

Sammanfattning av måluppfyllelse och insatsportföljens genomförande

Övergripande bedömning av måluppfyllelse		Övergripande bedömning av insatsportföljens genomförande
Fred och säkerhet	Bedömning av måluppfyllelse	
	Bedömning av insatsportföljens genomförande	
Miljö och klimat	Bedömning av måluppfyllelse	
	Bedömning av insatsportföljens genomförande	
Ekonomisk integration	Bedömning av måluppfyllelse	
	Bedömning av insatsportföljens genomförande	
Antikorrupcion	Bedömning av måluppfyllelse	
	Bedömning av insatsportföljens genomförande	
Institutionell utveckling	Bedömning av måluppfyllelse	
	Bedömning av insatsportföljens genomförande	

Sammanfattning av slutsatser och rekommendationer

Strategimålen kommer i stort ha uppnåtts vid strategiperiodens slut, en bedömning som ska ses i ljuset av strategimålets och sektormålen öppna formuleringar samt de kontextuella förutsättningarna.

Fokus på kapacitetsutveckling, långsiktiga och flexibla stöd samt god givarsamordning och dialog är grundbultar i det regionala utvecklingssamarbetet och bör så förbli. De mellanstatliga organisationerna är ofta relativt svaga med behov av stöd till institutionell utveckling för att på ett tryggt sätt kunna hantera gåvomedel och genomföra sina växande uppdrag. Över tid kan konstateras att den administrativa och operationella kapaciteten hos dessa organisationer har ökat, vilket visar att kapacitetsbyggande insatser leder till resultat, även om det ofta tar lång tid, inte minst för att den politiska miljön sätter gränser för genomförandetakten. För att kunna stötta krav på reformer, liksom genomförande och uppföljning av desamma, är ofta en kombination av stöd till olika partners som arbetar mot samma resultat i kompletterande roller det mest effektiva. Vikten av att förstå de mellanstatliga organisationernas officiella och inofficiella sätt att fungera, inre och yttre drivkrafter, begränsningar och möjligheter, har tydliggjorts av en serie politisk-ekonomiska (PEA) analyser som genomförts under året och som kommer ligga till grund för framtida samarbeten.

Medlemsländernas egenfinansiering av regionala organisationer varierar kraftigt men behöver i allmänhet stärkas, som ett tecken på ökat politiskt ägarskap och en hållbar utveckling av dessa organisationer och deras arbete.

Studier som genomförts under 2015 inom områdena Fred och Säkerhet och Antikorrupktion har både bekräftat partners relevans och lett till beslut om att fasa ut samarbeten. Inte minst samarbeten som pågått under lång tid (10-20 år) bör utvärderas utifrån ett effektperspektiv. En portföljanalys av området Ekonomisk Integration konstaterade att fattigdomsminskning har stått för lite i centrum och antaganden om relativt kortsiktiga förväntade effekter (inom strategiperioden) av biståndet har gjorts utan tillräcklig analys och faktaunderlag. Regional omvärldsanalys är fortsatt viktigt mot bakgrund av portföljens komplexitet och behov av anpassning till förändrade omständigheter¹.

Det finns många kopplingar mellan strategins sektorer, t ex mellan korrupktion, illegal handel och finansiering av terrorism, samt mellan handel och miljö och klimat. En hel del arbete görs för att integrera de tematiska områdena med varandra, men det finns anledning att ännu tydligare arbeta med dessa länkar i den kommande strategin. Integrering av jämställdhet, miljö och klimat samt konfliktperspektivet görs delvis, f.f.a. i riktade insatser och där det finns en synlig och tydlig problematik identifierad, men en mer strategisk satsning på att integrera dessa tematiker behövs.

”Finansiering för utveckling” har bidragit till att alltför många aktörer och initiativ har klivit in på utvecklingsarenan, vilket ökat möjligheterna att bredda både finansierings- och samarbetsformer. Samtidigt ställer det högre krav på samarbete och informationsdelning inom Sida. De regionala rådgivarna för Lån & Garantier samt Energi/Power Africa har i sammanhanget varit ett positivt tillskott i det regionala samarbetet.

Tydliga resultat för människor som lever i fattigdom förblir en utmaning både att uppnå och att dokumentera. Resultaten i det regionala samarbetet är ofta långsiktiga och indirekta och syns t ex i form av att kontinentala och subregionala beslut fattas och sedan gradvis genomförs. Ett närmare samarbete mellan det regionala och bilaterala utvecklingssamarbete är en möjlighet att stärka kopplingen till den lokala nivån och människor som lever i fattigdom. En strategisk styrning av det bilaterala biståndet till stöd för utvalda regionala resultat, vilka sammanfaller med nationella prioriteringar, vore därför önskvärt. De regionala resultaten skulle vidare kunna påskyndas och stärkas genom att s.k. teknisk, d.v.s. biståndsrelaterad, dialog kompletteras med politisk dialog, både på regional och bilateral nivå, t.ex. när det gäller det nationella genomförandet av regionala beslut.

1. Övergripande bedömning av måluppfyllelse och insatsportföljens genomförande

Övergripande bedömning av måluppfyllelse		Övergripande bedömning av insatsportföljens genomförande	
Utbetalt belopp inom strategin 2015:	401 MSEK*	Totalt strategibelopp:	3 260 MSEK**
Avtalat belopp:	481 MSEK	Strategiperiod:	2010 - 2016***
Antal avtalade insatser 2015-12-31:	147 stycken****		

* Detta är netto utbetalt, inklusive återbetalningar. Brutto utbetalt inom strategin 2015 var 471 MSEK.

¹ Såsom framhålls i PEA analyserna är det viktigt att också stötta framväxten av afrikansk kapacitet att analysera och följa utvecklingen och effekterna av AU och RECs arbete med ett långsiktigt syfte att bidra till debatt, ägarskap och på sikt möjligen en rationalisering av antalet mellanstatliga organisationer och deras mandat.

** Detta belopp inkluderar regional forskning, som tidigare ingick i strategin, samt gäller för den ursprungliga period 2010 - 2015.

*** Strategin har blivit förlängd med ett år (2016) under det att en ny strategi utarbetas.

**** I faktabladet som tagits fram centralt anges 125 (avtalade?) insatser; otydligt per vilket datum detta är?

Strategigenomförandet och utvecklingen mot strategimålen fortlöper i stort enligt plan och bedöms överlag som grönt. Vissa kvardröjande utmaningar från 2014 på antikorrupsionsområdet (sektor 4) har fortsatt påverkat insatsportföljens genomförande under 2015, dock inte i samma utsträckning som tidigare. Fördröjningar i genomförandet av planer inom institutionell kapacitetsutveckling (sektor 5), gör emellertid att portföljgenomförandet under 2015 inom denna sektor uppskattas som gult.

Den regionala kontexten är ständigt föränderlig vilket har påverkat förutsättningarna för genomförandet av strategin under året, liksom måluppfyllelse. Yttre kontextuella omständigheter som påverkat insatsportföljens genomförande under 2015 är framför allt relaterade till konflikter och politisk instabilitet,² samt kontinentens generellt sett minskade tillväxt. Våra regionala partners tvingades lägga stor kraft på löpande bevakning och analys av händelseutvecklingen samt att anpassa sina program därefter, vilket inverkar både på kapacitet och resultat i förhållande till fastlagda planer. Några partners tvingades t.ex. stänga ner verksamhet i Burundi och Sydsudan. AU/RECs arbete med medling och genomförande av fredsavtal (t.ex. EAC i Burundi, IGAD i Sydsudan), liksom militära insatser för att bekämpa terrorgrupper (Al Shabaab, Boko Haram, LRA), var svårt att planlägga p.g.a. dess starka beroende dels av den politiska utvecklingen och vilja till konfliktlösning, men också av tillgänglig finansiering. Fortsatta politiska spänningar mellan Egypten, Etiopien och Sudan försvårade samarbetet med IGAD, men också måluppfyllelsen t.ex. inom miljöprojekt kring Nilens vatten.

Den svåra torkan i södra Afrika påverkade vattenkraftproduktionen och därmed möjligheten för dessa länder att sälja el vidare till regionen. Sjunkande råvarupriser påverkade tillväxt och jobb negativt, med ökad social oro (t.ex. i samband med val) som följd, liksom flera afrikanska länders vilja att betala sina medlemsavgifter till AU/RECs. En positiv konsekvens av väderfenomenet El Niño var dock att villigheten att diskutera resiliens och beredskap ökade.

