

3.6 Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya

3.6.1 Samarbetsstrategier

Sverige har stött Kenyas utvecklingssträvanden sedan oberoendet 1963, men det var inte förrän 1990/91 som Sverige började inrikta sig på stöd till demokrati och mänskliga rättigheter.²² Under den period som utvärderingen studerar, 1999-2010, så har Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter styrts av tre samarbetsstrategier med Kenya. Demokrati och mänskliga rättigheter har varit ett uttryckligt prioriteringsområde i alla strategier, men fokus och implementeringskanaler har varierat:

Samarbetsstrategi 1999-2003: Målet var att stödja demokratiskt styrelseskick, förbättra de fattigas situation och bidra till hållbart utnyttjande av naturresurser och miljö. Strategin anger att stödet till civila samhället var prioriterat med fokus på utbildning om mänskliga rättigheter.²³

Samarbetsstrategi 2004-2008: Det övergripande målet var att bidra till Kenyas ansträngningar att bekämpa fattigdomen. För programområdet demokratisk samhällsstyrning var målet att ”*stödja tillgången till rättvisa för de fattiga i Kenya, särskilt kvinnor och barn.*”²⁴

Samarbetsstrategi 2009-2013: Det övergripande målet i den nuvarande strategin är att bidra till ett Kenya där alla fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar har möjlighet att förbättra sina levnadsvillkor och där deras mänskliga rättigheter tillgodoses. För området demokrati och mänskliga rättigheter är målet ”*En mer effektiv och rättssäker stat som respekterar och främjar mänskliga rättigheter*”.²⁵

3.6.2 Stödet till demokrati och mänskliga rättigheter

Det svenska bilaterala biståndet till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya under perioden 1999-2010 uppgick till 989 miljoner kronor (MSEK). Tabell 3.1 visar det totala biståndet fördelat på de sju strategiska policyteman identifierade för utvärderingen.

Strategiskt policytema	Utbetalning MSEK (1999-2010)	Procent
Allmänt stöd till mänskliga rättigheter	381	38,5
Civila samhället	277	28,0
Offentlig förvaltning	166	16,8
Rättsväsende	95	9,6
Jämställdhet	39	3,9
Demokratiska institutioner och procedurer	29	2,9
Yttrandefrihet	2	0,3

²² Sida Evaluation CSO, 2004/07, sid. 14

²³ Sveriges samarbetsstrategi med Kenya 1999-2003, sid. 21

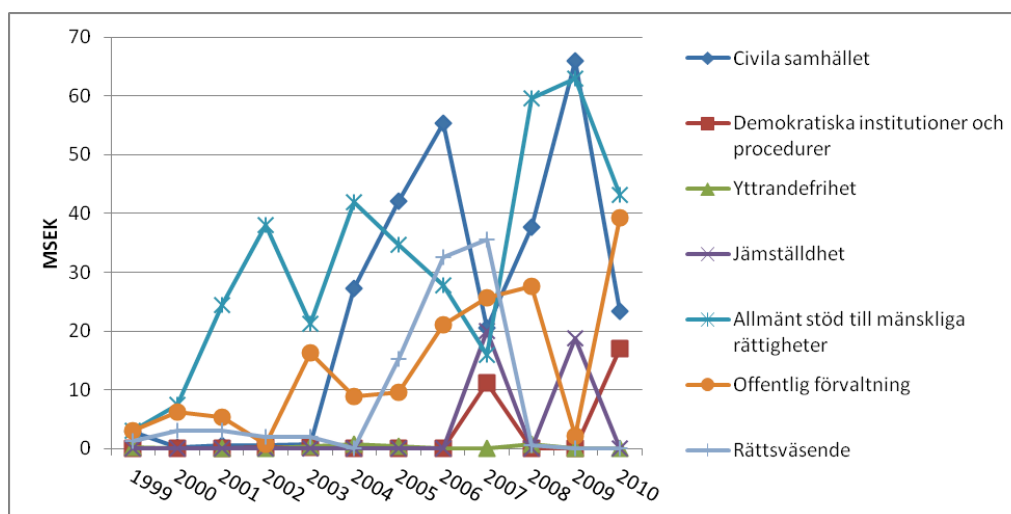
²⁴ Sveriges samarbetsstrategi med Kenya januari 2004 – december 2008, sid. 27

²⁵ Sveriges samarbetsstrategi med Kenya januari 2009 – december 2013, sid. 4

Strategiskt policytema	Utbetalning MSEK (1999-2010)	Procent
Totalt	989	100,0

Tabell 3.1 Sveriges totala bistånd till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya för perioden 1999-2010 fördelat på de sju strategiska policytemana.

Det svenska bilaterala biståndet till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya under perioden 1999–2010 fördelat på de sju strategiska policytemana över tid presenteras i figuren nedan.



Figur 3.2 Svenska utbetalningar till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya fördelat på de sju strategiska policytemana för perioden 1999-2010. Beloppen anges i MSEK.

Under 1990-talet bidrog det civila samhället till utvecklingen mot ett öppnare och mer demokratisk samhälle. Sverige stödde de civila samhällsorganisationerna i detta arbete. Den politiska situationen och regeringens bristande legitimitet hindrade Sverige från att engagera sig i statligt samarbete med Kenya. Stödet till lokala civila samhällsorganisationer underlättade inte bara arbetet för mänskliga rättigheter och demokrati utan en del av organisationerna tillhandahöll även samhällstjänster som hälsovård och utbildning. Genom ramanslag från Sida har även svenska civila samhällsorganisationer erhållit stöd för sitt arbete för demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya. Exempel på svenska organisationer med verksamhet i Kenya är Diakonia, Raoul Wallenberg Institutet, Forum Syd, Kooperation Utan Gränser och svenska Rädda Barnen.

Mellan 1999 och 2003 samarbetade Sverige med ett begränsat antal lokala civilsamhällsorganisationer med följande inriktningar:

- Mänskliga rättigheter och rättssäkerhet (Legal Resource Foundation, International Commission of Jurists, Kenya Human Rights Commission, People Against Torture och Release Political Prisoners pressure group)
- Kvinnors rättigheter (Kenya Women Political Caucus, Federation of Kenya Women Lawyers, Kenya League of Women Voters och Education Centre for Women in Democracy)

- Barns rättigheter (Kenya Alliance for the Advancement of Children, Child Rights Advisory, Documentation and Legal Centre och Child Legal Action Network).²⁶

Den grundläggande mekanismen för stöd till de civila samhällsorganisationerna var icke-öronmärkt stöd för att underlätta organisationernas implementering av sina strategiska planer, samt projektstöd. Utifrån resultaten av en utvärdering²⁷ av stödet till civila samhället och med en önskan om att förbättra den administrativa effektiviteten, började Sverige kanalisera sitt stöd via FN-organ. Sedan 2004 kanaliserade därför Sverige sitt stöd via UNDP, UNIFEM och UNICEF.

Regeringsskiftet efter valet 2002 öppnade vägen för ett statligt samarbete med den kenyanska regeringen. Regeringen uttryckte ambitionen att genomföra omfattande reformer av de offentliga institutionerna för att därigenom bidra till en positiv samhällsutveckling. Reformambitionerna utgick från den nya regeringens valplattform som konkretiserades i Economic Recovery Strategy (ERS). Reformprogrammen för offentlig förvaltning, offentlig finansiell styrning och rättssektorn skulle bidra till ökad effektivitet av samhällsservicen och skapa ett samhälle som vilar på rättsstatens principer. Sverige var en av flera givare som stödde den kenyanska regeringen i implementeringen av reformerna. Givarna bidrog genom olika finansieringsmekanismer där Sverige bidrog genom ett givargemensamt arrangemang.

Parallellt med samarbetet med den kenyanska regeringen, fortsatte Sverige att stöda de civila samhällsorganisationerna. Stödet till civilsamhället blev mer varierat för att därigenom ge ökade möjligheter för mindre organisationer att få finansiellt stöd. Stödet gjordes också mer flexibelt för att hantera extraordinära händelser som våldet efter valet 2007 och utbildning i anslutning till införandet av den nya konstitutionen. Dessutom har Sverige stött valprocesser i Kenya. I samband med valet 2007 gav Sverige stöd via UNDP.

Sveriges arbete för demokrati och mänskliga rättigheter utgår från ett rättighetsperspektiv. Det innebär att principerna om ansvarsutkrävande och ansvarstagande, öppenhet och insyn, deltagande och icke-diskriminering beaktas i genomförandet av insatser. Sverige tillämpar dessutom en integreringsstrategi för att stödja demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet. Strategin bygger på en övergripande analys och täcker tre aspekter: riktade insatser, integrerade insatser och dialog. Det innebär att demokrati och mänskliga rättigheter inte bara är separata aktiviteter i sig utan även integreras i insatser inom andra sektorer samt uppmuntras genom dialog. Integrering som strategi vid arbete med demokrati och mänskliga rättigheter nämns uttryckligen i de två senaste svenska samarbetsstrategierna med Kenya. Integreringsperspektivet är dock begränsat i samarbetsstrategin med Kenya 1999–2003. I denna strategi är det huvudsakligen dialog som nämns som en kanal för att främja demokrati och mänskliga rättigheter.

Sveriges arbete med att stärka demokrati och mänskliga rättigheter främjas genom dialog med kenyanska samarbetspartners. Dialogen förs på flera nivåer inklusive på ambassadörsnivå som en del av implementeringen av biståndet. Sverige driver även specifika dialogprojekt. Ett exempel är projektet *Rich and Poor* som startade 2004.

²⁶ Sida Evaluation CSO, 2004/07, sid. 15

²⁷ Sida Evaluation CSO, 2004/07

Detta var ett specifikt dialogprojekt utöver de ordinarie dialoginsatserna som drevs som en del av ambassadens dagliga verksamhet. Vid sidan av den dialog som ambassaden för med sina kenyanska samarbetspartners, så har det engagemang som visats från politisk nivå i Sverige haft betydelse i dialogen om t ex mänskliga rättigheter, anti-korruption och informationsfrihet.

Den här utvärderingen studerar svenska insatser i Kenya riktade mot demokrati och mänskliga rättigheter. SADEV har tidigare utvärderat integreringen av rättighetsperspektivet i Sveriges utvecklingssamarbete i Kenya.²⁸ Integreringen av demokrati och mänskliga rättigheter i insatser inom andra sektorer ingår inte i utvärderingen.

3.6.3 Anpassning av Sveriges stöd efter valet 2007

I samband med krisen som följde på valet 2007 anpassade Sverige stödet till de nya förutsättningarna. Stödet var fortfarande i linje med de prioriteringar som identifierades i samarbetsstrategin 2004-2008 samt efterföljande samarbetsstrategi. Analysen som ingick i strategin visade på underliggande orsaker till spänningarna i det kenyanska samhället som brist på demokratisk samhällsstyrning, vilket påverkar förtroendet för statliga institutioner. Demokratisk samhällsstyrning är också nära kopplat till ansvarsutkrävande, öppenhet och deltagande. De svenska medel som kanaliserades via UNDP och UNIFEM anpassades för att snabbt kunna adressera viktiga frågor som t ex rättvisa och försoning mellan olika grupper i samhället. I samband med krisen efter valet utökades stödet till gräsrotsorganisationer, samtidigt som Sverige fortsatte ge stöd till nationella civilsamhällsorganisationer som arbetade med mänskliga rättigheter, försoning och rättvisa.

Som ett resultat av krisen efter valet 2007, ändrades inriktningen på de medel som inte kunde användas till reformprogrammet för rättssektorn (GJLOS) och medel som inte använts till reformprogrammet för offentlig finansiell styrning (PFM). Dessa medel styrdes om till andra områden med följande inriktning:

- Ökad finansiering av civila samhällsorganisationer, (40 procent av det svenska biståndet 2008 och 2009) genom ett konkurrensbaserat ansökningsförfarande inriktat mot mänskliga rättigheter, försoning och rättvisa inklusive jämställdhet.
- Finansiering av förhandlingar som leddes av Kofi Annan med syfte att nå en lösning på krisen.
- Finansiering av de nya kommissionerna som inrättades 2008 och 2009 i samband med det ifrågasatta valet, samt expertkommittén i framtagandet av en ny konstitution. Sverige gav stöd till extern översyn och samhällsutbildning relaterat till den nya konstitutionen samt stöd till valkommissionen.

Sverige fortsatte därmed, efter det ifrågasatta valet, att arbeta med stöd både till regeringen och civila samhället för att främja mänskliga rättigheter och ett fungerande rättsväsende inklusive motverkande av strafffrihet i samband med våldsamheterna efter valet 2007. Stödet genom UNIFEM har sedan 2009 kopplats närmare Sveriges stöd till dialog och kapacitetsbyggande inom polisen och rättsväsendet. Stödet har

²⁸ Integrating the Rights Perspective in Programming, SADEV-rapport 2008:2

också fortsatt till civila samhället, inklusive KHRC, när det gäller att främja jämställdhet.

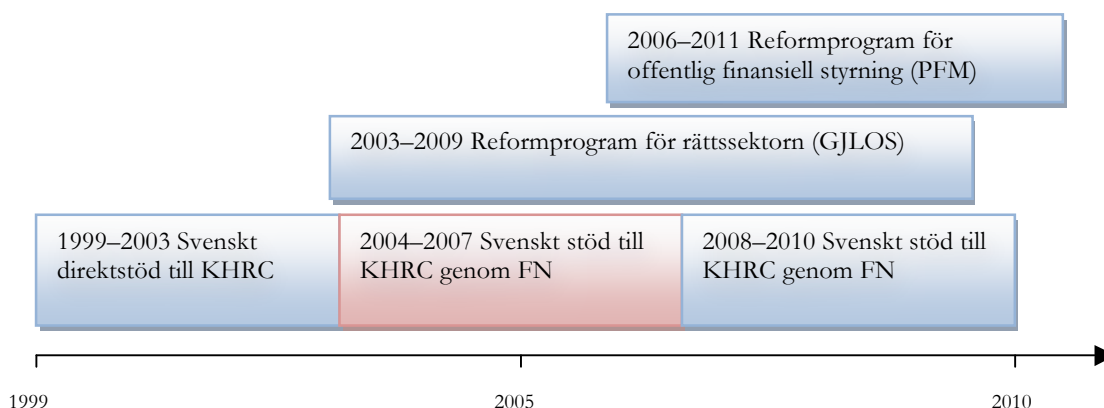
4 Projektbeskrivning

Den här utvärderingen fokuserar på stöd till tre av de sju strategiska policyteman (se kapitel 1.2) identifierade för utvärderingen:

- 1 Offentlig förvaltning
- 2 Rättsstatens principer
- 3 Civila samhället

Inom dessa områden har insatser valts för att studeras mer ingående. Dessa insatser är strategiskt viktiga för Kenya, har mottagit betydande finansiellt stöd från Sverige, och är viktiga dialogfrågor eller specialistområden för svenskt stöd.

Figur 4.1 illustrerar aktuella tidsperioder för de valda insatserna.



Figur 4.1 Tidsperiod för de insatserna som ingår i utvärderingen, offentlig finansiell styrning (Public Financial Management, PFM), rättssektorn (Governance, Justice, Law and Order Sector, GJLOS) och Kenya Human Rights Commission (KHRC).

4.1 Reformprogrammet för rättssektorn (GJLOS)

4.1.1 Inledning

Bristen på demokratisk samhällsstyrning och svag rättssäkerhet har setts som hinder för nationell utveckling i Kenya. Det har inverkat på medborgarnas mänskliga rättigheter och underminerar förutsättningarna för handel och affärsrelationer. Behoven av reformering av rättssektorn i Kenya har uppmärksamats under lång tid och olika kommittéer har tillsatts för att presenterat lösningar på problemet.²⁹ Dock var det inte förrän en ny regering tillträdde efter valet 2002 som en omfattande reformstrategi för rättssektorn i Kenya presenterades. Reformambitionerna var en del av den nya regeringens vallöfte. Flera bredare reformprogram planerades med det

²⁹ Bedömningspromemoria GJLOS(MTS), sid. 3

övergripande målet att bidra till att effektivisera av den offentliga förvaltningen. Både reformen av rättssektorn och reformen för förbättrad offentlig finansiell styrning var en del av den övergripande reformen av offentlig förvaltning. Reformambitionerna baserades på den kenyanska regeringens plan för nationell utveckling (Economic Recovery Strategy, ERS)³⁰ Policydokumentet ersattes 2008 av Vision 2030, men reformprogrammen vilar fortfarande på samma principer.

GJLOS var ett sektorreformprogram som inriktades på reform av rättssektorn och institutioner med relevans för rättsväsendet. Reformprogrammet GJLOS implementerades mellan 2003 och 2009 och innefattade fler än 30 myndigheter och statliga institutioner (MDAs) i Kenya.³¹ En lista över deltagande institutionerna finns i bilaga 2. Målet var att bidra till en samhällsutveckling som baseras på rättsstatens principer, samt att stärka demokratisk samhällsstyrning och respekt för mänskliga rättigheter. GJLOS utgick från prioriteringar som var sektortäckande och som arrangerades i tematiska grupper.³²

GJLOS delades in i två faser, en inledande fas (Short Term Priorities Programme, STPP) och en fördjupande fas med implementeringen av en reformstrategi (Medium Term Strategy, MTS). STPP omfattade perioden juli 2003 till juni 2005, men förlängdes till december samma år. Det planerade svenska finansiella stödet till STPP var 27 MSEK medan verkligt utfall blev 25 MSEK. MTS omfattade perioden juli 2005 till september 2009 där det planerade svenska finansiella stödet uppgick till 86 MSEK.³³ Det verkliga utfallet av det svenska stödet uppgick till 73 MSEK och administrerades genom en givargemensam fond.

Sverige bidrog till implementeringen av den kenyanska regeringens strategi för GJLOS genom en givargemensam finansieringsmekanism med totalt sex givare.³⁴ Finansieringen tillhandahölls av Kenyas regering och givare, både genom givargemensamt stöd, multilateralt stöd och direktstöd. Stödet fokuserade på aktiviteter som t ex policyutveckling och översyn av lagverk, stöd till planering inom institutioner, utbildning, kapacitetsutveckling, infrastruktur, utrustning, fordon och informationsspridning. Sverige spelade en nyckelroll i programmet genom att fungera som samordnande bland givarna under större delen av implementeringsperioden.

GJLOS utformades som ett program där regeringen, den privata sektorn, civila samhället och givare samarbetade och var representerade i den organisatoriska strukturen som utarbetades för programmet. Spänningar kunde skönjas då de civila samhällsorganisationerna³⁵ drog sig ur samarbetet under tre månader som en reaktion på att chefen för Kenya Anti Corruption Commission (KACC), John Githongo, lämnade sin post och tvingades flytta till Storbritannien i februari 2005. Civila

³⁰ ERS, 2003–2007

³¹ På grund av avbrott och stopp i programmet förkortades den effektiva implementeringsperioden för programmet betydligt jämfört med programplaneringen.

³² KHRC var aktivt i de tematiska grupperna och valdes in i TCC tillsammans med Fida (kvinnliga jurister)

³³ Bedömningspromemoria och beslut STPP och MTS. Vid EOP-utvärderingen beslutades det att en överförings- och samordningsmekanism (BCM) skulle införas för att omvandla GJLOS I (originalprogrammet) till GJLOS II (det kommande programmet). Ett nytt regeringsstyrt GJLOS-program (GJLOS II) har nu förberetts och ska snart lanseras.

³⁴ Danmark, Finland, Tyskland, Nederländerna, Norge och Sverige. Under STPP var 8 givare del av sektorprogramstödet (Storbritannien och Kanada utöver de sex länderna i MTS)

³⁵ Ett råd för civila samhället (NGO council) skulle representera de icke-statliga organisationerna, men det kom aldrig till stånd. Istället inbjöds ett antal valda icke-statliga organisationer till programmet och de konsulterade ofta en bredare grupp av icke-statliga organisationer.

samhället gick åter med GJLOS i maj 2005. Den privata sektorn representerades av en allians (Kenya Private Sector Alliance).

4.1.2 Mål

GJLOS övergripande vision var:

*Ett säkert, demokratiskt, rättvist, korruptionsfritt och välmående Kenya för alla*³⁶

Målet med GJLOS var:

*Utveckla och stärka sektorns institutioner för effektiv, ansvarig och transparent administrering av rättsväsendet*³⁷

Strategiska mål presenterades i form av resultatområden (Key Result Areas, KRAs) som identifierade specifika mål på institutionsnivå. Resultatområdena har något olika beteckningar i de olika faserna av reformprogrammet (STPP och MTS), men de hanterar samma frågor. En skillnad mellan den inledande fasen (STPP) och den fördjupande fasen (MTS) är att i STPP arrangerades de tematiska grupperna efter viktiga resultat, medan de i MTS arrangerades efter sektorövergripande prioriteringar och institutioner och statliga myndigheter arrangerades efter identifierade resultat.

