

Innehåll

1. Sidas bedömning av strategigenomförandet – en sammanfattning	5
2. Översikt av strategisammanhanget	6
2.1 Förändringar i strategisammanhanget.....	6
2.2 Sveriges roll i strategisammanhanget	7
2.3 Synergier med andra svenska strategier	8
3. Resultatredovisning	9
3.1 Sidas bidrag till förändring på strateginivå.....	9
3.2 Stödområde 1: Ökad ekonomisk integrering med EU och marknadsekonomisk utveckling	11
3.2.1 Mål 1: Stärkt kapacitet hos institutioner för fortsatt ekonomisk integration med EU	11
3.2.2 Mål 2: Konkurrenskraftiga små och medelstora företag som utgör en större del av ekonomin	11
3.3 Stödområde 2: Stärkt demokrati, ökad respekt för mänskliga rättigheter och mer utvecklad rättsstat	12
3.3.1 Mål 3: En mer effektiv offentlig förvaltning med stärkt administrativ kapacitet att genomföra reformer för EU-närmandet	12
3.3.2 Mål 4: Offentliga tjänster levereras av bättre kvalitet utifrån principer om icke-diskriminering och lika rättigheter och med minskad korruption	12
3.3.3 Mål 5: Ett mer effektivt rättsväsende, som i högre utsträckning garanterar rätten till en rättvis rättegång, i enlighet med europeisk standard	13
3.3.4 Mål 6: Minskat könsrelaterat våld, hatbrott och människohandel.....	14
3.3.5 Mål 7: En mer demokratisk och effektiv poliskår	15
3.3.6 Mål 8: Ett mer pluralistiskt civilt samhälle inklusive politiska partier med stärkt folklig förankring.....	15
3.3.7 Mål 9: Förbättrade förutsättningar för befolkningens demokratiska ansvarsutkrävande och deltagande i politiska processer inklusive främjande av fria val.....	16
3.3.8 Mål 10: Friare och mer oberoende media	17
3.3.9 Mål 11: Att partnerländerna i högre grad uppfyller internationella och nationella åtaganden för mänskliga rättigheter, jämställdhet (inklusive EU:s strategi för jämställdhet), och icke-diskriminering	17
3.3.10 Mål 12: Kvinnor och män har i högre utsträckning samma makt att forma samhället och sina egna liv.....	17

3.4. Stödområde 3: Förbättrad miljö och begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan och klimatförändringar	18
3.4.1 Mål 14: Att partnerländerna i högre grad uppfyller EU:s regelverk och internationella överenskommelser för miljö, klimat och energi	18
3.4.2 Mål 15: Stärkt miljömässigt ansvarstagande hos allmänhet, näringsliv och civilsamhälle	19
3.4.3 Mål 16: Mer hållbar samhällsservice inom områden som vatten och avlopp, avfallshantering, energieffektivisering och förnybar energi	20
4. Implikationer	20

Om strategirapporten – syfte och upplägg

Strategirapportens syfte är att rapportera Sidas strategigenomförande till regeringen. Strategirapporten tjänar som underlag till vårsamråden med Utrikesdepartementet (UD) samt till Regeringskansliets (RK) resultatrapportering. Sida är avsändare och UD är målgrupp för och mottagare av strategirapporten.

Vid sidan av strategirapporten redovisar Sida sin verksamhet till regeringen genom årsredovisningen. Strategirapporten går djupare och redogör för strategigenomförandet per strategimål för varje strategi och drar även framåtblickande slutsatser.

Strategirapporten är utformad i enlighet med regeringens riktlinjer för strategier. Strategirapporten ska redovisa, analysera och bedöma resultaten av strategigenomförandet i förhållande till angivna strategimål¹ samt redogöra för implikationer för det fortsatta strategigenomförandet. Vid behov ska rapporten redovisa förändringar i förutsättningarna för genomförandet. Det finns tre typer av strategirapporter: Strategirapport år 1, årlig strategirapport och fördjupad strategirapport.

1. **Strategirapport år 1** skrivs för strategiperiodens första år efter genomförd operationalisering. Rapporten sammanfattar slutsatser och redovisar resultat från genomförandet av föregående strategi (i de fall det finns en tidigare strategi). Denna strategirapport redogör även för den förändringsteori som ligger till grund för Sidas stöd inom strategin, centrala överväganden samt hur verksamheten ska genomföras och följas upp under strategiperioden.
2. **Den årliga strategirapporten** skrivs för de år då varken en fördjupad översyn eller operationalisering genomförts.
3. **Den fördjupade strategirapporten** skrivs näst sista året av strategin efter att en fördjupad översyn genomförts. Rapporten redogör för slutsatserna från den fördjupade översyn av strategi-genomförandet som sker en gång per strategi. Den fördjupade strategirapporten ska sammanfatta genomförandet av hela strategin hittills² (bl.a. analys av resultat per strategimål) samt ge tydliga rekommendationer inför kommande strategiperiod. Den fördjupade strategirapporten utgör Sidas huvudtillfälle att lämna rekommendationer till regeringens anvisningar inför ny strategi.

Strategirapporten är en lägesuppdatering av strategigenomförandet och bedömer resultat sedan den senaste strategirapporten. Strategirapporten bygger på det underlag som finns tillgängligt vid tillfället för strategirapportens framtagande (t.ex. rapportering, reserapporter, studier, utvärderingar, analyser och anteckningar från partnermöten).

Kapitel 1 sammanfattar Sidas bedömning av strategigenomförandet per strategimål. **Kapitel 2** ger en översikt av strategisammanhanget och beskriver den kontext (tematisk/geografisk) i vilken strategin genomförs. **Kapitel 3** redovisar resultat från strategigenomförandet. **Kapitel 4** redogör för eventuella implikationer för det fortsatta strategigenomförandet som Sida vill lyfta till UD.

1 I de tidigare resultatstrategierna används begreppet *resultat*. Denna rapport använder genomgående begreppet *strategimål* i linje med nya riktlinjer för strategier. I resultatstrategierna är resultaten klustrade kring *resultatområden*. Denna rapport använder dock genomgående begreppet *stödområde*.

2 Dvs. från strategins början fram till 15/3.

Trafikljusbedömningar

Trafikljusen är ett signalsystem som sammanfattar och motiverar Sidas nulägesbedömning av strategigenomförandet. Olika aspekter av strategigenomförandet bedöms i strategirapporten för att ge en bild av trender i utvecklingen och relevansen av verksamheten. Bedömningen består av ett färgsatt trafikljus samt en motivering.

Trafikljus för utvecklingstrend

Grön: Utvecklingen går framåt	Gul: Utvecklingen har ingen tydlig riktning	Röd: Utvecklingen går bakåt
I förhållande till strategimål/strategi går utvecklingen i kontexten framåt.	I förhållande till strategimål/strategi har utvecklingen i kontexten ingen tydlig riktning.	I förhållande till strategimål/strategi går utvecklingen i kontexten bakåt.

Strategin och dess strategimål anger vad Sidas arbete ska bidra till under en angiven strategiperiod och utgör den huvudsakliga styrningen i strategigenomförandet. Trafikljusbedömning för utvecklingstrend används för att få en snabb uppfattning om utvecklingstrender i de kontexter och tematiska områden där Sida är aktiv.

Sidas insatser och aktiviteter kan vara med och påverka utvecklingstrender inom de områden där vi är aktiva, men trender handlar om större, komplexa och långsiktiga förändringar på nationell, regional och/eller global nivå, där ett stort antal faktorer utanför Sidas kontroll inverkar på utvecklingen i kontexten. Effekten av Sidas arbete bedöms alltså inte i detta trafikljus.

Trafikljus för portföljens relevans

Grön: Portföljen är relevant	Gul: Portföljen är delvis relevant	Röd: Portföljen är inte relevant
Portföljen svarar upp mot behoven i kontexten, strategins mål samt uppnår resultat enligt insatsernas mål.	Portföljen svarar delvis upp mot behoven i kontexten, strategins mål samt uppnår resultat för en större del av insatsernas mål.	Portföljen svarar inte upp mot behoven i kontexten, strategins mål och/eller uppnår inte resultat enligt insatsernas mål.

