

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Kambodja

januari 2008 – december 2010





REGERINGEN

Regeringsbeslut

III:1

2008-05-08

UD2008/10263/ASO

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete - Sida
104 25 Stockholm

Strategi för utvecklingssamarbetet med Kambodja 2008-2010 och bemyndigande att ingå samarbetsavtal

2 bilagor

Ärendet

Genom beslut den 9 mars 2006 (UD2006/9132/ASO) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att bereda och till Utrikesdepartementet överlämna förslag till ny samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Kambodja att gälla tiden 1 april 2008 – 31 december 2010 (*bilaga 1*). Ett samarbetsavtal har också utarbetats för perioden. Avtalet har den lydelse som framgår av *bilaga 2*.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en samarbetsstrategi för det svenska stödet till Kambodja att gälla den 12 maj 2008 – den 31 december 2010 i enlighet med *bilaga 1*. Strategin ska styra utvecklingssamarbetet med Kambodja under angiven tid.

Regeringen uppdrar åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Kambodja under tiden den 12 maj 2008 – den 31 december 2010.

Regeringen bemyndigar Sida att ingå samarbetsavtal med Kambodja, under förutsättning att det överensstämmer med *bilaga 2*.

På regeringens vägnar

Gunilla Carlsson

Dilani Perera

Kopia till

UD-FMR

UD-FMR

UD-IH

UD-MU

UD-SP

UD-UP

UD-USTYR

FI-BA

N-EIS

M-I

U-IS

S-EIS

SB-SAM

UD-RS

UD-PIK

EU-repr Bryssel

Sektionskontoret Phnom Penh



2008-05-06

Utrikesdepartementet

Asien- och Oceanienheten

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Kambodja 2008-2010

Sammanfattning

På två decennier har Kambodja gått från att vara en enpartistat präglad av inbördeskrig till att bli en parlamentarisk demokrati. Fattigdomen har minskat de senaste 10 åren men fortfarande lever ca 35% av befolkningen under den nationella fattigdomsnivån (0,45 USD per person och dag). Landet står inför stora utmaningar såsom att hantera den utbredda korruptionen, skapa en rättsstat med ett oberoende domstolsväsende, förankra demokratisk kultur och värderingar, skapa sysselsättning och diversifiera den ekonomiska basen, hantera klimat- och miljörelaterade hot, minska den växande ojämlikheten samt förhindra att en ny aids-epidemi tar fart.

Denna strategi är styrande för Sveriges utvecklingssamarbete med Kambodja. Den grundar sig på regeringens politik för internationellt utvecklingssamarbete, politiken för global utveckling och på de prioriteringar som lagts fast i Kambodjas fattigdomsstrategi. Strategiska val har gjorts med utgångspunkt från analyser av fattigdomen i landet, erfarenheter från tidigare samarbete, övriga givares åtaganden och svenska komparativa fördelar.

Del 1. Samarbetets mål och inriktning

1. Mål och prioriteringar

1.1 Övergripande svenskt mål

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Kambodja är att fattiga kvinnor och män ska få bättre tillgång till rättssäkerhet och adekvat icke-diskriminerande samhällsservice.

Därigenom ska samarbetet bidra till att uppfylla målet för svenskt utvecklingssamarbete; att skapa förutsättningar för fattiga kvinnor och män att förbättra sina levnadsvillkor, liksom till målet för Sveriges politik för global utveckling (PGU); att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Utgångspunkten för samarbetet är de två perspektiven i PGU: fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet samt Kambodjas utvecklingsmål uttryckt i den nationella fattigdomsstrategin 2006-2010.

Åtgärder för anpassning till klimatförändringarnas effekter ska integreras i verksamheten. Principer om ansvarsutkrävande, transparens och icke-diskriminering ska vara vägledande för Sveriges utvecklingssamarbete med Kambodja.

1.2 Mål för respektive samarbetsområde

Samarbetsstrategin ska omfatta ett fortsatt stöd till grundläggande utbildning och demokratisk samhällsstyrning. Detta stöd ska kompletteras av insatser genom enskilda organisationer för att stödja det civila samhället och sprida ett ökat medvetande om demokrati och individens rättigheter. Målen för respektive samarbetsområde är:

- *Grundskoleutbildning*: Ökad tillgång till och förbättrad kvalitet på grundskoleundervisning för flickor och pojkar som lever i fattigdom.
- *Demokratisk samhällsstyrning*: Decentraliserat förvaltningssystem med kapacitet att i högre grad tillgodose rättigheter för fattiga kvinnor och män på landsbygden.
- *Mänskliga rättigheter*: Ett livaktigt civilt samhälle som främjare av demokrati och mänskliga rättigheter.