En positiv utveckling på den politiska arenan kunde iakttas framför allt relaterat till profileringen mänskliga och kvinnors rättigheter. År 2015 utropades av AU till ”Year of Women’s Empowerment” och samtidigt beslutades att år 2016 skulle utnämnas till ”African Year of Human Rights”, med speciellt fokus på kvinnors rättigheter. Även om dessa utnämningar kan tyckas av symbolisk art gav de uttryck för politiska åtaganden och AU:s stöd för jämställdhetsagendan, vilket skapade ökade öppningar för samarbetspartners från civilsamhället att få gehör för sina agendor, framför allt på policynivå. Å andra sidan ökade spänningen mellan AU och ICC, och civilsamhällesorganisationer i vissa länder fortsatte att kämpa mot ett allt mer krympande handlingsutrymme. Bilden är därför motsägelsefull. Å ena sidan görs politiska åtaganden om rättigheter, stärkt samarbete och integration, å andra sidan brister det i genomförande och finansiering.

Goda nyheter från kontinenten är emellertid att de Ebola-drabbade länderna i Västafrika till slut kunde förklaras fria från smittan och partners återuppta verksamhet i dessa länder. WTO-mötet i december 2015, som för första gången hölls på den afrikanska kontinenten (Kenya), förväntas leda till ökade

² Det råder fortsatt svåra, och ofta förvärrade, konflikter i flera länder inklusive Burundi, Boko Haram-regionen, Sydsudan, Mali, Libyen, Somalia, m.fl. länder; under 2015 genomfördes ett stort antal val på kontinenten, varav många i ett klimat av ökade politiska spänningar, inte minst i ljuset av debatten om ”den tredje mandatperioden”; det starka fokuset på migration och människosmuggling som seglade upp under 2015 pekade också mot svåra landsituationer och den unga generationens brist på framtidstro, t.ex. i Eritrea, men också många av Sahel-länderna; konflikterna i Mellanöstern (inte minst Yemen och Syrien) påverkar regionen genom flykting- och vapenströmmar, men också genom nya geopolitiska konstellationer (t.ex. Saudiarabiens närmande till Eritrea, Sudan och Somalia) och en upplevd ökad risk för etablerandet av våldsam islamism på kontinenten (t.ex. ISIS i Libyen, med starka kopplingar till Boko Haram och i konkurrens om resurser och synlighet med Al Qaida de Maghreb vilket uppfattas ligga bakom flera attentat av den senare i Mali, Burkina och Elfensbenskusten).

möjligheter för utvecklingsländer att stärka sin inhemska jordbrukssektor genom att vikten av avveckling av exportstöd, samt utvecklingsländers rätt till en särskild skyddsmekanism mot inflöde av subventionerade livsmedel, befastes. De nya globala överenskommelserna kring Agenda 2030, Finansiering för utveckling och COP21 förväntas vidare ge ny dynamik åt utvecklingsarbetet och kommer vara viktiga dimensioner i operationaliseringen av den kommande regionala strategin.

2. Bedömning av måluppfyllelse och insatsportföljens genomförande per sektor

Sektor	Avtalat 2015, i MSEK	Utfall 2015, i MSEK*
Fred och säkerhet		117
Miljö och klimat		103 (151)
Ekonomisk integration		114 (121)
Antikorrupption		12
Institutionell utveckling		49 (61)
Blank, d.v.s. ej sektorklassificerad		4 (6) **

* Dessa siffror hänför sig till den sektorindelning vi gjort lokalt på basis av strategin och motsvarar inte de sektorbelopp som angavs i det centrala faktabladet, vilket bygger på en annan klassificering. Inom parentes anges brutto utbetalt belopp utan hänsyn till återbetalningar.

**Program development funds samt Nordic Africa Institute.

2.1 Sektor 1: Fred och Säkerhet

Bedömning av:	År	2015
Strategieresultatets måluppfyllelse		
Insatsportföljens genomförande		

Indikatorer	Utgångsläge 2014	Utfall 2014	Utfall 2015	Det svenska bidraget 2015	Mål 20XX
Antal insatser som bygger på konfliktanalys i länder som anges "sviktande" enligt OECD.	58*	58*	52**	Går ej att uppskatta.	Mål föreslås sättas för den nya strategin, om relevant.

* År 2014 gjorde vi uppskattningen att samtliga insatser inom Fred & Säkerhet (30 st) samt 25% av övriga insatser (28 st) var baserade på ngn form av konfliktanalys.

** Med motsvarande metod blir utfallet för sista dec 2015 att antalet avtalade insatser inom Fred & Säkerhet uppgår till totalt 26 st, plus 25 % av övriga avtalade insatser ($0,25 \cdot 105 = 26$ st), d.v.s. totalt $26 + 26 = 52$ st.

Vi har alltså ännu inte gjort någon förändring i vårt metodarbete på insatsnivå men avser att göra det i samband med operationalisering av den nya strategin samt i takt med att Sida tar fram tydligare riktlinjer för hur konfliktkänslighet bör integreras i beredning och uppföljning. Samtidigt bör det understrykas att konfliktdimensionen är ständigt närvarande i stora delar av det regionala samarbetet varför en "schablon" om 25 % sannolikt är i underkant.

Sektormål: Ökat regionalt samarbete för att förhindra, lösa och hantera effekterna av väpnade konflikter.

Trender och förutsättningar:

Omfattningen och effekterna av politiskt våld och konflikter på kontinenten fortsatte öka under 2015, men majoriteten av incidenterna berör endast ett fåtal länder och sub-regioner (Burundi, Sydsudan,

Somalia, Nigeria, Sahel). Oroande är att fler länder är drabbade av våldsamma konflikter relaterade till den ökande framväxten av terrorgrupper, som tar sig allt mer regional karaktär. Samtidigt är framför allt Afrikas Horn drabbat av politiska spänningar med länk till Mellanösternproblematiken. Oroligheter relaterade till nationella val och den debatt om ”en tredje mandatperiod” som pågår i många afrikanska länder är också högaktuell.

Den förvärrade konfliktsituationen får konsekvenser för genomförandet av programverksamheten framför allt genom att de regionala organisationernas möjlighet att effektivt tillgodogöra sig kapacitetsutveckling (utbildning, reformarbete, personalförstärkningar, etc.) begränsas av andra, ofta akuta och oförutsedda, politiska åtaganden och prioriteringar. Samtidigt är det tydligt att de regionala organisationerna fyller en allt viktigare funktion avseende t.ex. händelseutvecklingen i Burundi (EAC ansvarar för medling; AU har skickat MR observatörer), Sydsudan (IGAD har varit huvudmedlare, med stöd av AU genom IGAD+) och Boko Haram-regionen (AUs Multi-National JointTask Force).

Bedömning:

Förutsättningarna för portföljgenomförandet anses inte ha förändrats nämnvärt under året, och utvecklingen mot sektormålet bedöms, mot bakgrund av de utmaningar som föreligger, därför ändå ha gått i önskvärd riktning. Riskerna i förhållande till sektormål och portföljgenomförande är fortsatt höga, men sammansättningen vad gäller strategiskt val av aktörer och finansieringsmodaliteter bedöms spegla ambitionerna i strategin, vara relevant och väl avvägd.

Udermål och insatskategorier:

Den nuvarande insatsportföljen kan delas in i följande underkategorier:

- i. Konflikthantering och konfliktförebyggande, inklusive tidig varning
- ii. Försoning och återuppbyggnad
- iii. Kvinnor, barn, fred och säkerhet (1325)

Inom dessa underkategorier bedrivs även stöd till insatser inom områdena policy-relaterad forskning och påverkansarbete, träning och utbildning, samt institutionell kapacitetsuppbyggnad.

Resultat 2015:

Enligt strategin ska stöd inriktas på konfliktförebyggande insatser i det regionala samarbetet och bidra till att konflikter hanteras och att dess strukturella orsaker angrips och åtgärdas. Insatser som bidragit till detta inkluderar t.ex. det stöd som ges till AUC:s Freds- och Säkerhetsavdelning (PSD), dels via en lönefond, dels genom stöd till AU:s sambandskontor i konfliktländer. Dessa båda givargemensamma fonder, där EU och Sverige är största givare, stödde under 2015 c:a 190 personer på PSD och c:a 200 personer på sambandskontoren och är centrala för att AUC ska kunna utföra sitt konfliktförebyggande mandat. Givardialogen har därtill varit ett viktigt stöd till PSD i att utveckla sin personalstyrning.

AU:s sambandskontor på kontinenten spelar en viktig roll i utbyggnaden och operationaliseringen av den afrikanska freds- och säkerhetsarkitekturen (APSA)³. AU har också etablerat sambandskontor hos alla REC:ar, vilket stärkt samarbetet och utvecklingen av de kontinentala APSA-mekanismerna. Under 2015 har detta bl.a. resulterat i att COMESA och ECOWAS etablerat specifika medlingsdirektorat. Tack vare det svenska stödet har AU:s sambandskontor också kunnat arbeta proaktivt bland annat med s.k. PCRD-initiativ⁴ i t.ex. Burundi, Elfenbenskusten, Guinea Bissau, Madagaskar och Mali.