Sida utvecklar och anpassar löpande strategiportföljerna för att upprätthålla en relevant och väl avvägd portfölj. Sida anpassar portföljen genom att förhålla sig till utvecklingsutmaningar i respektive kontext, aktuell styrning samt genom att säkerställa att insatser och aktiviteter bidrar eller förväntas bidra till resultat. Trafikljusbedömningen beaktar och utgår från dessa tre aspekter.

1. Sidas bedömning av strategigenomförandet – en sammanfattning

Strategin för Reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet omfattar totalt 11 bilaterala³ och ett regionalt fönster. Inom strategin finns totalt tre stödområden och 16 mål. Varje landfönster, samt det regionala fönstret arbetar mot alla eller ett urval av målen och har en separat årlig rapportering till UD. Föreliggande rapport täcker endast det bilaterala fönstret för Serbien. Strategin gällde ursprungligen för perioden 2014 - 2020, men förlängdes tom 2021, och ersattes av en ny reformstrategi att endast omfatta Västra Balkan och Turkiet för perioden 2021-2027 genom regeringsbeslutet 6 oktober 2021.

	Utveckling ⁴	Relevans ⁵
Stödområde 1 (RO1): Ökad ekonomisk integrering med EU och marknadsekonomisk utv.		
1. Stärkt kapacitet hos institutioner för fortsatt ek.integration med EU		
2. Konkurrenskraftiga små och medelstora företag		
Stödområde 2 (Ro2): Stärkt demokrati, ökad respekt för mänskliga rättigheter och mer utvecklad rättsstat		
3. En mer effektiv offentlig förvaltning med stärkt administrativ kapacitet		
4. Offentliga tjänster levereras av bättre kvalitet och minskad korruption		
5. Ett mer effektivt rättsväsende i enlighet med europeisk standard		
6. Minskat könsrelaterat våld, hatbrott och människohandel		
7. En mer demokratisk och effektiv poliskår (VB)		
8. Ett mer pluralistiskt civilt samhälle		
9. Förbättrade förutsättningar för demokratiskt ansvarsutkrävande och deltagande		
10. Friare och mer oberoende media		
11. Åtaganden för mänskliga rättigheter, jämställdhet och icke-diskriminering		
12. Kvinnor och män har i högre utsträckning samma makt att utforma sina liv		
13. Ökat förtroende och försoning mellan parterna i och mellan länderna		
Stödområde 3 (RO3): Förbättrad miljö och begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan och klimatförändringar		
14. EU:s regelverk och int. överenskommelser för miljö, klimat och energi		
15. Stärkt miljömässigt ansvarstagande hos allmänhet, näringsliv och civilsamhälle		
16. Mer hållbar samhällsservice som vatten och avlopp, avfallshantering, energi		

³ Albanien, Armenien, Belarus, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Kosovo, Moldavien, Nordmakedonien, Serbien, Turkiet och Ukraina

⁴ Bedömning av utvecklingen i kontexten i förhållande till **strategimålen**: Grön: Utvecklingen går framåt; Gul: Utvecklingen går delvis framåt eller delvis bakåt; Röd: Utvecklingen går bakåt.

⁵ Bedömning av **portföljens relevans**: Grön: Portföljen är relevant; Gul: Portföljen är delvis relevant; Röd: Portföljen är inte relevant.

2. Översikt av strategisammanhanget

Totalt strategibelopp: 10 550 MSEK	Utbetalat belopp hittills: 1 0 620 *MSEK varav 884 MSEK i Serbien	Antal insatser i Serbien 2021 27
--	---	--

* Inkluderar utbetalningar 2021 mot Strategi för Reformsamarbete med Västra Balkan och Turkiet 2021-2027

2.1 Förändringar i strategisammanhanget

Politisk kontext

I skrivande stund har kriget i Ukraina pågått i ca två veckor. Justeringar i portföljen kan bli aktuella med anledning av detta, men det är ännu svårt att förutse på vilket sätt. Denna rapport beskriver hur långt arbetet hade nått under 2021.

De förändringar i strategisammanhanget som präglade Serbien under 2021 var främst Covid-19-pandemin (pandemin), fortsatt krympande utrymme för civila samhällets och en demokratis tillbakagång. Samtidigt har den ekonomiska tillväxten ökat, med ett ökat fokus på gröna investeringar. Eftersom oppositionen bojkottade det senaste valet, har den styrande regeringskoalitionen haft total majoritet i parlamentet under mandatperioden, som nu leder mot sitt slut (april 2022).

Den politiska polariseringen har ökat. Det låga förtroendet hos allmänheten för myndigheterna har bidragit till den utbredda vaccinskepsisen (färre än 50 procent är vaccinerade trots att vaccintillgången är god). Regeringen bekräftar EU-närmandet som en strategisk prioritering. Allmänhetens stöd för ett EU-medlemskap ligger enligt ett flertal opinionsundersökningar strax över 50 procent.⁶

Serbiens geopolitiska balansakt mellan främst EU, Kina och Ryssland fortsätter. Under året har Serbiens retorik i fråga om Kosovo förstärkts och flera incidenter vid gränsövergångarna inträffat. Folkliga miljöprotester mot den dåliga luftkvaliteten liksom den bristande insyn i beslut om infrastrukturprojekt har genomförts i Belgrad och andra städer i landet.

Ekonomisk utveckling (RO1) samt multidimensionell fattigdom i Serbien

Efter en ekonomisk tillbakagång under det första pandemiåret 2020 återhämtade sig ekonomin under 2021 och landade på en tillväxt på 6 %. Trots denna återhämtning är arbetslösheten fortfarande hög (ca 12%). Inflationen har också ökat och nådde i augusti 2021 4,9 %, vilket är den högsta nivån på åtta år.

Fattigdomsnivån har bestått och var 17,4% under 2020. Nyare siffror saknas fortfarande, men arbetslösheten bedöms inte ha sjunkit trots den ökade tillväxten 2021. Till de fattigdomsfickor som fanns redan före pandemin, och som kan förklaras med faktorer som geografi, etnicitet, låg utbildningsgrad etc, så tillkommer de arbetstagare inom den informella sektorn som fått allt svårare att hitta utkomstmöjligheter, vilket sannolikt är kopplat till pandemin.⁷

Det minskade demokratiska utrymmet i kombination med med pandemins kraftiga påverkan bidrar till avsevärda försämringar i den multidimensionella fattigdomsbedömningen. Inte minst för särskilt

6 https://europeanwesternbalkans-rs.translate.google.com/srbija-i-eu-sta-nam-zapravo-govore-istrazivanja-javnog-mnjenja/?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=sv&_x_tr_hl=sv&_x_tr_pto=wapp

7 Läs om trebder i rapporten: The World Bank Regular Economic Report (RER), No. 20 Greening the Economy, Fall 2021, page 17-19 and 97-102 [World Bank Document](#)

utsatta grupper: redan fattiga, barnfamiljer, pensionärer, arbetslösa ungdomar, romer och bosatta på landsbygden.

Demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer (RO2)

Serbien behåller för andra året i rad sin status som ett delvis fritt land med en hybridregim. Enligt demokratiindex från International IDEA, Varieties of Democracy och Freedom House har demokratin gått tillbaka ytterligare under 2021⁸ medan Serbien föll en placering i Transparency Internationals korruptionsindex till 96:e plats, vilket är den lägsta placeringen sedan 2012.^{9,10}

Serbien är ett av de länder där den demokratiska kontrollen över regeringens maktutövning påtagligt försämrats sedan 2015.¹¹ Möjligheten att utöva civila och politiska rättigheter har minskat, inte minst i ljuset av pandemin. Samtidigt finns positiva tecken på folkligt engagemang, särskilt i miljöfrågor.

Miljö- och klimatförändringar (RO3)

En tydlig trend i slutet av strategiperioden är att medvetenheten i samhället om de akuta miljöproblem växer sig starkare, och detta kommer allt oftare till uttryck i demonstrationer mot t.ex. dålig luft. En kronisk brist på transparens, ansvarstagande och reformer hos ansvariga myndigheter lyfts fram av miljöorganisationer.¹²

Samtidigt ökar trycket från EU genom den Gröna Agendan för Västra Balkan att gradvis lämna det långtgående beroendet av fossila bränslen och öka miljöinvesteringarna.¹³ Miljöfrågorna befinner sig mitt i den geopolitiska dynamiken med Kina som storägare i industrier vilka är stora fossila utsläppskällor, samtidigt som landet tillhandahåller omfattande lån för att finansiera bl.a. avloppsrening och avfallshantering i flera serbiska städer.

