

SADEV

SWEDISH
AGENCY FOR
DEVELOPMENT
EVALUATION

Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter

Landrapport Serbien

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
Box 1902, 651 19 Karlstad

SADEV REPORT 2012:
Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter

Upphovsrätt: SADEV
SADEV Rapporterna finns tillgängliga via www.sadev.se
Tryckt i Karlstad 2012

ISSN 1653-9249
ISBN [CLICK HERE AND WRITE NUMBER]

Förord

[Klicka och skriv]

Sammanfattning

Inledning

Denna rapport presenterar resultat, slutsatser och rekommendationer från utvärderingen av Sveriges stöd till demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter i Serbien. Den ingår i en utvärdering som omfattar landrapporter för Guatemala och Kenya samt en syntesrapport. SADEV fick 2009 i uppdrag av regeringen att genomföra en utvärdering, i syfte att presentera *”resultatet av det bistånd vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter.*

Utvärderingen syftar till att öka kunskapen om resultaten av Sveriges stöd, för att dra lärdomar och för att påverka formulering av framtida policy. 2010 års regeringspolicy för demokrati och mänskliga rättigheter, *Förändring för frihet*, utgör utgångspunkten för utvärderingen. Utvärderingen fokuserar på det bilaterala samarbetet som kanaliseras via Sida i Serbien under perioden 2000 - 2010 och koncentreras på effekter på kort och medellång sikt (*outcomes*) samt långsiktiga effekter (*impacts*) från de svenska insatserna.

Metod

Metoden består av en analys av det svenska stödet genom fem insatser i Serbien, och omfattar två fältbesök, dokumentgranskning, kontextanalys, statistik-översikt samt intervjuer med intressenter i Sverige och Serbien.

Utvärderingen identifierade sju strategiska policyteman för demokrati och mänskliga rättigheter från nuvarande och tidigare styrdokument. Dessa berör yttrandefrihet, processer och institutioner, offentlig förvaltning, rättsstatens principer, civilsamhället, jämställdhet och allmänt stöd till mänskliga rättigheter. De utvärderade insatserna lägger fokus på tre av dessa genom följande frågeställningar för utvärderingen:

- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till en stärkt offentlig förvaltning?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till att stärka rättsstatens principer?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till jämställdhet, inklusive kvinnors deltagande i politiska processer?

De utvalda insatserna är:

- stöd till personalfunktioner (*human resources management*) inom Serbiens statsförvaltning – implementering 2002 - 2006
- stöd till Serbiens strategi för offentlig förvaltningsreform (*public administration reform*) – implementering 2006 - 2009

- stärkande av kriminaltekniska undersökningar (*crime scene investigations*) – implementering 2004 - 2009
- program för utveckling av inrikesministeriet (*Ministry of Interior*) i Serbien – förväntad varaktighet 2010 - 2012
- stöd till Serbiens jämställdhetsdirektorat (*Gender Equality Directorate*) i den inledande programfasen – implementering 2010 - 2011

Utvärderingen har genomförts av en utvärderare från SADEV, och Development Consulting Group i Serbien har deltagit med stöd i intervjuer och analys. För att säkra utvärderingsprocessens kvalitet, har en extern referensgrupp med relevant kompetens bistått med handledning och rådgivning till hela utvärderingsteamet under uppdraget.

Sveriges bidrag till rättighetsperspektivet

Rättighetsperspektivet, som definieras i *Förändring för frihet*, innehåller grundläggande principer – icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn, och ansvarstagande och ansvarsutkrävande – baserat på de mänskliga rättigheterna som normativ grund.

Icke-diskriminering – *Människor ska behandlas lika och med samma värdighet, vilket i praktiken ofta innebär att marginaliserade och diskriminerade gruppers intressen ska synliggöras och prioriteras.*

Svenskt utvecklingssamarbete i Serbien har bidragit till att introducera icke-diskriminering som ett nytt perspektiv och till att allmän medvetenhet har skapats om vikten av detta perspektiv i Serbiens offentliga förvaltning. I likhet med många reformländer tar ändringar i mentalitet tid och mer betydande förändringar är ännu att ske. Däremot har det svenska stödet tillförsäkrat att icke-diskrimineringsaspekter finns med på agendan och att prioritering av behov har gjorts i den offentliga förvaltningen. Vissa aspekter av icke-diskriminering har behandlats mer effektivt än andra, med de största framstegen inom jämställdhet och polisreform. Exempelvis har Sverige behandlat jämställdhet som en övergripande prioriterad dialogfråga vilket har kulminerat i Sveriges stöd till skapandet av ett strategiskt och institutionellt ramverk genom jämställdhetsdirektoratet. När det gäller polisreform har Sveriges långvariga närvaro bidragit till en omställning i inrikesministeriets fokus från en förlegad kommunistisk prioritet att "skydda staten" till en prioritet att "skydda medborgarna".

Deltagande – *En metod för att uppnå uppsatta mål och säkerställa hållbara resultat och ett mål i sig genom att det ökar medvetenheten hos människor om att de har rätt att kräva förändringar och social rättvisa. ... En utgångspunkt vid utformningen av svenskt utvecklingssamarbete måste därför vara att stärka deltagandet i demokratiska politiska processer vid utformningen av beslut som rör människor som lever i fattigdom.*

Deltagande genom partnerskap introducerades i Serbien som ett nytt koncept för cirka tio år sedan. Förståelsen för konceptet är fortfarande svag, kopplat med otillräckliga eller ej framgångsrika ansträngningar att öka medvetenheten och

delaktigheten i reformåtgärder. Givare tenderar att nöja sig med engångsinsatser, snarare än att fokusera på deltagandeprocessen. De svenska reformaktiviteternas synlighet utanför regeringen och dess institutioner är också låg. I de fall då mekanismer har utvecklats har de inte använts konsekvent och de har inte heller lyckats bli hållbara. Medieaktiviteter i de svenska insatserna för den offentliga förvaltningsreformen och polisreformen har inriktat sig på ökat engagemang och deltagande i beslutsprocessen från allmänheten, men medborgarna är i allmänhet omedvetna om utvecklingar och saknar ofta förtroende för den statliga förvaltningen och polisen att genomföra reformer. Hållbart deltagande inom Serbiens offentliga förvaltning är också problematiskt, inklusive skapande av samstämmighet bland institutioner som leds av olika politiska alternativ, något som har visat sig skapa svårigheter för den offentliga förvaltningsreformen.

Öppenhet/insyn och ansvarstagande/ansvarsutkrävande – Rätten till fri och oberoende information är en förutsättning för aktivt deltagande i samhällets olika funktioner, där öppenhet och insyn ger människor möjlighet att hålla dem som fattar beslut ansvariga. ... Staten har ett ansvar för att individen kan åtnjuta sina rättigheter ensam eller tillsammans med andra.

Övergången från kommunistiskt statligt centrerat styre till serviceorienterat styre skapar krav på öppen kommunikation om aktiviteter och resultat till allmänheten och medför ett behov av mer funktionella kontrollmekanismer. Svenskt stöd har inte i tillräcklig utsträckning fokuserat på att skapa egenmakt hos enskilda individer och hos det serbiska civilsamhället att utnyttja kontroll- och "vakthunds"-mekanismer. Dessa skulle medföra till övervakning av offentliga tjänstemäns prestationer och allmän institutionell kapacitet inom den offentliga förvaltningen. Stöd till kapacitetsutveckling och institutionsbyggande har dock varit centralt för det svenska stödet. Detta har höjt institutionernas trovärdighet och bör således bidra till ökat ansvarsutkrävande och legitimitet på lång sikt. Viktiga svenska bidrag omfattar (i) introduktion av personalfunktioner i statsförvaltningen genom stöd till etablering av enheten för personalfunktioner, (ii) stärkande av jämställdhetsdirektoratet för att hantera och samordna arbete till främjande av jämställdhet, samt (iii) att stärka kapaciteten vid kriminaltekniska undersökningar i Serbien genom stöd till kriminaltekniska enheten inom inrikesministeriet.

Sveriges bidrag till strategiska policyteman

Sveriges bidrag till en stärkt offentlig förvaltning – Sverige stödde utvecklingen av personalen i statsförvaltningen som en förutsättning för en effektiv offentlig förvaltning. Det må vara för tidigt att bedöma Sveriges bidrag till den allmänna etableringen av en kompetent och kunnig statsförvaltning i Serbien, men Sverige har spelat en viktig roll i dess övergång från förlegade och politiskt motiverade personalhanteringsmetoder till ett modernt personalledningssystem samt till dess ökade effektivitet och måluppfyllelse. Framgångarna till följd av de svenska bidragen är mer tveksamma när det gäller implementeringen av strategin för den offentliga förvaltningsreformen, där effektivitet och måluppfyllelse för institutionerna inte

kunde förbättras så som var önskvärt. Orsakerna till detta kan vara det faktum att insatsen inte ägde rum vid rätt tillfälle, ramverket av lagar var alltför ambitiöst och politisk samstämmighet kunde inte nås rörande reformprocessen och metoden. Sedan dess har Sverige modifierat sitt stöd för reform inom förvaltningsreform.

Sveriges bidrag till att stärka rättsstatens principer – Svenskt stöd till kriminaltekniska undersökningar har medfört förbättringar i kriminaltekniska metoder och har stärkt institutionerna. Det har också lett till förbättrad kvaliteten av bevis och det har bidragit till att rättväsendet utnyttjar bevisningen på ett effektivare sätt. Svenskt långsiktigt stöd till polisreformen i Serbien har varit avsevärd och har hjälpt landet att reformera sin polisverksamhet enligt EU:s demokratiska standarder och att utöka det regionala samarbetet. En grundläggande förändring är att inrikesministeriet har accepterat och anammat ett medborgarinriktat arbetssätt. En övergång från ett förlegat arbetssätt som är inriktat på staten till att fokusera på medborgarskydd, reflekteras i den reformstrategi som stöttats av det svenska samarbetet. Detta är tidiga resultat av den för närvarande pågående insatsen. Medborgarnas attityd gentemot polis förväntas påverkas när intern och strategisk reform har fortgått och när synlighet och försäkringen av reformen har stärkts externt.

Sveriges bidrag till jämställdhet – Sverige har systematiskt behandlat jämställdhet och integrerat konceptet i alla sina aktiviteter. De har ytterligare befast dess vikt genom sitt stöd till jämställdhetsdirektoratet. Jämställdhet tenderar att uppfattas på ett simplistiskt sätt av vissa aktörer inom den offentliga förvaltningen – såsom representationen av kvinnor – och anses i många fall inte utgöra ett problem. För att åtgärda detta och andra genusfrågor har numera enheten för personalfunktioner jämställdhetsutbildning som en del av den reguljära kursplanen för statstjänstemän. Sverige har bidragit till att utveckla den allmänna kapaciteten i jämställdhetsdirektoratet för att hantera jämställdhetsfrågor och implementera den nationella handlingsplanen för den nationella strategin för att förbättra kvinnors situation och främja jämställdhet. Det har även bidragit till att skapa allmän medvetenhet om handlingsplanen och dess implementering i den offentliga förvaltningen. Vissa aktiviteter i den inledande programfasen fokuserade på civilsamhällets deltagande och att skapa medvetenhet hos allmänheten, men ytterligare arbete krävs inom detta område. Detta, samt den generella måluppfyllelsen för direktoratet, beror på framtida stöd från Serbiens regering och direktoratets förmåga att samordna sitt arbete med andra aktörer för jämställdhet.

Sveriges övergripande bidrag

Sveriges stöd till demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter i Serbien har varit i överensstämmelse med den nuvarande samarbetsstrategin för Serbien (2009-2012) där demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter är en av de två sektorer som prioriteras. Medan insatser inom demokrati och mänskliga rättigheter har stärkt de principer som genomförandet av stöd ska uppnå enligt *Förändring för frihet*, finns det förbättringsområden. Sveriges bidrag till stärkt offentlig förvaltning, stärkta rättsstatsprinciper och ökad jämställdhet är däremot påtagligt.

Detta har bidragit till den generella utvecklingen av Serbiens EU-integrationsprocess, i enlighet med målet för svenskt utvecklingssamarbete med Serbien – att stärka demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i EU.

Rekommendationer

Till Utrikesdepartementet och Sida

1. Stärk dialogen mellan Sveriges ambassad och Serbiens regering genom en mer djupgående dialog för att stödja och stärka de svenska insatserna för demokrati och mänskliga rättigheter.
2. Stöd ökad synlighet och medvetenhet om utvecklig och reform, för att uppnå större möjligheter till ansvarsutkrävande från staten till Serbiens medborgare.
3. Bedöm politiskt stöd för reform genom adekvata och realistiska riskanalyser innan utvecklingssamarbete inleds då detta är avgörande för implementering och resultat.
4. Stöd en metod som är departementsöverskridande och som skapar samstämmighet mellan Serbiens institutioner.
5. Identifiera de "förändringsaktörer" som är kapabla att driva eller genomföra reformer och tilldela resurser för detta ändamål.
6. Tillförsäkra bibehållen flexibilitet så att utvecklingssamarbetet för demokrati och mänskliga rättigheter förblir lyhört och kan arbeta proaktivt.

Förkortningar

APAD	Agency of Public Administration Development
BNP	Bruttonationalprodukt
CPC	Criminal procedure code
CPD	Criminal Police Directorate (kriminalpolisdirektoratet)
CSI	Crime scene investigations (kriminaltekniska undersökningar)
CSO	Civilsamhällets organisationer
DCAF	Democratic Control of Armed Forces
DfID	UK Department for International Development
ENFSI	European Network of Forensic Science Institutes
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
FRJ	Federala republiken Jugoslavien
GED	Gender Equality Directorate (jämslälldhetsdirektoratet)
GenSec	General Secretariat
GoS	Serbiens regering
HBT	Homosexuella, bisexuella och transpersoner
HR	Human resources
HRM	Human resources management
HRMIS	Human resources management information system
ICTY	Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien
IMG	International Management Group
IPA	Instrument for Pre-Accession
LFA	Logical Framework Approach (logiskt ramverksanalys)
MIPD	Multi-Annual Indicative Planning Document (Vägledande flerårigt planeringsdokument)
MoI	Ministry of Interior (Inrikesministeriet)
MoLSP	Ministry of Labour and Social Policy
MPALSG	Ministry of Public Administration and Local Self Government
NAP	National Action Plan (for the National Strategy for Improving the Position of Women and Promoting Gender Equality) (Nationell handlingsplan (för den nationella strategin för att förbättra kvinnors situation och främja jämställdhet))
NCSI	National Crime Scene Investigations
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PALGO	Center for Public Administration and Local Government (Center för offentlig förvaltning och lokalt styre)
PAR	Public Administration Reform (Offentlig förvaltningsreform)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (Strategidokument för minskad fattigdom)
QMS	Quality Management System (ledningssystem för kvalitet)

RPS	Rikspolisstyrelsen
SAA	Stabiliserings- och associeringsavtal
SADEV	Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
SAP	Stabiliserings- och associeringsprocess
SEIO	Serbia European Integrations Office (Serbiens myndighet för europeisk integration)
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SIPU	Swedish Institute for Public Administration (Svenska institutet för offentlig förvaltning)
SPS	Socialist Party of Serbia (Serbiens socialistparti)
SSR	Säkerhetssektorsreform
SUK	Enheten för personalfunktioner (förkortningen kommer från den serbiska formuleringen Slu ba za unapre enje kadrova)
UD	Utrikesdepartementet
UNDP	United Nations Development Programme (FN:s utvecklingsprogram)

Innehåll

1	Inledning	12
1.1	Regeringens uppdrag.....	12
1.2	Svenska mål beträffande demokrati och mänskliga rättigheter	12
1.3	Utvärderingsfrågor	13
1.4	Utvärderingens omfattning	13
1.4.1	Val av länder.....	14
1.4.2	Utvärderingsperiod.....	14
1.4.3	Utvärderingskriterier	14
1.4.4	Resultat: <i>outcome</i> och <i>impact</i>	14
1.4.5	Avgränsningar	15
1.5	Intressenter och målgrupp	15
1.6	Disposition av rapporten.....	15
2	Metod.....	16
2.1	Analysindikatorer.....	16
2.2	Val av insatser	16
2.3	Delmoment.....	16
3	Landkontext.....	18
3.1	Historisk utveckling	18
3.2	Ekonomi	19
3.3	Europeisering.....	19
3.4	Civila samhället	19
3.5	Jämlikhet	20
3.6	Den serbiska staten	20
3.7	Svenskt utvecklingssamarbete	21
3.7.1	Svenska samarbetsstrategier.....	21
3.7.2	Svenskt stöd till de strategiska policyteman.....	22
3.8	Internationellt utvecklingssamarbete.....	23
3.8.1	EU-integration	23
3.8.2	Internationella aktörer.....	24
4	Insatser.....	26
4.1	Offentlig förvaltning	27
4.1.1	HRM.....	27
4.1.2	PAR.....	29
4.2	Rättsstatens principer.....	31
4.2.1	CSI	31
4.2.2	Polisreform	32
4.3	Jämställdhet	33
4.3.1	GED	34

5	Insatsresultat	36
5.1	Offentlig förvaltning	36
5.1.1	Human Resources Management.....	36
5.1.2	PAR.....	44
5.2	Rättsstatens principer.....	55
5.2.1	CSI	55
5.2.2	Polisreform	62
5.3	Jämställdhet	69
5.3.1	GED	69
6	Lärdomar och slutsatser.....	77
6.1	Rättighetsperspektivet.....	77
6.1.1	Icke-diskriminering.....	77
6.1.2	Deltagande	79
6.1.3	Öppenhet/insyn och ansvarsutkrävande/ansvarstagande	81
6.2	Strategiska policyteman	Fel! Bokmärket är inte definierat.
6.2.1	Offentlig förvaltning	83
6.2.2	Rättsstatens principer.....	85
6.2.3	Jämställdhet	86
6.3	Demokratiseringens aktörer.....	87
6.4	Serbiens EU-medlemskap	88
6.5	Summering.....	90
7	Rekommendationer	91
	Referenser.....	94
	Bilaga A – Intressenter	97
	Bilaga B – Historisk tidslinje	99
	Bilaga C – Insatssummeringar.....	100

Tabeller och figurer

<i>Tabell 1: Indikatorer för demokrati och mänskliga rättigheter</i>	16
<i>Tabell 2: Strategierna för utvecklingssamarbetet med Serbien 2000 - 2012</i>	21
<i>Tabell 3: Budgetanslag över de sju strategiska policytemana i Serbien, 2000-2010</i>	23
<i>Tabell 4: De tio största aktörerna inom utvecklingssamarbete i Serbien (2008-09)</i>	24
<i>Tabell 5: Summering av HRM-insatsen</i>	100
<i>Tabell 6: Summering av HRM-insatsen – fas I (2002-2004)</i>	101
<i>Tabell 7: Summering av HRM-insatsen – fas II (2004-2005)</i>	101
<i>Tabell 8: Summering av HRM-insatsen – fas III (2005-2006)</i>	102
<i>Tabell 9: Summering av HRM-insatsen – förlängningsfasen</i>	103
<i>Tabell 10: Summering av PAR-insatsen</i>	104
<i>Tabell 11: Summering av PAR-insatsen – justerad fas</i>	105
<i>Tabell 12: Summering av CSI-insatsen</i>	105
<i>Tabell 13: Summering av polisreforminsatsen</i>	106
<i>Tabell 14: Summering av GED-insatsen</i>	107
 <i>Figur 1: Utbetalningar för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter (miljoner SEK)</i>	23
<i>Figur 3: Tidslinje för valda insatser och viktiga politiska händelser</i>	26
<i>Figur 4: Tidslinje för HRM-insatsen</i>	28
<i>Figur 5: Tidslinje för PAR-insatsen</i>	30
<i>Figur 6: Tidslinje för CSI-insatsen</i>	32
<i>Figur 7: Tidslinjen för polisreforminsatsen</i>	33
<i>Figur 8: Tidslinje för GED-insatsen</i>	35

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag

År 2009 fick SADEV regeringens uppdrag att utvärdera det svenska stödet för demokrati och mänskliga rättigheter. Regeringens uppdrag anger:

”Myndigheten ska genomföra en utvärdering av resultatet av det bistånd vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter. Utvärderingen ska utgå från de mål avseende demokrati och mänskliga rättigheter som anges i de strategier som styr den verksamhet som ingår i utvärderingen samt från mål och ställningstaganden regeringen gör i gällande ämnespolicy (policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter). Om möjligt ska utvärderingen genomföras i samverkan med andra givare. Utvärderingen med tillhörande rekommendationer ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 15 februari 2012.¹”

I samråd med Utrikesdepartementet (UD) klargjordes att det finns två användningsområden för utvärderingen:

- Lärande – Utvärderingen förväntas bidra till lärande om samarbete för demokrati och mänskliga rättigheter, och bidra till utveckling av framtida regeringsskript och i ett vidare perspektiv till Sveriges samarbetspartners och intressenter; samt
- Rapportering – Utvärderingen kommer att utgöra en grund för den svenska regeringens rapport om demokrati och mänskliga rättigheter till Sveriges riksdag.

1.2 Svenska mål beträffande demokrati och mänskliga rättigheter

Det övergripande målet för Sveriges internationella bistånd är²:

Demokratisk utveckling och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna i utvecklingsländer.

Regeringens nuvarande policy för demokrati och mänskliga rättigheter, *Förändring för frihet*³, liksom tidigare regeringsskrivelser⁴, identifierar ett antal prioriteringsområden.

¹ Regleringsbrev till SADEV 2009-12-17.

² Utrikesdepartementet (2010) *Förändring för frihet*, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, januari 2010, sid. 6

³ ibid.

⁴ Utrikesdepartementet (1998), *Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete* (1997/98:76) Utrikesdepartementet (1998); *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik* (1997/98:89) Utrikesdepartementet (2003), *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik* (2003/04:20); Utrikesdepartementet (2008), *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik* (2007/08:109); Utrikesdepartementet (2008), *Frihet från förtryck*, regeringens skrivelse om Sveriges demokratibistånd

Utifrån dessa har sju strategiska policyteman för svenskt stöd till demokrati och mänskliga rättigheter från 1998 fram till dags dato urskilts av SADEV för denna utvärdering:

- 1 Stärkt yttrandefrihet, bland annat fri oberoende media och tillgång till information.
- 2 Demokratiska politiska procedurer och institutioner för beslutsfattande, bland annat valprocesser, politiska partier och parlament.
- 3 En demokratisk, ansvarstagande och väl fungerande offentlig förvaltning på alla nivåer, däribland offentlig finansiell styrning och arbete mot korruption.
- 4 En väl fungerande rättssektor som säkerställer att rättsstatens principer (rule of law) respekteras och ger jämlik tillgång till rättvisa inför lagen.
- 5 Ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle, som består av bland annat frivilligorganisationer och intressegrupper, och ger en stärkt relation mellan det civila samhället och staten.
- 6 Jämställdhet, bland annat kvinnors deltagande i politiska processer.
- 7 Stärkta mänskliga rättigheter i allmänhet, bland annat stärkande av nationella kommissioner för mänskliga rättigheter, ombudsmän och försvarare av mänskliga rättigheter.

1.3 Utvärderingsfrågor

Syftet med utvärderingen är att utifrån målen i *Förändring för frihet* och svensk samarbetsstrategi med Serbien ge en bedömning av resultat, för att besvara frågan om Sveriges bidrag till demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter i Serbien.

Utifrån de sju identifierade strategiska policyteman har utvärderingen i Serbien lagt särskilt fokus på tre av dessa genom de utvärderade insatserna.⁵ Dessa tre överrensstämmer även med prioriteringsområden identifierade in den nuvarande samarbetsstrategin för Serbien.⁶ Frågeställningarna för utvärderingen bygger på dessa tre strategiska policyteman:

- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till en stärkt offentlig förvaltning?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till att stärka rättsstatens principer?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till jämställdhet, inklusive kvinnors deltagande i politiska processer?

1.4 Utvärderingens omfattning

Utvärderingen är fokuserad på bilateralt samarbete som kanaliseras via Sida. Multilateralt stöd eller annat samarbetsstöd som kanaliseras via UD eller andra myndigheter har exkluderats från utvärderingen. Däremot har bilateralt stöd som beretts av Sida men implementerats genom FN:s organ inkluderats i valet av insatser.

⁵ Insatser valdes utefter identifierade kriterier. Dessa beskrivs i metodkapitlet och mer utförligt i syntesrapporten.

⁶ Demokratisk samhällstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet, säkerhetssektorreform. Utrikesdepartementet (2009) *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien*, januari 2009 – december 2012, april 2009

Utvärderingen har använt sig av Sidas sektorkoder för demokrati och mänskliga rättigheter i den statistiska sammanställningen.

1.4.1 Val av länder

Tre länder – Kenya, Guatemala och Serbien – valdes ut bland de 70 länder som ingår i portföljen för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter. Denna rapport presenterar resultaten av utvärderingen i Serbien.⁷

De utvalda länderna representerar tre kategorier av samarbetsländer: långsiktigt utvecklingssamarbete, konflikt- och postkonflikt och reformsamarbete i Östeuropa. Urvalskriterier för varje grupp var: storleken på stödet till demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter (dock inte endast de största mottagarna), tillgänglighet till nödvändig information, förväntningar beträffande tillgängligheten till intressenter med kännedom om insatserna, samt landets roll i regionen. Inga utfasningsländer, eller länder med ny biståndsportfölj för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter har tagits med i urvalet.

1.4.2 Utvärderingsperiod

Utvärderingen i Serbien omfattat perioden 2000 till 2010. Tidsperioden avgränsades utifrån följande kriterier:

- insatsernas effekter på kort och medellång sikt blir vanligen synliga först en tid efter deras avslutande
- personer med kännedom om insatsen kanske inte längre är tillgängliga
- attributionen av resultat blir svårare ju längre tid som förflyter

1.4.3 Utvärderingskriterier

Utvärderingen använder tre av OECD:s biståndskommittés, DAC, utvärderingskriterier: effektivitet (måluppfyllelse), relevans och effekter på lång sikt (*impacts*). Effektivitet bedöms både när det gäller att uppnå målen för de insatser som ingår i utvärderingen och i relation till styrdokumentet, däribland policy och samarbetsstrategier. Relevans i det svenska utvecklingssamarbetet för demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter diskuteras indirekt, med beaktande av Serbien som land.

1.4.4 Resultat: *outcome* och *impact*

Regeringsuppdraget använder begreppet *resultat*. Inom detta begrepp kan ett antal klassificeringar urskiljas, vanligen kallade *outputs* (prestationer), *outcomes* (effekter på kort och medellång sikt) samt *impacts* (effekter på lång sikt). Kortfattat är *outputs* aktiviteter i en insats, *outcomes* är hållbara resultat av insatsen som huvudsakligen uppstår efter insatsens fullgörande och *impacts* är resultat som uppstår indirekt och som tenderar att vara mer långsiktiga, ofta utökade till andra klasser bortom insatsens ursprungliga förmånstagare.⁸ Denna utvärdering fokuserar på *outcomes* och, då de kan urskiljas, *impacts* som kan härledas till svenska insatser.⁹

⁷ En närmare beskrivning av landurvalet återfinns i syntesrapporten för denna utvärdering.

⁸ Bygger på definitioner av resultat från OECD:s biståndskommitté DAC

⁹ En utförlig diskussion om resultatbegreppen återfinns i syntesrapporten.

1.4.5 Avgränsningar

Informationen baseras på insatser som huvudsakligen inriktas på demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. Stöd som integrerar demokrati och mänskliga rättigheter i andra sektorer har uteslutits. Informationen om insatser och stöd till demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter erhöles genom Sidas statistiksystem, PLUS.¹⁰

Ett annat förbehåll är att det är en utmanande uppgift att avgöra om förändringar av demokrati och mänskliga rättigheter i ett visst land kan tillskrivas svenska insatser, då det finns många andra faktorer som påverkar utfallet.

1.5 Intressenter och målgrupp

Målgrupper för utvärderingen är:

- Direkta målgruppen innefattar den svenska regeringen och UD, Svenska ambassaden i Serbiern, Sida och Sidas genomförandepartners.
- Indirekta målgruppen omfattar Sveriges riksdag, svenska myndigheter som stödjer demokrati och mänskliga rättigheter, civilsamhällets organisationer (CSO:er), samt multilaterala organisationer.

När det gäller intressenters medverkan har UD och Sida aktivt varit involverade genom samråd och informationsutbyte under utvärderingsprocessen.

1.6 Disposition av rapporten

Rapporten är uppbyggd på följande vis:

- Kapitel 2: Metod – summering av den metod som har använts i utvärderingen
- Kapitel 3: Landkontext – information om Serbiens historiska, ekonomiska och demokratiska utveckling, samt utvecklingssamarbete med Sverige och andra länder
- Kapitel 4: Insatser – beskrivning av de valda insatserna
- Kapitel 5: Insatsresultat – bedömning av resultat från insatserna
- Kapitel 6: Lärdomar och slutsatser – analys av resultaten från svenskt stöd till demokrati och mänskliga rättigheter
- Kapitel 7: Rekommendationer

¹⁰ SADEV:s utvärderingsrapport *Svensk Biståndsstatistik* (Rapport 2010:4) visar att den statistiska informationen i Sidas PLUS-system har kvalitetsbrister. Det är dock den bästa information som är tillgänglig.

2 Metod

Detta kapitel innehåller en sammanfattning av de metoder som har använts för att utvärdera det svenska biståndet för utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter i Serbien. En mer utförlig beskrivning av metoden återfinns i syntesrapporten för denna landrapport.

2.1 Analysindikatorer

Utvärderingsgruppen har efter konsultation och diskussioner med experter beslutat att dela upp temat demokrati och mänskliga rättigheter i tre huvudklasser. Inom dessa återfinns analytiska element som har tillämpats genomgående i utvärderingen. Analysen av insatsdokumentation och intervjuinformationen bygger på dessa indikatorer.

Tabell 1: Indikatorer för demokrati och mänskliga rättigheter

Strukturella indikatorer	Processindikatorer	Outcome-indikatorer
Lagstiftning	Jämlikhet	Måluppfyllelse
Verkställande av lagar	Deltagande	Hållbarhet
Kontrollmekanismer	Empowerment	
	Utsatta grupper	
	Ansvarsutkrävande och ansvarstagande	

2.2 Val av insatser

För att kunna välja relevanta insatser i de valda länderna, definierades fem urvalskriterier. Dessa kriterier är: finansiell volym, strategisk relevans, småskaligt och innovativt, insatser som inte utvärderats tidigare samt samordning med andra givare. Utvärderingen avgränsades till att innefatta tre till fem insatser per land.

2.3 Delmoment

Följande delmoment ingick i utvärderingen.

Förberedande besök

Ett förberedande besök ägde rum under ett tidigt skede i utvärderingen med syfte att identifiera intressenter och insatser samt för att utforska situationen för demokrati och mänskliga rättigheter i Serbien.

Dokumentgranskning

Inledningsvis genomfördes en analys av styrdokumentet för bistånd till demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter. Analysen gällde såväl olika policyer som samarbetsstrategier under utvärderingsperioden 2000 - 2010.

En grundlig analys av insatsdokumentationen genomfördes i inledningen av intervju-skedet.

Landanalys

Landkontexten inkluderar följande komponenter: historisk utveckling, ekonomisk utveckling, kulturella aspekter och traditioner, makt- och regeringsstrukturer samt statsbudget. Ett team från Statsvetar fakulteten på Belgrads universitet anlätades för att tillhandahålla specifik information för var och en av komponenterna. Denna information användes vid analysen av svenskt stöd och insatsernas resultat.

Statistisk översikt

En statistisk sammanställning genomfördes av Sveriges stöd till utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter i Serbien. Den statistiska informationen är inhämtad från Sidas PLUS-system.

Tidigare utvärderingar om demokrati och mänskliga rättigheter

Sedan 2000 har ett antal utvärderingar gjorts av demokrati och mänskliga rättigheter i Serbien, enligt Sidas databassystem. En analys av dessa ger en uppfattning om vad som har varit relevant, vilka resultat som rapporterats och problem som uppkommit.

Intervjuer

Nyckelpersoner identifierades och intervjuades efter konsultation med Sida, ambassaderna, UD och landsspecialister. Dessa inkluderade genomförandepartners, statliga myndigheter, tankesmedjor, oberoende specialister inom demokrati och mänskliga rättigheter samt civilsamhällsorganisationer (CSO:er).

Intervjuerna under andra fältbesöket var semi-strukturerade med indikatorerna för demokrati och mänskliga rättigheter som utgångspunkt. De flesta intervjuer genomfördes under besöket i Serbien, men vissa ägde rum över telefon och vid senare datum. Se bilaga A för en fullständig lista över intervju-personer.

3 Landkontext

3.1 Historisk utveckling

I dagens Serbien har man endast upplevt en begränsad demokratisk utveckling sedan landet erkändes som en nationell stat 1878. Statsskicket var parlamentarisk monarki under perioden som följde närmast efter landets födelse, men Serbiens demokratiska utveckling avbröts av de två Balkankrigen (1912 – 1913) och därefter av det första världskriget (1914 - 1918). En svag parlamentarisk monarki organiserades i Serbernas, slovenernas och kroaternas kungarike (ändrat till Kungariket Jugoslavien 1929) som Serbien blev del av 1918. Jugoslaviens kung upplöste emellertid parlamentet 1929 och styrde därefter landet som en diktatur fram till dess att monarkin avskaffades under andra världskriget 1941.

Efter andra världskriget och fram till 1990 var Serbien en federal delstat i Federala republiken Jugoslavien och styrdes av Kommunistpartiet. Under större delen av årtiondet 1990 - 2000, dominerades Serbien av Slobodan Milosevic, och demokratiska aktiviteter och civil samhällsutveckling motarbetades och underminerades. Federala republiken upplöstes i början av 1990, vilket följdes av kriget mellan de tidigare jugoslaviska staterna.

1995 undertecknades Daytonavtalet och därmed avslutades formellt kriget i Bosnien, Hercegovina och Kroatien. Emellertid uppstod nya konflikter 1996 i Kosovo-provinsen där den albanska majoriteten krävde självständighet. Konflikten eskalerade och NATO inledde insatser i Serbien 1999.