Under 2015 påbörjade PSD arbetet med att ta fram en tredje s.k. ”roadmap”, d.v.s. en plan för utbyggnaden av APSA under perioden 2016-2020. Detta bör ses som ett resultat av tidigare och pågående stöd till kapacitetsuppbyggnad, inklusive personalkostnader. Dokumentet ger en tydlig vägledning om AUC:s ambitioner och innehåller numera en resultatmatris som tydligt kopplar till APSA:s strategiska mål, vilket får anses lovligt. Behoven och möjligheterna att från svensk sida fortsätta stötta dessa processer bedöms som stora.

³ African Peace and Security Architecture

⁴ Post-conflict reconstruction and development

Samarbetet med IGAD har under 2015 bl.a. lett till att systemet för tidig varning (CEWARN) konsoliderats med nationella "situation rooms" som föder in information till den sub-regionala mekanismen. Under 2015 har IGAD också tagit fram ett register av medlare, där en tredjedel är kvinnor. Detta är till stor del ett resultat av det givargemensamma samarbetet och dialogen där Sverige ingår. Dock återstår fortfarande att se hur medlarregistret kommer att användas i praktiken. Tack vare det givargemensamma, inkl. svenska, stödet har IGAD också gjort betydande insatser för att stärka den federala somaliska regeringen, både genom stöd till medlingsinsatser och kapacitetsuppbyggnad.

Systemet för tidig varning inom ECOWAS har under 2015 konsoliderats ytterligare genom samarbetet med WANEP, som under 2015 också etablerade ett formellt samarbete med AUC. Under året har WANEPs verksamhet särskilt avsett valövervakning där WANEP, genom sina "situation rooms", förmedlat information till ECOWAS, AU och UNOWA. WANEP samarbetar också med AUC inom 1325 (se nedan).

Strategin uppmanar också till svenskt stöd inom området kvinnor i fredsprocesser (FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 och 1820). AUC/PSDs program till förmån för jämställdhet och kvinnors situation i konflikter, vilket etablerades 2014, har ännu inte uppnått de resultat som förväntades, framför allt p.g.a. begränsade personalresurser. En ökad uppmärksamhet på dessa frågor, liksom på genomförandet av Säkerhetsrådsresolution 1325, har emellertid noterats, men dessvärre ännu inte resulterat i några konkreta förändringar. Ambassaden fortsätter föra dialog om detta inom ramen för den givarkoordineringsmekanism som etablerats för stöd till programmet. Programmets personalresurser kommer med största sannolikhet ingå i PSD:s lönefond under 2016, vilket bör leda till större stabilitet bland personalen och ge utrymme för synergier med andra avdelningar.

Stödet till Save the Children avser integrering av barns rättigheter och skydd i utbildningen av afrikansk fredsbevarande trupp. Under 2015 har en standardiserad läroplan utarbetats och testats, liksom ett informationssystem som utöver barnrättsfrågor också kan täcka in andra områden, såsom gender, sexuella övergrepp, m.m. Samarbetsavtal med tre träningscenter har också ingåtts.

Inom strategin ges också utrymme för stöd för insatser inom demokrati och mänskliga rättigheter, med konfliktförebyggande och konflikthanterande syfte. Ett resultat av det samlade svenska stödet till både PSD och AUC:s avdelning för politiska frågor (DPA)⁵ är ett fördjupat samarbete emellan bl.a. kring MR-observatörer i en rad konfliktländer. AU:s ca femtio människorättsobservatörer finns för närvarande utplacerade i Burundi, Centralafrikanska Republiken, DRK, Mali, Somalia och Sydsudan. Samarbetet ses just nu över för att effektiviseras och för att hitta alternativa finansieringsformer. Förhoppningen är att AUC:s tilltänkta omorganisation, vars detaljplanering påbörjades under 2015, ska möjliggöra denna ambitionshöjning och ytterligare stärka relationen mellan PSD och DPA.

Under 2015 genomfördes en skrivbordsstudie av Sidas helpdesk för Fred och Säkerhet rörande nuvarande sammansättning av CSO-insatser inom portföljen. Slutsatsen var att många existerande samarbetspartners ansågs vara fortsatt relevanta, men också att nya riktade insatser borde ges mer utrymme i portföljen, t.ex. avseende "borderland governance", organiserad transnationell brottslighet, terrorism/radikalisering, samt kopplingen mellan miljö och säkerhet.

Vidare gjordes en genomlysning utifrån relevans och resultat av fem tankesmedjor i Sydafrika som fått långvarigt svenskt stöd. Slutsatsen av studien är att två av dessa insatser sannolikt kommer att fasas ut med början 2016. En kategorisering av portföljens insatser i underkategorier visar att stödet till tankesmedjor och liknande organisationer (research, policy and advocacy) för närvarande upptar mer än en tredjedel av den totala portföljvolymen, vilket bedöms vara i högsta laget, samtidigt som behovet av omvärlds- och trendanalys är fortsatt starkt och dessa tankesmedjor bidrar med kunskap också inom andra sektorer.

⁵ Department for Political Affairs, se också sektor 5

2.2 Sektor 2: Miljö och Klimat

Bedömning av:	År	2015
Strategieresultatets måluppfyllelse		
Insatsportföljens genomförande		

Sektormål: Ökat regionalt samarbete för att främja miljömässigt hållbart utnyttjande av naturresurser samt begränsningar av, respektive anpassning till, klimatförändringarnas effekter.

Trender och förutsättningar:

Majoriteten av kontinentens befolkning är fortsatt direkt beroende av ekosystemtjänster; en resursbas som hotas av överutnyttjande, svag naturresursförvaltning och av klimatförändringar.

Befolkningstillväxt och miljömässigt ohållbara produktionsmönster har länge belastat kontinentens miljöresurser samtidigt som effekterna av klimatförändringarna blir allt mer påtagliga, genom exempelvis ökad variation i nederbörd, förhöjda havsnivåer och extrema värmeperioder.

Väderfenomenet El Nino slog ovanligt hårt mot Afrika under 2015. Södra Afrika upplevde sin torraste regnperiod på 35. Även länderna på Hornet drabbades hårt. I Etiopien uppskattas över 12 miljoner människor vara i behov av akut hjälp till en kostnad av över 2 miljarder USD (april 2016) vilket OCHA sammanfattar som en av de största humanitära operationerna i historien.

Förutsättningarna att uppnå sektormålen har inte förändrats nämnvärt under året utan begränsas alltså av svaga institutionella och juridiska ramverk, korruption och en politisk logik där regionalt samarbete runt sektorfrågorna ofta konkurreras ut från agendan, eller friserar så att skulden kan läggas externt. Med tanke på den ökade internationella uppmärksamheten som klimat och miljöfrågor fick under året tack vare COP 21 och El Nino fanns förväntningar om ett större kontinentalt genomslag för dessa frågor än vad som de facto blev fallet.

Fortsatta politiska spänningar mellan Egypten, Etiopien och Sudan runt hanteringen av Nilens vatten, främst kopplade till utbyggnad av vattenkraft, är ett exempel på hur realiserade risker försvårar måluppfyllelsen i insatser. Misstankar om korruption är också förverkligade risker som bromsat genomförandet under året och som tar betydande personalresurser i anspråk.

Bedömning:

Utvecklingen mot sektormålet bedöms trots ogynnsamma förutsättningar vara ”on-track” och strategimålet bedöms uppfyllas vid strategiperiodens slut.

Undermål och insatskategorier:

Ambitionen (sedan mid-term review 2013) att öka stödet till Västafrika samt Afrikas Horn har under året bidragit till en i huvudsak geografiskt balanserad portfölj vilken är konsoliderad runt sektorns fyra delmål:

- (i) Gränsöverskridande vattenresurser (salt- och sötvatten),
- (ii) Hållbart nyttjande av naturresurser,
- (iii) Tryggad livsmedelsförsörjning,
- (iv) Klimatanpassning.

Resultat 2015:

Hävstångseffekten i stödet till CIWA (Cooperation on International Waters), en Trust Fund i Världsbanken, är tydlig i resultatrapporteringen, vilken visar att CIWAs samlade stöd om 68 MUSD (varav 140 MSEK, eller 25 %, från Sverige) under 2015 bidragit till investeringar om 8 900 MUSD

(1:130) vilka förväntas leda till minskad fattigdom för runt 49 miljoner människor⁶. CIWA samlar idag merparten av Sidas stöd till gränsvattenfrågor, vilket ger en hög intern biståndseffektivitet. Svenska prioriteringar drivs systematiskt i fondens styrgrupp kopplat till den arbetsplan som upprättades efter halvtidsöversynen 2015, där fortsatt stärkt resultatrapportering och fattiga människors perspektiv prioriteras, jämte ambitionen om ett stärkt klimatperspektiv. CIWA har under 2015 utvecklat och tillämpat ett ramverk för politisk-ekonomiska analyser (PEA) i syfte att öka effektiviteten i sitt stöd till kapacitetsutveckling av flodkommissioner och RECs. En lärdom är att inte underskatta arbetet med att genomföra en relevant PEA, samt att få genomslag för slutsatserna i det operativa arbetet.