För STPP är resultatområdena:³⁸ 1. Etik, integritet och korruptionsbekämpning; 2. Demokrati, mänskliga rättigheter och rättssäkerhet; 3. Rättvisa, lag och ordning; 4. Samhällsskydd och säkerhet; 5. Konstitutionsutveckling; 6. Ett rättsväsende vars tjänster kännetecknas av kvalitet som tillhandahålls regering och allmänhet samt 7. Kapacitet för effektivt ledarskap och förändringsbenägenhet. Syftet med STPP var att etablera en gemensam plattform för de pågående reforminitiativen, att identifiera prioriteringar bland deltagande institutioner och att tillhandahålla ytterligare resurser från de internationella givarna utöver resurserna från den kenyanska regeringen som är kritiska för att reformerna ska kunna genomföras.³⁹ Med dessa strategiska mål som utgångspunkt har aktiviteter identifierats för varje intressent. Exempel på aktiviteter är program för att öka mediamedvetenheten, möjliggöra föreslagen lagstiftning och utbildning i etik, integritet och korruptionsbekämpning.

För MTS, används följande kategorisering för resultatområdena:⁴⁰ 1. Anpassad och verkställbar politik, lagstiftning och bestämmelser; 2. Ökad kvalitet i utbudet av samhällstjänster på institutionell nivå inom GJLOS; 3. Reducerad straffrihet för korruptionsrelaterade frågor; 4. Förbättrad tillgång till rättssystemet särskilt för fattiga, marginaliserade och utsatta människor; 5. Mer informerad och deltagande befolkning och civilsamhällesorganisationer; och 6. Effektiv styrning och koordinering av reformprogrammet.

En översikt av programmets upplägg illustreras i figur 4.2 nedan:⁴¹

Sex nyckelresultat, KR:

KR 1: Anpassad och verkställbar politik, lagstiftning och bestämmelser

KR 2: Ökad kvalitet i utbudet av samhällstjänster på institutionell nivå inom GJLOS

KR 3: Reducerad straffrihet för korruptionsrelaterade frågor

KR 4: Förbättrad tillgång till rättssystemet särskilt för fattiga, marginaliserade och utsatta människor

KR 5: Mer informerad och deltagande befolkning och civilsamhällesorganisationer

KR 6: Effektiv styrning och koordinering av reformprogrammet

0

0

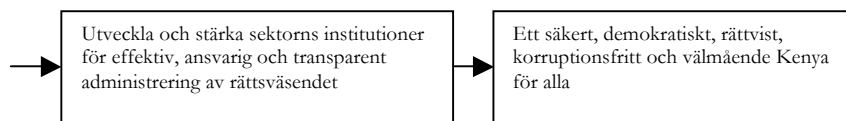
#

0

utifrån 20 indikatorer som kopplades till resultatområden (KRAs), sid. 53

eringsrapporten för GJLOS (2009) kom till slutsatsen att programmets förändringsteori var

utfall eller långsiktiga effekter, sid. 15



Figur 4.2 En översikt över hur resultatområden, mål och visioner relaterar inom GJLOS.

4.1.3 Organisationsstruktur

Som del av GJLOS etablerades ett institutionellt ramverk⁴² för att underlätta implementeringen av reformprogrammet. En kommitté inrättades för att ge övergripande styrning och politiskt och strategiskt ledarskap för att programmet skulle bli framgångsrikt (Inter Agency Steering Committee, IASC). En del av organisationsstrukturen ansvarade för att översätta de politiska direktiven från IASC (Technical Coordination Committee, TCC). TCC tillhandahöll även ramverket för aktiviteterna genom att besluta om arbetsplaner och ge teknisk vägledning i implementeringsprocessen. TCC innefattade alla intressenter i reformprogrammet, både givare och civila samhällsorganisationer. Ett sekretariat ansvarade för styrning av programcykler, samordning och stöd (programmering, strategi, planering, budget, implementering, rapportering samt uppföljning och utvärdering) för alla finansieringskällor (Programme Coordination Office (PCO)). Givarnas koordineringsforum fungerade som en plattform där man kunde diskutera programmen och koordinera sina insatser. Som ansvarig för den finansiella styrningen, tog KPMG ansvar för anskaffande och tillhandahållande av medel till institutioner och statliga myndigheter (Financial Management Agent, FMA).⁴³ De civila samhällsorganisationerna hade också del i programmet, både som dialogpartner vid implementering, men också som övervakande funktion. Huvudaktör för det organisatoriska ramverket var Justitieministeriet (Ministry of Justice and Constitutional Affairs, MoJCA).

Inom GJLOS skapades tematiska grupper som var och en ansvarade för ett visst område. De tematiska grupperna arbetade enligt en tvärgående princip. De tematiska grupperna var anpassade till resultatområdena för STPP, medan de tematiska grupperna under MTS passades in efter sektorövergripande prioriteringar medan institutioner och statliga myndigheter var kopplade till resultatområden. Ett mål med den här strukturen var att de tematiska grupperna skulle möjliggöra erfarenhetsutbyte som motverkade att grupperna arbetade isolerat. De tematiska grupperna var ett forum där de deltagande institutionerna kunde dela med sig av erfarenheter. Grupperna var också tänkta att underlätta samarbete under förberedelsen av arbetsplaner och budget.

⁴² Femårsrapport GJLOS, sid. 32

⁴³ FMA delades in i två faser. FMA 1 (FMA upphandlade varor/tjänster och betalade leverantörer baserat på särskilda regler) och FMA 2 (ett övergångsarrangemang där institutioner och statliga myndigheter anskaffar varor/tjänster baserat på regeringens regler och FMA betalade därefter leverantörerna).

4.2 Reformprogrammet för offentlig finansiell styrning (PFM)

4.2.1 Inledning

En del av den kenyanska regeringens reformsatsningar var en bred reform av offentlig finansiell styrning (PFM), med ett stort antal ministerier, institutioner och statliga myndigheter. Programmet är kopplat till ambitionen att minska korruptionen och öka effektiviteten i resursfördelning för att därigenom förbättra samhällsservicen. Missbruk av offentliga medel undanhåller resurserna från implementering av nationella policyer och prioriteringar. Tidigare försök har gjorts att reformera de finansiella systemen och processerna, men svagt engagemang på politisk nivå, i kombination med motstånd mot förändringar bland inflytelserika grupper i samhället, har minskat initiativens genomslagskraft. Eftersom korruption är nära förknippat med främjande av privata intressen inom lokala företag och politik samt till organiserad brottslighet innebär det även att utmana starka gruppers intressen. Kibaki-regeringens ambition var dock att förbättra den ekonomiska tillväxten, förbättra samhällsservicen och minska fattigdomen.

Målet med reformerna inom PFM var att förbättra ansvarsstagande och minska graden av korruption och därigenom öka effektiviteten och genomslagskraften av de offentliga medlen. Arbetet med reformprogrammet PFM vägledades av en strategi som beslutades 2006 (Strategy to revitalize Public Financial Management Reform, PFMR-strategin). För att stödja den kenyanska regeringens reformambition etablerades en givargemensam finansieringsmekanism⁴⁴ med målet att stödja implementeringen av PFMR-strategin. Ytterligare givare stödde implementeringen av strategin genom öronmärkta medel och bilateralt stöd.⁴⁵ Implementeringsperioden för PFMR-strategin omfattar perioden 2006 till juni 2011, där Sveriges planerade stöd uppgick till 100 MSEK.⁴⁶ Det verkliga utfallet av det svenska stödet uppgick till 28 MSEK. Sveriges andel av den givargemensamma fonden uppgick till 39 procent och 16 procent om man även tar hänsyn till WB, EU och JICA.

PFM var ett nationellt reformprogram som riktades mot alla nationella institutioner för institutionsutveckling. För PFM tillämpade den kenyanska regeringen samma inriktning för alla institutioner, vilket gjorde flexibiliteten mindre tydlig jämfört med reformprogrammet för GJLOS. Det svenska stödet till PFM-reformen föregicks av stöd till den kenyanska regeringen för att införa ett integrerat system för offentliga finansiella transaktioner (Integrated Financial Management System, IFMIS). Målet var att koppla institutionerna närmare varandra genom ett datoriserat finansiellt system som utgjorde grunden för mer exakt rapportering. Det svenska stödet till IFMIS löpte mellan 2002 och 2007 och uppgick till 22 MSEK. Andra inblandade givare var WB och Dfid. Aktiviteterna innefattade programvara och utbildning.⁴⁷

Aktiviteterna inom ramen för PFM fastställdes i årliga arbetsplaner för de aktuella institutionerna. Många av de genomförda aktiviteterna fokuserade på kapacitetsutveckling i form av studiebesök, utbildning, infrastruktur, utrustning och informationsspridning.

⁴⁴ Sverige, Världsbanken, EU, GIZ, JICA, CIDA, Norad och Danmark, bedömningspromemoria PFM, sidan 1.

⁴⁵ AfDB, Dfid, USAID, GIZ

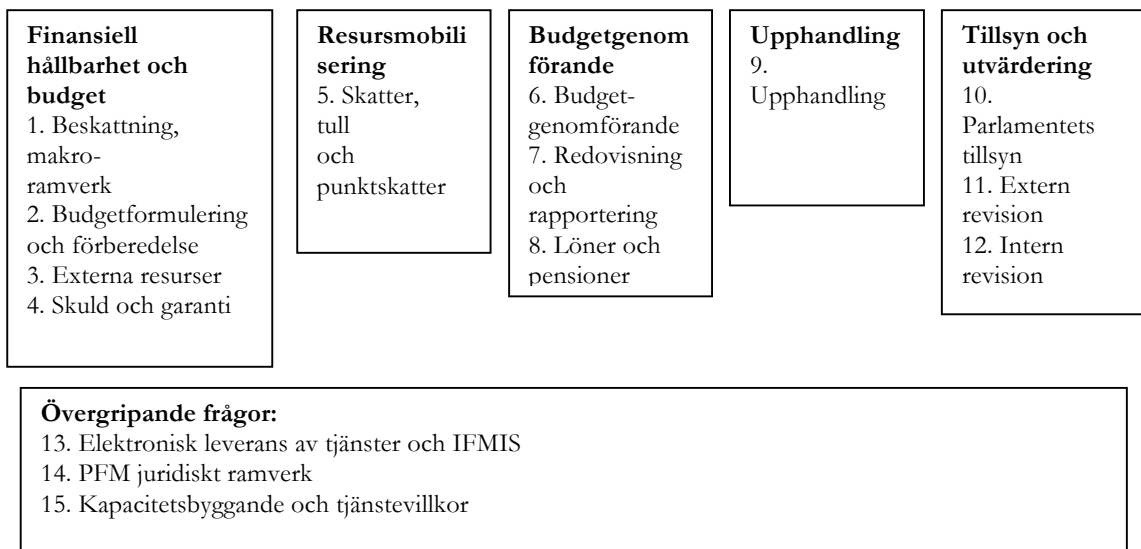
⁴⁶ Bedömningspromemoria och beslut PFM, 2006. Planeringen av ett nytt regeringsstyrt PFM-reformprogram (2011–2016) håller på att slutföras.

⁴⁷ Bedömningspromemoria och beslut IFMIS, 2002

4.2.2 Mål

Visionen för reformprogrammet PFM är kopplad till det tidigare nationella policydokumentet för Kenyas utveckling, ERS.⁴⁸ Visionen innebär ökad ekonomisk tillväxt och minskad fattigdom, förbättrad tillgång till offentliga tjänster och god samhällsstyrning.⁴⁹

För att nå visionen identifierade reformprogrammet 15 delområden som fördelades på sex reformpelare. Detta illustreras i följande figur:



Figur 4.3 Fördelning av delområden på de sex reformpelarna inom PFM.

Det förväntade resultatet av reformprogrammet delades in i ett antal plattformar med egna mål enligt följande:⁵⁰

Plattform 1. *Förbättrad kvalitet på redovisning och trovärdighet i budgetimplementering för centrala myndigheter. En snabb förbättring av tillhandahållandet av tjänster. Konkurrenskraftig och öppen upphandling. Förbättrad lönehantering, tillförlitlighet och kontroll. Förbättrad skatteinkomst. Förbättrad effektivitet hos intern och extern granskning.*

Plattform 2. *Förbättrad kvalitet hos redovisning och budgetimplementering för kvarvarande organ på central, regional och lokal nivå. Förbättrad budgetförberedelse och tilldelningar.*

Plattform 3. *Ansvarsskyldighet och resultatbaserad styrning inför. Förbättrad kontroll över löner, fasta tillgångar och pensioner. Förbättrad noggrannhet hos prognoser och planering. Minskad skatteflykt och ökade inkomster. Minskade kostnader för skuldsanering*

Plattform 4. *Betydande förbättringar av tillhandahållande av tjänster, ökade tilldelningar i enlighet med politiska prioriteringar. Ökad effektivitet och genomslagskraft inom offentlig service.*

Plattformarna har sekvenserats under en femårsperiod med plattform 1 på kort sikt och med fokus på nyckelaspekter för budgetgenomförande och kontroll. Plattform 4 fokuserar på mer långsiktiga utfall med långtgående förbättringar av tjänsteleverans

⁴⁸ Economic Recovery Strategy, 2003–2007

⁴⁹ Strategy to revitalize Public Financial Management Reform, sid. 4

⁵⁰ Strategy to revitalize Public Financial Management Reform, sid. 6

när det gäller effektivitet och genomslagskraft. Ett antal prestationsindikatorer utformades för varje plattform. För att uppnå målen skapades förbindelser mellan de olika komponenterna och plattformarna i genomförandet av reformprogrammet.

Exempel på aktiviteter i implementeringen av reformprogrammet PFM är kapacitetsuppbyggande (medvetandegörande och exponering för moderna system inom offentlig finansiell styrning och metoder, utbildning som är kopplad till nya system, akademisk utbildning), kommunikation och ökat medvetande om offentlig finansiell styrning (politisk medvetenhet, information till departement, förhållanden med givare och konsultationer med civilsamhällets organisationer, publicering och insyn) och införande av det finansiella transaktionssystemet hos myndigheter, regioner, distrikt och institutioner (inklusive IFMIS).

4.2.3 Organisationsstruktur

Syftet med den organisatoriska strukturen inom PFM var att undvika parallella system och samordna aktiviteterna hos de olika styrningsfunktionerna. I den senare rollen ansvarade PFM-sekretariatet för att hantera implementeringen av programmet, särskilt reformplaner, implementeringsguiden samt uppföljning och utvärdering. Sekretariatet rapporterade till finansministeriet.⁵¹

En styrkommitté ansvarade för reformprogrammets övergripande riktning och vägledde PFM-sekretariatet och de som var ansvariga för komponenterna. Styrkommittén tillhandahöll även det politiska stödet för reformprogrammet och skulle vara drivande i reformprocessen. Styrkommittén leddes av en sekreterare knuten till det kenyanska finansministeriet. Enligt dokumentationen förväntades styrkommittén sammanträda kvartalsvis.⁵²

De 15 komponenterna som ingick i reformprogrammet leddes av komponentchefer. De ansvarade både för planering och implementering av aktiviteter inom ett komponentområde samt inom de medverkande huvudinstitutionerna. Huvudinstitutionerna hade direkt ansvar att vara en drivande kraft inom de specifika komponenterna samt för att se till att målet för varje komponent uppfylldes. De ansvariga för komponenterna rapporterade till PFM-sekretariatet och var en del av styrkommittén.

Reformprogrammet hade en vertikal dimension som innefattade myndigheter och budgetenheter. För att inkludera den här dimensionen etablerades arbetsgrupper som rapporterade till de ansvariga komponentcheferna. Varje arbetsgrupp kopplade det övergripande reforminitiativet till sina sektorbehov. Dessutom hade institutionstrukturen en horisontell dimension för att garantera samordning mellan komponenter i implementeringen av aktiviteterna. Denna aspekt var viktig för sammanlänkade aktiviteter som var beroende av varandra.

⁵¹ Strategy to revitalize Public Financial Management Reform, sid. 36

⁵² Strategy to revitalize Public Financial Management Reform, sid. 35

4.3 Kenya Human Rights Commission (KHRC)

4.3.1 Inledning

Sverige har samarbetat med det civila samhället i Kenya sedan 1990-talet och fortsatt att ge stöd även under perioder när situationen för demokrati och mänskliga rättigheter försvårades. Situationen i Kenya när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter under 1990-talet var spänd. Dock började det demokratiska utrymmet vidgas som en följd av de civila samhällsorganisationernas aktiviteter och därigenom kunde påtryckningar bibehållas på regeringen för att utveckla en mer demokratisk ordning. För att motverka statens brister erbjöd de civila samhällsorganisationerna även en del av samhällsservicen, t ex inom hälsosektorn. Kenya Human Rights Commission (KHRC) är en av de organisationer som fått omfattande stöd av Sverige under den här perioden med målet att stärka mänskliga rättigheter.

Mellan 1999 och 2003 hade Sverige bilaterala samarbeten med ett antal civilsamhällsorganisationer, inklusive KHRC. För att bli effektivare i administreringen av biståndet beslutade Sverige 2004 att kanalisera stödet till civilsamhället via FN-organ (UNDP, UNICEF och UNIFEM). Att minska antalet direktkontakter med enskilda organisationer var ett sätt för ambassaden att begränsa den administrativa omfattningen. I slutänden minskades inte antalet organisationer som fick stöd, utan det var endast administrationsprocessen som ändrades.⁵³ Mellan 2004 och 2007 var KHRC en av de civilsamhällsorganisationer som fick stöd av Sverige, men direktkontakten med KHRC hanterades då av UNDP. Den typ av stöd som gavs var icke-öronmärkt stöd som användes av de mottagande organisationerna vid implementeringen av sina strategiska planer. En utvärdering som genomfördes 2006 föreslog att stödet till civila samhället borde ändras.⁵⁴ Istället för att endast ge icke-öronmärkt stöd till ett begränsat antal organisationer föreslog utvärderingen att ett konkurrensbaserat förfarande skulle tillämpas och att organisationerna skulle få konkurrera om det ekonomiska stödet. Det här programmet inleddes 2008 och kallades Civil Society Democratic Governance Facility (CSDGF) eller Amkeni Wakenya.

4.3.2 Mål

KHRC

Under perioden 1999 till 2003 inriktades det svenska stödet till KHRC på att stödja implementeringen av organisationens strategiska plan för samma tidsperiod. Omfattningen av det svenska stödet uppgick till 4 MSEK. Tre program utgjorde grunden för KHRC arbete (Research and Monitoring programme⁵⁵, Human Rights Education och Outreach Programme samt Advocacy Programme). Det var huvudprogrammet Research and Monitoring programme som låg till grund för inriktningen av de andra två programmen genom att ge underlag om status för mänskliga rättigheter i Kenya.⁵⁶

⁵³ Sida Evaluation CSO, 2004/07

⁵⁴ Evaluation report of the UNDP projects funded by Sida to support human rights and civic education in Kenya (2007)

⁵⁵ Research and Monitoring programme

⁵⁶ Part four-towards financial development and sustainability: our strategic thinking, p 4

Mål med Research and Monitoring programme:⁵⁷ 1. Att övervaka och föra register över brott mot de mänskliga rättigheterna i Kenya; 2. Att skapa medvetenhet om mänskliga rättigheter genom att kommunicera och publicera överträdelser mot mänskliga rättigheter; 3. Att medvetandegöra media för att förbättra rapporteringen om mänskliga rättigheter.

Mål med Advocacy Programme:⁵⁸ 1. Hålla statliga myndigheter och personer ansvariga inför lagen; 2. Söka rättslig prövning för överträdelser mot de mänskliga rättigheterna och ställa ansvariga till svars; 3. Att stödja fredliga, icke våldsamma medborgarrättshandlingar.

Mål med Human Rights Education och Outreach Programme:⁵⁹ 1. Att stärka människorörelsen i Kenya genom att skapa en förståelse för mänskliga rättigheter genom människorättsutbildning och uppsökande aktiviteter; 2. Att starta och underlätta bildandet av lokala nätverk i det kenyanska samhället som lokala utbildnings- och stödcentra för mänskliga rättigheter.

Det övergripande målet med de tre programmen var att öka medvetenheten om mänskliga rättigheter på lokal nivå i samhället och att minska brotten mot de mänskliga rättigheterna. Att öka medborgarnas engagemang och initiativtagande på människorättsområdet var också en del av målet.