Allt fler europeiska utvecklingsbanker utformar sina lån för att stärka EU-närmandet och bidra till den gröna omställningen. Regeringen visar ett tydligt stöd för EU:s omfattande projekt, den Gröna Agendan i Serbien, som syftar till att stärka Serbiens miljöreformer och investeringar för en grön omställning på lokal nivå. Sverige, genom Sida, bidrar som ledande givare i miljösektorn.

2.2 Sveriges roll i strategisammanhanget

Tabell 1. Givarkontext

Biståndets (totala) andel av statsbudgeten utgör: 14,54 % (2019)	Strategins andel av det totala biståndet utgör 4,88 % (2018).
	Gemensamma EU-strategin gäller 2014–2020 Status på EU-gemensamprogrammering/WBT: Ingen direkt gemensamprogrammering men koordinerar stödet med EU

8 Nations in Transit 2021, Freedom House,

9 Corruption Perceptions Index 2021, Transparency International

10 The Global State of Democracy 2021, IDEA, p. 14

11 World Justice Project, Rule of Law Index 2020 Insights, p. 20

12 Progress in Lockdown, Shadow Report on Chapter 27, Coalition 27, March 2020–December 2020, report from 2021

13 Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans, Communication on An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, Commission Communication, 2020

De fem största givarna (organisationer och/eller länder) är: EU, Tyskland, Schweiz, Sverige och USA (2019)	Sverige är den fjärde största givaren (gåvostöd). (2019) Av EU MS är Sverige den näst största givaren (2019).
EU-delegerat samarbete: 00 SEK är mottagna från EU-kommissionen under perioden	

Det finns ingen färskare data från den serbiska regeringen än från 2019, vilket torde bero på kapacitetsbrist hos berörda myndigheter under pandemin.

EU fortsätter att bidra med det mest omfattande reformstödet till Serbien. EU har, utöver de redan omfattande stöd som ryms inom ramen EU:s löpande stödprogram uppskattningsvis bidragit med 66 miljoner euro i stöd med anledning av pandemin under 2021.¹⁴ Även om det inte ännu finns något utvecklat arbete för *Team Europe* med EU-delegationen har sådana diskussioner nu inletts. Den svenska insatsportföljen utformas för att tydligt kunna komplettera EU:s *Instrument for Pre Accession* (IPA) och stödja EU-närmandet. Särskilt inom miljöområdet syns tydliga möjligheter för en ökad samordning med EU genom programmet Den Gröna Agendan i Serbien.

Sverige har under året lett givardialoger digitalt inom såväl rättsstats- civilsamhälles- och miljöområdena. Sverige har sedan flera år rollen som *lead donor* för miljö- och klimatfrågor. Givarnas intresse för att stödja Serbien inom miljö- och klimatområdet ökade under 2021. Givarkontexten har också ändrats i andra avseenden, där allt fler utvecklingsbanker stärker sina portföljer inom miljö- och klimatområdet och går nu samman i stöd till bl.a. klimat-, vatten- och avfallsreformer. Flera av utvecklingsbankerna är också aktiva i *Western Balkans Investment Framework (WBIF)*. USA har ökat sitt stöd inom energi- och biologisk mångfald. Tyskland, som länge varit en av de stora givarna, har lanserat ett omfattande initiativ för klimatsatsningar, särskilt genom lån och tekniskt stöd från GIZ och KfW. Frankrike som ökade kraftigt klimatstödet i form av lån via Agence Française de Développement (AFD), och även EBRD och EIB skalar upp sitt miljö- och klimatstöd.

2.3 Synergier med andra svenska strategier

Portföljen är utformad för att stärka synergier med andra svenska strategier och för att stärka dialog med andra relevanta svenska aktörer. Eftersom en stor andel av portföljen består av stöd till civilsamhället är *Strategin för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2016–2022* en av de strategier som har tydligast kopplingar till det bilaterala svenska stödet i Serbien. Multilaterala organisationer (t ex FN, OSSE och Europarådet) är viktiga samarbetspartners i Serbien. *Strategin för multilateral utvecklingspolitik* är därför också relevant med kopplingar till den bilaterala insatsportföljen. Sverige arbetar för att stärka samordningen mellan olika FN-organisationer, ett exempel är en insats för att minska våld mot kvinnor där ex UNDP, UN-WOMEN, UNFPA och Unicef samarbetar (se Mål 6). I syfte att stärka synergier mellan olika politikområdena och det svenska samarbetet i Serbien arbetar Sveriges ambassad i Belgrad integrerat som *Team Sweden*. *Strategin för arbetet med Sverige-bilden i utlandet 2.0* formulerar en vision för nationsvarumärket Sverige som ett öppet samhälle präglad av innovation och samskapande. Under 2021 har ambassadens arbete med främjande och bredare relationer fokuserat på cirkulär ekonomi. Resultat från reformsamarbetets vatten- och avfallsprojekt kunde framgångsrikt länkas samman med främjande med stor medial utväxling. En viktig del i Team Sweden är det väletablerade myndighetssamarbetet vilket idag omfattar fem myndigheter.¹⁵ Synergieffekter mellan dessa olika strategierna kommer att utvecklas under nästkommande år.

¹⁴ <https://www.euzatebe.rs/en/covid/pillar/when-you-are-in-need->

¹⁵ Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Polisen, Lantmäteriet, Sveriges Regioner och Landsting. Myndighetens för samhällsskydd och beredskap fasade ut sitt projekt under 2021.

3. Resultatredovisning

3.1 Sidas bidrag till förändring på strateginivå

Tabellerna 3A och 3B visar tydligt att målen med merparten av insatserna har stärkt demokrati som inriktning, vilket är ett uttalat målområde i strategin, och att det andra större resultatområdet är miljö och klimat. Det finns också en tydlig regional koppling eftersom insatser med ekonomisk integration som mål också får en stor del av stödet.

Tabell 3B visar att Sida bidrar i hög grad till uppfyllandet av SDG 16 i Serbien, som ju både handlar om fredliga och inkluderande samhällen men också inkluderande institutioner och ansvarutövande. Jämställdhet är det andra SDG-målet med stort genomslag i portföljen, som innehåller både riktade insatser för ökad jämställdhet, men där i stort sett samtliga insatser på olika sätt beaktar detta mål. Tabell 3C visar att den absoluta merparten av insatserna bedöms nå de uppsatta målen. Skälet till den negativa utfallet inom miljö/klimat och hållbara samhällen förklaras med en större återbetalning om närmare 17 MSEK av ett stöd genom EBRD, vilket avslutades under 2021.

Sida bidrar till den normativa dialogen både genom dialog och kommunikation vid genomförandet av insatserna, men också genom att stödja samarbetspartners egen externa kommunikation och dialog med sina interlokutörer, t ex dialogen mellan civilsamhället och offentliga organ. Strategiperioden 2016–2021 avslutades i oktober 2021, då regeringen fattade beslut om en ny reformstrategi för Västra Balkan och Turkiet för perioden 2021-2027. Denna rapport avser i huvudsak resultat som uppnåtts vid genomförandet under den tidigare strategin (2014-2021).

I avvaktan på beslut om en ny strategi hade portföljen ett tydligt fokus på förlängningar av prioriterade befintliga insatser, kompletterade med nya inom till exempel demokrati, rättsstatens principer och offentlig förvaltning snarare än initiativ till helt nya insatser. Fördelningen mellan resultatområdena (RO) har varit relativt stabil de senaste åren, för att 2021 vara RO1:7 procent, RO2; 74,5 procent och RO 3:18,5 procent.

Samtidigt bör det framhållas att strategikontexten blivit svårare, med ett gradvis minskande demokratiskt utrymme kombinerat med en utdragen regeringsombildning, en pågående pandemi och nu den pågående invasionen av Ukraina. Inom området demokrati, mänskliga rättigheter och stöd till rättsstaten innebär det att allt fler insatser anpassats till vad som varit möjligt under rådande omständigheter. Ökad uppmärksamhet har genom indirekta och direkta aktiviteter givits till insatser för att minska korruptionen och öka transparensen inom förvaltning och offentlig finansiell styrning. Ett ökat fokus på ansvarsutkrävande generellt, och stöd till ökad kapacitet hos media och civilsamhälle att upptäcka och rapportera oegentligheter och bevaka demokratiska rättigheter, har också blivit allt mer prioriterat.

