

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

|                                                                   | 2015                                                                                |                                                                                      | 2016                                                                                  |                                                                                       | 2017                                                                                  |                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                   | Mål <sup>1</sup>                                                                    | Portfölj <sup>2</sup>                                                                | Mål                                                                                   | Portfölj                                                                              | Mål                                                                                   | Portfölj                                                                              |
| <b>Miljö och klimat</b>                                           |                                                                                     |                                                                                      |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
| 1.1 Stärkt kapacitet hos offentliga institutioner                 |    |    |    |    |    |    |
| 1.2 Stärkt kapacitet i det civila samhället                       |    |    |    |    |    |    |
| <b>Demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter</b>          |                                                                                     |                                                                                      |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
| 2.1 Stärkt kapacitet i det civila samhället                       |  |  |  |  |  |  |
| 2.2 Fri, opartisk media                                           |  |  |  |  |  |  |
| 2.3 Jämställdhet                                                  |  |  |  |  |  |  |
| <b>Produktiv sysselsättning och marknadsutveckling</b>            |                                                                                     |                                                                                      |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
| 3.1 Anständig produktiv sysselsättning och<br>entreprenörskap     |  |  |  |  |  |  |
| 3.2 Tillgång till tjänster och stöd för kommersiell<br>verksamhet |  |  |  |  |  |  |
| 3.3 Stärkt konkurrenskraft hos producenter och<br>leverantörer    |  |  |  |  |  |  |
| 3.4 Rättigheter på arbetsmarknaden                                |  |  |  |  |  |  |

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

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

# 1 Översikt och analys av strategisammanhanget

**Strategibelopp: 900 MSEK**

**Utbetalat belopp under strategiperioden: 570 MSEK**

**Antal insatser 2017: 44**  
(varav 30 normala)

## 1.1 Förändringar i kontexten

Den kontextförändring som hittills haft mest inverkan på genomförandet av strategin är att utrymmet för såväl media som det civila samhället att verka fritt försämrats under de tre åren från en redan låg nivå. Det har påverkat möjligheterna att nå två av målen under stödområde 2, demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter. Under senare delen av 2015 påverkades genomförandet av två av insatserna direkt av olika former av åtgärder från den rwandiska statens sida. I ett fall, den breda medieinsatsen genom Institute for War and Peace Reporting (IWPR), ledde svårigheter med genomförarens registrering i landet till att Sverige i början av 2016 tvingades säga upp insatsavtalet. I ett annat fall, CSO-fonden (Ikiraro) administrerad av DFID, innebar den rwandiska regeringens starka önskemål om deltagande i beslut om biståndsmottagare att genomförandet försenades kraftigt. Den rwandiska regeringen har en mycket stark vilja till kontroll och insyn i det civila samhällets verksamhet. Den slutsatsen stärktes under 2016 när den myndighet som ansvarar för registrering, övervakning och kapacitetsstöd till NGO och CSO, Rwanda Governance Board, placerades direkt under presidenten och fick ytterligare stärkt mandat.

Efter viss anpassning till starka önskemål från RGB om viss insyn i valet av samarbetspartner och om delaktighet i form av kapacitetsstöd till myndigheten har under 2017 verksamheten under CSO-fonden kunnat komma igång och börjat löpa enligt plan. En ständig osäkerhet gällande internationella civilsamhällesorganisationers tillstånd att verka i landet fortsätter dock att påverka biståndskontexten i stort i landet och att ha direkta negativa konsekvenser i form av förseningar i verksamheten.

## 1.2 Perspektiven

### *Fattiga människors perspektiv*

Rwanda har under drygt 20 år haft en starkt positiv ekonomisk och sociala utveckling. Det speglas inte minst i förbättringar i de sociala indikatorerna. Landets HDI (Human Development Index) har ökat med 100% och medellivslängden stigit från 31 till 64 år från tiden efter folkmordet 1994.

Barnaödligheten under 5 år minskade från 300 till 50 per 1000 levande födda under samma period och mödradödligheten från 1300 till 210 per 100 000 levande födslar. Trots dessa mycket snabba förändringar är de flesta människor kvar i stor fattigdom. Vid senaste mätningen 2015 befann sig 39 % av befolkningen under landets fattigdomsgräns, medan 16 % definierades som extremt fattiga. Trots de förbättrade HDI-värdena är landets rangordning så låg som 159 av 188 länder.

Biståndsportföljen har ett starkt fokus på människor som lever i fattigdom. Perspektivet har främjats i huvudsak genom val av insatser. Exempelvis är samtliga insatser inom det tredje stödområdet, produktiv sysselsättning och marknadsutveckling, inriktade på att skapa sysselsättning och hållbara förutsättningar till försörjning utanför jordbruket för den rurala befolkningen, där fattigdomen är störst. Andra exempel är insatsen för småskalig förnybar energi, insatsen för stärkt landadministration och insatsen genom Norwegian People's Aid för att stärka människors deltagande i lokalt politiskt beslutsfattande. I samtliga insatser arbetar Sveriges samarbetspartner nära med beslutsfattare, administration, kooperativ och organisationer på lokal nivå för att främja lokalbefolkningens intressen.

*Rättighetsperspektivet*

Cirka hälften av insatsportföljens volym består av insatser inom stödområde 2, demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter. Inom området finns ett starkt fokus på insatser som syftar till att stärka människors deltagande och möjligheter till ansvarsutkrävande. Genom särskilt medieinsatserna främjas öppenhet och transparens på nationell nivå. Mediekomponenter är också integrerade i andra insatser för att stärka öppenhet och information till allmänheten om insatsernas resultat.

Sida har arbetat med alla samarbetspartner även inom de två övriga stödområdena för integrering av rättighetsperspektivet i insatserna. Resultaten av ansträngningarna är blandade. Goda exempel är insatsen för stärkt landadministration och insatsen för småskalig förnybar energi, där samarbetspartner visar stor medvetenhet om vikten av deltagande av berörda grupper i planering och genomförande. Svårare är det att i insatser där det svenska stödet ges direkt till statliga aktörer integrera ett tydligt rättighetsperspektiv, exempelvis stödet till det nationella sysselsättningsprogrammet. Där står Sida helt enkelt längre bort från genomförandet än i t ex en insats genom en civilsamhällesorganisation. Rättighetsperspektivet främjas i huvudsak genom dialogen med den statliga aktören, i det fallet med Arbetsmarknadsministeriet vad gäller sysselsättningsprogrammets inriktning på kvinnor, ungdomar och personer med funktionshinder.

Vad gäller kompetenshöjande verksamhet deltog UM Kigali under 2017 i en av EU anordnad workshop om Human Rights Based Approach, där olika insatser, inklusive svenska, användes som praktiska exempel i övningar och diskussion.

*Miljö- och klimatperspektivet*

Sida har haft svårt att nå målet att öka andelen av insatsportföljen som har miljö som huvudsyfte. Efter tre strategiår består endast 12% av volymen av miljö- och klimatinsatser. Orsaken till det låga utfallet är i huvudsak brist på kapacitet vid UM. Beredning och uppföljning har därför tagit längre tid än planerat. Under 2018 kommer dock två nya miljöinsatser att beredas och avtalas och volymen därför öka till cirka 20%.

Även målet att öka andelen av volymen som har miljö som delsyfte har varit svårt att nå. Endast cirka 15% av volymen består av insatser med det delsyftet, vilket är lägre än planerat. Försök har gjorts med vissa insatser, t ex stödet till det nationella sysselsättningsprogrammet (som granskats av Sidas miljöhelpdesk), men ansvarigt ministerium har inte visat något intresse och Sidas bedömning har varit att andra svåra frågor inom insatsen, inklusive integrering av jämställdhet, måste prioriteras högre.

Under strategiperioden har UM satsat på att höja ambassadpersonalens kompetens ifråga om integrering av perspektivet, främst genom utbildning genomförd av intern expertis inom Sida och Sidas miljöhelpdesk. Sida har som mål att stärka perspektivet i portföljen under de återstående två strategiåren genom riktade insatser och genom integrering i pågående såväl som nya insatser inom andra stödområden.

*Jämställdhetsperspektivet*

Jämställdhetsperspektivet är det perspektiv som är mest och bäst integrerat i portföljen. Andelen av volymen som har jämställdhet som ett huvudsyfte låg på cirka 25% under 2017, vilket överträffade målet, men har av budgettekniska skäl minskat till 14% i början av 2018 (främst p g a ingen DAA inom One UN-insatsen). Andelen kommer dock att öka igen när nya planerade insatser såsom ett

förnyat samarbete med FN kring One UN inlets. Två av de insatser som har jämställdhet som huvudsyfte är insatser inom icke-sociala sektorer.

Hela den övriga portföljen har jämställdhet som ett delsyfte. Överlag har perspektivet fått ett gott genomslag hos rwandiska aktörer, sannolikt beroende på den rwandiska regeringens aktiva och framgångsrika arbete med att stärka kvinnors politiska deltagande och ekonomiska egenmakt. Samtliga samarbetspartner har resultatramverk som inkluderar indikatorer för uppföljning av jämställdhetsresultat. De flesta redovisar också kvantitativa resultat som är könsuppdelade.

UM har under strategiperioden stärkt personalens kompetens att arbeta med integrering av perspektivet i insatsportföljen. Expertis från Sida har vid ett par tillfällen genomfört utbildning vid ambassaden.

### *Konfliktperspektivet*

Cirka hälften av insatsportföljens volym består av insatser där konfliktförebyggande och mänsklig säkerhet antingen är huvud- eller delsyfte, vilket är enligt plan. Förebyggande av konflikt och säkerhetskaping i allmänhet är ett pågående mål för den rwandiska regeringen. Att som biståndsgivare arbeta med konfliktperspektivet i Rwanda innebär dock en del svåra avvägningar. Dels har begreppet säkerhet en särskild konnotation i den rwandiska kontexten, vilket gör att det kan vara känsligt och till och med olämpligt att betona perspektivet alltför mycket i insatser som inte har en omedelbar koppling till området. Dels är förhållandet mellan säkerhet och mänskliga rättigheter motsägelsefullt, där Rwandas regering uttryckligen förvarar inskränkningar i yttrande- och mötesfriheten med att dessa främjar säkerheten (se mer nedan under 2.2.1).

Under första halvåret 2018 kommer UM att genom utbildningsaktiviteter söka stärka personalens kunskap och kompetens i integrering av konfliktperspektivet i insatsportföljen.

## 1.3 Sveriges roll i strategisammanhanget

Givarsamfundet i Rwanda är jämförelsevis litet och Sverige är en av de mindre givarna. Sveriges andel av det totala biståndet har legat på mellan 2 och 4 % under strategiperioden. Exakta siffror är svåra att erhålla eftersom många givare inte rapporterar sitt stöd till civila samhället och andra icke-statliga aktörer.

