärd riktning.

Portföljnivå

Portföljen består av stöd till ett antal icke-statliga demokratiseringsaktörer (Action Aid, Norwegian People's Aid, Olof Palmes Internationella Centrum, Svenska Burmakommittén) samt stöd till UNDP och UNODC. Stödet till UNDP har varit inriktat på institutionsstärkande av parlament, rättsväsende och förvaltning på central och lokal nivå. UNODC-programmet syftar till att stärka nationell kapacitet för att motverka korruption och startade under 2017. Sammantaget är bedömningen att portföljen som bidrar till mål 2.1.1 genomförs enligt plan.

Insatsnivå

Inom ramen för stödet till Olof Palmes Internationella Center (OPC) har fackföreningar för lantbrukare stärkts och lett till positiva resultat. OPICs samarbete med Institute for Peace and Social Justice har lett till stärkt kapacitet och organisering av lantbrukare som kunnat delta som representanter i Farmland Confiscation Issues Review Committees som formats av regeringen. Genom påverkan på beslutsprocesser har detta bidragit till att ca 15% av konfiskerade landområden, beslagtagna av militär och företag, har återlämnats till lantbrukarna.

Svenska Burmakommittén har fortsatt stödet till Action Committee for Democracy Development (ACDD), ett nätverk bestående av 12 organisationer baserade runt om i Myanmar. ACDD har arbetat aktivt för att mobilisera lokalbefolkning i påverkansarbete och interaktion med lokala myndigheter och beslutfattare. ACDD har bland annat bedrivit påverkansarbete för att få till stånd ändringar i lagen om by- och kommunadministration; Ward and Village-Tract Administration (WVTA). Konsultationer hölls med 40 civilsamhällesorganisationer i Myanmar och en koalition bildades för påverkansarbete bl a genom möten med parlamentskommittéer och politiska partier. En specifik kampanj bedrevs för att exkludera möjligheten för polis att utföra sk midnattsinspektioner, d v s att oanmälda besöka människors hus och kräva att få veta vem som övernattar där då WVTA-lagen stipulerade att övernattande gäster måste anmälas hos lokala myndigheter. Lagen användes under många år för att trakassera lokalbefolkningen, kräva in pengar samt under 2015 för att söka efter och arrestera studentaktivister. ACDD gjorde tillsammans med 50 andra organisationer ett uttalande som användes i en kampanj på Facebook (vilken fick 137,588 likes), vilken ledde till att artikeln togs bort ur lagen. Det nya lagförslaget antogs med 11 viktiga ändringar som ett direkt resultat av ACDDs påverkansarbete.

2.1.1 Mål 1.2 Ökat politiskt inflytande av kvinnor samt etniska minoriteter.

Utveckling mot strategimålet

Bedömningen är att utvecklingen mot strategimålet inte går i önskvärd riktning. Andelen kvinnor i parlamentet på nationell nivå samt på stats/regional nivå ökade efter valet 2015 (samt ytterligare efter

fullnadsvalen 2017) och uppgår nu till 14,5 % i parlamentet och 12,5 % i parlamenten på stats/regional nivå. Denna förändring är från en mycket låg nivå. Bland ministrar på unionsnivå finns endast en kvinna (Aung San Suu Kyi). Det kvarstår svåra strukturella hinder för kvinnors politiska inflytande på alla nivåer och kvinnors rättigheter är eftersatta på en rad områden. Det finns exempelvis ingen lag om våld mot kvinnor och det utkast på lag om Skydd och förebyggande av våld mot kvinnor som arbetats fram i samarbete med det civila samhället har under lång tid legat för beredning hos regeringen.

Den nationella planen för jämställdhet som antogs 2013 (National Strategic Plan for Advancement of Women 2013-2022) har hittills inte fått större genomslag i praktiken. Under 2017 har Ministry for Social Welfare, Relief and Resettlement med stöd från det civila samhället och det internationella samfundet påbörjat en process för operationalisering av planen och ambitionen är att den ska resurssättas med en budget. Processen är dock långsam och stödet hos övriga ministerier förefaller vara lågt.

Den andra delen av målet som handlar om ökat politiskt inflytande av etniska minoriteter beskrivs under rubriken Brett folkligt deltagande i fredsprocesser.

Portföljnivå

Som ett resultat av strategiska val av samarbetspartners och en målmedveten satsning på dialog om jämställdhet och kvinnors rättigheter, arbetar huvuddelen av insatserna i den totala portföljen på ett eller annat sätt med att främja kvinnors politiska inflytande. Bedömningen är att implementeringen av portföljen som bidrar till mål 2.1.2 går enligt plan.