Pandemin har försvårat möjligheterna till fysiska möten, fältbesök och dialog med partners. Trots att många aktiviteter fått ställas in har digitala lösningar samtidigt möjliggjort ett större deltagande *online* än vad som annars skulle kunna åstadkommas. Serbiska partners tillgång till IT-utrustning har generellt varit god, vilket gjort att merparten av verksamheten i insatserna har kunnat genomföras som planerat, om än med viss försening.

Sidas bidrag till förändring på strateginivå är tydligt utformat med det övergripande syftet att stödja Serbiens EU-närmande: dels genom tydlig inriktning på kapacitetsuppbyggnad för att både kunna uppnå kraven för EU-anslutning och att kunna hantera det avsevärt större stöd EU kommer tillhandahålla efter en anslutning. En viktig del av förändringsteorin har varit att parallellt arbeta med flera olika delar och nivåer i samhället, centrala och lokala myndigheter liksom det civila samhället.

Flera bilaterala insatser kompletterar de regionala insatserna under reformstrategin, inte minst för stödet till civilsamhället och miljösektorn. Samtliga perspektiv är beaktade i portföljen (dvs fattiga människors perspektiv på utveckling och ett rättighetsperspektiv samt de tre tematiska perspektiven: ett jämställdhetsperspektiv, ett miljö- och klimatperspektiv och ett konfliktperspektiv).

Flera insatser är utformade för att stärka integrering av olika perspektiv. T.ex. ska stödet till förbättrade offentliga upphandlingar inkludera miljökrav. Antikorruptionsfrågor uppmärksammas i såväl insatser som politisk dialog. Inom stödet till miljö- och klimatområdet utgör god samhällsstyrning och folkligt deltagande en viktig komponent.

Tabell 3A. Utbetalade medel och antal insatser per stödområde 2021

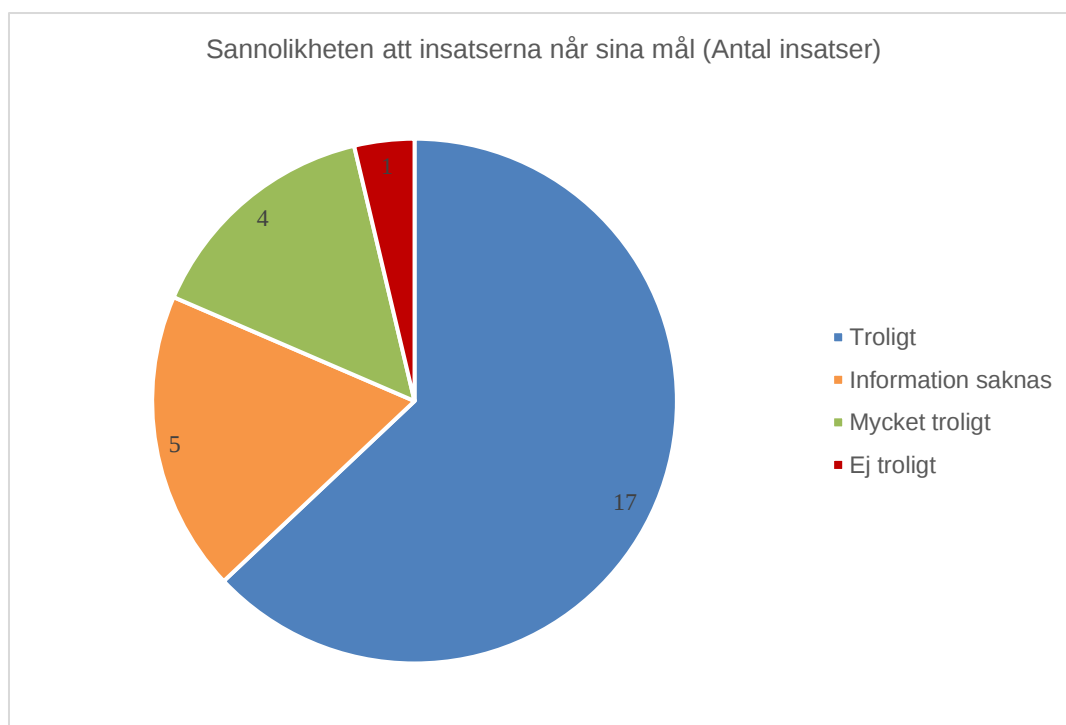
Stödområde	Utfall mnkr	Antal insatser
WB 2014-2020: B2 - Västra Balkan: Stärkt demokrati, ökad respekt för mänskliga rättigheter och mer utvecklad rättsstat med fokus på ökat åtnjutande av mänskliga rättigheter och stärkta möjligheter att utöva demokratiskt inflytande	61,1	10,0
WB 2014-2020:B1 - Västra Balkan: Stärkt demokrati, ökad respekt för mänskliga rättigheter och mer utvecklad rättsstat med fokus på stärkt offentlig förvaltning och rättsväsende	23,5	6,0
WB 2014-2020: A - Västra Balkan: Ökad ekonomisk integrering med EU och marknadsekonomisk utveckling	22,6	4,0
Ej tillgänglig	0,2	1,0
WB 2014-2020:C - Västra Balkan: Förbättrad miljö och begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan och klimatförändringar	1,4	7,0

Tabell 3B. Utbetalade medel och antal insatser per globalt mål (Agenda 2030) 2021

Mål	Utfall mnkr	Antal insatser
16 - Fredliga och inkluderande samhällen	97,3	14,0
5 - Jämställdhet	35,4	8,0
8 - Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt	26,4	4,0
6 - Rent vatten och sanitet för alla	19,5	5,0
1 - Ingen fattigdom	5,9	2,0
15 - Ekosystem och ekologisk mångfald	3,3	1,0
9 - Hållbar industri, innovationer och infrastruktur	2,1	2,0
99 - Ej applicerbart	0,1	1,0
13 - Bekämpa klimatförändringarna	-1,1	3,0
12 - Hållbar konsumtion och produktion	0,1	6,0
11 - Hållbara städer och samhällen	-14,1	4,0

Tabell 3C. Sannolikheten att insatserna når sina mål.

Sannolikhet	Utfall mnkr	Antal insatser
Troligt	359,9	17,0
Mycket troligt	179,9	4,0
Information Saknas	43,4	5,0
Ej troligt	8,8	1,0



3.2. Stödområde 1: Ökad ekonomisk integrering med EU och marknadsekonomisk utveckling

3.2.1 Mål 1: Stärkt kapacitet hos institutioner för fortsatt ekonomisk integration med EU

Utvecklingstrend



Relevans



Här finns inga särskilda insatser registrerade.

3.2.2 Mål 2: Konkurrenskraftiga små och medelstora företag som utgör en större del av ekonomin

Utvecklingstrend



Små och medelstora företag fortsatte att vara särskilt drabbade av pandemin under 2021. För att lindra de negativa konsekvenserna för företagen tillhandahöll regeringen stödpaket till små och medelstora företag våren 2021, för att ge dessa möjlighet till utbetalning av i vart fall minimilöner. Även om kostnaden för upplåning för små och medelstora företag har minskat, fortsatte de att möta ett antal utmaningar, inklusive en instabil affärsmiljö och orättvis konkurrens. Under pandemin har flera extraordinära beslut i syfte att bekämpa den tagits på kort tid, vilket ökat riskerna för korruption bl.a. i flera icke transparenta offentliga upphandlingar av varor och tjänster. Offentlig upphandling är ett område som generellt behöver stärkas i Serbien också för att öka konkurrensen och ge små och medelstora företag möjlighet utvecklas genom att de får möjlighet tilldelas offentliga kontrakt. Även om Serbien stigit i den årliga *Doing Business 2020*, visar mätningen möjligheterna att starta upp nya företag försvårats.