Demokratiska val hölls år 2000 vilket möjliggjorde att man kunde etablera en parlamentarisk demokrati i Serbien. Dock har Serbiens förmåga att genomföra demokratiska reformer hämmats av politisk turbulens, mordet på premiärminister Zoran Djindjic år 2003, kontroverser kring Serbiens samarbete med Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien (ICTY), och den ekonomiska krisen 2008 - 2009.

Serbiens demokratiseringsprocess präglas av:

- valresultat som ger splittrade koalitionsregeringar
- centraliserad kontroll av nationella och lokala angelägenheter till Belgrad
- dominerande makt och inflytande för Serbiens politiska partier (partivälde), kopplat till svaga institutioner, däribland rättsväsendet och icke-verkställande tillsynsmyndigheter
- Serbiens "regering i regeringen" bestående av ekonomiska makthavare
- begränsad fri media
- svagt serbiskt civilsamhälle karaktäriserat av civilsamhällsorganisationer som är beroende av utländskt stöd

En historisk tidslinje återfinns i bilaga B.

3.2 Ekonomi

Serbien inledde övergången från kommunistisk centralstyrd struktur till marknadsbaserat ekonomiskt system år 1990. Den informella sektorn beräknas idag till cirka 30 % av den totala bruttonationalprodukten. Den officiella arbetslösheten ligger över 20 %. Under perioden efter 2001 sågs även avsevärd inflation i priser och löner och en vidgad klyfta i den ekonomiska statusen mellan vissa grupper i det serbiska samhället, samt en vidgning av regionala skillnader beträffande välbefinnande och fattigdom i landet.

Serbiens regionala socioekonomiska skillnader är uppenbara genom att mer än hälften av Serbiens kommuner anses vara underutvecklade och har en arbetslöshet som är högre än det nationella genomsnittet, i kombination med en avsevärd utflyttning. Norra delen av landet – Vojvodina och Belgrad – är mer utvecklade och välbefinnande än södra Serbien och tätorterna har ett högre välbefinnande än landsbygden. Den tätortscentrerade tjänsteekonomin expanderar snabbare än traditionell industriell produktion och jordbruk, vilka står inför en låg tillväxt eller nedgång.

Ekonomi som helhet kännetecknas av en låg konkurrenssnivå med serbisk export huvudsakligen bestående av råmaterial och halvfabrikat, vilka endast genererar en måttlig nettoavkastning i utländsk valuta. Serbiens handelsunderskott ökade under årtiondet efter 2001, vilket speglar svagheten i Serbiens exportekonomi.

3.3 Europeisering

Majoriteten av Serbiens befolkning är i dag splittrad mellan "europeisering" och "återtraditionalisering", d.v.s. liberala europavänliga värderingar eller ett kollektivistiskt-provinsialt och självförsörjande tänkesätt. I Belgrad förekommer en större öppenhet gentemot modernisering och europeiska värderingar, medan traditionella värderingar är mer märkbara utanför huvudstaden. Den serbiska ortodoxa kyrkan har också ett starkt traditionellt inflytande genom dess roll i det serbiska samhället och politiken.

Serbiens uppfyllande av sina skyldigheter gentemot det internationella samfundet har varit kontroversiellt och motståndet har infunnits när det gäller att gripa och överlämna anklagade serbiska krigsbrottslingar från kriget under 1990-talet till ICTY. Premiärminister Djindjics regering (2000 - 2003) etablerade ett samarbete med ICTY och efterföljande regeringar har nu utlämnat alla åtalade krigsförbrytare, efter påtryckningar från det internationella samfundet och EU-integration.

3.4 Civila samhället

Trots Serbiens demokratiska förändringar finns en misstro gentemot civilsamhället och det saknas ofta förtroende för CSO:er. Detta bygger på hur de historiskt sett har porträtterats, ofta som förrädare och fiender till staten och nationen. Den serbiska regeringen har börjat etablera vissa institutionella mekanismer för samarbete med civilsamhället, i synnerhet när det gäller att minska fattigdom och att skapa möjligheter för ungdomar. *Law on Associations* stiftades 2009 och *Law on Volunteering* 2010.

Majoriteten av Serbiens befolkning är inte aktiv i civilsamhället eller i det politiska livet. Många medborgare saknar tillräckliga kunskaper eller färdigheter för att till fullo utöva sina rättigheter och förstår ofta inte vikten av att delta i den civila sfären.

3.5 Jämlikhet

Bestämmelser om skydd av enskilda och gemensamma rättigheter för nationella minoriteter inkluderades i Serbiens grundlag från 2006. Serbien har undertecknat och ratificerat de viktigaste internationella konventionerna och dokumenten om skydd av minoriteters rättigheter. Serbiens lag om skydd av nationella minoriteter (*Law on the Protection of Rights and Freedoms of National Minorities*) antogs 2002.

Många minoriteter deltar i lokalt självstyre på de platser där de är koncentrerade. Ett antal viktiga minoritetsledare har varit eller är för närvarande regeringsmedlemmar. Nationella minoritetsråd behandlar frågor som t.ex. kultur, utbildning, och minoritetsspråk.

Trots detta är romernas situation i Serbien fortfarande otillfredsställande. Huvuddelen av den romska befolkningen lever fortfarande i extrem fattigdom i olagliga boställningar och är föremål för diskriminering och intolerans. Många av Serbiens romer har problem att få tillgång till officiella dokument, vilket allvarligt hindrar dem från att fastställa en juridisk grund för tillgång till grundläggande sociala och ekonomiska rättigheter.

Homosexuella, bisexuella och transpersoner i Serbien är också utsatta för diskriminering, och utsätts för hot och intolerans.

Serbien har fortfarande problem när det gäller jämställdhet. Det är i allmänhet män som innehar samhällets viktigaste positioner och de lönsammaste ekonomiska aktiviteterna förväntas innehas av män. Lönerna för utbildade kvinnliga arbetare är cirka 17 % lägre än för män i motsvarande positioner. Skillnaden är runt 20 % för utbildad arbetskraft. Enligt 2004 års tillägg till lagen om val av parlamentsledamöter krävs att 30 % av namnen på partiernas vallistor är kvinnor. Detta, tillsammans med 2006 års grundlagsbestämmelser om jämställdhet, har bidragit till en högre andel kvinnor i Serbiens parlament (sedan 2007 har cirka 20 % av ledamöterna varit kvinnliga).

3.6 Den serbiska staten

Politisk pluralism infördes i Serbien under 1990-talet. Sedan 2001 har Serbien haft fem demokratiskt valda parlamentariska regeringar under fyra olika premiärministrar. Gemensamma teman, mer eller mindre, för de demokratiskt valda regeringarna har varit större europeisk integration och/eller medlemskap i EU, ekonomisk utveckling, samarbete med ICTY, bekämpning av korruption och brottslighet, samt upprätthållande eller återvinnande av Serbiskt styre över Kosovo-provinsen.

Ett delvis presidentiellt system enligt fransk modell kännetecknar Serbiens regering enligt dess grundlag från 2006. Makten är huvudsakligen i premiärministerns händer, men vissa frågor (t.ex. utrikespolitik) inkluderar även presidenten. När båda ämbetena har innehafts av samma serbiska politiska parti har presidentens makt varit något större. Det serbiska parlamentet kan beskrivas som underordnat regeringens verkställande makt.

Serbien har organiserats som en valkrets sedan år 2000. Ända sedan Serbien övergick till demokrati har regeringarna bestått av koalitioner. Ministerposterna delas upp bland partierna i koalitionen så att varje parti får fullständig kontroll över uttalade departement. I Serbien har detta lett till mer sammanhängande policyer på ministernivå, men en mindre sammanhängande ideologisk regeringsprofil generellt. Detta har orsakat förseningar vid förhandlingar av koalitionsavtal och hindrat policyskapande och genomförande i praktiken.

Serbien har skapat ett antal viktiga, oberoende statliga institutioner sedan år 2006, däribland revisionsmyndighet, ombudsmannaämbete, anti-korruptionsmyndighet och kommissionen för fri informationstillgång. Det tog avsevärd tid att skapa dessa institutioner och dröjsmålen har lett till att deras auktoritet ännu behöver stärkas.

3.7 Svenskt utvecklingssamarbete

Sverige inledde sitt utvecklingssamarbete på västra Balkan 1991 under upplösningen av och kriget i det forna Jugoslavien, och har förblivit en central givare i regionen. Det långsiktiga utvecklingssamarbetet med Serbien inleddes i början 2000-talet efter krigssluten och tillträdet av den första demokratiska regeringen.¹¹

3.7.1 Svenska samarbetsstrategier

Sveriges strategier för utvecklingssamarbetet med Serbien fokuserar på de reformer som krävs för ett framtida medlemskap i EU. Sedan 2001 har Sverige haft tre strategier för utvecklingssamarbetet med Serbien (se tabell 2). De två första gäller utvecklingssamarbetet med Jugoslavien och Serbien och Montenegro¹², medan den nuvarande strategin gäller utvecklingssamarbetet med Serbien.

Ett snävare och mer målinriktat fokus för det svenska utvecklingssamarbetet har utvecklats genom åren. Den nuvarande strategin innehåller en uttalad målsättning för utvecklingssamarbetet som gäller demokrati: "Målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Serbien är stärkt demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i EU."¹³

Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter utgör en av två huvudsektorer i den nuvarande strategiperioden.¹⁴ Områdena och målsättningarna inom denna sektor är:

- 1 Demokratisk samhällsstyrning: Effektiv och demokratisk statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, på både central som lokal nivå.
- 2 Mänskliga rättigheter och jämställdhet: Ökad respekt för och efterlevnad av mänskliga rättigheter och jämställdhet.
- 3 Säkerhetssektorreformer: En förstärkt demokratisk och transparent säkerhetssektor.

Tabell 2: Strategierna för utvecklingssamarbetet med Serbien 2000 - 2012

¹¹ Regeringen (2000) Bilaga till regeringsbeslut (UD2000/1317/EC) 23 november 2000

¹² Montenegro blev en självständig stat 2006.

¹³ Regeringen (2009) Bilaga till regeringsbeslut (UF2009/18792/EC), 2 april 2009

¹⁴ Den andra sektorn är naturresurser och miljö.

Strategi för utvecklingssamarbetet	Sektorer för utvecklingssamarbete	Huvudmålsättning
Strategi för utvecklingssamarbetet med Federala Republiken Jugoslavien (exklusive Kosovo), 2000 - 2002	- humanitära behov - fredsarbete i regionen - bidra till en socialt hållbar marknadsekonomi och därigenom en hållbar ekonomisk tillväxt - stärka den demokratiska utvecklingen - stödja framväxt av ett civilsamhälle - stödja utvecklingen av demokratiska myndigheter och institutioner - främja jämställdhet - stödja en förändring av samhällets strukturer för att underlätta en associeringsprocess med EU	Att minska fattigdomen.
Strategi för utvecklingssamarbetet med Serbien och Montenegro (exklusive Kosovo) 2004-2007 (förlängd till 2008)	- demokrati och god samhällsstyrning - respekt för de mänskliga rättigheterna - jämställdhet - ekonomisk tillväxt - hållbar utnyttjande av naturresurser och omsorg om miljön	Att stödja rättvisa och hållbara reformer som bidrar till landets EU-närmande och integration i europeiska samarbetsstrukturer.
Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien, januari 2009 - december 2012	- demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter - naturresurser och miljö	Stärkt demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningar för ett medlemskap i EU.

3.7.2 Svenskt stöd till de strategiska policyteman

Tabell och Figur 1 illustrerar stödet de senaste tio åren utifrån de strategiska policyteman identifierade för denna utvärdering. Den största delen av Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter har gått till policytemat offentlig förvaltning – sammanlagt 236 miljoner kronor under perioden 2000-2010 (35 %). En något mindre del, men betydande totalt, klassificeras inom den mycket generella kategorin allmänt stöd till mänskliga rättigheter.

Stödet till offentlig förvaltning och rättsstatens principer har varit betydande från år till år, medan stöd till jämställdhet visar en markant uppgång de senaste två åren.

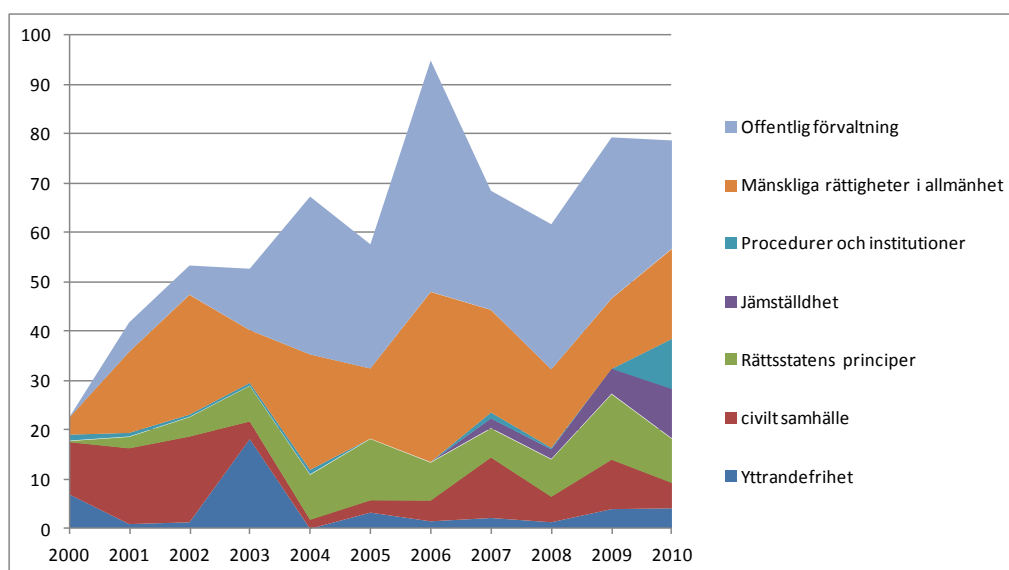
Tidigare var jämställdhet framförallt en fråga som framfördes genom dialog, medan det nu även involverar stöd till jämställdhetsdirektoratet i Serbien.

Tabell 3: Budgetanslag över de sju strategiska policytemana i Serbien, 2000-2010

Strategiskt policytema		miljoner SEK (2000-2010)	% av totalsumma
1.	Offentlig förvaltning	236	35 %
2.	Allmänt stöd till mänskliga rättigheter	197	29 %
3.	Civila samhället	89	13 %
4.	Rättsstatens principer	79	12 %
5.	Yttrandefrihet	42	6 %
6.	Jämställdhet	19	3 %
7.	Procedurer och institutioner	16	2 %
SUMMA		678	100 %

Källa: Sidas PLUS-system

Figur 1: Utbetalningar för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter (miljoner SEK)



Källa: Sidas PLUS-system

3.8 Internationellt utvecklingssamarbete

3.8.1 EU-integration

1999 föreslog EU en stabiliserings- och associeringsprocess (SAP) för fem länder i sydöstra Europa, inklusive Serbien, och år 2000 erkände Europarådet att SAP-länderna även är potentiella kandidater för medlemskap i EU. Under 2005 inleddes förhandlingar om ett stabiliserings- och associeringsavtal (SAA) mellan SAP-länderna

och EU, men de Serbiska överläggningarna avbröts 2006 på grund av bristande framsteg i samarbetet med ICTY. Efter det att Serbien utfäst sig att samarbeta med ICTY återupptogs förhandlingarna under 2007. SAA-avtalet undertecknades 2008 och ratificeringsprocesserna inleddes 2010.¹⁵

EU:s associeringsprocess styr utvecklingssamarbetet i Serbien. Alla givares utvecklingssamarbete är i linje med EU:s SAA. Syftet med SAA är bland annat att stödja Serbiens arbete för att stärka demokratin och rättsstatens principer samt att bidra till politisk, ekonomisk och institutionell stabilitet i Serbien.¹⁶ När förhandlingarna med EU inleddes 2005 underströk EU nödvändigheten av reform av Serbiens styre. Detta bekräftades av Serbiens regering och ett antal reformstrategier utvecklades.¹⁷

Från 2007 till och med 2013 stödjer EU Serbien genom instrument för stöd inför anslutning (*Instrument for pre-accession*, IPA). Budgeten är cirka 200 miljoner euro per år.¹⁸ IPA-komponenterna för förberedelse inför anslutningen är:¹⁹

- övergångsstöd och institutionsuppbyggnad
- gränsöverskridande samarbete
- regional utveckling
- kapacitetsutveckling
- landsbygdsutveckling.

3.8.2 Internationella aktörer

Den största givaren i Serbien är EU, som bidrog med 306 miljoner USD under 2008/09. Sverige var under samma period den sjätte största givaren, med en årlig utbetalning på 31 miljoner USD.²⁰

Tabell 4: De tio största aktörerna inom utvecklingssamarbete i Serbien (2008/09)

Nr.	Givare	miljoner USD
1	EU	306
2	Tyskland	123
3	USA	71
4	Schweiz	34
5	Norge	33

¹⁵ Europeiska kommissionen, Enlargement – EU-Serbia relations http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/serbia/relation/index_en.htm

¹⁶ Europeiska kommissionen (2008) *Stabilisation and Association Agreement, Explanatory Memorandum*, EU – SERBIA, 29 april 2008

¹⁷ Sida (2006) *Sida Country Report 2005, Serbia and Montenegro*, Svenska ambassaden Belgrad, 26 maj 2006

¹⁸ Europeiska unionens delegation till Republiken Serbien, http://www.europa.rs/en/srbija/Eu/eu_assistance_to_serbia/ipa.html

¹⁹ Europeiska kommissionen (2007) *Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)*, juni 2007

²⁰ OECD/DAC (20110512) Aid statistics <http://www.oecd.org/dataoecd/36/19/40183145.gif>

Nr.	Givare	miljoner USD
6	Sverige	31
7	Internationella utvecklingsfonden	29
8	Österrike	23
9	Grekland	19
10	Turkiet	17

Flera av givarna stödjer sektorerna demokrati och mänskliga rättigheter, däribland följande:²¹

- EU – stärkande av rättsväsende, demokratiska institutioner och civilsamhället, genomförande av EU:s standarder och riktlinjer samt upprätthållande av rättsstatens principer.
- UNDP och UNHCR – policy och tekniskt stöd för att bekämpa fattigdom, stöd av demokratiska förvaltningar, krishantering och flyktingar.
- OSSE – demokratiskt styre, rättssäkerhet, äganderätt, anti-korruption och grundlagsändringar.
- USAID – ekonomisk utveckling, demokrati och civilsamhälle.
- Norge – rättsfrågor och förvaltningsreformer samt reform inom säkerhetssektorn inom området för demokrati och mänskliga rättigheter.

²¹ Regeringen (2009) Bilaga till regeringsbeslut (UF2009/18792/EC), 2 april 2009

4 Insatser

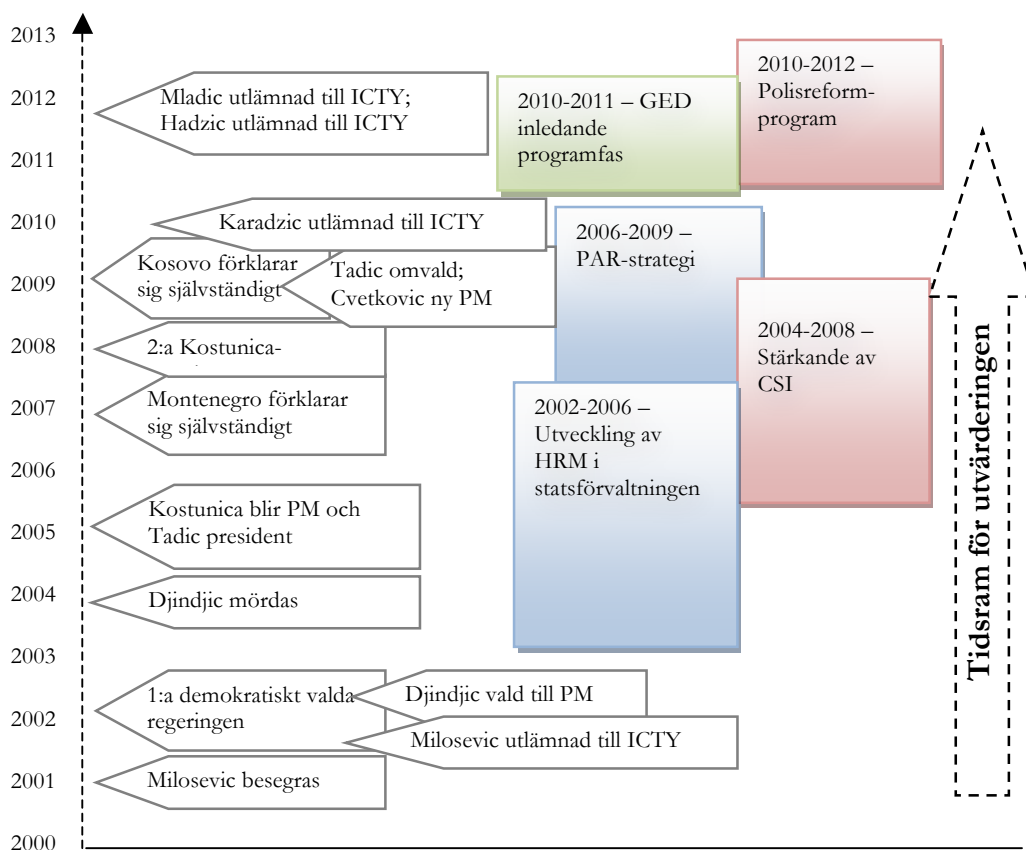
Denna utvärdering fokuserar på stödet till tre policyteman (se kapitel 1.2) inom demokrati och mänskliga rättigheter, nämligen offentlig förvaltning, rättsstatens principer och jämställdhet.

För var och ett av dessa teman har en eller två insatser valts ut för att undersökas närmare. Dessa insatser bedöms:

- vara av strategisk betydelse för Serbien
- ha erhållit ett avsevärt finansiellt stöd från Sverige, och/eller
- vara viktiga dialogfrågor eller specialistområden för svenskt stöd

Projektbeskrivningarna, inklusive problembeskrivningar, målsättningar och aktiviteter baseras på projektförslagen eller beskrivningarna från implementeringspartners, bedömningspromemorior som sammanställts av Sida samt genomförandestudier eller analyser som utförts vid insatsernas planering. Nedanstående figur visar tidsramen för de utvalda insatserna, även i relation till viktiga politiska händelser och utvecklingar.

Figur 2: Tidslinje för utvalda insatser



4.1 Offentlig förvaltning

Svenskt stöd till den offentliga förvaltningsreformen har haft strategisk betydelse i Serbien. Den inkluderar viktig omorganisation och omstrukturering av Serbiens centrala regeringsförvaltning och är även en förutsättning för Serbiens medlemskap i EU.²²

Två centrala svenska insatser har genomförts inom detta område – stöd till personalfunktioner (*human resources management*, HRM) inom Serbiens statsförvaltning samt stöd till strategin för offentlig förvaltningsreform (*public administration reform*, PAR). Stödet till HRM är den största enskilda insatsen som Sverige haft i Serbien inom demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter.

Statsförvaltningen underminerades under åren av politisk oro och auktoritär regim. Personliga relationer och lojalitet var viktigare än yrkesskicklighet, och beslutsfattandet blev ytterst centraliserat upp till departementsnivå. Personalen på verksamhetsnivå lämnades utan möjlighet att ta initiativ och ansvar och detta ledde till demoralisering, för stor personalstyrka och låg servicenivå. Samtidigt har låga löner gjort anställning inom offentlig förvaltning mindre attraktivt.

Bristande motivation, expertis och yrkesmässighet har påvisats som särskilda problem för Serbiens regering vid genomförande av reformen och det utgör ett hinder för integrationen i EU. Följande problem har noterats:

- Anställda har en hög genomsnittsålder.
- Arbetsstyrkan består huvudsakligen av jurister.
- Anställda är överbelamrade med tekniska verksamhetsåtgärder som lämnar lite utrymme för policyrelaterade aktiviteter.²³

I ett försök att skapa ett mer konsekvent stöd för PAR skapades en organisation för utveckling inom offentlig förvaltning, *Agency of Public Administration Development* (APAD) under 2001 som ett regeringsorgan som skulle stödja regeringens reformprogram. Syftet med APAD var att skapa stöd för utveckling av (i) medborgarorienterad samhällsstyrning med fokus på avpolitisering och modernisering av den offentliga förvaltningen, (ii) förbättrad effektivitet, måluppfyllelse samt kvalitet på tjänsterna, (iii) utveckling av personalkapacitet samt (iv) införande av etiska principer.²⁴ Detta försök att ha ett organ som skulle samordna reformen misslyckades och APAD avskaffades 2004.

4.1.1 HRM

Under 2001 genomfördes en genomförandestudie för Sidas räkning, där stöd till planen för reform av Serbiens statsförvaltning (*Master Plan for Public Service Reform for Republic of Serbia*) identifierades som en möjlighet att stödja reformprocessen.²⁵ Planen

²² Europeiska kommissionen (2008) *Stabilisation and Association Agreement, Explanatory Memorandum*, EU – SERBIA, 29 april 2008

²³ Republiken Serbiens regering, Agency for Public Administration Development (2001) *Project Proposal to Sida – Development of Modern Human Resource Management in the Serbian Civil Service*, Belgrade, 30 november 2001, sid. 3

²⁴ Republiken Serbiens regering, Agency for Public Administration Development (2001), *Agency Profile*, Belgrad

²⁵ Jeding, L. (2001) *Appraisal and Feasibility Reform of Government Institutions in Republic of Serbia (FRY)*, juni 2001

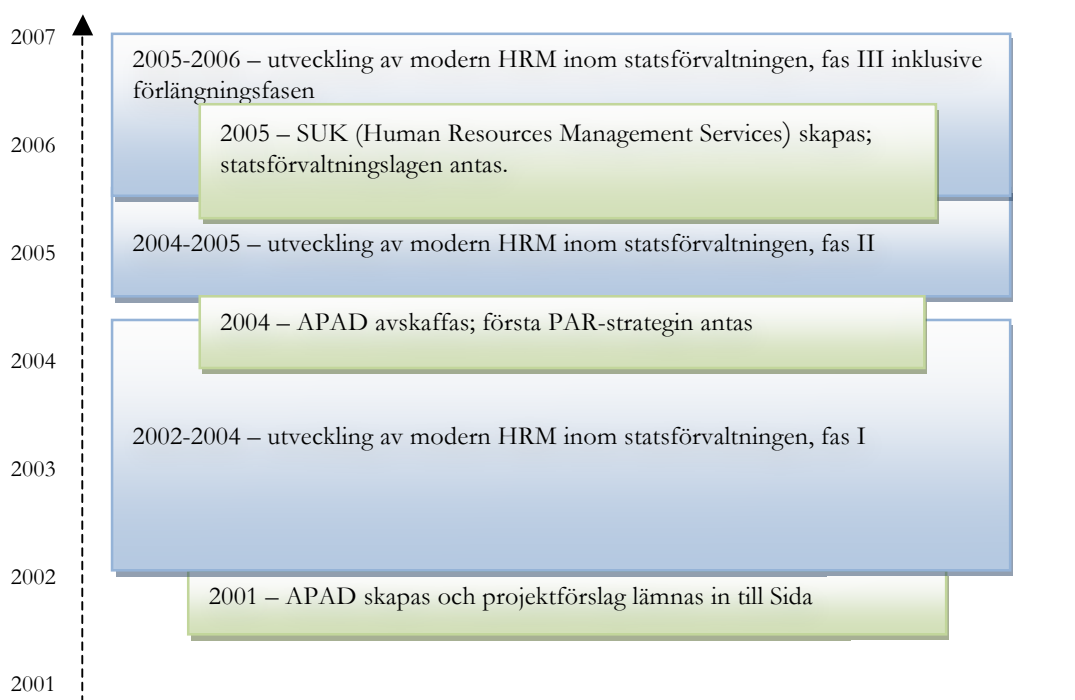
togs fram i samarbete med APAD och godkändes av premiärminister Djindjic i mars 2001. Planen var viktig i och med att den klargjorde reformagendan och definierade det nyligen etablerade APAD:s roll.

Därefter lämnade APAD in ett projektförslag till Sida för stöd till utveckling av moderna personalfunktioner inom Serbiens statsförvaltning. Moderna HRM-metoder och processer ansågs utgöra en viktig komponent i omstruktureringen av Serbiens offentliga förvaltning för att underlätta regeringens ansträngningar att genomföra reformplanen i EU:s integrationsprocess.

Huvudmålsättningen för insatsen var att “utveckla en professionell HRM-stab och ett väl fungerande HRM-system för republikens institutioner, som är kompetenta inom personalledning och personalutveckling. Staben kan rekrytera, behålla och utveckla personal i samverkan med styrande strategier i respektive institution”.²⁶

Följande figur sammanfattar insatsens tidsperiod.

Figur 3: Tidslinje för HRM-insatsen



Tabellerna i bilaga C beskriver HRM-insatsen ytterligare och ger en översikt av insatsens syfte, målsättningar och förväntade resultat.²⁷

HRM-insatsen bestod av en inledande fas för start och implementering, följt av fas II, fas III och en fortsättningsfas. Denna metod syftade till att lansera HRM under en förväntad treårsperiod. Det beslutades, med hänsyn till osäkerheten runt den

²⁶ SIPU (2003) *Development of Modern Human Resources Management (HRM) in the civil service, Republic of Serbia*, Inception Report, 13 februari 2003, sid. 9

²⁷ Informationen i bilaga C baseras på information som inhämtats från projektförslag och bedömningspromemorior.

offentliga förvaltningsreformen, att de senare faserna skulle definieras tydligare när det fanns större klarhet och säkerhet.

En extern uppföljningsrapport i slutet av fas I rekommenderade att Sida skulle prioritera sina aktiviteter för fas II för att tillförsäkra bättre resultat. Inga effekter på kort eller medellång sikt (*outcomes*) eller på lång sikt (*impacts*) rapporterades i det stadiet, endast *outputs*, och därför rekommenderades att det riktade stödet som redan hade getts skulle förstärkas och fördjupas. Specifika rekommendationerna, som också integrerades i fas II, var:

- uppdatering utefter ändrad policy och institutionell situation
- förstärkning av insatsens ramverk
- fördjupade insatser för hållbarhet och långsiktiga effekter (pilotdepartementen)
- budget och aktivitetsbalans mellan utrustning/IT-expertis och HR, samt mellan pilotdepartementen
- partnerskap och samarbete med APAD och med andra givare
- förstärkt projektledning²⁸

Uppföljning av fas II uppvisade positiva resultat men antydde att fas III skulle fokusera på att samordna framstegen och vara mindre ambitiöst i att utöka insatsen till nya statliga organ. Sida stödde detta och angav även att insatsen skulle utökas efter fas III med en förlängningsfas.²⁹

4.1.2 PAR

Insatsen inriktat på stöd till Serbiens strategi för offentlig förvaltningsreform (andra fasen) genomfördes mellan september 2006 och september 2009. Sida finansierade hälften av insatsen och Department for International Development (DfID) resterande del. Projektet implementerades av ministeriet för offentlig förvaltning och lokalt styre (*Ministry of Public Administration and Local Self Government*, MPALSG) och FN:s utvecklingsprogram (UNDP).

Insatsens generella målsättning³⁰ var "att stödja utvecklingen av en effektiv, ansvarstagande och medborgarorienterad offentlig sektor" med ett uttalat syfte³¹ att "stödja skapandet av en möjliggörande miljö, utveckling av ledningssystem och tillhandahållande av policyrådgivning för att tillförsäkra att Serbiens strategi för offentlig förvaltningsreform blir ett nyttjat dokument och lanseras på ett effektivt sätt." Det har angivits att insatsen implementerades för att återetablera engagemanget av Serbiens regering (särskilt MPALSG) för att utveckla och implementera strategin.³² Den antogs av regeringen i slutet av 2004, för att hjälpa policyskapare och policyns implementeringsaktörer vid utvärdering av den offentliga förvaltningsreformens

²⁸ Collins, P. and Jansson, A. (2003) *Development of Modern Human Resources Management in the Civil Service*, Republic of Serbia – External Monitoring Mission, rapport till Sida, AF-Stockholm, december 2003, sid. 18-21

²⁹ SIPU (2005) *Development of modern Human Resources Management in the civil service*, Phase III, Proposal, mars 2005, sid. 1

³⁰ UNDP (2009) *Final Project Progress Report to the Swedish International Development Cooperation Agency*, september 1, 2006 – september 30, 2009, sid. 2

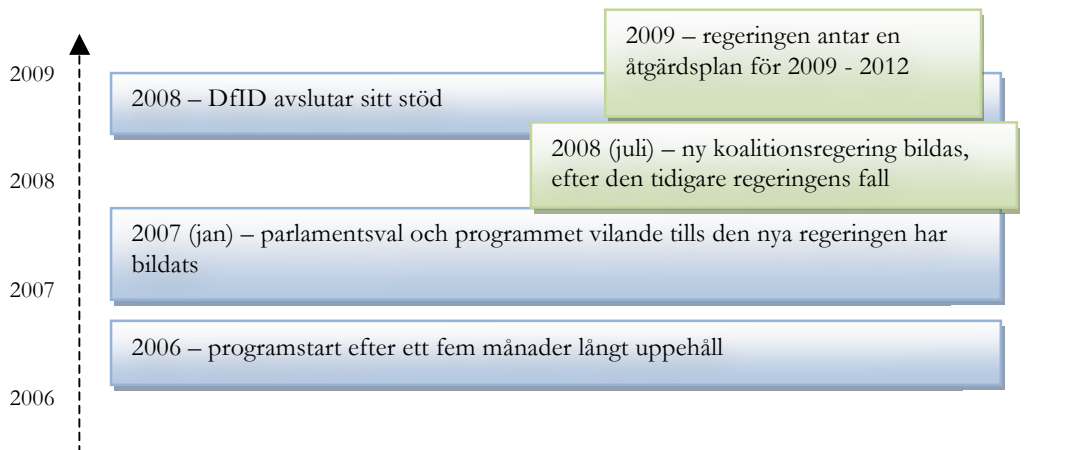
³¹ *ibid.*

³² *ibid.* sid. 1

styrkor och svagheter under tidigare år samt för att fastställa de mest effektiva framtida insatserna inom detta område.³³

Följande figur sammanfattar insatsens tidsperiod.