Tabell 1. Givarkontext

|                                                                                                                       |                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Biståndets (totala) andel av statsbudgeten utgör: 38 %                                                                | Sveriges andel av totala biståndet utgör ca 4 %.                                     |
| Givargemensam samarbetsstrategi: saknas                                                                               | Status på EU-gemensamprogrammering: gemensam strategi saknas                         |
| De fem största givarna (organisationer och/eller länder) är: Världsbanken, USA, Globala Fonden, EU och Storbritannien | Sverige är den 12:e störste givaren.<br>Av EU MS är Sverige den 5:e störste givaren. |

Informationsutbyte och viss samordning mellan biståndsgivarna sker via månatliga samordningsmöten. Även inom EU-kollektivet hålls månatliga biståndsmöten. Några gemensamma strategier finns dock inte, vare sig globalt eller inom EU-gruppen. Den samordnade programmering som finns begränsas till att de cirka 15 givarna arbetar utifrån en sektorindelning som beslutades av den rwandiska regeringen 2013 i samband med antagandet av landets utvecklingsstrategi, EDPRS II, 2013-2018. Sverige tilldelades sektorena högre utbildning, miljö samt privatsektorutveckling och sysselsättning. Sverige deltar i arbetsgrupper inom var och en av dessa tre sektorer, och är delad ordförande i undergruppen för högre utbildning. En ny sådan arbetsfördelning kan komma att ske i samband med att landets nya utvecklingsstrategi National Strategy for Transformation (NST), 2017-2024 träder i kraft.

Inom EU-gruppen har aktiviteten varit låg vid gemensam programmering. Diskussion fördes under 2016 inom ramen för EUs biståndssamordning, men inom Brexit svalnade intresset avsevärt. Storbritannien är den klart största bilaterala givaren bland de endast fem MS som ger bistånd till Rwanda. Storbritannien är också den bilaterala givare med vilken Sverige har mest samarbete, i och med gemensam finansiering av tre insatser.

Det finns en väl utvecklad struktur för dialog och samordning mellan regeringen och biståndsgivarna, med kvartalsvisa möten under ledning av finansministeriet och en årlig "retreat". Sverige deltar aktivt. Dialogen mellan givarkollektivet och regeringen tenderade dock att försämrats under 2017, i samband med framtagandet av NST. Trots att statsbudgeten till mer än en tredjedel finansieras med biståndsmedel har regeringen inte velat ha med biståndsgivarna i diskussionen om prioriteringar i NST. Detta har försvårat planeringen för givarna, särskilt de som bidrar med sektorbudgetstöd (EU) eller budgetstödsliknande bistånd. För Sverige som har ett begränsat stat-till-stat-samarbete har bristen på dialog inte påverkat genomförande och planering särskilt mycket.

Något som skulle kunna komma att påverka strategigenomförandet negativt är dock att NST i jämförelse med den tidigare utvecklingsstrategin (EDPRS II) har ett svagare fattigdomsperspektiv och ett svagare fokus på miljö & klimat. Prioriteringarna kring ekonomisk utveckling och sysselsättning har ett begränsat fokus på fattigdomsreducering och har som främsta mål högre produktivitet, starkare privat sektor, urbanisering och industrialisering. Fattigdomsfokus återfinns främst i den sociala sektorn, med ökade bidrag till de fattigaste men också bättre tillgång till sjukvård och skolgång. Utan en strategi för inkluderande tillväxt där det småskaliga företagandet och den informella ekonomin ingår finns det risk att den ekonomiska tillväxten lämnar en stor del av befolkningen utanför. Om biståndsgivarna getts möjlighet till mer insyn och deltagande i processen hade möjligtvis NST kunnat ha starkare fattigdoms- och miljöintegrering.

## 1.4 Synergier med andra svenska strategier

Synergier finns särskilt med strategin för DR Kongo, för strategin för regionalt samarbete i Afrika och för strategin för forskningssamarbete. Samarbetet med University of Rwanda bidrar till resultat i första hand inom strategin för forskningssamarbete (med fokus på uppbyggnad av forskningskapacitet inom låginkomstländer), men också inom Rwanda-strategin, inom stödområde 3 (produktiv sysselsättning och marknadsutveckling), och delvis inom stödområde 2 (med betoning på fred och försoning). Forskningssamarbetet finansieras dels ur forskningsanslaget, dels ur budgeten för Rwanda-strategin, men under ett och samma avtal. Samarbetet syftar till att bland annat stärka tillämpad forskning, innovation samt kompetensutveckling av högre utbildning vilket har direkt relevans för mål och

resultat i båda strategierna. I den kommande beredningen av ett nytt avtal 2019-2024 kommer synergier mellan de två strategierna att vara en viktig komponent.

Inom delområdet *fred och försoning* under stödområde 2, har under hittillsvarande strategiperiod möjligheten till gemensam gränsöverskridande insats med UM Kinshasa undersökts. Någon överenskommelse har dock inte kommit till stånd. I enlighet med strategins betoning av vikten av att se situationen i Rwanda ur ett regionalt perspektiv, och att bidra till fred och försoning genom gränsöverskridande program, fortsätter UM Kigali att ensam finansiera ett projekt för dialog mellan fredsaktörer och beslutsfattare i Rwanda, östra DR Kongo och Burundi. Insatsen har synergier med såväl den bilaterala strategin för DR Kongo som för mål i den regionala Afrika-strategin. Projektet som nu är inne i en andra fas har skapat lokala och regionala mötesplatser för diskussion och debatt om etniska stereotyper och misstron mellan olika grupper och länder. Målet är att försöka förmå ett antal nyckelaktörer i regionen att aktivt börja arbeta för fred.<sup>3</sup>

UM har också under strategiperioden arbetat aktivt inom ramen för den Stora-Sjö-grupp inom fred, försoning och mänsklig säkerhet som på UM Kigali och UM Kinshasas initiativ bildats för att utbyta information, samordna verksamhet och utnyttja synergier mellan inte bara berörda strategier inom utvecklingssamarbetet utan också mellan politikområden. I gruppen deltar förutom UM Kigali, UM Kinshasa, UM Kampala, regionala teamet vid UM Addis Abeba, FBA, Sida- Stockholm samt UD.

## 1.5 Fördelning mellan stödområden

Ambitionen i operationaliseringsplanen är att öka andelen av den totala budgeten som avsätts för stödområden miljö & klimat. Av främst interna kapacitetsorsaker har den ökningen inte skett som planerat, utan området utgör fortfarande efter tre år endast mellan 10 och 15% av den totala budgeten. Anledningen är förseningar i beredningar av större insatser på området, främst beredningen av insats för institutionsutveckling av miljöministeriet och beredningen av stöd till landets gröna fond, FONERWA. Båda dessa beredningar beräknas bli klara under 2018. Ökningen inom miljö & klimat kommer att leda till en viss minskning av stödområdet demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter, som 2017 stod för närmare halva insatsportföljen. Minskningen kommer att kunna ske genom att några insatser vars avtal upphör antingen inte förlängs eller förlängs med lägre insatsbelopp.

En lärdom och slutsats utifrån de missade målen i operationaliseringsplanen är att hantering av en större miljöportfölj kräver mer personalresurser på UM. UMs resurser är begränsade till en nationell programhandläggare.

## 2 Resultatredovisning

### 2.1 Stödområde 1: Förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer

Mål 1.1: Stärkt kapacitet hos offentliga institutioner att bidra till miljömässig hållbarhet samt ökad motståndskraft mot klimatförändringar och miljöpåverkan

2015   2016   2017

<sup>3</sup> Cross-border Dialogue for Peace in the Great Lakes Region, phase II, insats 51160126.

### Utveckling mot strategimålet

Landet har under många år stått tämligen väl förberett i strategier och policyramverk för att möta miljöutmaningarna. Det uttrycks i bl a ett uttalat grönt ekonomiskt perspektiv i landets utgående plan för ekonomisk utveckling och fattigdomsminskning (EDPRS II), 2013-2018. I den nya sjuåriga utvecklingsstrategin, National Strategy for Transformation 2017-2024 (NST), är dock det gröna perspektivet klart nedtonat i jämförelse med EDPRS II. Den rwandiska regeringens respons på frågor om detta är att tvärfrågor som miljö och klimat ännu inte integrerats i strategin. En viktig uppgift för Sida blir att snabbt försöka bedöma vilka implikationer nedtoningen av grön tillväxt och utveckling kan komma att få.

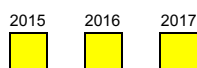
Landet har annars på sektornivå ett mycket robust strategiramverk för grön tillväxt och miljömässig resiliens, med Rwanda's Green Growth and Climate Resilience Strategy (GGCRS) och Environment and Natural Resources Sector Strategy i centrum. Man har också institutioner på plats för genomförande av strategierna. Genomförandet av miljöåtgärder samordnas av det 2017 bildade miljöministeriet, efter en delning av det tidigare ministeriet för miljö och naturresurser (MINIRENA) i två: ett för miljö (Ministry of Environment, MoE) och ett för land och skog. MINIRENA blev 2015, som första institution i Afrika, ackrediterat till den Internationella Gröna Klimatfonden.

Sedan 2012 finns en nationell klimat- och miljöfond, FONERWA, med uppgift att mobilisera såväl nationell som internationell finansiering av privata och offentliga investeringar för miljömässig hållbarhet, motsåndskraft mot klimatförändringar och grön tillväxt, eller helt enkelt genomförandet av GGCRS. FONERWA ansvarar också för planeringen och utarbetandet av landets ansökan till Gröna Klimatfonden, som i skrivande stund just blivit beviljad.

Den höga befolkningstillväxten i ett redan mycket tätbefolkat land sätter stor press på landadministrationen, som är grundläggande för ökad miljömässig motståndskraft, samt för att hantera landets naturresurser och några av de mest centrala miljöutmaningarna i landet, såsom landdegradering, erosion och avskogning.<sup>4</sup> Mer än 70% av den uppodlade marken ligger på sluttningar med minst 10% lutning, med medföljande risker för erosion och urlakning.

Det som brister är fr a institutionernas genomförandekapacitet, samordningen mellan de genomförande institutionerna och uppföljningen och utvärderingen av genomförandet.<sup>5</sup> Denna brist har förstärkts ytterligare – åtminstone temporärt – genom bildandet av de nya ministerierna: miljöministeriet respektive ministeriet för land och skog. Sidas bedömning är att förbättringen av kapaciteten hos de offentliga institutionerna går långsamt och därför utvecklingen endast delvis går mot strategiresultaten.