Strategin är koncentrerad till främst tre sektorer som prioriteras i Kambodjas fattigdomsstrategi *National Strategic Development Plan* (NSDP) och som är fortsatt relevanta och prioriterade av den svenska regeringen. Huvuddelen av samarbetet är inriktat på demokratisk samhällsstyrning, ökat skydd för och lagenlig tillämpning av mänskliga rättigheter samt stöd till grundskoleundervisning. Detta är sektorer där Sverige har varit aktivt under längre tid.

Landallokeringen för Kambodja ska högst uppgå till 550 miljoner kronor under strategiperioden. Den årliga volymen bör vara ca 150 miljoner kronor år 2008, ca 175 miljoner kronor år 2009 och ca 225 miljoner kronor år 2010.

Under perioden kan det finnas skäl att pröva om det finns anledning att ytterligare öka volymen. Inför eventuella förändringar ska samråd ske mellan Regeringskansliet/UD och Sida. En förändring av volymen för samarbetet kräver regeringsbeslut.

1.3 Dialogmål

Det övergripande dialogmålet är att Sverige ska verka för en förbättrad kvalitet på Kambodjas nästa nationella fattigdomsstrategi (NSDP) vad gäller tydligt fokus på fattigdomsbekämpning och jämställdhet samt deltagande av det civila samhället vid utformandet och genomförandet av strategin.

Inom respektive samarbetsområde ska målen för dialogen vara följande:

- *Grundskoleutbildning:* Säkerställa att resursallokeringen kommer fattiga flickor och pojkar till del.
- *Demokratisk samhällsstyrning:* Att ändamålsenliga strukturer och former för reformprogrammet för decentralisering fastställs och genomförs i syfte att nå utsatta och fattiga kvinnor och män på landsbygden.
- *Mänskliga rättigheter:* Verka för att regeringen för en förbättrad dialog med civila samhället kring frågor som rör respekt och skydd för de mänskliga rättigheterna.

Dialogen ska föras gemensamt med andra givare och med kambodjanska parter i de insatser Sverige stöder. Inom utbildningssektorn driver Sverige genom Unicef en dialog med den kambodjanska regeringen. Särskilda dialogfrågor som Sverige vill driva framförs därför framför allt vid de årliga sektorgenomgångarna. Vad gäller decentraliseringsprogrammet har Sverige en hög profil i givarkretsens dialogen med kambodjanska företrädare. Förutsättningarna för att inleda en särskild dialog om mänskliga rättigheter, eventuellt tillsammans med andra givare, kommer att undersökas.

1.4 Processmål

Strategins övergripande processmål är att tillsammans med andra givare aktivt verka för en harmonisering av det internationella biståndet inom ramen för en Joint Assistance Strategy (JAS), i samverkan med regeringen och i överensstämmelse med Kambodjas nästa fattigdomsstrategi 2011.

Processmålen för respektive samarbetsområde är:

- *Grundskoleutbildning*: Ökad andel av svenskt stöd går genom programstöd.
- *Demokratisk samhällsstyrning*: Gemensamt med övriga givare arbeta mot ökad förutsägbarhet och effektivitet inom reformprogrammet för decentralisering, offentlig finansiell styrning och statistikområdet.
- *Mänskliga rättigheter*: Rättighetsperspektivet tydligare reflekterat i de av Kambodjas regering och givarna överenskomna indikatorerna (joint monitoring indicators).

2. Inriktning och omfattning

2.1 Stöd till utbildningssektorn

Tillgång till grundskoleundervisning är avgörande för unga människors möjlighet till utveckling. Kopplingen mellan tillgång till utbildning och minskad fattigdom samt Sveriges sedan länge aktiva engagemang inom sektorn i Kambodja bidrar till ett fortsatt fokus på utbildning. Sverige kommer att fortsatt lämna stöd till grundskoleundervisning för att öka antalet fattiga och marginaliserade flickor och pojkar som får möjlighet att gå i skolan samt bidra till att kvaliteten på undervisningen höjs. Att säkerställa att resursallokeringen kommer de mest utsatta till del är en viktig fråga som Sverige driver. Målet är att det svenska stödet övergår i ett programstöd. Kambodjas nationella mål för utbildningssektorn är jämlik tillgång och höjd kvalitet på undervisningen, en effektivisering av utbildningssystemet och institutionell kapacitetsutveckling på nationell och lokal nivå.