Figur 4: Tidslinje för PAR-insatsen



Insatsen har sedan starten påverkats av ett antal politiska händelser. Insatsens faktiska start (1 september 2006) var en försening på cirka fem månader från den planerade starten. Serbien höll parlamentsval i januari 2007 men en ny regering bildades inte förrän i maj det året. Insatsen stannade upp under en stor del av denna period. Den nya regeringen var enligt uppgift inte engagerad i att genomföra en offentlig förvaltningsreform.³⁴ Kosovos självständighetsförklaring medförde instabilitet i den serbiska regeringen från februari 2008. Nya parlamentsval och lokala val genomfördes i maj 2008 och en koalitionsregering bildades i juli det året. Den hade enligt uppgift en negativ effekt på regeringens och MPALSG:s förmåga att genomföra överenskomna aktiviteter under insatsen.³⁵ DfID drog sig ur insatsen mitt under insatsens implementering (under våren 2008) med motiveringen att det inte fanns någon anledning att finansiera en insats som underminerades av olika faktorer, inklusive bristande politiskt stöd, implementeringskapacitet och vilja och som inte gav några resultat. Finanskrisen 2009 påverkade också regeringens förmåga att planera och genomföra effektiva reformer av dess offentliga förvaltningsorgan. Insatsen hade fem projektledare mellan september 2007 och juni 2009.

Insatsen bestod av följande komponenter:

- framgångsrik implementeringsprocess av PAR-strategin
- förbättring av den offentliga förvaltningens effektivitet
- bättre insikt hos allmänheten beträffande PAR-processen

Ytterligare projektbeskrivning återfinns i bilaga C.

³³ ibid. sid. 3

³⁴ ibid.

³⁵ ibid. sid. 4

4.2 Rättsstatens principer

Stöd till den serbiska nationella polisstyrkan har också ansetts utgöra en viktig del av demokratiseringsprocessen. Polisen är en viktig institution i ett fungerande rättssamhälle men i vissa reformländer, exempelvis Serbien, har polisen dock tidigare använts som en metod för att kontrollera medborgarna på vägnar av den politiska elitens. Denna förändring i såväl ändamål som mentalitet har identifierats som avgörande för Serbiens demokratisering. Inrikesministeriet i Serbien (*Ministry of Interior*, MoI) driver denna reform.

Serbiens polisreform anses även ha primär betydelse för att uppfylla de institutionella kraven för fortsatt EU-integration, och Sveriges samarbetsstrategi (2009 - 2012) anger säkerhetssektorreform som ett av de viktigaste samarbetsområdena inom demokratiskt samhällsstyre och mänskliga rättigheter.³⁶

4.2.1 CSI

Under 2001, genomförde Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) en analys av den serbiska polisen för att identifiera behoven för internationellt stöd till inrikesministeriet under moderniseringsprocessen och kompetensutvecklingen. De viktigaste resultaten av analysen pekade på att kriminaltekniska undersökningar och forensisk kompetens var otillräckliga och inadekvata och således i behov av akuta förbättringar och uppgraderingar. Närmare bestämt bedömdes det att inrikesministeriets kriminaltekniska enhet (*Forensic Unit*) använde sig av omodern utrustning och att arbetsförhållandena inte uppfyllde kraven för korrekt bevisautentisering och -verifiering.³⁷

Vidare genomförde Rikspolisstyrelsen (RPS) en genomförandestudie i slutet av 2001 för att bedöma möjligt framtida utvecklingssamarbete inom polissektorn. Kriminalteknisk undersökning (CSI) underströks som prioriteringsområde av inrikesministeriet som en del av den pågående polisreformen, vilket OSSE hade i uppdrag att samordna och möjliggöra.³⁸ I juni 2002 lanserade OSSE ett projektförslag för en pågående polisreform, med sex prioriteringsområden, varav ett var kriminalteknisk undersökning.³⁹

Med utgångspunkt från baslinjeanalyser (*baseline*), och i samarbete med inrikesministeriet och OSSE, lämnade RPS in ett projektförslag till Sida om samarbete för utveckling av kriminalteknisk undersökning. Ett studiebesök och en LFA-workshop (*logical framework approach*) följde för att identifiera de generella och specifika målen och projektförslaget färdigställdes mellan RPS och det nationella kriminaltekniska centret (*National Criminal Technical Centre*) och lämnades in till Sida i december 2003.

Nedanstående figur illustrerar tidsperioden för stödet till CSI-utveckling.

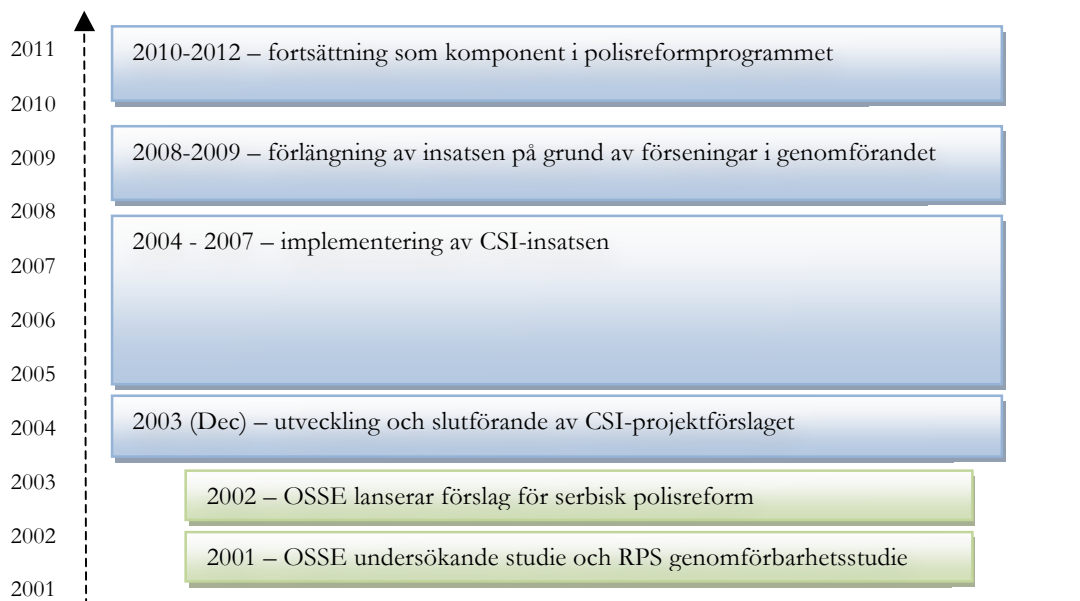
³⁶ Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Initiating assessment of the police reform program Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012, 9 juni 2010, sid. 2

³⁷ SNPB (2003) *Strengthening of Crime Scene Investigations*, Project document, december 2003, sid.2

³⁸ Rikspolisstyrelsen (2003) *Project document Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI)*, Development Cooperation between the Ministry of Interior of the Republic of Serbia and Swedish National Police Board, november 2003, p. 2-3; och Sida (2003) *Bedömningspromemoria*, Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI) in Serbia, 26 november 2003, sid. 1

³⁹ OSSE (2002) *Assisting Police Reform in FRY – ensuring a coordinated approach*, oktober 2002, sid. 3. De sex prioriteringsområdena var: polisutbildning och utveckling; ansvarsutkrävande och intern kontroll; organiserad brottslighet; kriminalteknik; gränspolis; och närpolisverksamhet

Figur 5: Tidslinje för CSI-insatsen



Ytterligare projektbeskrivning återfinns i bilaga C.

4.2.2 Polisreform

Efter att CSI-insatsen avslutats, uttryckte inrikesministeriet en önskan om ytterligare svenskt samarbete med RPS i arbetet för utveckling av en strategisk plan för polisreform. Detta för att skapa ett ramverk och ett bredare program för reform, däribland specifika områden som skulle behandlas under reformens genomförande. Sverige inbjöds att bidra till:⁴⁰

- fortsättning av kriminalteknisk undersökning och kriminalunderrättelseverksamhet
- utveckling av en långsiktig strategi för reform av inrikesministeriet
- analys av nödvändiga villkor för implementeringen av reformen

Polisreformprogrammet kan därför delvis ses som en fortsättning av Sidas mera långsiktiga samarbete med inrikesministeriet under perioden 2004 - 2009.⁴¹

Som en följd av detta visade intresse finansierades RPS att utföra en genomförandestudie och LFA-workshop för att utveckla uppdraget och för att ta fram ett programförslag tillsammans med ministeriet.⁴² Under 2010 genomfördes en analys av *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)* och RPS gjorde ytterligare studieresor.⁴³

⁴⁰ Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Initiating assessment of the police reform program Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012, 9 juni 2010, sid. 1-2

⁴¹ Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Programme for Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012*, sid. 1

⁴² Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Initiating assessment of the police reform program Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012, 9 juni 2010, sid. 1-2

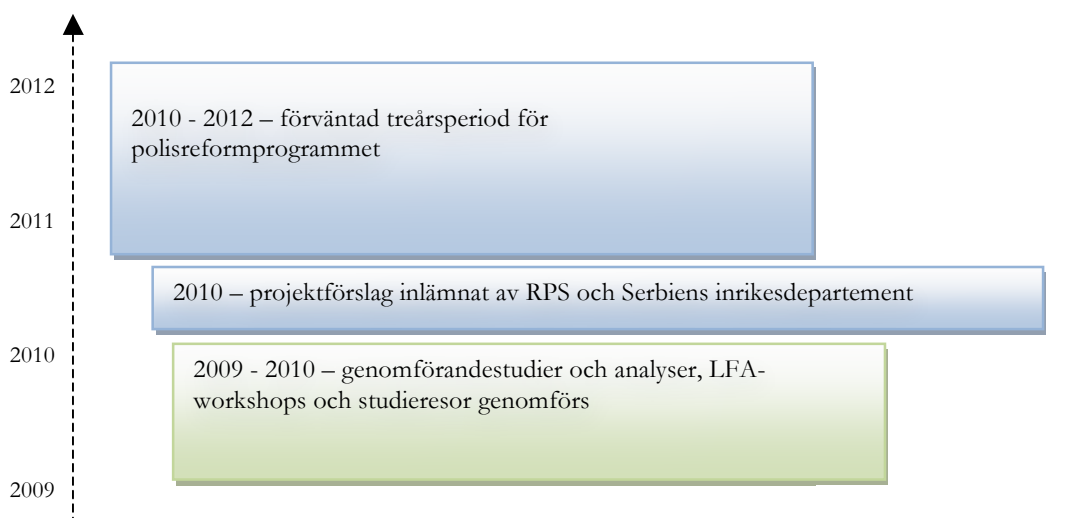
⁴³ Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Programme for Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012*, sid. 4

Reformprogrammet är uppdelat i tre komponenter med ett gemensamt ramverk för administration och kontroll:

- 1 utveckling av en reformstrategi och en handlingsplan
- 2 kompetensutveckling för utredningsstyrt polisarbete i syfte att etablera kriminalunderrättelseverksamheten
- 3 utveckling av ett system för kriminalteknisk utbildning och etablering av ett kriminaltekniskt utbildningscenter

Programmet genomförs underperioden 2010 - 2012. Den första komponenten utvärderas för tidiga resultat och för resultat av Sveriges långsiktiga stöd till polisreform.

Figur 6: Tidslinjen för polisreforminsatsen



Ytterligare projektbeskrivning återfinns i bilaga C.

4.3 Jämställdhet

Jämställdhet och kvinnors stärkande roll anses utgöra avgörande aspekter för demokratisering och för att uppnå en rättvis och hållbar utveckling. Jämställdhet är också en tematisk prioritering för Sveriges regering och en dialogfråga i samarbetsstrategin för Serbien.⁴⁴

Serbien var det sista landet i regionen som antog en jämställdhetslag i december 2009. Lagen förbjuder könsbaserad diskriminering, men huvuddelen av Serbiens lagstiftning är fortfarande könsneutral och många lagar behöver genusanpassas.⁴⁵ Genom att stödja jämställdhet som ett demokratiseringsområde syftar man till att uppmuntra reformer som krävs för demokratisering och för Serbiens EU-anslutning.⁴⁶

⁴⁴ Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Gender Equality Directorate, 3 mars 2010, sid. 2

⁴⁵ *ibid.* sid. 5

⁴⁶ *ibid.* sid. 6

4.3.1 GED

Stödet till jämställdhet riktas till Serbiens jämställdhetsdirektorat (*Gender Equality Directorate*, GED). Direktoratet är den aktör som ansvarar för handlingsplanen (*NAP 2010-2015*) för genomförande av den nationella strategin för att förbättra kvinnors situation och främja jämställdhet (*National Strategy for Improving the Position of Women and Promoting Gender Equality*) samt jämställdhetslagen, (*Gender Equality Law*).⁴⁷ GED skapades 2007 under ministeriet för arbetskraft och samhällsly policy (*Ministry of Labour and Social Policy*), och är regeringens första mekanism för jämställdhet. Direktoratet ansvarar för aktiviteter i anknytning till främjande av jämställdhet, förbättring av kvinnors ställning samt skapande av en policy för jämställdhet och lika möjligheter.⁴⁸

Sida anlidade en konsult som samarbetade med GED när samarbetet mellan Sverige och direktoratet inleddes, för att analysera sektorn och förbereda ett utförligt program för jämlikhetsutveckling. Detta arbete gav följande:

- ett fullständigt program med LFA och budget, där målsättningar, effekter och risker identifierades
- institutionell analys av GED
- inledande program med syfte att stärka GED

Slutsatserna från den förberedande analysen angav att GED är en kompetent aktör för implementering av NAP för jämställdhet, men att GED behöver stärkas institutionellt för att kunna utföra detta. GED behöver också stöd från andra aktörer, däribland statliga samarbetspartners, samarbetspartners inom den civila sektorn (t.ex. CSO:er, media, föreningar och branschföreningar) samt från akademien.⁴⁹ Det inledande programmet beskrev de rekommenderade aktiviteterna för att underlätta denna utveckling och i mars 2010 beslutade Sida att stödja detta program.

Följande jämställdhetsområden identifierades som mest angelägna:

- ekonomisk ställning
- hälsa
- offentlig och politisk representation
- utbildning
- våld mot kvinnor
- könsstereotyper i media⁵⁰

Aktiviteter är organiserade runt dessa sex områden och en arbetsgrupp har skapats för varje område. International Management Group (IMG) är implementerande

⁴⁷ ibid. sid. 1

⁴⁸ Gender Equality Directorate (2010) *Project Fiche, Sida Support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the "Inception Programme"*, februari 2010, sid. 3

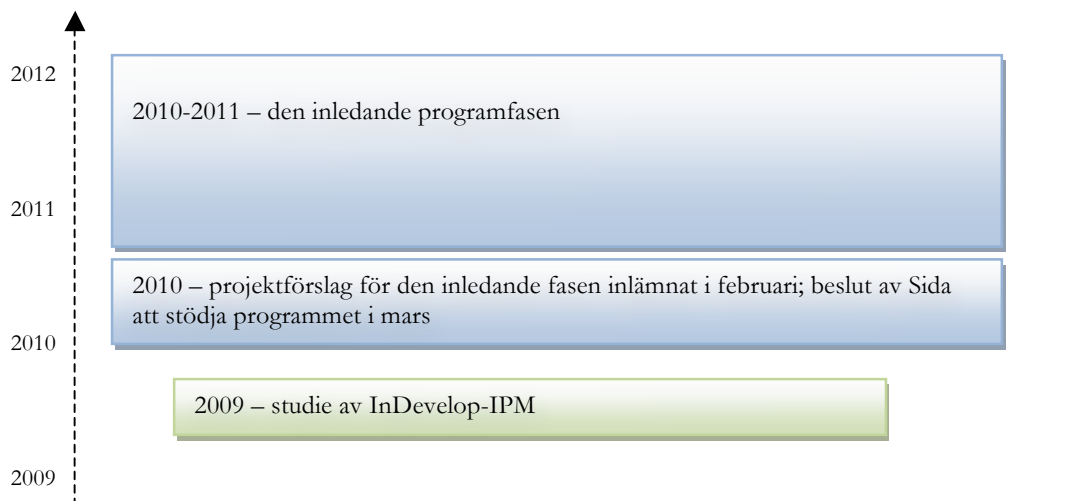
⁴⁹ InDevelop-IPM (2009) *Full Programme PBA National Action Plan for Gender Equality 2010-2012*, InDevelop-IPM in collaboration with Gender Equality Directorate, 25 november 2009, Executive summary

⁵⁰ Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Gender Equality Directorate, 3 mars 2010, sid. 3

myndighet för insatsen eftersom GED anses sakna tillräcklig administrativ kapacitet för att hantera finansiella medel och genomföra upphandlingar. IMG:s roll i samarbetet är administrativ, medan GED har en operativ roll.

Följande figur beskriver tidsperioden för GED:s inledande programfas.

Figur 7: Tidslinje för GED-insatsen



Ytterligare projektbeskrivning återfinns i bilaga C.

5 Insatsresultat

I de följande avsnitten presenteras resultaten av det svenska stödet för att stärka demokrati och mänskliga rättigheter. Diskussionen innehåller ett fåtal *output*-beskrivningar för sammanhangets skull, men fokuserar i huvudsak på effekter på *outcome*-nivå och *impact*-nivå.

5.1 Offentlig förvaltning

5.1.1 Human Resources Management

Sverige var en av de första givare som stödde offentlig förvaltning inom området personalfunktioner och svenskt stöd utgjorde den största finansieringskällan för detta område inom offentlig förvaltning under perioden 2002-2006. En jämförelse mellan nuvarande status och grunddata från den inledande rapporten för fas I (2003)⁵¹ samt den föregående studien av HRM⁵² (2002-2003), visar tydligt att avsevärda framsteg har gjorts.

Strukturella indikatorer

Lagstiftning

Svenskt samarbete har inte varit utformat till att stödja lagstiftning i relation till personalutveckling och personalledning. Intensiva lagändringar under genomförandet av HRM-insatsen har emellertid varit avgörande för att uppfylla insatsens målsättningar och för att uppnå de förväntade resultaten, inklusive antagandet av:

- Första strategin för offentlig förvaltningsreform (*First Public Administration Reform Strategy*) 2004
- Förvaltningslag (*Law on Public Administration*) 2005
- Statstjänstemannalag (*Law on Civil Servants*) 2005
- Lag för avlöning av statstjänstemän och personal (*Law on Salaries of Civil Servants and Employees*) 2006

Före HRM-insatsen saknades lagstiftning för moderna personalfunktioner. De nya lagarna i anknytning till PAR och förvaltningsreformen hade blivit försenade av politiska skäl och på grund av begränsningar i beslutsprocessen mellan och inom departementen.

Den nya regeringen som valdes i december 2003 antog ett arbetssätt med ansenligt fokus på att centralisera all lagstiftning. Således överfördes hela ansvaret för

⁵¹ SIPU (2003) *Development of Modern Human Resources Management (HRM) in the civil service, Republic of Serbia*, Inception Report, 13 februari 2003, sid. 2-3

⁵² DANIDA (2002) *Diagnostic Study Challenges of HRM in Serbia*, DANIDA Project

formulering av nya lagar till Serbiens *Legislative Secretariat* vilket begränsade departementens deltagande, inklusive MPALSG:s, i utformningen av de lagar som var avgörande för deras egen utveckling. Detta ledde till vissa avvikelser och inkonsekvenser mellan PAR-strategin (2004) och lagarna. Närmare bestämt hade vissa strukturer som planerats i strategin, såsom personalavdelningen inom MPALSG, inte beaktats i lagstiftningen och vice versa. Exempelvis behandlade lagen etableringen av enheten för personalfunktioner (*Human Resources Management Service*, SUK⁵³) trots att det inte var ett strategiskt mål i PAR.

Bedömning: I dag, nästan fem år efter fullgörandet av HRM-insatsen, bekräftar de intervjuade att betydande framsteg har skett inom lagstiftningen, dock inte som ett resultat av svenskt stöd. Medan den inledande fasen av HRM-utveckling (2002-2003) hämmades av försenad, eller bristande, lagstiftning för förvaltningsreform blev detta område "överreglerat" i senare faser.

Den serbiska juridiska plattformen uppdateras konstant och systematiskt för att efterleva kraven för EU-integration. Det är denna lagstiftningsinriktade metod som har format insatsernas resultat, i synnerhet inom den offentliga förvaltningen. Den har skapat en komplex strukturell miljö, en bristande konsekvens mellan strategi och lagar och därigenom en dålig förankring bland de statsanställda.

Verkställande

Före genomförandet av HRM-insatsen saknade Serbien en yrkesmässig statsförvaltning och man hade inget juridiskt eller institutionellt ramverk för etablering av en sådan. Man använde sig av ett förlegat personalfunktionssystem som man ärvt från den socialistiska tiden, med mycket begränsade utvecklingsmöjligheter. Det gamla systemet bestod av personalavdelningarna på departementsnivå som huvudsakligen hanterade personalstatistik, medan rekryteringsprocessen brast beträffande insyn och var huvudsakligen ministerstyrd.

Trots att de antagna lagarna inte har genomdrivits till fullo, har viktiga delar av det personalfunktionssystem som man strävade efter skapats. Den institutionella utvecklingen och antagandet av ett informationssystem är två strukturella resultat av insatsen som har bidragit till verkställandet av lagarna för PAR.

Institutionell utveckling: APAD, som inrättades 2001, var aktivt involverat i utformningen av HRM-insatsen och i formuleringen av dess målsättningar och var även huvudmottagare av stödet. Det var APAD och Sidas implementeringspartner SIPU som gemensamt modifierade insatsens målsättningar så att de skulle gälla ett större sammanhang (förutom enbart utveckling av ett informationssystem) samt behandla mer grundläggande frågor för institutionell HRM-utveckling.

Under fas I försökte insatsen även skapa funktionella personalavdelningar inom de utvalda departementen. Dock var departementen med några få undantag, på grund av bristande engagemang och vilja, i allmänhet inte tillräckligt lyhörda när det gällde projektkraven. I synnerhet tog inte MPALSG, som egentligen skulle agera som huvudmotpart, tillräckligt aktiv del i insatsens implementering.

Fas II ledde till att en viktig institutionell milstolpe nåddes genom etablering av avdelningen för personalfunktioner (*Central Human Resources Unit*) inom MPALSG,

⁵³ Förkortningen kommer från den serbiska benämningen *Služba za unapređenje kadrova*.

trots politiska hinder och motstånd mot det nya HRM-konceptet. Den centrala personalavdelningen anställde kompetenta personer, men saknade tillräcklig personal och hade begränsad auktoritet. Trots ansträngningarna att institutionalisera den som en självständig enhet inom departementet, etablerades den endast som en avdelning inom departementet med liten formell makt och misslyckades följaktligen med att bli en kompetent verkställande och strategisk aktör.⁵⁴

Det viktigaste resultatet i fas III när det gäller institutionsbyggande var etableringen av den centraliserade SUK. Dess organisatoriska kapacitet byggdes systematiskt upp under fas III och i synnerhet under förlängningsfasen (mars - december 2006). SUK är funktionellt i dagsläget och tillhandahåller sina huvudsakliga, strategiskt definierade tjänster: rekrytering, bevarande och utveckling av serbiska statstjänstemän och, i mindre utsträckning, deltagande i planeringsprocesserna.

Som en *outcome* (effekt på kort och medellång sikt) av en mer systematisk metod för institutionell utveckling och kapacitetsutveckling i faserna II och III, har de flesta departement och myndighetsorgan i dag personalavdelningar, dock med varierande kapacitet.

Utveckling av informationssystem för personalledning (HRMIS): En av målsättningarna med fas I var att skapa ett informationssystem som skulle "utgöra en grund för beslutsfattande, förbättrat initiativtagande inom HRM och ett verktyg för reglering och policyskapande"⁵⁵. Programvaran fanns på plats och var redo att tas i bruk i slutet av denna projektfas, men HRMIS var långt från ett sofistikerat verktyg för planering och beslutsfattande. Det var ännu inte funktionellt och hade inte ens fyllts med all information.

Fas II och III ledde emellertid till bättre måluppfyllelse i HRMIS, men den offentliga förvaltningen genomgår fortfarande en inlärningsprocess. I dag används HRMIS aktivt av SUK och ett antal departement och regeringsinstitutioner.⁵⁶ Det har, i alla fall formellt, accepterats av de flesta departement och regeringsinstitutioner. Användningen har förbättrats genom ett administrativt nätverk och fortsatt utveckling och investeringar i detta system förutspås.

Bedömning: En analys av det juridiska ramverket för utvecklande av personalfunktioner och av de modifierade målsättningarna för HRM-insatsen ger belägg för att implementeringen av insatsen i stor utsträckning har utgjort ett stöd för verkställande av lagar. Etablering av "en professionell HRM-stab och ett väl fungerande HRM-system ... kompetenta inom personalledning och personalutveckling"⁵⁷. Staben kan rekrytera, behålla och utveckla personal i samverkan med styrande strategier i respektive institution är också ett strategiskt mål för PAR och en juridisk skyldighet för Serbien. Således var varje resultat som åstadkoms inom HRM-insatsen också ett steg för verkställande av lagarna för PAR och statsförvaltningsutveckling. De tidiga faserna ledde emellertid till få effekter på kort och medellång sikt (*outcome*s) och det är endast i insatsens senare skeden som sådana effekter kan ses i form av kapacitetsutveckling inom HRM-funktionerna.

⁵⁴ Fas II-målsättning, enligt SIPUS projektbeskrivning, kapitel 4, c)

⁵⁵ Fas I-målsättning för insatsen

⁵⁶ Några av de flitigaste användarna av HRMIS är *Ministry of Economy and Regional Development, Ministry of Agriculture, Trade, Forestry and Waters, Customs Directorate*.

⁵⁷ Generell målsättning för HRM-insatsen

Avskaffandet av APAD av politiska skäl efter valet 2004 överskuggade de förväntade resultaten. Eftersom APAD upphörde att existera strax efter det att insatsens första fas avslutades, kan man dra slutsatsen att de institutionella strukturerna för HRM inte var hållbara, trots insatsens goda intentioner och de genuina ansträngningar som gjordes. Således förefaller det som om fas I, trots att insatsen skulle kunna tillskrivas uppbyggnaden av ramverket för centraliserad HRM inom APAD, i stället för institutionsutveckling, huvudsakligen resulterade i kapacitetsutveckling av enskilda individer, vilka förflyttades till andra myndigheter eller slutade efter det att organisationen hade upplösts.

Trots att avdelningen för personalfunktioner (*Central Human Resources Unit*) som skapades i fas II också upphörde att existera, kan man dock dra slutsatsen att investeringarna i denna inte var lönlösa i och med att detta var en viktig övergångslösning. Lärdomarna och den specialiserade personal som utbildades i HRM-insatsen kom till nytta under efterföljande steg.

De sista faserna (fas III och förlängningsfasen) gav bättre resultat i den bemärkelsen att ett hållbart institutionellt ramverk skapades via SUK och personalavdelningarna på departementsnivå. SUK är nu den centraliserade tjänsten för personalfunktioner och dess utbildnings- och rekryteringstjänster är i dag erkända inom hela den offentliga förvaltningen.

Likaledes har HRMIS börjat användas av de flesta departement och trots att efterlevnaden inte är fullkomlig utvecklas det till att bli ett etablerat informationssystem för HRM-utveckling. I allt större utsträckning är ett viktigt verktyg vid beslutsfattande, och departementens ledningar blir mer medvetna om systemets potential och den mängd information det innehåller. Tidigare var användning av systemet begränsat till enbart personaladministratörer.⁵⁸ I de fall där efterlevnaden är dålig har otillräckliga resurser lagts på systemet, vilket är ett tecken på låg prioritering hos departementens och institutionernas beslutsfattare.

Kontrollmekanismer

Kontrollmekanismer har skapats huvudsakligen via HRMIS, det centrala informationssystemet. Intervjupersonerna medger emellertid att det är svårt att kontrollera de enskilda departementens arbete eftersom SUK saknar officiell behörighet att påverka processer och beslutsfattande på departementsnivå. SUK är en tjänst till andra departement, men dess kontrollfunktion är begränsad.

Utbildningsprocessen är förhållandevis väl kontrollerad. Varje år (i februari-mars, för det föregående året) skickar SUK en utvärderingsenkät till alla som deltagit i vidareutbildning för att ta reda på i vilken utsträckning de har kunnat använda och dra nytta av de kunskaper de erhållit vid SUK:s utbildningar. Utvärderingsresultaten används för förbättrad planering av följande års kursplan.

Bedömning: Kontrollmekanismer för myndigheter i händelse av maktmissbruk eller bristande ansvarstagande är svaga och möjligheterna för att ge rättighetsinnehavarna, dvs. medborgarna, möjligheter att utöva sina rättigheter är begränsade. Kontrollmekanismerna för HRMIS-systemet är ännu ej utvecklade. Det finns inga sanktioner när systemet inte används eller när data inte uppdateras. Trots att 2005 års statstjänstemannalag anger att HRMIS kommer att regleras har ännu inga föreskrifter

⁵⁸ Ramböll Management (2006) *Sida Monitoring of HRM programme in Serbia*, Final version, november 2006, sid. 14

antagits som specificerar systematisk användning av HRMIS. Inga effekter på lång- eller medellång sikt (*outcomes*) kan därför iaktas.

En av målsättningarna var att utföra en diagnostisk studie av existerande personalfunktioner och kartlägga existerande kompetenser och kapaciteter, med andra ord att skapa en baslinje. SUK förefaller dock inte disponera över tillförlitlig data eller statistik beträffande status och utveckling, för att kunna göra konsekventa uppföljningar och utvärderingar jämfört med baslinjen.

Utvärdering av vidareutbildning sker visserligen, men resultaten när det gäller utbildningens innehåll och måluppfyllelse används inte på ett effektivt sätt för att vidareutveckla utbildningarna i syfte att tillförsäkra att en ökad kapacitet bidrar till bättre fungerande institutioner och system.

Sammanfattning av strukturella indikatorer

HRM-insatsens viktigaste strukturella effekter på kort och medellång sikt (*outcomes*) kan sammanfattas som:

- etablering och stärkande av en funktionell, centraliserad personalfunktionsenhet (SUK) för första gången inom offentlig förvaltning, vilket erhållit erkännande inom statsförvaltningen för dess roll inom HRM
- etablering av personalavdelningar på departements- och regeringsinstitutionsnivå som inte var vanligt förekommande före insatsen och som förstärker och upprätthåller förvaltningslagstiftningen
- ett till fullo introducerat system för personalledning (HRMIS) som används av SUK och de flesta departementen som ett HRM-verktyg

Processindikatorer

Jämlikhet

Insatsens jämställdhetsaspekter utvärderades positivt i fas I. Dock kommenterades i den slutgiltiga utvärderingen av insatsen att det saknades en integrerad metod med det nationella policyramverket beträffande jämställdhet.⁵⁹ Sedan dess har SUK inlett ett samarbete med GED genom en kontaktperson för jämställdhet och har tillgängliga jämställdhetsutbildningar som en regelbunden del av kursplanen för statstjänstemän.

Inga av de intervjuade har uppfattat jämställdhetsfrågor eller någon annan form av mångfaldshantering som ett problem. Majoriteten av de statsanställda är kvinnor och utmaningen är därför inte att skapa balanserat deltagande, utan snarare ett system som främjar lika möjligheter inom den offentliga förvaltningen. SUK och implementeringspartnern SIPU bekräftade att det ibland var svårt att uttryckligen hantera jämställdhetsfrågor, eftersom jämställdhet inte uppfattades som ett problem.⁶⁰

⁵⁹ *ibid.* sid. 16

⁶⁰ SIPU (2007) *Appraisal and Monitoring of Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy*, Final Report, Stockholm september 2007, sid. 10

Annonserade statliga tjänster och utbildningar är tillgängliga för alla och innehåller icke-diskriminerande villkor. HRMIS möjliggör tillgång till jämställdhetsstatistik.

Bedömning: Under hela insatsen framhävde Sida jämställdhet som en tvärgående fråga. De viktigaste bidragen inkluderar ökad medvetenhet samt etablering av ett genusmedvetet system och introduktion av en mer systematisk hantering av frågan. Detta har bidragit till att öka mottagligheten och förståelsen för jämlikhetsfrågor. Dessa kan dock inte tolkas som direkta effekter på kort och medellång sikt (*outcomes*) av endast HRM-insatsen.

Deltagande

Introduktionen och institutionalisering av moderna HRM-metoder berörde de flesta departement och myndigheter samt relevanta enskilda individer. SUK samarbetar på daglig basis med den offentliga förvaltningens institutioner när det gäller utbildnings-, urvals- och rekryteringsfrågor. Alla lediga tjänster hanteras och kungörs centralt och statstjänstemän använder sig av de vidareutbildningsmöjligheter som erbjuds av SUK. Statstjänstemän som erhållit utbildning som utbildare håller workshops inom specifika områden.

En mekanism för vidareutbildning har skapats, medvetenheten hos beslutsfattare har ökat och cheferna godkänner personalens deltagande i utbildningar som en följd av institutionaliseringen av HRM. Betydande ansträngningar gjordes för att engagera avdelningschefer och högre chefer i insatsen med syfte att skapa stöd och engagemang för utvecklade och moderniserade HRM-funktioner.

Som ett oförutsett resultat av HRM-insatsen har ett starkt informellt nätverk av utbildade HRM-specialister skapats. Cheferna för personalavdelningarna kommunicerar regelbundet med varandra för att utbyta idéer och bästa praxis samt för att hitta hållbara HRM-lösningar.

Det är även viktigt att notera att HRMIS utformades på ett sätt som involverade berörda parter i stor utsträckning, vilket är skälet bakom dess utbredda förankring.

Bedömning: Deltagande från externa intressenter, såsom allmänheten, media eller CSO:er har inte varit en målsättning med HRM-insatsen, eftersom det har fokuserat på att stärka det interna deltagandet och kapaciteten av HRM. Insatsen kan därför inte bedömas ha bidragit till deltagande på den nivån. Reformen av HRM-systemet var dock ett stort arbete som inkluderade omfattande deltagande på alla institutionella nivåer. Insatsen hade en avgörande roll för att tillförsäkra deltagande under hela processen och bidrog till förankringen av resultaten och erkännandet av SUK som en viktig HRM-faktor, varigenom strukturen samtidigt stärktes. Denna effekt kan direkt tillskrivas insatsen.