Relevans



Under 2021 startades ett nytt projekt med fokus på att stärka offentlig upphandling tillsammans med den serbiska organisationen *National Alliance for Local Economic Development* (NALED), med stöd av Sida. Projektet syftar till att främja "value for money"-metoden vid offentlig upphandling som ett sätt att öka konkurrensen och den privata sektorns tillväxt. Detta är tänkt att stärka Serbiens

kompetensbas och effektivisera upphandlingsförfarandet bl a genom ökad digitalisering. Särskild uppmärksamhet ägnas åt införandet av miljökriterier i upphandlingsförfaranden. Insatsen kompletterar det långsiktiga stöd som ges till det serbiska kommunförbundet för att genom kommunala stödpaket stärka dialogen mellan näringsliv och beslutsfattare och därigenom skapa positiv ekonomisk utveckling och fler arbetstillfällen också på lokal nivå.¹⁶

3.3 Stödområde 2: Stärkt demokrati, ökad respekt för mänskliga rättigheter och mer utvecklad rättsstat

3.3.1 Mål 3: En mer effektiv offentlig förvaltning med stärkt administrativ kapacitet att genomföra reformer för EU-närmandet

Utvecklingstrend



Under 2021 gjordes begränsade framsteg för att reformera den offentliga förvaltningen. Serbien behöver fortfarande säkerställa (i) meritbaserad rekrytering och en minskning av antalet chefsbefattningar, (ii) en starkare kvalitetskontroll och (iii) en samlande mekanism för att prioritera investeringar. Viktiga framsteg på detta område var antagandet av en ny strategi för reform av den offentliga förvaltningen för perioden 2021–2030.

Relevans



Sverige ger stöd till National Training Academy for Public Administration (NAPA, hädanefter: Akademin), en institution som tillhandahåller utbildning för alla offentliga tjänstemän på central och lokal nivå. Akademin erkändes i den nyligen antagna strategin för offentlig sektor (Public Administration Reform, PAR) som den institution som säkerställer rätten till lika tillgång och kvalitet för professionell utveckling av alla offentliganställda. Dessutom genomförde Akademin en lång rad aktiviteter inom handlingsplanen för genomförande av PAR-strategin: tonvikten kommer att ligga på att attrahera och behålla kompetenta tjänstemän genom att ge förutsättningar för karriärutveckling, innovation, starkare motivation och ökad rörlighet. Under 2021 anpassade NAPA sig snabbt till onlineutbildningar och webbseminarier.¹⁷

Sverige har lämnat långsiktigt stöd för att bl.a. stärka inrikesministeriets arbete med strategisk planering och styrning. Ett nyligen avslutat svenskt stöd till införandet av ett modernt personalledningssystem i det serbiska inrikesministeriet (MoI) utgjorde grunden för införandet av meritbaserad rekrytering och karriärutveckling, vilket lade grunden för bättre transparens och effektivitet vid tillhandahållandet av offentliga tjänster inom polisväsendet.

3.3.2 Mål 4: Offentliga tjänster levereras av bättre kvalitet utifrån principer om icke-diskriminering och lika rättigheter och med minskad korruption

Utvecklingstrend



Sedan flera år har den serbiska regeringen prioriterat införandet digitala lösningar (*e-government*). Pandemin har skyndat på introduktionen av digitala tjänster till allmänhet och företag, vilket medfört effektivare hantering av en mängd administrativa förfaranden avseende bl.a. utbildning och skatteuppbörd. Detta gäller också testning och vaccinering mot Covid-19.¹⁸ Samtidigt finns en parallell negativ utveckling där brister som fanns redan tidigare i t.ex. upphandlingsförfaranden förvärrats under pandemin, vilken också använts som ursäkt att inte publicera offentlig data. Därtill visar korruptionsmätningen *Transparency International Perceptions Index 2021* en konstant

¹⁶ Insatsnummer 55100203

¹⁷ NAPA, Project Progress Report, October 2021, page 6, 7

¹⁸ Se exempel i rapporten Covid-19 Socio-Economic Impact Assessment, UN Serbia, 2020

försämring, där Serbien halkar ner ytterligare två positioner och nu befinner sig på plats 96 av 180 länder. Detta är den sämsta noteringen på nio år.¹⁹

Serbien har antagit ändringar i lagstiftningen för att förhindra korruption och en uppförandekod för parlamentsledamöter har antagits. Ändå saknar Serbien en övergripande antikorrupsionsstrategi. Å andra sidan konstaterar MONEYVAL-rapporten i december 2021 förbättringar i Serbiens åtgärder för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, liksom betydande framsteg i efterlevnaden av FATF:s (Financial Action Task Force) standarder.²⁰ Den övergripande bedömningen blir därför att det skett vissa framsteg om än med fortsatta utmaningar.

Relevans



Insatsportföljen har fortsatt stor relevans. Sida finansierar en insats, med Europarådet som genomförare, för att motverka penningtvätt och terroristfinansiering. Resultaten av denna insats utgör ett instrument för att öka de uppföljningsåtgärder som vidtagits av Serbien för att följa relevanta internationella standards som specificeras i MONEYVAL och FATFs rekommendationer. Det svenska stödet har inneburit viktiga framsteg för att stärka förebyggandet och upprätthållandet av åtgärder mot penningtvätt.²¹

En betydande del av portföljen för att stärka kvaliteten av offentliga tjänster och samhällsservice till medborgare och företag, är Sveriges stöd till det långvariga samarbete mellan det svenska och det serbiska kommunförbundet. Erfarenheter från lokala aktiviteter omsätts i vägledningar för att hjälpa andra kommuner att långsiktigt stärka den offentliga förvaltningen.²² Under året har de svenska och serbiska lantmäterimyndigheterna samarbetat för att utveckla en offentlig digital tjänst för att tillhandahålla information om fastigheter som finns tillgängliga för nya investeringar vilket stärker kvaliteten av offentliga tjänster och ökar transparens för medborgare och företag.²³ Sverige har ett långvarigt och brett samarbete med Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) för att förbättra förvaltningen inom säkerhetssektorn, vilket bl.a. bidragit till att stärka ungdomars och kvinnors deltagande i olika säkerhetsrelaterade frågor. Insatsen fortsatte 2021 med utbildning för *Office of the Commissioner for Data Protection* och bidrag har lämnats till civilsamhällesorganisationer inom området för samhällssäkerhet och bredskap.²⁴

3.3.3 Mål 5: Ett mer effektivt rättsväsende, som i högre utsträckning garanterar rätten till en rättvis rättegång, i enlighet med europeisk standard

Utvecklingstrend



Under 2021 gjorde Serbien framsteg i fråga om domstolarnas effektivitet, kvaliteten på domstolarnas arbete och förbättrad tillgång till rättsmedel. En hållbar strukturell reform av det serbiska

19 <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/srb>

20 https://www.coe.int/en/web/belgrade/news/-/asset_publisher/tM7Uo4CVRhTF/content/new-moneyval-report-on-serbia-improvements-in-fighting-money-laundering-and-terrorist-financing-have-led-to-upgraded-rating-minor-deficiencies-remain?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fbelgrade%2Fnews%3Fp_id%3D101_INSTANCE_tM7Uo4CVRhTF%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1

21 Annual Report 2021, "Preventing Money Laundering and Terrorist Financing in Serbia", CoE, p. 2

22 Insatsnummer 55100203

23 "Improvement of Investment Environment in Serbia", Project progress report, February 2022, pages 5, 6 and 7

24 Insatsnummer 13534

rättsväsendet med garantier för rättsväsendets oberoende och åklagarens självständighet kommer dock inte att äga rum före avslutande av processen m a a förändringar i konstitutionen. Fortfarande framkommer tydliga tecken på såväl direkt politisk inblandning i rättsutövningen, såsom indirekt påverkan via media.

En färsk rapport från Europeiska revisionsrätten fann att EU:s stöd till rättsstatsprincipen på Västra Balkan inte hade lett till grundläggande reformer i länderna²⁵. I Serbien resulterade detta i ett utkast till ändringar i konstitutionen, vilket fick ett positivt yttrande av Venedigkommissionen i november 2021. 59 % av medborgarna röstade för konstitutionsändringar vid en folkomröstning i januari 2022. Dock återstår ny lagstiftning för att säkra rättsväsendets oberoende och åklagarens autonomi. Avsaknaden av administrativ kompetens kvarstår som en bromskloss i försöken att bygga ett meritbaserat rekryterings- och förvaltningssystem. Åtgärder för att begränsa korruption har varit relativt begränsade och i stort sett inga åtal sker vid misstankar om högnivåkorruption och i de fall som avgjorts uteblir ofta resultaten vad gäller konfiskering av tillgångar hos dömda personer. Den övergripande bedömningen, med ökat politisk inflytande och en eroderande rättsstat, blir således att utvecklingne är förhållandevis begränsad.