2.2 Demokratisk samhällsstyrning

Sverige ska stödja arbetet med att stärka och förbättra den pågående decentraliseringsreformen och uppbyggnaden av effektiva och kompetenta förvaltningssystem för lokal utveckling med särskild betoning på landsbygden. Viktiga aspekter inom decentraliseringsreformen är fattigdomsbekämpning, jämställdhet, ansvarsutkrävande, folkligt deltagande och konflikthantering på lokal nivå. Det svenska stödet ligger i linje med Kambodjas nationella sektormål som omfattar korruptionsbekämpning, rättsreformer, offentlig förvaltningsreform och en effektivisering av decentraliseringsreformen.

Fortsatt stöd till reformer inom offentlig finansiell styrning med fokus på kapacitetsutveckling och bekämpning av korruption förutses. I detta

ingår att stödja en förbättring av den nationella kapaciteten för att planera, genomföra och följa upp fattigdomsstrategier.

Som en del i strävanden att förbättra kambodjanska myndigheters planeringskapacitet kan Sverige överväga att bidra till kapacitetsutveckling inom t. ex. statistikområdet.

Under strategiperioden kommer förutsättningarna för ett mindre budgetstöd, inom ramen för Världsbankens särskilda form av budgetstöd, s.k. *Poverty Reduction and Growth Operation* (PRGO), att övervägas. Ett särskilt regeringsbeslut för detta stöd krävs.

2.3 Stöd till mänskliga rättigheter

För att stärka den demokratiska utvecklingen och öka skyddet och tillämpningen av de mänskliga rättigheterna kommer Sverige fortsatt stödja FN:s övervaknings- och kapacitetsbyggnadsmekanismer. Ett representativt civilt samhälle har en särskilt viktig uppgift som främjare och övervakare av demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna. Samstämmighet och synergier mellan stödet till staten och det civila samhället eftersträvas eftersom det är viktigt att de nationella reformerna förankras i samhället och resultatet de ger för fattiga kvinnor och män. Kambodjas nationella fattigdomsstrategi saknar specifika målformuleringar för området mänskliga rättigheter eftersom det inte ses som en separat sektor.

Fortsatt stöd till utövandet av politiska och medborgliga rättigheter och andra demokratiska processer genom valstöd förutses. Ytterligare stöd i anslutning till rättegångarna mot de röda khmerernas ledare kan bli aktuellt liksom stöd till oberoende radiokanaler.

2.4 Övriga strategiska initiativ

Stöd till nationella miljö- och klimatrelaterade program ska undersökas och kan således bli aktuellt under strategiperioden. Stödet bör då kopplas till de regionala insatser som Sverige finansierar på området för att på så sätt uppnå synergier mellan regionala och bilaterala insatser. Korruption och andra former av bristande demokratiskt samhällsstyre är starkt knutna till ett ohållbart nyttjande av naturresurser i Kambodja. Genom stöd till demokratisk samhällsstyrning bidrar Sverige indirekt till att utveckla och stärka institutioner och system som bl. a. möjliggör att en större andel av statsbudgeten når ut till lokal nivå, används för lokal utveckling, effektivisering av jordbruket och sund markanvändning.

Ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra strategin med fokus på flickors och pojkars lika rätt till utbildning och kvinnors politiska deltagande på central och lokal nivå.

2.5 Biståndsformer

Runt tre fjärdedelar av landallokeringen utgörs av programstöd. Därtill kommer regeringen under strategiperioden att överväga om ett generellt budgetstöd i liten skala är lämpligt. Under strategiperioden kommer möjligheterna att övergå till programstöd inom undervisningssektorn att undersökas. Stödet till det civila samhället går via svenska enskilda organisationer. När det gäller statistikstödet ges det i form av långsiktigt institutionssamarbete mellan SCB och National Institute of Statistics (NIS).

Sverige har sedan biståndssamarbetet med Kambodja inleddes i huvudsak kanaliserat stödet via andra givare, decentraliseringsstödet genom UNDP och undervisningsstödet genom UNICEF. Beroende på genomslaget för FN:s reformarbete mot ett samlat FN-program och vilka andra samverkansmöjligheter som öppnar sig, bör Sida kontinuerligt hålla frågan om finansieringsformer aktuell. Att stödja genom andra främjar harmoniseringen men kan samtidigt innebära minskade dialogmöjligheter. En noggrann avvägning kommer därför göras vid val av kanaler.

All verksamhet ska vägledas av stort ansvar och försiktighet vad gäller riskerna för att svenska biståndsmedel inte används för avsedda syften.