År 2004 utarbetade KHRC en långsiktig vision för sin verksamhet, Vision 2012. Visionen skulle uppnås genom implementeringen av strategiska planer för perioderna 2004–2008 och 2009–2012. Visionen som ligger till grund för KHRC:s arbete är ”Ett Kenya som skyddar och främjar mänskliga rättigheter och demokratiska värden”.⁶⁰ KHRC:s övergripande mål är ”Att förankra mänskliga rättigheter och demokratiska värden i alla lokalsamhällen för att de ska kunna hävda och försvara sina rättigheter”.⁶¹

Programmen som administreras av UNDP

Under perioden 2004–2008 gav Sverige stöd till civilsamhällets organisationer genom ett program som administrerades av UNDP (Civic education and human rights programme). Sveriges finansiella stöd till programmet uppgick till 48 MSEK. De organisationer som fick stöd var desamma som under det bilaterala samarbetet med Sverige 1999–2003, där KHRC var en av organisationerna.⁶² Det här programmet utvärderades 2006 och utvärderingen rekommenderade en utfasning av programmet för att konsolidera de resultat som uppnåtts (Access Rights programme). Utfasningen skulle främst fokusera på tillgång till rättigheter, Access Rights programme. Detta program skulle löpa mellan januari 2008 och juni 2009 var helt finansierat av Sverige och uppgick till 23 MSEK. Av dessa resurser gick cirka 7 procent till KHRC.⁶³ Programmets utvecklingsmål var ”Att öka de kenyanska medborgarnas delaktighet genom effektivt deltagande i beslutsprocesser för att därigenom säkerställa tillgången till utökade möjligheter.”⁶⁴ Målet skulle uppnås genom arbete på tre nivåer: stärkt nationell kapacitet för administrering av rättsliga frågor och främjande av mänskliga rättigheter, stärkt kapacitet för att främja decentraliserad och gemensam planering, samt ökad kapacitet

⁵⁷ Research and Monitoring programme, sid. 1

⁵⁸ Advocacy Programme, sid. 1

⁵⁹ Human Rights Education och Outreach Programme, sid. 1

⁶⁰ KHRC Vision 2012, sid. 11

⁶¹ KHRC Vision 2012, sid. 15

⁶² KHRC, ICJ-Kenya, LRF, Clarion, Action Aid, UNDP:s-NEPAD/APRM-program och UNDP:s funktionsnedsättningsprogram

⁶³ Summan som utbetalades till KHRC uppgick till 133 416 USD 2008 och 128 872 USD 2009.

⁶⁴ Bedömningspromemoria Access Rights programme, sid. 8

hos ministerier, myndigheter och statliga verk och icke statliga aktörer. KHRC:s fokuserade på den första nivån: stärkt nationell kapacitet för administrering av rättsliga frågor och främjande av mänskliga rättigheter, eftersom detta låg i linje med prioriteringarna i Vision 2012.

Sida och UNDP kom överens om att etablera en ny fond som utformades enligt ett konkurrensförfarande där civilsamhällets organisationer kunde ansöka om stöd för projekt inriktade mot vissa aktuella områden i samhället (Civil Society Democratic Governance Facility (CSDGF) som kom att benämnas Amkeni Wakenya). Den första ansökningsomgången gällde projektförslag för att hantera krisen efter valet 2007 och den andra omgången gällde insatser relaterade till den nya konstitutionen. Även andra finansieringsmekanismer omfattades av Amkeni Wakenya som icke-öronmärkt finansiering för ett begränsat antal organisationer, projektfinsiering för innovativa insatser och finansiering för att bygga upp kapacitet bland gräsrotsorganisationer.

Programmet omfattade perioden 2008–2010 och Sveriges planerade bidrag uppgick till 40 MSEK.⁶⁵ Sveriges faktiska utbetalning till Amkeni Wakenya uppgick till 49,5 MSEK vilket kompletterades med ytterligare 30 MSEK 2011. Sveriges totala stöd till Amkeni Wakenya var därför 79,5 MSEK vilket motsvarar 39 procent av fondens totala medel. Huvudsyftet med Amkeni Wakenya var att *i) Bidra till att stödja civilsamhället för att stärka och uppfylla sin roll i fördjupandet av demokratin och uppnå en delaktig, medborgarledd utveckling på ett ansvarstagande, sammanhållet, resultatorienterat och välanpassat sätt och ii) Möjliggöra för medborgarna att dra politisk, social och ekonomisk nytta av ett mer rättssäkert, rättvist, transparent och demokratiskt samhälle som upprätthåller respekten för de mänskliga rättigheterna och friheterna.*⁶⁶

4.4 Konsekvenser för Sveriges stöd efter valet 2007

Det ifrågasatta valet 2007 och den kris som följde fick ett antal konsekvenser för Sveriges stöd till demokratisk samhällsstyrning i allmänhet och stödet till de valda insatserna i synnerhet (GJLOS, PFM och KHRC). Det påverkade även implementeringen av arbetsplanerna för de institutioner som var del av reformprogrammen:

- Innehållande av medel till GJLOS under 8 månader tills reviderade arbetsplaner som anpassats till de nya omständigheterna hade godkänts av TCC (december 2008).
- Inga nya medel till PFM under förhandlingsperioden utan medlen kvarstod i den givargemensamma fonden och vissa aktiviteter kunde starta när avtalet hade undertecknats och en ny koalitionsregering hade tillträtt i maj 2008.
- KHRC kunde öka omfattning av sin finansiering från Sverige och andra givare för att arbeta för rättvisa och försoning. Finansieringen hanterades av UNDP och UNIFEM.

⁶⁵ Beslut CSDGF, 16 juli 2008

⁶⁶ Bedömningspromemoria CSDGF, sid. 9

5 Bedömning av resultat

5.1 Kvalitativ analys av reformprogrammet GJLOS

5.1.1 Strukturella indikatorer

Lagstiftning:

Ett av målen med GJLOS var att bidra till och påverka utvecklingen på lagstiftnings- och policyområdet. Institutionerna som deltog i reformprogrammet inbjöds till att vara med i arbetet genom att identifiera behovet av lagstiftning för sina respektive organisationer. Under genomförandet av GJLOS antogs nya lagar samtidigt som en översyn gjordes av det juridiska ramverket med syfte att eliminera delar av lagstiftning som var oförenlig med varandra. Kenya Law Reform Commission (KLRC) fick i uppgift att reformera lagarna varav vissa reviderades medan andra eliminerades. Exempel på lagar som antogs är Sexual Offences Act (2006), Criminal Procedures Act (2003 upphävd 2007), Witness Protection Act, Public Officer Ethics Act (2003) och Political Parties Act (2008 upphävd 2011). Enligt respondenterna bidrog GJLOS till den nya lagstiftningen och i detta arbete gick det att dra nytta av det utrymme som skapats i samband med diskussionen om den nya konstitutionen 2005. Även om själva konstitutionen inte antogs vid den här tidpunkten, hade processen en positiv påverkan på lagstiftningsområdet.

Bedömning: Reformprogrammet GJLOS var framgångsrikt i arbetet med lagstiftning och utarbetandet av lagförslag.⁶⁷ Reformprogrammet har givit stora bidrag till förbättringar av befintlig lagstiftning och policy samt formulering av nya lagförslag. En översyn gjordes även av en betydande del av lagstiftningen för att säkerställa att hänsyn tas till mänskliga rättigheter, rättssäkerhet och samhällsstyrning. Ett direkt bidrag av GJLOS är Sexual Offences Act (2006).⁶⁸ Institutioner som bidragit till arbetet med lagstiftningen är bland andra KLRC och KACC.

”Revidering och implementering av lagstiftning har skett även om fokus har varit för starkt riktat mot policyarbete på bekostnad av genomförande. Detta har påverkat arbetet med att förändra människors handlingar och beteenden.”

GJLOS-An analysis of results, sid. 27

Verkställande av lagar:

Inom GJLOS utarbetades stödmekanismer för att underlätta verkställandet av det juridiska ramverket. Resultatet var blandat och implementeringen uppvisar fortfarande brister på vissa områden. Arbetet med att upprätthålla lagarna anses ha

⁶⁷ Diskussion om GJLOS bidrag till lagstiftningen finns även i andra utvärderingar, se Final independent evaluation report of the GJLOS, sid. 79 och GJLOS-An analysis of results, sid. 26-27

⁶⁸ Det stöds av olika kategorier av respondenter som varit en del av GJLOS samt av granskningar av programmet.

nått blandade resultat – bättre på policynivå jämfört med lagstiftningsnivå. Positiva exempel är Sexual Offences Act och förbättringar av förundersökningar vad gäller brottmål. På policynivå har kursplaner och utbildningsmaterial reviderats och utbildningskurserna kompletterades med förändringar inom vissa policyområden, t ex HIV/AIDS. Uppfattningen bland respondenterna är att vissa institutioner, som de som är arbetar med säkerhetsfrågor, har fått mer resurser, vilket underlättat upprätthållandet av lagstiftning. Övergripande nämns dock otillräckliga mänskliga och ekonomiska resurser som en svaghet för ett effektivt upprätthållande av lagstiftning. Parlamentet nämns som ett hinder i arbetet med lagstiftningen, då man har ändrat innehållet i lagförslag på känsliga punkter innan förslagen röstats igenom. Ett exempel är att ett avsnitt i Sexual Offences Act som berörde sexuella övergrepp i hemmet avlägsnades av parlamentet innan lagen antogs. En förklaring kan vara begränsat tekniskt stöd i granskningen av lagstiftningen, men även politiskt inflytande i lagstiftningsprocessen.

Bedömning: GJLOS har inte påverkat verkställandet av lagstiftning på en högre nivå. En orsak är att institutionerna som ingår i GJLOS har saknat mänskliga och ekonomiska resurser för att på ett effektivt sätt säkerställa tillämpning av lagar. Dessutom har det inte funnits någon plan för det förändringsarbete som krävs för få institutioner att arbeta mer aktivt för att verkställa de lagar som finns i samhället. Förutsättningarna för en effektiv tillämpning av lagar och policyer saknades och GJLOS bidrag har därför varit begränsat.⁶⁹ Motstånd inom parlamentet kan vara ett tecken på underliggande strukturella orsaker i samhället vilket leder till svag överensstämmelse med lagstiftningen. Medan upprätthållandet av lagar har varit utmanande, har reformprogrammet haft något större framgång i policygenomförandet. För att underlätta tillämpningen av det juridiska ramverket har National Council for Law Reporting ökat insynen i den juridiska uppföljningen och förbättrat informationen till allmänheten.

”Även om GJLOS indirekt har bidragit till att implementering av lagar förbättrats inom vissa områden, så begränsades arbetet på två sätt. För det första innebar avsaknaden av en sektoromfattande policy för GJLOS, dialog, koordinering och ramverk för ansvarsutkrävande att resultaten endast var synliga på institutionsnivå och inte i sektorn som helhet. För det andra så innebar avsaknaden av ett ramverk för rättssektorn att, trots att implementering av lagstiftning var en del av resultatramverket, så uppfattades GJLOS som ett program för starkt kopplat till Justitieministeriet vilket fick till följd att upprätthållande av lagar inte fick tillräckligt mycket uppmärksamhet på sektornivå eller nationell nivå.”

Dennis Kabaara, konsult GJLOS

Kontrollmekanismer:

⁶⁹ Tecken på svag tillämpning av lagen finns även i GJLOS-An analysis of results, sid. 27. Det här dokumentet nämner att bristen på implementeringsfokus har lett till ett misslyckande att förändra beteenden. En annan aspekt som tas upp är att bristen på kommunikation är en orsak till att medborgarna är omedvetna om nya lagar. Å andra sidan presenteras ett positivt exempel i slutgranskningen av ERS 2003-2007 avseende motverkande av korruption, sid. 162

Institutioner som var en del av GJLOS är KACC och KLRC. Dessa institutioner anses ha stärkts och utvecklats som kontrollfunktioner. En del av institutionerna etablerades innan reformprogrammet GJLOS inleddes och uppfattningen bland de flesta respondenterna var att modernisering som t ex utrustning och utbildning har gjort institutionerna bättre rustade att uppfylla sitt mandat. Några av institutionerna har utvecklats i positiv riktning, mycket på grund av en reforminriktad ledning. Dessutom har stöd givits för att etablera offentliga funktioner dit allmänheten kan vända sig med klagomål, ett exempel är stärkande av ombudsmannafunktionen. Den etablerade kontrollstrukturen saknar samordning mellan institutionerna och ingen översynsmekanism har etablerats. Dessutom är respondenternas uppfattning att informationsspridningen mellan institutionerna är begränsad, vilket kan påverka medvetenheten hos allmänheten om vilken institution man ska vända sig till i ett visst ärende.⁷⁰ När det gäller kontroll och övervakning av internationella människorättsinstrument har Department of Legal Affairs varit involverad i rapporteringen.

Bedömning: GJLOS har bidragit till att göra nyckelinstitutioner effektivare och mer funktionella. Detta har uppnåtts genom införande av modern utrustning och förbättrade yrkeskunskaper. Institutionerna som har stärkts i sina kontrollfunktioner har haft rätt mekanismer på plats, huvudsakligen en ledning positivt inställd till reform.⁷¹ Exempel på institutioner som har lyckats i sina reformambitioner är KNCHR, KACC och Department of Children Services. Dock är framgång inte garanterad ens med en reformvänlig ledning. Ett exempel är den första chefen för KACC, John Githongo, som avgick efter mindre än ett år då det saknades samarbetsvilja från delar av administrationen. Det är mer osäkert i vilken grad kampanjer med syfte att öka medvetenheten bland medborgarna har gjort allmänheten villigare att använda etablerade funktioner för klagomål. Om detta är ett uttryck för bristande tilltro eller bristande medvetenhet hos allmänheten är oklart. En annan nackdel är att det inte finns någon översynsfunktion för de olika kontrollmekanismerna. GJLOS har bidragit starkt till kapacitetsbyggande inom kontrollfunktionerna.

Sammanfattning strukturella indikatorer:

GJLOS bidrag till de strukturella indikatorerna varierar för de olika delarna. De tydligaste förbättringarna syns på lagstiftningsområdet och för vissa kontrollfunktioner. Reformprogrammets bidrag till att stärka verkställandet av lagstiftningen är begränsat. Utfallet förklaras av den politiska kontexten, i synnerhet politiska prioriteringar samt motstånd inom parlamentet. När det gäller institutionsutveckling täcker GJLOS bidrag modernisering som t ex utrustning och kapacitetsutveckling i form av utbildning för att förbättra yrkeskunskaper. Vissa institutioner som KNCHR och KLRC har utnyttjat de här möjligheterna och det är intressant att notera varför vissa institutioner har lyckats bättre än andra. Stor effekt kan ses hos de institutioner där kapacitetsbyggandet har understötts av reforminriktat ledarskap, en tydlig strategi och en långsiktig vision. Då dessa förutsättningar saknades var effekten minimal. Polisen nämns som ett exempel på en institution som

⁷⁰ På sid. 25 i GJLOS-An analysis for results står det att "I stort var införandet av SWAp-modellen effektivt för de reforminstitutioner som drog nytta av de horisontella och vertikala konsultationerna och överläggningarna"

⁷¹ Det här argumentet stöds av GJLOS-An analysis of results, sid. 25-27

inte lyckats så väl i reformarbetet. En del av de institutioner som utövar kontroll har blivit mer funktionella och personalens professionella yrkesutövande har förbättrats. Enligt slutgranskningen av ERS 2003-2007 har dock svagheter inom de lagstiftande och rättsliga institutionerna gjort demokratiseringsprocessen ineffektiv.

5.1.2 Processindikatorer

Jämställdhet:

På en nationell nivå har den kenyanska regeringen gjort ett antal insatser för att främja jämställdhet. Som en del av GJLOS har utbildningar på jämställdhetsområdet genomförts för personal på deltagande institutioner. Inom enskilda institutioner har vissa positiva tecken på ett mer utvecklat jämställdhetsperspektiv identifierats, enligt några av respondenterna. Till exempel har andelen kvinnliga poliser ökat. På fängelserna har rehabilitering av kvinnor fått större fokus. Civilsamhällets organisationer som deltog i GJLOS var engagerade i jämställdhetsarbetet genom medvetandegörande och samhällsutbildning.

Bedömning: Reformprogrammet GJLOS har lämnat ett begränsat bidrag till jämställdhetsarbetet. Resultaten inom jämställdhetsområdet rör huvudsakligen siffror och antal och är inte kopplade till verkliga attitydförändringar. I stort är det tveksamt i vilken grad jämställdhet respekteras mer inom rättsprocesserna på grund av GJLOS. Reformprogrammets bidrag till jämställdhet var svagt.

Deltagande:

GJLOS hade som mål att öka decentraliseringen för att tillgången till rättsväsendet skulle förbättras för alla medborgare. Reformprogrammet fortsatte dock att vara inriktat mot huvudstaden även om vissa av insatserna inom den inledande fasen (STPP) användes för att tillhandahålla lokaler och kontor på lokal nivå för att komma närmare medborgarna. Fängelser och polisstationer nämns som undantag som blivit synligare även på lokal nivå. Flera initiativ har tagits för att underlätta medborgarnas deltagande. Ett endagsarrangemang (Legal Aid Day) ordnades av Justitieministeriet (Ministry of Justice and Constitutional Affairs) där allmänheten fick möjlighet att kommunicera med domstolsrepresentanter. Fängelserna anordnade besöksdagar och rättsväsendet ordnade s.k. öppet hus (open days).⁷² Dessutom infördes förslagslådor och servicestadgar på ministerier och institutioner i ett försök att öppna upp verksamheten för allmänheten. Huvuddelen av respondenterna anser att allmänheten har blivit mer medveten om sina rättigheter och börjar kräva att rättigheterna respekteras. Civila samhället har engagerats i seminarier som arrangerats av olika intressenter och därigenom bidragit till ökat kunskap i samhället. Uppfattningen är att samarbetet mellan statliga institutioner och civilsamhället har förbättrats, men detta har inte nödvändigtvis skett på grund av GJLOS.

Bedömning: Medborgarnas medvetenhet om sina rättigheter har ökat vilket GJLOS har bidragit om än i begränsad omfattning. Dock är medborgarnas uppfattning och kännedom om reformprogrammet låg. En svaghet med GJLOS är att programmet

⁷² Den slutliga, oberoende utvärderingsrapporten för GJLOS visar att medborgarnas deltagande ökade och att rättsväsendets öppna dagar är ett exempel, sid. 16

utformades som ett nationellt program men förblev koncentrerat till huvudstaden.⁷³ Institutioner och statliga myndigheter har blivit mer transparenta med ökade möjligheter till insyn, och utvecklade även några mekanismer för interaktion med allmänheten, t ex inom rättsväsendet. Befolkningen deltar mer i samhällsutvecklingen och allt oftare framförs krav på ansvarsutkrävande av beslutsfattare. Det är dock svårt att skilja mellan bidraget från GJLOS och andra insatser. Till exempel har det övergripande reformprogrammet för den offentliga förvaltningen med största sannolikhet fungerat som en katalysator för GJLOS vad gäller deltagande. GJLOS bidrag till ökat deltagande bedöms vara begränsat.

Empowerment:

Inom GJLOS var den inledande fasen (STPP) inriktad på att modernisera och stärka institutionerna för mer omfattande reformer under den fördjupande fasen (MTS). STPP refereras till som en framgångsrik del av programmet med uppgradering av utrustning på institutionsnivå. Transportmedel och datorer har varit de vanligaste förvärven men stöd till andra delar som kontorsmöbler förekom också. Som del av att stärka institutionerna ingick även utbildning i mänskliga rättigheter och studiebesök till andra länder. Dessa insatser ökade kompetensen bland anställda och förde i viss grad tillhandhållandet av tjänster närmare medborgarna. KLRC, KACC, KNCHR och Department of Children Services identifieras av respondenterna som institutioner som reformerades genom GJLOS. Åklagare kompetensutvecklades genom utbildning i terrorismbekämpning och penningtvätt. Institutioner som KACC och KNCHR har strategiskt utnyttjat utbildningsmöjligheterna som ett sätt att förbättra kunskande och kompetens. De här institutionerna har fått mycket stöd med denna inriktning genom reformprogrammet. Polisen och domstolarna är ett exempel på institutioner som inte har reformerats eller förbättrat kvaliteten i samhällsservicen för medborgarna. Den allmänna uppfattningen bland respondenterna är att bristen på ett effektivt uppföljnings- och utvärderingssystem har försvårat mätningen av utbildningsinsatserna.

Bedömning: Ett viktigt bidrag från GJLOS har varit modernisering genom kontorsuppgradering och utbildning av anställda på de institutioner som var en del av programmet. Moderniseringen hade som mål att stärka institutioner som hade försummats under lång tid. Kapacitetsutvecklingen har tagits om hand på olika sätt bland institutionerna med några lyckade exempel där en stödstruktur fanns på plats, t ex KACC. Generellt så har uppgraderingsaktiviteterna i huvudsak varit relevanta utifrån behovet för de enskilda institutionerna. Dock varierade effektiviteten utifrån i vilken utsträckning omgivningen var gynnsam och gav stöd. Det kan ifrågasättas om fokuset på utrustning och infrastruktur var det lämpligaste sättet att inleda GJLOS eftersom det blev standard och formade förväntningarna bland institutionerna.⁷⁴ Reformprogrammet fokuserade på utbudet inom institutionernas mandat men inte tillräckligt mycket på efterfrågan i samhället. GJLOS bidrog starkt till kapacitetsutveckling av institutioner och anställda.

⁷³ GJLOS fokuserade på utbud men gav inte samma prioritet till efterfrågan från medborgarna. Civila samhället spelade en begränsad roll i programmet, vilket påverkade deltagandet, se GJLOS-An analysis of results, sid. 22

⁷⁴ Den slutliga, oberoende utvärderingsrapporten för GJLOS konstaterar att institutionerna anser STPP som den mest framgångsrika fasen av GJLOS, sid. 16

”Trots att personer återvände från utbildningstillfällen inspirerade och med stärkt yrkeskompetens, så var kollegornas och chefernas stöd nödvändigt för att kunskaperna skulle komma till användning.”