Genom den integrerade ansatsen i genomförandet av landprogrammet och eftersom politiskt inflytande för etniska minoriteter kanske är som allra viktigast inom fredsprocessen produceras en stor del av resultaten inom detta stödområde inom ramen för stödet som syftar till Brett folkligt deltagande i fredsprocesser. Se stödområde 2.2 och 2.3. Stöd till kvinnors politiska deltagande har också i hög grad relaterat till fredsområdet, men även till civilsamhället, demokratiseringsaktörer och media. Se stödområde 1.1 och 1.3.

Insatsnivå

Inom ramen för det svenska stödet till UNDP har resultat uppnåtts vad gäller kvinnors deltagande på lokal nivå. UNDP har stärkt kapaciteten hos kvinnor i Myanmar Rural Women's Network (May Doe Ka Bar) för att förbereda dem för offentliga tjänster i förvaltningen på lokal nivå. Detta har bidragit till en ökning av antalet kvinnor på tjänster inom förvaltningen på lokal nivå från 42 kvinnor år 2014 till 88 kvinnor 2016. UNDP fortsätter också stödja kvinnor som har erhållit en position genom utbildning och möjlighet till erfarenhetsutbyte med andra kvinnor på motsvarande positioner.

Se vidare exempel under övriga rubriker.

2.1.2 Mål 1.3 Mer oberoende fria medier och högre journalistisk kvalitet.

Utveckling mot strategimålet

Utvecklingen mot strategimålet bedöms inte gå i önskvärd riktning. Den tidigare positiva trenden med reformering på mediaområdet har avstannat och de senaste två åren har utrymmet för yttrandefrihet och oberoende media i praktiken krympt. Ett antal journalister har under 2017 åtalats i samband med sitt yrkesutövande. Flera olika lagar har använts men den mest frekvent använda är artikel 66D i lagen

om telekommunikation (2013). Mediaaktörer vittnar om hur det ökande antalet åtal mot journalister leder till ökad själv censur och att allt färre journalister är beredda att ta den risk det innebär att kritiskt granska maktutövande. En annan begränsning för media har varit brist på tillträde till konfliktområden (t ex Rakhine) vilket innebär att oberoende rapportering inte har kunnat ske från dessa områden. I samband med Rakhinekrisen har information från regering och militär haft en framträdande roll i mediareporteringen, inte minst genom media som har starka band till regeringen. Det har varit svårt för Myanmars befolkning att få en nyanserad bild av situationen i Rakhine och en stor mängd hatpropaganda har spridits på nätet, främst mot rohingyer och muslimer.

En annan utmaning för oberoende media är att konkurrensen på mediemarknaden är snedvriden då de flesta mediehusen antingen ägs av eller har starka band till regeringen. Dessa har genom monopolliknande kontroll över distributionssystemet för press och etermedia en stor ekonomisk fördel. Oberoende media har å andra sidan i regel mycket små ekonomiska marginaler och har svårare att generera annonsintäkter.

Portföljnivå



Under 2017 har Sverige fortsatt stödja stärkta förutsättningar för oberoende media inklusive insatser för ökad finansiell hållbarhet (IMS/FOJO och MDIF) samt direkt utfasningsstöd till ett par oberoende mediaaktörer (DVB och Irrawaddy). Framsteg har gjorts vad gäller att stärka det finansiella oberoendet, men det tar tid för aktörerna att bygga kapacitet och göra nödvändiga förändringar i organisationerna. Bedömningen är att implementering av portföljen delvis har gått enligt plan.

Insatsnivå

Sida har under 2016-2017 haft en utfasningsstöd till Democratic Voice of Burma (DVB) som är en av få oberoende mediaktörer i Myanmar idag. DVB åtnjuter ett högt förtroende hos allmänheten och en undersökning av BBC Media Action visade att DVB:s publik 2016 var 27 % av befolkningen i Myanmar d v s ca 12 miljoner människor. DVB arbetar aktivt för att stärka sin finansiella hållbarhet genom att öka sina kommersiella intäkter och således minska givarberoendet. Genom Sveriges stöd till Media Development Investment Fund (MDIF) får DVB tillsammans med 10 andra oberoende mediaaktörer möjlighet att bli genom coachstöd stärka sin kapacitet för att öka kommersiella intäkter. DVB har under flera år ökat sina annonsintäkter men ännu inte lyckats nå upp till sina uppställda mål för minskning av givarberoende. Dessutom framkom det i slutet av 2017 att DVBS ledningen inte haft full kontroll över försäljningsavdelningens rutiner. Återgårdar för att hantera denna situation har nu tagits från DVBS sida och Sida har initierat en extra revision för att följa upp vad som har hänt.