Relevans



Svenskt stöd via Världsbanken (genom en Muli Donor Trust Fund, s k MDTF) med fokus på delar i reformen av rättssektorn: oberoende domstolar, ansvarsutkrävande, integritet och professionalism hos rättsväsendet. De större förväntade framstegen med detta har inte gått framåt under 2021, men vissa förändringar har införts i programmet. Världsbanken noterar att framstegen har påverkats av pandemin. En av de viktigaste resultaten från MDTF 2021 var utkastet till funktionell översyn av rättsväsendet²⁶. Det återstår att se om och hur myndigheterna följer upp dess rekommendationer.

Bedömningen är att förseningar i politiska processer och pandemin bidrar till svårigheten att nå strategimålen och att förändringsteorin har behövt omformuleras för att portföljen ska bli mer relevant.

3.3.4 Mål 6: Minskat könsrelaterat våld, hatbrott och människohandel

Utvecklingstrend



I april 2021 antog den serbiska regeringen den nya handlingsplanen för att bekämpa sexuellt och könsbaserat våld. Genomförandet av lagen mot våld i hemmet måste dock förbättras. Ett integrerat system för att samla in och följa upp anmälda fall uppdelade efter typ av våld och efter relation mellan förövare och offer saknas fortfarande. Definitionen av våldtäkt måste fortfarande ändras i strafflagen för att överensstämma med Istanbulkonventionen. En handlingsplan för det nationella programmet för att skydda och förbättra sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter har ännu inte antagits.

Relevans



Sverige stöder ett projektet som genomförs av en grupp FN-organ (UNDP, UNWOMEN, Unicef och UNFPA) och flera serbiska institutioner vilket fokuserar på att: 1) säkerställa långsiktigt stöd genom att övervinna hinder för att rapportera våld, 2) stoppa skadliga metoder att påverka barn, och fortsatt mobilisering av aktörer för att få ett slut på barnäktenskap samt 3) öka förståelsen för det oacceptabla i att bruka våld, genom att engagera ungdomar, förbättra medierapporteringen och förbättra arbetet med män för att förändra våldsam beteende. Under 2021 stödde projektet

25 EU support for the rule of law in the Western Balkans: despite efforts, fundamental problems persist, European Court of Auditors January 2022, page 4

26 "Multi-Donor Trust Fund for Justice Support in Serbia, 2020 Annual Report Bank-Executed Component", World Bank, p. 9

förberedelser och antagande av strategin för förebyggande och bekämpning av könsbaserat våld 2021-2025, gav ekonomiskt stöd till en grupp överlevande, etablerade ett program för våldsutövare för att ta ansvar för sina handlingar, stödde tre ungdomskontor för att arbeta med förebyggande av könsbaserat våld bland unga och fortsatte att stödja gruppen Journalister mot våld i övervakning av medierapportering, utbildning och vägledning av medias pedagogiska och förebyggande roll.²⁷

Könsbaserat våld har också varit en viktig del i myndighetssamarbetet mellan den svenska polisen och inrikesministeriet för att reformera polisväsendet, vilket fortsatt med kapacitetssuppleering av anställda vid Serbian National Forensic Center inom området för könsbaserat våld, inklusive gemensamma utbildningar med utredare och åklagare för effektivare utredningar av fall av denna typ av våldsbrott.²⁸ Genom stöd till Kvinna till Kvinna ges ett betydande stöd till arbetet med lokala kvinnojourer och stödtelefoner i flera serbiska städer.²⁹ Portföljen har stor relevans för att bidra till strategimålet, inte minst under pågående pandemi.

3.3.5 Mål 7: En mer demokratisk och effektiv poliskår

Utvecklingstrend 

Inrikesministeriet har inte lyckats slutföra den omfattande reformen av personalförvaltningssystemet som har gett några mycket goda resultat under de senaste åren. Fokus har legat på att utreda uppmärksammade fall av organiserad brottslighet. Polisens operativa självständighet i förhållande till inrikesministeriet är fortfarande ett problem. Framsteg bedöms delvis ha gjorts, men det finns ett fortsatt behov att öka det operativa oberoendet inom poliskåren.

Relevans 

Sverige är den dominerande givaren inom detta område och Sveriges myndighetssamarbete mellan den svenska Polismyndigheten och det serbiska inrikesministeriet och poliskåren har inte bara bidragit till ett partnerskap mellan myndigheterna, men också haft stor betydelse för att nå resultat under strategimålet. Den svenska kompetensen inom till exempel brottsplatsundersökningar och arbete med jämställdhet har givit flera resultat: Förbättrade brottsplatsutredningar genomförs och ett nybildat nätverk för kvinnliga poliser växer fram. På grund av pandemin har ett stort antal aktiviteter, bl.a. avseende samarbetet kring små och lätta vapen (SALW), behövt ses över och ändras och i något fall till och med ställas in tills vidare. En viktig del av stödet vilket avslutats under 2020 har avsett att stärka strategisk planering och framtagandet av ett rekryteringsbaserat personalsystem vilket nu används av myndigheten.³⁰

3.3.6 Mål 8: Ett mer pluralistiskt civilt samhälle inklusive politiska partier med stärkt folklig förankring

Utvecklingstrend 

Serbiens civilsamhälle är aktivt men splittrat. Det spelar en viktig roll som motvikt till den auktoritära utvecklingen. Såväl utländska som inhemska organisationer kan generellt agera fritt men de organisationer som är öppna kritiska mot regeringen och tar upp kontroversiella frågor har de senaste åren i högre utsträckning fått utstå hot och trakasserier.

Inrättandet av ett ministerium för mänskliga rättigheter, minoriteters rättigheter och social dialog föranledde en rad offentliga debatter. Utveckling av en miljö som möjliggör för civilsamhället att

²⁷ "Integrated response to Violence against Women and Girls in Serbia", Project Progress Report, October 2021, page 5, 6

²⁸ Insatsnummer 12316

²⁹ Insatsnummer 55100015, se ex. <https://udruzenjepescanik.org/en/>

³⁰ Insatsnummer 12316 och 55020194

verka behövs fortfarande, inte minst därför att verbala attacker mot civilsamhällesorganisationer är mycket vanliga.³¹

Relevans

Portföljen har som mål att stärka organisationer och nätverk som verkar som oberoende utvecklingsaktörer för att stödja reformer och värdegrundsarbete som bidrar till ett EU-närmande. Möjligheten att verka kompletterande till andra bilaterala insatser är viktig i urvalet av samarbetspartners där t.ex. miljöorganisationen *Young Researchers of Serbia* fortsätter stödja framtagandet av en årlig skuggrapport för att granska och driva på regeringens arbete med EU:s miljöreformer.

Insatsportföljen innehåller stöd till civila samhället inom en rad olika områden, såsom ökad öppenhet och ansvarstagande³² (Olof Palmes Internationella Center), delaktighet och stöd till EU-närmandet³³ och en ny insats 2021 för att stödja partnerskap mellan unga och media som arbetar med civilsamhället, (*Belgrade Open School* (BOS³⁴), digital agenda, media och kommunikation³⁵ (*Center for Research, Transparency and Accountability* (CRTA). För att stärka pluralismen i civila samhället är flera av stöden utformade för att kunna samverka med nätverk av lokala organisationer.³⁶ Flera organisationer har haft utmaningar att genomföra planerade aktiviteter under pandemin. Sverige har aktivt sökt vara en flexibel partner för att både kort- och långsiktigt stärka det civila samhällets förutsättningar verka i Serbien. Portföljen är fortsatt relevant och har god potential att leverera resultat inom målområdet.

3.3.7 Mål 9: Förbättrade förutsättningar för befolkningens demokratiska ansvarsutkrävande och deltagande i politiska processer inklusive främjande av fria val

Utvecklingstrend

Som konstaterats försätter demokratins tillbakagång i Serbien. Detta framför allt vad gäller mediefriheten, civilsamhället möjlighet att verka, korruption, rättsstatens principer, och genomförande av fria och rättvisa demokratiska val. Organisationen *Freedom House* nedgraderade 2021 Serbiens status till "Delvis fritt"³⁷ med en "hybridregim" utifrån just begränsningar i genomförandet av fria val, försök att begränsa fri media genom olika rättsliga åtgärder, förtalskampanjer eller maktutövning i strid med konstitutionen. Maktkoncentrationen bland politiska partier och osystematiskt utövande av demokratiska processer lägger hämsko på den legislativa och övervakande rollen för parlamentet. Politisk opposition utsätts regelmässigt för kränkningar, hot och ibland våld.