GJLOS-An analysis of results, sid. 30

Utsatta grupper:

Få enskilda initiativ har tagits för att nå utsatta grupper genom GJLOS. Några exempel är mobila domstolar och rehabilitering av fångar. KNCHR är ett av få exempel på en institution som har identifierat strategier som riktar sig till marginaliserade grupper. Fattiga, marginaliserade och utsatta personer har dock tillgång till andra initiativ som initierats inom GJLOS med syfte att öka deltagande. Regeringen reformerar domstolsväsendet, men komplexa processer och språkbarriärer är hinder som måste lösas. En annan fråga som motverkar ökad tillgång till rättssystemet är kostnader i form av avgifter och tid.

Bedömning: Inget tyder på att GJLOS har lyckats stärka tillgång till rättssystemet för utsatta grupper. Det är huvudsakligen genom andra, bredare insatser inom reformprogrammet som de fattiga och marginaliserade har inkluderats, men få riktade insatser har gjorts för utsatta grupper trots att det angavs som en prioritering.⁷⁵

Ansvarsutkrävande:

Vid sidan av att utveckla institutioner genom uppgradering av utrustning, infrastruktur och utbildning, nämnde respondenterna även att GJLOS har bidragit till insatser för att medborgare på alla nivåer ska bli mer medvetna om sina rättigheter. Insatser syftande till funktioner att hantera klagomål, förslagslådor, kundtjänstavdelningar och servicestadgar har genomförts för att medborgarna lättare ska kunna få uppmärksamhet för sina åsikter. Respondenternas uppfattning om i vilken utsträckning medborgarna utnyttjade de utökade möjligheterna att utkräva ansvar varierade. Som exempel kan nämnas att KACC ökat antalet fall som överlämnats till Attorney General från 21 fall 2004 till 126 fall 2008. Dessutom är införandet av etiska riktlinjer och resultatkontrakt andra exempel på insatser för att stärka ansvarsutkrävandet. Alla dessa exempel på förbättringar är inte relaterade till GJLOS utan är resultatet av det övergripande reformprogrammet för offentlig förvaltning. Reformerna av offentlig förvaltning har fungerat som en katalysator för GJLOS.

Bedömning: Flera kanaler för ansvarsutkrävande har installerats. Informationen om dess användande är emellertid begränsad och då en allmän uppfattning är att straffriheten är omfattande bedöms inte allmänhetens tillit till systemen vara särskilt stark.⁷⁶ GJLOS har genom att tillhandahålla kapacitetsutvecklande stöd bidragit till att några av institutionerna, t ex KACC, delvis har reformerats då rätt förutsättningar funnits. Även om KACC har blivit effektivare som kontrollorgan och ökat antalet korruptionsfall som rapporterats till Justitieministeriet är det ministeriet som fattar beslut om ärenden ska föras vidare till domstol. Polisen och rättsväsendet har inte lyckats bidra till att ansvarsutkrävandet förbättrats. Regeringens reformprogram har

⁷⁵ Den slutliga oberoende utvärderingsrapporten för GJLOS ger ett antal exempel på insatser för utsatta grupper, sid. 88

⁷⁶ Detta bekräftas även i hushållsundersökningen 2011

bidragit till att mer information finns tillgänglig för allmänheten och att fler kanaler har etablerats för att lämna synpunkter till institutioner och statliga myndigheter. Totalt sett har GJLOS bidrag till ökat ansvarsutkrävande varit begränsat och det är tveksamt i vilken utsträckning medborgarna utnyttjar de upprättade kanalerna för att utkräva ansvar.

Sammanfattning av processindikatorer:

Med hänsyn till processindikatorerna går det att konstatera att GJLOS har bidragit till att modernisera och utrusta deltagande institutioner. Modernisering var huvudfokus under den inledande fasen, STPP, och har fortsatt även under fördjupningsfasen, MTS. Institutioner och statliga myndigheter deltog också i utbildningsaktiviteter, men man kan se att institutionerna har dragit nytta av kompetenshöjningen av anställda i varierad utsträckning. I vilken grad kapacitetsutvecklingen institutionaliserades varierade också, men KNCHR och KACC framstår som positiva exempel medan polisen och domstolarna var mindre framgångsrika. Utan rätt stöd internt inom institutionerna var det svårt att genomföra omfattande reformer. Dock är det tydligt att reformprogrammet har bidragit till att utrusta de deltagande institutionerna med fysisk infrastruktur och ökad kompetens. Detta har skapat förutsättningar för institutionerna att uppfylla sina respektive mandat. Vissa av organisationerna har även stärkts i arbetet för ansvarsutkrävande och GJLOS har också bidragit till detta även om bidragets omfattning är oklar.

”En framgång med GJLOS var att det blev en plattform för diskussion om mänskliga rättigheter och korruptionsbekämpning. Sverige förespråkade lärande och att visa handlingskraft. Det finns ett antal institutioner som levde upp till sina åtaganden och lyckades utvecklas i flera avseenden. Den verkliga förändringsprocessen på institutionell nivå inom rättssektorn började först efter att den nya konstitutionen hade antagits och genererat ny lagstiftning och ett nytt ledarskap.”

Annika Nordin Jayawardena, Sveriges ambassad, Kenya

När det gäller jämställdhet och utsatta grupper är bidraget från GJLOS begränsat. Målet med reformprogrammet är att ge förbättrad tillgång till rättsväsendet för alla medborgare, men endast begränsade insatser har genomförts för nå de mest utsatta grupperna. Avseende deltagande och ansvarsutkrävande har vissa positiva initiativ identifierats, men det är oklart i vilken grad medborgarna utnyttjar de utökade möjligheterna.

5.1.3 Måluppfyllelse⁷⁷

Som anges i kapitel 4.1.2 så har GJLOS fokuserat på sex resultatområden⁷⁸. Vad gäller det första resultatområdet, *anpassad och verkställbar politik, lagstiftning och bestämmelser* kan man dra slutsatsen att GJLOS har bidragit till ett nyare och mer välanpassade juridiskt ramverket och policyramverk. Ett exempel på detta är Sexual Offences Act från år 2006, vilken var ett direkt resultat av reformprogrammet. Programmet har också

⁷⁷ Dessa områden tas även upp i Household survey 2011 och rapporten Final independent evaluation report of the GJLOS, s. 79-91.

⁷⁸ MTS strategy, s. 53

bidragit till arbetet med en rad andra lagar. Dessutom ska nämnas Human Rights policy och Legal Aid policy som ännu inte har antagits. KLRC och National Council for Law Reporting har deltagit i arbetet med att revidera och utveckla ramverket. I vilken utsträckning lagarna har efterlevts och om medborgarnas tillgång till rättssystemet har säkerställts kan dock ifrågasättas, i synnerhet då domstolarna är en svag punkt. Det första resultatområdet kan därför bara anses ha uppnåtts delvis och fler ansträngningar krävs för att det befintliga ramverket av lagar ska verkställas.

Viss framgång har också uppnåtts för det andra resultatområdet, *ökad kvalitet i utbudet av samhällstjänster på institutionell nivå inom GJLOS*. Ett exempel är den tid det tar att handlägga olika typer av ansökningshandlingar som t ex körkort, pass och personbevis. Andra institutioner som t ex KNCHR, har också arbetat för att skapa en ökad öppenhet mot allmänheten och förbättra tillgången av tjänster, men det finns stort utrymme för förbättringar i detta avseende. Det är svårt att urskilja betydelsen av GJLOS för denna utveckling, framförallt i jämförelse med de andra reformprogrammen som berör den offentliga förvaltningen. Totalt sett är resultaten på det här området varierade.

Reducerad straffrihet för korruptionsrelaterade frågor är det tredje resultatområdet för GJLOS. Även om en förbättring kan ses på flera andra områden är korruptionen fortfarande utbredd och insatserna inom reformprogrammet har inte lyckats minska denna. KACC arbetar för att motverka korruption och antalet fall som rapporteras till Justitieministern har ökat. Samtidigt förhindrar Justitiedepartementet att vissa fall går vidare till rättegång. Korruption är relaterad till attityder och beteenden som tar tid att förändra och uppförandekoder samt etiska riktlinjer är endast ett steg i rätt riktning. Den begränsade framgång som kan ses behöver inte nödvändigtvis vara resultatet av GJLOS utan är snarare resultatet av insatser inom de andra reformprogrammen knutna till den offentliga förvaltningen. Insatserna inom GJLOS bedöms inte ha bidragit till att motverka korruption och straffrihet. Den kenyanska regeringen har inte visat någon vilja att utreda korruptionsskandaler där högt uppsatta politiker varit inblandade. Det pågår inte några rättsliga prövningar av ministrar som anklagas för inblandning i korruptionsaffärer och inga fällande domar har tidigare utfärdats.

GJLOS har i begränsad omfattning bidragit till utvecklingen inom det fjärde resultatområdet, *förbättrad tillgång till rättssystemet särskilt för fattiga, marginaliserade och utsatta människor*. Institutioner har blivit mer öppna i förhållande till medborgarna och i några fall går det att se ett ändrat förhållningssätt. Domstolarna har tagit en del positiva initiativ som t ex mobila rättegångar och de s.k. öppna dagarna för interaktion med allmänheten (Judiciary Open Days). Fler domare har rekryterats sedan den nuvarande chefen för domstolsväsendet tillträdde. Det är dock inte helt klart i vilken utsträckning som domstolsväsendet blivit mer oberoende. Trots ett fåtal initiativ som inriktades specifikt mot fattiga, marginaliserade och utsatta grupper i samhället, har dessa grupper främst omfattats av de övergripande initiativen som genomförts inom reformprogrammet. Vad gäller tillgång till rättsväsendet för de mest utsatta i samhället så kan inga större förbättringar ses för dessa grupper.

GJLOS har endast i begränsad utsträckning åstadkommit en *mer informerad och deltagande befolkning och civilsambällesorganisationer*. Medborgarna är mer medvetna om sina rättigheter idag och, enligt en del av respondenterna, går det att se ett större krav

på att beslutsfattare ska ställas till svars för sina handlingar. Det verkar dock fortfarande som de flesta medborgarna fortfarande undviker att vända sig till en del av institutionerna vilket indikerar ett behov av att stärka fokus på rättvisa, effektiv tillgång till tjänster och att vidta åtgärder utifrån allmänhetens synpunkter. Genom att hantera dessa frågor kan förtroende byggas mellan institutioner och allmänhet. En begränsande faktor var att GJLOS förblev koncentrerat till huvudstaden.

Det sjätte resultatområdet, *effektiv styrning och koordinering av reformprogrammet* har inte uppnåtts då det har funnits spänningar mellan olika politiska intressen vilket påverkade det politiska stödet. Detta har påverkat andra delar av organisationsstrukturen eftersom den politiska ledningen inte visat med eftertryck att engagemang finns för att uppnå programmets mål. Det samordnande sekretariatet (PCO) hade en viktig roll för att få reformprogrammet att fungera och se till att de dagliga arbetsuppgifterna genomfördes. Den allmänna uppfattningen är att PCO:s effektivitet var hög.

Målet för GJLOS var *“utveckla och stärka sektorns institutioner för effektiv, ansvarig och transparent administrering av rättsväsendet.”*⁷⁹ Det går att konstatera att målet inte har uppfyllts för sektorn som helhet. Däremot har enskilda institutioner och statliga myndigheter reformerats och bidragit till att stärka rättssystemet, t ex KNCHR och KLRC. Det är dock lång väg kvar innan den övergripande visionen har uppnåtts *“Ett säkert, demokratiskt, rättvist, korruptionsfritt och välmående Kenya för alla.”*⁸⁰ Fattiga, marginaliserade och utsatta grupper har fortfarande inte tillgång till rättssystemet. Samhällsordningen ligger till grund för misstro mot regeringen och de offentliga institutionerna, något som kommer att ta tid att förändra. Det ska understrykas att målen för GJLOS var ambitiösa med tanke på tidsperspektivet och att förslaget till ny konstitution röstades ned 2005 vilket påverkade förutsättningarna för mer omfattande reformer. Förändringar i attityder och beteenden är komplexa processer som kräver tid, i kombination med en reforminriktad ledning, för att uppnås.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att man på institutionell nivå kan se exempel på utveckling. Vissa institutioner inom GJLOS har blivit mer professionella och moderniserats som ett resultat av reformprogrammet, även om det kvarstår stora utmaningar. Exempel är KNCHR, KACC, KLRC, Department of Children Services, Department of Legal Affairs, Department of Immigration och provincial administration. Polisen och domstolarna är ett exempel på institutioner som inte har reformerats. Andra institutioner ansåg att det var svårt att inleda ett fungerande samarbete med polisen.

5.2 Kvalitativ analys av reformprogrammet PFM

5.2.1 Strukturella indikatorer

Lagstiftning

Mycket arbete har lagts ned på att utveckla lagstiftning inom området offentlig finansiell styrning, bland annat har nya lagar antagits och äldre förordningar granskats. Exempel på detta är Public Procurement and Disposal Act (2006) och relaterade

⁷⁹ Bedömningspromemoria GJLOS (MTS), s. 10

⁸⁰ Bedömningspromemoria GJLOS (MTS), s. 10

förordningar (2007), Medium Term Debt Management Strategy (2009/10 till 2011/12) och Fiscal Management Act (2009).⁸¹ I den nya konstitutionen finns ett kapitel om offentlig finansiell styrning, vilket innebär att en översyn av lagstiftning måste göras på området. Regeringen har därför presenterat ett nytt lagligt ramverk för offentlig finansiell styrning (vilket ännu inte har antagits av parlamentet) vilket också omfattar en översyn av befintlig lagstiftning. Enligt respondenterna har regeringens reformprogram för PFM bidragit i processen med att utarbeta det nya förslaget till juridiskt ramverk. Detta berör lagstiftning inom t ex upphandling, skattelagar och revisionslagar.

Bedömning: Det främsta bidraget från PFM på lagstiftningsområdet har varit arbetet med det nya juridiska ramverket för offentlig finansiell styrning utifrån den nya konstitutionen. PFM har gjort färre direkta bidrag till enskilda lagar men några exempel är Debt Management Strategy Act och Fiscal Management Act. Reformprogrammets bidrag till lagstiftningen bedöms vara måttligt.

Verkställande av lagar:

En positiv utveckling kan ses när det gäller verkställande av lagar inom vissa delar av området offentlig finansiell styrning. Respondenternas uppfattning är att upphandlingsprocesserna är mer i linje med gällande lagstiftning. Det uppfattas dock inte som att utgiftsprognoserna för de olika enheterna har förbättrats.⁸² Skatteförvaltningen har utvecklats och undanhållandet av skatt har minskat vilket lett till ökade skatteintäkter i förhållande till BNP. Skatternas andel av BNP har ökat från 19,6 procent år 2005/06 till 21,6 procent år 2009/10. En respondent från civila samhället understryker utvecklingen på skatteområdet men anser att det är resultatet av insatser som initierades innan reformprogrammet för PFM påbörjades. De resultat som går att skönja avser områden där institutioner som Kenya Revenue Authority (KRA), Public Procurement Oversight Authority (PPOA) och Kenya National Audit Office (KENAO) är verksamma. Det verkar dock som att utmaningarna kvarstår vad gäller en effektiv implementering av budgeten.

Bedömning: Regeringens reformprogram PFM har delvis bidragit till att stärka tillämpningen av lagar. Positiva exempel är ökade skatteintäkter⁸³ och en minskning av den tidigare så stora förseningen av revisionsrapporter. Regeringen ökade skatteintäkterna med 14 procent mellan 2005/06 och 2009/10, vilket åtföljdes av en minskad kostnad för insamling av skatter. Minskningen i försenade revisionsrapporter beror delvis på att ny utrustning har köpts in, som t ex datorer, i kombination med att nya tekniker införts och mer resurser tillförts. De här förbättringarna är kopplade till institutioner som KRA och KENAO. Dessa organisationer har deltagit i kapacitetsutveckling finansierade genom PFM. De institutioner som har en högre grad av oberoende verkar ha en bättre disciplin när det gäller att arbeta för att upprätthålla lagar och förordningar. Reformprogrammets bidrag till en förbättrad efterlevnad av lagstiftning bedöms vara starkt.

⁸¹ I halvtidsöversynen av Kenyan Strategy to Revitalize Public Financial Management (2009) kom man fram till att det saknas expertis vad gäller författande av lagar på finansministeriet. Detta innebär att formuleringen av lagar inte har gått framåt så mycket, s. 36. Ett undantag från detta är lagförslaget Organic Budget Law - Public Financial Administration Bill 2008.

⁸² Enligt End term review of the ERS 2003-2007 har ett system för hantering av betalningsflöden introducerats för att säkerställa en smidig fördelning av resurser, s. 172

⁸³ Stöd för detta finns i halvtidsöversynen av Kenyan Strategy to Revitalize Public Financial Management (2009), s. 11.

”Det vi främst har uppnått är införandet av revisionskommittéer, system för riskbaserad revision och revision av kostnadseffektivitet, samt konsolidering av system för löneutbetalningar till offentligt anställda.”

Internal Auditor General, Mr. P.G. Ndungu, dissemination note 1 PFM

Kontrollmekanismer:

Bredare kontrollfunktioner som parlamentet har utvecklats i kapacitet de senaste åren. De parlamentariska kommittéerna (Parliament Accounts Committee och Parliament Investment Committee) har varit viktiga för ökad kontroll och förbättrad kvalitet avseende budgetprocessen. Uppfattningen är att parlamentets ökade professionalitet är resultatet av ett parlamentariskt stödprogram och inte PFM. Granskningskommittéer upprättades inom enskilda institutioner i syfte att följa upp rekommendationer från genomförda revisioner, och de interna kontrollfunktionerna har förbättrats i sin kontroll och översyn. Vissa respondenter anser dock att PFM har haft en mycket begränsad inverkan. Kontrollfunktioner som KENAO, KRA och Internal Audit har stärkts. Dessa institutioner framträder som goda exempel. PFM har bidragit till en förbättrad infrastruktur och utbildning, nya revisionsmetoder och införande av internationell revisionsstandard. Det integrerade systemet för finansiella transaktioner (Integrated Financial Management and Information System, IFMIS) har potential att bidra till en bättre kontroll och mer effektiv finansiell styrning, men implementeringen av systemet har varit svagt och har inte införts som planerat.⁸⁴

Bedömning: PFM har främst bidragit till att några av kontrollfunktionerna har utvecklats i en mer professionell riktning. Detta har åstadkommit genom att stärka yrkeskompetens inom t ex revisionsmetoder och internationell revisionsstandard, för KENAO och Internal Audit. Internal Audit har introducerat systemrevisioner och riskbaserade revisioner. Utvecklingen av dessa institutioner kan dock inte enbart härledas till PFM. PFM har inte bidragit väsentligt till förbättringar av parlamentets funktion utan reformprogrammets bidrag begränsas till att finansiera kurser för parlamentsledamöter.⁸⁵ PFM:s bidrag till att stärka kontrollmekanismer bedöms vara måttligt.

Sammanfattning av strukturella indikatorer:

PFM har bidragit till att stärka det strukturella ramverket i Kenya. Det gäller främst stöd till att verkställa lagstiftning och för att stärka kontrollmekanismer. De flesta av de organisationer som har utvecklats i positiv riktning har haft en stor grad av självständighet och vägletts av en reforminriktad ledning. KENAO och Internal Audit framstår som bra exempel genom införandet av nya revisionsrutiner. PFM:s bidrag till stärkt lagstiftning har framför allt varit relaterat till det nya juridiska ramverk för offentlig finansiell styrning som utarbetats tack vare den nya konstitutionen.

5.2.2 Processindikatorer

Jämställdhet:

⁸⁴ I End Term Review of the ERS 2003-2007 kom man fram till att IFMIS rullades ut på fackministerierna, s. 172, men detta säger ingenting om hur väl programmet genomfördes.

⁸⁵ Parlamentets arbete och bidrag till budgetprocessen har dock förbättrats. Se Mid-term review of the Kenyan Strategy to Revitalize Public Financial Management (2009), s. 28.

Respondenterna är eniga om att PFM inte har prioriterat frågan om jämställdhet inom offentlig finansiell styrning. Ett visst arbete har gjorts för att få in ett jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen men det handlar endast om spridda aktiviteter. Anledningen till det begränsade intresset för jämställdhetsfrågor inom offentlig finansiell styrning sägs vara att vissa grundläggande strukturer behövde introduceras innan jämställdhet kunde hanteras inom den finansiella styrningen.

Bedömning: Jämställdhet var inte en prioriterad fråga för PFM. Reformprogrammets bidrag till jämställdhet bedöms därför vara svagt.

