

**Strategirapport för Kambodja 2010** DRAFT 2010-11-09**1. INLEDNING**

Utvecklingssamarbetet styrs av samarbetsstrategin för Kambodja 2008-2010. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Kambodja är att fattiga kvinnor och män ska få bättre tillgång till rättssäkerhet och adekvat icke-diskriminerande samhällsservice. Samarbetets programfokus är inriktat på följande områden: grundskoleutbildning, demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter.

**2. FINANSIELL ÖVERSIKT**

Landallokeringen för Kambodja för 2010 uppgår till 180 MSEK. Insatser inom området för klimatsatsning redovisas separat i tabellen nedan för att underlätta källhänvisning. Till och med den 31 augusti 2010 har **totalt 140,5 MSEK** utbetalats. Detta motsvarar **78%** av allokeringen för 2010.

	Delegerade medel 2010(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Grundskoleutbildning		20,7	22,2
Demokratisk samhällsstyrning		96,8	110,7
Mänskliga rättigheter		23,0	26,1
Klimatsatsning		0	8,0
<b>Totalt</b>	<b>180,0</b>	<b>140,5</b>	<b>167,0</b>
Varav klimatsatsning		0	8,0

Delegerade medel beräknas inte helt kunna utnyttjas, främst pga förseningar i genomförandet av det program som etablerats för finansiering av åtgärder för klimatanpassning. Det förutses att ytterligare utbetalningar kan ske först 2011. Kambodjateamet har därför arbetat för att påskynda etableringen av ett program för stöd genom civila samhället samt planerat för ett stöd till en fond för mindre projekt inom UNDP. Den största risken i övrigt är att medel för reformen av de offentliga finansiella styrsystemen (PFM) via Världsbanken (9MSEK), inte hinner utbetalas under 2010, pga förseningar i detta program. Teamet för dock en dialog med Världsbankskontoret om detta och för närvarande talar det mesta för att medlen kommer att utbetalas.

### 3. RESULTAT

#### 3.1 Sektor 1: Grundskoleutbildning

Antal insatser: [1]

##### 3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Stöd till "Expanded Basic Education programme", fas II (EBEP II)

Insatsens huvudsakliga mål: a) Kapacitetsökning för sektorgenomgripande reformer och decentralisering; b) Ökad tillgång till jämlik basutbildning av hög kvalitet; c) Utökad tillgång till lärande för diskriminerade barn och ungdomar.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
188,7	200603-201106	184,4	UNICEF, Ministry of Education, Youth and Sports	Sektorprogram, pool-finansiering	95

##### Resultat:

Det finns tydliga indikatorer på en ökad kunskap och kapacitet inom de kambodjanska utbildningsmyndigheterna. Detta visas exempelvis i regeringens nya strategiska plan för utbildningsutveckling som för första gången har gjorts av ministeriets personal och inte av internationella experter. Flickor går nu i primärutbildning i samma omfattning som pojkar men ännu är det långt till en kvalitetsutbildning, endast 32 % av eleverna i årskurs 9 klarar miniminivå i nationella kursmål i matematik. Andelen inskrivna barn i primärutbildning har ökat till 93 % år av varje årskurs år 2010 från 88 % år 2008 men avhopp är fortfarande en mycket stor utmaning.<sup>1</sup> Under året har en lag och en nationell policy antagits av stor vikt för främjande av utbildning för alla oavsett kön, etnicitet eller funktionshinder. Dessa lagar och policys har tagits fram med stöd från EBEP II<sup>2</sup>.

EBEP II följer i stort uppgjord plan och utbetalningar till programmet är utan problem. Risker i programimplementering är framför allt knutna till den kambodjanska regeringens kapacitet att långsiktigt finansiera ett utbyggt skolsystem. Detta är en viktig del i den PFM-reform som Sverige stödjer.

<sup>1</sup> Expanded Basic Education Programme, Phase II: 2006-2010. Review of year 2009. SAT report from IIEP

<sup>2</sup> National Inter-Ministerial Early childhood Care and Development Policy (ECCD), Law on Protection and Promotion of the Rights of Persons with Disabilities samt Master Plan on Education of Children with Disabilities.