### Portföljnivå



Under hittillsvarande strategiperiod har tre insatser genomförts varav två är pågående: stödet till Rwanda Environment and Management Authority (REMA)<sup>6</sup>, till ministeriet för miljö och naturresurser (MINIRENA/MoE) genom One UN Fund<sup>7</sup> samt myndighetssamarbete mellan Lantmäteriet och Rwanda Land Management and Use Authority (RLMUA) – syftande till att

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Sida's Help Desk for Environment and Climate Change, 'Rwanda Environment and Climate Change Policy Brief 2015 - updated from 2013'

<sup>6</sup> Environment and Climate Change, insats 51160012

<sup>7</sup> One UN, insats 51160053

förbättra kapacitet, samordning och uppföljning. Stödet till REMA, som avslutades 2016, resulterade i att myndighetens kapacitet stärktes i huvudsak genom ”on-the-job training” och att detta i sin tur bl a resulterade i att utvecklingsplanerna för landets samtliga distrikt har integrerade miljö – och klimatperspektiv.<sup>8</sup>

Stödet till miljöprogrammet inom ramen för One UN-insatsen bidrog under strategins första år, 2015, bland annat till att miljöministeriet blev ackrediterat till den Gröna Klimatfonden och att ”Green Economy Initiative” startades i syfte att bygga s k gröna byar i landets samtliga distrikt. Fr o m det nya avtalet med FN 2015 om stöd till One UN har de svenska medlen i huvudsak finansierat tekniskt stöd till MINIRENA/MoE, administrerat av UNDP. Insatsen har präglats av tröghet p g a långsamma upphandlings- och rekryteringsprocesser hos såväl UNDP som ministeriet och bristande kapacitet hos genomförandekonsulter. Det har gjort att insatsens huvudsakliga resultat - ett sektorövergripande ramverk för uppföljning och utvärdering av genomförandet av sektor- och subsektorstrategier – blivit försenat och riskerar att inte uppnås till fullo innan utgången av avtalet med FN i juni 2018.<sup>9</sup> Från och med att avtalet med FN upphör i juni 2018 kommer Sverige sannolikt inte längre att ge institutionsstöd till miljöministeriet genom UNDP, utan väljer istället ett direkt samarbete med ministeriet. Baserat på hittillssvarande resultat bedöms kanalisering av ett sådant stöd genom UNDP inte ge något mervärde.

Under senare delen av 2016 inledde Sida ett stöd till myndighetssamarbete mellan Lantmäteriet och RNRA (numera Rwanda Land Management and Use Authority, RLMUA)<sup>10</sup>, för att stärka kapaciteten att utöva effektiv landadministration och tillhandahålla landrelaterade tjänster i enlighet med de lagar och regelverk som finns, samt att genomföra Rwandas strategiska plan för markanvändning 2013 – 2018. Lantmäteriet, genom en långtidsbaserad projektsamordnare och ett flertal korttidskonsulter, har på kort tid upparbetat ett väl fungerande samarbete med sin rwandiska motsvarighet. Under insatsens första månader har Lantmäteriet till exempel stött RLMUA i utveckling av en strategisk plan 2018-2022 med tydligt jämställdhetsperspektiv, och bidragit till en utbildningsplan för ledning på lokal nivå inom området markanvändning.<sup>11</sup>

Som nämnts ovan har planen att under strategiperioden utöka och stärka insatsportföljen inom stödområdet försenats. Bedömningen är att i och med nya avtal 2018 för stöd till institutionsutveckling av miljöministeriet, respektive ett bidrag till FONERWA, kommer Sverige att ha en mycket relevant och väl avvägd insatsportfölj för att uppnå målet om stärkt kapacitet hos offentliga institutioner. Sverige är en av ett fåtal givare som har miljö och klimat som ett prioriterat område och Rwandas regering förväntar sig ett stort engagemang från svensk sida. Sidas kapacitet att på ganska kort tid bygga upp en större portfölj har dock visat sig vara begränsad.

### Mål 1.2 Stärkt kapacitet i det civila samhället att verka för öppenhet, ansvarsutkrävande och ökad kunskap gällande miljö och klimat

Utveckling mot strategimålet

|  | 2015                                                                                | 2016                                                                                | 2017                                                                                |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  |  |

<sup>8</sup> SIPU International, Completion Evaluation of Sida Support to Environment and Climate Change Component of NREP, March 2017 (pp 36 and 48)

<sup>9</sup> José Golindo, Final Evaluation: Strengthening the Institutional Capacity of The Ministry of Natural Resources in Rwanda, 26 January 2018

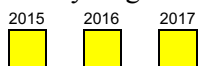
<sup>10</sup> Capacity Development in Land Administration, insats 10058

<sup>11</sup> Lantmäteriet, Capacity Development in Land Administration 2017-2021, Narrative Report 2017, February 2018

Utrymmet för det rwandiska civila samhället att påverka beslutsfattare och att verka för öppenhet och ansvarsutkrävande i allmänhet har varit oförändrat eller till och med minskat under de senaste åren enligt de flesta internationella analyser. Den negativa utveckling som de flesta demokratimätningar indikerar kan också antas omfatta organisationer inom miljö- och klimatområdet.<sup>12</sup>

Den kartläggning Sida lät göra 2017 visar att det finns drygt 50 civilsamhällsorganisationer i Rwanda som arbetar med frågor om miljö och klimat.<sup>13</sup> De viktigaste organisationerna är medlemmar i paraplyorganisationen RENGOF (Rwanda Environmental NGO Forum), som precis som de flesta andra nätverk och paraplyorganisationer står regeringen nära och i hög grad fungerar som en genomförare av regeringens politik snarare än påtryckare och ansvarsutkrävare. Kartläggningen kunde finna endast ett fåtal organisationer som aktivt arbetar med kapacitetsutveckling för att stärka öppenheten, ansvarsutkrävandet och medvetenheten om miljöfrågor och klimatiförändring. Intrycket var att dessa organisationer fann sitt påtrycknings- och kunskapsarbete vara svårt.<sup>14</sup> Samtidigt tycks det dock finnas en medvetenhet bland statliga aktörer om att organisationer i det civila samhället skulle kunna spela en mer betydelsefull roll, särskilt när det gäller kunskapsspridning och medvetandegörande bland allmänheten.<sup>15</sup> Miljöministeriet listar i sitt projektförslag som en av svagheterna i genomförandet av miljöpolitiken bristen på kommunikation och nätverkande med det civila samhället. Ett positivt tecken, som nästan kan ses som ett svar på ministeriets bedömning, är bildandet helt nyligen av Rwanda Climate Change and Development Network med 48 medlemsorganisationer (inklusive kyrkliga/religiösa organisationer).

*Portföljnivå*



Delvis som en följd av avsaknaden av ett oberoende civilt samhälle har Sverige ännu ingen riktad insats med syfte att stärka civilsamhällsorganisationers kapacitet att verka för öppenhet och ansvarsutkrävande gällande miljö och klimat. I den under 2017 genomförda kartläggningen föreslås antingen en ny riktad insats för att uppnå resultatet, eller att nå resultatet indirekt genom andra insatser, CSO-fonden Ikiraro (se nedan under 2.2.1) eller FONERWA<sup>16</sup>. Ett ytterligare alternativ är att stöd till organisationers arbete med att stärka kunskapen i samhället om dessa frågor skulle kunna ingå i det ovan nämnda bredare samarbetet med miljöministeriet. I FONERWAs utkast till projektdokument finns förslag på att avsätta ungefär 15% av de svenska medlen för riktade bidrag till kapacitetsstärkanden verksamhet för icke-statliga organisationer. I miljöministeriets projektförslag finns samarbete med icke-statliga aktörer med som ett av målen. Vad gäller Ikiraro har Sverige föreslagit för DFID, som administrerar fonden, att miljö och klimat ska bli en av fondens tematiska områden.

Således arbetar Sida med flera alternativ samtidigt för att under 2018 finna en effektiv modell för stöd till det civila samhällets arbete för öppenhet, ansvarsutkrävande och kunskap inom området miljö och klimat. I skrivande stund lutar det åt att, av delvis interna kapacitetsskäl, ge prioritet åt kanalisering av sådant stöd genom insatser som har annat huvudsyfte (Ikiraro, FONERWA, miljöministeriet).

<sup>12</sup> Se text CSO Advocacy Score som ingår som en del i USAID 2015 CSO Sustainability Index for Sub-Saharan Africa. Rwandas värde har försämrats från 3,7 2013 till 4,3 2016.

<sup>13</sup> Embassy of Sweden, Mapping of Environmental CSOs in Rwanda, June 2017

<sup>14</sup> Ibid, s 9

<sup>15</sup> FONERWA, Concept Proposal: Government of Rwanda (FONERWA) request for funding to the Swedish International Development Agency, 2017, s 1, Ministry of Environment, Proposal to the Swedish International Development Agency, 2017, s 8

<sup>16</sup> Ibid, s 13

Den under senare delen av 2016 inledda insatsen genom Energy for Impact (E4I, en internationell icke-statlig organisation) för att stärka tillgången till förnybar elenergi för människor i fattigdom bedöms bidra till det sista ledet i detta strategieresultat: kapaciteten att verka för *ökad kunskap om miljö och klimat*.<sup>17</sup> Inom ramen för de småskaliga vattenkraftprojekt E4I hjälper lokala entreprenörer att utveckla samarbetar man med lokala kooperativ, organisationer och beslutsfattare för att bygga kunskap och kapacitet och garantera lokalt ägarskap. Baserat på konsultationer med berörda lokalsamhällen har E4I utvecklat en ”mini-grid cooperative model” som syftar till att skapa ett ömsesidigt engagemang hos entreprenörer och lokalbefolkning, att försäkra samordnad och öppen kommunikation under utvecklingen av projekten och att garantera deltagande av lokalsamhället särskilt i frågor om långsiktig finansiering av projekten.<sup>18</sup>

## 2.2 Stödområde 2: Stärkt demokrati och jämställdhet samt ökad respekt för mänskliga rättigheter

Mål 2.1 Stärkt kapacitet i det civila samhället att verka för ökat folkligt deltagande och ansvarsutkrävande, fred och försoning samt ökad respekt för mänskliga rättigheter

Utveckling mot strategimålet

|  | 2015                                                                              | 2016                                                                              | 2017                                                                              |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  |  |

Utvecklingstrenden vad gäller *folkligt deltagande och ansvarsutkrävande* har stagnerat eller gått tillbaka efter att under de senaste 6-7 åren varit svagt positiv, vilket framgår av Världsbankens *World Governance Indicator* för *Voice and Accountability*.<sup>19</sup> En indikation om att nedgången har med *svag kapacitet i det civila samhället* att göra är att Rwandas värde på såväl USAID:s CSO Sustainability Index som Varieties of Democracy, Civil Society Participation Index har försämrats sedan 2014.<sup>20</sup>

Vad gäller strategieresultatets andra led - *fred och försoning* – ska betonas att säkerhetssituationen har förbättrats successivt sedan folkmordet 1994, vilket framgår av Världsbankens *World Governance Indicator* för *Political Stability and Absence of Violence*.<sup>21</sup> Enligt den rwandiska försoningskommisionen är 92 % av landets invånare försonade, en siffra som dock på grund av tveksamma mätmetoder måste tas med en stor nypa salt.<sup>22</sup> Bedömningen är att organisationer som bedriver verksamhet kring fred och försoning har lättare än organisationer som mer explicit fokuserar på mänskliga rättigheter att bli accepterade av regeringen.