International Media Support (IMS) och FOJO har med svenskt stöd bland annat arbetat för förbättrad lagstiftning på mediaområdet, ökad kvalitet i journalistutbildning och för att stärka kapaciteten hos mediaaktörer i etniska områden. IMS/FOJO förmedlade under 2016 institutionsutvecklingsstöd till Myanmar Journalism Institute (MJI) och under 2016 slutförde 57 journalister sin utbildning på MJI. Samtliga av dessa har fått arbete som journalister. Programmet har också haft en avgörande roll för grundandet av Myanmar Women's Journalists' Society (MWJS), som är den första organisationen i landet för kvinnliga journalister. MWJS gjorde tillsammans med IMS/FOJO en studie under 2017 på temat "Gender in Myanmar News", som visar att få artiklar publiceras av kvinnliga journalister och att majoriteten av källor för rapporteringen är män, samt att mycket få artiklar utmanar genderstereotyper. Denna undersökning används nu i IMS/FOJOs fortsatta påverkansarbete för att stärka kvinnors roll inom media.

2.2 Stödområde 2: Brett folkligt deltagande i fredsprocesser

2.2.1 Mål 2.1 Stärkt kapacitet hos nationella och regionala institutioner att hantera och lösa konflikter på ett fredligt sätt.

Utveckling mot strategimålet

Bedömningen är att utvecklingen mot strategimålet inte går i önskvärd riktning. I delstaten Rakhine förvärrades situationen för rohingyer till en ny akut kris, denna gång i en omfattning som hittills inte skådats. Rapporter om systematisk nedbränning och förstörelse av byar, sexuella övergrepp, tortyr samt dödligt våld riktat direkt mot civila kvinnor, män och barn tyder på att brott mot mänskligheten har begåtts. Denna våldsvåg var ett svar på koordinerade attacker mot militär- och gränspolisposteringar den 25 augusti, som en ny väpnad grupp, Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA), tagit på sig ansvaret för. Från det datumet fram till slutet av året flydde nästan 688 000 rohingyer till Bangladesh och delar av norra Rakhine tömdes helt på rohingyer. En överväldigande majoritet av rohingyer lever nu som flyktingar eller internflyktingar.

Under tiden fortsatte väpnad konflikt i oförminskad eller ökad skala i delstaterna Kachin och norra Shan. I slutet av året utbröt dessutom omfattande sammandrabbningar mellan militär och Arakan Army i sydvästra Chin, nära Rakhine. Fredsprocessen fortsatte hela året. Vissa framgångar nåddes vid den stora fredskonferens (Union Peace Conference) som hölls i maj 2017. I stort sett alla etniska väpnade organisationer deltog vilket i sig var en oväntad framgång, låt vara att det var resultatet av ett direkt ingripande av Kina. De 700 delegaterna kom överens om 37 av 45 agendapunkter, bl a kring politik, ekonomi, mark- och miljöfrågor samt sociala frågor. Samtliga punkter är dock väldigt generella och etniska väpnade grupper anser att de forcerades igenom vilket lett till att fredprocessen sedan dess kommit att domineras av en diskussion om hur själva fredprocessen bör gå till. Vid årets slut hade förtroendeklyftan parterna emellan djupnat och nästa fredskonferens skjutits på framtiden.

Krisen i Rakhine adresseras inte inom ramen för fredprocessen. För att få råd om hur Myanmar regering kan förbättra situationen i Rakhine tillsatte Aung San Suu Kyi år 2016 en kommission under Kofi Annans ledning. Myanmar regering har i princip åtagit sig att implementera alla 88 rekommendationer i den slutrapport som kommissionen presenterade 2017. Några av de viktigaste rekommendationerna gäller ändringar i Myanmar medborgarskapslag, full rörelsefrihet och lika rätt till utbildning och hälsovård utan hänsyn till etnicitet, religion, kön eller medborgarskapsstatus. Att implementera Annankommissionens rekommendationer skulle vara ett sätt att börja ta itu med konfliktens grundorsaker. Många av rekommendationerna har dessutom även relevans för andra konflikter i landet. Vid årets slut hade dock ännu inga allvarliga försök gjorts att påbörja implementeringen av centrala rekommendationer.

Även om vissa framsteg gjordes vid fredskonferensen i maj blev en följd av konferensen också att förtroendeklyftan djupnade mellan regeringssidan och etniska väpnade grupper. Implementeringen av Rakhinekommissionens slutrapport dröjer medan utvecklingen på marken i Rakhine gick i rakt motsatt riktning. Väpnade konflikter fortsatte i samma skala eller förvärrades. I förhållande till strategimålet gick utvecklingen i helt fel riktning.