Deltagande:

Den kenyanska regeringen har tagit flera initiativ för ökad öppenhet och publicering av information till allmänheten. Ett exempel är offentliga utfrågningar av arbetsgrupper på sektornivå. Det är en möjlighet för allmänheten att få information om budgetprocessen. Enligt respondenterna bidrog PFM till detta initiativ. En ny internetbaserad dataportal tillhandahåller finansiell information, som exempelvis rapporter om offentliga utgifter (*opendata.go.ke*). Som en del av reformprogrammet utvecklades en kommunikationsstrategi för att nå ut till statligt anställda och allmänheten. En kommunikationsspecialist anlätades för att ansvara för arbetet och uppfattningen är att medvetenheten om PFM har ökat genom att använda TV och radio.⁸⁶ Reformprogrammets tekniska natur gör det utmanande att knyta informationen om PFM till medborgarnas vardag.

Bedömning: Medvetenheten om PFM har ökat men informationen som har förmedlats har varit svagt avseende resultat. Det kan bero på reformprogrammets tekniska natur likväl som på det faktum att reformprogrammet inte hade någon utarbetad uppföljnings- och utvärderingsmekanism från början. PFM har bidragit till större öppenhet och samtidigt väglett av en effektiv kommunikationsstrategi. Det har inte gått att finna några tecken på att allmänheten har ändrat sitt beteende på grund av utökad information. I förberedelserna av reformprogrammet var planen att civila samhället skulle utgöra en del av den organisatoriska styrkommittén. Denna plan genomfördes inte vilket begränsade möjligheterna för deltagande då kopplingen mellan nationell och lokal nivå försvagades. PFM:s bidrag till att stärka deltagande från allmänheten bedöms ha haft blandande resultat.

Empowerment:

Införande av ny infrastruktur och utökade resurser, inklusive utbildning, har utgjort huvudsaklig inriktning för insatserna genom PFM. Uppfattningen är att utbildning av anställda har varit omfattande. Ett fåtal institutioner nämns som strategiska i sina beslut att dra nytta av utbildningstillfällena för att stärka kompetensen och introducera moderna arbetssätt som riskbaserade revisioner och användandet av IT i revisionsverksamheten. Några av de här institutionerna är KENAO, Internal Audit och KRA och de har deltagit i utbildning och fått ny utrustning som finansierats av PFM. De här institutionerna har förbättrat tillgången till tjänster. Som exempel kan nämnas att KRA har förbättrat kundtillfredsställelsen något från 61 procent år

⁸⁶ | The mid-term review of the Kenyan Strategy to Revitalize Public Financial Management (2009) anges att "den totala medvetenheten om reformerna av förvaltningen av offentliga finanser som har genererats genom programmet har haft en positiv och betydande inverkan". s. 54.

2008/09 till 65 procent år 2009/10. Utöver utbildning har institutionerna också utrustats med ny teknik. Då uppföljningsmekanismerna har varit svaga, har det inte gått att finna stöd för resultat på en bredare nivå från de kapacitetsutvecklande aktiviteterna. Dessutom har det inte genomförts några systematiska behovsbedömningar av de institutionerna som ingick i reformprogrammet. Några givare, däribland Sverige, har betonat behovsbedömningarnas betydelse i framtagandet av arbetsplaner. Respondenternas uppfattning är att det har funnits ett starkt motstånd till att förändra grunderna för arbetet.

Bedömning: Ett antal av de institutioner som ingår i PFM har utvecklats i en mer professionell riktning och personalens yrkeskompetens har ökat, t ex gäller detta KENAO och KRA. Dessa institutioner har lyckats institutionalisera utbildningen och ledningen har främjat tillämpning av ny kompetens. Förbättrad kvalitet i leveransen av tjänster kan delvis tillskrivas kompetensutveckling av personal i organisationer som har en hög grad av självständighet. Ledningen har också ett strategiskt synsätt på utbildning och förändringshantering. Alla institutioner har inte varit framgångsrika när det gäller att leverera enligt sina respektive mandat, vilket indikerar att de kapacitetsutvecklande insatserna inte alltid anpassats till behovet för varje enskild institutions. PFM:s bidrag till empowerment bedöms dock vara starkt.⁸⁷

”Kapacitetsutveckling var en stor del av aktiviteterna inom reformprogrammet PFM och detta bidrog till att stärka de anställda i deras yrkesroller: Kenya Revenue Authority utbildades i att hantera ärenden relaterade till skatteflykt, revisorer fick ökade kunskaper i internationellt etablerade revisionsstandards. KENAO och Internal Audit deltog i utbildningar inriktade mot nya förhållningssätt i revisionsarbetet.”

Statsanställd

Utsatta grupper:

PFM hade inga riktade insatser mot utsatta grupper, men respondenterna betonar att fattiga och marginaliserade personer har nåtts genom andra initiativ som initierats genom reformprogrammet. Regeringen har prioriterat eftersatta områden i budgetallokeringen men det kan inte härledas till PFM. Det är snarare ett resultat av det övergripande reformprogrammet för offentlig förvaltning. I styrdokumentet Vision 2030 har Kenyas regering betonat att sociala nyckelprogram kommer att prioriteras i allokeringen av resurser, t ex utbildning.

Bedömning: PFM har inte gjort några direkta bidrag till att stärka situationen för utsatta grupper. Det arbete som gjorts för att förbättra situationen för fattiga och utsatta grupper har kommit från andra delar av regeringens reformprogram.

Ansvarsutkrävande:

⁸⁷ I Mid-term review of the Kenyan Strategy to Revitalize Public Financial Management (2009) anges att utvecklingen i termer av kapacitetsbyggande har varit långsam, med undantag för Internal Audit. I samma översyn anges att utbildning som har genomförts på KENAO har lett till förbättrad yrkeskompetens, vilket indikerar att fler institutioner har förbättrats. s. 30

En majoritet av respondenterna anser att systemet för att säkerställa ansvarsutkrävande har stärkts. Antikorruptionsarbetet har förbättrats genom insatser av KACC, förbättrad skattekontroll genom KRA och ökad effektivitet av revisionen genom KENAO och Internal Audit. Införandet av nya revisionsrutiner (riskbaserade revisioner, revision inriktad mot kostnadseffektivitet och revisioner av upphandling) anses ha bidragit positivt till att förbättra ansvarsutkrävande. PFM har bidragit till att stärka dessa institutioner och göra dem mer funktionella. Brister i implementeringen av IFMIS anses ha hämmat arbetet för att öka ansvarsutkrävandet.⁸⁸ Fram till september 2011 hade endast tre moduler av IFMIS introducerats (kortfristiga skulder, upphandling och styrning av betalningsflöden). IFMIS-sekretariatet nämnde att man haft ett mycket begränsat samarbetet med PFM då reformprogrammet ansågs alltför byråkratiskt. På en övergripande nivå utgör initiativ relaterade till reformprogrammet för offentlig förvaltning, t ex införandet av resultatkontrakt, exempel på ett ökat ansvarsutkrävande.

Bedömning: PFM är en av flera faktorer som bidragit till att stärka funktionerna för ansvarsutkrävande i Kenya. Införande av olika typer av revisioner och mer funktionella institutioner är positivt, även om det inte i sin helhet går att härleda till PFM. IFMIS har haft en begränsad inverkan på ansvarsutkrävandet och PFM har inte gett tillräckligt stöd till implementeringen av systemet. Det kan ifrågasättas om politiskt stöd fanns för att introducera ett effektivt finansiellt förvaltningssystem. Även om regeringen ansåg att IFMIS var prioriterat kan den politiska verkligheten försvårat möjligheten att införa ett mer effektivt finansiellt förvaltningssystem. Utfallet av PFM:s insatser för att stärka ansvarsutkrävande och ansvarstagande bedöms vara begränsade.

Sammanfattning av processindikatorer:

PFM:s bidrag till att stärka processindikatorerna har varit begränsade. De positiva aspekterna innefattar framförallt empowerment och ett förbättrat ansvarsutkrävande genom specifika institutioner som KENAO och Internal Audit. IFMIS har en stor potential vad gäller att förbättra ansvarsutkrävande. Eftersom IFMIS påverkar möjligheten till korruption fanns ett stort motstånd till att introducera systemet fullt ut, inte minst på politisk nivå. PFM har möjliggjort kapacitetsuppbyggande bland annat genom utbildning och införande av modern utrustning för institutioner under de olika komponenterna. De kapacitetsuppbyggande initiativen har gett blandade resultat. De flesta av de institutioner som gjort framsteg har haft en stödjande institutionell struktur. PFM:s bidrag till att förbättra deltagandet har varit måttliga samtidigt som reformprogrammet inte aktivt inriktats mot jämställdhet och utsatta grupper.

5.2.3 Måluppfyllelse⁸⁹

De uppsatta målen för PFM beskrevs i kapitel 4.2.2. Målen var indelade i fyra plattformar, med kortsiktiga och långsiktiga effekter. De kortsiktiga målen har i stor

⁸⁸ Detta stöds av Mid-term review of the Kenyan Strategy to Revitalize Public Financial Management (2009), s. 34.

⁸⁹ Mid-term review of the Kenyan Strategy to Revitalize Public Financial Management (2009) tar upp flera svagheter i PFMR-strategin och PFM-reformprogrammet som har implikationer för bedömningen av resultaten (s. 45). Med utgångspunkt i PEFA-rapporter dras slutsatsen att vissa resultat har uppnåtts: Vissa aspekter av budget, registrering av skattebetalare och taxeringsutfall, löneutbetalningskontroller, intern och extern revision, s. 53. Svagheter bekräftas i Review of Public Financial Management Reform Strategy of Kenya (2010), s. 49.

utsträckning uppnåts. De inkluderar konkurrensutsatt upphandling, effektivisering av löneutbetalningar och effektivare revision. PFM har endast delvis bidragit till dessa resultat. Det är inte helt klart i vilken utsträckning kvaliteten i den finansiella bokföringen har förbättrats, hur effektivt arbetet med att verkställa budgeten är på central nivå samt effektiviteten i budgetprocessen på regional och lokal nivå.

På medellång sikt förbättrades både löneutbetalningssystemet och pensionsystemet, samt kopplingen mellan dessa system. Skatteintäkterna ökade och andra insatser gjordes för att minska undanhållande av skatt. Regeringens skatteintäkter ökade med 14 procent mellan 2005/06 och 2009/10. Denna förbättring åtföljdes av en reducerad kostnad för insamling av skatt samt en ökad öppenhet. PFM bidrog till denna utveckling genom kompetensbyggande, studiebesök och utbildning för viktiga institutioner som t.ex. KRA, KENAO och Internal Audit. Det kan dock ifrågasätta i vilken utsträckning prognoser och beräkningar har förbättrats genom insatser finansierade av PFM. Detta är också i överensstämmelse med uppfattningen hos majoriteten av respondenterna.

För de långsiktiga effekterna är det svårt att identifiera några resultat av PFM. Samhällsservicen har förbättrats för ett begränsat antal institutioner, t ex KRA, KENAO och Internal Audit. Man kan dock inte se några stora förbättringar på ett bredare plan, men PFM har bidragit till de resultat som har uppnåts. Det finns mer att önska vad gäller politisk nivå och att politiska prioriteringar leder till allokering av medel. PFM:s bidrag till de enskilda institutionerna har varit viktiga men ett positivt utfall beror också på att rätt mekanismer fanns på plats i dessa organisationer, t ex reformvänligt ledarskap, etiska riktlinjer och strategiskt tänkande. För att nå en bättre måluppfyllelse på medellång till lång sikt skulle det kunna underlättas av en fullständig integrering av IFMIS. Kenyas regering har inte visat en politisk vilja att implementera alla moduler av IFMIS och detta har fått konsekvenser för budgetprocessen samt effektiviteten i användandet av offentliga medel.

Sammanfattningsvis går det att urskilja flera resultat av PFM. Exempel på detta är förbättringar i upphandlingar, skatteintäkter, skatteregistrering genom införande av elektroniskt skatteregister (2006), taxeringsutfall, löneutbetalningssystem och extern revision. De institutioner som genomgick mer omfattande reformer under PFM var bland annat KENA, KRA, PPOA och Internal Audit. Den tekniska utformningen av reformprogrammet var väl genomtänkt i teori vilket framgår i reformstrategin (Strategy to Revitalize Public Financial Management Reform). Dessvärre fungerade inte alla de organisatoriska enheterna i det dagliga arbetet vilket fick konsekvenser för det politiska stödet för reformprogrammet. Bristande stöd för PFM påverkade förutsättningarna för genomförandet och i slutändan resultatet av reformprogrammet.

5.3 Kvalitativ analys av KHRC

5.3.1 Strukturella indikatorer

Lagstiftning:

Enligt respondenterna har KHRC varit aktivt i arbetet med lagstiftning. Detta inleddes i huvudsak efter att Kibaki-regeringen tillträdde efter valet 2002. Under åren 1999-2003 bidrog KHRC i huvudsak till policyutveckling snarare än utformandet av

nya lagar. Anledningen var den dåvarande politiska situationen, vilken förändrades med den nya regeringens tillträde. Sedan 2004/05 har KHRC varit delaktig i arbetet med att integrera ett rättighetsperspektiv i fler än 50 lagar och policyer. Organisationen deltog i arbetet med National Policy on Human Rights. Arbetet med policyn inleddes 2005 och den ska antas i december 2011. Andra exempel på KHRC bidrag till lagstiftning är Sexual Offences Act (2006) och Truth, Justice and Reconciliation Act (2008). KHRC var också med i referensgruppen för framtagande av den nya konstitutionen, som innehåller ett omfattande skydd för mänskliga rättigheter.

Bedömning: KHRC har, som en av de ledande människorättsorganisationerna i Kenya, varit aktiv i framtagandet av ny lagstiftning.⁹⁰ KHRC drog nytta av regeringsskiftet efter valet 2002 för att stärka människorättsperspektivet i policy och lagar. Arbetet med lagstiftning utgör inte organisationens huvudsakliga verksamhetsområde, vilket är insatser för ökad medvetenhet om mänskliga rättigheter, dokumentation av överträdelser, övervakning och spridning av information. KHRC:s bidrag till att stärka lagstiftning har varit starkt sedan regeringsskiftet i början av 2000-talet.

Verkställande av lagar:

Respondenternas uppfattning var att KHRC har gett visst stöd till implementeringen av det juridiska ramverket. KHRC har arbetat för att fall ska komma upp i rätten. Exempel är att KHRC erbjudit stöd till tortyroffer och gett stöd i rättegångsprocesser. Rättsprocessen mot regeringen inleddes 2004 och avslutades 2010 med utfallet att 21 överlevande tortyroffer kompenenserades. KHRC driver insatser för att utbilda medborgare och deltar i uppföljningen av internationella avtal som Economic Partnership Agreement och FN:s konventioner. Ett annat initiativ av KHRC för att främja upprätthållande av lagar är sammanställningen av halvårsrapporter om aktuell status för respekt av mänskliga rättigheter i Kenya. Rapporterna distribueras till beslutsfattare och politiker i ett försök att påverka och nå återupprättelse för överträdelser.

Bedömning: KHRC har arbetat för att förbättra upprätthållandet av lagstiftning. En del av insatserna har varit inriktade på att tillhandahålla stöd till rättsfall. På grund av statens tillkortakommanden har KHRC också arbetat utifrån ett bredare perspektiv när det gäller att ta ansvar för implementering av lagstiftning. De insatserna är mer indirekta och omfattar ökad medvetenhet om mänskliga rättigheter samt att sprida information om överträdelser i ett försök att nå upprättelse. KHRC:s direkta bidrag till implementering av lagstiftning har varit begränsad.

Kontrollmekanismer:

KHRC kan assistera Kenyas regering i den officiella rapporteringen på internationella konventioner avseende mänskliga rättigheter. Möjligheten för samarbete öppnades efter valet 2002. Ett exempel på samarbete är Committee Against Torture. Utöver att delta i rapportering av internationella konventioner, övervakar KHRC även genomförandet av rekommendationer som Kenyas regering får utifrån rapporteringen. Arbetet kompletteras av att KHRC presenterar sina egna rapporter,

⁹⁰ Detta stöds även av Evaluation report of the UNDP projects funded by Sida to support human rights and civic education in Kenya (2007), s. 22

skuggrapporter, parallellt till regeringens rapportering. KHRC har utvecklat en databas där överträdelser mot mänskliga rättigheter registreras och organisationen har tagit fram grunddata (baseline) för mänskliga rättigheter i syfte att följa upp implementeringen av den nya konstitutionen. Enligt respondenterna används ovan nämnda insatser i kontrollsyfte.

Bedömning: KHRC har varit aktiv i den officiella rapporteringen av internationella konventioner i syfte att kontrollera efterlevnaden av mänskliga rättigheter. Organisationen har även presenterat sin egen rapportering parallellt till de nationella rapporterna som läggs fram av regeringen. KHRC publicerar regelbundet information om aktuell status för mänskliga rättigheter i Kenya och har utvecklat en databas för överträdelser mot mänskliga rättigheter (HURIDOCS). KHRC:s bidrag som kontrollmekanism bedöms vara stark.

“Dokumentation och uppföljning av överträdelser av mänskliga rättigheter är en av grundpelarna i KHRC:s arbete. KHRC ger ut halvårsrapporter där överträdelser av mänskliga rättigheter redovisas. Rapporterna distribueras till beslutsfattare.”

Kenya Human Rights Commission

Sammanfattning av strukturella indikatorer:

KHRC har uppnått blandade resultat vad gäller stärkandet av det strukturella ramverket för demokrati och mänskliga rättigheter. Organisationen har främst bidragit som kontrollmekanism i samhället samtidigt som initiativen för att introducera ny lagstiftning och upprätthållandet av det juridiska ramverket varit något mer begränsad. Det kan vara relaterat till att KHRC, som civil samhällsorganisation, har rollen som granskare av staten och att det är statens ansvar att utarbeta lagar och garantera efterlevnad. KHRC arbetar aktivt för att samla in bevis för överträdelser mot mänskliga rättigheter och offentliggöra denna information genom rapporter och publikationer. Samarbetet med staten intensifierades efter valet 2002 och det finns exempel på att KHRC bidragit till att säkerställa att ett människorättsperspektiv inkluderas i lagstiftningen som t ex den nya konstitutionen. Organisationens bidrag har varit starkare på policyområdet jämfört med lagstiftning.

5.3.2 Processindikatorer

Jämställdhet:

KHRC utvecklade en jämställdhetspolicy 2005 och uppfattningen bland respondenterna är att organisationen arbetar med jämställdhet både internt och i externa program. KHRC:s strategiska planer har jämställdhetsmål och i aktiviteterna arbetar man utifrån ett jämställdhetsperspektiv. KHRC har etablerat nätverk på lokal nivå som delvis arbetar med jämställdhetsfrågor genom att motverka kvinnlig könsstämpning och andra sexuellt relaterade brott, samt att stödja skapande av föreningar för barns rättigheter. KHRC deltog i arbetet med den nya konstitutionen vilken har ett integrerat jämställdhetsperspektiv. Uppfattningen bland respondenterna är att kvinnor börjar få fler ledande befattningar i Kenya och att det är lättare för kvinnor att föra fram åsikter jämfört med tidigare.

Bedömning: Jämställdhetsituationen i Kenya har förbättrats och KHRC har varit delaktig i detta arbete. Exempel på hur KHRC har bidragit är att vara aktiv i debatten om jämställdhetsfrågor, speciellt vad gäller kvinnors rättigheter. KHRC har integrerat ett jämställdhetsperspektiv i sina styrdokument och har främst lyckats påverka på lokal nivå i samhället. Många av de resultat som går att se är relaterat till antal och siffror och inte reellt inflytande. KHRC:s bidrag till jämställdhet bedöms ligga på en hög nivå.

Deltagande:

De aktiviteter som har genomförts av KHRC har enligt majoriteten av respondenterna syftat till att öka allmänhetens deltagande. Insatser med syfte att etablera lokala nätverk för mänskliga rättigheter är exempel på detta. Nätverken består av civila samhällsorganisationer som arbetar med mänskliga rättigheter på lokal nivå och distriktsnivå.⁹¹ Respondenterna kunde inte ge exempel på deltagande på en bredare nivå men nämnde att KHRC har en etablerad struktur för att nå ut till allmänheten och att informationsspridning är viktigt om man vill öka allmänhetens deltagande.⁹²

Bedömning: Det finns strukturer för att öka deltagandet som ett resultat av KHRC:s verksamhet. Det är inte helt klart om strukturerna säkerställer bredd och djup i deltagandet. KHRC:s verksamhet bedöms ha uppnått måttliga resultat vad gäller deltagande.

Ansvarsutkrävande:

I en del provinser har KHRC bidragit till att upprätta lokala avtal mellan medborgarna och de lokala beslutsfattarna. Syftet med detta initiativ är att säkerställa att de lokala ledarna uppfyller vad de har lovat. Respondenternas uppfattning är att detta varit ett intressant initiativ för att förbättra ansvarsutkrävandet på lokal nivå. På en högre politisk nivå ställs dock inte beslutsfattarna till svars. KHRC har även arrangerat möten mellan beslutsfattare och medborgare på lokal nivå vilket ger möjlighet till interaktion. Ett annat exempel är att KHRC har följt upp användandet av finansiella medel som delegerats till lokal nivå samt implementeringen av regeringens policy. De här insatserna ligger sedan till grund för ansvarsutkrävande. Ett huvudområde för KHRC är att öka medvetenheten hos allmänheten om problem genom informationsspridning. Respondenterna nämner också att KHRC kan ha bidragit till vissa initiativ indirekt genom deltagande i det statliga reformprogrammet GJLOS. Ett exempel på detta är att KHRC har arbetat för att öka kunskapen om hur de olika instanserna på institutionell nivå fungerar. En intressant observation är att den nuvarande chefen för domstolsväsendet, Willy Mutunga, grundande KHRC och har fortsatt arbeta för ökat ansvarsutkrävande i sin nuvarande befattning.

