

Detta verk är licensierat under Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Ingå bearbetningar 2.5 Sverige licens. För att se en kopia av denna licens, besök <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/se/> eller skicka ett brev till Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA. Material som publiceras i Merdeka & ÖsttimorInformation kan också publiceras i <http://www.globalarkivet.se>.

---

## Hjälpte svenskt bistånd?

**Sida avslutar sitt samarbetsprogram med Östtimor 2013 och har därför låtit utvärdera Sveriges bistånd till Östtimor. Utvärderingen ger inte några siffror på resultatet av biståndet, men drar slutsatsen att resultatet är i linje med målen.**

Sverige har gett bistånd till Östtimor genom Sida 1998-2013. När Sida nu avslutar sitt samarbete för utveckling med Östtimor, så har de låtit två konsulter göra en utvärdering av biståndet, som uppgått till totalt 385 miljoner kronor.

Före 1998 begränsades biståndet till humanitärt bistånd genom Röda Korset och uppgick till 2 miljoner totalt. Även efter 1998 har en del bistånd getts vid sidan av Sida, så har till exempel riksdagen haft ett utbyte med Östtimors parlament.

Målen för det svenska biståndet har varit att minska fattigdomen, stärka fred och stabilitet samt främja demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

Utvärderingen har huvudsakligen gjorts genom litteraturstudier kompletterade med intervjuer. Totalt har 31 personer intervjuats, 4 svenskar, 2 norrmän, 15 timoreser, 5 representanter för UNDP<sup>1</sup>, 3 för UNICEF<sup>2</sup> och 2 individer som arbetat med JSP<sup>3</sup> och PDHJ<sup>4</sup>. Uppdraget

beskrivs som en meta-utvärdering, men det finns inte tillräckligt många aktuella projektutvärderingar för detta. Följden är att man vet vilka aktiviteter som utförts, men inte vilken effekt de egentligen har haft och har.

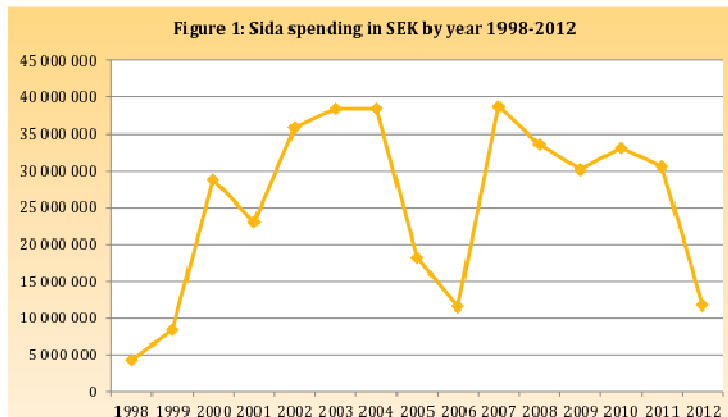
### Till vad har vi gett bistånd?

Under den här tiden har Sverige haft tre landstrategier för åren 2003-2005, 2005-2009 och 2009-2011. Det är inte mindre än 76 enskilda finansieringsbeslut som har fattats. Biståndet har genom åren naturligtvis haft olika tyngdpunkter beroende på utvecklingen i Östtimor. Det har hela tiden till största delen kanaliserats genom multilaterala organ, eftersom Sverige inte har någon representation på plats i Östtimor, och styrts från Stockholm. De första fem åren av perioden har biståndet utgjorts av humanitär hjälp och bistånd till sektorn för konflikt, fred och säkerhet. Medlen gavs till UNTAET:s<sup>5</sup> Trust Fund och FN:s "Consolidated Appeals Process", som utförs av FN:s organ för koordinering av humanitär hjälp. Nästa period, 2003-2007, fick utbildningssektorn det största stödet, 42%, och en tredjedel gick till stöd för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet samt rättsväsende, parlament och valet 2007. Strategin för 2005-2009 omfattade möjligheten att ge bilateralt bistånd, om mottagaren bedömdes

*Fortsättning på sidan 3*

## Fortsättning från sidan 1

kunna utnyttja detta, men i praktiken gavs inget bilateralt bistånd. Mest utvecklad var strategin för den sista perioden. Under den sista perioden fick fyra UNDP-projekt inom områdena demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet drygt hälften av biståndet och UNICEF:s grundutbildningsprogram resten.



Diagrammet ovan, som tagits ur rapporten, visar att 2006 betalades, på grund av oroligheterna, minst ut och 2007 mest.