### 3.1.2 Bedömning av strategimålet i utbildningssektorn

#### Sektormål: Ökad tillgång till och förbättrad kvalitet på grundskoleundervisning för flickor och pojkar som lever i fattigdom

Utbildningssektorn har expanderat mycket kraftigt på alla nivåer. Även om stora olikheter fortfarande finns mellan städer och landsbygdsområden har den kvantitativa utbyggnaden av primärutbildning varit en stor framgång, 93 % av alla barn blir inskrivna vid någon tidpunkt och flickor i samma utsträckning som pojkar. Proportionerligt har andelen barn från den fattigaste kvartilen ökat mest. Däremot motsvarar utbildningskvaliteten inte den kvantitativa utbyggnaden och den låga kvaliteten på undervisningen är genomgående i hela utbildningssystemet. Avhopp och oavslutad skolgång är en stor utmaning och det finns tydliga tendenser till att de ökar bl.a. för att ungdomar väljer arbete om de hittar ett. Endast en mindre del av eleverna (17%) går vidare till sekundärutbildningen och andelen är ännu lägre bland flickor (14%). Ökad utbildningskvalitet bedöms vara en avgörande fråga för utveckling av utbildningssystemet och kan inte hanteras isolerad inom en nivå av sektorn.

Under perioden har biståndseffektiviteten ökat markant inom utbildningssektorn, framför allt genom en nära samverkan mellan Sida, Unicef och EC/EU. Av det totala utbildningsstödet kanaliseras 50% genom programbaserade ansatser<sup>3</sup>. De större biståndsgivarna stödjer alla framför allt eller uteslutande primärutbildning. Det har lett till en obalans och underfinansiering, inte minst av högre utbildning. Det är därför viktigt att Sidas insatsportfölj utökas till hela utbildningssektorn, inklusive högre utbildning och forskning.

Sveriges stöd till utbildningssystemet har helt och hållet kanaliserats via Unicef under perioden. En oberoende utvärdering konstaterade att detta partnerskap (mellan Sida och UNICEF) och speciellt EBEP har spelat en avgörande och tämligen unik roll i den snabba återhämtningen och expansionen av utbildningssystemet i landet.<sup>4</sup> Inledningsvis fördes Sveriges dialog därför i stort sett endast med Unicef, men efterfrågan från den kambodjanska regeringen och andra biståndsorganisationer har lett till en ökad direkt dialog med regeringen.

### 3.2 Sektor 2: Demokratisk samhällsstyrning

---

<sup>3</sup> Cambodia ODA database. <http://cdc.khmer.biz/>

<sup>4</sup> *Impact of ECED in Cambodia*, Summary Report of the Findings of a Longitudinal Study, UNICEF, 2009.

Antal insatser: 6

Under perioden januari-augusti 2010 har 4 insatser avslutats medan ett nytt avtal undertecknats.

### 3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Stöd till decentralisering genom "Project Support to Democratic Development Through Decentralization and De-concentration" ( PSDD)

Insatsens huvudsakliga mål: a) stärka lokala offentliga system och strukturer för att möjliggöra förbättrade investeringar som gynnar fattiga människor, b) förbättra kvalitet, tillgänglighet och lika nyttjande av tjänster på lokal nivå, c) utveckla institutioner på lokal nivå så att de engagerar sig med och förstärker inflytandet hos fattiga och exkluderade grupper.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
214,5	2007-2010	214,5	UNDP, Ministry of Interior	Sektorprogram pool-finansiering	45

#### Resultat:

De lokala strukturerna har stärkts. På kommunnivå har t.ex. kvinno- och barnkommittéer etablerats i 1200 kommuner för att stärka arbetet fr a med kvinnors hälsa, sanitet, förskolor och jämställdhetsfrågor i allmänhet.

De administrativa strukturerna på distrikts- och provinsnivå har etablerats . Efter valen till distrikts- och provinsfullmäktige i maj 2009, har dessa församlingar sammanträtt en gång per månad. Utbildningsaktiviteter har genomförts i hela landet. Fortfarande återstår på dessa nivåer att engagera medborgarnas deltagande samt att få fram klara regler för planering och finansiell styrning.

Klara framsteg har gjorts vad gäller infrastrukturen. Exempelvis ökade andelen hushåll med tillgång till säkert dricksvatten från 38% 2003, till 49% 2008. Servicen har också förbättrats på många områden, Andelen barn under ett år som var vaccinerade mot sjukdomar där vaccin är tillgängligt, ökade från 60% 2005 till 90% 2009. Däremot finns ingen tydlig utveckling mot ökad andel investeringar till fattigare byar<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Uppgifterna baseras på UNDP/Cambodia, PSDD, *First Semester Progress Report*, January to June 2010.