Empowerment

Statsförvaltningen har gått från en situation där mycket få departement och myndigheter hade någon personalavdelning över huvud taget, till en struktur där personalavdelningar med moderna HRM-funktioner. Det finns utvecklade urvalskriterier och verktyg för rekrytering och HRM-personal deltar i rekryteringsprocessen i alla departement. Det slutgiltiga beslutet för anställningar fattas dock fortfarande av ministrar. Trots detta är det ett framsteg från det förra

systemet som möjliggjorde politiskt inflytande genom alla rekryteringsfaser, utan fullt beaktande av de sökandes meriter.

Kapacitetsutveckling var en avgörande komponent för HRM-insatsen och det svenska samarbetet investerade betydande belopp för att utbilda beslutsfattare, HRM-specialister och SUK-personal. En av de viktigaste frågorna är dock hur man lockar och behåller kompetent personal under rationalisering av personal i den globala ekonomiska krisen, låga löner till statstjänstemän samt frekventa omorganisationer av departementen. Utbildning och kompetensutveckling av ny personal är dyrbart och tidsödande och effekten av personalfluktuationer är problematiska. Det finns få mekanismer för att tillförsäkra att det institutionella minnet bibehålls på departementsnivå. Exempelvis är den kunskapsbas som skapades av APAD och som expanderas under HRM-stödet till denna institution, inte längre formellt existerande. Kunskapen fortsätter att bevaras genom det informella nätverket av utbildade HRM-specialister som har lyckats bibehålla en hög motivationsnivå.

HRMIS-systemet som skapades genom SUK är ett betydande framsteg i detta hänseende. SUK saknar dock tillräcklig auktoritet för att styra användningen av HRMIS och dess information. Det förefaller också som att vissa kommunikationsproblem mellan SUK och HRM-avdelningarna existerar. SUK uppfattas inte som en central HRM-enhet av vissa departement. Det finns även indikationer på att användningen av HRMIS inte är så effektiv som den skulle kunna vara på grund av frekventa byten av IT-administratörer och en olämplig uppbyggnad av mjukvaru-underhållet.

Avgränsningen till administrativa och juridiska aspekter av HRM hindrar vidare erkännande och godkännande av SUK:s roll som en strategisk HRM-enhet.⁶¹ Strategisk kapacitet och bemyndigande skulle bredda SUK:s roll och inflytande bortom dess nuvarande funktion.

Bedömning: Svenskt stöd till kompetensutveckling inom HRM är betydande, men ministrarna har fortfarande en viss beslutsrätt när det gäller rekrytering. SUK kan påverka rekryteringsprocessen till en viss grad, medan transparensen har ökat, t.ex. genom annonserade lediga tjänster annonseras. Den instabila politiska miljön och bristen på mekanismer för att behålla kompetent personal leder till begränsat inflytande och otillräcklig kapacitetsutveckling för implementering av systematiska reformer.

Den förbättrade rekryteringsprocessen av statstjänstemän och dess centralisering genom SUK kan dock ses som en effekt på kort- och medellång sikt (*outcome*) av HRM-insatsen, men osäkerheten runt SUK:s roll har också bidragit till bristande inflytande och dess roll i förvaltningsreformen har därav blivit begränsad.

Utsatta grupper

HRM-insatsen fokuserade inte specifikt på utsatta grupper, men noterades som en övergripande fråga. SUK:s utbildningar är öppna för alla. En av dess utbildningar handlar specifikt om skydd mot diskriminering och syftar till att skapa medvetenhet hos statstjänstemän beträffande bestämmelserna i den nyligen antagna anti-diskrimineringslagen.

⁶¹ Ramböll Management (2006) *Sida Monitoring of HRM programme in Serbia*, Final version, november 2006, sid. 15

Bedömning: HRM-insatsen har i begränsad mån bidragit beaktande av utsatta grupper och SUK spelar en begränsad roll i spridning av information och i att skapa medvetenhet hos statsanställda beträffande detta område.

Ansvarsutkrävande och ansvarstagande

SUK:s aktiviteter är transparenta och information tillhandahålls via olika kommunikationsvägar, inklusive dess egen hemsida. SUK erbjuder en utbildning om nationell anti-korruptionslagstiftning och juridiska instrument som en regelbunden del av kursplanen för statsanställda. HRMIS, det centrala informationssystemet, har förbättrat tillgänglig information och transparens. Rekryteringsprocessens transparens har förbättrats till följd av kapacitetsutvecklingen av HRM-personal och deras ökade inflytande vid rekrytering av statsanställda. Dock förekommer fortfarande visst inflytande från departementen vid urval och rekrytering av personal.

Bedömning: Införandet av HRMIS som ett verktyg för att tillförsäkra ansvarsutkrävande och ansvarstagande samt transparens, kan anses utgöra ett viktigt svenskt bidrag inom detta område och en tydlig effekt på kort och medellång sikt (*outcome*). HRMIS har emellertid ännu inte tagits i bruk på en nivå som skulle tillförsäkra dess roll i strategier för att bekämpa korruption. Etableringen av HRM-avdelningar över hela den offentliga förvaltningen har lett till en mindre politiserad och i viss mån mer ansvarstagande offentlig förvaltning.

Sammanfattning av processindikatorer

När det gäller processresultat har det svenska samarbetet avsevärt bidragit till:

- införande och godtagande av moderna HRM-koncept
- SUK har blivit en erkänd central institution när det gäller att göra urval, behålla och kompetensutveckla statstjänstemän
- skapandet av ett transparent, centraliserat HRM-system genom HRMIS
- ökat deltagande från relevanta intressenter i statsförvaltningen
- i viss mån, integrering av frågor som rör jämställdhet och mångfald i HRM-systemet
- etablering av ett starkt informellt nätverk av HR-specialister samt införande av mekanismer för kunskapsdelning

Outcome-indikatorer

Måluppfyllelse, effekter på lång sikt (*impact*) och hållbarhet

HRM-insatsen är den största svenska insats som genomförts med Serbiens regering och de viktigaste resultaten som uppnåtts inom PAR-området kan tillskrivas denna insats. Trots vissa förseningar som uppstod på grund av politiska omständigheter och oförutsedda händelser var insatsen mycket effektiv när det gällde att producera flera viktiga resultat.

HRM-insatsen lyckades bidra till att skapa flera mekanismer som används i dag och har institutionaliserats, däribland:

- utbildade fortbildare som utbildar statsanställda på ett kompetent sätt
- etablering och implementering av mer transparenta rekryteringsmekanismer
- införande av årliga utvärderingsenkäter till tidigare deltagare för att bedöma implementering och kapacitetsutveckling för att förbättra i kursplanen baserat på den information som erhålls
- ett nätverk av HRMIS-administratörer vilka har gjort HRMIS effektivare och har kortat ned datainmatningstiden från 3 - 4 dagar till 3 - 4 timmar
- ett informellt nätverk av HR-specialister som på ett effektivt sätt utbyter erfarenheter och bästa praxis sinsemellan

Intrycket bland de intervjuade är att Serbien har tagit ett stort steg framåt från ett förlegat personalhanteringssystem till modern HRM-funktioner och moderna utvecklingsprocesser. Insatsen tillförde betydande kunskap och utgjorde grundstenen för statsförvaltningens framtida utveckling. Detta kan ses som en långsiktig effekt (*impact*) och ett viktigt bidrag från HRM-insatsen till det generella PAR-målet när det gäller kompetensutveckling inom den offentliga förvaltningen.

De intervjuade bekräftar att det svenska samarbetet förtjänar mycket erkännande för utveckling av moderna HRM-funktioner. Slutsatsen är att SUK är en hållbar central HRM-enhet men att fortsatt arbete krävs för att förbättra dess trovärdigheter och för att stärka dess auktoritet. Fortbildningsmekanismerna är också till fullo hållbara. De flesta HRM-specialister som utbildades genom insatsen arbetar fortfarande inom HRM-avdelningarna eller inom SUK och levererar vidareutbildning till andra statsanställda.

"Vi finns kvar och vi har fortsatt att använda samma viktiga principer som introducerades av Sidas projekt. Vi försöker bygga på denna kunskap och vi blir bättre och bättre. Budgeten för utbildning blir större för varje år. Utbildningskursplanen blir mer innehållsrik. Vi försöker alltid att reflektera behoven hos den föränderliga offentliga förvaltningen."

Dragana Janković, SUK, Department for HR Selection and Development

HRMIS-systemet används fortfarande och är på väg att bli en självständig och fullt hållbar HRM-mekanism. Ytterligare investeringar som planeras för HRMIS visar på en beslutsamhet att göra det till ett centralt verktyg för strategisk planering och beslutsfattande.

5.1.2 PAR

Sverige är en viktig bilateral partner till Serbien inom området för offentliga förvaltningsreform (PAR). Stödet till PAR förtjänar särskild uppmärksamhet i denna utvärdering eftersom det är det första försöket av Serbiens *Ministry of Public Administration and Local Self Government* att direkt leda och implementera en insats, och

även på grund av dess komplexitet och de risker som förknippas med insatsens genomförande.

Serbiens instabila statliga förvaltningsstruktur, med de frekventa politiska problem som är typiska för ett reformland med en koalitionsregering, samt återkommande strukturella förändringar, utgjorde en konstant risk för ineffektivitet och bristande lyhördhet hos den nationella motparten under insatsens implementering. Vidare ingick många aktörer i en instabil miljö och en mångfald av problem behövde behandlas på olika nivåer. Från UNDP:s sida var insatsens mål – att skapa "stöd för att förbättra effektivitet, ansvarsutkrävande och transparens i Serbiens offentliga förvaltning"⁶² – samt målsättningarna alltför vagt formulerade, utan tillräckligt definierade indikatorer. Vidare förefaller det som om Sida beslöt att stödja PAR som en viktig aktivitet för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter, utan att i detalj gå in på insatsens utformning. Detta vagt utformade ramverk har gjort det ytterst svårt att kvantifiera och spåra resultaten på *outcome*-nivå, så som skedde för övriga insatser som utvärderades i denna rapport där *outputs* och effekter på kort och medellång sikt (*outcome*) är mer uppenbara och lättare kan tillskrivas insatsen.

Det förefaller som att det tog lång tid och som om flera justeringar krävdes innan insatsen hamnade på rätt kurs. Implementering kan delas upp i tre faser:

Start 2006 – juni 2007: Praktiskt taget ingenting gjordes, huvudsakligen på grund av brist på politisk vilja och stöd, bristande kunskap och färdigheter beträffande projektledning samt problem rörande offentlig upphandling. Vid detta tillfälle var insatsen inriktad på två komponenter (främjande av PAR och stöd till distriktskontor). Under perioden mellan mars och juni 2007 lades insatsen på is, på grund av politiska problem och ledningsproblem.

Juli 2007 – 2008: Vissa framsteg gjordes under denna period tack vare ändringar i ledningen (den nya regeringen etablerades, MPALSG-ministern och dennes stab byttes ut och den biträdande ministern tog över projektledningen). Till följd av detta blev MPALSG mer engagerat och aktivt.

Januari – september 2009: Betydande framsteg gjordes under denna förlängningsperiod i insatsen. Ett större engagemang från den nya statssekreteraren gav det politiska stöd som krävdes och projektledningen, inklusive offentliga upphandlingar, togs över av UNDP. Dessa två viktiga ändringar möjliggjorde till slut planerade *outputs*.

Strukturella indikatorer

Lagstiftning

Den första strategin för förvaltningsreform antogs av Serbiens regering 2004⁶³, med följande strategiska huvudmålsättningar:

⁶² Sida (2006) *Bedömningspromemoria*, Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy, january 2006, sid. 5

⁶³ Före denna strategi under 2003 hade APAD försökt formulera ett strategiskt dokument för PAR. Detta var inte framgångsrikt – det avbröts av mordet på premiärminister Djindjic, efterföljande val, därefter av APAD:s avskaffande av den nyvalda regeringen.

- utveckling av en demokratisk stat som baseras på rättsstatens principer, tillförlitlighet, förutsägbarhet, transparens, ansvarstagande, ekonomi, effektivitet och måluppfyllelse
- utveckling av en medborgarorienterad offentlig förvaltning som till rimliga kostnader kan tillhandahålla tjänster av hög kvalitet till medborgare och verksamheter

Strategin främjar en integrerad syn på PAR, och den styrs av fem huvudprinciper:

- decentralisering
- avpolitisering
- kompetensutveckling
- rationalisering
- modernisering

Strategin betonar skapandet av en ny regulatorisk miljö som ska stödja en funktionell och organisatorisk reform av den offentliga förvaltningen.

Dock lyckades inte strategin efter dess antagande att bli ett verkligt styrdokument för regeringen. I stället lades vikten vid en lagstiftningsreform genom regeringens *Legislative Secretariat*, som svar på kraven för EU-integration.

Viktiga lagar för reglering av den offentliga förvaltningen antogs innan insatsen startade:

- Förvaltningslag (*Law on Public Administration*) 2005
- Statstjänstemannalag (*Law on Civil Servants*) 2005
- Lag för avlöning av statstjänstemän och personal (*Law on Salaries of Civil Servants and Employees*) 2006

Ett antal förordningar och kungörelser för att reglera olika delar av den offentliga förvaltningen antogs också. Den nya lagstiftningen var särskilt effektiv vid reglering av statsförvaltningsreformen. Sedan 2006 har lagarna om offentlig förvaltning ändrats vid flera tillfällen. Vidare har *Legislative Secretariat* fokuserat på att formulera och föreslå lagar som skulle stödja decentraliseringsprocessen.⁶⁴

På grund av bristande samordning mellan regeringens *Legislative Secretariat* och MPALSG försummade de nya lagarna betydelsen av PAR-strategin⁶⁵, vilken snart hade blivit marginaliserad och övergiven. I ett försök att justera PAR-strategin till de nya kraven och återuppliva dess implementering föreslogs ett nytt projekt av MPALSG som utformades under 2006 i samarbete med DfID och Sida och implementeringspartnern UNDP.

Som en följd av Sidas-DfID:s-UNDP:s insats antogs en ändrad PAR-handlingsplan (2009-2012) av Serbiens regering i juli 2009.

⁶⁴ Ett viktigt krav för EU-integration.

⁶⁵ Ett exempel på sådan efterlevnad tillhandahålls i HRM-avsnittet

Bedömning: Insatsen lanserades under en period då det föregick avgörande omstrukturering genom lagstiftning, vilken sedan prioriterades av Serbiens regering och det politiska stödet för PAR var bristfälligt. PAR-strategin saknade visserligen direkt del i utformningen av lagarna i anknytning till offentlig förvaltning, men den möjliggjorde den nya PAR-handlingsplanen. Denna fokuserade, återigen, huvudsakligen på strukturella reformer som en förutsättning för att uppnå andra milstolpar i PAR-processen. Dock blev PAR-strategins inflytande marginaliserat på grund av bristande politiskt stöd.

Verkställande

Det förefaller som om 2004 års strategi aldrig blev ett centralt dokument med politiskt stöd. Vidare betraktades det som ett dokument som skapats av MPALSG och varken detta departement eller strategin var accepterade i någon större omfattning bland övriga departement och statliga institutioner. Trots avsevärda framsteg i antagandet av det juridiska ramverket för PAR, gick dess verkställande långsamt och ledde inte till några påtagliga förändringar. Vidare saktades verkställandet ner ytterligare på grund av förseningar vid antagandet av förordningarna och av frekventa ändringar i lagarna som hade formulerats hastigt, och med många brister, av den ny tillsatta lagstiftningsorienterade regeringen.

Av betydelse är att den justerade PAR-handlingsplanen 2009-2012 innehåller två ytterligare principer/målsättningar:

- samordning av offentliga policyer
- kontrollmekanismer

Dessa två strategiska prioriteringar lades till som en följd av Sidas-DfID:s och MPALGS:s insikt att PAR-strategin inte kunde genomföras isolerad från andra strategiska och politiska dokument eller samordnas endast av MPALSG. Behovet av ett funktionellt, centraliserat system för verksamhetsplanering inom offentlig administration samt en enhetlig mekanism för uppföljning och rapportering av alla departement uttalades tydligt. Detta krävde också ett nytt institutionellt ramverk, vilket förespråkades huvudsakligen av DfID, och detta inkluderade stärkning av regeringens centrala delar⁶⁶, där regeringens *General Secretariat* skulle inneha den ledande rollen vid PAR-samordning och uppföljning. Frågan huruvida *General Secretariat* har tillräcklig styrka och kapacitet att anta denna roll är fortfarande omstridd.

DfID drog sig ur mitt under insatsens implementering (under våren 2008). Istället omdirigerade DfID sina medel till regeringens *General Secretariat*, för att stödja insatsen koordinering av nationella policer och strategier (*Coordination of National Level Policies and Strategies*). Insatsen är en föregångare till stöd till stärkande av regeringens centrala delar (*Strengthening of the Centre of Government*) som för närvarande finansieras av Sida. Vid detta tillfälle beslutade Sida att fortsätta att finansiera PAR-insatsen på grund av att man förväntade sig att engagemanget från Serbiens regering beträffande PAR hade

⁶⁶ Regeringens centrala delar inkluderar viktiga statliga institutioner som ska arbeta gemensamt, som ett parasoll för PAR: Regeringens *General Secretariat* och *Legislative Secretariat*; *Prime Minister's Office*; *Serbia EU Integrations Office* (SEIO); *Ministry of Finance* samt *Ministry of Human and Minority Rights, Public Administration och Local Self Government*

förbättrats, vilket förstärktes av rekommendationer i en uppföljnings- och utvärderingsrapport.⁶⁷

Bedömning: Insatsens centrala målsättning var att skapa fungerande mekanismer för implementering och uppföljning av PAR-strategin. Det förefaller som om framgången hämmades på grund av omständigheterna, vilka förvärrades huvudsakligen av de två regeringsskiftena. Med två avbrott som båda varade flera månader (under 2007 och 2008) samt MPALSG:s otillräckliga kapacitet att utföra uppgifterna, kan inga betydande insatsresultat rapporteras under insatsens tid. Det förefaller som om insatsen, trots att det leddes av MPALSG, hade utformats externt utan tillräcklig insikt i de politiska realiteterna inom regeringen. Större medvetenhet och dialog med politiska aktörer och chefstjänstemän inom förvaltningen kunde ha påverkat insatsens implementering och resultat.

Sidas beslut att ge Serbiens regering ytterligare en chans att återuppliva PAR ledde till stöd för antagandet av den reviderade handlingsplanen 2009-2012. Detta kan anses betydelsefullt i och med att det medförde nya möjligheter att förbättra implementeringen av PAR-strategin. Som en uppföljning av denna insats stödjer Sida två nya initiativ som har nära anknytning: *Strengthening of the Centre of the Government* som syftar till att skapa institutionell kapacitet hos regeringens *General Secretariat* för att ta över samordningen av strategier och policys, inklusive samordning av implementeringen av PAR-strategin; samt *Support to PAR* där MPALSG är den viktigaste nationella motparten. Dessa två insatser är visserligen i ett tidigt implementeringsskede, men de förefaller att göra vissa framsteg mot mer påtagliga resultat. Övergången till regeringens *General Secretariat* verkar vara viktig, eftersom detta kan vara ett tecken på att PAR har fått en mera framstående position på den politiska agendan.

Institutionell utveckling: Sida/UNDP hade även för avsikt att stödja departementen och de statliga institutionerna genom att tillhandahålla vägledning för MPALSG vid utförande av funktionella analyser av dessa statliga institutioner. Detta skulle vara en central aktivitet inom *Component 2: Development of New Organisational and Management Framework*. Funktionell analys sågs som en förutsättning för uppfyllande av PAR-strategins målsättningar i relation till rationaliseringen/omorganisationen och moderniseringen av den offentliga förvaltningen. Insatsens ambitiösa planer slutade dock med att endast två funktionella analyser genomfördes inom MPALSG och utrikesdepartementet och dessa genomfördes inte förrän 2009. MPALSG:s slutgiltiga rapport 2008 om implementering av PAR-strategin, kunde därför inte nämna de två funktionella analyserna som resultat av insatsen.⁶⁸ Sida-UNDP hade däremot en viktig roll vid formuleringen av en metod för funktionell analys.

Bedömning: Inga effekter på kort eller medellång sikt (*outcomes*) uppnåddes inom detta område. Genom misslyckandet att genomföra planerat antal funktionella analyser, uppfyllde insatsen inte målsättningen i *Component 2*, inte ens på *output*-nivå. De generaliseringar och de lärdomar som drogs från de funktionella analyser som genomfördes i de två pilotinstitutionerna formulerades som "metod för funktionell analys". Dock har metoden till dags dato inte använts av något annat departement eller statlig institution. De rekommendationer som gavs till de två departementen

⁶⁷ SIPU (2007) *Appraisal and Monitoring of Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy*, Final Report, Stockholm september 2007

⁶⁸ MPALSG (2008) *An Overview of PAR Strategy Implementation in the Republic of Serbia for the Period 2004-2008*, Belgrad, oktober 2008, sid. 28

implementerades heller aldrig. Således har inte omstrukturering eller rationalisering hittills ägt rum.

2007 års rapport om PAR:s status som bereddes för DfID-Sida⁶⁹ var tämligen kritisk och pessimistisk om möjligheten att återvinna kraften i implementeringen av PAR-strategin. Den innehåller rekommendationer att överge konceptet om PAR-strategin som reformdrivande och i stället fokusera på de specifika delarna i handlingsplanen där vissa framsteg har gjorts.

På plussidan förutsäger MPALSG-rapporten om implementering av PAR-strategin under perioden 2004-2008 att den tredje handlingsplanen för PAR (2011-2014)⁷⁰ kommer att fokusera på att "genomföra en omfattande horisontell och vertikal analys, som en förutsättning för omstrukturering, rationalisering och administrativ omorganisation".⁷¹

Kontrollmekanismer

På allmän statlig förvaltningsnivå har avsevärda ansträngningar gjorts för att utveckla olika kontrollmekanismer. Lagstiftningen har varit intensiv sedan 2004 inom detta område och flera viktiga institutioner har etablerats, inklusive: Ombudsmannaämbetet, *Commissioner for Free Access to Public Information*, *Central Auditing Institution* samt *Anticorruption Agency*, för att uppfylla kraven för EU-integration. Dessa institutioner ska ge viktigt stöd till implementeringen av PAR-strategin, men de är i allmänhet underbemannade och saknar tillräcklig kapacitet för att uppfylla sina uppdrag. Inkluderingen av utveckling av kontrollmekanismer kan ses som en implementering av principerna och huvudmålsättningarna i handlingsplanen för PAR 2009-2012, men inte som ett resultat av insatsen.

EU genomför regelbundna granskningar av Serbiens framsteg när det gäller EU-integrationskraven. Dessa kan ses som mekanismer för uppföljning av PAR på en högre nivå, när det gäller krav för EU-integration (årliga framstegsrapporter, MIPD, årlig utvärdering av SIGMA, olika rapporter om framsteg och produkter i relation till EU-integrationskraven). Kontroll av hantering av finanser och offentlig upphandling sker separat.

Perioden 2004-2008 visade liten framgång när det gäller utveckling av användbara och hållbara kontrollmekanismer för implementering av PAR-strategin. Trots att kontroll av implementeringen av PAR-strategin är insatsens målsättning, utfärdades endast en omfattande framstegsrapport om implementeringen av PAR-strategin under Sidas-UNDP:s stöd år 2008. Denna framstegsrapport inkluderade uppföljning av implementeringen av strategin och en utvärdering av resultaten. MPALSG kunde inte omedelbart ta till sig dokumentets uppenbara kritik och objektivitet och det dröjde flera månader innan dokumentet gjordes tillgängligt för allmänheten.

Bedömning: Kontrollmekanismerna för PAR var och är svaga. I de fall då mekanismer har införts har de inte skett till följd av PAR-insatsen. Internt förefaller det som om Sidas uppföljning var undermålig med hänsyn till programmets storlek och betydelse. Förutom att tillhandahålla begränsade *outputs*, när det gäller definiering av PAR-indikatorerna i handlingsplanen och förse MPALSG med rapportmallar och

⁶⁹ Ben-Gera, M. and Rabrenovic, A. (2007) *PAR in Serbia: Defining the Agenda and Improving Implementation*, juni 2007

⁷⁰ Förbereds för närvarande som del av Sida/SIPU:s *Support to PAR*,

⁷¹ MPALSG (2008) *An Overview of PAR Strategy Implementation in the Republic of Serbia for the Period 2004-2008*, Belgrad, oktober 2008, sid. 28

vägledning för att bereda 2008 års kontrollrapport om PAR-strategin, har insatsen inte gett några betydande effekter på *outcome*-nivån. MPALSG:s ovilja att offentliggöra information begränsar väsentligen medborgarnas möjlighet att kontrollera eller observera personer i offentlighetens tjänst.

Sidas nya tillvägagångssätt ger regeringens centrala delar samordning- och kontrollfunktioner och en omdefinierad roll för MPALSG. Denna metod kan förväntas ge mer märkbara effekter på kort och medellång sikt (*outcomes*). Den ger goda möjligheter till att flytta upp PAR på regeringens politiska agenda. Dock är regeringens centrala delar ännu inte klart definierad. Vidare måste kapaciteten *General Secretariat* utvecklas ytterligare för att kunna tillhandahålla övergripande samordning och kontroll över PAR-processen och dess resultat.

Sammanfattning av strukturella indikatorer

Under perioden 2004-2008, sedan den första PAR-strategin och handlingsplanen antogs, har flera lagändringar ägt rum, men PAR-strategin lyckades inte bli ett styrdokument för regeringen. Sida gjorde stora ansträngningar för att stödja PAR-strategins implementering och för att skapa funktionella mekanismer för uppföljning och utvärdering. Sidas-UNDP:s insats lyckades inte erhålla regeringens stöd eller ett allmänt engagemang inom den offentliga förvaltningen. Insatsen stötte på otaliga hinder och bakslag under implementeringen, vilket ledde till ett generellt sett dåligt resultat. Det förefaller som om perioden mellan starterna under 2006 och juli 2007 gick till spillo utan att någon verklig implementering pågick.

Övriga insatsresultat har varit mindre framgångsrika. Den avsedda massiva funktionella analysen av hela offentliga förvaltningen blev aldrig verklighet och PAR ledde inte till några väsentliga förbättringar när det gäller omstrukturering och rationalisering av den offentliga förvaltningen. Till dags dato har de lärdomar som erhöles från de två genomförda funktionella granskningar och deras rekommendationer inte beaktats eller tillämpats.

Betydande framsteg gjordes inom HRM-området, men dessa resultat är en effekt av HRM-insatsen. PAR-insatsens viktigaste bidrag till strukturella resultat är utformning och införande av den ändrade handlingsplanen för PAR (2009-2012). Med hänsyn till PAR:s ambitiösa, men dock vagt formulerade målsättningar, måste insatsen bedömas att ha presterat under förväntningarna.

Processindikatorer

Jämlikhet

Jämlikhetsfrågor är inte integrerade i PAR-strategin och inga specifika referenser till de genomgående koncepten har gjorts. Anledningen till detta kan förklaras med att jämställdhet mellan könen aldrig har uppfattats som ett problem inom Serbiens offentliga förvaltning: majoriteten av de statsanställda är kvinnor, vilket illustreras av det faktum att 80 % av arbetsgruppen som formulerade *Law on Public Administration Procedures* var kvinnor. Kvinnor innehar även många viktiga befattningar inom den offentliga förvaltningen.

Bedömning: Trots att Serbien hävdar att jämlikhet inte är något problem, förekommer diskriminering inom vissa områden – exempelvis när det gäller homosexuella, bisexuella och transpersoner (HBT). Utvecklingssamarbete spelar i allmänhet en viktig roll när det gäller att öka medvetenheten om jämlikhetsstandarden och integrering av jämlikhet var huvudsakligen bristfälligt i denna insats.

Deltagande

De tillfrågade noterar att deltagande i PAR i allmänhet har förbättrats under de senare åren, tack vare kampanjer för att skapa medvetenhet och externt riktade aktiviteter. Insatsens *Component 3: Promotion of PAR Policy and Knowledge Sharing* syftade också till ökat deltagande från alla intressenter i PAR-processen, med särskilt fokus på att tillförsäkra objektiv och opartisk informationsspridning via medier. Flera initiativ främjades under insatsens livstid, men de stannade på *output*-nivå och har inte lett till några väsentliga förbättringar, när det gäller hållbara mekanismer för deltagande.

”Debatter om offentlig policy är inte vanligt i Serbien eftersom regeringen alltid har fullt upp med att lösa angelägna frågor. Och givetvis kommer det alltid att finnas mer angelägna frågor att hantera i Serbien än den offentliga förvaltningsreformen.”

Marko Paunović, Centre for Liberal and Democratic Studies

Deltagande i implementering och uppföljning av PAR-strategin är en viktig fråga som inte behandlades i insatsen. Upprepade, dock ej framgångsrika, ansträngningar gjordes för att samla regeringens rådsgrupp för PAR och att sammankalla möten med arbetsgruppen *Inter-Ministerial Working Group*, när planeringsprocessen för PAR-strategin var fullbordad. Inte heller försöken att skapa ett nätverk av PAR-administratörer som skulle vara involverade i uppföljningen av implementeringen och bidra till resultaten var framgångsrika. På plussidan uppnåddes avsevärda framgångar i implementeringen i slutet av insatsen i februari 2009, när MPALSG:s nya statssekreteraren tog över efter en nationell projektchef och när denne blev mer direkt involverad och tillhandahöll det nödvändiga politiska stödet.

Under insatsens sista fas (januari - september 2009) förefaller betoningen ha lagts på medborgardeltagande och större engagemang på lokal nivå. Några av de viktigaste aktiviteterna under denna period var att skapa mekanismer för ökat deltagande:

- Ett *call centre* för medborgare skapades vid MPALSG och detta är fortfarande aktivt. Det finns en öppen linje genom vilken medborgare kan registrera förfrågningar och ställa frågor om PAR. Detta resultat kan möjligen bekräftas på *outcome*-nivån.
- Arbetet med journalister intensifierades genom workshops som anordnades i syfte att informera medierna om PAR och ge vägledning åt journalister.
- Verksamhetsanalys av systemet för medborgarklagomål på lokal nivå genomfördes.
- Flera broschyrer och handledningar för medborgare skapades och spriddes på olika nivåer samt publicerades på MPALSG:s hemsida.

Bedömning: Rådsgruppen för PAR, som bestod av de högsta regeringstjänstemännen, hade liten möjlighet att bli institutionaliserat efter deras första och enda möte efter antagandet av PAR-strategin 2004. Implementeringen av PAR var inte en prioritet för regeringen under UNDP:s implementering. Rådets funktion är fortfarande endast formell. *Inter-Ministerial Working Group* förefaller vara funktionell, eftersom den på senare tid har återaktiverats genom aktiviteter inom den nya insatsen *Support to PAR*.

Som en följd därav genomfördes ytterligare en studie av implementeringen av PAR-strategin, som behandlade perioden juni 2010-2011. Aktiviteterna som ägde rum i slutet av insatsen pekar på en ökad medvetenhet beträffande vikten av att delta. Aktiviteterna som syftade till förbättrad informationsspridning och ökat medborgardeltagande genom metoder uppifrån och ned (*call centre*) och nedifrån och upp (lokal nivå) visar tydligt på ett ändrat tillvägagångssätt från såväl den implementerande partnern (UNDP) som MPALSG.

Empowerment

Den utsträckning i vilken den statliga förvaltningen har befogenhet och kompetens att genomföra PAR-reformen kan diskuteras ur flera olika perspektiv:

- På den allmänna nivån saknar Serbien fortfarande yrkesskickliga statsanställda och tillräcklig förvaltningskultur. Vidare är statsanställda underbetalda och personalomsättningen är stor.
- MPALSG är alltför underbemannat för en seriös, generell PAR-ansträngning och det saknar politisk tyngd för att samordna över departementsgränser och statliga institutioner.
- Regeringens centrala delar saknar också nödvändig makt och kompetens och *General Secretariat* har varken institutionell- eller personalkapacitet för att samordna policys och strategier på nationell nivå.
- Det saknas synergi mellan departementen och andra statliga institutioner och de är inte väl samordnade av regeringens centrala delar.
- På kompetensnivån är PAR en teknisk fråga som kräver skicklighet, kunskap och specialisering.
- De verkställande organen som krävs för att stödja PAR-strategin är svaga och har visat sig vara oförmögna att fullgöra sitt uppdrag.
- Det som driver på en förändring är fortfarande givare och framförallt påtryckningar från EU-integration, vilka är främjare för olika processer.

Kapacitetsutveckling var inte centralt för insatsen. Insatsen verkade för att skapa inflytande och kompetens hos valda målgrupper (såsom journalister, MPALSG-personal, *Inter-Ministerial Working Group*-medlemmar) för PAR-uppgifter. Insatsens komponent 3 inkluderade utveckling av mekanismer för kunskapsdelning och visst arbete åstadkoms inom detta område mot insatsens slut:

- Ett nyhetsbrev etablerades och spreds bland statstjänstemän i Serbiens offentliga förvaltning. Tyvärr har detta initiativ inte visat sig hållbart.

- En undersökning av lokalstyret genomfördes i samarbete med *Standing Conference of Towns and Municipalities* (SCTM)⁷². Detta var en ad hoc-aktivitet som introducerades eftersom man insåg att MPALSG inte hade mycket information om lokalstyre och processer. Utvärderarna kunde dock inte hitta några belägg för att lärdomar och rekommendationer som härletts från denna aktivitet användes och tillämpades på något vis.
- En enkät skickades ut för att bedöma kunskapen hos statsanställda beträffande PAR. Resultaten var förödande och visade en mycket begränsad kunskap om PAR.
- Flera studier i anknytning till PAR genomfördes och broschyrer sammanställdes av PAR-expert (dessa finns kvar på MPALSG:s hemsida).