<sup>17</sup> Scaling up off-grid energy in Rwanda, insats 51160109

<sup>18</sup> Energy for Impact: Scaling up Off-Grid Energy in Rwanda (SOGER), Year 1 Annual Report, August 2017, s 19

<sup>19</sup> Indikatoren speglar uppfattningar om i vilken utsträckning ett lands medborgare har möjlighet att delta i valet av sin regering, graden av yttrandefrihet, föreningsfrihet, och mediafrihet. Rwanda fick i den senast publicerade mätningen från 2016 indexvärdet 14,78 av 100 möjliga, en tillbakagång jämfört med 2015. Det är därmed ett av de lägst rankade länderna i världen. Jämför dock med år 2008 då värdet var 10,58. Se <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

<sup>20</sup> USAID, The 2016 CSO Sustainability Index for Sub-Saharan Africa; Varieties of Democracy (V-Dem) innehåller en mängd index och indikatorer. Indikatoren ”Civila samhällets deltagande” visar en nedgång sedan 2007 för Rwanda, se <https://www.v-dem.net/en/>

<sup>21</sup> Indikatoren speglar uppfattningar om risken för att regeringsmakten ska destabiliseras eller avsättas genom icke-konstitutionella eller våldsamma metoder. Rwanda fick i den senast publicerade mätningen från 2016 indexvärdet 45,71 av 100 möjliga, vilket är en tydlig uppgång från 2014 då värdet var 36,67. Se <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

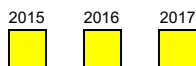
<sup>22</sup> NURC, Rwanda Reconciliation Barometer, 2015

Viktigt att betona är att förhållandet mellan säkerhet, försoning och mänskliga rättigheter är komplext, men att utvecklingen mot ökad säkerhet delvis sker till priset av inskränkta fri- och rättigheter. Den rwandiska regeringen anger själva risken för konflikt och spridning av folkmordsideologi som den främsta orsaken till restriktionerna i förhållande till mötes- och yttrandefriheten. I denna politik ligger en fara och motsättning enligt många bedömare: den restriktiva politiken för att skapa säkerhet och den därmed förknippade bristen på offentlig debatt utgör ett hot för framtida stabilitet i landet, det vill säga ett hot mot just det politiken syftar till.<sup>23</sup>

Vad avser det sista ledet i strategiresultatet - *ökad respekt för de mänskliga rättigheterna* - visar rapporter från såväl internationella som nationella organisationer på fortsatta inskränkningar i mötes-, förenings- och yttrandefriheten. Den övergripande utvecklingstrenden vad gäller de politiska och medborgerliga rättigheterna har under de senaste 10 åren varit negativ, vilket t.ex. Freedom Index visar. Rwandas värden på de tre skalorna i Freedom Index - Politiska Rättigheter, Medborgerliga Rättigheter respektive Frihet – är alla sex på en sjugradig skala, vilket är en försämring sedan perioden 2006-2014.<sup>24</sup> Arbetet med att främja medborgerliga och politiska rättigheter försvåras av att det finns få eller inga människorättsorganisationer som kan verka helt oberoende från staten. Noterbart är också att även inom detta område ser regeringen det civila samhället som i första hand en genomförare av åtgärder och reformer beslutade av regeringen, inte som en påtryckare och opinionsbildare. Det framkom tydligt t.ex. vid ett möte om genomförandet av UPR-rekommendationerna (Universal Periodic Review) där Justitieministern uttryckte irritation över att MR-organisationerna ägnar sig åt skuggrapporter istället för att arbeta med det han menade var framsteg i UPR-processen.<sup>25</sup>

Sammantaget är bedömningen att kapaciteten i det civila samhället att verka för demokrati, mänskliga rättigheter, fred och försoning försvagats under 2016-2017 efter en period av viss uppgång. Indikatorer såsom organisatorisk kapacitet, finansiell bärkraft och organisationers infrastruktur visar alla på sjunkande värden. Regeringen inkluderar civilsamhällsorganisationer som viktiga genomförare i sina utvecklingsstrategier på övergripande och sektornivå och efterlyser starkare kapacitet hos civilsamhället. Samtidigt har man en skeptisk inställning till program för kapacitetsstärkande som inte sker och finansieras genom statens egen fond för CSO administrerad av RGB. Försök att inom det civila samhället samarbeta och finna gemensamma ställningstaganden inom till exempel UPR-processen och NST-processen visar på blandade resultat och ger därför ingen grund för att ändra bedömningen av utvecklingen mot strategins mål.

#### Portföljnivå



Trots den negativa utvecklingen mot strategimålet är bedömningen att genomförandet av insatsportföljen går i huvudsak enligt plan och att insatserna genererar förväntade resultat. Ett konkret exempel på hur Sverige på insatsnivå bidragit till ett visst *ökat ansvarsutkrävande* genom att stärka organisationer i det civila samhället är civilsamhällsprogrammet *Public Policy Information Monitoring and Advocacy Project*<sup>26</sup> (PPIMA), som är en av de större samlade satsningarna på lokala civilsamhällsorganisationer i Rwanda. Genom programmet har 171 påverkansinitiativ från CSO

<sup>23</sup> Se bland annat Sida Helpdesk on Human Security and Humanitarian Assistance, "Rwanda Conflict Analysis" (Sida January 2018).

<sup>24</sup> Freedom House, Freedom in the World Index 2017, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>

<sup>25</sup> Sveriges Ambassad Kigali, Rwanda halvvägs i UPR-processen, D-post 2018-03-15

<sup>26</sup> Civil Society Capacity Building (PPIMA) II, insats 51160034.

påverkat policyer eller erhållit någon form av återkoppling från statliga institutioner på central eller lokal nivå, vilket överträffar PPIMAs målsättning för perioden.<sup>27</sup>

En ytterligare insats för att *stärka civilsamhällets kapacitet* är den ovan under 2.1 nämnda givargemensamma civilsamhällesfonden administrerad av DFID, Ikiraro<sup>28</sup>. Fonden, som alltså p g a den rwandiska regeringens åtgärder blev starkt försenad, har först under 2017 kommit igång ordentligt med ett antal stöd till civilsamhällesorganisationer i syfte att bygga kapacitet och stärka samarbetet mellan staten och det civila samhället. Dock har det på grund av regeringens åtgärder varit svårt för fonden att, så som det ursprungligen var tänkt, erbjuda stöd till små och administrativt resurskrävande projekt som genomförs av lokala civilsamhällesorganisationer med svaga system för intern styrning och kontroll. Initialt har fonden valt att bevilja medel till starkare, väletablerade organisationer, men strävan är att på sikt nå mer lokalt baserade organisationer.

Kapaciteten för de av Sverige stödda organisationerna att främja *starkt ansvarsutkrävande* och ökat *folkligt deltagande* i det politiska beslutsfattandet har i viss mån stärkts genom dels det ovan nämnda PPIMA-programmet, dels Sveriges stöd till programmet *Societal Healing and Participatory Governance*<sup>29</sup>. Det senare har fram t o m 2017 etablerat 13 medborgarforum i 10 olika distrikt där man, efter att ha identifierat medborgarnas prioriteringar avseende deltagande i samhällsstyrningen, diskuterar de prioriterade ämnena samt representerar sina lokalsamhällen i dialogen med beslutsfattare. Hittills har sammanlagt 390 personer varav 166 kvinnor deltagit i dessa forum.<sup>30</sup> För att möjliggöra ökat ansvarsutkrävande av beslutsfattare har Sverige via stödet till One UN Fund möjliggjort genomförandet av de deltagandeföra som den rwandiska regeringen upprättat, så som ”Public Accountability days” och ”Complaints resolution days”.<sup>31</sup>

Det svenska stödet till fredsorganisationerna *Aegis Trust* och *Never Again Rwanda*, syftar båda till att förhindra och förebygga framtida konflikt genom att via forskning, dialogklubbar, skolundervisning och opinionsbildning bidra till ett öppnare debattklimat i Rwanda kring folkmordet och konfliktkänsliga frågor. Ett gott resultat från den senare insatsen är att så gott som alla deltagare i projektets permanenta dialogklubbar, där känsliga ämnen såväl från det förflutna som från situationen idag diskuteras, uppger positiva personliga förändringar såsom bättre självförtroende och känsla av tillhörighet – förändringar som är en förutsättning för att bli en förändringsaktör.<sup>32</sup>

Aegis Trusts program *Education for Sustainable Peace in Rwanda* (ESPR)<sup>33</sup> bygger vidare på resultatet från insatsens tidigare fas: att fredsutbildning introducerades i den nationella läroplanen. ESPRs övergripande syfte är att bidra till ökad motståndskraft mot framtida våld och folkmord genom utbildning av ungdomar, lärare och föräldrar och genom påverkan på beslutsfattare och forskare. Under projektets första år har bland annat 151 nationella utbildare, särskilt utsedda av Rwanda

<sup>27</sup> Norwegian People's Aid, PPIMA Project Progress Report January-October 2017

<sup>28</sup> Basketfund for civil society through DFID, insats 51160104.

<sup>29</sup> Interpeace, Societal Healing and Participatory Governance for Peace in Rwanda: Mid-Term Evaluation, March 2017, Insats 51160091.

<sup>30</sup> Interpeace and Never Again Rwanda, Societal Healing and Participatory Governance for Peace in Rwanda, Annual Reeport 2017

<sup>31</sup> P. Madhava Rao, Final evaluation of the Joint Programmes “Deepening Democracy through Accountable Governance in Rwanda (DDAG)” and “Promoting Access to Justice, Human Rights and Peace Consolidation in Rwanda” December 2017

<sup>32</sup> Interpeace, Societal Healing and Participatory Governance for Peace in Rwanda: Mid-Term Evaluation, March 2017

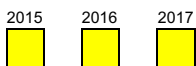
<sup>33</sup> Education for Sustainable Peace in Rwanda (ESPR), insatsnummer 51160121

Education Board (REB), kapacitetsutvecklats inom freds- och värdebaserad utbildning för att i sin tur utbilda lärare runt om i hela landet i detta.<sup>34</sup>

Genom stöd till lokala civilsamhällesorganisationer via samarbete med organisationen RCN Justice et Democratie bidrar Sverige till att människor fått bättre tillgång till rättvisa genom lokala medlingsprocesser.<sup>35</sup> Genom projektet utbildas medlingskommittéer för lokala tvister (Abunzi) exempelvis kring den nya marklagstiftningen, med tonvikt på kvinnors lagstadgade rätt till mark. Under 2016-2017 erhöll 3521 personer sådan utbildning varav 3045 från Abunzi-kommittéerna och 476 från den lokala administrationen i de fem distrikt RCN arbetar. 42 % av deltagarna var kvinnor. Ett viktigt resultat av utbildningen är stärkt kvalitet och rättssäkerhet i medlingsprocesserna.<sup>36</sup>