3. Genomförande

Fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet ska användas i bedömning av och dialog vid alla insatser i Kambodja. Vidare kommer analys, dialog och uppföljning för jämställdhet och miljö- och klimat integreras. Insatserna ska planeras och genomföras så att den inhemska kapaciteten stärks. Synergier mellan relaterade insatser i stödet till det civila samhället, ska bättre utnyttjas för att ge större kunskap om hur fattiga kvinnor och män upplever effekterna av de planerade programmen. Dessa insikter kommer att vara värdefulla i dialogen med Kambodjas regering och andra givare. Även eventuella synergieffekter med Sidas regionala stöd till organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter och inom medieområdet ska identifieras och stärkas.

Markfördelning, unga människors utanförskap, mänskliga rättigheter, jämställdhet och hiv/aids är alla områden med inbyggda målkonflikter av olika svårighetsgrad. Sida bör under strategiperioden öka sin kapacitet att

analysera och hantera dessa frågor i medvetande om deras komplexitet. Detta gäller även frågan om migration, både den interna och den regionala.

Stödet till civila samhället genom svenska enskilda organisationer kommer även fortsättningsvis att prioriteras. Huvuddelen av stödet bör gå till organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter och med organisationer som har ett stärkt fokus på miljö- och klimatrelaterade problem.

Sida kommer under den inledande delen av strategiperioden fortsätta delta aktivt i det planerade reformprogrammet för decentralisering och företräda givarkretsen i dialogen med berörda kambodjanska myndigheter. Inom undervisningssektorn bör Sida undersöka möjligheterna att låta annan givare företräda Sverige i dialogen med de kambodjanska myndigheterna. Detta innebär att Sida inledningsvis måste vara berett att avsätta resurser för att utarbeta formerna för en sådan ansvarsfördelning. Resurser bör också avsättas för att medverka i dialog kring ett eventuellt programstöd inom undervisningssektorn.

3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer

Stöd till grundskoleutbildning via UNICEF, stöd till reformprogrammet för decentralisering i samarbete med brittiska biståndsorganet DFID, UNDP och/eller andra givare, stöd till offentlig finansiell styrning gemensamt med ett antal givare är exempel på redan pågående eller planerat givarsamarbete. Nära kontakter bör också hållas med FN:s MR-kontor (COHCHR).

Inom varje teknisk arbetsgrupp finns en (eller två) ledande givarrepresentant som samordnar givarnas kontakter och diskussioner med respektive ministerium. Sida har haft rollen som ledande givare inom decentraliseringsstödet och bör avsätta kapacitet att fortsatt ta på sig den rollen om det finns en efterfrågan från andra givare.

DFID kommer under strategiperioden att stänga sitt kontor i Phnom Penh men kvarstå som finansiär. Intresse finns för att låta Sida förvalta finansiering från DFID inom de av Sverige prioriterade sektorerna i enlighet med Nordic Plus-modellen. Även Irland har uttryckt ett sådant intresse. Sida bör under strategiperioden undersöka förutsättningarna att förvalta finansieringen från DFID och Irland.

3.2 Gemensam inriktning, harmonisering och koordinering

EU-kretsen i Kambodja arbetar mot en tydligare arbetsfördelning mellan givarna där en givare utses att föra övriga givares talan inom de sektorer

där flera EU-givare är representerade enligt riktlinjerna i *EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour*. Sverige kommer även fortsättningsvis spela en aktiv roll i detta arbete. Sverige ska också aktivt verka för att effektivare stödformer för kapacitetsutveckling utformas tillsammans med andra givare.

4. Uppföljning

Grundläggande i uppföljningen av strategins övergripande mål är att följa upp hur arbetet med att nå millenniemålen och uppfylla den nationella fattigdomsstrategin går. Kambodja har kommit relativt långt i utvecklingen av system för biståndsuppföljning. Kärnan i uppföljningssystemet utgörs av de gemensamma tekniska arbetsgrupperna mellan regeringen och givarna. För uppföljning av den nationella fattigdomsstrategin har en tvärministeriell arbetsgrupp skapats. Sida följer och deltar lokalt i de olika uppföljningsfora som etablerats.

Samarbetsstrategin ska operationaliseras i de årliga landplanerna och en resultatmatris biläggas landplanen. Planen ska följas upp och utvecklingen analyseras i den årliga landrapporten. Rapportering om samarbetet med multilaterala organisationer och EU-kommissionen ska ske inom ramen för de årliga landrapporterna i syfte att bidra till Sidas samlade rapportering till UD i enlighet med regleringsbrevet. Kontinuerliga utvärderingar ska ligga till grund för den resultatbedömning av samarbetet som ska genomföras mot slutet av strategiperioden. Resultatbedömningen påverkar utformandet av nästa strategi.