Bedömning: En förutsättning för att uppnå några betydande effekter på *outcome*-nivån är att skapa makt och inflytande för huvudaktörerna för implementering av PAR. Insatsen förefaller ha behandlat några frågor i anknytning till empowerment, men detta skedde i ett sent skede och inte på ett allomfattande sätt. Flera *outputs* producerades men inga effekter på *outcome*-nivå som kan tillskrivas insatsen kunde identifieras.

Utsatta grupper

PAR-strategin och handlingsplanen behandlar inte utsatta grupper på något uttryckligt sätt. Ett strategiskt dokument som behandlar behoven hos utsatta grupper, *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), antogs 2003 och var en viktig föregångare till utvecklingen av PAR och meningen var att det skulle implementeras i parallellt med PAR-strategin. Dock innehåller inte handlingsplanen för PAR några tydliga kopplingar till PRSP eller någon samordning därav.

Bedömning: Utsatta grupper identifieras som ett tema men behandlas inte på något systematiskt sätt i PAR-strategin eller handlingsplanen.

Ansvarsutkrävande och ansvarstagande

Serbien har, som en följd av kraven för EU-integration utfäst sig att öka den offentliga sektorns ansvarstagande och transparens samt att skapa ett mer integrerat juridiskt system för att hantera korruption. Under perioden 2004-2008 ägde viktiga lagändringar och institutionella ändringar rum, inklusive skapandet av ett ombudsmannaämbete och tillsättandet av *Commissioner for Free Access to Public Information*. *National Anticorruption Agency* etablerades senare. Trots att en stor del av det juridiska ramverket finns på plats, har inga uppenbara resultat har uppnåtts. Lagar är fortfarande texter som inte implementerats. Betydande framsteg inom området för ansvarsutkrävande och transparens uppnåddes genom att kräva att alla offentliga förvaltningsinstitutioner utfärdar regelbundna nyhetsbrev för medborgare.⁷³

Ökad transparens och större ansvarsutkrävande är också en målsättning i PAR-strategin som generellt sett behandlades av Serbiens regering under perioden för insatsens implementering. En av insatsens målsättningar (*Component 3: Promotion of*

⁷² Indirekt spelade projektet också en roll i att föra samman MPALSG och SCTM – tidigare var förhållandet mellan dessa två institutioner mycket dåligt.

⁷³ 2006 *Law on the Free Access to Information of Public Interest*

PAR Strategy and Knowledge-Sharing) var att bidra till transparensen i PAR-processen och, i synnerhet, implementeringen av PAR-strategin.

Bedömning: Insatsen inkluderade vissa aktiviteter i anknytning till ansvarsutkrävande och transparens, men inga av resultaten kan observeras på *outcome*-nivån. Främjandet av PAR-strategin var en insatsspecifik aktivitet och har inte blivit den hörnsten i regeringens reformarbete som man väntade sig.

Sammanfattning av processindikatorer

PAR-insatsen försökte behandla visa delaktighets- och empowermentfrågor, men eftersom dessa aktiviteter ägde rum under den period då insatsen närmade sig sitt slut ledde de inte till några väsentliga processresultat som kan tolkas som effekter på kort eller medellång sikt (*outcomes*). Den hade ett visst inflytande när det gällde tillförsäkran av adekvat deltagande i handlingsplaneringen för PAR för 2009-2012; förbättrade mekanismer för medborgardeltagande; ökat engagemang på lokal nivå; och kapacitetsutveckling för de valda målgrupperna.

Outcome-indikatorer

Måluppfyllelse, effekter på lång sikt (*impact*) och hållbarhet

De tillfrågade är generellt sett överens om att framsteg gjorts inom statsförvaltningsreform, ökat kunnande och kompetensutveckling av statstjänstemän.⁷⁴ Vissa framsteg har gjorts beträffande decentralisering, som krävs för fullskalig reform när den politiska viljan uppnås. Ingen förbättring har skett beträffande avpolitisering och rationalisering. Beträffande de två mål som lades till i handlingsplanen för 2009-2012 har inget arbete ännu gjorts när det gäller samordning av strategier och policys, bortsett från att ett institutionellt ramverk har skapats. Inga ytterligare kontrollmekanismer utvecklades.

Eftersom målsättningarna för insatsen behandlar kategorierna rationalisering, avpolitisering, samordning och utveckling av kontrollmekanismer (för PAR-implementering), kan man dra slutsatsen att insatsen inte har varit effektiv inom dessa områden. Under hela insatsen lyckades inte resultaten ta sig förbi *output*-nivån och på vissa punkter kan även uppfyllandet av och kvaliteten hos dessa *outputs* anses tveksam.

Bedömning: Det finns visserligen en allmän insikt om att PAR är en lång process som kan kräva decennier med grundläggande arbete med få påtagliga resultat i dess tidiga skede. Genuint politiskt engagemang, ansträngningar för att skapa en stabil miljö samt deltagande från alla intressenter är förutsättningar för att det ska lyckas. Det är precis detta som saknades under insatsens implementeringsperiod (2006-2008). Det är värt att notera att betydande förbättringar i implementeringen under 2009 kan tillskrivas MPALSG:s ökade engagemang samt erhållet politiskt stöd. Detta kom emellertid för sent för att kunna producera några väsentliga effekter på *outcome*-nivån. Fortsatt stöd kan endast förstås som en insikt att reform kräver tålamod och långsiktigt tänkande. Emellertid kunde större medvetenhet, förbättrad dialog och en tätare uppföljning av insatsen från det svenska samarbetet ha medfört en effektivare implementering och en ökad serbiskt förankring.

⁷⁴ Svenskt stöd till detta område har beskrivits ovan i detta kapitel – HRM-insatsen

Det svenska samarbetet fortsätter att vara betydande – Sida stödjer nu två viktiga PAR-relaterade insatser: *Strengthening of the Centre of the Government* (samordning av policy och strategier på nationell nivå) samt *Support to PAR*. Den senare insatsen bygger på *Support to PAR Strategy (Phase Two)*, men UNDP efterträddes av den nya implementeringspartnern, SIPU International. Det finns tidiga belägg för att de nya insatsen uppnår vissa resultat (dock utanför utvärderingsperioden). Trots att *Support to PAR Strategy (Phase Two)* inte har lyckats producera de förväntade *outputs*, har det definitivt skapat en grund för de insatser som för närvarande genomförs.

”Fortsatt stöd från Sida är avgörande. Sida har varit mycket behjälplig för Serbiens regering för att skapa ett mer fokuserat angreppssätt. Sidas projekt är alltid mycket substantiella och tillräckligt flexibla för att kunna anpassa sig till de faktiska behoven.”

Maja Popov, Project Manager, GenSec, *Strengthening of the Centre of the Government*

5.2 Rättsstatens principer

5.2.1 CSI

Sverige tillhandahöll betydande stöd till Serbiens polis, som en viktig del av demokratiseringsprocessen och för att stärka rättsstatens principer. Stödet överensstämmer också med Sidas riktlinjer för bilateralt stöd inom rättsväsendet och inrikes frågor för västra Balkan.

Tillhandahållande av kriminaltekniska tjänster och teknisk bevisning av hög kvalitet är centralt för rätts säkerheten inom den straffrättsliga processen. Otillräcklig kvalitet kan leda till felaktiga domar eller till ett misslyckande för det straffrättsliga systemet och utgör därmed ett hot mot mänskliga rättigheter. Före det svenska stödet var Serbiens kriminaltekniska system förlegat när det gäller det rättsliga ramverket, teknisk expertis, metoder, mekanismer för vidareutbildning och utrustning. Insatsen utformades för att bemöta dessa utmaningar på ett integrerat och systematiskt sätt.

Strukturella indikatorer

Lagstiftning

Stöd till stärkande av kriminaltekniska undersökningar (*Strengthening of Crime Scene Investigations*) behandlade två viktiga strukturella frågor:

- Etablering av en relevant plattform för Serbien i linje med EU:s lagstiftning, standarder och principer: en ny, omfattande CSI-policy
- Införande av ett kvalitetsstyrningssystem (QMS) som skulle tillförsäkra att alla aspekter när det gäller framläggande av bevis systematiskt omfattas, från brottsplats, genom laboratoriemiljön till expertutlåtande.⁷⁵

⁷⁵ Sida (2003) *Bedömningspromemoria*, Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI) in Serbia, 26 november 2003

Stödet för policyarbete har resulterat i en uppsättning rekommenderade lagändringar, vilka så småningom antogs efter insatsens avslutande. Innan dess medförde den försenade lagstiftningen att målsättningarna på *outcome*-nivå för CSI-insatsen inte kunde uppfyllas eftersom de straffrättsliga processreglerna (*Criminal Procedure Code* - CPC) inte tillförsäkrade att bevisning användes på ett effektivt sätt i domstolen av undersökande domare. Tilläggen i den nya CPC som antogs 2011, inklusive ifrågasvarande föreskrifter, överensstämmer med CSI-strategin och QMS-dokumentet.

CSI-strategi och QMS: Stödet till kriminalpolisen har hjälpt till att skapa ordning i metoderna för CSI-relaterad lagstiftning. Tidigare förlitade polisen sig på i huvudsak oskriven bästa praxis. Det fåtal förlegade dokument som styrde processerna var inte systematiskt förvarade eller sorterade.

Deltagande policyskapande och strategisk planering var en central aktivitet i CSI-insatsen. MoI:s CSI-strategi antogs 2006 och inkluderar:

- regler för CSI-personalens agerande
- definierade målsättningar som baseras på policy
- definierade kompetenser och ansvarsområden

Ett annat resultat inkluderar skapandet av ett ramverk för ett kvalitetsstyrningssystem (QMS) för CSI. Detta inkluderar vägledning om standardmetoder för beredning av ett omfattande QMS-dokument. Utformningen av QMS-dokumentet samordnades och underlättades av svenska experter och inkluderar:

- en CSI-metod och ett ramverk för ett funktionellt system
- detaljerade steg för hela kedjan från brottsplats, genom miljö och laboratorium till expertis

Bedömning: CSI-insatsens bidrag till lagstiftningen har varit betydande. CSI-strategin och QMS har accepterats av rättsväsendet och används aktivt i dag. Detta bedöms vara en hållbar effekt på *outcome*-nivån.

Verkställande

Implementeringen av CSI-strategin och införandet av QMS är pågående processer. Implementeringsnivån kan dock mätas som fullgörande av *outputs*. Till dags datum har strategin och QMS-dokumentet introducerats till intressenter och spridits till alla 27 polissekretariat runt om i landet, och den nya policyn och *Criminal Procedure Law* implementeras.

Trots att QMS-systemet inte till fullo har introducerats har procedurer och vetenskapliga metoder förbättrats och bevis av bättre kvalitet tillhandahålls nu i domstolarna. Serbiens *Criminal Police Directorate* (CPD) *Forensic Centre* ingår i det europeiska nätverket för forensiska institut (ENFSI). Centret bidrar aktivt till dess arbete. Serbien är uppskattat i nätverket och har en bred representation i denna organisation. Genom sitt medlemskap deltar Serbien direkt vid produktion av nya QMS-standarder på europeisk nivå. Dessa resultat kan direkt tillskrivas stödet från CSI-insatsen.

Bedömning: Introduktionen av den nya CSI-policy och QMS är pågående. Det råder inga tvivel om att det svenska samarbetets roll har varit avgörande för att genomdriva moderna CSI-mekanismer i Serbien. Beträffande förändringarnas omfattning, från ett förlegat system och olämplig utrustning, till en överensstämmelse mellan serbisk kriminalteknik och europeisk, kan svenskt bidrag uppskattas på *impact*-nivån.

Institutionell utveckling: Svenskt samarbete har avsevärt bidragit till CPD:s ökade institutionella kapacitet, huvudsakligen genom att introducera och implementera modern utrustning och material för utbildningsprogrammet. Gammal utrustning och brist på moderna enheter är ett huvudsakligt hinder för tillhandahållande av korrekt och tillförlitlig bevisning. Det är omöjligt att utveckla CSI-personalens kapacitet utan rätt utrustning.

Det nationella laboratoriet (*National Laboratory*) vid centret för kriminalteknik (*Crime Technical Centre*) kan nu tillhandahålla bevis i domstol som inte kan ifrågasättas ur kvalitetshänsyn.

Bedömning: De förbättrade CSI-metoderna och den förhöjda beviskvaliteten har lett till en stärkt CPD-institution för att utföra kriminaltekniska undersökningar. Svenskt bidrag inom detta område har varit avgörande.

Kontrollmekanismer

Interna kontrollmekanismer finns, men de är inte till fullo implementerade. Flera hinder finns: (i) ingen kriminalutredningsmetod för att beskriva CSI-processen i enlighet med policy, (ii) bristfällig förståelse av omfattningen av kriminalutredningsarbetet och CSI, samt (iii) dåligt samarbete mellan operativa analytiker och utredare.

Introduktionen av QMS hjälper den kriminaltekniska enheten med konsekvent uppföljning, registrering och analys av resultat. Systemet tillförsäkrar att arbetet görs i enlighet med procedurerna och att inga avvikelser tillåts. Kontrollmekanismer kan förbättras genom att informationshanteringssystem för CSI införs – för närvarande finns det ingen konsekvent kontroll av data som läggs in i systemet. Detta kommer att vara det största klivet framåt för att kontrollera systemet och processen. Kedjan kommer att föreskrivas, på ett yrkesmässigt och transparent sätt, med möjlighet att kontrollera resultaten när som helst. De fysiska bevisen och processens giltighet för att komma fram till bevisen kommer att bli lättare att belägga i domstolen.

Bedömning: Det regulatoriska ramverket finns på plats, men kontrollmekanismerna har ännu ej etablerats. Inga effekter på kort eller medellång sikt (*outcome*) kan tillskrivas insatsen inom detta område.

Sammanfattning av strukturella indikatorer

Följande strukturella resultat kan tillskrivas det svenska samarbetet på *outcome*-nivån:

- implementeringen av ett ramverk för CSI-policy för kriminalteknisk undersökning, inklusive antagandet av CSI-strategin och QMS-dokumentet
- ändrad straffrättslig processlag för att inkludera den förbättrade policyn

- kapacitetsutveckling av CPD:s kriminaltekniska enhet för tillhandahållande av bevis av högre kvalitet

Processindikatorer

Jämlikhet

Mänskliga rättigheter, och i synnerhet jämställdhet, analyserades som en övergripande fråga inom ramverket för policyn. Det finns flera jämlikhetsaspekter som eftersträvas genom denna insats:

- En modern och demokratisk CSI-struktur tillförsäkrar en rättvis straffrättslig process och tillhandahållande av rättsliga bevis för alla medborgare. Ett oberoende forensiskt system förlitar sig på tillämpad vetenskap och kombinerar olika vetenskapsgrenar och tillhandahåller därmed objektiva mekanismer för skydd av mänskliga rättigheter.
- En dimension är skydd för dem som arbetar inom den kriminaltekniska enheten. Dessa personer kan exponeras för kriminella och utsättas för hot, eftersom de producerar bevis i anknytning till allvarliga brott. God QMS tillförsäkrar att tillräcklig uppmärksamhet ägnas åt skydd av offer och potentiella offer, och även åt skydd av misstänkta förövare. En analytiker ska inte känna till detaljerna i ett fall, och genom att införa ett kodsysteem kan man bidra till skydd av CPD-anställda.
- Tillhandahållande av bevis av hög kvalitet är särskilt viktigt för kvinnor, som ofta är offer för specifika brott (t.ex. våldtäkt, misshandel i hemmet).
- Att skapa en miljö där lika möjligheter råder inom CPD. Kriminalteknik har länge ansetts som ett manligt jobb. En viktig utmaning är att uppnå rätt balans mellan män och kvinnor. Endast 6,2 % av alla CPD-anställda är kvinnor och endast tre av dessa arbetar med operativ CSI. Insatsen var särskilt noga med att välja kvinnor till kärnresursgrupperna. Genom att fullgöra utbildningen för kärnutbildare har deras långsiktiga engagemang som instruktörer säkrats.
- CPD-anställda har också deltagit i jämställdhetsutbildningar.⁷⁶

Bedömning: Sida har under hela insatsen aktivt främjat integrering av jämlikhet och uppmuntrat inkludering av kvinnor i den kriminaltekniska undersökningens olika stadier. Policyskapandeprocessen utnyttjades också som ett tillfälle för att skapa medvetenhet inom detta område. Genom att skapa möjligheter för tillhandahållande av bevis av bättre kvalitet har insatsen haft ett positivt inflytande på mänskliga rättigheter i samhället som helhet.

Deltagande

⁷⁶ Det är dessa utbildningar som erbjuds av SUK i samarbete med GED. Det är en viktig länk till de andra två svenska insatserna.

Arbetsgruppen för CSI-strategin inkluderade deltagare från MoI, *Ministry of Justice* (MoJ), CPD, trafikpolisen, åklagarämbetet, experter från RPS samt OSSE. Intervjupersonerna betonade att medlemmarna i arbetsgruppen var mycket engagerade. Kunskap från fältet kombinerades effektivt med teori.

"Effektivt deltagande från beslutsfattare på alla nivåer hade inte varit möjligt utan Sidas hjälp. Samordningen mellan givare var också utmärkt."

Lazar Nešić, chef för CPD Forensic Unit

Under insatsen tillförsäkrades samarbetet med domare, åklagare, höga polistjänstemän och medier i Belgrad och vid enheterna utanför huvudstaden. Vid insatsens början blev den strategiska planeringsprocessen fördröjd på grund av en ledningsfråga med den nationella motparten, vilket påverkade leveranstiden för CSI-strategin och QMS-dokumentet.

Deltagande från internationella partners var avgörande för insatsens framgång och inkluderade RPS, OSSE Serbien, den slovenska polisen, OSSE Montenegro, samt Stockholms, Västra Götalands och Skånes polismyndigheter.

Bedömning: Internt deltagande har varit effektivt för insatsen men inget externt deltagande har rapporterats. Svenskt underlättande och lämpligt val av arbetsgruppens medlemmar och senare kärnresursgruppen med utbildare var avgörande. Insatsen hjälpte till att klargöra intressenternas roller och ansvarsområden och introducerade en deltagande kultur.

Empowerment

Till skillnad från andra områden inom offentlig förvaltning är inte arbetsrotation eller personalomsättning särskilt stor bland CPD:s personal. Arbetstagarna lämnar sällan sina jobb, bland annat på grund av den mycket specifika expertis som krävs, något som ger en hög status. Lönerna är låga, men det finns andra fördelar, inklusive tillfredsställande arbetsuppgifter. Introduktionen av QMS förväntas medföra såväl ökad kompetens som förbättrade arbetsvillkor för CSI-anställda. Kvalitetsansvariga har utsetts och deras kapacitet håller på att utvecklas.

Insatsen tillhandahöll omfattande kapacitetsutveckling bland CPD:s personal och en kärnresursgrupp gavs kompetens och inflytande för att tillförsäkra en mekanism för vidareutbildning.

En kursplan för avancerad CSI-utbildning togs fram och godkändes av MoI under 2005. Kursplanen baseras på CSI-strategin och QMS å ena sidan och internationell erfarenhet och bästa praxis å andra sidan. Utbildningen levererades till polissekretariat över hela Serbien.

I syfte att tillförsäkra en konsekvent och enhetlig användning av CSI-policyn, publicerades en CSI-handbok i augusti 2006, för att främja användningen av moderna CSI-metoder.

Operativ *twining* var en särskilt nyttig och praktisk erfarenhet. CPD hade möjlighet att delta i faktiska CSI-fall och att lära sig av sina svenska och andra internationella kollegor.

Bedömning: Insatsen ledde till flera olika *outputs* när det gäller effektiva inlärningsmetoder och -tekniker, från interaktiv utbildning, utbyte av bästa praxis samt praktisk inlärnin. Aktiviteterna har lett till kapacitetsutveckling på *outcome*-nivå och en uppsättning hållbara mekanismer för vidareutbildning, vilka i praktiken bidrar till ett förbättrat CSI-system.

Utsatta grupper

Tillhandahållande av rättvis rättsprocess och bevis av hög kvalitet beträffande incidenter som involverar alla Serbiens medborgare, inklusive utsatta grupper, är en del av CSI-policyen.

Bedömning: Beaktande av utsatta grupper sågs som en övergripande policyfråga av Sida, även om utsatta grupper inte utgjorde en specifik målgrupp för insatsen. Det finns inga belägg för att utsatta gruppers rättigheter har ökat.

Ansvarsutkrävande och ansvarstagande

Ansvarstagandet har ökat med kompetens- och kunnandenivån. Förbättrat nätverkande med polisorganisationer i Europa, ökat samarbete med internationella motparter och godkännande av gemensamma yrkesmässiga standarder har haft betydelse. En undersökning som nyligen genomfördes i Serbien visar en liten ökning i tilliten till polisen, från 70 % till 75 %. Dock har uppfattningen om polisens förmåga att bekämpa brott inte förbättrats.⁷⁷

MoI är öppen för mediernas involvering – det finns en professionell *public relations*- (PR) och kommunikationstjänst. Icke-konfidentiell information tillhandahålls till allmänheten på ett omfattande och strukturerat sätt. Information till media och allmänheten om policyskapande rörande CSI var en viktig del av insatsen.

Införande av ett kodsystm inom kriminaltekniken kommer också att bidra till ökat ansvarstagande.

Bedömning: Insatsen insisterade på en hög synlighet under hela processen och stödde en transparent och öppen polistjänst. Förbättrad trovärdighet för CSI kan bidra till förbättrad uppfattning av polisens arbete som helhet och tillförsäkra att den stärkta kapaciteten också noteras bland Serbiens befolkning.

Sammanfattning av processindikatorer

- Ökad medvetenhet om jämlikhetsfrågor och deras integrering i CSI-policyen
- Förhöjd deltagandenivå för alla relevanta intressenter vid policyskapandet för CSI.
- Utformade och etablerade mekanismer för vidareutbildning, inklusive en kompetent resursgrupp för tillhandahållande av utbildning av hög kvalitet för CSI-anställda.
- Utökad institutionell kapacitet för CSI över hela Serbien.

⁷⁷ OSSE (2010) Public perception survey on police reform in Serbia, oktober 2010

- Etablerade professionella nätverk med Sverige och andra länder genom operativ *twinning* är funktionella och hållbara.

Outcome-indikatorer

Måluppfyllelse, effekter på lång sikt (*impact*) och hållbarhet

Under 2001, innan insatsen, var kapaciteten och funktionen hos CSI mycket låg i Serbien. CPD:s aktiviteter sågs inte som en prioritet och otillräckliga medel öronmärktes för kriminaltekniska undersökningar. 15 års stagnation var förödande för landet, som en gång hade ett väl organiserat kriminaltekniskt system som hade etablerats redan under 1920-talet. Svenskt samarbete var avgörande för att återföra Serbien till en internationell kriminalteknisk nivå.

Trots förseningar i början av insatsen, genomfördes den på ett effektivt sätt. Aktiviteter var väl planerade i samarbete med den nationella motparten, OSSE, RPS och andra relevanta partners. Detta tillförsäkrade en metod som fokuserade på de behov och områden som begärts av MoI. Projektdokumentet godkändes av polischefen och ett samarbetsdokument undertecknades mellan Serbiens inrikesminister och RPS. Detta tillförsäkrade ett adekvat stöd under genomförandet av insatsen.

Insatsen ledde till flera viktiga effekter på *outcome*-nivå, inklusive ändringarna i *Criminal Procedure Code*, vilka skapade en juridisk grund för framtida CSI-utveckling. Insatsen bidrog till att föra Serbiens CSI närmare EU:s standarder.

"Det viktigaste bidraget och den största långsiktiga effekten kan ses inom CSI-området. Experter säger att det kriminaltekniska programmet i Serbien är ett av Europas bästa, huvudsakligen tack vare det svenska stödet."

Aleksandar Fatić, Centre for Security Studies

Den donerade utrustningen och kapacitetsutvecklingen skapade en solid bas för de nationella mekanismerna för vidareutbildning. Modulerna har införlivats i den reguljära CSI-kursen som alla CSI-rekryter erhåller.

Insatsen utvärderades som framgångsrik – alla planerade uppgifter slutfördes och resultat uppnåddes. När insatsen avslutades kunde de generella och specifika målsättningarna (*outcome*-nivå) inte utvärderas till fullo, på grund av begränsningar i det juridiska systemet. Dock har förutsättningar skapats, sedan den nya *Criminal Procedure Code* antogs 2011, för att göra kriminalteknisk bevisning mycket mer effektiv i rättssystemet och för att förbättra brottsbekämpningen och rättsstatens principer i Serbien.

Svenskt samarbete fortsätter att bistå CPD genom nya aktiviteter, som en del av polisreforminsatsen. En av de tre komponenterna är utveckling av ett system för

utbildning i brottsplatsundersökning och kriminalteknik samt etablering av ett kriminaltekniskt utbildningscenter inom MoI.⁷⁸

"De metoder som används ger resultat. Vi producerar fysisk bevisning av hög kvalitet och har ett bättre samarbete med domstolen. Dessa är några utmärkta indikatorer på hållbarhet."

Lazar Nešić, chef för CPD Forensic Unit

5.2.2 Polisreform

Efter *Strengthening of Crime Scene Investigations* (2004-2009) ägde nya konsultationer och förhandlingar rum mellan april 2009 och maj 2010. Den svenska Rikspolisstyrelsen lämnade in ett nytt förslag om svenskt stöd till MoI. Insatsen baserades på två genomförandestudier och analyser⁷⁹ och resultaten av LFA-workshops. Sida bedömde att relevansen för denna insats var mycket hög för Serbien.⁸⁰

Samarbetet pågår fortfarande och har huvudsakligen valts för utvärderingen för att illustrera Sveriges pågående roll inom den serbiska polisreformen. Därför är de rapporterade effekterna på *outcome*-nivå färre i detta tidiga skede.

Strukturella indikatorer

Enligt den baslinjestudie som genomfördes av RPS under 2009 (innan polisreformprogrammet lanserades) är "de övergripande utmaningarna för polisreformen i Serbien: otillräcklig strategisk planering och prioritetsskapande; dålig resurshantering (inklusive HR); svag intern kontroll, insyn och ansvarsutkrävande; otillräckliga åtgärder för att beivra och förhindra poliskorruption och låg trovärdighet hos allmänheten."⁸¹

Lagstiftning

Strategin ser lagstiftningsreformer som en förutsättning för framsteg i reformarbetet. Detta inkluderar förbättringar i de lagar som relateras till MoI och polisen, harmonisering av serbisk lagstiftning med EU:s direktiv och standarder samt harmonisering med internationell rätt och mänskliga rättigheter. "Det finns ett behov att genomföra en analys och en utvärdering av överensstämmelse hos det juridiska ramverket som styr *Ministry of Interiors* aktiviteter med Serbiens grundlag, andra systemiska lagar samt EU-direktiven."⁸²

I kontexten för denna insats, är strategin tydlig när det gäller att uttrycka MoI:s engagemang att skapa ett modernt kriminalutredningssystem genom fortsatt förbättring av lagstiftning, organiserad utveckling, tekniska och teknologiska framsteg samt uppbyggnad av mänsklig kapacitet.

⁷⁸ Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Programme for Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012*, sid. 3

⁷⁹ Studierna genomfördes av RPS och Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

⁸⁰ Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Initiating assessment of the police reform program – Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012, 9 juni 2010, sid. 2

⁸¹ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2010) *Desk Review – Police Reform in Serbia*, sid. 1.

⁸² Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Development Strategy for the Ministry of Interior 2011-2016*, Strategic Area 1, Item 1, sid. 13.

Bedömning: Strategin noterar lagstiftningsreform, men det är alltför tidigt för att kunna bedöma dess bidrag till detta. Den nationella motparten ser dock Sidas roll som avgörande för att tillhandahålla ett allmänt ramverk för MoI-reformen och har hjälpt departementet att fullgöra uppgiften, vilket man tidigare misslyckats med flera gånger. Strategin är väl beredd och baseras på moderna polisstandards.

"Sida hade en avgörande roll för att etablera det allmänna ramverket för MoI-reformen. Vi erbjöds svensk erfarenhet och möjliga lösningar, men tvingades inte att använda deras modell."

Dražen Maravić, chef för MoI Strategic Bureau

Verkställande

En central komponent i insatsen har varit utveckling av "en allmän strategi för polisreform för MoI, för att samordna, ge allmän vägledning för pågående reformer, tillförsäkra enhetlighet med och efterlevnad av andra sektorstrategier samt tillförsäkra att tillräcklig uppmärksamhet ges till ledningsfrågor och administrativa aspekter inom departementsarbetet"⁸³. Tidigare fanns två misslyckade försök att skapa en reformstrategi⁸⁴ och flera ansträngningar har gjort att definiera de strategiska prioriteterna.⁸⁵

I december 2010 antogs den första strategin för MoI-reform. Strategin är en viktig milstolpe i polisdemokratiseringsprocessen sedan 2001. Antagandet av strategin var avgörande för att klargöra MoI:s policy inom alla huvudområden inom dess verksamhet, för att tillhandahålla riktlinjer för utveckling av institutionell omstrukturering av flera enheter inom systemet samt för att tillförsäkra enhetlighet bland flera existerande sektorstrategier.⁸⁶

De viktigaste strategiska målen för polisreformen inkluderar:

- organisation och ledning
- säkerhet för enskilda, samhället och staten
- partnerskap på nationell, regional och internationell nivå
- interna och externa kontrollsystem och transparens i arbetet

Genomförandet av reformstrategin är huvudsakligen beroende av utveckling av en handlingsplan och ett uppföljningssystem. Strategin tillhandahåller ett ramverk, medan handlingsplanen som för närvarande bereds, förväntas tillhandahålla ett operativt ramverk för genomförandet. Allmänt genomförande av reformen är också beroende av tillgänglig budget och tilldelade resurser. Förlegade ledningsstrukturer i MoI saktar ner processen. Betydande politiska frågor, såsom Kosovokrisen, har alltid prioritet framför strategiska och organisatoriska utvecklingsfrågor.

⁸³ Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Initiating assessment of the police reform program – Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012, 9 juni 2010, sid. 2

⁸⁴ I april 2003 med hjälp av Danska Institutet för Mänskliga Rättigheter samt med hjälp av *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP) under 2005.

⁸⁵ OSSE har också hjälpt MoI att definiera strategiska prioriteringar, vid tre tillfällen.

⁸⁶ T.ex. *Police Education Strategy, Strategy against Corruption and Organized Crime, Emergency Management Strategy*.

Handlingsplanen kommer att utformas för att täcka en tvåårsperiod. Den kommer att definiera aktiviteter, uppgifter och ansvarsområden samt indikatorer på framgång och risker. Tidsramar och finansieringskällor för genomförandet av strategin kommer också att fastställas. Handlingsplanen kommer förmodligen också tillhandahålla en integrerad metod och en tidsram för införandet av nödvändig lagstiftning.

Institutionell utveckling: Insatsen stödjer den organisatoriska utvecklingen av MoI:s byrå för strategisk planering (*MoI Bureau*) för att genomföra handlingsplanen och övervaka dess framsteg. Byråns samordnande roll är avgörande. Intervjupersonen från DCAF har bekräftat enastående samarbete och lyhördhet från byrån.

Bedömning: Handlingsplaneringen, som för närvarande stöds inom samma insats, är viktig för att förankra och klargöra roller och ansvarsområden i denna process. Insatsen har gett de förväntade *outputs* när det gäller underlättande av processen och organisatorisk utveckling, men det är för tidigt för att kunna rapportera några resultat på *outcome*-nivån.

Kontrollmekanismer

Skapandet av interna och externa kontrollmekanismer och transparens i verksamheten är ett strategiskt huvudområde som ska åtgärdas genom implementeringen av strategin. Målet är att införa de högsta europeiska standarder och bästa praxis inom EU. En polisstyrka med en kundorienterad attityd, där ansvar utkrävs för dess agerande inför lagen, staten och medborgarna, var ett centralt mål för denna insats. Därför behandlas kontrollsystem på flera nivåer i strategin:

- Utvecklade och stärkta system för intern kontroll: fastställda tydliga professionella standarder och etiska regler för polisen, genom att stärka och öka effektiviteten hos internutredningsroteln (*Internal Affairs Division*), som en viktig tillsynsenhet inom MoI.⁸⁷
- Ett utvecklat system för finansiell verksamhet och revision.
- Genomdrivande av kontroll från demokratiskt civilsamhälle: förbättrad kunskap hos medborgare och civilsamhällets organisationer (CSO:er) om polisens arbete och befogenheter.
- Statliga myndigheters kontroll: utveckling av institutionella mekanismer för samarbete med t.ex. parlamentet, ombudsmannaämbetet, *Commissioner for Access to Public Information*.⁸⁸

Kontrollmekanismerna bör vara definierade i de nya MoI *Rules of Procedure*.

Det strategiska dokumentet tillhandahåller också riktlinjer för uppföljning, utvärdering och rapportering beträffande genomförandet av reform. Mekanismerna kommer att definieras i en uppföljnings- och utvärderingsmekanism, *Monitoring and Evaluation Mechanism*, och kommer att baseras på indikatorer på huvudaktiviteterna, med en definierad tidsram. Uppföljning och utvärdering kommer att inkludera mätningar av effektivitet och relevans och kommer att observera risker, problem och hinder vid implementeringen. Dessa kommer att användas som vägledning när förslag

⁸⁷ En detaljerad utvecklingsplan för ett internt kontrollsystem håller på att skapas inom twinning-projektet "Police Reform – Internal Affairs".

⁸⁸ Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Development Strategy for the Ministry of Interior 2011-2016*, sid.23-24.

på nödvändiga modifieringar görs. Etablering av ett team för uppföljning av genomförandet (*Implementation Monitoring Team*) planeras också, vilket ska samordnas av *MoI Bureau*. Rapporteringsprocedurer och rapportformat förbereds tillsammans med *Directorate for Analysis*.⁸⁹ Utvärderingen kommer att utföras med utgångspunkt från "trafikljus"-principen, med tre resultatnivåer. Departementet kommer att utveckla och publicera årliga rapporter om implementeringen av strategin, vilka kommer att överlämnas till regeringen och parlamentet. Implementeringsrapporten för strategin kommer att vara offentlig.⁹⁰

Bedömning: Ett imponerande internt- och externt kontrollsystem, samt ett ramverk för uppföljning och utvärdering för genomförandet av reformstrategin har planerats. Det återstår att se i vilken utsträckning dessa mekanismer kommer att verkställas. Insatsens bidrag till utformningen av kontrollmekanismerna är synlig, men resultatet när det gäller deras verkställande kan inte beläggas i detta skede.