Sida-finansiering per sektor 1998-2012	
Sektor	SEK
Hälsovård	2.002.784
Utbildning	125.157.300
Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet	131.051.682
Konflikt, fred och säkerhet	60.486.128
Humanitärt bistånd	46.722.162
Hållbar infrastruktur och tjänster	46.367
Marknadsutveckling	4.854.676
Jord- och skogsbruk	850.953
Allmänt budgetstöd	10.000.000
Annat	3.649.582
<b>Totalt</b>	<b>384.821.634</b>

Utöver Sida-biståndet har Sverige också gett

- bistånd till stöd för FN:s generalsekreterares särskilda representant i Östtimor med 209.214 dollar totalt under 2011 och 2012.
- stöd i form av Sida-kurser i Sverige för 35 timoreser mellan 1997 och 2012. Deltagarna kom från PDHJ, justitieministeriet, statssekretariatet för ungdom och sport, vilka har fått direkt eller indirekt utvecklingsbistånd. Kostnaden är inte

känd men kan uppskattas till 5 miljoner kronor. Det här biståndet fortsätter också efter utfasningen av det bilaterala biståndet.

## Resultat

Biståndets resultat har utvärderats dels som projektresultat dels som helhet. Alla Sida-finansierade projekt omfattade i mer eller mindre grad kapacitetsuppbyggnad. Resultaten har därför utvärderats med avseende på i vilken grad projekten bidragit till individuell, organisatorisk och institutionell kapacitetsutveckling. I de Sida-finansierade projekten har en grundläggande kapacitet uppnåtts, men de flesta institutionerna är långt ifrån att kunna verka självständigt. Projekten har bidragit till följande resultat:

### Individuell kapacitet

- 130 ledamöter i ett ungdomsparlament och 315 studentrådsmedlemmar har utvecklat sin förmåga att analysera sociala frågor och att hävda dessa gentemot timoresiska myndigheter. UNICEF har bedömt detta som det mest framgångsrika ungdomsprojektet.
- STAE:s<sup>6</sup> och CNE:s<sup>7</sup> (valmyndigheterna) kunde utföra sitt arbete med valen 2012 med ett minimum av stöd från FN.
- Antalet timoresiska domare och åklagare har ökat. Merparten brottmål hålls med timoresiska domare utan utländsk hjälp och de har börjat att hantera civilmål.
- Sekretariatet som stöder parlamentsledamöterna kan utföra rutinfunktioner på rätt sätt.
- Handledning har förbättrat hanteringen av mål om mänskliga rättigheter och rapporteringen i PDHJ. De anställda synes avsluta sina fall i tid.

### Organisatorisk kapacitet

- Utbildningsministeriet har ett läroplansramverk för grundskolan (årskurs 1-9).
- STAE och CNE hade tillräcklig organisatorisk kapacitet för att genomföra och övervaka valen 2012: STAE organiserade valet i sin helhet effektivt; CNE fullgjorde sitt uppdrag att självständigt övervaka STAE:s aktiviteter.
- Central- och distriktsdomstolar fungerar och skapar rättvisa.
- Parlamentet är fullt ansvarigt för sin information till allmänheten och har förmåga att hantera konsultationer med medborgare.
- System för att effektivare hantera fall med mänskliga rättigheter i PDHJ finns och genomförs. Ett nytt datasystem borde möjliggöra bättre uppföljning av rekommendationer till offentliga organ.

## Institutionell kapacitet

- Utbildningsministeriet har skisserat på en nationell politik för inkluderande utbildning. UNICEF:s CFS-modell (Child-Friendly Schools - barnvänliga, barncentrerade, könsrollsmedvetna, inkluderande, miljövänliga och med samhället samverkande skolor) färdigställs för godkännande av ministeriet som mall att följas i undervisningen för årskurs 1-9.
- Ungdomsparlamentet har formell status och erkänns av parlamentet.
- STAE och CNE såg till att valen 2012 genomfördes i en fredlig atmosfär och enligt internationell standard, mindre oegentligheter bedömdes inte ha påverkat resultatet.
- Upprättandet av en jämställdhetsgrupp parlamentsledamöter och ett jämställdhetssekretariat i parlamentet betyder att ett institutionellt ramverk finns för att parlamentsledamöterna ska kunna främja kvinnors rättigheter och granska lagstiftning ur ett jämställdhetsperspektiv.

Sidas totala portfölj utvärderas för sin relevans, effektivitet, och varaktighet. **Utvärdering av genomslagskraften låg utanför utvärderingens ansvarsområde.**

## Relevans

Sidas program låg i linje med Sveriges globala prioriteringar, Förenta Nationernas ramverk för utvecklingsbistånds resultat för Östtimor och principer för bra givarengagemang i bräckliga stater. Även om de inte bestämdes med hänsyn till Östtimors millenniemål, så var Sidas val mycket relevanta i de sociala och politiska realiteterna i Östtimor, där det finns överhängande behov att utbilda befolkningen, bygga en effektiv stat och uppnå stabilitet. Sidas överordnade intresse att främja social inklusion var lämpligt med det allmänna mönstret av social exklusion i Östtimor.