Relevans

Svenskt stöd till *Center for Research, Transparency and Accountability* (CRTA)³⁸ skapade förutsättningar för civilsamhället att fortsätta arbeta för demokratisering och EU anpassning och CRTA har genomfört valobservationer sedan 2016, både nationellt och lokalt. CRTA samordnar arbetet i Citizens on Watch-nätverket, som har tusentals medborgare som är utbildade för att

31 Se om European Commission Serbia 2021 Report, pages 4-5 [Serbia-Report-2021.pdf \(regeringskansliet.se\)](#)

32 Insatsnummer 55100011

33 Insatsnummer 55100008

34 Insatsnummer13338

35 Insatsnummer 11655

36 Insatsnummer 55100008,

37 [Serbia: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House, p. 16](#)

38 Insatsnummer 11655

observera röstningen, och vars kapacitetsuppbyggnad har fått stöd under programmet. 2021 lanserade CRTA också en mediekampanj "Standing by Democracy" som syftar till att uppmuntra medborgare att stå fast vid värderingarna under en hotad demokrati.

3.3.8 Mål 10: Friare och mer oberoende media

Utvecklingstrend



Begränsade framsteg gjordes genom att man antog och började genomföra ett begränsat antal åtgärder enligt regeringens handlingsplan relaterade till mediestrategin, medan verbala attacker mot journalister från högnivåtjänstemän fortsatte.³⁹ Emedan flera media är regeringsvänliga för att undvika kritik, fortsätter ett mindre antal samtidigt med oberoende bevakning.

Relevans



Svenskt stöd går främst till att stärka samhällsdebatt kring frågor såsom demokrati, rättsstatens principer och media, men också till ökad professionalisering av journalistkåren genom stöd till *Olof Palmes Internationella Center* (OPIC), *Belgrad Open School* (BOS) och CRTA. Under 2021 arbetade t ex BOS med andra organisationer för att stärka kapaciteten inom granskande journalistik avseende organiserad brottslighet, användning av offentliga medel och offentlig upphandling.⁴⁰

Under 2021 ingick Sverige ett avtal med USAID⁴¹ för att gemensamt stödja ekonomisk hållbarhet och affärsutveckling för serbiska intressenter inom digital media och informations- och kommunikationssektorn för att hjälpa dem att hantera externa påtryckningar.

3.3.9 Mål 11: Att partnerländerna i högre grad uppfyller internationella och nationella åtaganden för mänskliga rättigheter, jämställdhet (inklusive EU:s strategi för jämställdhet), och icke-diskriminering

Utvecklingstrend



Serbien har en lagstiftning för icke-diskriminering som anger en ambition att hålla EU-standard och att bättre uppfylla krav bl.a. för ökad jämställdhet och mänskliga rättigheter.

Relevans



Sveriges stöd till detta strategiområde är fortsatt relevant och omfattar bl a ett riktat stöd till jämställdhetsarbete på central och kommunal nivå. Inom samarbetet mellan de svenska och serbiska kommunförbunden har till exempel två serbiska kommuner fått ett betydande stöd för att arbeta med jämställdhetsanalys i budgetarbetet, liksom att utarbeta lokala handlingsplaner för att genomföra *Den europeiska deklarationen för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå*.⁴²

3.3.10 Mål 12: Kvinnor och män har i högre utsträckning samma makt att forma samhället och sina egna liv

Utvecklingstrend



Serbiens åtagande att främja jämställdhet bekräftades genom antagandet av lagen om jämställdhet och ändringar av lagen om förbud mot diskriminering i maj 2021. Jämställdhetslagen föreskriver offentliga organs, arbetsgivares och andra fysiska och juridiska personers skyldigheter när det gäller

39 EU Commission Serbia 2021 Report pages 17-188

40 Insatsnummer 55100008

41 Insatsnummer 14857

42 Insatsnummer 55100203

jämställdhet mellan könen. Regeringen antog också en nationell strategi för jämställdhet den 14 oktober 2021. Den föranledde den första analysen någonsin av det ekonomiska värdet av oavlönat vårdarbete och visade att det årliga värdet av obetalt vårdarbete som utförs i hushållen, främst av kvinnor, uppgår till 9,2 miljarder euro eller 21,5 % av Serbiens BNP. Kvinnor har stått i frontlinjen under Covid-19-pandemin, inte minst som sjukvårds-, butiks- och apoteksarbetare och som ett resultat av krisen förlorade 7 % av de sysselsatta kvinnorna jobbet eller tvingades ta semester jämfört med 4 % av de anställda männen.⁴³

Relevans

I insatsportföljen tas jämställdhet om hand i flera insatser genom partnerskap med institutioner och civilsamhället. I stort sett samtliga insatser har specifika komponenter och aktiviteter som handlar om jämställdhet. Insatser genomförda av svensk polis, SKR och Lantmäteriet är exempel på arbete med jämställdhet och kvinnors rättigheter inom olika sektorer och samarbetsområden. Inom vårt stöd till kommuner har en manual för *Genus Analysis in the Process of Gender Responsive Budgeting* utvecklats och kommunicerats till kommunala förvaltningar, liksom en *Gender Argumentation Guidelines* som kommer att implementeras inom flera sektorer och samarbetsområden. Dessutom fick fyra kommuner direkt stöd för att förbättra jämställdheten på lokal nivå genom arbete på plats med jämställdhetsbudgetering och utveckling av lokala handlingsplaner för jämställdhet.⁴⁴

3.3.11 Mål 13: Ökat förtroende och försoning mellan parterna i och mellan länderna

Utvecklingstrend

Regionalt samarbete och goda relationer till grannländerna är en central del i Serbiens europeiska anslutningsprocess. Serbiens engagemang kring dessa frågor kunde ha varit tydligare för att stärka ömsesidigt förtroende och etablera en konstruktiv atmosfär för meningsfullt regionalt samarbete liksom för att effektivt hantera frågor om krigsbrott och försoning. Processen för normaliseringen av relationen till Kosovo går mycket trögt.⁴⁵ Omfattande ansträngningar behövs för att förespråka europeiska värderingar i den serbiska samhällsdebatten och inom utbildningsväsendet, inklusive öppenhet för försoning.

Relevans

Det fanns inga särskilt riktade insatser för detta strategimål.

3.4. Stödområde 3: Förbättrad miljö och begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan och klimatförändringar

3.4.1 Mål 14: Att partnerländerna i högre grad uppfyller EU:s regelverk och internationella överenskommelser för miljö, klimat och energi

Utvecklingstrend

En viktig utvecklingstrend under 2021 var EU:s beslut att öppna det s k Kluster 4 för förhandling med Serbien, vilket omfattar miljö- energi- och transportkapitlen i EU-acquin. Beslutet innebar ett erkännande av de framsteg som Serbien gjort genom antagandet av en klimatlag och initiativ för en grön omställning av energisektorn. Den serbiska regeringen deltar aktivt för ett nationellt

43 Commission Staff Working Document, Serbia 2021 Report, October 2021, page 102

44 "Support to Serbian municipalities on the road to EU accession: enabling high-quality services, stakeholder dialogue and efficient local administration", Project Progress Report; January 2022, page 6

45 Se till exempel i rapporten Serbia 2020 Report, Communication on EU Enlargement Policy, 2020, p. 25 och 66

genomförande av EU:s Gröna Agenda för Västra Balkan.⁴⁶ Under året har regelreformer gjorts för att stärka hanteringen av avfalls- och kemikalieområdena liksom för biologisk mångfald. Statens miljöbudget fortsätter att öka kraftigt, främst genom upptagandet av utländska lån. Samtidigt kvarstår ett stort genomförandeunderskott när det gäller genomförande av EU:s regelverk, inte minst beträffande upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningar liksom allvariga brister i kapacitet hos central och lokal administration.⁴⁷ Serbien förberedde visserligen en nationell åtgärdsplan för att minska klimatutsläppen inför klimattoppmötet COP26, men planen har ännu inte antagits av regeringen.