Sammanfattning av strukturella indikatorer

Svenskt bidrag till planeringsprocessen av MoI:s reformstrategi är tydligt. Antagandet av strategin och dess relevans når bortom *output*-nivån och kommer sannolikt att bli en viktig effekt på *outcome*-nivån. Övriga pågående arbeten (handlingsplanering, strategigenomförande och skapande av kontrollmekanismer) bör följa för specifika resultat i ett senare skede. Identifiering av insatsens effekter på kort och medellång sikt (*outcomes*) och (eventuellt) långsiktiga effekter (*impacts*) kräver en analys efter insatsens avslutande.

Processindikatorer

Jämlikhet

Respekt för mänskliga rättigheter är en av insatsens utgångspunkter. Stödet är i linje med samarbetsstrategin för⁹¹, där samarbete med särskilt fokus på jämställdhet uppmuntras. Jämlikhetsfrågor är integrerade i hela polisreformstrategin.

"*Ministry of Interior* ska skydda alla medborgares rättigheter och frihet och garantera deras säkerhet i egenskap av enskilda individer och som samhällsmedlemmar i allmänhet, i enlighet med deras förväntningar och erkända internationella standarder."

MoI reformstrategi, visionsuttalande

Strategin fokuserar på den enskilda individens säkerhet och erkänner samtidigt behoven hos olika samhällsgrupper och samhällen. Jämlikhet uttrycks som en av de viktiga värderingarna i strategin:

"Vi respekterar rätten till avvikelse samtidigt som vi gör rättvisa tillgänglig för alla."

⁸⁹ *ibid.* sid.23.

⁹⁰ *ibid.* sid.24

⁹¹ Utrikesdepartementet (2009) *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien*, januari 2009 – december 2012, april 2009

MoI reformstrategi, värdering 3

Jämställdhet beaktas också i strategin, inklusive kvinnors representation inom MoI och lika möjligheter när det gäller karriärutveckling. Kvinnors representation i arbetsgrupperna för handlingsplanen prioriteras också. Andelen kvinnliga poliser har ökat under senare år. Jämställdhet behandlas regelbundet genom utbildningsprogram för polisen. Kvoterings har också införts för kvinnliga elever vid polishögskolan och detta har ökat antalet kvinnliga poliser. Siffrorna är dock mindre uppmuntrande när det gäller chefspositioner inom MoI. Det finns några få initiativ som behandlar genusrelaterade frågor⁹², men de är sällsynta. Reformstrategin och handlingsplanerna bör främja en förbättrad syn på jämställdhet.

Bedömning: Sidas stöd till integrering av jämlikhetskonceptet är synligt i metoden för rekrytering av nya poliser och utbildning av den existerande polisstyrkan genom ett kvoteringsystem. Detta är nya frågor för MoI som kräver ytterligare åtgärder.

Deltagande

Strategin utvecklades med stort deltagande och en effektiv intern kommunikation har varit en viktig del av själva strategin. Eftersom detta är ett internt MoI-dokument har inga externa deltagare (t.ex. medborgare eller CSO-representanter) inkluderats i planeringsprocessen. Deltagarna är huvudsakligen chefer eller biträdande chefer vid avdelningarna och 2-3 tjänstemän högre upp i systemet. Offentliga debatter anordnades när strategin var klar. CSO:er bjöds in till en rundabordsdiskussion om dokumentet och för att få tillfälle att framlägga sina åsikter. Offentliga utfrågningar anordnades i Belgrad och två polisdistrikt besöktes av representanter för regeringen och från CSO:er, internationella organisationer, ambassader, universitet, lokala domstolar, advokater samt representanter från lokala myndigheter. Deras kommentarer beaktades och inkluderades i strategin (exempelvis beträffande närpolisverksamhet).

Konceptet närpolisverksamhet främjar idén om större deltagande från samhälle och medborgare i polisens beslutsfattande och engagemang. Som ett modernt koncept för medborgarsäkerhet, samhälle och stat, strävar närpolisverksamheten efter att skapa ett tryggare samhälle på lokal nivå. Utvecklingen av strategin och handlingsplanen för utveckling av närpolisverksamhet syftar till att introducera ett nytt tänkesätt och en poliskultur som genomsyras av proaktivt agerande med aktivt medborgardeltagande.⁹³

Skapandet av partnerskap på nationella, regionala och internationella nivåer och med civilsamhället är ett strategiskt mål. I enlighet med en ändrad inriktning och ansträngningar för att öka transparensen, önskar MoI bidra till en större insikt hos civilsamhällets institutioner beträffande polisarbetets natur⁹⁴

Åsikterna är något mer kritiska hos intervjupersoner utanför MoI. De anser att MoI inte är tillräckligt proaktivt och att civilsamhället inte är väl informerat om behovet av och orsakerna till en polisreform. Trots att strategin publicerades har medierna inte varit tillräckligt involverade och den återkoppling som erhöles var undermålig. Det noterades också att parlamentet inte uppmärksammar den pågående polisreformen i tillräcklig mån.⁹⁵

⁹² Tillkomsten av *Women Police Officers' Network* genom *South-East Europe Police Chiefs' Association* (SEPCA).

⁹³ Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Development Strategy for the Ministry of Interior 2011-2016* . sid.17.

⁹⁴ ibid. sid. 22-23

⁹⁵ Information av DCAF:s representant och CSO-deltagare i den organiserade fokusgruppen.

Bedömning: Att förändra den gammalmodiga polisapparaten för lag och ordning till en modern serviceorienterad offentlig tjänst är en betydande förändring i MoI:s policy. Det finns dock några kritiska slutsatser. Trots att vissa framsteg är synliga när det gäller att tillförsäkra intressenters deltagande, behöver mekanismerna ändå förbättras, i synnerhet när det gäller civilsamhällets involvering i beslutsfattandet. Deltagandet i den offentliga diskussionen av framställda strategiska dokument är otillräckligt. Insatsen lyckades, i samarbete med *MoI Bureau*, att samla intressenterna under strategi- och handlingsplaneringsprocessen. Intressenternas engagemang minskar dock som regel när givarnas stöd upphör. Konceptet om deltagande är ännu inte djupt förankrat i tänkesättet inom institutionerna på nationell nivå. Effektivare mekanismer för deltagande behöver utforskas.

Empowerment

Svenskt samarbete har i betydande mån bidragit till kapacitetsutveckling och allmän institutionsstärkning inom MoI att genomföra reformprocessen. Strategin förmedlar MoI:s beslutsamhet att utveckla "en modern, stark, professionell, tekniskt utrustad polis med tillräcklig bemanning."⁹⁶

Dock är MoI:s ytterst hierarkiska organisering och bristen på organisatorisk kultur ett stort hinder för framsteg. Kommunikation och samordning mellan olika avdelningar är bristande eller otillräcklig. De intervjuade bekräftar att många aktiviteter har avstannat på grund av försenat godkännande från den högre ledningen. MoI:s anställda utgörs av en blandning av personal som utbildats i det gamla systemet och yngre, progressiv och högutbildad personal som utgör reformprocessens pådrivare.

Sida har finansierat en chefsutbildning för 60 högt uppsatta MoI-tjänstemän. Vidare kommer upp till fem föreläsare vid polishögskolan att genomgå ett program för 'utbildning av utbildarna' inom två specifika ledningsområden. Syftet med utbildningarna är att introducera en förbättrad organisatorisk kultur och att stödja genomförandet av handlingsplanen för polisreformen. Det primära målet är att introducera moderna ledningsverktyg inom MoI. Den inledande bedömningen efter den första utbildningsmodulen visar att deltagarna tycker att den är till nytta och man har även börjat diskutera möjligheterna till gemensamma reformaktiviteter.

Bedömning: Trots att antalet inblandade individer är litet, jämfört med hela polismyndigheten, är det en betydande insats som syftar till att skapa möjligheter för högre MoI-tjänstemän med olika arbetsuppgifter och från viktiga organisatoriska enheter att genomföra reformen. Förutom kunskapsbyggande, har utbildningen visat sig bidra till deras nätverkande och gemensamma reforminitiativ. Även i detta tidiga skede kan möjligheten till långsiktiga organisatoriska effekter förutom kunskap och färdigheter observeras. För att fortsätta detta reformarbete och bredda dess omfattning krävs större engagemang från den högre ledningen och ytterligare arbete med dessa individer.

Utsatta grupper

Strategin beaktar mänskliga rättigheter inom utsatta grupper:

"Ministry of Interior skall upprätthålla allmän ordning och bidra till yttrandefrihet och mötesfrihet och i detta arbete respektera traditionella,

⁹⁶ Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Development Strategy for the Ministry of Interior 2011-2016*, sid. 7.

religiösa, kulturella och andra särskiljande drag inom olika socialt utsatta, marginaliserade och andra sociala grupper samt de specifika egenskaperna hos lokala samhällen."

MoI reformstrategi, *Mission statement*

Serbisk polis är verksam inom multietniska samhällen. Hantering av etnisk mångfald har stöttats av flera givare, men mer strategiska insatser krävs inom detta område.

När det gäller anställning inom polisen har alla utsatta grupper rätt till lika möjligheter, i enlighet med grundlagen och lagen om statstjänstemän, vilket nämns i strategin.

Bedömning: Utsatta gruppers mänskliga rättigheter beaktas som en övergripande fråga i strategin. Få specifika aktiviteter har dock initierats och mer kunde göras för att främja minoriteters rättigheter.

Ansvarsutkrävande och ansvarstagande

Ett negativt arv påverkar fortfarande hur polisen uppfattas.⁹⁷ Allmänhetens tillit till den serbiska polisen förefaller vara svag och förknippad med politik. Personalförändringar i anknytning till valresultat är vanliga. En mer flexibel medborgarorienterad metod och de förbättrade kontrollåtgärder som planeras i strategin syftar till att förbättra denna negativa bild. Nuvarande kontrollmekanismer är inte till fullo funktionella. MoI har ett intranät som tillhandahåller intern information på ett transparent sätt, samt en hemsida och nyhetsbrev för att informera allmänheten. Tidigare förekom detta inte över huvudtaget.

Insatsen är i linje med samarbetsstrategin för Serbien⁹⁸, enligt vilket samarbete med särskilt fokus på antikorrupcion uppmuntras. Polisreformstrategin behandlar specifikt kompetens och kunnande, ansvarsutkrävande, transparens och effektivitet i enlighet med prioriteringarna inom det europeiska partnerskapet. Transparens uttrycks som ett av de värden som räknas upp i MoI-reformstrategin.

Ministern är mycket aktiv när det gäller att främja reformen och ger strategin publicitet i sina tal inom MoI och till bredare publik.

Bedömning: MoI:s kursändring och en medborgarorienterad metod kommuniceras till allmänheten. Ytterligare ökande av medvetenheten och utbildning krävs för att öka effektiviteten i dessa och interna kontrollmekanismer och transparent personalhantering måste ännu utvecklas.

Sammanfattning av processindikatorer

Svenskt stöd till MoI vid formulering och genomförande av koncepten för demokrati och mänskliga rättigheter i reformstrategin har varit avgörande. Den strategiska planeringsprocessen användes också som en möjlighet att skapa medvetenhet inom MoI beträffande jämlikhet, deltagande, ansvarsutkrävande,

⁹⁷ OSSE (2010) Public perception survey on police reform in Serbia, oktober 2010

⁹⁸ Utrikesdepartementet (2009) *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien*, januari 2009 – december 2012, april 2009

ansvarstagande och transparens. Utbildningen av 60 chefer på hög nivå och mellannivå¹, som en reaktion på identifierade behov, var mycket viktig och ett exempel på Sidas flexibla arbetssätt. Insatsen bidrar till ett systematiskt skapande av befogenhet och kompetens hos MoI:s personal genom väl strukturerade utbildningar. Dock är tydliga processresultat på *outcome*-nivå ännu ej synliga.

Outcome-indikatorer

Måluppfyllelse, effekter på lång sikt (*impact*) och hållbarhet

Programmet är en integrerad del av Sveriges långsiktiga stöd till pågående Serbisk polisreform. Det hjälper aktivt Serbien att inrikta sitt polisväsende med demokratiska EU-standarder och förbättra det regionala samarbetet. Serbiens engagemang i skapandet av reformstrategin tillförsäkrar fullständig förankring av programmet. Genomförandet av strategin förväntas därför bli en prioritet för regeringen, men hur snabbt detta går kommer att bero på tilldelad budget och prioriteringen hos den högsta ledningen.

Det föreligger en tydlig förändring i attityd och vilja till förändring. En grundläggande förändring är att polisen har accepterat och antagit ett medborgarinriktat arbetssätt. En övergång från ett arbetssätt som är inriktat på staten till medborgarskydd som en viktig prioritet för MoI reflekteras i strategin. En process för reform har inletts och en drivkraft har skapats. Reformprocessen drivs av de nya kraven, och de strategiska målen och målsättningarna är helt i överensstämmelse med dessa.

För närvarande förefaller det som om reformstrategin är ett hållbart dokument som har accepterats och förankrats hos MoI. Detta är en viktig svensk framgång och dess värde ökas av det faktum att ingen annan givare hade lyckats med antagandet av strategin sedan de demokratiska förändringarna infördes 2001.

Genomförandet av handlingsplanen måste följas upp och utvärderas för eventuella effekter *outcome*- och *impact*-nivåer. Det är huvudsakligen beroende på huruvida, och i vilken utsträckning, kontrollmekanismerna kommer att bli hållbara och om den politiska viljan bibehålls. Långsiktigt engagemang från alla inblandade parter är avgörande för reformarbetets framgång.

5.3 Jämställdhet

Stöd till *Gender Equality Directorate* (GED) i den inledande programfasen är ett program som startades under 2010 och som fortsatte under 2011. Det är därför för tidigt att bedöma resultaten när det gäller effekter på *outcome*-nivån och i stället bedöms det nuvarande arbetet och potentialen för resultat. Detta med syfte att lyfta fram de viktiga aspekterna för utveckling inom demokrati och mänskliga rättigheter, i synnerhet när det gäller jämställdhet.

5.3.1 GED

Insatsen *Support to the Gender Equality Directorate (GED) of Serbia during the Inception Programme* överensstämmer med Sveriges samarbetsstrategi för Serbien. Jämställdhet

och kvinnors delaktighet i den demokratiska utvecklingen är en dialogfråga som prioriteras i strategin.

Jämställdhet uttrycks också som en prioritet i Serbiens policydokument. *National Plan of Integration* beaktar jämställdhet som en prioritet på kort och medellång sikt och den reviderade *Needs Assessment* (2011-2013) integrerar jämställdhetsfrågan i flera viktiga reformområden.

Inom ramverket för EU-integrationen, identifieras jämställdhet i 2011-2013 *Multi-Annual Indicative Planning Document* (MIPD) som en övergripande fråga, medan 2010 års *Progress Report* noterar fortsatt diskriminering av kvinnor, i synnerhet på arbetsmarknaden och vid våld i nära relationer.

Med beaktande av de specifika målen för EU-integration, Sveriges regerings målsättningar för utvecklingssamarbetet i Östeuropa och Sveriges tematiska prioriteringar, bedömde Sida att programmet var relevant för finansiering. Insatsens första fas, som är föremål för denna utvärdering, tillhandahöll stöd till Serbiens Gender Equality Directorate (GED) under dess inledande fas. Insatsen har fortsatt genom den andra fasen som nu implementeras.

Sverige är för närvarande den enda givaren till GED.

Strukturella indikatorer

GED är den första verkställande mekanismen för Serbiens regering med uppdrag att främja jämställdhet och hantera strukturella frågor. GED är placerad inom *Ministry of Labour and Social Policy* (MoLSP). GED är även kontaktperson för genomförandet av FN:s *Committee on Elimination of Discrimination against Women* (CEDAW) rekommendationer och policyskapande inom detta område. GED har även uppdraget att förbereda och ansvara för genomförandet av *National Strategy for Improving the Position of Women and Promoting Gender Equality* samt *National Action Plan* (NAP).

GED fokuserar på tre prioriteringsområden: 1) kvinnors representation i det offentliga och politiska livet, 2) kvinnors ekonomiska egenmakt, och 3) kvinnor i medier.

Lagstiftning

GED har inte aktivt deltagit i lagstiftningsarbetet i anknytning till jämställdhet, men lagramverket utgör grunden för GED-aktiviteter som stöds av insatsen.

Serbiens nya grundlag, som antogs 2006, inkluderar garantier om jämställdhet och skydd mot diskriminering. Den första jämställdhetslagen, *Law on Gender Equality*, antogs emellertid inte förrän 2009. Serbien var det sista landet i regionen som antog denna lag. Slutligen år 2010 antogs tidigare nämnda *National Strategy* och följaktligen NAP. Jämställdhet iakttas även enligt *Electoral Law* – i dag måste var tredje kandidat på partiernas vallistor vara kvinnlig. Den ökade antalet kvinnor är särskilt uppenbar i parlamentets kommittéer. Antalet kvinnor i parlamentet är fortfarande otillräckligt, även om en avsevärd förbättring har ägt rum under de gångna tio åren.

Strategin inkluderar sex prioriteringsområden: 1) kvinnors representation i det offentliga och politiska livet, 2) kvinnors ekonomiska egenmakt, 3) kvinnors utbildning, 4) kvinnors sjukvård, 5) våld mot kvinnor och 6) kvinnor i medier. En

uppsättning smala strategier kommer att antas för att reglera specifika jämställdhetsområden.

Bedömning: Jämställdhetslagstiftningen har antagits och ett solitt ramverk har skapats. Lagstiftningen fullbordades innan den inledande programfasen började.

Verkställande

Juridiska, institutionella och strategiska ramverk har visserligen skapats, men medvetenheten om jämställdhetsfrågan är fortfarande rudimentär i flertalet samhällsskikt. Exempelvis har serbisk lagstiftning ännu inte justerats för att vara genusmedveten. Beslutsfattarna blir alltmer medvetna om jämställdhetsfrågor men inte alla politiker har jämställdhet på sin agenda. De påtryckningar som skapas av EU-integrationen har en positiv effekt på genomdrivandet av lagen. Genusfrågor diskuteras numera oftare i parlamentet. GED har dock ännu inte positionerat sig som en inflytelserik aktör.

Genomförandet av NAP är tillfredsställande men hämmas ofta av politisk påverkan. Ett etablerat nätverk av kontaktpersoner vid departement och statliga institutioner tillförsäkrar att NAP genomförs inom deras specifika områden. Kapaciteten för genusintegrering varierar inom olika sektorer.

Bedömning: Måttliga framsteg kan visserligen skönjas, men betydande verkställande resultat kommer fortfarande att låta vänta på sig tills GED:s roll och effekt förbättras. GED och nätverket av kontaktpersoner har åstadkommit en solid utgångspunkt för genomförandet av NAP.

Institutionell utveckling: *Gender Equality Sector* (jämställdhetssektorn) etablerades 2008 inom MoLSP. Valen i maj 2008 resulterade i vissa strukturella förändringar. Således avskaffades sektorn och GED skapades. GED är en ung organisation som befinner sig i ett tidigt utvecklingsskede. Flera av de intervjuade, i synnerhet de inom CSO:er uttryckte att de såg GED som en organisation med starka politiska kontakter. GED är kraftigt beroende av sin generaldirektör som politisk figur.

Insatsen stödde utveckling av ett antal verktyg och mekanismer för GED, såsom kontrollsystemet som kommer att möjliggöra uppföljning av genomförandet av NAP. GED stärktes organisatoriskt och nödvändiga riktlinjer för personalen och en uppförandekod utvecklades. Personalen erhöll olika utbildningar i management och kommunikation⁹⁹. Organisationen är underbemannad med klarar ändå att uppfylla sin roll som samordnare och övervakare.

De institutionella mekanismerna för jämställdhet har även etablerats på regionala och lokala nivåer. Lokala institutioner behöver ytterligare kapacitetsutveckling för att kunna fullgöra sina uppgifter. Finansiering är också ett problem.

Bedömning: Insatsen har bidragit till GED:s ökade institutionella kapacitet och har förbättrat arbetsförhållandena inom organisationen.

Kontrollmekanismer

⁹⁹ IMG (2011) *Final narrative report – Sida support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the "Inception Programme"*, juli 2011

En av insatsens målsättningar var vidare att skapa ett användarvänligt system för uppföljning och utvärdering av NAP. För närvarande har indikatorer utvecklats för fyra av de sex huvudområdena. En kontrollrådgivare utsågs för varje område med uppdrag att samla in och sammanställa data från kontaktpersonerna för jämställdhet vid departement och statliga institutioner.

Systemet ska använda sig av *National Statistics Office* för att samla in genusdata från olika källor och lagra dem i en särskild databas. Databasen kommer att innehålla data om aktiviteter inom fackministerier, statliga, regionala och lokala institutioner samt data från den civila sektorn, och kommer att möjliggöra automatisk generering av rapporter. *National Statistics Office* kan dock inte tillhandahålla data av god kvalitet. Exempelvis är uppdelning av data efter kön inte tillgängligt. Andra institutioner kontaktades också med begäran att införliva genusmedvetna indikatorer och att samla in uppdelade data så snart det var möjligt.

Nuvarande kontrollmekanismer tillhandahåller redan viss positiv statistik, såsom en ökad andel kvinnor i parlamentet och som deltar på den politiska arenan, men dessa är ändå siffror som inte leder till några konsekventa generaliseringar. De svar som erhållits av utvärderingens fokusgrupp¹⁰⁰ visar att man inte känner till NAP:s kontrollresultat och anser att GED inte har utvecklat effektiva och transparenta verktyg. GED planerar att genomföra uppföljningssystem vilka också kommer att fokuseras på CSO:er och detta kan därför komma att åtgärdas.

Bedömning: Informationssystemet har ännu inte tagits i bruk, men dess användning förväntas öka under den nuvarande fasen. En viktig utmaning är att tillhandahålla tillförlitlig data av god kvalitet. En brist på statistiska baslinjedata är en långsiktig risk som påverkar utvärderingen av jämställdhetsframstegen i Serbien negativt. Systemets funktion är inte beroende av kvaliteten på IT-verktyget, utan på hur data kommer att samlas in, lagras, hanteras och användas. Det slutgiltiga målet är att analysera och använda informationen för policyskapande. GED har ännu långt kvar till detta stadiet i sin utveckling.

Sammanfattning av strukturella indikatorer

Inledande programfasen har framgångsrikt stöttat:

- institutionsskapande
- genomförande av NAP
- utveckling av livskraftiga mekanismer för övervakning av implementeringen

Insatsen är relativt ny och det är för tidigt att bedöma dess resultat på *outcome*-nivå. Effekter på kort och medellång sikt är kraftigt beroende av att de data som samlas in från *National Statistics Office* är av god kvalitet och av att GED lyckas bli en inflytelserik aktör, i synnerhet efter valet under våren 2012.

Processindikatorer

Jämlikhet

¹⁰⁰ Representanter för fyra CSO:er verksamma inom jämställdhetsfrågor

Jämställdhet som en övergripande fråga måste integreras i hela den offentliga förvaltningen. För inte länge sedan ansågs jämställdhet vara en fråga som påtvingats det serbiska samhället av CSO:er. I dag är emellertid GED en viktig aktör för förändring och främjare av jämställdhet, som en del av EU-integrationsprocessen.

Bedömning: Genom sitt stöd till genomförandet av NAP har GED en viktig roll i genusintegreringen inom relevanta tematiska områden. Detta är en förutsättning för hållbar utveckling.

Deltagande

Utvecklingen av NAP ägde rum genom en process med stort deltagande. Rundabordsdiskussioner inkluderade representanter från offentlig, civil och privat sektor på nationella, regionala och lokal nivåer. Planeringen organiserades runt sex arbetsgrupper – en för varje strategiskt område.

Ett annat viktigt resultat är utvecklingen av ett funktionellt nätverk mellan intressenter som är involverade i jämställdhetsfrågor från CSO:er, nationella myndigheter och lokala styren. GED, som ännu är alltför litet för att vara aktivt på lokal nivå, försöker engagera CSO:er i genusintegreringen och ger bidrag till små projekt runt om i Serbien. Upphandlingsprocesser för tilldelning av bidrag, kontrolleras av både IMG och Sida, vilka tillförsäkrar att medlen distribueras i enlighet med korrekta utvärderingsprocesser för anbud. GED tillhandahåller ett ramverk och en vägledning för såväl lokala självstyren (lokala jämställdhetskommittéer) och CSO:er och bör utgöra ett nav för relevanta strategier, policys och information.

Återigen uttryckte representanterna för CSO:er i fokusgruppen en motsatt åsikt – de beklagade att de inte inkluderats i tillräcklig mån i processen och att GED favoriserar vissa "politiskt mer närstående grupper i civilsamhället".

Departementens deltagande är i hög grad beroende på om deras ministrar är villiga att delta, men det är även beroende av politiska arrangemang. *Ministry of Economy* och *Ministry of Justice* är särskilt aktiva och MoI har också börjat engagera sig. GED gör ansträngningar för att engagera även andra departement. Sverige stödjer också *Standing Conference of Towns and Municipalities* och försöker skapa en bättre anknytning mellan nationella och lokala nivåer.

Bedömning: GED förefaller vara väl etablerat inom den offentliga förvaltningen och har gjort stora framsteg för att etablera sig i civilsamhället genom att involvera CSO:er i rundabordsdiskussioner och via lokala bidragssystem. Det finns dock fortfarande utrymme för förbättringar, genom mer systematiskt organiserat engagemang och kunskapsutväxling, exempelvis genom mer regelbundna möten och synergigrupper. Staten och GED borde ha bättre kännedom om de olika CSO:er som finns samt deras expertisområden. En pågående dialog behöver skapas för att tillförsäkra upprättandet av en gemensam arbetsmetod och en policydialog. Detta skulle öka deras effektivitet och underlätta spridningen av genusintegrering till allmänheten, vilket är svagheten i nuläget, samt erhålla ett större stöd i samhället för att minimera patriarkaliska synsätt och influenser.

Empowerment

Insatsen har avsevärt stärkt GED som viktig aktör inom jämställdhet i Serbien. Den viktigaste aspekten av stärkande av GED har varit formella och informella utbildningar som tillhandahållits till GED:s personal och till kontaktpersoner inom fackministerier och kommuner. Informell utbildning erhöles genom studiebesök, möten, konsultationer och informationsspridning. Formell utbildning möjliggjorde bland annat för GED att skapa en resurs bestående av jämställdhetsutbildare runtom i Serbien. Tjugosju certifierade jämställdhetsutbildare tillhandahåller utbildning runtom i landet. Utbildningen är även tillgänglig för statstjänstemän via SUK.

Kapaciteten hos Serbiens offentliga förvaltning när det gäller hantering av jämställdhetsfrågor har i viss mån förbättrats, men tillräcklig kapacitet finns ännu inte. Kontaktpersonerna för jämställdhet stöds av GED, men saknar ibland tillräckligt stöd från de departement där de är belägna. Kontaktpersonerna väljs inte alltid ut på bästa sätt och är inte tillräckligt erfarna eller inflytelserika som individer.

Det faktum att GED ingår i MoLSP är i viss mån begränsande. Departementets hierarkiska struktur och långsamma beslutsfattande medför ofta att GED:s aktiviteter försenas. Det finns indikationer på vissa kommunikationsproblem mellan GED:s direktör och statssekreteraren. MoLSP driver även *Gender Equality Council* som är fristående från GED och deras samarbete förefaller inte vara det bästa.

Finansieringen är otillräcklig. GED:s budget är liten och alltför få givare är involverade i jämställdhetsfrågor.

Medborgarna är inte tillräckligt medvetna om sina rättigheter och konceptet om lika möjligheter är inte särskilt väl förankrat bland den breda allmänheten. Det är nödvändigt att skapa större medvetenhet.

Bedömning: Det är tydligt att GED:s kapacitet fortfarande behöver stärkas och dess kommunikation och samordning med andra jämställdhetsaktörer är en viktig del av detta. För närvarande innebär denna dåliga samordning att den roll och effekt som GED skulle kunna ha begränsas. Ett nätverk bestående av kontaktpersoner för jämställdhet, lokala intressenter och utbildare är viktigt för jämställdhetsarbetets hållbarhet och GED bör bygga upp detta som den huvudsakliga kraften för att bidra till genusintegrering. Det är för tidigt att bedöma effekter på *outcome*-nivån. Det är möjligt att det vore bättre om GED omplacerades inom den offentliga förvaltningen, t.ex. inom biträdande statsministerns förvaltning. De kommande valen kommer sannolikt att medföra strukturella förändringar.

Utsatta grupper

Särskild uppmärksamhet ägnas åt fall av dubbel eller flerfaldig diskriminering, såsom ensamstående mödrar, romska kvinnor med flera barn, kvinnor som saknar möjlighet till utbildning. Skydd av utsatta grupper är väl integrerat i NAP. Bristande finansiering för att genomföra planerade aktiviteter är ett problem.

Bedömning: Skydd av utsatta grupper anses utgöra en övergripande fråga men få specifika aktiviteter har identifierats och det är därför inte möjligt att bedöma effekterna.

Ansvarsutkrävande och ansvarstagande

I allmänhet är GED:s arbete inte tillräckligt synligt. Hemsidan, som ligger på MoLSP:s hemsida, uppdateras inte regelbundet och utformningen är inte attraktiv. GED har emellertid också en annan hemsida som t.ex. gäller kontaktpersoner från departementen, lokala mekanismer, och civilsektorn, som är mer användarvänlig och informativ.

Insatsen finansierade en omfattande mediekampanj för att främja GED:s roll som ledare inom jämställdhetsfrågor, för att främja jämställdhet och för att bidra till att mota stereotyper om kvinnor. GED är beroende av givare och saknar finansiering för omfattande kampanjer via medierna. Mer fokuserade aktiviteter planeras under den pågående fasen, t.ex. TV-program och dokumentärer.

Bedömning: Öppna och transparenta aktiviteter beträffande jämställdhetsfrågor och utmaningar är avgörande och måste ske på ett mer strukturerat sätt. Användning av internet är exempelvis ett viktigt verktyg som bör användas konsekvent och på ett informerande sätt. Mediernas roll är mycket viktig, men medierna är inte kompetenta att rapportera om jämställdhetsfrågor på ett lämpligt sätt och behöver ytterligare utbildning om hur rapportering av jämställdhetsfrågor bör gå till. Om mediernas engagemang var större, skulle CSO:erna få en bättre övervakningsroll.

Sammanfattning av processindikatorer:

Inledande programfasen har:

- tagit upp frågan om jämställdhet inom den offentliga förvaltningen
- tillförsäkrat större deltagande bland nationella, regionala och lokala intressenter i GED:s aktiviteter, samt skapat ett nätverk av jämställdhetsaktörer
- gett vissa indikatorer på större synlighet och förbättrad image för GED

Outcome-indikatorer

Måluppfyllelse, effekter på lång sikt (impact) och hållbarhet

Insatsen stärkte GED:s kapacitet att hantera jämställdhetsfrågor och genomföra NAP. Det har även bidragit till att skapa allmän medvetenhet om NAP och dess genomförande inom den offentliga förvaltningen. Resultaten skulle kunna vara bättre om GED arbetade mer systematiskt för att tillförsäkra deltagandet hos alla relevanta CSO:er och offentliga intressenter i genomförandet av NAP och den jämställdhetsrelaterade beslutsprocessen.

GED ses som en hållbar organisation, under förutsättning att vissa korrigeringar görs. Tillräcklig finansiering och ytterligare kompetenshöjande för GED krävs, i synnerhet när det gäller dess oberoende från politiskt inflytande och avpersonalisering av relationer. Organisationens image och trovärdighet har varit nära knuten till dess direktör.

Nätverket av kontaktpersoner, lokala mekanismer och utbildare, som förstärks och utbildas genom denna insats, är viktiga för jämställdhetsarbetets hållbarhet och är den

ledande kraft som kan bidra till genusintegrering och jämställdhet under vägledning av GED.

I syfte att skapa en hållbar mekanism krävs konsekventare budgetering för jämställdhetsfrågor och en ökad vilja hos departementen att delta. Hållbarheten kan tillförsäkras genom stärkande av mekanismerna för kunskapsdelning och genom att integrera genusfrågor i policys, samt genom planing och genomförande på lokal, regional och nationell nivå. En annan viktig fråga är ett mer konsekvent engagemang från CSO:er i beslutsprocessen.

6 Lärdomar och slutsatser

Detta kapitel summerar resultaten av det svenska stödet till utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter i Serbien. Kapitlet redovisar ett antal resultat, varav många är på *outcome*-nivå och vissa på *impact*-nivå, som illustrerat i föregående kapitel. Det formulerar även lärdomar för framtida stöd.

Kapitlet är disponerat utifrån de mål formulerade i *Förändring för frihet* och Sveriges samarbetsstrategi med Serbien, och därmed Sveriges bidrag till:

- Rättighetsperspektivet
- Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer (strategiska policyteman)
- Demokratiseringens aktörer
- Serbiens förutsättningar för medlemskap i EU

6.1 Rättighetsperspektivet

Metoden för utvärderingen av det svenska samarbetet är rättighetsbaserad, i enlighet med policyn som lägger fokus på rättighetsperspektivet och placerar den enskilda individens rättighet och frihet i centrum för utvecklingssamarbetet.

“När rättighetsperspektivet genomsyrar utvecklingssamarbetet är detta i sig ett viktigt medel för att bidra till ökad respekt för såväl de mänskliga rättigheterna som till demokratisk utveckling.”

Förändring för frihet, (2010-2014), sid. 11

Rättighetsperspektivet innehåller grundläggande principer baserat på de mänskliga rättigheterna som normativ grund – icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn, och ansvarstagande och ansvarsutkrävande. Dessa utgör grunden för svensk globalt stöd till demokrati och mänskliga rättigheter.¹⁰¹ De senare principerna behandlas tillsammans eftersom de är nära förknippade och sammankopplade koncept, vilket också bekräftas i *Förändring för frihet*.