Del 2. Bakgrund

1. Sammanfattande landanalys

Demokratiseringsprocessen i Kambodja fortsätter långsamt framåt. Det politiska våldet har minskat och det råder en ökad grad av politisk stabilitet och ekonomisk utveckling. Decennier av inbördeskrig har dock satt djupa spår i form av utbredd fattigdom och svaga politiska, ekonomiska och sociala institutioner. Kambodja är ett av de fattigaste länderna i Asien med en BNP per capita på ca 500 USD år 2006. Den genomsnittliga tillväxten i landet har legat runt 7 % de senaste tio åren och har väsentligen genererats av textilindustrin, turism och andra servicesektorer. Tillväxten inom jordbrukssektorn har minskat och dess andel av BNP har sjunkit de senaste åren på grund av bl.a. otydlig och ojämlig tillgång till odlingsbar mark. En viktig fråga för Kambodjas ekonomi och utveckling är hur förväntade olje- och gasintäkter kommer att förvaltas.

Ökad produktivitet inom jordbruket och en diversifiering av landsbygdens ekonomi är avgörande för en hållbar ekonomisk utveckling och en framgångsrik fattigdomsbekämpning. Kambodja har en av de yngsta och snabbast växande befolkningarna i världen. Idag är ca 60 % av befolkningen under 25 år och mer än hälften av de arbetslösa är ungdomar. Snabb tillväxt, ökade investeringar och fler arbetstillfällen är därför nödvändigt för Kambodjas utveckling och stabilitet.

Levnadsstandarden har i genomsnitt ökat de senaste decennierna men samtidigt har den ekonomiska klyftan mellan stad och landsbygd och mellan fattiga och rika vuxit. Ungefär 35 % av befolkningen beräknas leva under den nationella fattigdomsnivån (0,45 USD per person och dag) och tre fjärdedelar av dessa lever på landsbygden. Personer med funktionsnedsättning och minoriteter är särskilt utsatta.

Utvecklingen för demokrati och mänskliga rättigheter har inte rört sig framåt i en entydigt positiv riktning under den senaste strategiperioden (1 jan 2002-31 mars 2008). Trovärdiga framsteg för rättsreformer saknas. Brist i respekt för yttrande- och mötesfrihet, en utsatt politisk opposition och en tendens mot ökad maktkoncentration hos det dominerande regeringspartiet utgör fortsatta hinder för en demokratisk utveckling i landet.

Korruptionen är fortsatt hög och utgör alltså ett avgörande hinder för landets utveckling, inklusive förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. Reformprogrammet för offentlig finansiell styrning omfattar bl.a. insatser för att förbättra upphandlingssystemet och anti-korruptionsåtgärder. En sedan länge planerad anti-korruptionslag har ännu inte antagits. Egendomsskyddet är satt på undantag och fattiga människor missgynnas av ojämlig tillgång och fördelning av naturresurser och ökad koncentration av markinnehav. Detta är ofta en källa till våldsamma konflikter. Straffrihet och rättsosäkerhet har också bidragit till storskaliga miljöförstöringar och slöseri med naturtillgångar. Fattiga människor kommer inte att kunna delta fullt ut i Kambodjas utveckling förrän straffrihet och rättsosäkerhet är ersatt med ett fungerande rättssystem.

Illegal skogsavverkning och illegala landkoncessioner är exempel på miljö- och naturresursrelaterade hinder för fattigdomsminskning. En snabb avskogning har skett under de senaste 25 åren och systemet med skogskoncessioner har kritiserats kraftigt eftersom det inte garanterar uthållig skötsel och leder till allvarliga miljöproblem. Överfiskning och bristande vattenkvalitet till följd av dålig avloppsrening och avfallshantering är andra miljö- och naturresursrelaterade problem.

Korruption och bristande demokratiskt samhällsstyre är frågor som är starkt knutna till ett ohållbart nyttjande av naturresurser i Kambodja. Kvinnors status i det kambodjanska samhället är låg. Kvinnor är underrepresenterade i ledande och beslutsfattande positioner i samhället och diskrimineras på arbetsmarknaden. En lag mot våld i hemmet antogs så sent som 2005. Prostitution och människohandel med barn och kvinnor är ett utbredd problem. Myndigheterna har lyckats stävja en hiv-epidemi, men flertalet nysmittade är kvinnor och deras barn. Mödradödligheten är fortsatt hög.

Kambodja har lyckats minska klyftorna mellan flickor och pojkars skolnärvaro i grundskolan, men efter de första skolåren är avhoppen från skolan avsevärt högre för flickor än för pojkar. Läs- och skrivkunnigheten ligger runt 85 % för män och 64 % för kvinnor. Bristande kvalitet i undervisningen, avstånd till skolor samt relativt höga omkostnader för att gå i skolan är bidragande orsaker till att barn från fattiga familjer missgynnas.