## Mål 2.2 Förbättrad kvalitet på, och tillgång till, fri och opartisk media, inklusive ett öppet internet

Utveckling mot strategimålet



Nya och liberalare medielagar antogs under 2012-2013 och vissa omedelbara effekter av detta kunde skönjas under första tiden efter lagarnas inträde. Det kunde noteras att kvalitén i viss medial rapportering stärktes och att den blev mer kritisk än tidigare. Den 2014 instiftade och självreglerande mediakommissionen, Rwanda Media Commission, vågade vid ett par tillfällen utmana politiska beslut. Den tendensen har dock inte fortsatt. Mediakommissionen har inte tillåtit utvecklas i självständig riktning, utan dess ställning har snarare försvagats. I internationella bedömningar såsom Varieties of Democracy (V-Dem) och World Press Freedom Index syns endast svag eller ingen tendens till förbättrad mediefrihet. I den senare ligger Rwanda på gräsen mellan den ”röda” och den ”svarta gruppen” med rangordning 159 av 180 länder, en marginell förbättring sedan 2016.<sup>37</sup>

I landets egen bedömning av media sammanfattad i Rwanda Media Barometer, delvis finansierad genom Sveriges stöd till One UN, är bilden till skillnad från internationella bedömningar starkt positiv.<sup>38</sup> I stort sett varje indikator i den omfattande barometern har högre värden 2016 än vid förra undersökningen 2013. Den enda grupp av indikatorer som inte visar på ”high” eller ”very high performance” är den som anger mediasektorns kapacitetsutveckling, dvs indikatorer som indirekt kan sägas mäta medias kvalitet. Någon indikator som kan sägas mäta tillgången på fri, opartisk media finns inte, men konstateras kan att den icke-statliga radion når över 80% av distrikten. En mycket stor del av det utbudet består dock av olika kyrkliga/religiösa radiostationer utan ambition att sprida något annat än sina religiösa budskap. Mediabarometern, i likhet med alla av staten genomförda resultatuppföljningar, visar således på enorma framgångar för regeringens politik och orealistiskt höga siffror. Texten enligt barometerna över 90% av befolkningen att yttrandefriheten respekteras inte bara i lagen, utan också i praktiken.

<sup>34</sup> Aegis Trust, ESPR Annual Progress Report, 2017

<sup>35</sup> Strengthening Proximity Justice in Rwanda, insats 51160110.

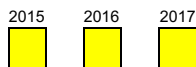
<sup>36</sup> RCN Justice et Democratie, Strengthening Proximity Justice in Rwanda, 2<sup>nd</sup> Annual Narrative Report, 1<sup>st</sup> August 2016-31<sup>st</sup> July 2017, se också utvärdering från tidigare insats 51160017 ”Improving the Management of Land by Strengthening the Prevention and Resolution of Land Conflicts in Rwanda”, maj 2015.

<sup>37</sup> Varieties of Democracy innehåller en mängd index och indikatorer. Indikatorn ”Tillgång till alternativa informationskällor” visar en svag uppgång från en låg nivå för Rwanda, se <https://www.v-dem.net/en/> Reporters without Borders, World Press Freedom Index 2016. Indexvärdet var 54,61 2016, en marginell förbättring jämfört med 2015. Ju lägre värde desto högre grad av pressfrihet. <https://rsf.org/en/ranking>

<sup>38</sup> Rwanda Governance Board, Rwanda Media Barometer, 2016

Media är förmodligen den sektor där de internationella och de nationella bedömningarna skiljer sig åt mest. En försiktig bedömning av Sida, baserad på dessa diskrepanta underlag, är att det sker en svag utveckling mot strategimålet. Den bedömningen inbegriper det faktum att Rwanda antagit medialagar som ger en grund för fri och opartisk media och att man satsar mycket på att stärka människors tillgång till internet.

#### Portföljnivå



Bedömningen är att genomförandet av insatsportföljen under 2017 stärkts, men att det fortfarande inte går helt enligt plan. Som nämnts ovan under 1.1 tvingades Sverige i början av 2016 att avsluta det breda medieprogrammet genom IWPR, vilket bl a innehöll stöd till Rwandas mediekommission (RMC), arbete med förändring av Rwanda Broadcasting Agency (RBA) till en public service-myndighet samt stöd till en nationell ungdomsradiostation och flera regionala och lokala radiostationer. Visst stöd till RMC har kunnat fortsätta kanaliseras via One UN Fund. Det sammantagna stödet till RMC har under strategiperioden bidragit till att kommissionen kunnat bygga upp sin kapacitet och den klarar nu av att behandla cirka 70-80 klagomål per år. RMC står dock under stora utmaningar, bl a avseende dess legala status, som mer än tre år efter kommissionens tillkomst fortfarande är oklar.

Genom ett under senare delen av 2016 inlett samarbete med Sveriges Radio har flera av de övriga aktiviteterna under IWPR-insatsen kunnat återupptas, exempelvis kapacitetsstärkning av RBA:s regionala radiostationer, ungdomskanal och huvudkontor.<sup>39</sup> Arbetet med de regionala stationerna har bland annat lett till förbättrad teknisk kvalitet i sändningar, bättre planering och ledarskap och en ökad inriktning mot att i radioprogrammen spegla ”vanliga” människors liv och åsikter.<sup>40</sup> Under senare delen av 2017 har SRs verksamhet fokuserats på att stödja RBA i framtagandet av en ny strategisk plan. Planen som kommer att lanseras i maj 2018, kommer delvis att ligga till grund för beredning av en eventuell fortsättning av samarbetet med SR.

En ytterligare insats inom området är ett samarbete med det svenska medieinstitutet Fojo i syfte att stärka journalistutbildningen vid University of Rwanda.<sup>41</sup> Insatsens start och genomförande blev åtskilligt försenad på grund av dels trög byråkrati vid University of Rwanda, dels flytt av hela journalistutbildningen till andra lokaler. Insatsens genomförande har därefter fortsatt att hämmas av strukturella förändringar, administrativa brister inom universitetet och lågt ägarskap hos många av de universitetslärare som engageras av School of Journalism. Det senare försöker Fojo avhjälpa med riktad utbildning av lärarna. En framgång har varit deltagandet på volontärbasis av ett 15-tal svenska seniora journalister i programmet. Kursutvärdering visar att studenterna sätter stort värde på den interaktiva och praktiska inriktningen de svenska volontärernas kurser har.<sup>42</sup>

### Mål 2.3 Stärkt kapacitet i det rwandiska samhället att främja jämställdhet och stärka möjligheterna för särskilt kvinnor och flickor att åtnjuta sina mänskliga rättigheter



#### Utveckling mot strategimålet

<sup>39</sup> Public Service I praktiken, insats 51160132

<sup>40</sup> Sveriges Radio, Monthly Report SR MDO Rwanda Project, January 2018

<sup>41</sup> Fojo Media Institute Project: Capacity Building of the School of Journalism and Communication, University of Rwanda, Insats 51160076

<sup>42</sup> Fojo Media Institute, Capacity Building of the School of Journalism and Communication, Annual Narrative Results Progress Report, 1 March-28 February 2017

Rwanda har gjort stora framsteg när det gäller kvinnors rättigheter och politiska deltagande. Efter parlamentsvalen i september 2013 är exempelvis 64 % av ledamöterna i parlamentets underhus kvinnor (i överhuset, Senaten, är siffran 38 %) och i *World Economic Forum's Global Gender Gap Report 2017* rangordnades Rwanda som nummer fyra i världen (före Sverige) och det mest jämställda landet i Afrika<sup>43</sup>. Det höga värdet förklaras av framstegen vad gäller kvinnors politiska och ekonomiska deltagande/inflytande, men också avsaknad av skillnader mellan män och kvinnor vad avser indikatorerna för hälsa och överlevnad (där Rwanda rankas etta i världen). Värdena på indikatorerna för utbildning fortsätter dock att ligga lågt.

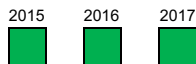
Trots de stora framsteg som gjorts lever många traditionella strukturer kvar som försvårar en utveckling mot att jämställdheten stärks inom alla samhällsområden. Ett av de svåraste problemen är det utbredda könsrelaterade våldet. En surveyundersökning från 2010 visade att 48 % av de rwandiska kvinnorna hade blivit utsatta för fysiskt och sexuellt våld i nära relationer<sup>44</sup>. I RGB:s Rwanda Citizens Report Card 2016 ligger dock siffrorna betydligt lägre. Där svarar 14% att fysiskt våld mot kvinnor är vanligt och 5% att våldtäkt är vanligt.<sup>45</sup> Trots att dessa senare resultat måste betraktas med stor försiktighet kan de antyda en viss nedgång i könsbaserat våld och vara ett tecken på att regeringens åtgärder för att komma till rätta med det svåra problemet ger resultat.

Det höga politiska deltagandet för kvinnor är lägre på lokal nivå, men även där högt i en internationell jämförelse. I distriktens valda församlingar, District Advisory Councils, sitter 43-50 % kvinnor. Även där används kvotering på 30%. På lokal nivå kan man dock tydligt se att det höga deltagandet av kvinnor inte motsvaras av ett starkt inflytande, då kvinnor generellt sett sällan väljs till de högre beslutsfattande posterna. Exempelvis är endast 6% av landets borgmästare och endast ett fåtal av de inflytelserika traditionella ledarna kvinnor.<sup>46</sup>

Det växande antalet kvinnor i det politiska beslutsfattandet har utan tvekan stärkt samhällets kapacitet att genomdriva lagstiftning och genomföra åtgärder som stärker jämställdheten på många samhällsområden. Några av de viktigaste reformerna som genomförts på senare tid gäller rätten för kvinnor att ärva och äga mark på samma villkor som män och rätten till föräldraledighet för mödrar. Den senare reformen berör dock endast en minoritet av kvinnorna eftersom den stora majoriteten har sin inkomst och utkomst från den informella sektorn.

Trots de stora utmaningar som Rwanda fortfarande står inför i fråga om jämställdhet, kvinnors egenmakt och kvinnors och flickors möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter är bedömningen att utvecklingen tydligt sker i riktning mot strategimålet.

Portföljnivå



De riktade insatserna i insatsportföljen har under hittillsvarande strategiperiod utgjorts av stödet genom *One UN Fund* till de fyra institutioner (det s k Gender Machinery) som arbetar för att förbättra och följa upp Rwandas policyer och strategier inom jämställdhetsområdet (Jämställdhetsministeriet, Nationella kvinnorådet, parlamentets kvinnogrupp och myndigheten för uppföljning av jämställdhetspolicyer)<sup>47</sup>, Kvinna till Kvinna:s program för kapacitetsstärkande av nationella

<sup>43</sup> Se <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2016>

<sup>44</sup> Government of Rwanda, Rwanda Demographic and Health Survey, 2010

<sup>45</sup> Rwanda Governance Board, Rwanda Citizens Report Card, 2016: Final Report, s 109

<sup>46</sup> Never Again Rwanda and Interpeace, Governing with and for Citizens: Lessons from a Post-Genocide Rwanda, Research Report 2016

<sup>47</sup> One UN, insats 51160053.

jämställdhets- och kvinnoorganisationer samt kapacitetsstöd till ett par civilsamhällesorganisationer inom ramen för PPIMA liksom Ikiraro (se ovan under 2.2.1).