PACJAs (Pan-African Climate Justice Alliance) förändringslogik är att mobilisera aktörer i civilsamhället för att väcka politisk opinion inom nationella förvaltningar och regionala organisationer för att driva Afrikas röst(-er) i globala miljö- och klimatforum. Halvtidsöversyn under 2015 beskriver PACJA som ”probably the most suitable option for the African voice to engage in the climate justice campaign”⁷ och menar att PACJA förser nationella klimatförhandlare med underlag baserade på Afrikas problem och etablerad vetenskap. PACJA representerar det afrikanska civilsamhället i globala initiativ, inklusive i styrelsen för Gröna Klimatfonden. Bland framgångsfaktorerna märks ett engagerat ledarskap på PACJA centralt, samt strategin att arbeta genom existerande organisationer i civilsamhället. Baksidan av samma mynt är begränsningar i att kunna optimera strukturer för nationell och regional påverkan då man har begränsat inflytande över sina partners i civilsamhället. Erfarenheterna pekar också på svårigheter att väcka opinion för miljö och klimatfrågor, särskilt i regioner härjade av pandemier (ebola) eller konflikter. PACJA är en framgångsrik enfrågeplattform som emellertid lyckats sämre med att integrera tvärfrågor såsom gender och HIV/AIDS, vilket halvtidsöversynen ställt mot behovet att fokusera resurser och vara tydlig i kommunikationen.

IUCN i Västafrika använder Sidas finansiering för att stärka miljö och klimatarbetet runt de fyra gränsoverskridande floderna Volta, Niger, Senegal och Nano. Samarbetet som påbörjades 2009 visar på vikten av långsiktighet i arbetet att höja kapaciteten och förståelsen för integrerad miljöförvaltning hos nationella och regionala beslutsfattare. Bedömningen från fältbesök i maj 2015 är att ECOWAS fått en ökad förståelse för behovet att klimatanpassa institutioner och regelsystem för gränsvatten, vilket också återspeglas i utformningen av flodkommissionen för Manofloden som etablerades under året.⁸ Kapaciteten hos IUCNs internationell organisation bedöms som avgörande för kontinuitet och kompetens både i substansfrågor och projekthantering, exempelvis i det pågående arbetet att förtydliga resultatramverk och förändringslogik. Insatsen begränsas fortsatt av de materiella förluster som IUCN erfor under oroligheterna i Burkina Faso 2014 då både dokumentation och utrustning förstördes.

Sida har under året och inför en ny strategi sonderat möjligheter att expandera arbetet med marina frågor. Satsningen ligger i linje med COP 21 och det nyantagna SDG-målet 14, som Sverige förklarat som en särskild prioritet. Sverige utgör med sitt stöd till regionala marina konventioner (Abuja och Nairobi konventionerna)⁹ och forskning¹⁰ en av få givare med ett regionalt fokus på marina frågor. Sida samarbetar på detta område med Havs- och Vattenmyndigheten som under året har gjort en kartläggning av prioriterade frågor och potentiella samarbetspartners.

De regionala sektionerna har under året aktivt arbetat med ökade synergier mellan stödet till gränsoverskridande vatten och integrationen av regionala energimarknader, samt det bredare nexuset ”vatten, energi och matsäkerhet” som lyfts fram i många policydiskussioner. En ökad användning av Sidas garanti-instrument samt att tydligare lyfta styrfrågor till en politisk nivå, bedöms ytterligare kunna öka effektiviteten i portföljgenomförandet. Den ökade politiska dialogen bör ske i samarbete med svenska ambassader i regionen, vilket ligger i linje med ambition att bättre tillvarata synergier med andra svenska strategigenomförare samt inom olika politikområden (PGU).

⁶ CIWA PLUS ID. 51000121. CIWA Annual Report 2015 (p. 6)

⁷ PACJA mid-term review report, July 2015 (p.4)

⁸ PROGRAMME SUR LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU EN AFRIQUE DE L'OUEST/ECOWAS, Plus ID 51050041

⁹ UNEP Marine, Plus ID 51050049

¹⁰ WIOMSA, Plus ID 5100010401

2.3 Sektor 3: Ekonomisk Integration, handel, industri och finansiella system

Bedömning av:	2015
Strategieresultatets målfyllelse	
Insatsportföljens genomförande	

Sektormål: Ökat regionalt samarbete med syfte att främja regional och internationell handel samt ekonomisk integration.

Utvecklingen mot sektormålet bedöms vara ”on-track” och strategimålet bedöms ha uppfyllts vid strategiperiodens slut.

Trender och förutsättningar:

Medan de övergripande trenderna fortfarande präglas av ökad regional och internationell handel, förstärkt av positiv - om än avtagande - tillväxt, är variationerna stora mellan olika sub-regioner. Bilden av Afrikas regionala integrationsprocess nyanseras ytterligare av framväxande kritiska frågekomplex såsom ökad politisk känslighet kring suveränitet och supranationella institutionella ramverk för regional integration. Begreppet (nationellt) ”policyutrymme” har fått en ökad dignitet. Detta kan å andra sidan kontrasteras mot överenskommelsen under 2015 inom den s.k. trepartsavtalsprocessen (TFTA) om ett frihandelsområde mellan SADC, EAC och COMESA och påbörjade modalitetsförhandlingar kring ett kontinentalt frihandelsområde (Continental Free Trade Area; CFTA), liksom politiska utfästelser om regionala infrastrukturplaner, inte minst inom Agenda 2063.

Bedömning:

Förutsättningarna för portföljgenomförandet anses inte ha förändrats nämnvärt under året, och utvecklingen mot sektormålet bedöms ha gått i önskvärd riktning.

Undermål, insatskategorier och resultat 2015:

Sammansättningen av sektorportföljen bedöms spegla ambitionerna i strategin. En nyckelkomponent är målet att stärka kopplingen mellan normativa agendor (d.v.s. de politiska beslut som fattas på global och AU/REC-nivå) och operativt (genomförande) arbete.

Enligt strategin ska stöd ges till att förbättra möjligheterna för afrikanska länder att genom ekonomisk integration öka sitt deltagande i, och dra nytta av, regional respektive internationell handel. Insatser som bidragit till detta inkluderar *Trade Law Centre (Tralac)*¹¹ som ger analytiskt handelspolitiskt stöd och som under 2015 på uppdrag av AUC gjort förstudier kring det kontinentala frihandelsområdet och anordnat kapacitetsbyggande insatser till förhandlare. *Trade Policy Training Centre in Africa (Trapca)*¹² har i sin tur, med stöd från Lunds universitet, under 2015 utbildat ytterligare 683 studenter vilket stärkt kapaciteten bland MUL och relevanta afrikanska institutioner. Båda dessa insatser har bidragit med underlag och analys till afrikanska länders och REC:s positioner i handelsförhandlingar, t.ex. av möjliga förhandlingsutfall, samt utbildat afrikanska förhandlare.

¹¹ Tralac, ID 51050073

¹² Trapca, ID 51050051

Inom handelsområdet fäster strategin särskild vikt vid förenklade handelsprocedurer. Trapcas speciella utbildningsprogram för detta¹³ blev fullt operationellt under 2015 och fokuserar på att stärka MUL och låginkomstländers förståelse av det normativa ramverket, d.v.s. själva avtalet och den nödvändiga institutionella arkitekturen för dess genomförande, liksom efterlevnad av detsamma. Detta kompletteras av stöd till Världstullorganisationens (WCO) *Customs Modernizations Programme*¹⁴ och *TradeMark East Africa*¹⁵ som bidrar till operativt genomförande, exempelvis institutionellt kapacitetsbyggande av tulladministrationer, respektive fysisk infrastruktur för gränshandel (såsom hamnar och gränsstationer). Under 2015 fördjupades också samarbetet med AUC:s avdelning för handel och industri med ett stöd som bl.a. syftar till att analysera återstående brister och behov av stöd till enskilda länder för genomförandet av TFA.

Strategin innehåller också stöd till effektiva och säkra energisystem. Sida har finansierat kapacitetsutveckling till regionala kraftpooler i flera år för att underlätta en gränsöverskridande integration av elnät och möjliggöra krafthandel. Svenskt stöd har riktat sig till *East African Power Pool (EAPP)*¹⁶ under COMESA, som under 2015 tyvärr fortsatt har brottats med institutionella utmaningar, liksom till den mer framgångsrika *Southern African Power Pool (SAPP)*¹⁷ under SADC. Genom SAPP och upprättandet av en regional energimarknad har ett förbättrat energianvändande, reducerat antal elavbrott och därmed en stabilare tillgång till elektricitet för industrier och hushåll, möjliggjorts. Bedömningen är att SAPP, som ett resultat av det svenska stödet, framgent kommer kunna täcka sina kostnader baserat på inkomsterna från elhandeln.