Antalet migranter har ökat i Kambodja. Främst rör det sig om intern migration – från landsbygd till stad, men också mellan orter på landsbygden. Fattigdom, avsaknad av odlingsbar mark och arbetslöshet är de främsta anledningarna till förflyttningar. Enligt siffror från Kambodjas planeringsministerium är 35% av befolkningen interna migranter. Samtidigt ökar den regionala migrationen. Olaglig migration så som människohandel och tvångsförflyttningar är fortsatt ett stort problem i Kambodja, liksom i regionen.

Kambodja är medlem i World Trade Organisation (WTO) och Association of Southeast Asian Nations (ASEAN).

Kambodjas strategi för fattigdomsbekämpning

Kambodjas regering antog i början av 2006 en ny fattigdomsstrategi, *National Strategic Development Plan (NSDP)* för perioden 2006-2010. Strategin syftar till att sammanställa och konkretisera prioriterade nationella utvecklingsmål. Regeringens strävan att uppfylla millenniemålen återspeglas i strategin.

Fattigdomsstrategin fokuserar på god samhällsstyrning i form av korruptionsbekämpning, reformering av den offentliga administrationen, lagar och rättsystem samt reform av försvaret. Andra strategiska områden är förbättrad jordbruksproduktion, fysisk infrastruktur, utveckling av den privata sektorn, ökad sysselsättning, kunskaps- och kapacitetsutveckling.

Fattigdomsstrategin lyfter fram god samhällsstyrning som en avgörande fråga för utvecklingen i landet. Vidare ger strategin mandat för att styra 60 procent av budgeten mot landsbygdens behov av förbättrad samhällsservice. Strategin brister dock i fattigdomsfokus och jämställdhetsperspektiv och är otydlig som instrument för strategisk styrning. Det gäller inte minst förståelsen för jordbrukets roll att minska fattigdomen, behovet av påverkansmöjligheter för fattiga kvinnor och män samt integration av miljö- och naturresursfrågor. Processen för att ta fram planen har haft begränsat deltagande från det civila samhället. Givarsamfundet har anslutit sig till fattigdomsstrategin, och dess brister har diskuterats med landet i gemensamma arbetsgrupper för vidare operationalisering och uppföljning av planen. Den är därför en god grund att bygga vidare på inför nästkommande strategi.

Kambodja har gjort vissa framsteg för att uppnå några av de åtta millenniemålen (MDGs) till 2015. Barnadödligheten för nyfödda och barn under fem år har minskat och antalet barn som vaccinerats mot vanliga barnsjukdomar har ökat. Det är tveksamt om Kambodja kan nå målet att halvera den materiella fattigdomen om jordbrukssektorn inte prioriteras som tillväxtsektor. Det är också tveksamt om Kambodja kan uppfylla målet om tillgång till kvalitativ hälsovård framförallt för kvinnor och säkra en hållbar utveckling.

Några identifierade hinder för ett effektivt bistånd i Kambodja är bristen på nationellt ägarskap och den svaga institutionella administrativa kapaciteten. Långsiktiga biståndssamarbeten är av vikt för att öka det nationella ägarskapet och regeringens ansvarstagande.

2. Sammanfattande resultatbedömning

Sveriges biståndssamarbete med Kambodja inleddes 1979 med humanitärt stöd till landet genom UNICEF. Landstrategin för Kambodja 2002-2007 slog fast två huvudmål; att främja förutsättningarna för att fattiga kvinnor, män och barn på landsbygden att påverka och förbättra sina levnadsvillkor samt att främja förhållanden som bidrar till demokratisk samhällsstyrning, med särskild tonvikt på demokratisk utveckling och respekt för de mänskliga rättigheterna.

Tre samarbetsområden identifierades från de generella målen: främjande av demokratisk samhällsstyrning, fattigdomsbekämpning på landsbygden och grundskoleundervisning. De svenska målen och samarbetsområdena har legat väl i linje med Kambodjas fattigdomsstrategi. Insatserna har präglats av ett långsiktigt samarbete med fokus på kapacitetsutveckling. Stödet till minröjningsaktiviteter och infrastrukturprojekt har i enlighet med strategin fasats ut under perioden.

Samarbetsformerna har främst skett genom finansiering av FN-organ, utvecklingsbanker och bilaterala givare, stöd till civila samhället via svenska enskilda organisationer samt budgetstöd via Världsbanken. Stöd har också gått genom Sidas internationella utbildningsprogram, och humanitärt stöd. Genom samarbete med multilaterala organisationer och andra givare har Sverige bidragit till harmoniseringssträvandena i Kambodja.