6.1.1 Icke-diskriminering

Svenskt stöd har bidragit till introduktionen av icke-diskriminering som ett nytt perspektiv och till allmän medvetenhet rörande betydelsen av detta perspektiv i Serbiens offentliga förvaltning. Före år 2000 sågs diskriminering inte som ett insatsområde av Serbiens regering och åtgärdades inte på ett fokuserat eller integrerat sätt. Sverige var en av de första givarna som främjade ett nytt, integrerat arbetssätt

¹⁰¹ Principerna baseras på normativa ramar för mänskliga rättigheter och FN:s deklaration om mänskliga rättigheter.

som inkluderade en systematisk introduktion och integrering av jämställdhetskonceptet. I likhet med andra reformländer tar förändringar i mentalitet tid och betydande förändringar är ännu att ske, men det svenska stödet har tillförsäkrat att icke-diskrimineringsaspekter togs med på agendan och att prioritering av behov ägde rum genom hela den offentliga förvaltningen. Vissa aspekter av icke-diskriminering har åtgärdats mer effektivt än andra, som beskrivs i detta avsnitt, och ett fördjupat fokus är därför nödvändigt i framtiden.

"Rättighetsperspektivet sätter den enskilda individens frihet och rättigheter i centrum."

Förändring för frihet, (2010-2014), sid. 11

Allteftersom framsteg görs för att uppfylla kraven för EU-anslutning, ökar även den serbiska offentliga förvaltningens medvetenhet och mottaglighet för integrering av jämställdhetsperspektivet. Även om dessa är externa påtryckningar, har ett större fokus från Serbiens regerings sida på icke-diskriminerings- och jämlikhetsfrågor underlättat för det svenska samarbetet att uppfylla denna policymålsättning, vilket är särskilt tydligt i två aspekter:

- Jämställdhetskoncepten har noga beaktats i projektformulering och genomförande. Det har setts som en övergripande, prioritetsfråga för dialog i alla de fem utvärderade insatserna, vilket kulminerade i det direkta stödet till att skapa ett strategiskt och institutionellt ramverk, genom stöd till *Gender Equality Directorate* (GED). Mekanismer för att skapa medvetenhet och integrering av jämställdhetsfrågor har skapats genom hela Serbiens offentliga förvaltning, med GED - och SUK - i en ledande roll för att föra denna fråga högre upp på varje departementens agenda. Genom att genomföra bättre och synligare lokala mekanismer för jämställdhet kunde detta koncept erhålla större förankring och medföra attitydförändringar i ett samhälle där ojämlika och patriarkaliska synsätt fortfarande är vanliga.
- Det svenska stödet till polisreformen har bidragit till stora framsteg när det gäller att ändra fokus från en förlegad, kommunistisk prioritet "att skydda staten" till en mer demokratisk och rättighetsbaserad syn, där prioriteringen är "att skydda medborgarna". För att verkställa och illustrera detta ändrade synsätt för allmänheten, fokuserar polisen nu på att reflektera de samhällen där de är verksamma när det gäller kön och etnicitet i arbetsstyrkan, samt på att bli mer synliga och tillgängliga via närpolisverksamhet. Reformprocessen har startats internt, hittills på en liten skala, men den erhåller politiskt stöd och det finns en definierad väg mot ytterligare demokratisering. Förändringstakten och resultaten syns dock ännu inte i samhället där förtroendet för polisen fortfarande är relativt lågt. Sveriges pågående stöd och förståelse för behoven röner stort erkännande och anses väsentligt för reformframstegen.

Övriga områden när det gäller icke-diskriminering kräver ytterligare, mer systematiskt stöd:

- Insatserna noterade principerna om att förbättra rättigheterna för utsatta grupper, men få specifika aktiviteter som riktade sig till dessa grupper kunde

identifieras. Situationen för vissa minoriteter, i synnerhet romer, är fortfarande otillfredsställande och det förekommer allvarlig diskriminering i hela samhället och dess institutioner. Ytterligare svenskt samarbete inom detta område inkluderar en insats med OSSE som genomförande partner, för att främja situationen för Serbiens romer.

- Kopplingarna mellan PAR-strategin och *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) är oklara. PRSP, som antogs 2003, var en viktig föregångare till utvecklingen av PAR-strategin och meningen var att de skulle genomföras parallellt. Detta kan vara en fråga som bättre behandlas i nästa handlingsplan för PAR (2011-2014), tillsammans med integrering av jämlikhetskonceptet, vilket också behöver beaktas.
- Integrering av mångfaldskonceptet i allmänhet har ännu inte nått en tillfredsställande nivå. Homosexuella, bisexuella och transpersoner (HBT) möts av allvarlig diskriminering, vilket sannolikt inte kan åtgärdas inom en snar framtid. Prideparaden 2010 genomfördes, men ledde till upplopp och 2011 års parad ställdes in av inrikesministern med motiveringen att man inte kunde garantera deltagarnas säkerhet.

Svagheter inkluderar (i) en bristande samordning mellan viktiga aktörer inom den offentliga förvaltningen, vilket medför att integrering av jämlikhetskonceptet går långsamt, (ii) ett otillfredsställande hierarkiskt arbetssätt från ovan vilket leder till otillräcklig uppmärksamhet på icke-diskrimineringsfrågor vid aktiviteter på lokal nivå, samt (iii) bristande resurser för att systematiskt uppmärksamma de övergripande problemen rörande jämlikhet. Finansiering och faciliteter för utsatta grupper är otillräckliga, och inkludering borde vara en prioritet.

Icke-diskriminering är inte en prioritetsfråga för regeringen och därför har dess samarbetspartners, inklusive Sverige, en viktig roll i att tillförsäkra att tillräcklig uppmärksamhet ges till denna fråga och att icke-diskriminering åtgärdas på ett korrekt sätt.

6.1.2 Deltagande

Deltagande genom partnerskap introducerades som ett helt nytt koncept i Serbien för cirka tio år sedan. Förståelsen av konceptet är svag än i dag. Ett viktigt skäl till detta är den historiska relationen mellan medborgare och stat och den uppfattning man har om civilsamhällets roll. Under kommunistregimen underminerades och motarbetades CSO:ernas arbete av regeringen. De var starkt knutna till regeringsfientliga åsikter och agendas. Deras roll har visserligen redan ändrats väsentligt, men medborgarnas och den offentliga sektorns uppfattning formas fortfarande av detta arv. Detta kopplas med otillräckliga eller ej framgångsrika ansträngningar att öka allmänhetens medvetenhet och deltagande i reformaktiviteter. Konsekvensen är att medborgarnas oförmåga att påverka förändringar leder till ointresse och bristande förtroende för reformförmågan hos Serbiens offentliga förvaltning.

Deltagandepincipen drivs fortfarande huvudsakligen på av givare. Eftersom de inte kan tillförsäkras ett genuint samarbete med offentliga myndigheter tenderar givare att tolerera organisering av engångsevenemang. Detta utan att fokusera på deltagandeprocessen, varigenom man skickar det felaktiga budskapet att det kan stanna på en formell nivå. Vidare missförstås ofta mekanismerna för deltagande av serbiska institutioner eller myndigheter.

“Offentliga låtsasdebatter används ofta om de lagar som ska antas. Deltagandet är endast formellt – vanligen organiserar regeringen en offentlig debatt vid ett tillfälle när lagen redan har stiftats och alla viktiga policybeslut har fattats.”

Marko Paunović, Centre for Liberal and Democratic Studies

Därför är det avgörande att Sverige fortsätter att stödja offentliga debatter och konsultationer – inte som ett mål i sig – utan som viktiga mekanismer för förbättrat deltagande. Detta i syfte att öka den civila samhällets inflytande på den offentliga förvaltningsreformen och, i slutändan, för att främja utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter i Serbien. I detta hänseende borde svenskt samarbete insistera på en mer djupgående dialog med Serbiens regering, för att ge uttryck för en större betydelse av, och fördelar med, deltagande från civilsamhället samt kräva ytterligare, innovativa metoder för deras offentliga engagemang.

Trots avsikten att tillförsäkra deltagande under hela genomförandet av de fem insatserna har dessa mekanismer inte fortsättningsvis använts av Serbiens offentliga förvaltning och de har inte heller blivit hållbara. Deltagande har därför inte internaliserats av partnerorganisationerna, vilket har lett till bristande förankring av insatserna och således av reformprocesserna:

- Främjandet av PAR och kunskapsdelning genom olika medieaktiviteter genomfördes som en del av stödet till PAR-strategin, men det har inte blivit en pågående praxis för att skapa ökat engagemang och deltagande i beslutsprocessen hos allmänheten. Medborgarna är, i allmänhet, omedvetna om utveckling och saknar förtroende för att statsapparaten kan genomföra reformer.
- Hållbart deltagande över och inom Serbiens offentliga förvaltningsstruktur har inte heller kunnat åstadkommas. Under insatsens livstid försökte Sida-UNDP upprepade gånger utan större framgång involvera alla departement och regeringsinstitutioner i handlingsplanering och genomförande av reformen. Orsakerna till detta går djupare, i misslyckandet att på ett korrekt och systematiskt sätt skapa avpolitisering, som en viktig strategisk PAR-målsättning. Framtida svenskt utvecklingssamarbete bör lägga större vikt vid att utveckla en deltagande kultur på offentlig förvaltningsnivå, inklusive att skapa samstämmighet bland institutioner som leds av olika politiska alternativ. Detta bör ses som en viktig dialogfråga.
- Stödet till polisreform har skapat vissa kopplingar med medier och använder dem för att kommunicera reformaktiviteter till allmänheten. Om man beaktar att MoI för inte så länge sedan var en helt sluten institution, så kan detta ses som ett enormt framsteg. Svenskt stöd är synligt i tillhandahållande av effektiva exempel på medborgarorienterad polisverksamhet och utveckling av en kultur som främjar allmänhetens deltagande. Vissa aktiviteter med CSO:er har gjorts och visst inflytande har utövats till följd av detta deltagandeorienterade arbetssätt, men allmänhetens förtroende för polis behöver fortfarande förbättras.¹⁰²

¹⁰² Resultat från OSSE (2010) Public perception survey on police reform in Serbia, oktober 2010

- Ett brett deltagande av alla MoI-strukturer i handlingsplaneringsprocessen av polisreformen kan också tillskrivas svenskt samarbete och förtjänar att omnämnas. För endast några få år sedan var MoI:s planeringsaktiviteter begränsade till en sluten krets av högre tjänstemän som stod nära ledningen. Trots att viktiga beslutsprocesser fortfarande är ytterst centraliserade än i dag, deltar alla MoI-sektorer i planeringsaktiviteterna och deras åsikter och förslag beaktas.
- Det finns en uppfattning inom en del av det serbiska samhället att deltagandet inte kan vidgas bortom politiskt närstående civilsamhällsgrupper. Å andra sidan fortsätter regeringsrepresentanterna att förbigå det faktum att en stor del av civilsamhället fortfarande känner sig exkluderade av sådan favorisering. Svenskt stöd bör även fokusera på att skapa medvetenhet inom Serbiens regering om risken av att ge sken av favorisering och partiskhet. I ett samhälle som har upplevt decennier av kontinuerliga icke-transparenta, politiskt drivna åtgärder, måste arbetet för att ändra allmänhetens uppfattning och skapa förtroende för ett effektivt deltagande förbättras.
- Ytterligare förstärkning av den roll och kapacitet som medier har när det gäller att stödja demokrati och mänskliga rättigheter är avgörande. Mediers kapacitet att bidra till förbättrat deltagande är svag, med bristande kunnskap eller intresse inom reformområdena för offentlig förvaltning, säkerhetssektor och jämställdhet. Serbiens medier kan vara överdrivet selektiva när det gäller ämnesområden. Det finns tillfällen när journalister censurerar sig själva och viktiga kärnfrågor för offentlig debatt hamnar ofta i skymundan till förmån för mer "populistisk" nyhetsrapportering om specifika ämnen eller politiska kriser. I denna utmanande kontext är det svårt att uppnå ett förbättrat deltagande, men det är än mer väsentligt att konfrontera. I framtiden bör Sida använda sig av en mer strukturerad metod för mediernas involvering under hela genomförandet.

Samarbetets synlighet kan förbättras för att öka allmänhetens medvetenhet om reformprocesserna och för att tillförsäkra ett större medborgardeltagande. Det har gjorts ansträngningar för att involvera Sveriges ambassadör i offentliga evenemang, att använda ambassadens hemsida för att publicera vissa aktiviteter och även att samordna och använda medieenheten inom Serbiens European Integrations Office (SEIO) för att publicera information och förbättra förståelsen och medvetenheten om utveckling och reform. En mer strukturerad metod för reformernas synlighet för att skapa större offentligt engagemang skulle vara till hjälp i framtiden och skulle bidra till målsättningarna för demokrati och mänskliga rättigheter samt till förbättrad hållbarhet av resultaten, så som betonas i *Förändring för frihet*.¹⁰³

6.1.3 Öppenhet/insyn och ansvarsutkrävande/ansvarstagande

Bristande transparens och ansvarsutkrävande är ett arv från socialistregimen som fortsätter än i dag. Sverige, i likhet med andra givare, har stött på otaliga problem i sina försök att införliva nya koncept i förlegade strukturer.

¹⁰³ Utrikesdepartementet (2010) *Förändring för frihet*, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, januari 2010, p.13

Dagens övergång från statligt centrerad till serviceorienterad styrning skapar mycket större krav på öppen kommunikation om aktiviteter och resultat till allmänheten och medför ett behov av mer funktionella kontrollmekanismer. Ett misslyckande att tillhandahålla den önskade nivån för insyn och ansvarsutkrävande är å ena sidan ett tecken på ett försök att införa nya, moderna koncept i ett förlegat system som inte har reformerats i tillräcklig omfattning för att klara kraven på en medborgar- och serviceinriktad offentlig förvaltning. Å andra sidan är medborgarnas kunskap om viktiga koncept rörande demokrati och mänskliga rättigheter svag; den offentliga förvaltningens roll när det gäller att tillförsäkra att deras rättigheter respekteras, skyddas och stöds är inte till fullo förstådd och ansvarsutkrävande ses inte som allmänt gynnande.

"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

Kapacitetsutveckling av institutioner och enskilda bidrar till decentralisering av makten och förbättrar möjligheten till personligt initiativtagande över hela den offentliga förvaltningen. Svenskt utvecklingssamarbete har varit av betydelse när det gäller stärkande av den offentliga förvaltningens institutioner. Stöd till kapacitetsutveckling och institutionsbyggande har varit viktigt för att höja institutionernas trovärdighet och bör således bidra till ökat ansvarsutkrävande och legitimitet på lång sikt. De utvärderade svenska insatserna har dock inte handlat om att skapa egenmakt hos enskilda individer och hos det serbiska civilsamhället som helhet att utnyttja kontroll- och "vakhunds"-mekanismerna för övervakning av offentliga tjänstemäns prestationer och allmän institutionell kapacitet inom den offentliga förvaltningen. Dessa frågor har tagits upp från tid till annan inom deltagandeaktiviteter men har varken varit insatsernas centrala ämnesområde eller systematiskt beaktade under de deltagandeaktiviteter som stöttats av insatserna.

Serbiens offentliga förvaltning bör konstant uppmanas att "gå i medborgarnas skor" som klienter och kunder, och tvärt om. Medborgarna bör kontinuerligt få information om hur den offentliga förvaltningen fungerar, inklusive om de möjligheter och begränsningar som finns. Medan institutionsskapande har visat sig vara en viktig och inflytelserik aspekt i utvecklingssamarbetet och för den offentliga förvaltningsreformen, har det varit mindre synligt utanför regeringen och dess institutioner. I syfte att öka ansvarsutkrävandet mellan stat och medborgare måste medborgarna kunna se att förbättringar har ägt rum och att ett effektivt förvaltnings- och rättssystem håller på att utvecklas. Kommunikation och insyn är aspekter som skapar legitimitet inom den offentliga förvaltningen och måste prioriteras av alla parter som är involverade i reformaktiviteterna.

"... [R]espekten för medborgerliga och politiska rättigheter tillsammans med rättsstatsprincipen är avgörande för att bygga fungerande demokratier och bidra till att minska fattigdomen i alla dess dimensioner. Därför ska dessa rättigheter och institutionerna som garanterar dem ges en framskjuten roll."

Förändring för frihet (2010-2014), sid. 8

Trots ett i viss mån ensidigt arbetssätt finns det viktiga reformaspekter som det svenska samarbetet har bidragit till inom detta område:

- Plattformen för ökad transparens och ansvarsutkrävande inom den offentliga förvaltningen skapades till stor del genom introduktionen av HRM-funktionen inom statsförvaltningen. Sverige var den första givare som förstod detta behov och har stöttat denna avgörande aspekt av den offentliga förvaltningsreformen. Utveckling av kompetens och kunnande har visat sig vara det område inom PAR som är minst politiskt känsligt och det område där således de största framstegen gjordes. Detta har avsevärt bidragit till ett ökat ansvarstagande inom den offentliga förvaltningen. En serviceorienterad inriktning kräver lämpliga och effektiva HR-funktioner och -ledning och erkänns som en av reformens hörnstenar. MoI har också insett dess betydelse och genomför HRM-reform inom departementet med svenskt stöd.
- Den inledande programfasen för GED har hjälpt till att stärka institutionen för att hantera och samordna arbetet för att bekämpa ojämlikhet och främja jämställdhet mellan män och kvinnor på ett mer transparent sätt och för att öka ansvarstagandet inom regeringen beträffande dessa frågor.
- Stärkandet av kriminalteknisk undersökning har gjort CPD-enheten till en mer tillförlitlig, transparent och effektiv institution och därigenom bidragit till dess ökade ansvarstagande och dess effektiva utövande av rättsstatens principer.

6.2 Demokratis och rättsstatens institutioner och procedurer

Utvärderingen integrerade en bedömning av följande tre frågeställningar utefter de strategisk policyteman:

- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till en stärkt offentlig förvaltning?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till att stärka rättsstatens principer?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till jämställdhet, inklusive kvinnors deltagande i politiska processer?

6.2.1 Offentlig förvaltning

Sverige har stöttat utvecklingen av statsförvaltningen som en förutsättning för en fungerande och effektiv offentlig förvaltning och har haft en viktig roll i etableringen och stärkandet av moderna HR-funktioner. Trots att de utvärderade insatserna inte syftade till att täcka alla aspekter av Serbiens offentliga förvaltningsreform, måste det svenska samarbetet erkännas för sitt bidrag till denna reform. De långsiktiga effekterna (*impacts*) av HRM-insatsen är väl erkända av såväl Serbiens regering som andra givare, inklusive Europeiska kommissionen.

- Det behövs visserligen ytterligare förbättringar för att till fullo uppnå EU-kraven, men utbildningen inom statsförvaltningen har institutionaliserats och centraliserats genom SUK, som numera främjar och använder universellt accepterade utbildningsstandarder. Man använder sig av planering,

tillhandahållande, kontroll och utvärdering av vidareutbildning för att uppfylla behoven hos en offentlig förvaltning i förändring.

- Svenskt stöd till etablering av mer transparenta och effektiva rekryteringsmekanismer var också mycket framgångsrikt. Nya, moderna metoder håller på att bli djupt rotade och vitt accepterade över hela statsförvaltningen. I och med att alla lediga tjänster publiceras av SUK har tillgången till arbeten inom offentlig förvaltning ökat och kriterierna har blivit striktare, vilket i det långa loppet skapar högre rekryteringsstandarder, begränsar ministerstyret och främjar ett konkurrens- och meritbaserat val av personal.
- HRMIS-systemet har accepterats som ett effektivt, hållbart verktyg inom den offentliga förvaltningen. Dess effektivitet är uppenbar genom avsevärda tidsbesparingar och förbättrad HR-ledning. SUK behöver dock erhålla större trovärdighet: Dess roll begränsas fortfarande av det faktum att dess påverkan på beslutsfattarna på departementsnivå är låg och att det inte finns några mekanismer för verkställande eller sanktioner. Användningen av HRMIS måste utökas ytterligare för att stödja processen för policyskapande inom HR. Serbiens regering behöver fortfarande stöd för att se hur det är ett effektivt och verksamt verktyg för strategisk planering, kontroll och utvärdering.
- Det informella nätverket av HR-avdelningschefer över olika departement och andra statliga institutioner har goda chanser att bli en yrkesorganisation som kan leva upp till universella statsförvaltningsstandarder.

Det må vara för tidigt att bedöma långsiktiga effekt på etableringen av en kompetent och kunnig statsförvaltning i Serbien, men det råder inga tvivel om att svenskt stöd har spelat en viktig roll i dess övergång från förlegade personalhanteringsmetoder till ett modernt HR-ledningssystem samt till dess ökade effektivitet och måluppfyllelse.

Sveriges bidrag till effektivitet och måluppfyllelse för PAR är mer tveksamt när det gäller genomförandet av insatsen för PAR-strategin. *Förändring för frihet* noterar att demokratiseringstakten i reformländer är en oförutsägbar process¹⁰⁴ och i Serbien hindrades genomförandet av insatsen av flera oväntade händelser, inklusive mordet på premiärministern som följdes av politiska omstruktureringar och osäkerhet till följd av valet. Djupare orsaker till insatsens dåliga prestation och resultat ligger i Serbiens offentliga förvaltningsinstitutioners svaga agerande för att uppta reformen – deras överpolitisering, bristande effektiva kommunikation bland koalitionsparterna samt bristande personalkompetens för att stödja insatsens aktiviteter. I ett bredare svenskt policyperspektiv kunde effektivitet och måluppfyllelse bland institutionerna inte förbättras av denna insats eftersom den inte ägde rum vid rätt tidpunkt, det lagramverk som stiftades var alltför ambitiöst och politisk samstämmighet kunde inte uppnås när det gällde reformprocess och metoder. Dessa undermåligt levererade *outputs* samt en uppenbar brist på effekter på *outcome*-nivå gör att man inte kan se några tydliga argument för att fortsätta insatsen. Vid planering av framtida insatser och initiativ måste svenskt samarbete beakta såväl lagstiftande som verkställande aspekter från början och anpassa aktiviteterna i enlighet därmed, så att dessa inte är i otakt.

¹⁰⁴ ibid. sid. 17

Det är emellertid uppmuntrande att svenskt samarbete beaktar lärdomarna och är redo att modifiera sina tillvägagångssätt enligt behov. Detta är tydligt i dess utvecklingsarbete i Serbien. Sidas stärkande av regeringens centrala delar genom *General Secretariat* för att uppta rollen som policysamordnare är ett logiskt resultat av den föregående insatsen till PAR och överensstämmer med dess nuvarande insats *Support to PAR*. Detta på grund av insikten att PAR måste hanteras mer centralt för att tillförsäkra bättre mobilisering och större engagemang hos alla aktörer inom den offentliga förvaltningsprocessen. I vilken utsträckning detta arbete kommer att vara framgångsrikt återstår att identifieras i framtida utvärderingar.

Serbien är ett reformland och är som sådant en förhållandevis ny demokrati som håller på att genomföra reformer och som ännu inte har befast en demokratisk politisk kultur. Det råder inga tvivel att Sveriges medverkan för att skapa medvetenhet hos alla PAR:s aktörer och för att förändra statstjänstemännens tänkesätt har varit av väsentlig betydelse för PAR-processens framåtskridande.

6.2.2 Rättsstatens principer

Aspekten rörande rättsstatens principer var föremål för insatserna till CSI-förstärkning och i begränsad utsträckning polisreform.

CSI-insatsens effekter på *outcome*-nivå uppfyller målsättningar i *Förändring till frihet*:

"... verka för ett fungerande, oberoende och effektivt rättsväsende för att bidra till allas likhet inför lagen, förbud mot tortyr, rätten till en rättvis rättegång och skydd mot godtyckliga frihetsberövanden."¹⁰⁵

Insatsens stöd till etableringen av en helt ny, omfattande CSI-policy och introduktionen av ett kvalitetskontrollsystem som täcker hela CSI-processen har skapat generella förbättringar i kriminaltekniska metoder, stärkta institutioner samt förbättrat beviskvaliteten. Beviskvalitet är av yttersta vikt som en avgörande faktor för en rättvis rättegång för de enskilda individer som lagförs. På en högre nivå är rättsväsendets erkännande av de nya metoderna (genom *Criminal Procedure Law* som antogs 2011) ett betydande bidrag när det gäller att tillförsäkra allas likhet inför lagen utan diskriminering. Såväl domarnas ändrade roll som de förbättrade CSI-processerna har tillförsäkrat att dagens rättsväsende använder sig av bevisning på ett mer effektivt sätt.

CSI-insatsen överensstämmer också med den svenska policyns fastställelse att man ska:

"... beakta hela rättskedjan för att möjliggöra sammanhållna reformer inom rättssektorn för att effektivt angripa t.ex. åtals-, och straffrihet samt korruption."¹⁰⁶

Sett från perspektivet för rättsstatens principer är polisreforminsatsen viktig i och med att MoI:s reformstrategi och handlingsplan stödjer en medborgarorienterad metod och konceptet närpolisverksamhet. Detta är ett modernt arbetssätt för att försäkra medborgarnas, samhällets och statens trygghet genom att sträva efter att

¹⁰⁵ ibid. sid. 19

¹⁰⁶ ibid. sid. 19

skapa ett tryggare samhälle på lokal nivå. Detta är också viktigt när det gäller svenska policymålsättningar som att tillhandahålla skydd nedifrån och upp för utsatta grupper, samarbete mellan lokal polis och rättsväsendet samt allas likhet inför lagen. Serbiens regering och MoI:s fortsatta stöd till polisreformen är avgörande för att tillförsäkra att dessa målsättningar är i fokus och att samhällets förtroende för polisen ökar som en följd därav.

"Skyddet av bland annat kvinnors, funktionshindrades, HBT-personers, ursprungsfolks, nationella eller etniska, språkliga eller religiösa, hiv/aids drabbade personers eller andra minoriteters rättigheter är här centralt. Barn och ungdomar måste garanteras skydd och särskild hänsyn i alla delar av rättsprocessen."

Förändring för frihet, (2010-2014), sid. 19

Det svenska stödet till polisreform startade med tekniskt stöd som sedan har utvecklats till att innefatta mer strukturella reformer av inrikesministeriet för att stödja införandet av demokratiska EU-standarder. Tack vare det långsiktiga samarbetet, utvecklat i dialog med samarbetspartnern och Rikspolisstyrelsen, kunnighet bland de inblandande och flexibilitet i samarbetet, har Sverige erhållit sig en viktig och inflytelserik roll inom ett område som kan anses vara problematiskt att angripa och utveckla.

6.2.3 Jämställdhet

Jämställdhet har beaktats både direkt (GED-insatsen) och som en övergripande fråga. Intrycket är att det har behandlats systematiskt som en svensk policymålsättning. Svenskt samarbete är en av de få givarna i Serbien som specifikt stödjer utveckling inom detta område.

Stödet till GED i dess inledande fas överensstämmer med Sveriges samarbetsstrategi för Serbien. Jämställdhet och kvinnors deltagande har uttryckts som en prioritetsfråga och som ett krav för EU-integration. Serbien var ett av de sista länderna att anta en jämställdhetslagstiftning och att skapa ett institutionellt ramverk för dess genomförande inom den offentliga förvaltningen.

Svenskt stöd till integrering av jämställdhetsfrågor är synligt i alla insatser. Det förefaller dock som om konceptet om lika möjligheter inte alltid har varit lätta att främja. Jämställdhet tenderar att uppfattas på ett förenklat sätt av vissa aktörer inom den offentliga förvaltningen – som representationen av kvinnor i institutioner eller evenemang – och detta anses, i många fall, inte utgöra ett problem. Det ofta förekommande påståendet att jämställdhet inte är ett problem medför ett stort ansvar på GED att anföra frågan som en viktig faktor som måste genomströmma hela den offentliga förvaltningen. Närmare bestämt måste genusfrågor integreras i det serbiska rättsväsendet och i framtida handlingsplaner för PAR. Polisreformstrategin uttalar tydligt genusfrågor, men det återstår att se hur framgångsrikt dessa kommer att överföras till en möjlig handlingsplan, och senare i genomförandet.

En viktig aktivitet som stöds genom GED-stödet har varit att tillsätta kontaktpersoner för jämställdhet i departement och statliga institutioner. Detta

initiativ befinner sig visserligen i ett tidigt utvecklingsskede, men det bör betraktas som en potentiellt funktionell mekanism för att tillförsäkra integrering av jämställdhetsbegreppet. Genusutbildning, som erbjuds som en del av den vanliga kursplanen för statstjänstemän, är ytterligare ett steg framåt.

Fungerande system för uppföljning och utvärdering har ännu inte etablerats. Även när detta finns kommer GED att behöva stöd för att skapa medvetenhet om vikten av genusdata som ett policyverktyg. Jämställdhet är ett område inom vilket transparens och användning av medierna är särskilt viktigt för att skapa medvetenhet. GED organiserade och genomförde en attraktiv kampanj för att skapa medvetenhet hos medborgarna som nådde ut till alla landets delar. Detta behöver dock bli en regelbunden aktivitet. GED saknar emellertid tillräckligt stöd från regeringen och finansiering, varför jämställdhet bör fortsätta att ha hög prioritet för Sverige som en viktig dialogfråga. Detta är, tillsammans med avpolitisering av den offentliga förvaltningen, en av de viktiga frågorna som man bör inrikta sig på i framtiden.

6.3 Demokratiseringens aktörer

Förutom utvecklingen av institutioner och procedurer inom insatsområdena, var kapacitetsutveckling för de individer som ska agera som pådrivande för förändring ett viktigt segment i alla fem insatserna. Detta är inte bara en policyfråga som observerats av Sverige, utan även en förutsättning för äkta introduktion av demokrati och ett system som baseras på mänskliga rättigheter.

"För att demokratin ska kunna utvecklas och konsolideras räcker det inte med att ett land har demokratiska offentliga institutioner. Det kräver också att en demokratisk kultur utvecklas bland enskilda individer. Demokratins kultur handlar om kunskapen om vilka mänskliga rättigheter varje människa har och de normer och värderingar som krävs för att förverkliga dessa, t.ex. autonomi, ömsesidighet, respekt och tillit."

Förändring för frihet, (2010-2014), sid. 19

Kapacitetsutvecklande aktiviteter införlivades, som en del av metoden för utvecklingssamarbete, men utbildningsaktiviteterna organiserades huvudsakligen för ett begränsat antal individer, för att förse dem med nödvändig kunskap för att stödja de processer som insatserna introducerade. I vissa fall, t.ex. inom HRM- och CSI-insatserna, anordnades utbildningar av utbildare i syfte att skapa en mekanism för framtida kunskapsspridning. GED var även involverad i kampanjer för att skapa medvetenhet och för att inkludera civilsamhället som en viktig intressent i jämställdhetsfrågan. En mer integrerad metod krävs dock för att föra in icke-diskriminering, deltagande, transparens och ansvarsutkrävande i den offentliga förvaltningen som djupt rotade värderingar.

Serbien befinner sig fortfarande i ett tidigt skede för att skapa en verklig demokratisk kultur. För närvarande har rättighetsperspektiven erkänts, men riktad kapacitetsutveckling av enskilda individer genom givarprogram är inte tillräckligt för att värna dessa perspektiv som en del av hela den offentliga förvaltningsreformen. Vidare måste uppfyllandet av förutsättningarna för en introduktion av demokratiska värderingar som en integrerad del av systemet hela tiden påtalas genom en dialog

mellan Sverige och Serbien, i syfte att uppifrån och ned utveckla en vänlig och lyhörd miljö för deras acceptans. Detta inkluderar mer arbete när det gäller avpolitisering och medvetenhetsskapande hos beslutsfattare om vikten och fördelarna med ett sådant synsätt. I dag finns många frågor rörande demokrati och mänskliga rättigheter på Serbiens agenda enbart på grund av EU:s påtryckningar. Detta perspektiv måste förändras och Sveriges bidrag som en flexibel och tålmodig givare är avgörande.

Arbete nedifrån och upp är å andra sidan också viktigt. Trots att vissa ansträngningar gjordes inom GED-insatsen (genom den offentliga kampanjen) och CSI-insatsen (där de lokala polisenheterna engagerades i att sprida de nya koncepten), indicerar utvärderingen att omfattningen av de fem svenska insatserna inte tillhandahöll tillräckligt utrymme för systematisk spridning av värderingar rörande demokrati och mänskliga rättigheter till de lägre nivåerna.

Potentiella ”förändringsaktörer” måste kartläggas mer detaljerat på alla Serbiens samhällsnivåer, inklusive nationella, lokala och regionala. I detta hänseende måste framtida svenska insatser utveckla mer innovativa mekanismer för engagemang inom den offentliga sektorn, civilsamhället, politiska partier, den akademiska världen, medier, kulturella institutioner och andra identifierade aktörer i demokratisk utveckling. Dock är Serbiens regering och den offentliga förvaltningen ansvariga för att se till att varje medborgare nås av processen för att skapa medvetenhet rörande deras rättigheter och att alla aktörer inkluderas i ett verkligt deltagande. Sverige har förmåga och möjlighet att stödja detta.

"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

6.4 Serbiens EU-medlemskap

Det svenska bidraget är också betydande i kontexten av Serbiens EU-integration. EU-integration anses utgöra den främsta drivkraften för reform av offentliga förvaltningen. Det är därför avgörande att svenskt stöd passar in i detta ramverk.

Utvärderingen visar dock att en bristande samordning mellan de olika reformstadierna och otillräcklig sekvensering av insatsaktiviteter är några av de hinder som givare ofta ställs inför. Det finns ofta ett glapp mellan den antagna lagstiftningen och regeringens förmåga att verkställa densamma, och den serbiska regeringens trovärdighet och ansvarstagande påverkas till följd av detta. De påtryckningar som kraven för EU-integration medför tvingar Serbien att fokusera på lagstiftning samtidigt som det är uppenbart att möjligheter för genomförande inte har skapats. Svenskt utvecklingssamarbete kompletterar i allmänhet EU-projekten och fokuserar huvudsakligen på genomförande och "mjukare" frågor och har varit effektivt när det gäller att skapa förutsättningar för efterföljande reformaktiviteter.