Relevans



Under hela strategiperioden har kärnan i det svenska stödet varit Naturvårdsverkets myndighetssamarbete med miljöministeriet för framtagandet av Serbiens förhandlingsposition för genomförande av Kapitel 27 i EU:s *acquis*. Under 2021 har stödet stärkt miljöministeriets kapacitet att förbereda kapitelförhandlingar, samordna arbetet inom Kluster 4 samt koordinera regeringens genomförande av EU:s Gröna Agenda. Det svenska stödet har också bidragit till flera aktiviteter där miljöministeriet och lokala myndigheter samordnat genomförandet av till exempel luft-, avfalls- och vattenlagstiftning. Kemikalieinspektionens mångåriga projekt för en effektivare kemikaliekontroll har bidragit till ökad användning av nya digitala verktyg för registrering av kemikalier som finns på den serbiska marknaden och antagandet av en ny lagstiftning om bekämpningsmedel. Portföljen bedöms som relevant för att uppnå strategimålet, särskilt avseende miljö- och klimatfrågorna.

3.4.2 Mål 15: Stärkt miljömässigt ansvarstagande hos allmänhet, näringsliv och civilsamhälle

Utvecklingstrend



Intresset för miljöfrågor växer sig allt starkare hos allmänhet, näringsliv och civilsamhälle. Missnöjet hos allmänheten kring den hälsofarliga luftkvaliteten som beräknas bidra till mer än 6 000 förtida dödsfall⁴⁸ har spridit sig även till andra frågor, inte minst kritik mot bristande miljöinformation och transparens i beslutfattande av storskaliga gruvprojekt. Miljöorganisationerna bedömer att pandemin ytterligare försvårat allmänhetens insyn och deltagande i beslutsprocesser.⁴⁹ Det finns ett ökande intresse hos näringslivet, inte minst hos små och medelstora företag, kring gröna investeringar, vilket också skulle stärka tillgången till EU:s inre marknad, men flera hinder kvarstår, till exempel behov av regeländringar, tillgång till kapital och kunskap om innovation och miljöteknik.⁵⁰

Relevans



Insatsportföljen bedöms tydligt bidra till strategimålet genom flera insatser som stärker såväl civilsamhällets, näringslivets och allmänhetens miljöengagemang. Svenskt stöd har bidragit till att stärka nätverk mellan lokala miljöorganisationer, och till det civila samhällets roll som "vakthund" för att regeringen aktivt ska fortsätta att arbeta med EU:s miljöreform. En omfattande avfallsåtervinningsreform på lokal nivå som finansieras av EU och Sverige syftar till att stärka allmänhetens miljöansvar och öka återvinningsnivåerna i Serbien med uppskattningsvis 10%.⁵¹

Svenskt stöd har inneburit att klimatutbildningar introducerats vid flera universitet och granskande miljöjournalistik har fått ett stort medialt genomslag. Genom ett nordiskt samarbete kring cirkulär

46 [Regional Cooperation Council | Action Plan for the Implementation of the Sofia Declaration on the Green Agenda for the Western Balkans 2021-2030 \(rcc.int\)](#)

47 EU Commission Report Serbia 2021 p 113ff.

48 Health impact of ambient air pollution in Serbia, A call for action, WHO, 2019

49 Progress in Lockdown, Shadow Report on Chapter 27, Coalition 27, March 2020-December 2020, report from 2021

50 Scaling-Up Green Finance for the Private Sector in Serbia in the Post-Pandemic World", UNDP, 2021

51 Insatsnummer 55100203 och 55100005

ekonomi anordnat inom ramen för ambassadens främjandearbete uppmärksammades Sidas stöd till gröna investeringar och näringslivsutveckling, och var ett exempel på ambassadens arbetet med bredare relationer. En innovationsutlysning kring grönt avfall genererade konkreta investeringar i företag och kommuner. Aktiviteter har också lett till miljöteknikinvesteringar inom livsmedelsindustrin vilket i sin tur bedöms bidra till minskad påverkan på vatten, avfall och luft.

3.4.3 Mål 16: Mer hållbar samhällsservice inom områden som vatten och avlopp, avfallshantering, energieffektivisering och förnybar energi

Utvecklingstrend

Omfattande investeringar i samhällsservice är nödvändiga för att nå EU:s miljömål, men också för att skyndsamt hantera omfattande miljöproblem. Serbien har fortsatt mycket låga nivåer av avfallsåtervinning och avfallsvattenrening, och energisektorn är kraftigt fossilberoende. Det finns en trydlig trend av kraftigt ökande statlig upplåning från ett stort antal europeiska och kinesiska banker för investeringar i samhällsservice. Med detta ökar också behovet av att säkerställa att investeringar sker där de gör mest miljönytta och i enlighet med EU:s krav, liksom att finansieringslösningar och upphandlingar är transparenta.

Relevans

De svenska insatserna inom miljö/klimat har under strategiperioden stärkt miljöministeriets kapacitet att planera och förbereda miljöinvesteringar som är nödvändiga för att nå EU:s miljömål. Efter flera års förberedelser utlystes upphandlingen av ett omfattande avloppsreningsverk där Sverige finanserat projektförberedelser, och EU och Serbien investerar nu mer än 500 miljoner i byggandet av själva avloppsreningsverket.⁵² Svenska insatser har särskilt bidragit till att stärka avfallshanteringen både genom en lagstiftningsreform, och genom att förbereda för ett omfattande EU-projekt för att kraftigt öka återvinningen av avfall i mer än 17 kommuner. Genom konkret samarbete mellan det serbiska kommunförbundet och SKR, har kapaciteten att arbeta med miljöfrågor på kommunal nivå stärkts.

4. Implikationer

Nedan följer framåtblickande implikationer för det fortsatta strategigenomförandet i Serbien i ljuset av att regeringen i oktober 2021 fattat beslut om en ny reformstrategi för Västra Balkan och Turkiet 2021-2027, liksom andra väsentliga och strategiska vägval framöver.

- De övergripande politiska förutsättningarna, som serbiska dispositioner i fråga om Rysslands krig mot Ukraina, och statusen i reformprocessen för ett fortsatt EU-närmande måste tydligare tas i beaktande vid bedömningen av risker, ägarskap, fokusområden och prioriteringar.
- Den tydliga referensen till det övergripande målet om minskad fattigdom ska särskilt beaktas vid val av insatser, samarbetspartners och målgrupper.
- Sverige bör fortsätta eftersträva att stödet är additionellt till andra givares, och fortsätta driva vikten av koordinering, särskilt med EU men också med andra mer betydande bilaterala givare, inte minst inom EU-givarkretsen. Detta gäller särskilt inom miljö och klimat där det finns förutsättningar att använda EU:s Gröna agenda som hävstång.
- Sammansättningen av portföljens samarbetspartners bör vara diversifierad för att få bättre genomslag, effektivare genomförande och reducerad risk. Fördelningen i budget mellan olika

⁵² [Otvorena izložba „Nišava – održiva budućnost reke” - EU u Srbiji \(europa.rs\) och Insatsnummer 55000049](#)

mål och genomförandepartners bör också fortsatt anpassas utifrån bedömd kapaciteten hos samarbetspartners att kunna tillgodogöra sig stödet.

- Pandemins socio-ekonomiska påverkan ur ett multi-dimensionellt fattigdomsperspektiv behöver ges ökad uppmärksamhet tillsammans med genomförandet av Agenda 2030.
- Möjligheterna att involvera fler och nya aktörer, mobilisera större finansiella resurser och använda innovativa finansieringslösningar behöver fortsatt beaktas för att effektivare kunna uppnå strategimålen. Samarbetet med lokala aktörer kan behöva förstärkas när ägarskapet på central nivå inte är tydligt.
- Med hänsyn till det nya målet i den nya strategin – fredliga och inkluderande samhällen –bör konfliktperspektivet särskilt beaktas och integreras än mer i insatsportföljen, bland annat för att stödja möjligheter till ökad social och politisk dialog på olika nivåer i samhället.
- Sverige behöver fortsätta att arbetat med och fortsatt strategisk kommunikation kring fördelarna med EU-närmandet och det svenska stödet.
- Synergier mellan bilaterala och regionala insatser, inte minst inom konfliktförebyggande, ska utforskas.