Samarbetet har under perioden omfattat ca 150 miljoner SEK per år. Stödet till decentraliseringsprogrammet och grundskoleundervisning har varit de två största samarbetsområdena under perioden. Resultatbedömningen från de större insatserna visar bl.a. på följande resultat i förhållande till de uppställda målen för strategiperioden.

Stödet till decentraliseringsprogrammet *Seila* genom UNDP har bidragit till att etablera folkvalda kommuner. Kommunerna har med stöd av det nationella *Seila*-programmet utvecklat kapacitet att sköta offentlig verksamhet och samverka med lokala myndigheter i enlighet med demokratiska principer som svarar mot de fattigas behov och prioriteringar. Kommunerna planerar och levererar grundläggande infrastruktur och service, bidrar till hantering av lokala konflikter samt samverkar med organisationer inom det civila samhället. Decentraliseringsprogrammet har haft ett starkt fokus på jämställdhetsfrågor.

Stödet till grundskoleundervisningen via UNICEF har fungerat väl och tillgången till utbildning för fattiga flickor och pojkar har förbättrats. Inskrivningstalen har ökat från 87 % 2001 till 92% 2005. En förlängning av programmet godkändes 2006 och sträcker sig över kommande strategiperiod för Kambodja 2008-2010.

Otydlig och ojämlig tillgång till mark är ett stort hinder för jordbruksbaserad utveckling och fattigdomsminskning. Det legala ramverket har förbättrats men ägarförhållandena är ännu inte tydliga. Slutsatser från samarbetet inom mark och naturresurser är att bristen på samverkan mellan berörda ministerier är ett avgörande hinder. Stöd till det civila samhället har främst skett genom Forum Syd och Diakonia. Förutsättningarna för ett demokratiskt civilt samhälle har varierat med det politiska klimatet. Positiva tecken är ett ökat allmänt medvetande om principer för mänskliga rättigheter och demokrati samt ett ökat folkligt deltagande vid framtagandet av nya lagar.

Det har varit svårt att föra en verkningsfull dialog mellan Sverige och Kambodja om utvecklingen av demokrati och mänskliga rättigheter. Bristen på tillgång till EU-kretsens dialog under tidigare perioder och att Sverige lokalt inte representeras av en ambassadör har bidragit till svårigheterna.

3. Sammanfattande analys av andra givares insatser och roll i landet inklusive multilaterala aktörer och Europeiska kommissionen

Ett 30-tal givare är verksamma i Kambodja. Japan är den största bilaterala givaren med insatser i de flesta sektorer. Andra stora givare är Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB), Världsbanken, USA, Frankrike, Tyskland, Sydkorea, Australien, Sverige och Storbritannien. Sektorerna hälsa, utbildning, infrastruktur och institutionell kapacitetsutveckling har under senare år erhållit de största biståndsvolymer. *Education for All Fast Track Initiative Catalytic Fund* har för åren 2007-2009 godkänt 57 miljoner USD till Kambodjas grundskoleundervisning. Världsbanken, AsDB och Storbritannien utarbetade 2005 en gemensam landanalys i samband med att man utvecklade nya samarbetsstrategier för Kambodja. FN-organisationerna anslöt sig senare till analysen. Biståndet till Kambodja präglas fortsatt av projektstöd och tekniskt samarbete även om ansatser till programstöd finns inom vissa sektorer. För att bidra till ökad harmonisering har 18 tekniska arbetsgrupper mellan regeringen och givarna etablerats.

Europeiska kommissionens landstrategi 2007-2013 är inriktad på huvudsakligen två områden; stöd till genomförandet av Kambodjas fattigdomsstrategi och fortsatt sektorbudgetstöd till grundskoleutbildning. Ytterligare samarbetsområden är utveckling av den privata sektorn och stöd till samarbete och dialog om demokratisk samhällsstyrning och de mänskliga rättigheterna. I landstrategin övervägs även stöd till bl.a. migration- och asylfrågor.

En handlingsplan för effektivisering av EU:s utvecklingssamarbete i Kambodja har tagits fram. Planen syftar till en tydligare ansvars- och arbetsfördelning mellan EU-ländernas och kommissionens biståndsverksamhet och dialog. Kommissionens planer för strategiperioden 2007-2013 överensstämmer i stor utsträckning med de svenska målen för samarbetet med Kambodja. Sverige kommer fortsatt verka för ett harmoniserat samarbete med kommissionen inom områden som grundskoleundervisning, demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter.