Bedömning: Det största bidraget från KHRC för ett ökat ansvarsutkrävande är att stärka medborgarna och förbättra medvetenheten hos allmänheten. Medborgarna måste sedan engagera sig och kräva att deras rättigheter respekteras. KHRC har haft viss framgång när det gäller att stärka ansvarsutkrävande på lokal nivå. Även om

⁹¹ Evaluation report of the UNDP projects funded by Sida to support human rights and civic education in Kenya (2007), s. 21

⁹² I Evaluation report of the UNDP projects funded by Sida to support human rights and civic education in Kenya (2007) anges att det har saknats lokalt deltagande när det gäller identifiering och planering av program, s. 27.

KHRC ger stöd till rättsprocesser som ett led i arbetet att utkräva ansvar, har detta inte varit organisationens huvudfokus. I Kenya har funktionerna för ansvarsutkrävande stärkts men regeringens förmåga att agera i enlighet med detta uppvisar fortfarande brister. Några exempel är etablerandet av instanser för att underhålla kundvård, hantera klagomål, samt ombudsmannafunktion. I ambitionen att förbättra ansvarsutkrävandet så har KHRC samarbetat med KNCHR. Samarbetet mellan organisationerna har varit positivt och bidragit till ökad uppmärksamhet på mänskliga rättigheter. KHRC:s bidrag till ansvarstagande bedöms vara måttligt.

Utsatta grupper:

Fattiga och marginaliserade grupper har stått i fokus för KHRC:s verksamhet, bland annat genom insatser som har genomförts inom programmen administrerade av UNDP (Access Rights och CSDGF/Amkeni Wakenya). Utsatta grupper har varit en del av KHRC:s verksamhet i båda dessa program men även prioriterats i organisationens övriga arbete. På lokal nivå har invånarna erbjudits juridiskt stöd och det understryks av respondenterna att KHRC:s arbete ingår som en del av ett bredare nätverk som främjar mänskliga rättigheter för utsatta grupper.

Bedömning: Fattiga och marginaliserade grupper har fått allt större uppmärksamhet inom KHRC:s verksamhet, speciellt i arbetet på lokal nivå. KHRC:s direkta bidrag till utsatta grupper bedöms vara starkt.

Empowerment:

KHRC har erhållit finansiering för att främja utbildning och engagemang bland medborgarna. Medborgarutbildning har varit en prioriterad fråga i KHRC:s arbete och mycket av utbildningen och arbetet för mänskliga rättigheter har skett på lokal nivå. En annan dimension är att de nätverk för mänskliga rättigheter som har etablerats också bidrar till empowerment. Initiativet med nätverken för att stärka mänskliga rättigheter har utökats och enligt respondenterna har medborgarna blivit bättre på att organisera sig och till viss del börjat agera utifrån information som publiceras.

Bedömning: Utbildning och information om mänskliga rättigheter har varit ett av KHRC:s främsta bidrag, vilket gjort medborgarna på lokal nivå mer medvetna om sina rättigheter. De etablerade nätverken för att främja mänskliga rättigheter har varit strategiska för att utveckla strukturer på lokal nivå. KHRC:s bidrag till empowerment bedöms vara starkt.

“KHRC har också bidragit med omfattande insatser för att höja medvetenheten hos allmänheten i anslutning till arbetet med den nya konstitutionen både inför, under och efter folkomröstningen.”

UNDP/Amkeni Wakenya

Sammanfattning av processindikatorer:

KHRC:s bidrag till att stärka processrelaterade aspekter av mänskliga rättigheter är varierat. De största framgångarna går att se inom området empowerment, vilket är ett av KHRC:s huvudområden, med fokus på kapacitetsuppbyggande,

informationsspridning och utbildning. KHRC har också uppnått positiva resultat när det gäller ansvarsutkrävande, jämställdhet och utsatta grupper. Det är mer oklart vad KHRC bidragit med avseende bredd och djup i deltagande.

5.3.3 Måluppfyllelse

1999-2003: Sveriges bilaterala stöd till KHRC var inriktat på att uppfylla deras strategiska plan för samma period. Planen var indelad i tre program: Research and Monitoring programme, Human Rights Education och Outreach Programme samt Advocacy Programme. Generell måluppfyllelse för de tre programmen är stark. KHRC har varit en framgångsrik aktör när det gäller övervakning och de för register över brott mot mänskliga rättigheter i Kenya. Organisationen är också aktiv när det gäller rapportering av status för mänskliga rättigheter i Kenya, vilket är en av grunderna för kontroll och ansvarsutkrävande. Ett av de viktigaste bidragen från KHRC är stärkandet av människorättsrörelsen i Kenya och arbetet för att sprida kunskap om begreppet genom att öka medvetenheten.

”På 1990-talet gav Sida stöd till det civila samhället i samband med att det demokratiska utrymmet började vidgas i Kenya. Även om Sverige är en liten givare så var deras stöd betydelsefullt då det var kritiskt att stödja civilsamhällets organisationer under den här perioden.”

Universitetsanställd, Nairobi

Sedan 2004 har Sveriges stöd till de civila samhällsorganisationerna administrerats genom UNDP med syfte att stärka medborgarutbildning och ökad respekt för rättigheter. I UNDP-programmet som pågick från januari 2008 till juni 2009 (Access Rights, där KHRC var en av flera organisationer som fick stöd) var KHRC involverade på en av de tre målnivåerna: stärkt nationell kapacitet för administrering av rättsliga frågor och främjande av mänskliga rättigheter. Här inkluderas initiativ för att förbättra tillgång till rättsväsendet och mänskliga rättigheter, samt utvecklingen av människorättsnätverk. Det här är områden där KHRC är aktivt och där organisationen har bidragit starkt till utvecklingen. KHRC:s arbete på lokal nivå och initiativet till att skapa nätverk för att stärka mänskliga rättigheter har fått erkännande som en viktig insats. Även om KHRC:s aktiviteter har varit positiva när det gäller att stärka respekten för mänskliga rättigheter går det att ifrågasätta i vilken grad utvecklingsmålet för UNDP-programmet (Access Rights) som helhet har uppfyllts.

Från 2009 och framåt har Sveriges stöd till civila samhället gått via ett nytt UNDP-program (Civil Society Democratic Governance Facility (CSDGF) eller Amkeni Wakenya). Detta arrangemang innebär ett annat sätt att arbeta då stödet inriktas på aktuella frågor som uppstår i samhället, t ex våld efter valet 2007 och information i anslutning till konstitutionsprocessen. De huvudsakliga målen för Amkeni Wakenya överlappar delvis med målen i KHRC:s strategiska dokument.⁹³ KHRC har fortsatt sitt arbete på lokal nivå och stärkt de lokala nätverk som arbetar med mänskliga rättigheter. Detta har gett goda resultat. Det finns dock fortfarande mycket kvar att göra vad gäller att uppnå ansvarsutkrävande genom en rättighetsbaserad samhällsstyrning. Huvudmålet för Amkeni Wakenya har inte uppnåtts vad gäller

⁹³ KHRC:s Vision 2012 och strategiska plan 2008-2012

medborgarledd utveckling och att medborgarna ska gynnas politiskt, socialt och ekonomiskt från en demokratisk samhällsordning.

KHRC har negativa erfarenheter av Amkeni Wakenya då konkurrensen har inneburit att de finansiella resurser som är tillgänglig för organisationen har minskats. Processen har också blivit mer byråkratisk med mer komplicerad rapportering.⁹⁴ Det icke-öronmärkta stödet har minskats, vilket har haft inverkan på genomförandet av KHRC:s strategiska planer. Å andra sidan har antalet organisationer som får stöd ökat vilket skapar möjligheter för mindre gräsrotsorganisationer att utveckla sin verksamhet. Konkurrenselement kan också vara en faktor för att utveckla de redan etablerade organisationerna. Amkeni Wakenya byggde på olika finansieringsmekanismer, inklusive icke-öronmärkt stöd för ett begränsat antal organisationer, stöd för innovativa projektförslag och stöd för kapacitetsuppbyggande av gräsrotsorganisationer. Huvudidén är fortfarande att organisationerna ska ansöka och konkurrera om finansiering.

KHRC:s övergripande mål att öka medvetenheten om demokratiska värderingar på lokal nivå för att stärka medborgarnas möjligheter att göra anspråk på sina rättigheter har delvis uppnåtts. KHRC är verksamma på lokal nivå genom att informera medborgare om mänskliga rättigheter och ge juridiskt stöd. Detta har varit en aspekt av arbetet med KHRC, i kombination med dokumentation och information om överträdelser av de mänskliga rättigheterna. Den vision som är vägledande i KHRC:s arbete, *ett Kenya som skyddar och främjar mänskliga rättigheter och demokratiska värden*, har fortfarande inte uppnåtts, men KHRC har arbetat för att förbättra skyddet av mänskliga rättigheter i Kenya. För att nå sin vision har KHRC samarbetat framgångsrikt med KNCHR (en institution inom GJLOS) i ett antal frågor. Exempel på detta är arbetet med en policy för mänskliga rättigheter, offentliga utfrågningar och i arbetet för att nå rättvisa och upprättelse.

5.4 Kvantitativ analys

Enkäten ger underlag för en kvantitativ bedömning av GJLOS, PFM och KHRC, och insatsernas bidragit till demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter i Kenya. Samma respondenter har ingått i både den kvantitativa och kvalitativa delen. I enkäten fick respondent ange i vilken utsträckning insatserna hade bidragit till att förbättra demokratin och respekten för mänskliga rättigheter på en strukturell nivå, processnivå och på outcomenivå. Respondenterna fick svara i enlighet med fem kategorier: Hållet helt med, håller delvis med, håller varken med eller inte, håller delvis inte med, samt håller inte alls med. Poängen gick från 1 (håller helt med) vilket innebär att insatserna ansågs ha bidragit starkt till demokrati och mänskliga rättigheter, till 5 (håller inte alls med) vilket innebär att insatserna inte ansågs ha bidragit alls till något resultat.

Uppfattningen bland respondenterna är att KHRC har bidragit starkt till demokrati och främjandet av mänskliga rättigheter i Kenya. Respondenterna bedömde KHRC:s bidrag som högt på struktur-, process- och outcomenivå. Analyserar man nivåerna sammantaget får de värdet 1.1. KHRC har bidragit starkast på processnivå och

⁹⁴ Intervju med KHRC och Evaluation report of the UNDP projects funded by Sida to support human rights and civic education in Kenya (2007), s. 35.

outcomenivå, med betyget 1.0. Standardavvikelsen ligger på en relativt låg nivå, vilket indikerar att respondenterna är homogena i sin bedömning. Eftersom antalet respondenter i den här gruppen är liten bör resultaten tolkas med försiktighet.

Respondenternas anser att GJLOS bidrag till demokrati och främjandet av mänskliga rättigheter har varit högt. Tillsammans får struktur-, process- och outcomenivån ett värde på 1.8. Uppfattningen är att GJLOS har bidragit mest på en strukturell nivå, med värdet 1,6. Reformprogrammets bidrag på processnivån är också hög, med värdet 1,9. Standardavvikelsen ligger på en jämförelsevis låg nivå, vilket indikerar att respondenterna är relativt homogena i sin bedömning. Siffrorna ska ses som en indikation och tolkas med viss försiktighet.

För PFM ger den statistiska analysen mindre stöd för bidrag till demokrati och mänskliga rättigheter. Respondenternas uppfattning är att PFM har bidragit i lägre grad till den demokratiska utvecklingen i Kenya, med ett totalt värde på 2,5. Det finns stora variationer mellan bedömningarna av deras bidrag på struktur-, process- och outcomenivå. Det starkaste stödet hittas på strukturnivå, med ett värde på 1,9. För processrelaterade aspekter är värdet 3,0 men här är standardavvikelsen hög.

När GJLOS, PFM och KHRC bedöms tillsammans kan man dra slutsatsen att uppfattningen bland respondenterna är att dessa program bidrar starkt till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya. Det genomsnittliga värdet för de tre programmen uppgår till 1,8. Det starkaste stödet hittas på strukturell nivå samtidigt som de processrelaterade aspekterna är något svagare.

5.5 Hushållsundersökning

Kenyas regering har genomfört två hushållsundersökningar som en del av reformprogrammet GJLOS. Syftet med en hushållsundersökning är att inhämta information om medborgarnas uppfattning om olika aspekter i samhället. Den första undersökningen genomfördes år 2006 och inriktades på att definiera indikatorer för att mäta resultat. Dessa undersökningar ger också en bas för uppföljning och utvärdering. Undersökningen från 2011 har tillhandahållit utgångsdata för nästa fas i reformprogrammet.⁹⁵ Det totala urvalet för undersökningen 2011 var 8 753 hushåll, och djupintervjuer genomfördes med 24 nyckelinformanter. År 2006 genomfördes en undersökning med ett slumpmässigt urval av 12 442 hushåll. Det analytiska ramverket indelades i ett antal kategorier som täckte rättssektorn. Undersökningarna som genomfördes år 2006 och 2011 var inte identiska, men de ger möjlighet till jämförelse.

Minskad korruption och en ökad kvalitet av samhällsservicen har varit ett av målen med reformprogrammen. En jämförelse mellan de två undersökningarna avslöjar att uppfattningen om korruption har legat på en konstant nivå. 2006 angav 12 procent att de upplevt minst ett mutförsök under de senaste 12 månaderna samtidigt som 14 procent hade upplevt motsvarande situation 2011. Bland ett urval av institutioner som bedömdes efter förtroende för den offentliga statsförvaltningen, uppfattades valkommissionen som den mest effektiva när det gällde att vidta åtgärder för att minska korruption samtidigt som polisen fick lägst betyg enligt samma indikator. Utifrån perspektivet effektiv samhällsservice för samma institutioner var

⁹⁵ För en ingående beskrivning av metodologiskt tillvägagångssätt i hushållsundersökningen 2011 se sid 4 i undersökningen.

uppfattningen bland hushållen densamma, där polisen fick lägst betyg. Vad gäller tjänsteutövning har polisen i Kenya kritiserats, men enligt hushållens uppfattning har missnöjet sjunkit. Av de som rapporterat brott till polisen 2006 ansåg 62 procent att polisens agerande varit otillfredsställande, samtidigt som missnöjet med polisens agerande för 2011 var 53 procent.

I 2011 års undersökning beskrivs erfarenheten av servicen för tre utvalda myndigheterna: Department of Immigration (pass), Civil Registration (personbevis och dödsattest) och National Registration Bureau (nationella id-kort). Vad gäller den totala uppfattningen om servicen⁹⁶ från Department of Immigration gav 48 procent av hushållen betyget ”bra”. För Civil Registration fick servicen betyget ”bra” bland 40 procent av hushållen och för den National Registration Bureau gav 44 procent av hushållen betyget ”bra”. Det finns ingen likvärdig information för undersökningen från 2006 men informationen tillhandahåller en viktig utgångspunkt för framtida mätningar.

Av de hushåll som svarade på undersökningen 2006 hade 16 procent varit utsatta för brott under de senaste 12 månaderna. För undersökningen 2011 hade 12 procent varit utsatt för minst en kriminell incident under de senaste 12 månaderna. I 2006 års undersökning hade 40 procent av de kriminella incidenterna rapporterats till polisen, och det var vanligare att anmäla brotten på landsbygden. 2011 angav hushållen att 53 procent av brotten rapporterats till någon myndighet (32 procent anmälde till polisen). 2006 angav 62 procent att polisens agerande varit otillfredsställande och 2011 angav 50 procent av de som anmält brott att det inte var nöjda med agerandet från någon myndighet (53 procent var inte nöjda med polisens agerande). När polisen bedömdes enligt de fyra kriterierna brottsförebyggande, arbete med brott, brottsofferhantering och hantering av brottsmisstänkta visade det sig att mindre än hälften av hushållen ansåg att polisens arbete hade förbättrats under de två senaste åren.

Vad gäller tillgång till rättssystemet och efterlevande av lagar så bedömdes de formella domstolarnas arbete som ”bra” i 50 procent av fallen och ”undermåliga” i 17 procent av fallen. En liknande bedömning av informella tvistemålsorgan visar att deras prestationer bedömdes som ”bra” i 73 procent av fallen och ”undermåliga” i 4 procent av fallen. Tillgång till rättssystemet för geografiskt avlägsna områden mättes med hjälp av uppgifter från landsbygden i nordöstra delen av Kenya. Tillgång till både det formella och det informella rättssystemet i denna region var 85 procent. Fem aspekter av mänskliga rättigheter som associeras med den nya grundlagen utvärderades i undersökningen 2011.⁹⁷ Hushållens förväntningar på sådana rättigheter inom de närmaste två åren avslöjar att det finns mest förväntningar när det gäller eliminering av korruption (24 procent) och lägst när det gäller demokratiska val (10 procent).

För en del av aspekterna som rör demokrati och mänskliga rättigheter ger undersökningar från 2006 och 2011 underlag för jämförelse. Baserat på informationen i undersökningarna kan man komma fram till att flera aspekter av demokrati och mänskliga rättigheter har utvecklats i önskad riktning. Exempel på

⁹⁶ Den sammantagna uppfattningen av tjänster som mottagits beräknas med hjälp av följande komponenter: tid, professionellt utförande, muta och kostnad för resa för att ta del av tjänsten.

⁹⁷ Eliminering av korruption, jämställdhet mellan könen, jämställdhet inför lagen, säkerhet och demokratiska val.

detta är att medborgarna till viss del har förtroende på statsförvaltningen och måluppfyllelsen när det gäller leverans av tjänster. Andelen hushåll som upplever brott har minskat likväl som andelen som anger att det inte är nöjda med polisens arbete. Siffrorna är dock fortfarande låga och uppfattningen om korruption har inte förbättrats mellan 2006 och 2011. Informationen som framkommer från hushållsundersökningarna indikerar att mycket arbete återstår på alla nivåer för att det ska gå att bygga upp förtroendet och förbättra institutionernas effektivitet.

6 Sammanfattande analys

6.1 Analys av insatser – GJLOS, PFM och KHRC

6.1.1 Strukturell nivå

Genom stöd till GJLOS, PFM och KHRC, så har Sverige bidragit till att stärka **lagstiftningen** för demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya. Konstitutionen som antogs i augusti 2010 har underlättat arbetet med lagstiftning. Det är tydligast för PFM då ett helt nytt juridiska ramverk utarbetades inom området offentlig finansiell styrning som ett resultat av den nya konstitutionen. KHRC har också bidragit till att stärka det strukturella ramverket i Kenya. Ett exempel är att KHRC ingick i den referensgrupp som tillsattes i arbetet med nya konstitutionen där det antagna dokumentet inkluderade ett omfattande skydd för mänskliga rättigheter. Parlamentet har utgjort ett hinder i att anta nya lagförslag. Känsliga delar av lagförslag har tagits bort innan de antagits av parlamentet. Detta indikerar att parlamentsledamöterna styrs av kvarvarande strukturella hinder. Samtidigt finns det tecken på att parlamentet har börjat bli mer professionellt i en rad avseenden, t ex i budgetprocessen.

De utvalda insatserna, som har erhållit stöd av Sverige, har på ett begränsat sätt bidragit till att säkerställa **verkställandet av lagar** i Kenya. Vissa positiva tecken finns, t ex ökade skatteintäkter genom bättre implementering av lagstiftning. Det faktum att det juridiska ramverket inte upprätthålls kan beror på flera saker. Rättsväsendets oberoende måste garanteras och upprätthållandet av lagar kräver också att allmänheten har tillgång till och är villiga att utnyttja det formella rättsväsendet. Informella mekanismer för att lösa tvister har fortfarande starkt fäste i Kenya. Ökad efterlevande av det juridiska ramverket är en förutsättning för att skydda demokrati och mänskliga rättigheter och utan detta kommer situationen för medborgare som nekas sina rättigheter förbli oförändrad.

GJLOS, PFM och KHRC har gjort vissa strategiska bidrag till att stärka **kontrollmekanismer** för att skydda demokrati och främja mänskliga rättigheter i Kenya. GJLOS och PFM har erbjudit stöd till kontrollfunktioner genom att se institutionerna som ansvariga för att garantera respekt för medborgarnas rättigheter på en aggregerad nivå i Kenya. Kontrollmekanismerna har delvis blivit mer funktionella i arbetet att garantera demokratin och mänskliga rättigheter, vilket KNCHR, KENAO och KLRC är exempel på. Exempel på resultat är en mer effektiv ärendehantering och en minskning i eftersläpningen av revisionsrapporter. KHRC har utövat kontroll av staten och statliga institutioner genom att registrera och sprida information om brott mot mänskliga rättigheter. Dessutom har KHRC stärkt medvetenheten om mänskliga rättigheter bland medborgarna för att öka trycket på ansvariga institutioner och beslutsfattare. Institutionell förändring och interaktion med allmänheten har underlättats genom det övergripande reformprogrammet för offentlig förvaltning.