Stödet genom One UN Fund till Gender Machinery har under strategiperioden lett till förstärkning av offentliga institutioners kapacitet att integrera jämställdhet i policyer, strategier och budget. Exempelvis uppnåddes redan 2016 – två år i förtid – målet att samtliga ministerier ska presentera och rapportera på jämställdhetsintegrerade budgetar. Målet har uppnåtts i hög grad genom Jämställdhetsministeriets utbildning av planerings- och budgetansvariga inom ministerier, myndigheter och parlamentet. Ett annat mål som uppnåtts är att alla 30 distrikt har genomfört en jämställdhetsanalys, som utmynnar i konkreta aktiviteter för att minska på bristerna i jämställdheten.<sup>48</sup> Vidare har UN Women under strategiperioden arbetat aktivt för att stärka kvaliteten i kvinnors politiska deltaganden genom till exempel kapacitetsstärkande utbildning av kvinnliga parlamentariker, att stärka deltagandet av unga kvinnor i beslutsfattande genom ett mentorskapsprogram och att stärka lokala kvinnliga ledares kapacitet i handfasta uppgifter såsom planering och rapportering.<sup>49</sup>

Under slutet av 2016 inleddes en riktad insats med huvudmål att stärka kvalitén på kvinnors politiska deltagande och att minska våldet i nära relationer. Den svenska organisationen Kvinna till Kvinna, som genomför insatsen, har under 2017 etablerat ett kontor i Kigali, rekryterat personal och identifierat fem nationella organisationer till vilka man inledningsvis ska koncentrera sitt kapacitetsstärkande program.<sup>50</sup> Inledningen av insatsen har tagit längre tid än beräknat delvis på grund av jämställdhetsministeriets och myndigheters starka ambition att få Kvinna till Kvinna att forma sin verksamhet i linje med regeringens policyer och strategier, medan Kvinna till Kvinna vill låta de nationella organisationernas egna prioriteringar styra inriktningen på programmet. I skrivande stund har Kvinna till Kvinna ett MoU med ministeriet men ännu inte förnyad registrering för sitt andra verksamhetsår.

Utöver dessa insatser med huvudsyfte att stärka kvinnors och flickors möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter finns ett antal insatser under stödområde 3 som har som syfte att bidra till kvinnors ekonomiska egenmakt (se nedan). Bedömningen är att dessa insatser sammantaget utgör en portfölj vars genomförande går enligt plan.

## 2.1 Stödområde 3: Förbättrade möjligheter och verktyg för fattiga människor att kunna förbättra sina levnadsvillkor

### 2.2.1 Mål 3.1 Ökade möjligheter hos framförallt kvinnor och ungdomar till anständig och produktiv sysselsättning och entreprenörskap

Utveckling mot strategimålet

|                              | 2015                                                                                | 2016                                                                                | 2017                                                                                |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Utveckling mot strategimålet |  |  |  |

I landets utgående strategi för ekonomisk utveckling och fattigdomsminskning (EDPRS II) 2013-2017 anges det ambitiösa målet att skapa 200,000 produktiva jobb per år utanför jordbrukssektorn för att öka produktiviteten och sysselsättningen, framför allt för unga. I den senaste nationella

<sup>48</sup> P. Madhava Rao, Final evaluation of the Joint Programmes “Deepening Democracy through Accountable Governance in Rwanda (DDAG)” and “Promoting Access to Justice, Human Rights and Peace Consolidation in Rwanda” December 2017

<sup>49</sup> United Nations Rwanda, Advancing and Sustaining gender Equality Gains in Rwanda, Programme Interim Report, July 2016-June 2017; United Nations Rwanda Delivering as One Annual Report, 2016-2017, s 21-25

<sup>50</sup> Stöd till “Förbättra kvinnors rättigheter i Rwanda”, insats 51160094

hushållsundersökningen från 2015, hade den största ökningen av jobb skett utanför jordbrukssektorn, 252,000 fler individer än förra undersökningen från 2012.<sup>51</sup> Ingen ny hushållsundersökning har gjorts, varför jämförbara data inte finns tillgänglig för denna strategirapport. Istället har Rwandas två första arbetskraftsundersökningar genomförts (februari 2016 respektive september 2017), vilka visar på att sysselsättningsökningen utanför jordbrukssektorn börjar plana ut och eventuellt sjunka då antalet jobb utanför jordbruket sjönk något mellan de två undersökningarna.<sup>52</sup>

I den senaste arbetskraftsundersökningen som genomfördes februari-april 2017<sup>53</sup>, har definitionen av sysselsättning anpassats till internationell standard där enbart lönearbete eller vinstgivande verksamhet räknas som sysselsättning. Denna åtskillnad av produktion för egenanvändning och sysselsättning menar regeringen möjliggör bättre bedömningar och adekvata insatser för att främja anständig och produktiv sysselsättning. Dock blir siffrorna i de olika kartläggningarna därmed inte helt jämförbara. Den totala arbetslösheten i den senaste undersökningen registrerades som 16,7 %, jämfört med 2,5 % som angavs i den ovan nämnda hushållsundersökningen från 2015. Den stora skillnaden beror främst på att man inte inkluderar den delen av arbetsför befolkning som arbetar med jordbruk för självhushåll (subsistence farming). Enligt arbetskraftsundersökningen 2017 är endast 54 % av den arbetsföra befolkningen en del av arbetskraften, övriga står utanför och de flesta av dem finns då inom jordbruk för självhushåll. Arbetslösheten var något högre för ungdomar 21 % och för kvinnor 17,5% än män 16,1%. Kvinnor utgör också 67% av de som arbetar inom jordbruk för självhushåll.

Det är därmed svårt att bedöma trenden för skapandet av produktiv sysselsättning. Onekligen har andelen jobb utanför jordbrukssektorn ökat under en längre tid och i årsrapporten för det nationella sysselsättningsprogrammet (NEP), rapporteras att antalet skapade jobb utanför jordbrukssektorn totalt under verksamhetsåret 2016/2017 uppgår till 233190, vilket är många fler än målet.<sup>54</sup> En slutsats är dock att det inte räcker, utan ännu fler jobb måste skapas eftersom det är en så stor del av den arbetsföra befolkningen som fortfarande står utanför arbetskraften, samt att Rwandas befolkning är ung och därmed tillkommer en stor andel unga varje år till arbetsmarknaden.

Landets nya nationella utvecklingsstrategi 2017-2024, NST, anger också fortsatt ambitiösa mål hos regeringen inom jobbskapande och sysselsättning. Det första av sex mål under pelaren för ekonomisk transformering är skapandet av anständiga jobb för ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning. Mer specifikt är ett av de sex prioriterade områdena att skapa 1,500,000 anständiga och produktiva jobb, vilket betyder 214,000 per år. Detta är baserat på regeringens långtidsvision för 2050 (Vision 2050) där ett av de fem prioriterade områdena är högkvalitativa jobb och ökad konkurrenskraft inom en rad sektorer utanför jordbruket. Utöver de ovan nämnda strategidokumenterna har regeringen uppdaterat sin National Employment Policy, som understryker den nuvarande situationen med hög arbetslöshet och undersysselsättning samt klargör regeringens fortsatta ambition att skapa tillräckligt många och produktiva jobb för att åtgärda detta.



<sup>51</sup> Integrated Household Living Conditions Survey (EICV4), 2015, Main Indicators Report, p. 91 (Kigali: National Institute of Statistics, Rwanda, 2015)

<sup>52</sup> Labour Force Survey 2016 and Labour Force Survey 2017, National Institute of Statistics Rwanda

<sup>53</sup> Labour Force Survey 2017, National Institute of Statistics Rwanda

<sup>54</sup> National Employment Programme, Rwanda, Annual Narrative Progress Report FY 2016/17.

I linje med denna prioritering ger Sverige stöd till det Nationella Sysselsättningsprogrammet (NEP)<sup>55</sup> med 160 miljoner kronor 2014-2019. Programmets mål är dels att höja anställningsbarheten hos arbetskraften genom ökade yrkesfärdigheter och kunskaper dels att skapa fler jobb, främst genom att främja entreprenörskap, särskilt för unga och kvinnor. Efter en initial uppbyggnadsfas tog programmet fart under 2016 och NEP är nu etablerad i alla landets 30 distrikt. NEP har under verksamhetsåret 2016/17 samt halva verksamhetsåret 2017/2018 bland annat utbildat 21 000 ungdomar och kvinnor (40 %) i yrkestekniska kunskaper eller genom praktikplatser, som ska möjliggöra anställning eller självsysselsättning. Enligt senaste årsrapporten för NEP bidrog programmet till att minst 28 550 arbetstillfällen skapats i landet.<sup>56</sup> Det finns dock fortfarande stora utmaningar när det gäller att säkerställa underlag kring hur många jobb som NEP verkligen skapar och när det gäller att nå ut till kvinnor i större utsträckning. Andelen kvinnor inom särskilt yrkesutbildningar har ökat under programmets gång och Sida för en aktiv dialog med ansvariga ministerier och myndigheter i syfte att stärka jämställdhetsperspektivet inom programmet.

Sida finansierar även World Visions program CORE (Creating Off-farm Rwandan Enterprises)<sup>57</sup> som syftar till att i två av landets fattigaste distrikt, Nyamasheke och Rusizi, stärka kvinnors och ungas möjligheter att övergå från självförsörjande jordbruk till mer produktiva näringar, och därmed öka hushållens aggregerade inkomst. Efter de första 18 månaderna av projektet har andelen kvinnor och unga som arbetar mer än 30 timmar i veckan utanför jordbruket ökat markant till totalt 32,5 % respektive 49,5 %. Jordbruket utgör dock fortfarande den huvudsakliga inkomstkällan för majoriteten av befolkningen i projektområdet. Majoriteten av de som driver verksamhet utanför jordbruket är självsysselsatta entreprenörer utan anställda, och endast ett fåtal skapar i dagsläget ytterligare arbetstillfällen genom att ha anställda i sin verksamhet.<sup>58</sup> CORE arbetar dock aktivt med att organisera dessa entreprenörer i kooperativ, samt samarbetar med de lokala myndigheterna i distrikten för att skapa goda förutsättningar för kooperativ. CORE har hittills bidragit till att etablera 236 kooperativ som är formellt registrerade hos Rwanda Cooperative Agency (RCA).<sup>59</sup>

Utöver dessa insatser bidrar också den del av samarbetet med University of Rwanda (UR) som finansieras ur landbudgeten, under benämningen Higher Education and Development (HED), till att öka möjligheten till produktiv sysselsättning och entreprenörskap. I HED inbegrips stödet till samtliga masterprogram vid UR, tillämpad forskning (e-government, geografiska informationssystem och lärandeteknologi) samt innovation. Nästan samtliga av de 97 MA-studenter som utexaminerades läsåret 2015/2016 har fått jobb, enligt resultatrapporteringen från UR. Under 2016/17 utexaminerades ytterligare 52 studenter på masternivå.<sup>60</sup>

<sup>55</sup> National Employment Program (NEP), insatsnummer 51160077.