Sedan 2001 har Kambodja rätt till tull- och kvotfri export av nästan alla varor producerade i Kambodja till EU inom ramen för "Everything but

Arms”. Tull på bananer, socker och ris kommer gradvis att sänkas under perioden fram till 2009. I dagsläget är vinsterna för Kambodja under dessa åtgärder begränsade eftersom landets export överlag är mycket liten.

Investeringar från och samarbete med Kina och Sydkorea har ökat i betydelse för Kambodja. Årligen ingås stora avtal om finansiering av vägbyggen och broar, men också för skogskoncessioner och annan affärsverksamhet. Båda länderna har offentliggjort sina planerade finansieringsramar för utvecklingsinsatser men inte avtalens innehåll.

Förutsättningarna för att integrera framför allt Kina i dialogen om Kambodjas utvecklingspolitik är begränsade. Kina ställer inte krav på förbättringar av mänskliga rättigheter och demokratisering på samma sätt som Sverige och många andra givare gör.

Möjligheter till trepartssamarbete med Thailand finns om det skulle efterfrågas från kambodjansk sida.

4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet

4.1 Sveriges roll och komparativa fördelar

Det svenska biståndet utgör knappt fem procent av det totala biståndet till Kambodja. Förutom Japan är de flesta givarna nästan lika små eller mindre än Sverige. Däremot är få av de övriga likasinnade länderna närvarande (endast Danmark och Kanada när Storbritannien drar sig tillbaka), vilket gör att Sveriges roll blir desto viktigare för att driva förverkligandet av Parisdeklarationen, rättighetsfrågor och de fattigas perspektiv. Det svenska utvecklingssamarbetets potential ligger i möjligheten att fungera som katalysator för förändringar och reformer i utformningen av biståndsinsatser. Det är få andra givare som har samma möjlighet som Sverige att lämna generell stöd till organisationer som arbetar med rättighetsfrågor. Sverige ses som en trovärdig aktör utan historiska eller geopolitiska intressen i landet. Dessutom är svenska erfarenheter av och fokus på kapacitetsutveckling en tillgång i samarbetet med Kambodja och andra givare.

4.2. Andra svenska relationer

Sveriges relationer till Kambodja domineras av utvecklingssamarbetet. I den mån andra politikområden berörs ska samstämmighet eftersträvas för att uppnå maximal effekt på fattigdomsminskning och utveckling och för att motverka eventuella negativa effekter. Fortsatta svenska ansträngningar för att avveckla EU:s handelshinder är ett exempel på detta.

Ett integrerat synsätt på konfliktförebyggande, krishantering och fredsbyggande krävs. Fred och säkerhet är en grundläggande förutsättning för fattigdomsbekämpning och för att i ett vidare perspektiv uppnå hållbar politisk, ekonomisk och social utveckling. Samarbetet mellan EU och ASEAN och inom ramen för ASEM utgör viktiga fora för dialog vad gäller exempelvis demokrati och mänskliga rättigheter.

Få svenska företag är verksamma i Kambodja men ett växande intresse för etablering kan skönjas. För en ökad kommersiell aktivitet från svensk sida krävs att den ekonomiska och politiska situationen i Kambodja utvecklas i positiv riktning. Korruption och avsaknad av fungerande rättssystem måste åtgärdas för att utländska direktinvesteringar ska öka.

Svensk turism förutses fortsätta öka sedan svenska resebyråer börjat organisera charterresor till Kambodja. Detta kan öppna för andra typer av relationer mellan länderna, men innebär också risker med tanke på framför allt den utvecklade sjukvården i landet. Det kan också innebära ökade konsulära åtaganden för kontoret i Phnom Penh.

5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

Förväntade mål och delmål har utformats i enlighet med landanalysen och erfarenheter från tidigare samarbete, Sveriges komparativa fördelar, biståndspolitiska prioriteringar, andra givares program samt Kambodjas fattigdomsstrategi.

Huvuddelen av samarbetet är inriktat på demokratisk samhällsstyrning, ökat skydd för och tillämpning av mänskliga rättigheter och stöd till grundskoleutbildning. Detta är sektorer där Sverige har varit aktivt under längre tid och som i högsta grad är fortsatt relevanta.

Under strategiperioden och inför nästkommande strategi kommer stöd till sektorprogram relaterat till hållbar utveckling och markrättigheter att undersökas.

Kambodja kommer att bli det enda landet i Sydostasien där Sverige bedriver långsiktigt utvecklings-samarbete. Detta förväntas få konsekvenser framför allt mot slutet av strategiperioden, både vad gäller bemanning på kontoret i Phnom Penh och möjligheter till djupare och bredare engagemang i landet.

Bilaga: 1. Utkast till samarbetsavtal.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.ud.se

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2008

Artikelnummer: UD 08.016