Positiva resultat från integrering av jämställdhet, miljö och klimat samt konfliktperspektivet är bl.a.:

- Portföljen inbegriper ett par insatser som hanterar kopplingen handel, matsäkerhet, klimatförändringar. Svenskt stöd har under 2015 stärkt integrering mellan handels- och klimatförändringar, viktigt inte minst givetförhandlingarna som COP21 i Paris (klimat) och MC10 (handel) i Nairobi under 2015.
- TradeMark East Africa (TMEA) har genom en svensk sekundering av en jämställdhetsexpert kunnat utveckla sin verksamhet med specifika insatser för kvinnors utmaningar inom den gränsöverskridande handeln, men även integrering av jämställdhet i övrig verksamhet. Resultatet är en ny flerårig strategi som tydligare lyfter kvinnor som ekonomisk aktör med andra utmaningar än män.
- Konfliktperspektivet har genomsyrat TMEA:s verksamhet under 2015 givet utvecklingen i Sydsudan och Burundi där programmet har verksamt. Detsamma gäller utökad programverksamhet i gränsområdet mot DRK. Detta har i första hand lett till en stärkt intern kapacitet att hantera riskerna i programmet.
- I WCOs kapacitetsutveckling av tulladministrationer finansierar Sverige, tillsammans med Tyskland och USA, ett program som behandlar underrättelseområdet kopplat till illegal djurhandel (enl. CITES-konventionen). Denna verksamhet kopplar upp mot hantering av transnationell brottslighet och terrorismfinansiering.
- Trapca har under 2015 fortsatt arbetet med ökat kvinnligt deltagande i sina kurser, och därmed handelspolitisk formulering och genomförande. Effekten är att man kan se fler kvinnor på olika positioner och nivåer i denna mansdominerade sektor.

¹³ Trapca Trade Facilitation Training Facility, ID 51050092

¹⁴ World Customs Organization – Regional Implementation of the Columbus Programme Phase II, ID 51050065

¹⁵ TradeMark East Africa (TMEA) Core Support, ID 51050059

¹⁶ Eastern African Power Pool (EAPP), ID 71800167

¹⁷ Southern African Power Pool (SAPP) Phase 3, ID 51050055

2.4 Sektor 4: Antikorrupktion

Bedömning av:	År	2015
Strategieresultatets måluppfyllelse		
Insatsportföljens genomförande		

Sektormål: *Minskad förekomst av korruption, vilket Sida i samband med halvtidsöversynen och i enlighet med övriga sektormål uttolkat till: "Ökat regional samarbete som syftar till att motverka korruption och främja demokratisk samhällsstyrning, med inriktning på gemensamma regionala utmaningar".*

Trender och förutsättningar:

Korruption utgör ett viktigt hinder för hållbar tillväxt och god samhällsstyrning i Afrika söder om Sahara. Korruptionen underlättar också finansiering av våldsbenägna grupper och orsakar konflikter.

Verksamhetsmålet är komplext och bör ses långsiktigt. Svårigheterna att uppnå målet är många och inkluderar bristande politisk vilja, starka ekonomiska intressen till förmån för status quo, svaga institutioner med bristande självständighet gentemot regeringsmakten, få mekanismer för offentligt ansvarsutkrävande och begränsad rättighet för medborgarna att få tillgång till information. Några tydliga indikationer på att korruptionen har minskat i Afrika under den senaste tioårsperioden finns inte, däremot förefaller antalet folkliga protester relaterade till maktmissbruk och korruption ha ökat. Senare tids studier visar också att människors missnöje med omfattande korruption kan bidra till ett visst folkligt stöd för extrema rörelser, inklusive sådana som använder terror.

Bedömning:

Även om korruptionens utbredning troligen inte har minskat på kontinenten så synes motkrafterna – i form av folkliga protester på nationell nivå och flerstatliga samt regionala initiativ (såsom AUs rapport om olagliga finansiella flöden) för att ta sig an olika aspekter av korruption – ha stärkts under senare tid. Den samlade svenska insatsportföljen bedöms haft en allmänt positiv effekt för denna utveckling och i vissa fall även inneburit ett direkt bidrag.

Undermål och insatskategorier:

Den nuvarande insatsportföljen omfattar följande insatskategorier (motsvarande delmål):

- (i) Stärkt politiskt åtagande för att bekämpa korruption,
- (ii) Stärkta tillsynsmekanismer på nationell och regional nivå,
- (iii) Stärkta möjligheter för att åstadkomma ansvarsutkrävande, bland annat genom ökad medborgerlig tillgång till information samt oberoende och kraftfulla medier.

Resultat 2015:

Dialogen med AU, UNECA liksom andra centrala aktörer på regional och nationell nivå utgör ett viktigt instrument för att stärka det afrikanska politiska åtagandet (liksom hanterandet av riskerna) när det gäller kontinentens agenda för anti-korruption. Lanseringen i januari 2015 av AU/UNECA:s särskilda rapport (från den s.k. Mbeki-panelen) om Illegala Finansiella Flöden (IFF) från Afrika har lett till ett ökat intresse angående konkreta åtgärder på området. Svenskt stöd under flera år till bl.a. UNECA har bidragit till panelens resultat och Sverige spelar även en roll i bakgrunden när det gäller några av de initiativ för att skapa uppföljningsmekanismer som nu startat. Under 2015 har slutligen de tidigare problemen med redovisning från AUs särskilda organ för antikorrupktion (AUABC) klarats ut.¹⁸ Ett nytt svenskt stöd till denna centrala organisation kan därför bli aktuellt under 2016.

¹⁸ Inblandade parter var här UNECA, som förmedlade det svenska stödet, och AUABC, där resurserna användes.

Positiva resultat finns även att rapportera för ett par andra insatser såsom Afrobarometern och AFROSAI-E (organisation för riksrevisionerna i 26 länder på kontinenten). Afrobarometern har efter 15 års vetenskapligt grundat arbete med breda opinionsundersökningar rörande demokrati och samhällstyrning på kontinenten blivit en allmänt respekterad källa som i ökande utsträckning citeras och används av viktiga media, beslutsfattare och forskare. Det faktum att allmänhetens uppfattning i viktiga utvecklingsfrågor nu regelbundet offentliggörs och diskuteras (både inom Afrika och internationellt) förbättrar också förutsättningarna för insatser vad gäller ansvarsutkrävande och förebyggande av korruption. AFROSAI-E har under de senaste fem åren bl.a. utvecklat och konsoliderat ett gemensamt ramverk för kvalitetskriterier som varje revision ska uppfylla och utser varje år ”bästa revisionsrapport” som har producerats bland medlemmarna.

Under 2015 har ambassaden också fortsatt en analysprocess med deltagande från afrikanska tänkare och praktiker på området antikorrupktion. Syftet har varit att identifiera nya angreppssätt och strategiska ingångar för framtida satsningar på antikorrupktion. Dessa insatser ska fokusera på områden som är centrala ur ett utvecklingsperspektiv, med en länk till det regionala perspektivet och framstå som genomförbara – inom en rimlig tidshorisont och utan alltför stora finansiella åtaganden. Denna analysprocess kommer att avslutas i början av 2016 och förväntas ge såväl underlag till operationaliseringen av den nya regionala strategin som konkreta idéer för en förnyelse av portföljen.

Under 2015 har i övrigt flera insatser fortsatt att kräva väsentligt mer handläggningstid än normalt (däribland AUABC, SOTU och EAJA).¹⁹ Orsakerna har varit otillräcklig rapportering, fördröjda revisionsrapporter, konflikter inom avtalsslutande organisation samt ett fall av allvarliga oegentligheter i medelshanteringen. Av dessa skäl har utrymmet för att genomföra nya beredningar och särskilda studier eller andra större initiativ varit begränsat.

Finansiellt villkor i strategin:

Under innevarande strategiperiod har Sida förelagts att sammanlagt använda ett belopp om minst 150 MSEK för korruptionsbekämpande åtgärder. Vid slutet av 2015 hade totalt 144 MSEK utbetalts för detta ändamål och planerade utbetalningar under 2016 uppgår till cirka 24 MSEK. Därmed torde målet om 150 MSEK komma att uppfyllas med råge.²⁰

2.5 Sektor 5: Institutionell kapacitetsutveckling

Bedömning av:	År
	2015
Strategieresultatets måloppfyllelse	
Insatsportföljens genomförande	

Sektormål: Regionala organisationers institutionella kapacitet förbättrad för att leverera effektivt på sina mandat och för att samordna och säkerställa genomförandet av den afrikanska politiska dagordningen.