<sup>56</sup> [National Employment Programme Rwanda – Annual Narrative Progress Report FY 2016/2017](#).

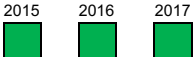
<sup>57</sup> World Vision Rwanda CORE Project, insatsnummer 51160078

<sup>58</sup> Mid Term Evaluation of the Creating Off-Farm Rwandan Enterprises (CORE) Project, insatsnummer 51160078

<sup>59</sup> World Vision Rwanda CORE Project - Annual Narrative Report FY 2016/2017

<sup>60</sup> UR-Sweden Programme for Research, Higher Education and International Advancement, Progress Report 2016-2017

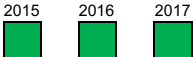
## 2.2.2 Mål 3.2 Ökad tillgång till tjänster och stöd, i synnerhet för kvinnor och ungdomar, som förbättrar deras möjligheter att starta och driva kommersiella verksamheter

Utveckling mot strategimålet 

Andelen mikro-, små och medelstora företag utgör 98 % av den privata sektorn. Antalet mikroföretag ökade från 110 000 till 140 000 mellan 2011 och 2014 och antalet medelstora företag ökade med 30 % upp till 10 000 företag 2014<sup>61</sup>. Också tillgång till finansiella tjänster ökade markant: 89 % av befolkningen (87 % kvinnor, 91 % män) använder någon typ av finansiell tjänst (upp från 72 % år 2012).<sup>62</sup> Denna ökning har främst berott på att finansiella tjänster tillhandahålls av andra aktörer än banker, då främst mobila tjänster och SACCOs (sparkooperativ). Andelen som använder kommersiella banker är endast 26%.

Samtidigt är största delen av befolkningen fortfarande utan den service de behöver för att starta och utveckla sin affärsverksamhet. Trots att tillgången på finansiella tjänster har ökat är det fortfarande det största tillväxthindret för småföretagare. De informella finansiella tjänsterna är vanligare än de formella och då inkluderar de formella tjänsterna mobila tjänster och SACCOs.<sup>63</sup> Endast 4 % uppges ha kunnat ta ett banklån på en kommersiell bank och användandet av försäkringar eller långtidssparande är fortfarande mycket lågt. Viktigt att notera är att kvinnor använder sig i mycket större utsträckning än män av informella finansiella tjänster såsom lokala spar- och långrupper.

Den rwandiska regeringen har, för att främja inkludering av landsbygden och fattiga, etablerat formella strukturer för sparkooperativ, sk Umurengehe SAACOs, vilka blivit hörnstenar för finansiella tjänster. En annan hörnsten för småföretagandet och entreprenörskap är kooperativen och regeringen har nyligen uppdaterat sin policy för kooperativ för att främja effektivare och mer vinstdrivande sådana.

Portföljnivå 

NEP, det nationella sysselsättningsprogrammet som Sverige stödjer, inkluderar olika typer av affärsstöd och finansiella instrument till låginkomsttagare, särskilt unga och kvinnor som annars inte har möjlighet att få marknadsmässiga lån eller stöd, för att öka deras förutsättningar att starta egen affärsverksamhet. Inom ramen för programmet kan unga och kvinnor få tillgång till stöd att utveckla sin affärsplan genom mer än 800 lokala affärsrådgivare som NEP etablerat i hela landet, och därigenom öka möjligheterna till lån, till exempel genom SACCOs. Under verksamhetsåret 2016/17 samt halva verksamhetsåret 2017/2018 rapporterade NEP att sammanlagt 34,000 affärsplaner hade fått stöd inom ramen för programmet, vilket är långt över målet (17 000).<sup>64</sup>

Sverige stödjer också organisationen Access to Finance Rwanda (AFR)<sup>65</sup> och dess program för bättre tillgång till och användning av finansiella tjänster för låginkomsttagare (inklusive sparande, lån, försäkring och pension) och har som målsättning att minst 60 procent av förmånstagarna är kvinnor. Då programmet hade en längre startsträcka än väntat under 2016, har programmet inte fullt ut uppnått sina många och relativt ambitiöst satta årliga mål. AFR har dock etablerat sig som en viktig aktör och

<sup>61</sup> Establishment Census 2014, National Institute of Statistics of Rwanda (2015)

<sup>62</sup> Financial Inclusion in Rwanda, FINSCOPE 2016

<sup>63</sup> Financial Inclusion in Rwanda, FINSCOPE 2016

<sup>64</sup> National Employment Programme, Rwanda, Annual Narrative Progress Report FY 2016/17

<sup>65</sup> Access to Finance (AFR) Phase 2, 51160108

har nära samarbete med regeringen samt andra huvudintressenter på den finansiella markanden. Några konkreta resultat är att AFR hittills har nått ut till ca 53,000 förmånstagare varav 36% kvinnor och att 1324 representanter för finansiella institutioner har deltagit i utbildning och kapacitetsbyggnad för en mer inkluderande finansiell sektor. En viktig aktivitet inom insatsen är samarbetet med regeringen om att etablera lösningar för långsiktigt pensionssparande för hela befolkningen.

Både AFR och NEP har särskilt unga och kvinnor som målgrupp. Programmen kan dock avsevärt förbättra sina respektive angreppssätt för att nå ut till kvinnor. Sida arbetar aktivt med detta i dialogen inom respektive insats.

Det ovan nämnda CORE-projektet inkluderar också aktiviteter för ökad tillgång till formella finansiella tjänster för kvinnor och unga i projektområdet. Insatsen har hittills lett till att inställningen till möjligheten att erhålla lån från formella finansiella institutioner förbättrats. Förmånstagare anser, i högre utsträckning än icke-förmånstagare, att det är lätt/mindre svårt att få lån från formella institutioner, och lånansökningar från kvinnor har ökat med 82,7 % (Nyamasheke) respektive 61,7 % (Rusizi). Motsvarande siffror för unga är 63,2 % respektive 40,6 %.<sup>66</sup> Andelen förmånstagare som slutligen beviljades lån är dock fortsatt relativt låg (24 % för kvinnor och 8 % för unga). Det är även värt att notera att en förhållandevis liten andel av de som fick lån ansökte om dessa för att utöka sina inkomstbringande aktiviteter utanför jordbruket. Majoriteten förvärvade lån används snarare för hälsorelaterade tjänster och skolväxter. Detta visar på att fortsatta ansträngningar är nödvändiga för att öka finansiell inkludering kopplat till inkomstbringande verksamhet ytterligare.<sup>67</sup> De informella spar- och långrupperna utgör ofta det första steget till att inkluderas i någon form av finansiell gemenskap. Dessa grupper bygger grunden och skapar förutsättningar för främst kvinnor som befinner sig långt från de formella institutionerna. CORE har hittills stöttat etablerandet av 869 sådana spar- och långrupper i projektområdet och av dessa har 6 organiserat och registrerat sig som formell affärsverksamhet.<sup>68</sup>

Sida är i slutskedet av att utfärda två olika garantier till Rwandas utvecklingsbank, för att bidra till ökad tillgång till finansiering för privata aktörer aktiva inom förnybar energiproduktion.<sup>69</sup> En garanti riktas mot lån som ställs ut direkt av utvecklingsbanken till små och medelstora energiföretag, och en riktas mot lån som ställs ut av vidareutlånande finansiella institutioner (såsom SACCOs, mikrofinansinstitut och kommersiella banker) till mikro-, små-, och medelstora energiföretag, samt slutanvändare av förnybara energilösningar. SACCOs och mikrofinansieringsinstitut förutses därmed kunna erbjuda finansiering till bland annat de lokala energientreprenörer som är förmånstagare inom E4Is projekt (se 2.1.2), vilket är ett centralt syfte med insatsen. Garantin kommer således att bidra till resultat även inom stödområde 1.

### Mål 3.3 Stärkt konkurrenskraft hos producenter och leverantörer av varor och tjänster

Utveckling mot strategimålet

|                              | 2015                                                                                | 2016                                                                                | 2017                                                                                |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Utveckling mot strategimålet |  |  |  |

<sup>66</sup> Mid Term Evaluation of the Creation Off-Farm Rwandan Enterprises (CORE) Project, insatsnummer 51160078

<sup>67</sup> Mid Term Evaluation of the Creation Off-Farm Rwandan Enterprises (CORE) Project, insatsnummer 51160078

<sup>68</sup> World Vision Rwanda CORE Project - Annual Narrative Report FY 2016/2017

<sup>69</sup> Portfolio Guarantee Renewable Energy Rwanda, insats 10195

Rwanda har under en lång period haft en snabb och ihållande ekonomisk tillväxt med en genomsnittlig tillväxt på 7,9% mellan 2001 och 2015 men som har saktat ner de senaste två åren. Under 2016, sjönk tillväxten markant på grund av torka och färdigställandet av stora offentliga byggnadsprojekt men återhämtade sig dock och fastställdes till 5,2 procent i slutet av 2017.<sup>70</sup> Ekonomin har hittills framför allt drivits av inhemsk konsumtion, men regeringen betonar att framgent måste exporten och utländska investeringar öka, för att säkra tillväxttakten.

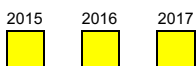
Den privata sektorn spelar en nyckelroll i den fortsatta ekonomiska utvecklingen och både den tidigare strategin EDPRS II och den nya NST 2017-2024 betonar den privata sektorn som motorn i ekonomin. Rwandas regering har drivit en proaktiv politik för att främja företagandet. Exempelvis har landet genomfört reformer, vilket resulterat i att man klättrat till en 41:a plats på Världsbankens ”Doing Business” ranking.<sup>71</sup>

Samtidigt är Rwandas företag mindre konkurrenskraftiga än sina grannländers, särskilt små företag. De största hindren utgörs av begränsade och dyra transport- och energimöjligheter, höga importkostnader, brist på kvalificerad arbetskraft samt begränsad utbud av tjänster, inklusive finansiella tjänster som stöttar den privata sektorn. Vidare har två tredjedelar av småföretagarna ingen eller mycket begränsad formell utbildning, vilket har en direkt påverkan på sannolikheten för företagets tillväxt; ett mikroföretag är i större utsträckning ägd av personer med låg utbildning medan små och medelstora oftare ägs av en person med högre utbildning.<sup>72</sup> Kvinnor äger 55 % av alla småföretag och 72 % av mikroföretagen.<sup>73</sup>

I NST 2017-2024 finns en tydlig ambition att stärka värdekedjor för uppnå ökad konkurrenskraft inom en rad sektorer utanför jordbruket. Ansatsen att stärka värdekedjor tydliggörs ytterligare i den nyligen framtagna strategin för privatsektorutveckling (PSDS). Den är dock främst fokuserad kring så kallade ”anchor firms” som ska leda privatsektorutvecklingen, och kopplingen till de småskaliga producenterna och de många informella mikroföretagen är svag. Detta innebär en risk att strategin inte bidrar till inkluderande och fattigdomreducerande ekonomisk utveckling. Å andra sidan har man som nämnts ovan, uppdaterat både policyn för kooperativ och för sysselsättning, vilka båda har som mål att främja fattigdomsminskning genom sysselsättningsskapande utanför jordbruket samt småföretagandet.