Sammanfattningsvis kan man dra slutsatsen att Sverige har spelat en aktiv roll för att stärka det strukturella ramverket med syfte att utveckla demokratin och respekten för mänskliga rättigheter. Verkställande av lagar är dock fortfarande en svag punkt. På nationell nivå är det en outnyttjad möjlighet då det juridiska ramverket har stärkts, men inte kunnat upprätthållas genom implementering. Det indikerar att det finns begränsningar vad gäller politisk vilja och prioriteringar. Den övergripande strukturen för kontrollmekanismer är fragmenterad och åtnjuter inget stort förtroende bland medborgarna, vilket framgår i intervjuer och resultaten av 2011 års hushållsundersökning. Det är viktigt att vara medveten om den begränsade rollen det externa stödet har i komplexa reformprocesser. Ökad professionalitet och omfattande reformer inom kontrollinstitutioner är endast möjligt med stöd av förändringsarbete inifrån. Graden av institutionellt oberoende framstår som viktig för att påskynda reform och göra reformprocesser framgångsrika.

6.1.2 Processnivå

Genom GJLOS och PFM har Sverige bidragit till uppgradering och modernisering genom att tillhandahålla utrustning och utbildning. Dessa initiativ har varit positiva för att öka yrkeskompetens hos personal och institutioners professionalitet. Genom ett aktivt arbete i reformprogrammen har Sverige bidragit till **empowerment**. Initiativen har gjort det möjligt för vissa institutioner att uppfylla sina mandat. I vilken grad de förbättrade förhållanden har materialiserats i djupgående institutionella reformer som leder till förbättrad samhällsservice varierar kraftigt. Omfattande institutionella förändringar på en övergripande nivå kan inte ses som ett resultat av insatserna. KHRC har fokuserat på att stärka ett lokalt perspektiv och ökad medvetenhet för mänskliga rättigheter bland samhällsmedborgarna. Genom sina insatser har KHRC bidragit till att skapa en starkare grund för att kunna kräva att mänskliga rättigheter respekteras. Man kan inte tvinga medborgarna att göra anspråk på sina rättigheter men det går att motivera och vägleda genom att skapa rätt incitament.

Decentralisering som del av GJLOS och PFM var svaga. Om inga kanaler etableras för att engagera en bredare publik påverkas grunden för **deltagande** i reformambitionerna. Som ett resultat av de civila samhällsorganisationernas verksamhet, inklusive KHRC, har medborgarna i Kenya blivit bättre informerade om demokrati och mänskliga rättigheter. Ett resultat är att människor har börjat kräva sina rättigheter oftare jämfört med tidigare, vilket givit positiva resultat på lokal nivå. På nationell nivå har **ansvarsutkrävande** inte uppnåtts. Exempel på detta är fallet Anglo Leasing och våldet efter valet 2007. Detta indikerar att den politiska miljön har utgjort ett hinder för att genomföra reformer och förbättra ansvarsutkrävande. De politiska motsättningarna har gjort det uppenbart att reform av institutioner måste genomföras under vägledning av politiskt stöd. Det kan det hända att en regering prioriterar reform men inte kan genomföra åtgärderna på grund av starkt motstånd från inflytelserika grupper.

"Demokratisk utveckling kännetecknas bland annat av att medborgare i ökande grad kan ställa krav på och utkräva ansvar av sina valda företrädare."

Förändring för frihet, (2010-2014), sid. 9

Demokrati och mänskliga rättigheter med fokus på **utsatta grupper** och **jämställdhet** har inte stärkts av GJLOS och PFM. KHRC har inriktat sin verksamhet på att stärka skyddet av mänskliga rättigheter för de fattiga och marginaliserade grupperna på lokal nivå. Utsatta grupper, inklusive kvinnor, har inkluderats i de lokala nätverkens verksamhet på initiativ från KHRC. Det är också genom stödet till civilsamhällets organisationer, inklusive KHRC, som Sverige har påverkat situationen för sårbara grupper samt arbetat med jämställdhet. Då detta rör marginaliserade grupper krävs speciella åtgärder för att förbättra respekten för deras rättigheter och deras tillgång till rättssystemet. Den begränsade tillämpningen av ett decentraliserat arbetssätt inom reformprogrammen har hämmat inkluderingen av fattiga och utsatta grupper på lokal nivå i samhället. Anpassningsbara domstolsförfaranden (mobile courts) är ett positivt exempel men större insatser krävs för att stödja de här grupperna. Språk och kostnader utgör hinder för tillgång till det formella rättssystemet, men domstolsförfaranden kan också anpassas till modernare arbetssätt.

Sammanfattningsvis har Sveriges bidrag till reformprogrammen skapat en plattform som möjliggör mer omfattande reformer i framtiden. Sveriges aktiva engagemang i reformprogrammen vilket tagit sig uttryck i en ledande roll bland givarna har varit av betydelse i dialogen och kommunikationen av svenska intressen gentemot samarbetsparterna. Trots detta finns idag endast fragmenterade exempel på institutionell förändring. Som sagts tidigare kan givare bidra till moderniseringen, men utan engagemang från reforminriktade individer som stödjer förändringsarbetet är det svårt att genomföra omfattande förändringar. Detta understryker att reform av kontrollmekanismer på många sätt är beroende av prioriteringar och vilja från den kenyanska sidan. På nationell nivå har det politiska motståndet hämmat möjligheterna för en djupgående reform och åtgärder för ansvarsutkrävande. Då reformer utmanar etablerade strukturer kan motstånd väntas från de som riskerar att förlora på förändringen. Det kan hämma och försvåra de politiska möjligheterna att förverkliga reformambitioner. Därför är det viktigt att ta med det politiska sammanhanget i analysen och ha realistiska ambitioner när det gäller tidsperspektiv för att omsätta reform i praktiken.

Ansvarsutkrävande i Kenya – valet 2007

Valet 2007 och dess våldsamma efterspel är ett exempel på när ansvarsutkrävande har varit en akut fråga i Kenya. Valet utvecklades till en kamp mellan president Mwai Kibaki och utmanaren Raila Odinga. Kibaki utropades till segrare men oppositionen hävdade att omfattande valfusk förekommit vilket ledde till våldsamma protester. I ett land som i flera avseenden bygger på etnicitet, gjorde att konflikten utvecklades till en kamp mellan *Kikuyu* som stödde presidenten, och *luos* och *kalenjin* som gav sitt stöd till oppositionen. Sammandrabbningar mellan dessa grupper fick omfattande konsekvenser, och det uppskattas att 1200 personer dödades och 500 000 tvingades på flykt. Det finns fortfarande 100 000 personer som är flyktingar i sitt eget land på grund av konflikten. Genom Kofi Annans medling kunde parterna komma överens om fredlig lösning och bilda en koalitionsregering.

Högt uppsatta personer i det kenyanska samhället och inom politiken har anklagats för

att ha underblåst våldet mellan olika etniska grupper i samband med valet, men rättssystemet har visat sig oförmöget att ställa de ansvariga till svars. Därför inledde Luis Moreno Ocampo vid Internationella Brottmålsdomstolen (ICC) i Haag en förundersökning mot sex personer anklagade för att ha delaktighet i våldet mellan etniska grupperingar genom att bland annat tillhandahålla vapen. Två av de personer som ingick i förundersökningen var Uhuru Kenyatta (vice premiärminister och finansminister) och William Ruto som var en huvudaktör för oppositionen. Den juridiska processen inleddes i september 2011 och i januari 2012 meddelade ICC att man kommer gå vidare med åtal mot fyra av de anklagade för deras delaktighet i våldet som följde på valet 2007. Bland de åtalade finns Uhuru Kenyatta och William Ruto.

Källor: Göransson, Bo, "Kenyas interna konflikter spelas upp i Haag", *Omvärlden*, 23 October 2011, Ni Chonghaile, Clar & Smith, David, "Court orders four Kenyans to stand trial over 2007 election violence", *The Guardian*, 23 January 2012 and articles in *Daily Nation*, 23 September 2011

6.1.3 Outcome och impact

Genom GJLOS, PFM samt KHRC har Sverige gjort vissa bidrag till att förändra **attityder och beteenden** relaterade till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya. Attitydförändringarna understryks av resultaten av 2006 och 2011 års hushållsundersökningar. Modernisering i form av utrustning och utbildning har riktat sig till institutioner och anställda på en bred nivå. I de fall de här initiativen har genomförts i miljöer som representerar förändringsvilja och strategiskt tänkande så har den ökade kunskapen om demokrati och mänskliga rättigheter på individuell nivå också haft förutsättningar att leda till förändringar på institutionell nivå.

Från ett medborgarperspektiv kan man dra slutsatsen att det finns en ökad medvetenhet om mänskliga rättigheter. Initiativ från civilsamhällets organisationer, inklusive KHRC, har varit av stor betydelse för de resultat som uppnåtts. Sverige har genom ett långsiktigt samarbete med civila samhället bidragit till denna utveckling. Om **medvetenheten** och kunskaperna bland medborgarna kan översättas till en förändring i beteende som tar sig uttryck i att medborgare börjar agera med ny information som utgångspunkt på alla nivåer i samhället, kan det skapa ett tryck på beslutsfattare på nationell nivå. Genom en starkare integrering av civila samhället i de nationella reformprogrammen kan länken mellan lokal och nationell nivå stärkas.

Förändringar uttryckta i en mer **professionell samhällsservice** på bredare institutionell nivå är ännu inte en synlig effekt av det svenska stödet. En anledning till avsaknaden av effektivitet i den offentliga tjänsteutövningen i Kenya är den utbredda korruptionen. Trots tydliga uttalanden från Kibaki-regeringen när den tillträdde efter valet 2002, har korruptionen stannat kvar på en hög nivå. En jämförelse mellan 2006 och 2011 års hushållsundersökningar visar att korruptionen uppfattas som oförändrad. För att motverka korruptionen krävs att regeringen visar vilja att förändra situationen och att politiska prioriteringar åtföljs av handling. Ett exempel är IFMIS som har stor potential att minska möjligheter för korruption men som fortfarande inte har introducerats full ut. Det indikerar att det politiska motståndet mot att ta itu med korruptionen har varit problematiskt och har påverkat regeringens möjlighet att förverkliga sina reformprioriteringar. Fortsatt höga korruptionsnivåer hämmar

kvaliteten i samhällsservicen och påverkar institutioners förutsättningar att leva upp till sina mandat. Det bör noteras att korruptionsbekämpning var en uttalad prioritet för de reformprogram som Sverige gav stöd till, men inga resultat uppnåddes på området.

"Förverkligandet av mänskliga rättigheter beror till stor del på regeringars politiska prioriteringar och statsförvaltningens kapacitet att fullfölja sina åtaganden och enskilda individers förmåga att kräva sina rättigheter."

Förändring för frihet, (2010-2014), sid. 20

Det svenska stödet har endast delvis bidragit till att förbättra **tillgången till rättssystemet** och ökad respekt för mänskliga rättigheter i Kenya. Ytterligare ansträngningar krävs för att garantera tillgång till rättssystemet och respekt för mänskliga rättigheter som omfattar hela samhället, inklusive utsatta grupper. Faktorer som hindrar tillgång till rättssystemet, t ex kostnader och språkbarriärer, är särskilt svåra för de mest utsatta och marginaliserade grupperna. Dessutom är inte bara en fråga om att få tillgång till den formella rättsprocessen. Kulturella traditioner, misstänksamhet och avsaknad av förtroende för det formella rättssystemet är andra problem. På grund av barriärer och den låga trovärdigheten för det formella systemet har de informella systemen en viktig funktion i samhället när det gäller att lösa tvister. I 2011 års hushållsundersökning framkom att tillfredsställelsen med de informella mekanismerna för att lösa tvister var större än för de formella rättskanalerna.⁹⁸ Rättssystemet har i viss utsträckning öppnats upp för allmänheten och blivit mer transparent för att öka förtroendet och trovärdigheten. Förtroende kan endast byggas genom korrekt agerande, kvalitet i samhällsservicen och anpassning efter allmänhetens synpunkter.

Sverige har bidragit till ett ökat deltagande och till att involvera medborgare i processen för demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya. Stödet till det civila samhället, och speciellt till KHRC, har inriktats på att skapa medvetenhet kring mänskliga rättigheter hos allmänheten, vilket har byggt en grund för deltagande. Reformprogrammen har också haft ambitionen att använda det civila samhället som en kanal för deltagande, men det arbetet var inte systematiskt. Man kan dra slutsatsen att ur ett medborgarperspektiv har **medvetenheten om demokrati och mänskliga rättigheter** ökat i Kenya, vilket stöds av hushållsundersökningarna. Ett exempel är att medborgarna idag oftare kräver att deras rättigheter respekteras jämfört med tidigare. Initiativ för att förbättra övergången från medvetenhet till handling krävs.

Allmänhetens förtroende för många av de statliga institutionerna är lågt, enligt uppgifter som framkom i hushållsundersökningarna. Om medborgarna upplever att det sker en gradvis förändring mot en ökad kompetens och därmed ett mer professionellt bemötande kan det hända att benägenheten att vända sig till institutionerna ökar. Det övergripande statliga reformprogrammet för offentlig förvaltning, som stöds av Sverige, har bland annat inriktats mot att skapa större öppenhet från institutionernas sida gentemot allmänheten. Initiativ inom det övergripande reformprogrammet har haft en positiv inverkan på implementeringen av

⁹⁸ Household survey 2011, s. Vii

de andra reformprogrammen (GJLOS och PFM). Institutionerna har haft ett ökad fokus på att bemöta allmänhetens krav och behov genom informationscenter och att bättre hantera medborgarnas klagomål. Allmänhetens förtroende för offentliga institutioner är dock relaterat till andra områden som ansvarsutkrävande och att bekämpa korruption. Samtidigt måste medborgarna bli mer välorganiserade och kräva att de ansvariga fullföljer sina skyldigheter.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att man kan identifiera tecken på en förändringsprocess i riktning mot ett önskat tillstånd för demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya. Vissa områden är dock problematiska och det finns stora skillnader mellan institutionerna. Tillgången till rättssystemet måste utvecklas för att omfatta hela landet (inte bara huvudstaden) och ansvarsutkrävande omfatta även högsta politiska nivå. Avsaknaden av rättsliga processer mot regeringsmedlemmar och andra högt uppsatta politiska ledare är slående, inte minst då pressen publicerar kritiska artiklar som avslöjar den ena korruptionsskandalen efter den andra. För att förbättra effektiviteten på institutionsnivå och bygga upp förtroende för de statliga institutionerna, måste den utbredda korruptionen elimineras. Det är viktigt att väga in det politiska utrymmet för att åtgärda frågor som korruption när man formulerar strategier. I detta arbete är det viktigt att identifiera och stödja reforminriktade krafter i samhället.

6.2 Analys av samarbetsstrategier

6.2.1 Måluppfyllelse

Demokrati och mänskliga rättigheter har utgjort fokus i alla tre samarbetsstrategier som har implementerats under utvärderingsperioden, 1999-2010. Det svenska stödet till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya har anpassats till prioriteringarna i strategierna. Den första strategin (1999-2003) fokuserade på utbildning av medborgare och att öka medvetenheten om mänskliga rättigheter genom civila samhällsorganisationer. De efterföljande strategierna (2004-2008 och 2009-2013) utarbetades och implementerades efter regeringskiftet, och inriktades mot att förbättra tillgången till rättssystemet och utvecklingen av en effektiv offentlig förvaltning. I den nuvarande strategin betonas stöd till staten och regeringens reformer med syfte att öka respekten för mänskliga rättigheter och utveckla lagstiftning.

Måluppfyllelsen, vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter, för de tre samarbetsstrategierna har endast delvis uppnåtts. För strategiperioden 1999-2003 var måluppfyllelse hög. Under den perioden samarbetade Sverige med ett antal av civilsamhällets organisationer som fokuserade på utbildning och att öka medvetenheten kring demokrati och mänskliga rättigheter, samt på att ge juridiskt stöd på lokal nivå. Insatserna av civilsamhällets organisationer, däribland KHRC, bidrog till att sätta press på Kenyas regering. Sverige har varit strategisk i sitt arbete med det civila samhället, inklusive KHRC, som har bidragit starkt till att vidga det demokratiska utrymmet i Kenya.

Målen för demokrati och mänskliga rättigheter i efterföljande samarbetsstrategier har endast delvis uppfyllts. En positiv utveckling kan ses då tillgången till rättssystemet har förbättrats och offentliga institutioner i viss omfattning blivit mer tillgängliga för

allmänheten. Man kan dock ifrågasätta om tillgången till rättvisa har förbättrats för de fattiga och marginaliserade grupperna i Kenya. En annan observation är att endast vissa offentliga institutioner har blivit mer effektiva när det gäller att leverera enligt sina mandat. Som helhet går det att konstatera att situationen för demokrati och mänskliga rättigheter har förbättrats under den tidsperiod som utvärderingen täcker. Processen har dock inte varit enkel och avbrott i processen har uppstått vid flera tillfällen efter valet 2002. Den nya konstitutionen som antogs 2010 är ett positivt element som ger en bättre grund för det framtida arbetet med demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya.

6.2.2 Reflektion på implementering

Samarbetsstrategierna ger inga detaljer när det gäller genomförandet av biståndet och ingen mer omfattande riskanalys finns i de tidigare strategierna. Spänningar uppstod snart inom den regering som tillträdde efter valet 2002 med ett försämrat politiskt klimat som följd. Den försämrade politiska atmosfären orsakade problem i genomförandet av reformprogrammen, bland annat till följd av att arbetet med att anta en ny konstitution 2005 misslyckade. Som en ledande givare inom GJLOS svarade Sverige med att hålla inne sitt finansiella bidrag vid flera tillfällen då det uppstod politiska kriser. Sverige behöver tillämpa en flexibel ansats för att underlätta en anpassning av stödet till händelser i den politiska miljön vilket snabbt kan ändra förutsättningarna för effektiviteten av det svenska stödet. Stödet bör då kunna dirigeras om till andra områden, inriktas mot reformvänliga krafter eller helt enkelt avbrytas under en period. Ett exempel på bristande flexibilitet är att stödet till reformprogrammet GJLOS fortsatte efter 2005 enligt de ursprungliga planerna trots att politiska aspekter hade förändrats. Någon mer omfattande anpassning av reformprogrammen efter de nya politiska prioriteringarna har inte kunnat identifieras.

Från 2004 har Sverige arbetat mer tillsammans med andra givare i givargemensamma fonder och kanaliserat stöd genom andra organisationer, t ex genom FN. Att administrera det svenska stödet genom andra organisationer inom FN har potential att ge Sverige en starkare position i dialogen med samarbetspartners. Samtidigt förbättras koordineringen av det svenska stödet både med FN och andra givare. Trots de positiva aspekterna finns en risk att Sveriges agenda och prioriteringar blir mindre synliga. Dessutom kan Sverige förlora direktkontakten med de organisationer inom civila samhället som man samarbetat med under lång tid. Det kan få till följd att kunskapen om stödets resultat och kontextuella frågor på lokal nivå minskar. Det förändrade arbetssättet har lett till en större andel givarmöten för att diskutera tekniska detaljer med mindre tid över till samtal med de samarbetspartners som genomför programmen. Möten med andra givare och regeringsföreträdare kring tekniska frågor måste balanseras med möten med samarbetspartners för att diskutera substantiella frågor om implementering och resultat. Fokus på tekniska aspekter begränsar utrymmet att sätta sig in i vilka resultat som kommer ut av Sveriges insatser.

Sverige har varit engagerad i det långsiktiga arbetet för att stärka demokratisk samhällsstyrning i Kenya, även i samband med krisen efter valet 2007. Efter valet implementerades det svenska stödet under en koalitionsregering som inrättades som ett resultat av den internationella medlingen med syfte att få slut på krisen. Vissa givare motsatte sig modellen med gemensam fond då de ville avsluta stödet till

reformprogrammen medan andra givare ville utarbeta ett nytt programförslag. Det var därför möjligt att öka finansiering genom UNDP, UNICEF, UN-Women och Raoul Wallenberg Institutet. Fortfarande var verksamheten i linje med de mål som angavs i den svenska samarbetsstrategin 2004-2008 och den efterföljande strategin för 2009-2013. Dialog med arbetsgrupperna som etablerades för att reformera polisen och rättsväsendet har resulterat i ett institutionellt samarbete med den svenska polismyndigheten samt stöd till reformarbetet inom rättsväsendet tillsammans med Tyskland. Det svenska samarbetet med regeringen och civila samhället har byggt upp ett förtroende för Sverige vilket gjort det möjligt att föra dialog och bygga kapacitet inom rättssektorn. Sedan 2010 har Sverige varit drivande avseende gemensamt givarstöd för att utveckla en ny anti-korruptionsplan, ett arbete som har gjorts i samarbete med institutionerna som ingår i GJLOS.