¹⁹ Africa Union Advisory Board on Corruption (AU ABC), Oxfam - State of the Union (SOTU) och East Africa Journalist Association (EAJA)

²⁰ Utöver dessa utbetalningar bör man också räkna in det stöd som utgått till insatser inom andra sektorer och som haft en tydlig och positiv effekt på antikorrupktion; såsom stödet till Världstullorganisationen (WCO) och ökad kapacitet inom olika vattenmyndigheter för att bättre kunna hantera temat ”integrity”.

Trender och förutsättningar:

Portföljen är varierad och innehåller både direkt stöd till AUC/RECs²¹ och till ett brett spektrum av organisationer²² med en direkt stödjande roll gentemot AUC/RECs och AU:s organ, eller som arbetar för att påverka AUC/RECs agenda, eller för nationell implementering av regionala beslut. I ljuset av en kommande ny strategi där Demokrati, Mänskliga Rättigheter och Jämställdhet kan förväntas bli ett eget nytt resultatområde diskuteras dessa frågor separat nedan. Kapacitetsutveckling är samtidigt en fråga som genomsyrar de flesta insatser även i andra sektorer.²³

Förutsättningarna för samarbetet förändrades inte markant under 2015 även om ”aptiten” för givarkoordinerade ansatser och gemensamma fonder förefaller minska. Egenfinansiering fortsatte att vara en av de viktigaste dialogfrågorna och togs också upp på AU:s egen agenda. Efter att under en tid ha utrett möjligheterna till s.k. ”alternativa finansieringskällor” lades ett förslag om detta fram på AU:s toppmöte i januari 2015.²⁴ Till dags dato har dessvärre inte förslaget fått genomslag i budgetarbetet, och än mindre i form av faktiska inbetalningar. En förklaringsfaktor som lyfts fram under 2015 är sjunkande råvarupriser (inte minst på olja) och fortsatta konflikter. Andra pratar om politisk vilja, men det är oklart varför den saknas och det varierar med största sannolikhet från land till land.

Bedömning:

På grund av att vissa av sektorportföljens planerade resultat inte fallit ut som förväntat under 2015 (se nedan) bedöms utvecklingen mot sektormålet endast delvis ha gått i önskvärd riktning. Insatserna bör emellertid ses i ett långsiktigt perspektiv, liksom förväntan på resultat och effekter, inte minst för att stödet till institutionell utveckling och kapacitetsuppbyggnad startat på en mycket låg nivå, samt för att andra politiska åtaganden och prioriteringar ofta sätter gränser för genomförandetaken.

Resultat 2015:

För AUC har det samlade givarstödet under flera år till administrativa reformer, där EU och Sverige spelar en viktig roll,²⁵ inneburit effektivare verksamhetsprocesser, däribland förbättrade upphandlingsrutiner och finansiell styrning. Den kontinuerliga övergången mot internationell standard (IPSAS, International Public Sector Accounting Standards) har dessvärre gått långsammare än förväntat. Genom svenskt- och givarkoordinerat stöd har också en process mot stärkt resultatstyrning

²¹ Stödet till AUC och RECs inom sektorn fokuserar mycket på grundläggande aspekter av institutionell kapacitetsutveckling, såsom styrning och ledning, IT baserade system (både hård och mjukvara), ekonomisk förvaltning, resultatstyrd planering, budgetering och rapportering, men en viss del av stödet är också dirigerat till lönekostnader.

²² Exempel på stöd som har klassats som ”institutionell kapacitetsutveckling” är stödet till Africa Disability Alliance (ADA) som stöttar AU i genomförandet av AUs tioårsprogram till förmån för människor som lever med funktionshinder; Plan Sverige i koalition med andra CSOer som stöttar AUs Kommitté för barnets rättigheter och välbefinnande; Oxfam-SOAWR som bl.a. följer upp genomförandet av Maputo-protokollet i ett antal av AUs medlemsstater; Electoral Institute in Southern Africa (EISA) som följer val på hela kontinenten och stöttar AUC:s valenhet; m.fl.

²³ Denna nya/extra sektor skapades tidigt i strategigenomförandet för att ”ta om hand” insatser som var tydligt prioriterade av strategin (nämligen stärkande av institutionell kapacitet hos AU/RECs och likvärdiga organisationer) men inte självklart hörde hemma i någon av de tematiska sektorerna. Ett exempel på en insats med starka drag av institutionell utveckling som idag är klassat som Fred & Säkerhet är stödet till lönefonden på AUC:s avdelning för Fred och Säkerhet. Fonden bidrar med välbehövlig ökad personalkapacitet till AUC och dialogen handlar i stor utsträckning om institutionella aspekter rörande anställningsformer och villkor, etc.

²⁴ Vid detta toppmöte fattades ett principbeslut om att AU över tid ska mobilisera 25 % av kostnaderna för peace keeping operations (PKOs), 75 % av programbudgeten och 100 % av den s.k. operativa (d.v.s. administrativa) budgeten från medlemsstater fram tills 2020. Idag bekostas 100 % av PKO av externa medel (det mesta av EU, samtidigt som AU är noga med att understryka att det är afrikanska liv som sätts på spel vilket är ett bidrag som måste värderas mycket högt) liksom 95 – 98 % av programbudgeten medan målet om att AU ska finansiera 100 % av sin operationella budget redan är uppnått (även om många kostnader inom programbudgeten kan anses som operationella). Diskussion kring hur detta mål skulle uppnås fortsatte vid toppmötet i Sydafrika i juni 2015 samt i Addis i januari 2016. Nu finns ett nytt förslag på medlemsavgifter som ska diskuteras i juli 2016.

²⁵ EU bidrar med mest finansiering, därefter Sverige, som också är lead-partner för den s.k. ”Pelare 5” för institutionell utveckling under AUCs 5-åriga utvecklingsstrategi. Även Världsbanken var en viktig aktör under 2015, med fokus på upphandling.

inletts, men tyvärr stannat av under året. Dessa frågor diskuteras med AUC på en regelbunden basis som en del av den givargemensamma dialogen.

Som ett resultat av bl.a. det svenska stödet intensifierade AUC under 2015 arbetet med att förbereda en omorganisation som omfattar inte bara själva organisationsstrukturen (antal avdelningar och deras bemanning) utan också befattningsstruktur och arbetsbeskrivningar, vilken förväntas leda till ökad effektivitet inom Kommissionen. Arbetet kommer att fortsätta under 2016 och även inkludera alla AU-organ.

Stödet till IGADs institutionsutveckling fortsatte under 2015 genom en gemensam finansiering med de nordiska länderna som inleddes under 2012. Effekterna av detta initiativ är inte övertygande och givarna för nu en skarp dialog med IGAD med fokus på resultatbaserad planering och kostnadseffektivitet. IGAD brottas fortfarande med kroniska kapacitetsbegränsningar, som delvis förklaras av svagt politiskt ägarskap och styrning, samtidigt som viktiga framsteg har gjorts t.ex. när det gäller införandet av mer robusta internkontrollsystem och en plan för övergång till IPSAS.

Stödet till EAC:s partnerskapsfond har under året bl.a. stärkt sekretariatets kapacitet att bereda och samordna integrationsförslag för en gemensam tullunion, en gemensam marknad och protokollet för en gemensam monetär union. Vidare har fonden utgjort grunden för en dialog mellan externa partners och EAC-sekretariatet, samt främjat ökad samordning med initiativ från bl.a. EU, USAID och Världsbanken.

Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet:

Sektorportföljen inkluderar en grupp insatser som inom den kommande strategin med största sannolikhet kommer att klassificeras inom sektorn demokrati/MR/jämställdhet. Inom denna kategori ingår t.ex. stödet till AUC:s avdelning för politiska frågor, som har det övergripande ansvaret för AU:s valövervakning och för operationalisering av den plattform som ska underlätta koordinering mellan de s.k. AGA-organen.²⁶

Bland annat tack vare det svenska stödet var AU:s valobservatörer närvarande vid en majoritet av valen på nationell nivå i AU:s medlemsländer under 2015. Efter beslut från AUC:s ordförande valde man att inte övervaka valet i Burundi eftersom förutsättningar för fria och rättvisa val inte ansågs föreligga. Valobservatörsmissionerna har generellt sett ökat i kvalitet de sista åren, d.v.s. genomförs med högre professionalitet och producerar bättre rapporter med tydliga slutsatser och rekommendationer – delvis tack vare det samarbete som bedrivs med EISA, Electoral Institute for Southern Africa, som också stöds inom denna portfölj. Bristande finansiering från AU:s medlemsstater gör emellertid att avdelningen är konstant underfinansierad och därför förhindras att utföra långsiktiga observationer i den utsträckning som skulle vara önskvärd. Mer strategisk, proaktiv och effektiv budgethantering och rapportering är faktorer som skulle kunna påverka avdelningens arbete positivt. Dessa frågor diskuteras med AUC som en del av den givargemensamma dialogagendan.