Reformeringen av den lokala administrationen har startat en process där den alltmer ses som en legitim myndighet för att leverera tjänster och stödja lokal utveckling<sup>6</sup>. Undersökningar har visat på att medborgarna har ökat förtroende för kommunråden och anser att kommunförvaltningen har förbättrats<sup>7</sup>. Decentraliseringsprocessen har också stimulerat organiserat deltagande på lokal nivå genom enskilda organisationer och kollektiva aktioner. Kvinnor är bättre representerade på lokal än på nationell nivå, även om mycket återstår för att uppnå jämställdhet<sup>8</sup>.

Resultaten är hittills positiva men osäkerhet råder om stödet till den tioåriga planen, "National Plan for Sub National Democratic Development" (NP-SNDD) som antogs i maj 2010. PSDD avslutas i och med 2010 och den enda avtalade insatsen för 2011 är det av Tyskland (GTZ), EC, DFID och Sverige finansierade SPACE (Strengthening Performance, Accountability and Civic Engagement). Denna syftar till att komplettera övrigt stöd genom att speciellt stödja deltagande och ansvarsutkrävande i relation till de lokala församlingarna. Sverige förutses vara en viktig givare inom området även under den nya strategiperioden, genom ett programbaserat stöd tillsammans med andra biståndsgivare.

Den största risken inför övergången från PSDD till ett mer renodlat programbaserat stöd, bedöms vara nedmonteringen av det parallellsystem för administration av decentraliserade tjänster som har byggts upp på provinsnivå och i huvudsak finansierats genom projektet PSDD med Sverige som huvudsaklig finansiär 2010. Övergången sker under 2010 i samband med att en ny enhetlig administration på provinsnivå skall fungera från början av 2011 enligt den nationella planen för den fortsatta decentraliseringsprocessen. Risken är här stor att de förhållandevis kompetenta medarbetare, som inom den parallella strukturen har sett till att direktiv från central nivå till provins och lokal nivå har genomförts, kommer att kringgås vid tillsättningen av de nya tjänsterna. Detta kan i så fall leda till stora svårigheter för den decentraliserade förvaltningen att fungera framöver. Det förutsedda problemet har påtalats vid projektgenomgången i början av året och ansvariga tjänstemän på central nivå är medvetna om problemet.

### Insats 2: Stöd till statistisk kapacitetsutveckling

Insatsens huvudsakliga mål: att förstärka den kambodjanska regeringens kapacitet att bevaka utvecklingstrender samt att formulera strategier för att

---

<sup>6</sup> *Local Governance Index 2008-2009 Trend and Impact of Commune Sangkhat Fund on Local Governance*, NCDD Secretariat May 2010.

<sup>7</sup> *Local Governance Accountability, Responsiveness and Related Perceptions, 2009 Follow up to 2008 Baseline Surveys*, NCDD Secretariat, May 2010.

<sup>8</sup> *Gender Mapping of Cambodia*, Sida Gender Helpdesk, Stockholm University, July 2010

bekämpa fattigdom genom att leverera relevant och enkelt lättillgänglig statistik och analyser av hög kvalitet.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
40,6	2009-2011	16,1	Ministry of Planning-NIS, SCB	Projekt	100

#### Resultat:

Denna insats är en fortsättning av en liknande insats åren 2006 till 2008. Den huvudsakliga aktiviteten i båda insatserna är att bygga ett system av kontinuerliga hushållsundersökningar samtidigt som de avser att förstärka den institutionella kapaciteten hos den Nationella Statistikmyndigheten (NIS). Under året har NIS med starkt stöd från SCB:s tekniska rådgivare genomfört den omfattande Cambodia Socio-Economic Survey (CSES) som en uppföljning av motsvarande studie från 2004. Bearbetning och analys av årets undersökning pågår fortfarande. De tekniska rådgivarna har fortsatt att arbeta med individuell kapacitetsutveckling, såväl av handläggare som chefer, samtidigt som de har assisterat vid strukturella förändringar och andra aktiviteter för institutionell kapacitetsförstärkning. De har också varit viktiga för framtagande av en juridisk definition av NIS ställning i den nationella statistikhanteringen<sup>9</sup>.

Under året har NIS genomfört flera andra undersökningar och levererat statistik av hög kvalitet och har fått en ökad institutionell kapacitet. Om det i sin tur har lett till en större kapacitet att använda statistik i regeringen generellt sett är dock oklart. Den stora osäkerhet om utbetalningar av incitament för statstjänstemän i landet under året har lett till stora avbräck i statistikproduktionen. Det har däremot ännu inte lett till att tjänstemän vid NIS har övergått till andra verksamheter i en större utsträckning.