Den sammantagna bedömningen är att utvecklingen 2017 går delvis i önskvärd riktning mot strategimålet. Skillnaden i bedömning jämfört med strategirapporten 2016 beror på överoptimistisk bedömning vid förra rapporten snarare än en ändring i utvecklingen.

Portföljnivå



För att stärka konkurrenskraften hos producenter och leverantörer, betonas i Sveriges strategi för Rwanda, vikten av utveckling av värdekedjor, ökad regional integration, sänkta icke-tariffära handelshinder och stärkta institutioner inom handelsområdet som möjliga ingångar för svenskt stöd. AFR-insatsen som presenteras ovan bedöms bidra till resultatet och att stärka den privata sektorn genom ökad tillgång på finansiella tjänster. Bland annat har 28 000 småskaliga jordbrukare fått tillgång till finansiella tjänster genom insatsen och AFR har främjat nya strategiska partnerskap mellan

<sup>70</sup> Rwanda Economic Update 2016, World Bank

<sup>71</sup> Doing Business 2018, 15<sup>th</sup> edition, World Bank

<sup>72</sup> Small Businesses in Rwanda, FINSCOPE 2016

<sup>73</sup> Small Businesses in Rwanda, FINSCOPE 2016

finansiella institutioner och producenter och leverantörer, vilket främjar utvalda värdekedjor. AFR har också bidragit till att nya mer inkluderande försäkringsprodukter och -tjänster skapats och att 20 500 låginkomsttagare, däribland småskaliga producenter, fått tillgång till försäkringsmarknaden.

Likaså arbetar World Vision Rwanda för att utveckla och stärka lokala värdekedjor, och en stor andel av målgruppen för CORE är engagerad i informell gränshandel med DRK och Burundi. En målsättning i projektet är att identifiera ett antal centrala värdekedjor i projektområdet, och etablera och/eller stärka länkarna mellan de olika aktörerna i kedjan. Vidare utbildas entreprenörer i förädlingsprocesser, med målsättningen att skapa en starkt koppling mellan producent, leverantör och slutmarknad. Denna komponent har dock visat sig vara en utmaning, och projektets årsrapport identifierar detta som ett kritiskt område där ett mer strategiskt urval av värdekedjor med potential för en utökad efterfrågan krävs för att uppnå resultat.<sup>74</sup>

Trots att ovan nämnda insatser bidrar till starkt konkurrenskraft, saknar portföljen insatser som har detta som huvudmål, än mindre att utveckla värdekedjor och främja regional integration eller handel. Det tidigare regionala stödet till Trade Mark East Africa (TMEA) som hanterades inom ramen för Sveriges regionala strategi, bidrog till att uppnå resultatet för starkt konkurrenskraft även i de bilaterala strategierna, men insatsen är nu avslutad. Sida har under året undersökt olika alternativ för att ytterligare stärka bidraget till detta resultat och kommit till slutsatsen att det mest realistiska alternativet är att stärka upp komponenter i befintliga insatser, såsom CORE och att bredda kommande insatser så att de uppfyller fler resultat i strategin.

### 2.2.3 Mål 3.4 Stärkta förutsättningar hos aktörer, såsom arbetsmarknadens parter och andra, att verka för rättigheter på arbetsmarknaden

Utveckling mot strategimålet

| 2015                                                                                | 2016                                                                                | 2017                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  |

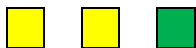
Rwanda har en relativt omfattande och progressiv lagstiftning för att säkra rättigheter på arbetsmarknaden. Problemet är att den inte tillämpas och att den bara omfattar formellt arbete. En överväldigande andel av Rwandas arbetskraft, 90% , bedöms tillhöra den informella ekonomin. Typiska brister i den informella ekonomin är osäkra anställningar och dåliga arbetsvillkor, låga löner, långa arbetstider utan ersättning, undermålig arbetsmiljö, höga olycksfallstal, ingen skyddsnät vid skada, olycksfall och arbetslöshet. Dessutom finns mycket begränsade möjligheter för arbetare att organisera sig och föra dialog med arbetsgivaren.<sup>75</sup> Ett antal fackföreningar finns men har relativt låg kapacitet och liten medlemsbas. Arbetsgivarna som representeras av den av regeringen skapade Private Sector Federation prioriterar andra frågor än social dialog.

I både NST och Vision 2050 uttrycker regeringen en tydlig ambition att främja produktivt och anständigt arbete. Rwanda ska bli ett medelinkomstland redan 2035, med bättre levnadsstandard och produktiva arbeten för alla. Skapandet av anständigt arbete (decent work) är ett specifikt mål i NST. I februari 2018 skrev regeringen tillsammans med representanter för arbetsgivare och arbetstagare under ILO:s Decent Work Country Programme (DWCP), vilket utgör ett ramverk för hur arbetsmarknadens parter ska arbeta för en bättre arbetsmarknad och sysselsättning. Denna regeringens vilja att åtgärda problemet med icke-anständiga arbeten gör att utvecklingen bedöms gå delvis i önskvärd riktning.

| 2015 | 2016 | 2017 |
|------|------|------|
|      |      |      |

<sup>74</sup> World Vision Rwanda CORE Project - Annual Narrative Report FY 2016/2017

<sup>75</sup> ILO, Decent Work Country Programme Rwanda,



I den 2015-2016 genomförda kartläggningen och analysen för att identifiera möjliga insatser på området framkom att regeringen tillsammans med arbetsmarknadens parter och ILO under 2016 hade inlett arbetet med att ta fram DWCP. Slutsatsen drogs att en svensk insats kring rättigheter på arbetsmarknaden måste knytas till genomförandet av denna strategi och vara utformad så att den inkluderar den informella ekonomin för att på så sätt nå låginkomsttagare och småföretagare.

I enlighet med den slutsatsen beslutade Sida i november 2017 om ett stöd till ILO med syfte att främja anständigt arbete i Rwandas informella ekonomi.<sup>76</sup> Insatsen adresserar det faktum att större delen av arbetskraften i Rwanda, särskilt i den informella ekonomin, inte har tillgång till anständigt arbete och goda arbetsvillkor och att det finns stora brister i tillämpningen av lagstiftningen. Huvudsaklig målgrupp är arbetskraften i den informella ekonomin, särskilt unga och kvinnor i urbana och peri-urbana områden.

Insatsen har ännu inte redovisat några resultat, men målen är att öka kapaciteten för arbetsmarknadens parter och andra organisationer som når den informella ekonomin, främja anständigt arbete i den informella ekonomin, främja social dialog, stärka rättigheter på arbetsmarknaden, utöka det sociala skyddsnätet för arbetskraften samt förbättra arbetsmiljö, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen via bl a arbetsplatsinspektioner. Sida ser också möjligheter till synergier och integrering med andra insatser såsom CORE och NEP.

## 3 Implikationer och rekommendationer

### 3.1 Implikationer för det fortsatta strategigenomförandet

Under strategins tre första år har genomförandet i huvudsak följt den operationaliseringsplan som togs fram i början av 2016. Den riskbedömning som då gjordes har visat sig stämma väl med verkligheten. Den höga risknivån inom stödområde 2, demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter, uttryckt i främst ett hårt tryck från staten mot civilsamhällesorganisationer och media, har varit en stor utmaning. Genom de åtgärder som vidtagits för att hantera riskerna har dock strategigenomförandet från och med 2017 kunnat fortsätta enligt plan. Åtgärderna har bestått i allt från att avbryta insats till öppen dialog med regering och myndigheter till riktat stöd till verksamhet som stärker interaktionen mellan civilsamhället och staten. Bedömningen är att genomförandet inom stödområdet bör fortsätta enligt plan under återstående strategiperiod, men med hög sammantagen riskbedömning.

Den största avvikelser från operationaliseringsplanen är att utökningen av stödområdet miljö och klimat inte genomförts. Målet var att 2018 ha en portfölj omfattande fem insatser om totalt cirka 50 MSEK per år. I nuläget pågår endast två insatser om totalt cirka 12 MSEK per år. En stark orsak till avvikelser är otillräcklig kapacitet vid UM att hantera en större portfölj. UM har i årsplanen för 2018 argumenterat för förstärkning genom en utsänd handläggare inom stödområdet.

En ytterligare orsak till avvikelser är strategins tämligen snävt formulerade resultat inom stödområdet. Båda strategieresultaten handlar om att stärka kapaciteten hos aktörer att genomföra verksamhet – offentliga institutioner respektive det civila samhället. De flesta förfrågningar och förslag om stöd

<sup>76</sup> Promoting Decent Work in Rwanda's Informal Economy, insatsnummer 51160122

inom området handlar dock om stöd till konkreta, omedelbara miljöåtgärder snarare än till kapacitetsstärkande verksamhet. Sida har tagit emot väl genomarbetade förslag från såväl statliga som icke-statliga aktörer om stöd till t ex installering av miljövänliga spisar på landsbygden, avfallshantering i Kigali och andra städer, soldriven rening av vatten för hushåll på landsbygden, utvidgning av satsningen på gröna byar etc. Strategins begränsning till kapacitetsutveckling av institutioner och organisationer har bedömts inte ligga i linje med direkt finansiering av genomförande av sådana konkreta miljöprojekt.

Sida avser att redan under återstående strategiperiod göra en bredare tolkning av de två resultaten inom stödområdet, så att Sverige under dessa kan stödja konkreta miljöinsatser som genomförs av antingen staten eller icke-statliga aktörer, eller båda i samarbete.

Mot bakgrund av Sidas begränsade kapacitet att hantera riktade insatser inom varje av de nio resultaten inom strategin kommer strävan att vara att under de återstående två åren finna insatser som täcker in flera resultat, särskilt inom stödområde 3, produktiv sysselsättning och marknadsutveckling, där resultaten överlappar i stor utsträckning.

Sida avser också att bredda pågående insatser så att de bidrar till flera resultat. Ett exempel är det planerade fortsatta stödet till World Visions CORE-projekt där inriktningen på det planerade samarbetet också kommer att vara strategins resultat 3.3, stärkt konkurrenskraft. Ett annat exempel är det planerade fortsatta samarbetet med FN för stöd till One UN-arbetet. En sådan insats skulle kunna breddas ytterligare till att täcka in samtliga av de tre stödområdena.

En slutsats av denna översyn är också att, för att uppnå resultaten inom stödområde 3, skulle stöd för att stärka den privata sektorn behöva öka ytterligare. En preliminär plan är att, då insatsen för stöd till det nationella sysselsättningsprogrammet NEP tar slut i juni 2019, ersätta den med en annan typ av insats som främjar sysselsättningsskapande genom stärkande av den privata sektorn.

Rekommendationer för kommande strategi kommer i enlighet med uppdragsbeskrivningen för halvtidsöversynen av strategin att lämnas i särskild ordning.