Portföljnivå

Sidas bedömning av insatsportföljens genomförande är att den delvis går enligt plan. Fem insatser om bidrar till strategimålet. Mycket av det stöd som gick till fredlig konflikthantering gällde dock lokal nivå snarare än nationell eller regional (här tolkat som delstatsnivå). Under året förstärktes denna trend genom att Peace Support Fund gjordes om till Paung Sie Facility (PSF) med inriktning på att stödja fred mellan etniska och religiösa grupper. Fonden avvecklade därmed successivt under året sitt stöd

till den formella fredsprocessen. Detta var en planerad och nödvändig förändring för att undvika duplicering gentemot den större givargemensamma fond som satts upp som stöd till fredsprocessen, Joint Peace Fund (JPF).

Insatsnivå

Genom två insatser (Euro Burma Office, EBO och Paung Sie Facility, PSF) har stöd gått till samordningskontor i de etniska staterna i Myanmar. Dessa fyller en viktig funktion när det gäller att upprätthålla de bilaterala vapenstilleståndsavtalen och därmed freden i flertalet etniska stater. Detta åstadkommer de genom att underlätta kommunikationen mellan parter som ingått avtal om vapenvila och lösa tvister dem emellan men också genom att till exempel underlätta kontakt mellan etniskt baserade organisationer och myndigheter. Samtliga insatser söker stärka fredsprocessens möjlighet att effektivt hantera och lösa konflikter genom att främja bredare folkligt deltagande. Här är resultaten mer begränsade och det beror bland annat på att fredsprocessen är toppstyrd och att det finns en vilja att begränsa civilsamhällets möjlighet att bidra i fredsprocessen till enbart vissa tematiska frågor samt att fredsprocessen under 2017 i huvudsak ägnat sig åt processfrågor som endast ett fåtal civilsamhällesaktörer arbetar med.

2.2.2 Mål 2.2 Ökat deltagande bland kvinnor i fredsprocesserna.

Utveckling mot strategimålet

Sidas bedömning är att strateimålet delvis går i önskvärd riktning . Som rapporterats i tidigare strategirapporter har Sverige genom stöd till kvinnorrättsorganisationer bidragit till att parterna i fredsprocessen åtagit sig en kvot på minst 30% kvinnor. Men detta åtagande har aldrig implementerats. Genom fortsatt stöd, bland annat genom PSF, har kvinnorrättsorganisationer fortsatt att trycka på för att så ska ske. Försiktiga steg har också tagits i rätt riktning. Vid fredskonferensen i maj 2017 var 20% kvinnor. Även om det fortfarande är långt kvar till 30%, så var det ändå en ökning jämfört med 13% 2016. Men fredsprocessen, som i stor utsträckning ägnas åt processfrågor, inbegriper inte utvecklandet av system och planer för att operationalisera åtagandet om kvinnors deltagande. Inte heller de olika parterna i fredsprocessen har satt kraft bakom orden och vidtagit steg för att operationalisera åtagandet om att öka kvinnors deltagande.

Portföljnivå

Sidas bedömning av insatsporföljens genomförande är att den går delvis enligt plan. Hela portföljen bidrar till att öka kvinnors deltagande på beslutsnivå i arbete för fred och säkerhet i enlighet med godkända planer. Det finns dock en tendens att uttalat stöd inom detta område går till utbildning och då med en övervikt av utbildning av kvinnor. På ett strategiskt plan kan en sådan prioritering ifrågasättas eftersom det inte finns belägg för att kvinnor har större kunskapsluckor än de män som redan nu har en plats i fredsprocessen eller att utbildning i relevanta ämnen per automatik skulle ge dem en plats vid förhandlingsbordet. Mer strategiskt är arbete för att öka engagemanget och bidra till påverkansarbete för att öka kvinnors deltagande i den formella fredsprocessen.

Insatsnivå

Genom PSF ges stöd till civilsamhällesnätverket Alliance for Gender Inclusion in the Peace Process, som har fortsatt att bilda opinion för kvinnors deltagande samtidigt som PSF aktivt främjar bredare deltagande genom att sitta särskilda fönster för kärnstöd och kapacitetsuppbyggnad till organisationer på subnationell nivå att arbeta med kvinnor, fred och säkerhet. Slutrapporten för det nationella utbildningsprogrammet i 1325 visar att utbildningen bidragit till att deltagarnas kunskap i kvinnor,

fred och säkerhet har ökat och att de spridit kunskap i sina organisationer men, trots ansträngningar, har det visat sig svårt att uppvisa resultat bortanför individnivån.