Det är en vanlig observation att Serbiens regering blir mycket lyhörd när den tvingas leverera vissa resultat och bevis för reform och framsteg inför EU, men att entusiasmen tenderar att svalna när påtryckningarna släpper. Aktiviteter som inriktas på reform av den offentliga förvaltningen och ändrade attityder har ännu inte blivit långsiktiga, hållbara aktiviteter. Serbien behöver fokusera på att göra sig redo för EU

och genom denna process prioritera sin utveckling av en demokratisk och ansvarstagande offentlig administration. Detta är avgörande för att skapa förankring oberoende av externa påtryckningar. I annat fall kan man inte vänta sig en hållbar och effektiv utveckling.

”Serbien bär på ett tungt arv från sina företrädare och behöver en ny ledning som klart och tydligt förklarar landets framtida inriktning. Till saken hör att många politiker tror att EU-anslutning kommer att lösa alla problem. Det är dock först och främst avgörande för Serbien att fokusera på att skapa sin egen strategi – man bör inte skynda på närmandet till Europa. Man måste vara bättre förberedd för detta.”

Professor Mijat Damjanovic, PALGO Center

PAR-insatsen är visserligen helt i överensstämmelse med EU-insatserna, men samordningen mellan EU och Sida kan förbättras, eftersom insatserna inte är helt åtskilda och det förekommer viss överlappning mellan aktiviteter. Europeiska kommissionen har en separat PAR-insats som finansieras via IPA och som sammanfaller med den svenska insatsen. Överlappningen beror huvudsakligen på att uppdragsbeskrivningarna är odefinierade inom vissa områden, vilket leder till osäkerhet och upprepningar. Det finns ett behov av att förmånstagaren tar en mer aktiv roll i att tillförsäkra samordning, men detta bör också stödjas och främjas av givarna. Det finns emellertid vissa ansträngningar för samordning från Sidas och EU:s sida – samordningsmöten hålls mellan parterna och information och transparens beträffande aktiviteterna tillhandahålls till EU-delegationen av Sida. Ytterligare uppmärksamhet bör ägnas åt samordningen för att försäkra att insatserna till fullo kompletterar varandra och inte förminskar varandras resultat eller skapar en komplex situation.

Insatserna inom polisreform, å andra sidan, har visat goda resultat beträffande kraven i EU:s *Progress Report for Serbia 2009*, som betonar vikten av antagande av strategi för polisreform¹⁰⁷ och det s.k. *Multi-Annual Indicative Planning Document* (MIPD) 2009-2011, som anger att "... polisreform ... kommer att erhålla särskild uppmärksamhet för främjande av dialog genom kapacitetsutveckling och samarbetsprojekt."¹⁰⁸ MIPD-dokumentet erkänner Sverige som en av de mest aktiva och lyhörda givarna när det gäller att uppfylla landets behov och i samarbetet med EU och andra givare i Serbien.¹⁰⁹

EU-integrationen har underlättat definiering av ramverket för polisreformen, men det svenska samarbetet har varit avgörande för att skapa ett tydligt strategiskt arbetssätt för reformen. Nuvarande IPA-finansiering stödjer specifika problem, såsom gränskontroll, asylsökande och trafficking. Sida har antagit ett vidare perspektiv med fokus på grundläggande reformområden, vilka annars kan ses som svåra områden att åtgärda och utveckla.

Svenskt utvecklingssamarbete har varit avgörande i ansträngningarna för att skapa integrering av jämställdhetsperspektivet inom den offentliga förvaltningen. Medan

¹⁰⁷ Europeiska kommissionen (2009) *Serbia 2009 Progress Report*, Brussels, 14 oktober 2009

¹⁰⁸ Europeiska kommissionen (2009) *Multi-Annual Indicative Planning Document for Serbia 2009-2011*, sid. 4

¹⁰⁹ ibid. sid. 8

EU har reagerat långsamt på behovet av jämställdhet, har Sverige lyckats främja integrering i alla sina insatser och även att stödja kapacitetsutveckling bland statstjänstemän genom SUK-utbildning och medvetenhetsskapande samt främjande av jämställdhet inom den offentliga förvaltningen.

6.5 Summering

Svenskt stöd till demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter har stärkt de principer som genomförandet av stöd förväntas uppnå enligt *Förändring för frihet*. Det finns däremot förbättringsområden ibland dessa principer som bör prioriteras.

Sveriges stöd har varit i överensstämmelse med den nuvarande samarbetsstrategin för Serbien (2009-2012) där demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter är en av de två sektorer som prioriteras.¹¹⁰ De utvärderade insatserna har bidragit till målsättningarna formulerade i samarbetsstrategin, som också överensstämmer med de strategiska policyteman identifierade i utvärderingen.

Sveriges utvecklingssamarbete i Serbien har bidragit till en mer effektiv och stärkt offentlig förvaltning, stärkt rättssamhälle med ökad transparens, och ökad respekt för jämställdhet. Detta har bidragit till den generella utvecklingen av Serbiens EU-integrationsprocess, i enlighet med målet för svenskt utvecklingssamarbete med Serbien.

"Målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Serbien är stärkt demokrati och hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i EU."

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien, (2009 – 2012), sid. 2

¹¹⁰ Den andra är naturresurser och miljö.

7 Rekommendationer

Rekommendationer i detta kapitel baseras på resultat, lärdomar och slutsatser som diskuterats i föregående kapitel.

1. Stärk dialogen mellan Sveriges ambassad och Serbiens regering genom en mer djupgående dialog för att stödja och stärka de svenska insatserna för demokrati och mänskliga rättigheter.

Demokratiska värderingar och principer om mänskliga rättigheter bör behandlas genom en kontinuerlig, men dock flexibel och tålmodig dialog, för att lyfta fram vikten av demokratiska värderingar och principer inom regeringen och bland beslutsfattare. Aktiviteter som betonats som prioritetsfrågor för dialog i de tidigare kapitlen bör tydligt kommuniceras genom kontinuerlig kontakt mellan de båda parterna och i synnerhet beträffande:

- a. **Avpolitisering som en viktig förutsättning för framgångsrik offentlig förvaltningsreform** – Utvärderingsresultaten visar tydligt de framsteg som gjorts inom kompetensutveckling och kunnande inom den offentliga förvaltningen. Reformtakten saktas dock ned väsentligt av negativt politiskt inflytande. Avpolitisering kan inte åtgärdas genom teknisk hjälp till departementen – det måste åtgärdas centralt som en dialogfråga av hög prioritet.
- b. **Tillförsäkra att jämlikhets- och mångfaldsperspektivet integreras och prioriteras** – Sverige bör stödja Serbiens regering att förbättra samordningen mellan olika aktörer, för att tillförsäkra tillräcklig uppmärksamhet och åtgärder från nationella och lokala nivåer och för att försäkra att finansiering och resurser prioriteras av Serbiens regering.
- c. **Förbättrat och hållbart deltagande från allmänheten** – Fler och förbättrade mekanismer för deltagande i form av offentlig debatt och konsultation bör utforskas och implementeras, för att tillförsäkra att ett brett deltagande prioriteras och att dessa mekanismer blir mer hållbara.
- d. **Insistera på ytterligare utveckling av kontrollmekanismer** – Utvärderingen har visat att en brist på kontroller samt mekanismer för verkställande av kontrollerna är ett av de väsentligaste hindren för att uppnå en önskvärd framstegstakt. Ett starkt engagemang och stöd krävs av Serbiens regering för att skapa ett fungerande sanktions- och belöningssystem.

2. Stöd ökad synlighet och medvetenhet om utvecklig och reform, för att uppnå större möjlighet till ansvarsutkrävande från staten till Serbiens medborgare.

Ökad synlighet för reformprocesser och resultat, utanför regeringens och dess institutioners sfär, kan bidra till att bygga upp allmänhetens förtroende att de i offentlighetens tjänst uppfyller sina skyldigheter och även allmänhetens förmåga att utföra "vakthunds"-aktiviteter. En genomtänkt strategi med media under hela insatsen är ett sätt att åstadkomma detta.

3. Bedöm politiskt stöd för reform genom adekvata och realistiska riskanalyser innan utvecklingssamarbete inleds då detta är avgörande för implementering och resultat.

Tillförsäkran om att regeringen är seriös i sina avsikter att tackla reformer bör efterfrågas och dokumenteras så snart det är tillämpligt och möjligt. Utöver riskanalyser kan detta göras t.ex. genom att Serbiens regering öronmärker specifik och adekvat finansiering för att genomföra ett reformprogram eller genom en viljeförklaring (*Memorandum of Understanding*) mellan parterna.

4. Stöd en metod som är departementsöverskridande och som skapar samstämmighet mellan Serbiens institutioner.

Insatser inom demokrati och mänskliga rättigheter är ofta av horisontell vikt. Goda samarbeten har visserligen skapats med enskilda departement, men samarbetet eller kommunikationerna mellan departementen är ofta begränsat. Det faktum att Serbien karakteriseras av att ha delade koalitionsregering gör detta till en svår uppgift som dock på grund av detta är av stor betydelse.

5. Identifiera de "förändringsaktörer" som är kapabla att driva eller genomföra reformer och tilldela resurser för detta ändamål.

Svenskt utvecklingssamarbete måste anpassa sig till de begränsningar som en centraliserad och politiserad struktur medför och hitta ansvarstagande och engagerade motparter som kan driva och implementera reformer. För att åstadkomma detta bör ambassadens personal vara kunnig och ha den kapacitet och de resurser som krävs för att identifiera dessa "förändringsaktörer". Detta är särskilt viktigt för stödet för demokrati och mänskliga rättigheter där reformer och framsteg ofta är beroende på viljan och förmågan hos några få enskilda individer eller institutioner.

6. Tillförsäkra bibehållen flexibilitet så att utvecklingssamarbetet för demokrati och mänskliga rättigheter förblir lyhört och kan arbeta proaktivt.

Sidas flexibilitet är erkänd bland intressenter i det svenska utvecklingssamarbetet. Det är avgörande att denna flexibilitet fortsätter samtidigt som arbetet ändå är resultatinriktat. Program bör utvecklas med små finansieringsbelopp för mindre initiativ för att möjliggöra tilldelning av resurser då möjligheter uppstår som samtidigt passar in i det allmänna reformprogrammet och dess målsättningar.

Referenser

- Ben-Gera, M. and Rabrenovic, A. (2007) *PAR in Serbia: Defining the Agenda and Improving Implementation*, juni 2007
- Collins, P. and Jansson, A. (2003) *Development of Modern Human Resources Management in the Civil Service*, Republic of Serbia – External Monitoring Mission, rapport till Sida, AF-Stockholm, december 2003
- DANIDA (2002) *Diagnostic Study Challenges of HRM in Serbia*, DANIDA Project
- Europeiska unionens delegation till Republiken Serbien,
http://www.europa.rs/en/srbija/Eu/eu_assistance_to_serbia/ipa.html
- Europeiska kommissionen (2007) *Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)*, juni 2007
- Europeiska kommissionen (2008) *Stabilisation and Association Agreement, Explanatory Memorandum*, EU – SERBIA, 29 april 2008
- Europeiska kommissionen (2009) *Multi-Annual Indicative Planning Document for Serbia 2009-2011*
- Europeiska kommissionen (2009) *Serbia 2009 Progress Report*, Brussels, 14 oktober 2009
- Europeiska kommissionen, Enlargement – EU-Serbia relations
http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/serbia/relation/index_en.htm
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2010) *Desk Review – Police Reform in Serbia*
- InDevelop-IPM (2009) *Full Programme PBA National Action Plan for Gender Equality 2010-2012*, InDevelop-IPM in collaboration with Gender Equality Directorate, 25 november 2009
- IMG (2011) *Final narrative report – Sida support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the “Inception Programme”*, juli 2011
- Jeding, L. (2001) *Appraisal and Feasibility Reform of Government Institutions in Republic of Serbia (FRY)*, juni 2001
- MPALSG (2008) *An Overview of PAR Strategy Implementation in the Republic of Serbia for the Period 2004-2008*, Belgrad, oktober 2008
- OECD/DAC, Aid statistics <http://www.oecd.org/dataoecd/36/19/40183145.gif>
- OSSE (2002) *Assisting Police Reform in FRY – ensuring a coordinated approach*, oktober 2002

- OSSE (2010) Public perception survey on police reform in Serbia, oktober 2010
- Ramböll Management (2006) *Sida Monitoring of HRM programme in Serbia*, Final version, november 2006
- Regeringen (2000) Bilaga till regeringsbeslut (UD2000/1317/EC) 23 november 2000
- Regeringen (2009) Bilaga till regeringsbeslut (UF2009/18792/EC), 2 april 2009
- Republiken Serbiens regering, Agency for Public Administration Development (2001) *Project Proposal to Sida – Development of Modern Human Resources Management in the Serbian Civil Service*, Belgrade, 30 november 2001
- Republiken Serbiens regering, Agency for Public Administration Development (2001), *Agency Profile*, Belgrad
- Republiken Serbiens Regering, Gender Equality Directorate (2010) *Project Fiche, Sida Support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the "Inception Programme"*, februari 2010
- Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Development Strategy for the Ministry of Interior 2011-2016*
- Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Programme for Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012*
- Rikspolisstyrelsen (2003) *Project document Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI)*, Development Cooperation between the Ministry of Interior of the Republic of Serbia and Swedish National Police Board, november 2003
- Rikspolisstyrelsen (2009) *Fact finding and Feasibility study on co-operation between the Ministry of Interior and the Republic of Serbia and the Swedish National Police Boards in the field of international co-operation*, 13 augusti 2009
- SADEV (2010) Svensk Biståndsstatistik, Rapport 2010:4
- Sida (2003) *Bedömningspromemoria*, Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI) in Serbia, 26 november 2003
- Sida (2006) *Bedömningspromemoria*, Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy, january 2006
- Sida (2006) *Sida Country Report 2005, Serbia and Montenegro*, Svenska ambassaden Belgrad, 26 maj 2006
- Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Gender Equality Directorate, 3 mars 2010
- Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Initiating assessment of the police reform program – Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012, 9 juni 2010
- Sida PLUS-system
- SIPU (2003) *Development of Modern Human Resources Management (HRM) in the civil service, Republic of Serbia*, Inception Report, 13 februari 2003

SIPU (2005) *Development of modern Human Resources Management in the civil service*, Phase III, Proposal, mars 2005

SIPU (2007) *Appraisal and Monitoring of Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy*, Final Report, Stockholm september 2007

SIPU/SUK (2007) *Development of modern HRM in the civil service, the Republic of Serbia*, Final Report, maj 2007

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

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

Utrikesdepartementet (2000) Strategi för utvecklingssamarbetet med Federala Republiken Jugoslavien (exklusive Kosovo), 2000 – 2002, november 2000

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

Utrikesdepartementet (2004) *Strategi för utvecklingssamarbetet med Serbien och Montenegro (exklusive Kosovo) 2004-2007*, september 2004

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

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

Utrikesdepartementet (2009) *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien*, januari 2009 – december 2012, april 2009

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

UNDP (2009) *Final Project Progress Report to the Swedish International Development Cooperation Agency*, september 1, 2006 – september 30, 2009

Utöver ovanstående dokument har ytterligare insatsdokumentation från Sida använts som underlag och informationskälla för denna utvärdering.

Bilaga A – Intressenter

Fältbesök september 2011

Gorana Odanovi	Belgrade Centre for Security Policy
Marko Paunovi	Center for Liberal-Democratic Studies
Goran Mileti	Civil Rights Defenders
Milovan Batak	Commissioner for Protection of Equality
Emila Spasojevic	Commissioner for Protection of Equality
Milan Sekuloski	DCAF
Ana Milenic	Delegation of the European Union
Vera Morandini	Delegation of the European Union
Björn Mossberg	Embassy of Sweden
Snezana Nenadovic	Embassy of Sweden
Svetlana Nesovic	Embassy of Sweden
Natalija Miliunovi	Gender Equality Directorate
Mira Marjanovic	Gender Equality Directorate
Jasmina Muric	Gender Equality Directorate
Maja Popov	General Secretariat
Jelena Mrvelj	General Secretariat
Torgeir Hannas	International Management Group
Sanja Semeraj	International Management Group
Ksenija Blaskovic Lukovi	International Management Group
Mie Romée	Kvinna till Kvinna
Drazen Maravi	Ministry of Interior
Lazar Nesic	Ministry of Interior
Igor Peric	Ministry of Interior
Danilo Mili	Olof Palme International Center
Branka Baki	OSCE
Daiana Serafina Fallon	OSCE
Nataša Ristovi	OSCE
Matthew Newton	OSCE
Mijat Damjanovi	PALGO Center
Svetlana Djukovi	SIPU International
Dragana Jankovi	SUK (Human Resources Management Service)
Sven-Arne Andreasson	Swedish National Police Board
Olivera Puric	UNDP
Jasmina Bell	UNDP
Jelena Mani	UNDP
Stasa Zajovi	Udruga Crnom (Women in Black)

Fältbesök mars 2011

Natalija Bratuljevic	Civil Rights Defenders
Yolanda San Jose	Delegation of the European Union
Ana Milenic	Delegation of the European Union
Svetlana Nesovic	Embassy of Sweden
Christer Asp	Embassy of Sweden
Simona Drljaca	Embassy of Sweden
Björn Mossberg	Embassy of Sweden
Mirjana Djukic	Embassy of Sweden
Danilo Mili	Olof Palme International Center
Matthew Newton	OSCE
Milan Sekuloski	OSCE
Natasa Sakota	OSCE
Siri Andersen	Royal Norwegian Embassy
Svetlana Djukovi	SIPU International
Zorica Vukelic	Standing Conference for Towns and Municipalities
Dragan Ignjatovic	Statistics Sweden
Raymond Grant	USAID
Marilynn Schmidt	USAID
Walter Doetsch	USAID

Bilaga B – Historisk tidslinje

2011	▲	2011 - Ratko Mladic utlämnas till ICTY; Goran Hadzic utlämnas till ICTY
2010		2010 - Första Pride-paraden i Belgrad
2009		
2008		2008 - Kosovo förklarar sig självständigt; upplöpp i Belgrad till följd av internationellt erkännande av Kosovos självständighet; USA:s ambassad sätts i brand; Tadic omvald till president; Mirko Cvetkovic ny premiärminister; Radovan Karadzic utlämnas till ICTY
2007		2007- Andra Kostunica-regeringen
2006		2006 - Montenegro förklarar sig självständigt; Serbien fortsätter som efterträdarstat; Serbien antar den första demokratiska grundlagen
2005		
2004		2004 - Vojislav Kostunica ny premiärminister; Boris Tadic väljs till Serbiens president; Milosevic dör medan han är fängslad av domstolen i Haag; etniskt våld mot kvarvarande serber i Kosovo
2003		2003 - Zoran Djindjic mördas
2002		2001 - Serbiens första demokratiskt valda regering (Zoran Djindjic blir premiärminister);
2001		Milosevic utlämnas till ICTY; konflikt i södra Serbien (Presevo-dalen) mellan radikala albaner och polis
2000		2000 - Milosevic besegras i valet och avgår efter demonstrationer den 5 oktober
1999		1999 - NATO-insatser mot Federala republiken Jugoslavien; ett fredsavtal undertecknas efter ett tre månader långt krig, Jugoslaviens trupper drar sig tillbaka från Kosovo och
1998		NATO gör inträde
1997		1998 -Konflikten i Kosovo eskalerar
1996		1996/97 - Tre månader med demonstrationer i Belgrad till följd av lokalt valfusk
1995		1995 - Slutet på kriget i Bosnien och Kroatien
1994		
1993		
1992		1992 - Beväpnad konflikt inleds i Bosnien; tidigare jugoslaviska republiker erkänns som självständiga stater; Serbien och Montenegro fortsätter under namnet Federala republiken Jugoslavien; demonstrationer mot kriget och mot Milosevic i Belgrad
1991		1991- Slovenien, Kroatien, Bosnien och Hercegovina samt Makedonien förklarar sig självständiga; väpnade konflikter inleds i Kroatien; demonstrationer mot Milosevic i Belgrad
1990		1989-1990 - Slutet på kommunismen; partipluralism och val i delstater
		1945 - Kommunisterna tar makten och skapar Folkrepubliken Jugoslavien som senare döps om till Socialistiska federativa republiken Jugoslavien (från 1963)
1940		1941-1945 - Andra världskriget och inbördeskrig i Jugoslavien
1930		1929 - Kung Aleksandar Karadordevic upplöser parlamentet, diktatur inleds, landets namn ändras till Kungariket Jugoslavien
		1918 - Serbien blir en del av det nyligen bildade Serbernas, slovenernas och kroaternas kungarike
1910		1914 - Första världskriget bryter ut
		1912-1913 - Balkankrigen
1870		1878 - Serbiens status som nationell stat erkänns av det internationella samfundet

Bilaga C – Insatssummeringar¹¹¹

Human Resources Management

Tabell 5: Summering av HRM-insatsen

Name of contribution	Human Resources Management (HRM): Development of a modern Human Resources Management in the Civil Service of the Republic of Serbia (3 phases)
Total Project Value (Budget)	34 MSEK
Implementing Partner/ Cooperating Agency	SIPU international Counterpart in the Serbian administration: 2002 – 2004 Agency for Public Administration Development 2004 – 2006 Ministry for Public Administration and Local Self Government 2006 SUK (Human Resources Management Service) ¹¹²
Project Purpose	1. To help the Government of Serbia to strengthen the Human Resources Management System in order to have a Public Administration favourably measured against modern standards in order to improve its effectiveness and efficiency and to improve the welfare of the people. 2. To establish sustainable HRM functions in government, driven by modern policies and realising that the most important resource available is human resources.¹¹³
Overall Project Objective	A professional HRM cadre and a well functioning HRM System is developed in the Republic institutions, competent in all matters of HRM and Human Resources Development. This cadre is able to recruit, retain and develop staff in concurrence with strategic plans guiding the respective institutions. ¹¹⁴
Expected Results (Overall)	1. Existing competences and capacities of ministry personnel mapped. 2. Personnel roster integrated in a computerised platform for a personnel information system. 3. Functional inter-ministerial computerised communication channels between people in charge of personnel affairs. 4. Training programs for the proper usage of the personnel

¹¹¹ Summeringarna är baserade på insatstdokumentation från Sida som är på engelska.

¹¹² Förkortningen kommer från den serbiska benämningen *Služba za unapređenje kadrova*

¹¹³ SIPU (2003) *Development of Modern Human Resources Management (HRM) in the civil service, Republic of Serbia*, Inception Report, 13 februari 2003, sid. 7

¹¹⁴ *ibid.* p. 9

	information system conducted. b) A number of civil servants are exposed to different international HRM practices, mainly in the transitional countries and in Sweden.¹¹⁵ 5. International expertise in HRM to support APAD in designing the long term HRM strategy.¹¹⁶
--	---

Tabell 6: Summering av HRM-insatsen – fas I (2002-2004)

Phase I (2002-2004)	
Objective	Capacity building in public administration to develop and execute personnel policies, as well as implement new HRM procedures and practices, including strategy development, training programmes and employment campaigns.
Specific Objectives	1. Introduction of a HRM Information System (HRMIS). 2. Establishment of a functional HRM system. 3. Capacity building APAD and Ministry of Public Administration and Local Self Government to provide advice, support and services to PA.
Expected Results	1. HRMIS serves as a base for management decisions, improved initiatives within HRM and a regulation and policy-making tool. 2. The public procurement of the HRMIS has been carried out in a successful way. 3. A competent HRM organisation established, able to initiate improvements within the area of HRM and HRM development, advice and support PA and deliver services to it. 4. The ministry is leading the development of HRM in the public administration. 5. APAD has increased its capacity and competence and is able to ensure resources for running the project. 6. A Competence Centre concerning HRM and the development of HRM strategies, policies and guidelines is established within the Ministry of Public Administration and Local Self Government.

Tabell 7: Summering av HRM-insatsen – fas II (2004-2005)

Phase II: 2004-2005	
Objective	Continued capacity building in public administration to develop and execute personnel policies, as well as implement new HRM procedures and practices, including strategy development, training programmes and employment campaigns, with consideration of the above stated recommendations.
Specific Objectives	1. Establishment of functional HRMIS. 2. Establishment of a HRM organisation in the Republic

¹¹⁵ Fastän dessa aspekter är aktiviteter, presenteras de som väntade resultat i projektdokumentet

¹¹⁶ Republiken Serbiens regering, Agency for Public Administration Development (2001) *Project Proposal to Sida – Development of Modern Human Resource Management in the Serbian Civil Service*, Belgrade, 30 november 2001, sid. 5

	institutions, competent in parts of HRM. 3. Support to APAD¹¹⁷ to increase its capacity and competence to be able to ensure resources for running the project.
Expected Results	1. HRMIS is established and serves as a base for management decisions; an information base for improvement initiatives within HRM, for regulation and policymaking and for effective staffing and right sizing of public administration by better availability of HRM information. 2. A HRM organisation is established in the Republic institutions, competent in parts of HRM is able to initiate improvements within the area of HRM and HRM development, advice, support and deliver services to the PA. 3. APAD has increased its capacity and competence to be able to ensure resources for running the project.

Tabell 8: Summering av HRM-insatsen – fas III (2005-2006)

Phase III: 2005-2006	
Objective	Consolidated capacity building in public administration to develop and execute personnel policies, as well as implement new HRM procedures and practices, including strategy development, training programmes and employment campaigns.
Specific Objectives	1. Further development of HRMIS. 2. Further capacity building of HRM Units. 3. Clarification of the strategic role of MPALSG for development of HRM all over the Public Administration and further capacity building of the Unit for this role.¹¹⁸
Expected Results	1. a) HRMIS in Ministries further developed (streamlined, uniformed and made user-friendly) to serve as a basis for management decisions; an information basis for improvement initiatives within HRM; an information basis for regulation and policymaking; a tool for effective staffing and right sizing of public administration by better availability of HRM information. b) HRMIS is installed in the Tax Administration, Customs Administration and Public Payment Administration. 2. a) HRM units in the first and second project groups are capable to perform the specialised tasks of the HRM function; to advise top management and line managers on HRM functions that are within their responsibilities.

¹¹⁷ Formulerat före APAD:s avskaffande.

¹¹⁸ SIPU (2005) *Development of modern Human Resources Management in the civil service*, Phase III, Proposal, mars 2005, sid. 4-5

	b) Developed HRM function of the state bodies mentioned above, achieving a clear division of roles between top management, line managers and HRM units. c) HRM seen and treated as an important contribution in achieving organisational and PAR strategy objectives. d) HRM Units of Project Group 3 has acquired basic skills in HR subjects. 3. The strategic role of MPALSG for development of HRM all over the Public Administration is made clear and the capability of the Unit equals this role.¹¹⁹
--	--

Tabell 9: Summering av HRM-insatsen – förlängningsfasen

Non-Cost Continuation Phase (March-December 2006)	
Objective	Support the establishment of SUK, the new Human Resources Management Service for HRM, and to include the remaining institutions in the HRMIS and competence sphere (Group 4).
Specific Objectives	1. Support to SUK in transferring the ownership and management of HRMIS. 2. HRMIS is available to Group 4, thereby all state employees are embraced by the system (state bodies receiving a condensed HRM training programme). 3. HRM Unit of Group 4 has acquired basic skills in HR subjects. 4. The strategic role and competence of SUK for development of HRM all over the Public Administration is enhanced. 5. HRMIS licences installed in the National Bank of Serbia.¹²⁰
Expected Results	The expected results for the Continuation Phase include 17 elements, many of which can be classified as activities.

¹¹⁹ *ibid.* sid. 4-5

¹²⁰ SIPU (2007) *Appraisal and Monitoring of Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy*, Final Report, Stockholm september 2007, sid. 5-6

*Public Administration Reform**Tabell 10: Summering av PAR-insatsen*

Name of contribution	Support to the Serbian Public Administration Reform (PAR) Strategy
Total Project Value (Budget)	9.60 MSEK
Implementing Partner/ Cooperating Agency	The Ministry for Public Administration and Local Self-Government/ Prime Minister's Office (since 2007) and UNDP ¹²¹
Project Purpose:	To provide synergy and a common platform for focused and coordinated assistance from different donors to the Serbian government, where support is closely linked to the Strategy. This would also avoid duplication and overlap of particular activities.
Overall Objective (outcome)	To support the improvement in efficiency, accountability and transparency of the Serbian Public Administration. ¹²²
Specific objectives¹²³	1. Support to efficient and effective PAR Strategy implementation. 2. Promotion of PAR policy and knowledge sharing. 3. Development of new organisational and management framework. 4. Capacity Development of District Offices.
Expected Results¹²⁴	1. a) Enabled coordination between line ministries. b) Established monitoring and evaluation system of PAR Strategy implementation. 2. Public awareness raised and media educated about PAR and, PAR strategy implementation. 3. New Action Plan for Public Administration Reform Implementation in the Republic of Serbia for the period 2009-2012 PAR developed Organisational assessment. 4. a) Information channels assessed and deconcentrated government structures promoted. b) Strengthened Final Project Progress Report to the Swedish International Development Cooperation Agency, p. 4. District Office's institutional framework and capacity.

¹²¹ DIFD var implementeringspartner fram till 2008.¹²² Sida (2006) *Bedömningspromemoria*, Support to the Serbian Public Administration Reform Strategy, january 2006, sid. 5¹²³ UNDP (2009) *Final Project Progress Report to the Swedish International Development Cooperation Agency*, september 1, 2006 – september 30, 2009, sid. 9-12¹²⁴ ibid. sid. 9-12

Tabell 11: Summering av PAR-insatsen – justerad fas

Name of contribution	Support to the Serbian Public Administration Reform strategy (PAR) (revised project)
Specific objectives ¹²⁵	1. Support to successful PAR Strategy implementation process. 2. Support for improvement of PA bodies efficiency. 3. Support for better public understanding of PAR process.

Crime Scene Investigations

Tabell 12: Summering av CSI-insatsen

Name of contribution	Strengthening of Crime Scene Investigations
Total Project Value (Budget)	11.8 MSEK (+ additional funding of 0.6 MSEK)
Implementing Partner/ Cooperating Agency	Swedish National Police Board
Project Purpose	A professional exchange programme whereby experience and working methods are transferred to strengthen the institutional capacity of Serbian Criminalistic Techniques Centre and the forensics officers.
Overall Objective (outcome)	The enhancement of the Rule of Law in the Republic of Serbia. The project will support this by creating conditions for quality prosecution and more availability of high quality technical evidence in the criminal justice procedure to secure fair legal proceedings. ¹²⁶
Specific objective	To improve crime scene investigations (CSI) with the purpose to make available all possible technical evidence for effective and correct crime investigations as part of the overall effort to enhance the combat of crime in Serbia.
Expected Results	1. A new comprehensive crime scene investigation (CSI) policy 2. A quality management system (QMS) for the unbroken chain from the crime scene to the laboratory environment and issuance of expertise 3. Enhanced institutional capacity in terms of CSI

¹²⁵ ibid. sid. 6-10

¹²⁶ Rikspolisstyrelsen (2003) *Project document Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI)*, Development Cooperation between the Ministry of Interior of the Republic of Serbia and Swedish National Police Board, november 2003, sid.4; och and Sida (2003) *Bedömningspromemoria*, Strengthening of Crime Scene Investigations (CSI) in Serbia, 26 november 2003, sid.1

	proficiency and equipment
	4. A mechanism in place for continuous introduction to new methods and techniques within the crime scene investigation organisation ¹²⁷

Police Reform Strategy

Tabell 13: Summering av polisreforminsatsen

Name of contribution	Programme for Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia (Development of a Reform Strategy)
Total Project Value (Budget)	26.6 MSEK (as a total)
Implementing Partner/Cooperating Agency	Swedish National Police Board and DCAF
Project Purpose	The police reform programme aims to address the issues of a long-term strategy and implementation an action plan for the Police Reform Strategy, finalising of the concept of intelligence led policing and the establishment of a Local Forensic Training Centre. ¹²⁸
Overall Objective (outcome)	To contribute to the transformation of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia into a civilian Police Service in line with the best of European standards in regard to core values, structure and working methods. ¹²⁹
Specific objective	Component 1 – Development of a Reform Strategy and an Action Plan for the Ministry of Interior
Expected Results	1. Formulation of an Action Plan and creation of a monitoring mechanism for implementation of the Strategy 2. Indicators of progress for the implementation of the Reform Strategy 3. Assessment and description of current capabilities to implement the Strategy in regard to inter alia structure, management, costs and legislation (baseline study) 4. Preparation for a continued Programme assistance within a co-ordinated Reform Strategy implementation¹³⁰

¹²⁷ *ibid.*

¹²⁸ Republiken Serbiens inrikesdepartement (2010) *Programme for Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2010-2012*, sid. 3

¹²⁹ *ibid.* sid. 3

¹³⁰ *ibid.* Annex sid. 1

*Gender Equality Directorate**Tabell 14: Summering av GED-insatsen*

Name of contribution	Support to the Gender Equality Directorate (GED) of Serbia during the Inception Programme
Total Project Value (Budget)	4.1 MSEK
Implementing Partner/ Cooperating Agency	International Management Group (InDevelop-IPM carried out preparatory assessment to identify support area)
Project Purpose	To facilitate the planning and preparation for the agreed Programme-Based Approach (PBA) and to prepare GED for their leading role in the NAP implementation. ¹³¹
Overall Objective (outcome)	To support the current dynamics in the area of gender equality in Serbia with regards to the NAP by strengthening the capacity of mandatory actors in order to promote equality between women and men.
Specific objective	To strengthen the capacity of GED and help in its recognition as an authority responsible for the implementation of the NAP.
Expected Results	1. Donor support for the implementation of the NAP in place. 2. GED is strengthened internally; their capacity and their tools are enhanced and their working conditions are improved. 3. GED is strengthened in their external environment through partnerships with other institutions working for gender equality, at municipal, national, regional and international level. 4. GED's capacities for investigation, promotion and visibility are strengthened.¹³²

¹³¹ Gender Equality Directorate (2010) *Project Fiche*, Sida Support to the Gender Equality Directorate of Serbia during the "Inception Programme", februari 2010, sid. 1

¹³² Sida (2010) *Bedömningspromemoria*, Gender Equality Directorate, 3 mars 2010, sid. 5