Inom portföljen ges även indirekt stöd till den afrikanska expertkommittén för barnets rättigheter och välfärd (ACERWC²⁷), som f.n. ligger inom AUC-sekretariatet och får svenskt stöd via Plan Sverige. Det långsiktiga stödet till ACERWC har lett till en avsevärd höjning av kommitténs kapacitet både vad gäller själva utförandet av mandatet, t.ex. kapaciteten att ta emot och behandla landrapporter, men också till dess synlighet. Under 2015 ledde ACERWC arbetet med att ta fram en afrikansk barnrättsagenda för de kommande 25 åren som ska koordineras med övriga policyorgan inom AGA. Man har också fått ett betydligt bättre genomslag inom AU:s Freds- och Säkerhetsråd, samt ökat samarbetet med civilsamhället.

²⁶ African Governance Architecture (AGA)

²⁷ African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child

På kontinental nivå har afrikanska kvinnorrättskoalitioner varit mycket aktiva i att driva påverkansarbete under 2015-års kampanj för ”women’s empowerment”, t.ex. genom deltagande i många av de konferenser som skedde under 2015 relaterade både till kontinentala utmaningar (t.ex. barnnäktenskap) och globala dito (CSW60). Koalitionen SOAWR,²⁸ som mottar svenskt stöd via Oxfam, samarbetade med AU:s särskilda rapportör för kvinnors rättigheter, AU:s legala kontor och den afrikanska MR-kommissionen i framtagandet av modellagar baserade på Maputoprotokollet.

3. Synergier med andra strategier

Många av våra regionala resultat bygger på att genomförande sker såväl regionalt som nationellt. Behovet av att hitta och bättre utnyttja synergier mellan det regionala och bilaterala utvecklingssamarbetet i Afrika är således inte en ny fråga, utan en viktig lärdom från denna strategiperiod. Ett flertal konkreta synergier har realiserats redan under innevarande strategiperiod, eller är i väl framskridna skeden av planering och beredning. Några exempel återfinns i Bilaga 1.

I de fall där synergier har kunnat realiserats kan konstateras att resultaten och effekten av biståndet har ökat markant på både regional och nationell nivå. Mycket kan dessutom göras med små medel, bland annat genom dialog, men det krävs incitament bortom det direkta strategigenomförandet för att personalresurser ska avsättas. Styr signaler från AFRIKA om höjd ambition vad gäller länken regionalt-bilateralt samarbete har lett till en ökad ambition även från de regionala sektionerna att informera de bilaterala ambassaderna och som regel alltid besöka dem under tjänsteresor.

Även de nya regionala strategierna för MENA, inklusive Nordafrika, samt för SRHR, med fokus på Södra Afrika, erbjuder stora möjligheter till synergier, med risk för överlappning. Flera tematiser, såsom MR och jämställdhet, genomsyrar samtliga tre strategier (MENA, SRHR och den kommande regionala strategin för Sub-Sahariska Afrika) vilket föranleder ett nära samarbete, inte minst runt vilka partners (däribland AU, RECs och vissa CSOs) som kan tänkas få stöd under flera strategier. Därtill är utvecklingen på Afrikas Horn och i Sahel-området starkt beroende av utvecklingen i både Mellanöstern och Nordafrika, varför det finns alla anledningar att nära följa varandras resultat och fokus. En dialog har inletts med SRHR-teamet i Lusaka medan kontakten med MENA kommer initieras i samband med operationalisering av den nya strategin.

Det finns också många potentiella synergier mellan den regionala Afrika-strategin och andra strategier som inte ännu har realiserats. Under de globala strategierna finns t.ex. stöd till olika fonder och program i Världsbanken med en regional arm för Afrika som stödjer områden och mål i den regionala strategin. Dialogen med globala organisationer skulle kunna utnyttjas bättre för att driva regionala dialogfrågor. Delning av information och möjlighet att kommentera inför årsmöten, nya beredningar, ”mid-term reviews” och utarbetande av nya strategiförslag m.m., skulle kunna öka effekterna av Sidas sammanlagda stöd till regionen.

Ett närmare samarbete med den humanitära strategin/anslaget vore också välkommet, kopplat till den regionala strategins stöd till resiliens, försäkringsmekanismer samt AU/RECs arbete med ”tidig varning” (early warning) samt regional resiliens och humanitärt stöd.

4. Givarkontext

Givarsamordning och Sveriges andel av stödet varierar mellan olika regionala organisationer och samarbeten. För mer detaljerad information om AU och RECs hänvisas till AU- och REC-rapporterna som delges separat som komplement till denna strategirapport. Hänvisning görs även till förra årets

²⁸ Solidarity for African Women’s Rights, 51000158.

strategirapport som under denna rubrik innehöll en översiktlig genomgång av givarkoordineringen runt samtliga RECs som Sverige stöder, vilken fortfarande är giltig.

En viktig del av det svenska stödet till AU/RECs har under lång tid varit att arbeta med förbättrad givarsamordning, bl.a. i syfte att skapa förutsättningar för transparent, förutsägbar och långsiktig extern finansiering, men också för en samordnad politisk och teknisk dialog. Med tanke på det ökade intresset hos många givare för AUC/RECs finns annars en stor risk för ökad fragmentering av det stöd de får, med höjda transaktionskostnader, minskad effektivitet och sämre resultat som följd. Sveriges ledarroll i det institutionella stödet till AUC har t.ex. lett till bättre givarsamordning och stärkt planering av reformer. Inom EAC har den dialogplattform partnerskapsfonden erbjudit skapat förutsättningar för förbättrad koordinering av programverksamhet och resultatuppföljning, också i förhållande till EU:s planerade regionala program. Det senare gäller även IGAD, men det är osannolikt att IGAD kommer uppfylla kraven för att ta emot direkfinansiering från EU, varför EU istället tittar på alternativa sätt att kanalisera dess medel.

EU fortsätter att vara en huvudaktör för kapacitetsuppbyggnad, regional ekonomisk integration, fred och säkerhet samt naturresursförvaltning på regional nivå. EU-gemensam programmering existerar dock inte på regional nivå. EU har hittills inte heller institutionaliserat givarsamordning och samverkan för den regionala nivån, som ju omfattar en mängd olika aktörer, även om dialog om detta förs. Samarbetet med EU fungerar mycket bra inom ramen för AU och SADC. Inom EAC är partnerskapsfonden en bra plattform för samarbete mellan ett tio-tal givare och ett arbete har påbörjats för att länka EUs bistånd till övriga givares stöd till partnerskapsfonden för bättre samordning och resultatuppföljning. Vissa av EUs analysinstrument och bedömningar, som t.ex. den s.k. ”7 Pelare Bedömningen” (7 Pillar Assessment) av AU/RECs kapacitet inom intern (finansiell) styrning och kontroll är också mycket värdefulla för övriga EU MS. EU har vidare visat förtroende för Sverige som givare genom att delegera medel till Sida, t.ex. för programmet Africa-EU Water Partnership Project.

UNDP har, liksom EU, en tydlig komparativ fördel i att stötta synergier och regional givarkoordinering på kontinenten genom sitt utbredda nätverk av landkontor, liksom sin politiska legitimitet som FN-aktör och ofta goda relationer till länders regeringar. Den regionala sektionen i Addis för därför en dialog med UNDPs Regionala Afrikakontor (med säte i Addis) både om hur regional givarkoordinering skulle kunna utformas, samt vilken roll UNDP kan och bör spela, inte minst m.a.p. sina egna program. Även Världsbanken och Afrikabanken har potentiellt en viktig roll att spela när det gäller ”regional givarkoordinering” men deras landkontor i Addis har för närvarande inget regionalt uppdrag varför dialogen om detta haltar.

5. Lärdomar och rekommendationer

En av de viktigaste lärdomarna från denna strategiperiod, inte bara för Sida och många andra givare, utan även på t.ex. AU, såsom tydligt uttalat av nuvarande AUC-ordförande Dlamini-Zuma, är vikten av en närmare kopplingar mellan den regionala och nationella nivån, mellan regionala politiska beslut samt dess genomförande och uppföljning på nationell nivå. Med tanke på hur djupt politiskt mycket av det regionala utvecklingssamarbetet är krävs ett nära samarbete mellan den politiska analysen och utvecklingssamarbetet för bästa möjliga resultat och förståelse av (de politiska) förutsättningarna. Den s.k. ”Political Economy Analys” (PEA) av AU/RECs som sju sattes under 2014 och färdigställdes under 2015 har gett en pragmatisk syn på framtida samarbetsområden och partner.²⁹ Analysen visar på vikten av att förstå de mellanstatliga organisationernas officiella och inofficiella sätt att fungera, inre och yttre drivkrafter, begränsningar och möjligheter, för att på bästa sätt kunna rigga

²⁹ Se t.ex. ”The four options/the 4As: *Altering* incentives, *Adapting* to them, *Avoiding* them, and/or *Awaiting* for change.” Vanheulekom, et al; January 2016, ”The political economy of regional integration in Africa: What drives and constrains regional organisations? Synthesis Report”, p. 40.

utvecklingssamarbetet och välja rätt samarbetspart utifrån de mål man vill uppnå och de möjligheter som erbjuds. Denna politiskt präglade miljö kräver således ett stort mått av både tålamod och flexibilitet, för att inte säga opportunism. PEA forskarna formulerade filosofin bakom sina slutsatser i termer av att ”*sätta segel och följa de gynnsamma vindarna, snarare än att lägga räls och resa från A till B*”.