2.2.3 Mål 2.3 Ökat deltagande bland etniska minoriteter i fredsprocesserna.

Utveckling mot strategimålet

Bedömningen är att utvecklingen mot strategimålet delvis går i önskvärd riktning. Den formella fredsprocessen inbegriper så kallade ”nationella dialoger” som etniska väpnade grupper, som skrivit på det nationella vapenstilleståndsavtalet, håller bland ”sina” etniska grupper. I Shan lades försöken att hålla sådan nationell dialog ned på grund av att regeringen och den berörda etniska väpnade gruppen (RCSS) inte kunde komma överens om var mötet skulle hållas. I Rakhine avslög regeringen anhållan om tillstånd att hålla etnisk dialog med hänvisning till säkerhetsläget där. På båda ställen, men kanske särskilt i Rakhine, ledde beslutet till en stor besvikelse över fredsprocessen som sådan. Ett första civilsamhällesforum på nationell nivå genomfördes som del av formella fredsprocessen i februari 2017 med deltagare från hela landet. Civilsamhällesforum har också ägt rum på regional nivå med deltagande av etniska minoriteter. Det finns rapporter om att etniska väpnade grupper är alltmer öppna för att möta och lyssna till etniska civilsamhällesrepresentanter, men däremot är det fortsatt svårt för etniska minoriteters organisationer att få till stånd möten med representanter för delstats- och unionsregering eller politiker från det största regeringsbärande partiet.

Portföljnivå

Sida bedömer av insatsportföljens genomförande är att den går enligt plan. Hela portföljen bidrar till ökat deltagande bland etniska minoriteter i fredsprocesserna. Mycket av det arbetet inriktas på den formella fredsprocessen. En del av arbetet handlar om att främja etniska civilsamhällesorganisationers möjlighet att påverka för fredsprocessen centrala frågor inom ramen för politiskt påverkansarbete såväl som genom att påverka fredsprocessen.

Insatsnivå

I början av rapporteringsperioden stödde Sida genom PSF så kallade ”nationella dialoger” bland etniska minoriteter inför den stora fredskonferensen i maj. Dessa dialoger följer ett överenskommet format som är del av den formella fredsprocessen och hölls bland Karen, Pa’O, Chin samt av All Burma Students Democratic Front. Början på liknande processer inleddes även i Shan och Rakhine innan de avbröts där (se ovan). Där nationella dialoger kunde genomföras fullt ut är det Sidas bedömning att de bidrog positivt till fredsprocessen och ett ökat deltagande av etniska minoriteter i densamma. PSF:s medverkan bidrog också till att öka kvinnors och ungdomars deltagande i dessa dialoger och gav en plats åt civilsamhälle i upplägg, genomförande och facilitering. Dessutom gavs genom PSF ett viktigt stöd till civilsamhällesfora på nationell och regional nivå. Det allra första formellt erkända CSO forumet organiserades i delstaten Chin inom ramen för Sidas stöd till Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen.

2.3 Stödområde 3: Förbättrad hälsa för kvinnor och barn, med särskild fokus på sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter

2.3.1 Mål 3.1 Ökad tillgång till grundläggande hälso-tjänster för kvinnor och barn, särskilt i de delar av landet där tillgången är sämst.

Utveckling mot strategimålet

Sidas bedömning är att utvecklingen mot strategimålet delvis går i önskvärd riktning. Den nationella hälsobudgeten har ökat (men är alltså bland de lägsta i världen på 3,7% av den totala nationella budgeten) och betydligt fler kvinnor och barn nås av grundläggande hälsotjänster än tidigare. Konflikten i Rakhine och den pågående väpnade konflikten i Kachin, och till viss del i Shanstaten bidrar till att de mest behövande i dessa områden inte har tillgång till grundläggande hälsoservice.

Under året har hälsoministeriet fortsatt arbetet med att stödja den lokala nivån i arbetet med att formulera arbetsplaner som ska motsvara det totala hälsoservicebehovet. Detta arbete är väsentligt framför allt på lång sikt, men det innebär också att det totala finansiella utrymmet upptas av planering och mer administrativa insatser, på bekostnad av sjukvårdsinsatser på kort sikt. Med tanke på att Myanmar tidigare inte haft en hälsoplan och att planeringen varit "top down" så är denna decentraliseringsprocess ett viktigt steg framåt, och även om ministeriet har ökade resurser kommer fortfarande behovet vara större än de resurser ministeriet har att distribuera.