Det svenska stödet till demokrati och mänskliga rättigheter genomfördes i ett politiskt sammanhang, under en period med stora förändringar då Kenya gick från diktatur i riktning mot demokrati. Det är en process som ofta innehåller bakslag. Stödet till reformprogrammet GJLOS illustrerar detta. Att bedöma programmet utifrån de mål som sattes upp, enligt ursprungliga eller reviderade programdokument, och samtidigt föra en dialog kring den politiska miljön som skapar förutsättningar för genomförandet av programmet, är utmanande. De här utmaningarna skapar ett behov av tydliga och realistiska mål, fortsatt riskhantering och nära samarbete mellan tekniska och politiska element. Regelbundna uppföljningar är viktiga. I GJLOS skapades goda möjligheter till dialog för ambassadörer som stödde programmet där de kunde diskutera med Justitieministern och ansvariga för samordning av programmet. Sveriges medverkan i programmet skapade en plattform för gemensam dialog i frågor relaterade till demokrati och mänskliga rättigheter samt om den politiska verklighet som programmet genomfördes i. De översyner som genomfördes skapade möjlighet till interaktion med alla nyckelaktörer som var del av programmet.

6.3 Analys på policynivå

I regeringens policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i det svenska utvecklingssamarbetet 2010-2014, *Förändring för frihet* identifieras tre huvudområden: Civila och politiska rättigheter, demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer, samt demokratiseringens aktörer. I policyn presenterar varje huvudområde ett antal prioriterade frågor. Målet i den aktuella svenska policyn för demokrati och mänskliga rättigheter är *“Demokratisk utveckling och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna i utvecklingsländer.”*⁹⁹

De utvalda insatserna i Kenya är i enlighet med de prioriteringar som uttrycks i regeringens policy då Sverige inriktar stödet på stärkandet av institutioner och utvecklande av rättsstatens principer samt bidrar till ett aktivt civilt samhälle. Sverige har genom utvecklingssamarbetet i Kenya bidragit till målsättningen som uttrycks i policyn. Även i enlighet med de mål som uttryckts i tidigare styrdokument har Sverige bidragit till ökad respekt för mänskliga rättigheter i Kenya. Sverige har stött de civila samhällsorganisationernas ansträngningar för att vidga det demokratiska utrymmet. Civila samhället har haft en viktig roll när det gäller ökade krav på demokrati och

⁹⁹ Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete, 2010-2014, s 10

mänskliga rättigheter vilket ledde fram till ett regeringsskifte i samband med valet 2002. Kibaki-regeringens ambitioner för demokratiska utvecklingen var omfattande. Det omfattade också en ökad respekt för mänskliga rättigheter. Under den period som utvärderingen studerar har värderingar relaterade till mänskliga rättigheter stärkts i Kenya, men processen har avbrutits vid flera tillfällen på grund av spänningar och motsättningar inom regering. Bakslag som t ex tillslaget mot en tidning i Nairobi, den s.k. ”Standard raid”, och våldsamheterna efter valet 2007 visar att situationen avseende demokrati och mänskliga rättigheter fortfarande är bräcklig i Kenya. I och med antagandet av den nya konstitutionen 2010 har man lagt en bättre grund för att skydda demokrati och mänskliga rättigheter.

Vad gäller uppfyllandet av regeringens tidigare styrdokument har initiativ genom KHRC, likväl som genom andra av civilsamhällets organisationer, bidragit till en ökad medvetenhet och bättre skydd för mänskliga rättigheter. Medborgarna har stärkts och det finns tecken på att allmänheten har blivit mer aktiv utifrån information om överträdelser mot de mänskliga rättigheterna. För att uppfylla respekten för rättigheter som den definierats av FN är fortfarande kvar att uppnå på nationell nivå.

Om man bedömer policyns relevans i relation till Sveriges framtida samarbete med Kenya är det värt att notera att det planeras för en ny fas av reformprogrammen. Det indikerar att Sveriges framtida stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya kommer att vara i linje med prioriteringarna i den svenska policyn.

7 Slutsatser

Uthållighet och långsiktigt engagemang från Sveriges sida har varit viktigt för att uppnå resultat inom demokrati och mänskliga rättigheter.

Sveriges långsiktiga arbete för att stödja demokrati och mänskliga rättigheter har byggt upp ett gott rykte och förtroende hos den kenyanska samarbetspartnern. Det svenska förhållningssättet skapar en grund för förutsägbart externt stöd i komplexa förändringsprocesser som sker över en längre tidsperiod. Sverige har tillhandahållit ett kontinuerligt stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya, också då förhållandena har varit svåra och när det saknats politisk vilja för att eliminera hinder i samhället. Ett exempel på detta är Sveriges stöd till civila samhällsorganisationer under 1990-talet.

Sveriges stöd till det civila samhället, bland annat KHRC, har varit av stor vikt för att vidga det demokratiska utrymmet.

Sverige har genom strategiska initiativ bidragit till att etablera och stärka plattformen för civilsamhällets organisationer i Kenya. Det civila samhället har haft stor betydelse i arbetet med att förbättra demokratin i Kenya under 1990-talet och bidrog till regeringsskiftet i samband med valet 2002. Det civila samhället hade en viktig roll för att mildra efterverkningarna av våldet som följde på valet 2007 och i arbetet med att informera om konstitutionen före, under och efter folkomröstningen. En stark plattform för det civila samhället i Kenya har varit en motvikt till staten och är ett viktigt element för en förbättrad medvetenhet om demokrati och mänskliga rättigheter hos allmänheten.

Sveriges långsiktiga samarbete med KHRC har varit av betydelse för att öka medvetenheten om mänskliga rättigheter.

Genom Sveriges långsiktiga samarbete med KHRC har man byggt upp förtroende och respekt. Det svenska stödet har underlättat för KHRC när det gäller att säkra en långsiktig finansiering för genomförande av sin strategiska plan. Generellt sett kan sägas att KHRC har ökat medvetenheten om mänskliga rättigheter på lokal nivå likväl som på nationell nivå. Bland KHRC:s styrkor kan nämnas stödet till de lokala nätverken som främjar demokrati och mänskliga rättigheter. När Sverige började kanalisera finansiering genom FN minskades de finansiella resurser för icke-öronmärkt stöd. Det har förändrat förutsättningarna för KHRC när det gäller att säkra finansiering för organisationens långsiktiga visioner.

Sveriges stöd till det civila samhället har bidragit till respekterade ledare som har fått befattningar på ministerier och inom statsförvaltningen.

Stödet från givarna, inklusive Sverige, har gjort det möjligt för civila samhällsorganisationer i Kenya att utveckla en organisationsstruktur som bygger på ett respekterat ledarskap. Ett exempel är KHRC som har utvecklats till en stark och inflytelserik organisation genom kompetent ledning. Valet av ledare för KHRC har

varit strategiskt och bidragit till denna utveckling. En indikation på organisationens status och rykte är att tidigare ledare för KHRC har fått befattningar inom statliga institutioner som t ex KNCHR. Ett annat exempel är att tidigare reformledaren för KHRC, Willy Mutunga, idag är chef för domstolsväsendet i Kenya.

Arbete genom andra organisationer som FN kan leda till att Sveriges agenda och prioriteringar blir mindre synliga.

Att kanalisera stöd genom mellanhänder som FN bidrar till ökad givarsamordning. Samtidigt finns en risk att Sveriges klara och synliga profil som givare blir mindre tydlig. FN-organen har sin egen dagordning, som inte nödvändigtvis stämmer överens med svenska prioriteringar. Det finns också en risk för att Sveriges direktkontakt med civilsamhällets organisationer minskar och att det påverkar möjligheten att dra lärdomar baserat på resultatet av stödet.

Aktuella omständigheter i Kenya, t ex korruption och politisk miljö baserade på etnisk tillhörighet, bör reflekteras i riskanalyser och strategier för riskhantering som utvecklas av Sverige.

Reformprogram för demokrati och mänskliga rättigheter är förknippade med en hög grad av risk då det gäller komplexa processer med syfte att ändra strukturer och maktrelationer. För sådana projekt är det nödvändigt att utveckla en noggrann riskanalys utifrån de specifika förhållanden som finns i Kenya. Strategier för riskhantering ska stämma överens med riskanalysen och tillåta en hög grad av frihet att anpassa arbetet till de politiska och institutionella förändringar som kan uppstå. En väl utvecklad plan för riskhantering gör det möjligt att snabbare anpassa sig efter en förändrad politisk verklighet.

Sveriges engagemang och arbete som ledande givare för att stödja regeringens reformprogram har skapat möjlighet till påverkan genom dialog.

Givarnas engagemang för att stödja nationella reformprogram inriktade mot demokrati och mänskliga rättigheter har varit betydelsefullt. Sverige har, som en av de ledande givarna, haft en nyckelposition avseende samordning bland givarna och i dialogen med Kenyas ministerier och institutioner. Sverige har tagit på sig en ledande roll och samordnat givarnas arbete samtidigt som man har agerat dialogpartner gentemot representanter för regering, civila samhället och andra intressenter. Genom aktivt deltagande i reformprogrammen har Sverige haft en plattform för dialog om demokrati och mänskliga rättigheter kopplat till sektorn som sådan, men också om programmets politiska sammanhang.

Skilda uppfattningar hos intressenter om tidsaspekten för att kunna ändra attityder och beteenden genom regeringens reformprogram

Alla intressenter i reformprogrammen hade inte en realistisk förståelse av det tidsperspektiv som behövs för att kunna förändra attityder och beteenden. Realistiska ambitioner och målsättningar bör vara kopplade till breda och komplexa reformprogram som inriktas på förändringar av offentlig förvaltning. Hastigheten i reformarbetet är ofta långsam då förändringar påverkar organisationers sätt att fördela makt och inflytande. Det politiska motståndet har gjort det svårt att genomföra bredare strukturella och långtgående reformer.

8 Rekommendationer

Det rekommenderas att Sverige vidareutvecklar ett flexibelt arbetssätt med möjlighet att snabbt anpassa stödet med inriktning mot förändringsaktörer och faktorer som främjar en demokratisk utveckling.

De kontextuella förutsättningarna för demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheterna kan snabbt förändras. Sverige bör stärka sin beredskap och flexibilitet för att snabbt kunna vidta åtgärder som är inriktade på att stödja framkallande faktorer för förändring i Kenya.

Vidareutveckla strategier för riskanalys och riskhantering så att de är tydligt kopplade till en miljö som präglas av politisk indelning med utgångspunkt i etnisk tillhörighet.

Utveckling av riskanalyser och strategier för hantering av krissituationer bör prioriteras. Strategier för riskhantering bör kopplas till Kenyas specifika situation som uttrycks i en politisk miljö baserad på etnisk tillhörighet. Det bör vara klart hur Sverige ska agera i en specifik situation och hur stödet kan anpassas.

Utveckla en strategi för att upprätthålla direktkontakt med KHRC och andra civilsamhälles organisationer även om stödet kanaliseras genom FN.

Användandet av FN som mellanhand har minskat Sveriges direktkontakt med KHRC och andra civilsamhällsorganisationer. Kontinuerlig kontakt med civilsamhällets organisationer kan underlätta för Sverige att hålla sig uppdaterad om resultatet av organisationernas verksamhet samt den kontext i vilken insatserna genomförs.

Ett utvecklat ramverk för uppföljning och utvärdering, som innehåller s.k. baseline, bör ingå som en del av insatserna för att underlätta uppföljning av resultat.

Ett mer systematiskt arbete med att utveckla baseline och indikatorer kan underlätta uppföljning och utvärdering av insatser. En metod för att följa upp resultat bör inkluderas i utformningen av de svenska insatserna.

Referenser

Publikationer

- CIPEV (2008), *Report of the Commission of Inquiry into Post Election Violence*
- Deloitte (2009), *Governance, Justice, Law and Order Sector Reform Programme, Final Independent Evaluation Report of the GJLOS-RP*, December 2009
- De Zeeuw, J. (2010), *Assessing Democracy Assistance: Kenya*, Frida 2010
- Elefalk, K., Webster, S., Zevenbergen, J. and Ochieng, M. (2009), *Mid-term review of the Kenyan Strategy to Revitalize Public Financial Management*, ECORYS Netherlands
- Embassy of Sweden (2011), *Governance, Justice, Law and Order Sector (GJLOS) Reform Programme (2003-2009) – An Analysis of Results*, July 2011
- Fashoyin, T. (2001), *ILO-Social Dialogue and Social and Economic Development in Kenya*
- FRIDE (2010), *How to Revitalize Democracy Assistance: Recipients' Views, Working Paper 100*, June 2010
- Government of the Republic of Kenya (2003), *Short Term Priorities Programme (STPP), fiscal year 2003/04*
- Government of the Republic of Kenya (2005), *Medium term strategy 2005/06 to 2008/09 final draft*, version 5, 15 June 2005
- Government of the Republic of Kenya (2006), *Strategy to revitalize public financial management reform, PFM reform co-ordinating unit*, Ministry of Finance
- Government of the Republic of Kenya (2006), *Governance, Justice, Law and Order Sector (GJLOS) reform programme – National Integrated Household Baseline Survey Report*, September 2006
- Government of the Republic of Kenya (2009), *End Term Review of the Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation (ERS), 2003-2007*, 2009
- Government of the Republic of Kenya (2011), *Governance, Justice, Law and Order Sector (GJLOS) reforms – 2011 GJLOS Integrated Baseline Household Report*, June 2011
- Kanyinga, K., Karanja, J., Kioko, W., Nyamweya, P. and Wesslink, C. (2007), *Evaluation report of the UNDP projects funded by Sida to support human rights and civic education in Kenya*
- Norad (2009), *Political Economy Analysis of Kenya*, by Geir Sundet, Scanteam, and Eli Moen, Norad Report 19/2009
- OECD/DAC (1991), *OECD/DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*
- SADEV (2008), *Integrating the Rights Perspective*, SADEV Report 2008:2

SADEV (2010), *Svensk biståndsstatistik – Sida och Regeringskansliet*, SADEV Report 2010:4

Sida (2003), *Power Analysis Study-Kenya*

Sida (2004), *Review of Swedish support to human rights and democracy through partnership with CSOs in Kenya*, Sida evaluation 04/07

Society for International Development (2004), *Pulling Apart Facts and Figures of Inequality in Kenya*

Southall, R. and Melber, H. (2006), *Human Sciences Research Council, Legacies of Power-Leadership, Change and former Presidents in African Politics*

Utrikesdepartementet (1998), *Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete (1997/98:76)*

Utrikesdepartementet (1998), *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (1997/98:89)*

Utrikesdepartementet (1999), *Landstrategi för utvecklingssamarbetet med Kenya 1999-2003, 1999-04-15 (UD1999/452/AF)*

Utrikesdepartementet (2003), *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (2003/04:20)*

Utrikesdepartementet (2004), *Landstrategi Kenya, januari 2004-december 2008, 2004-03-18, (UD2004/13511/AF)*

Utrikesdepartementet (2008), *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (2007/08:109)*

Utrikesdepartementet (2008), *Frihet från förtryck. skrivelse om Sveriges demokratibistånd*

Utrikesdepartementet (2009), *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Kenya, januari 2009-december 2013, 2009-01-22 (UF2009/2693/AF)*

Utrikesdepartementet (2010), *Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete – 2010-2014, 2010*

Dokumentation Kenya Human Rights Commission 1999-2010

KHRC Vision 2012

KHRC strategier 2004-2008 and 2009-2012

KHRC årsrapporter och finansiell uppföljning

KHRC programdokumentation 1999-2003 (research and monitoring programme, human rights education and outreach programme, advocacy programme, Part one-2000 progress report financial report, Part two-2001 operational plan and overall budget, Part three-program by program budget, Part four-towards financial development and sustainability: our strategic thinking)

Dokumentation Sidas insatser och nationella styrdokument i Kenya 1999-2010

Insatslista

Projektdokumentation

Sida bedömnings-PM

Sida beslut

Resultatmatris

Ansökan och rapportering från implementeringspartners
Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation, ERS, 2003-2007
National Accord and Reconciliation Agreement, 2008
Kenya Vision 2030
Kenyas konstitution 2010

Bilaga 1: Lista över personer som intervjuats

Kenya – fältbesök februari/mars 2011

Annika Nordin Jayawardena	Ambassadråd, Sveriges ambassad
Björn Häggmark	Ambassadråd, Sveriges ambassad
Kicki Nordin	Ambassadråd/regional chef, Sveriges ambassad
Josephine Mwangi	Programhandläggare, Sveriges ambassad
John Ndiritu	Programhandläggare, Sveriges ambassad
Nicholas Imbugwa	Programhandläggare, Sveriges ambassad
Sandra Diesel	Programhandläggare, Sveriges ambassad
True Schedvin	Programhandläggare, Sveriges ambassad
Catie Lott	Director USAID
Muratha Kinuthia	Governance Advisor Dfid
Sotirios Bazikamwe	Governance Advisor EU
Jussi Laurikainen	Finlands ambassad
Marko Lehto	Finlands ambassad

Seminarium med svenska samarbetspartners, Nairobi 3 Mars 2011

Diakonia
 Clarion
 Society for International Development
 Kenya women Judges Association
 International Commission of Jurists-Kenya
 COVAN
 MEGEN
 Caucus for Women's Leadership
 UNDP Kenya
 Raoul Wallenberg Institutet
 CRADLE
 Kitrio de Sheri

Kenya – fältbesök september 2011

Anders Rönquist	Ambassadråd, Sveriges ambassad
John Nduritu	Programhandläggare, Sveriges ambassad
Josephine Mwangi	Programhandläggare, Sveriges ambassad
Sandra Diesel	Programhandläggare, Sveriges ambassad
True Schedvin	Programhandläggare, Sveriges ambassad
Kinuthia Mbugua	Commandant, Kenya Police
Masime Kennedy	National Taxpayers Association
Keriako Tobiko	Public prosecution, State law office
Pauline Opiyo	PFMR Program Manager
Argwings Owiti	Communications Specialist PFMR
Lydia Grace Tsuma	PFMR Financial Specialist
Vincent Kiptabam	Kenya Revenue Authority

Dennis Kabaara	Independent Management Consultant GJLOS
Irungu Houghton	Oxfam
Muthoni Kimani	Deputy Solicitor General
Kwame Owino	Institute of Economic Affairs
Karuti Kanyinga	Institute for Development Studies
Tom Kwage	Programme Officer, KHRC
Judy Ngugi	Finance and administration manager, KHRC
Peter Kibiru	Finance Officer, KHRC
Davies Malombe	Deputy Executive Director, KHRC
Julie Kingsland	Programme Officer M&E, KHRC
Tracy Lane	Senior Country Economist, WB
Blume Achim	Programme manager public finance, GIZ
Michael M. Gatimu	Accountant General, Treasury
Julius M. Kilinda	Ag. Deputy Accountant General, Treasury
Lucy Kamau	Treasury
Gichira Kibara	Ag. Permanent Secretary, Ministry of justice, national cohesion and constitutional affairs
Francis G.K Maina	Ag. Director, Ministry of justice, national cohesion and constitutional affairs
The Hon. Lady Justice Nancy Baraza	Deputy Chief Justice/deputy president, Supreme Court of Kenya
Wambui Gathathi	Programhandläggare, Danmarks ambassad
Robert Chege	Assistant Director, Kenya National Audit Office
Jesse Mutua	Auditor, Kenya National Audit Office
Jacqueline Mogeni	UNDP
Sheila Ngatia	UNDP
Sida och Utrikesdepartementet	
Annika Nordin Jayawardena	Chef utvärderingsenheten, Sida
Camilla Redner	Programhandläggare, Sida
Maria Stridsman	Programhandläggare, Sida
Per Karlsson	Programhandläggare, Sida
Helena Bjuremalm	Ämnesföreträdare demokrati, Sida
Karin Kronlid	Kansliråd, UD
Seminarium med svenska organisationer, Stockholm 26 januari 2011	
Diakonia	
Kristdemokratiskt Internationellt Center, KIC	
LO-TCO Biståndsnämnd	
Röda Korset	
Rikspolisstyrelsen	
Riksdagens Internationella Kansli, RIK	

Bilaga 2: Lista över GJLOS-institutioner

Ministry of Justice and Constitutional Affairs

- MoJCA
- Kenya School of Law
- National Anti Corruption Campaign Steering Committee
- PCO
- Kenya National Commission on Human Rights
- Kenya Anti-Corruption Commission
- Kenya Law Reform Commission
- Department of Legal Affairs

Office of the Vice President & Ministry of Home Affairs

- Department of Immigration
- Civil Registration
- National Registration Bureau
- Prisons
- Probation and After Care Services
- Department of Children's Services
- National Youth Service

Office of the President

- Police Service
- Administration Police
- Provincial Administration
- National Agency for Campaign against Drug Abuse

The Judiciary

- Judiciary and Judicial Service Commission
- National Council for Law Reporting

State Law Office

- Solicitor General

- Advocate Complaints Commission
- Department of Public Prosecutions
- Civil Litigation
- Legislative Drafting
- Public Trustee/Administrator-General
- Registrar General