Behovet av samverkan mellan den regionala och nationella nivån är i allra högsta grad aktuellt även inom det svenska utvecklingssamarbetet. Att utnyttja synergier mellan det regionala och bilaterala utvecklingssamarbetet är, som sagt, en viktig lärdom från denna strategiperiod. I de fall där synergier har realiserats kan konstateras att resultaten och effekten av biståndet har ökat markant på både regional och nationell nivå. Mycket kan dessutom göras med små medel. Utöver den operationella (”tekniska”) dialogen som regelbundet förs i syfte att följa upp pågående stöd och förväntade resultat finns ett behov av att stärka den politiska och strategiska dialogen på hög nivå med AU/RECs – vilket också påpekats i Sidas resultatförslag för den nya samarbetsstrategin – samt på bilateral nivå i direkt relation till AU:s medlemsstater. En bättre koordinering av de politiska och biståndstekniska budskapen skulle ytterligare kunna stärka strategiresultaten, både tematiskt, t.ex. när det gäller genomförandet av de principbeslut gällande demokrati, val och mänskliga rättigheter som fattats på AU:s toppmöten, liksom gällande ökad grad av egenfinansiering. Denna dialog bör ske multilateralt /givarsamordnat där detta förväntas få störst effekt, men också bilateralt där så är mest relevant.

Det afrikanska civilsamhället anses fortsatt relativt svagt, vilket reser frågor gällande deras kapacitet att bedriva påverkansarbete och få inflytande både på AU/RECs och på nationell nivå, samt i relation till deras kapacitet för intern (finansiell) kontroll. Under 2016 kommer ett antal utvärderingar att genomföras som förhoppningsvis kan bidra till att generera kunskap just kring påverkansmetoder och effektiviteten i olika former av koalitionsbildningar. Erfarenheten visar också på vikten av att identifiera starka avtalspartners med etablerade rutiner för finansiell hantering, och att strama upp bedömningen av partners hanteringen av gåvomedel som förs vidare till tredje part, något som är mycket vanligt i det regionala biståndet.

Oegentligheter och korruption i insatserna fortsätter att vara en utmaning. De aktuella fall som just nu hanteras inom det regionala anslaget härrör både från partners egna kontrollmekanismer och från s.k. ”whistle blowers”. Sida bör se över möjligheten att i högre grad komplettera partners revisioner med egna upphandlade revisioner, begära återkoppling från revisorerna samt använda specialiserad egen kompetens (controllers och revisionsrådgivare) för att förbereda och granska revisioner samt bedöma partners kapacitet inom intern styrning och kontroll. Stöd från Sida HK kring hur denna typ av samarbeten ytterligare ska kunna stärkas vore önskvärt.

Vikten av fysisk närhet till partners för god portföljsammansättning och uppföljning måste understrykas. Det är synligt i nuvarande strategiportfölj och risken ökar i o m omorganisationen när hela den regionala verksamheten ska skötas från en plats (Addis) och medvetet måste följas upp, vilket sannolikt förutsätter ett ganska omfattande resande.

Till sist kan inte nog understrykas vikten av att frigöra tid och resurser för löpande omvärldsbevakning och analys. Detta gäller inte bara Sida utan lika mycket våra partners, inklusive AU/RECs. Den regionala portföljen innehåller en relativt stor andel stöd till analys genom stöd till ”tankesmedjor”, policy-relaterad forskning (t.ex. UNECA, Tralac, ISS, etc.), men det finns anledning att under operationaliseringen av den nya strategin titta närmare på dessa insatser och spridningen av analysresultat över tematik och geografi liksom hur analysresultaten förmedlas och förankras.

5.1 Implikationer för omstyrning av innevarande strategi

Då den nuvarande strategin går ut under 2016 förutses inga större förändringar i portföljen, förutom att ett flertal samarbeten avslutas för hantera en minskad årlig strategivolym, men även för att minska det

totala antalet insatser och bereda utrymme för mer analys, nya samarbeten och delvis nya resultat-områden under den kommande strategin. Förändringar i portföljsammansättning och val av aktörer förväntas göras inom ramen för operationaliseringen av den kommande strategin, och kommer att bygga på de politisk-ekonomiska analyserna (PEA) liksom de analyser som genomförts i sektorerna, men även identifierade synergier mellan tematiska områden, t ex miljö och klimat och handel.

Bilaga 1:

Konkreta exempel på synergier med andra strategier som redan genomförts eller än under framskriden planering är bl.a. (denna lista går att göra längre):

- Zambezi dammen, där Världsbankens regionala program för gränsöverskridande vattenresurser stödjer Zambeziflodens kommission, samtidigt som Sverige under Zambiastrategin stödjer rehabilitering av dammen som håller på att spricka.
- Koordinering mellan de bilaterala och regionala sektionerna i Afrika inom området energi sker under Power Africa-flagg, vilket underlättar informations- och kunskapsutbyte samt ökar möjligheter till dialog i länderna om vikten av regionalt energisamarbete. Därtill sker samordning runt en regional insats (en s.k. challenge fund) som ska kunna serva flera länders behov av att utveckla förnybar energi.
- Globala program ger kärnstöd till SIWI, samtidigt som SIWI får stöd under den regionala strategin för att stärka den politiska analysen av Nilensamarbetet samt arbeta med korruption i vattensektorn. SIWIs kapacitet att arbeta med frågorna på regional nivå hade varit betydligt mer begränsad om inte det globala stödet hade funnits.
- TradeMark East Africa stöds av fyra ambassader i Östafrika (regionalt, Tanzania, Uganda, Rwanda) där den regionala sektionen representerar Sida i givarnas råd (council) och de bilaterala kollegorna deltar i nationella styrkommittéer. Gemensam beredning av nästa fas är planerad.
- Garanti-instrumentet har kunnat användas för en insats, samtidigt som fler initiativ granskas och eventuellt kommer att stödjas framöver. Det planeras även en översyn av de initiativ och aktörer som finns i Afrika tillsammans med L&G-enheten för att bättre kunna bedöma vilka initiativ som är mest intressanta för Sida att stödja framöver. Detta görs med fördel i samband med L&G även kommer stödja Regionalt Afrika med en kartläggning av möjligheter och relevans för L&G instrumenten i samband med operationaliseringen av den nya strategin.
- Många regionala forskningsinsatser ligger väl i linje med den regionala strategins mål eftersom dessa insatser tidigare låg under den regionala strategin. Ett exempel är stöd till marin forskning genom WIOMSA, samtidigt som WIOMSA samarbetar med UNEP under svenskt stöd för att påverka den marina policy-agendan. Även inom "social sciences" finns viktiga synergier och insatser som tidigare låg under den regionala strategin, t.ex. stödet till CODESRIA. Minskade anslag globalt för forskning minskar dock möjligheterna till synergieffekter med forskningsstrategin.
- Ett informationsutbyte finns mellan den regionala sektionen i Nairobi och de svenska civilsamhällesorganisationer som är representerade i Kenya. Bland annat sker en nära dialog med Diakonia inom ekonomisk integration. Motsvarande finns också i Addis där exempel på organisationer med både regional och bilateral verksamhet är LPI och Rädda Barnen.
- Samarbetet med AFROSAI-E som kopplar till bilateralt samarbete med motsvarigheten till Riksrevisionen i flera länder, liksom till svenska Riksrevisionens eget utvecklingssamarbete.
- Stödet till Afrobarometern och den ökade informationsdelning som nu sker runt både temata och geografi i samband med att Afrobarometern publicerar olika rapporter.
- Den regionala sektionen i Addis hade under 2014-2015 delegerade medel från Sydsudan strategin för att stödja IGADs ansträngningar att övervaka vapenstillståndsavtalet.
- Det pågår en beredning av stöd till UNDPs arbete med att motverka våldsamt extremism i flera regioner och länder i Afrika där dialog pågår om nära samarbete med och möjligt svenskt bilateralt stöd till de nationella UNDP-kontoren som ingår i programmet.