Utmaningarna inom hälsosektorn är enorma, och på grund av att budgeten är för liten bekostas en stor del av sjukvården av hushållen och individer själva, vilket i många fall drar ner människor ytterligare i fattigdom. Hälsoministeriet saknar dessutom kontroll över stora delar av landet (s.k icke-statligt kontrollerade områden), och i dessa områden, som också ofta är konfliktområden finns det stora behov och i vissa delar av Myanmar saknar befolkningen helt tillgång till grundläggande sjukvård.

Portföljnivå



Sidas bedömning är att insatsportföljen genomförs enligt plan. Portföljen har en stor givargemensam insats, 3MDG som fokuserar på att nå de mest utsatta kvinnorna och barnen, och då särskilt i konfliktutsatta områden. Portföljen har kompletterats med Women and Girls First Programme som administreras av UNFPA av ett värde av totalt 20 MSEK. Detta stöd syftar till byggande av mer långsiktiga strukturer i humanitära situationer med fokus på internflyktingläger. Portföljens innehåll och fokus innebär en mycket svår miljö att verka i och att nå mätbara resultat.

Portföljen har haft fokus på reproduktiv hälsa och rättigheter, men kan dock stärkas inom området utbildning och information kring ungdomar och sexualitet. Sida har under perioden analyserat aktörer och initierat en dialog kring kommande stöd till DKT International för att för att stärka upp portföljen inom detta område.

Sverige föredrar att samverka i givargemensamma fonder inom hälsoområdet, dels för att vi får en starkare röst, dels för att möjliggöra en bättre och ökad koordinering, vilket underlättas av att samtliga givare prioriterar de mest utsatta människorna samt konfliktområden. Bedömningen är att det inte finns något bättre sätt att försöka förbättra grundläggande hälsotjänster än genom dessa givargemensamma fonder där vi samarbetar med de mest inflytelserika bilaterala givarna inom hälsoområdet i Myanmar som England, USA och Schweiz.

Kontinuerliga diskussioner och konsultationer hålls med etniska hälsoorganisationer och hälsoministeriet för att förbättra sjukvården och servicen för kvinnor och barn i de etniska områdena.

Insatsnivå

3MDG har bidragit till en nationell utbildning av nya barnmorskor men även fortbildning av existerande barnmorskor samt utbildning till frivilliga lokala hälsoarbetare. Barn i områden där 3MDG verkar löper mindre risk att få dödliga sjukdomar än i övriga delar av Myanmar och vaccinationen bland barn där är näst intill 100-procentig. Sverige har framgångsrikt drivit att fonden

ska ha ett rättighetsperspektiv och att jämställdhet ska prioriteras. Inom ramen för delprogrammet ”Health for All” har implementerande partners gått med på att lägga in ett jämställdhetsperspektiv i allt arbete man bedriver. Genderspecifik utbildning för samtliga implementerande partners hålls regelbundet.

Inom ramen för Women and Girls First programmet, där UNFPA är implementerande part har poliser fortbildats under året för att förebygga, bättre förstå och bemöta kvinnor som utsatts för våld. Vidare har nära 3000 män utbildats och informerats om könsrelaterat våld, där dessa män nu verkar på bynivå för att motverka och uppmärksamma könsrelaterat våld. Hälsoutbildning pågår kontinuerligt i de många kliniker som finns och där fokus ligger på mödrhälsa, familjeplanering, mödravård och hygien – detta för grupper som inte tidigare alls haft tillgång till denna typ av service.

2.3.2 Mål 3.2 Ökad andel förlossningar som sker i närvaro av utbildad personal, med ambitionen att Sveriges bidrag bl.a. ska leda till att ytterligare minst 2 800 födselar sker i närvaro av utbildad personal.

Utveckling mot strategimålet

Strategimålet är vida uppnått, då alla gravida kvinnor i de områden där 3MDG är verksamma har tillgång till utbildad personal. De program Sverige stödjer, och då framför allt 3MDG Fonden, har bidragit till en kraftig ökning av mer välutbildade professionella hälsoarbetare såsom barnmorskor, men också vidareutbildning av redan existerande volontärarbetare som finns i de flesta byar och områden där folk bor. Nu har majoriteten av kvinnor som söker vård tillgång till relativt kvalificerad vård i samband med förlossningar (både för- och eftervård). Merparten av kvinnorna bor dock långt ifrån sjukhus och kliniker, vilket i kombination med att kvinnor inte gärna söker sjukvård gör att många kvinnor kommer till sjukvården i ett skede när det redan är akut eller kanske rent av för sent för att rädda både mamman och barnet.