## Effektivitet

Svårigheter att verka i Östtimor gör det svårt att dra tillförlitliga slutsatser om effektiviteten. Kanalisering av medel till FN-projekt var troligen den mest effektiva metoden med hänsyn till förvaltningarnas låga kapacitetsnivåer och att Sida hanterade biståndet från Sverige. Kostnaderna för utländska rådgivare var höga, men förmodligen oundvikliga under dåvarande förhållanden. Några rapporter antyder att utländska rådgivare skulle ha kunnat användas effektivare (med lägre kostnader som följd) och att långsam rekrytering för UNDP-tjänster bidrog till förseningar i genomföranden.

## Resultat

Sidas finansiering har bidragit till Östtimors övergång till en stat som har fungerande institutioner och tycks vara relativt stabil. Men Sida-finansierade projekt har ännu inte utvecklat strategier för att inkludera margina-

liserade sociala grupper och geografiska områden. Projekt har ansträngt sig för att angripa särskilda hinder för kvinnor, men projektrapporter ger begränsade bevis för resultat avseende jämställdhet. Undantag finns huvudsakligen i parlamentet och när det gäller kvinnomisshandel. Projekt för utveckling av kapacitet tycks ha varit överambitiösa med typiskt outvecklade strategier, särskilt när det gäller att identifiera realistiska mätningar av framsteg. Det här har varit en egenskap hos mycket av utvecklingssamarbetet mellan biståndsgivare och Östtimor avseende landets många unika kapacitetsutmaningar.

## Fortsättning

Den finansiella framtiden för Sida-finansierat arbete är osäker. Det har blivit allt svårare för FN-organ att få finansiering av sina program efter att Östtimor uppnått status som ett land med låg-mellan-inkomst. Åtskilliga biståndsgivare avslutar sina biståndsprogram eller övergår till bilateralt samarbete. När det gäller institutionell uthållighet, så måste den grundläggande kapacitet som uppnåtts konsolideras.

## Vunna erfarenheter

De erfarenheter som vunnits och skulle kunna ha vidare tillämpning är:

- medellånga landstrategier och projekttidsramar är för korta för den tid som krävs för utvecklingssamarbete i bräckliga stater och behöver justeras;
- praktisk vägledning behövs för utformning av metoder och indikatorer för kapacitetsutveckling i bräckliga stater för att komplettera existerande globala principer och angreppssätt;
- initiativ för kapacitetsutveckling i bräckliga stater behöver anpassas till landsspecifika utmaningar; under vissa omständigheter kan utfyllnad bli nödvändig under tiden fysisk och mänsklig infrastruktur utvecklas;
- där Sida kanaliserar medel genom multilaterala organ och inte har representation i landet, kan det vara hjälpsamt att gå ihop med biståndsgivare med samma inställning, som finns i landet för att kunna föra dialog; dessa insatser skulle kunna stödjas av Sidas huvudkontor genom att engagera de aktuella givarnas huvudkontor.

## Utfasningen

Utfasningen överensstämde med Sidas plan och tillgodosåg åtskilliga av kriterierna för ett väl hanterat uttåg ur ett biståndsberoende land:

- partner informerades omgående och i god tid för att mobilisera alternativa resurser;
- det formella beslutet meddelades de riktiga politiska nivåerna;
- man klargjorde att svenskt stöd skulle fortsätta

genom andra mekanismer och att den östtimoresiska regeringen i fortsättningen skulle kunna efterfråga stöd på särskilda temaområden;

- god kommunikation med partner upprätthölls genom epost, telefon, möten och besök.

Utvärderingen gav inte många tillfällen att undersöka möjligt framtida samarbete mellan Sverige och Östtimor. Det kan finnas potential för investeringar av bolag som arbetar inom IT-industrin; detta är troligen lika mycket utveckling av kunskaper och färdigheter som tillhandahållande av hårdvara och programvara.

Noter:

- 1 UNDP- United Nations Development Programme, FN:s utvecklingsprogram
- 2 UNICEF - United Nations Children's Fund, FN:s barnfond

- 3 JSP - UNDP's Justice System Programme
- 4 PDHJ - Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça (Ombudsman för mänskliga rättigheter och rättssväsendet)
- 5 UNTAET - United Nations Transitional Administration in East Timor, 1999-2002
- 6 STAE - Technical Secretariat of Electoral Administration, Tekniskt sekretariat för valadministration
- 7 CNE - Commission of National Elections, Nationell valkommission

*Tommy Pollák*

Källa: Silkin, Trish & Magno, Benicia: *Summative Evaluation: Analysis of the results and experiences from Sweden's development cooperation with Timor- Leste - Final Report*, Citat.