Portföljnivå

Sidas bedömning är att insatsportföljen går enligt plan. Fyra bidrar till strategimålet. 3MDG har bidragit till en nationell utbildning av nya barnmorskor men även fortbildning, och så kallade ”skills labs” där blivande och även aktiva barnmorskor kan praktisera de färdigheter man lärt sig teoretiskt. Vidare har en studie genomförs i samarbete med hälsoministeriet för att försöka systematisera, och inkludera de som en resurs i det formella systemet den frivilliga hälsopersonalen som i hög grad bidrar med hälsovård på bynivå.

Insatsnivå

Hälsoservice finns nu tillgänglig i högre grad i de områden som 3MDG fokuserar på och kvinnor har tillgång till vård och behandling av kvalificerade barnmorskor och annan nödvändig service både före, efter och i samband med förlossning. Även vid mer komplicerade förlossningar finns ett system där man kan få remiss vidare uppåt i vårdkedjan. Totalt når 3MDG nu 6,4 miljoner människor med mödra- och barnhälsovård.

3 Implikationer för det fortsatta strategigenomförandet

Slutsatsen av ovanstående är att insatsportföljens sammansättning (i den nu förlängda resultatstrategin) bedöms fortsatt vara relevant. Samtidigt finns det behov av viss anpassning av insatsportföljen givet utvecklingen i landet, vilket vi redogör för nedan.

Den multidimensionella krisen i Rakhine har förändrat förutsättningarna för utvecklingssamarbetet på flera plan. En mycket stor del av den redan utsatta gruppen rohingyer befinner sig i och med denna kris utanför landets gränser. Befolkningsgruppen är fortsatt en viktig målgrupp för utvecklingssamarbetet och frågan kvarstår hur kan Sverige kan stödja denna målgrupp på bästa sätt. Förutsättningarna för att stödja ett säkert och hållbart återvändande för rohingyer kan idag inte överblickas. Därför måste Sidas arbete präglas av ett stort mått av flexibilitet där dörrar hålls öppna för att göra det som är möjligt. En annan viktig slutsats från 2017 års utvecklingssamarbete är att Sida kommer fortsätta betona och stärka kopplingen mellan humanitärt stöd och utvecklingssamarbetet. Detta är extra viktigt då de väpnade konflikterna i delstaterna Kachin och norra Shan har fortsatt i oförminskad skala. Behoven av både humanitärt och utvecklingsstöd är fortsatt stort och ökar i takt med att konflikterna fortsätter.

Sida bedömer att utvecklingssamarbetet bör sträva efter att stärka förmågan för utsatta grupper, med fokus på de mest sårbara, att återhämta sig från kriser och stärka sin resiliens. Verksamheten bör baseras på gemensam analys tillsammans med såväl humanitära som utvecklingsaktörer och genomföras på ett sätt så att den kompletterar och på sikt avlastar Sveriges humanitära bistånd. Utvecklingssamarbetet ska vidare bidra till att den mest utsatta befolkningens mänskliga rättigheter, i synnerhet rätten till liv och till icke-diskriminering, respekteras och efterlevs. Det svenska biståndet ska i sin helhet utformas med ett konfliktkänsligt perspektiv. Främjandet av jämställdhet och kvinnors rättigheter ska fortsatt vara ett fokusområde. För att nå resultat krävs konsekvent jämställdhetsintegrering i samtliga insatser i kombination med stöd riktat till organisationer och nätverk som har kvinnors rättigheter och jämställdhet som huvudmål, matchat med dialog på alla nivåer. Det direkta stödet fokuserar på att stärka organisationernas kapacitet att arbeta långsiktigt och strategiskt.

Inom resultatområde 1 utgör de fortsatta begränsningarna av civila och politiska rättigheter anledning att ge fortsatt stöd till civilsamhälle och oberoende media i deras ansvarsutkrävande och röstbärande roller. En förnyad diskussion måste tas hur vi kan fortsätta stödja mediesektorn och insatser som främjar yttrandefrihet.

Insatsportföljen för resultatområde 2 har nu en sammansättning med inriktning mot långsiktigt fredsbyggande. Den långsamma utvecklingen med den nationella fredsprocessen och situationen i Rakhine påverkar implementeringen av insatser. Vi har skiftat mot att arbeta mer med konfliktthantering och fredliga lösningar på konflikter mellan olika grupperingar på lokal nivå, vilket ska fortsätta.

Det är Sidas bedömning att fredsprocessen påverkar mycket av skeendet och utvecklandet mot en mer demokratisk stat. Vidare är konfliktkänslighet fortsatt centralt i genomförandet av strategin för Myanmar och utgör en grund i bedömningsprocessen för samtliga insatser.

Vi kommer analysera och eventuellt justera sammansättningen av portföljen i den kommande operationaliseringsprocessen när en ny strategi beslutats av den svenska regeringen. Ett sådant område som vi redan nu prioriterar är ungdomar och sexualitet.



P6 Annex to Strategy Report 2017 for Burma/Myanmar 2013-2017

All data in report is per December 31, 2017

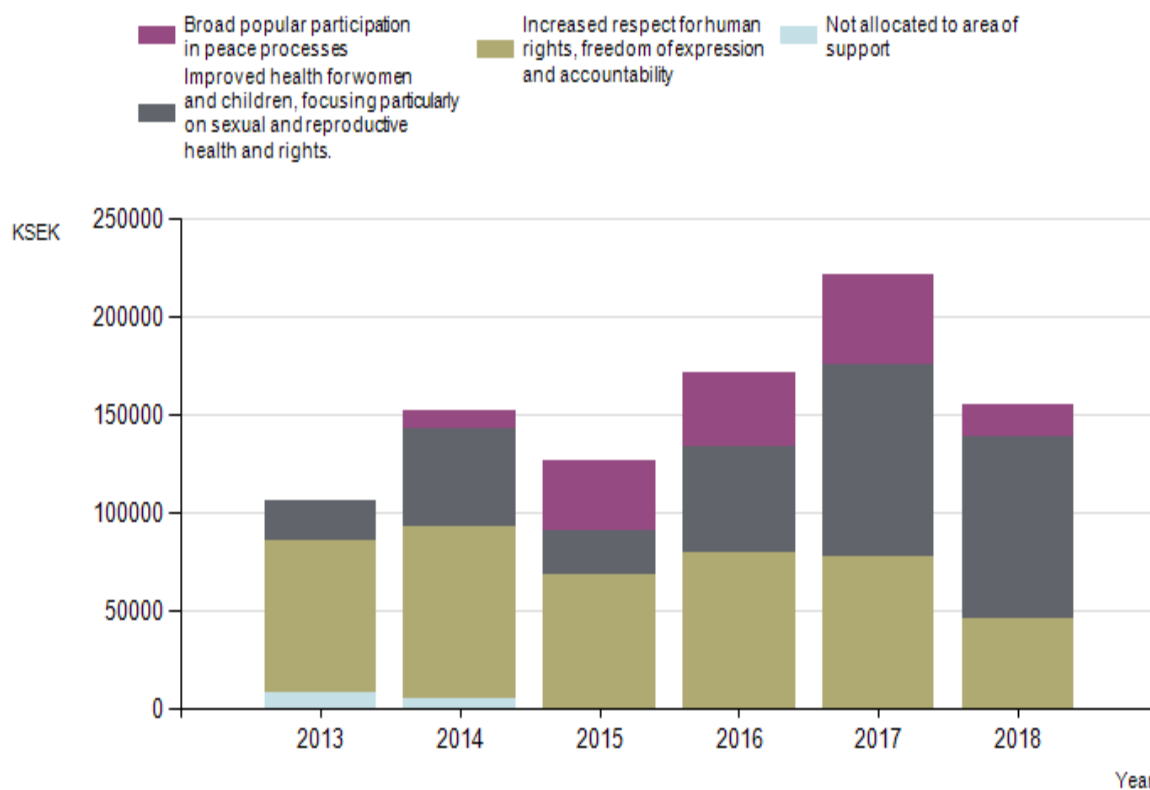
Annual Strategy Amount 2017: 150 000 KSEK

Total Strategy Outcome 2017: 219 568 KSEK

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

Stödområde	Mål	Utbetalat 2017
Areas of Support	Objective	Outcome 2017 (KSEK)
Total		219 568
Increased respect for human rights, freedom of expression and accountability	Increased capacity of civil society and strengthened democracy actors	57 992
	More independent media and higher journalistic quality	19 034
	Total	77 026
Broad popular participation in peace processes	Strengthened capacity of national and regional institutions to manage and resolve conflicts in a peaceful way	335
	Increased participation of women in the peace processes	17 737
	Increased participation of ethnic minorities in the peace processes	26 434
	Total	44 506
Improved health for women and children, focusing particularly on sexual and reproductive health and rights.	Increased access to basic health services for women and children, especially in those parts of the country where access is poorest	98 036
	Total	98 036

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)	61 836	2 030
103 Stöd genom svenska organisationer i det civila samh (7 1:1.5)	17 382	9 690
104 Asien (7 1:1.6)	219 568	173 382
107 Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer (7 1:1.13)	-7	0
112 Hållbar Fred (7 1:1.26)	2 000	0
33 Strategiskt inriktade bidrag	-6	0
Total	300 772	185 102

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.