Förutom den akuta risk för förseningar av statistikproduktion på grund av bortfallet av incitament för statstjänstemän är hållbarheten den största långsiktiga risken för stödet till NIS. Den kambodjanska regeringen har hittills inte visat större ägarskap för en samordnad utveckling av det nationella statistikområdet och därmed inte heller indikerat en vilja (eller kapacitet) att ta ett större budgetmässigt ansvar för NIS. Detta är en viktig dialogfråga med Planeringsministeriet.

<sup>9</sup>Uppgifterna baseras främst på: *Semiannual progress and financial report 2010, 13 augusti 2010* från National Institute of Statistics, Ministry of Planning.

Flera andra stora biståndsgivare arbetar med NIS men alla utom Sida finansierar i huvudsak enskilda undersökningar och inte generell kapacitetsutbyggnad. Samverkan mellan biståndsorganisationerna har dock ökat under de senaste åren.

**Insats 3: [Stöd till reform av de offentliga finansiella styrsystemen "Public Financial Management Reform Program \(PFMRP\)"](#)**

Insatsens huvudsakliga mål: a) En trovärdig budget, b) förbättrad finansiell kontroll och c) ökat ansvarstagande/ansvarsutkrävande.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
30	2008-2011	21,0	Världsbanken, Ministry of Economy and Finance	Sektorprogram Pool-finansiering	14

**Resultat:** Statsintäkterna har ökat och är jämnare spridda över året. Prognoserna för makroekonomin och statsintäkterna har förbättrats. Antalet bankkonton har minskats och det enhetliga kontot i Treasury har förstärkts. De flesta löneutbetalningar och andra transaktioner sker nu via banksystemet. Utbetalningarna har blivit mer jämnt fördelade över året. Strategiska budgetplaner (innehållande löpande utgifter och investeringar, inklusive biståndsprojekt/program) samt programbudgetering har införts i åtta ministerier. En ny upphandlingslagstiftning är under utarbetande<sup>10</sup>.

Målen för insatsens första fas har i stort sett uppnåtts, främst pga ett allmänt sett starkt ägarskap hos Finansministeriet. Men genomförandet har gått långsammare än planerat. Detta beror dels på alltför ambitiösa mål, i relation till den begränsade kapaciteten hos mottagande institutioner, dels på politiskt motstånd mot vissa element i reformprogrammet. Världsbankens komplicerade upphandlingsprocedurer har också bidragit till förseningar. Slutligen försenades programmet ytterligare genom att det system för löneincitament, sk "Merit Based Performance Incentives" (MBPI) som ingick som en komponent, plötsligt avskaffades av regeringen i december 2009. Ett nytt system har nu börjat genomföras, men avsaknaden av en långsiktigt hållbar lönereform är en avgörande riskfaktor för programmet (liksom för alla reformprogram i den offentliga sektorn).

<sup>10</sup> De viktigaste källorna för resultaten är finansministeriets kvartalsvisa rapportering, samt den oberoende 2009 *External Advisory Panel Report* och *Public Finance Management Assessment Cambodia*, based on the Public Expenditure Financial Accountability Framework (PEFA), November 2009.

Programmets andra fas som påbörjades under 2009 innebär nya utmaningar eftersom det ska genomföras i alla ministerier och på lokal nivå. Regeringen och givarna har därför kommit överens om en prioritering av aktiviteter för att bättre anpassa genomförandet till den rådande kapaciteten, samt ökade insatser för kapacitetsutveckling.

### **3.2.2 Bedömning av strategimålet för demokratisk samhällsstyrning**

**Sektormål: Decentraliserat förvaltningssystem med kapacitet att i högre grad tillgodose rättigheter för fattiga kvinnor och män på landsbygden**

Tydliga framsteg har gjorts i riktning mot att uppnå sektormålet. Den tioåriga planen för demokratisk utveckling på lokal nivå, "National Plan for Sub National Democratic Development" (NP-SNDD) har antagits och ett utkast till genomförandeplan för de första tre åren har presenterats. Genomförandet av det av Sida stödda programmet, (PSDD) via UNDP har lett till ett antal positiva resultat, både i form av utbyggda strukturer och ökad kapacitet och i form av förbättrad infrastruktur och service och ökat deltagande i beslutsprocesserna.

Stödet till reformen av de offentliga finansiella styrsystemen och till statistisk kapacitetsutveckling har bidragit till förutsättningar för förbättrad planering, genomförande och uppföljning av den nationella fattigdomsstrategin samt Kambodjas millennieutvecklingsmål. Det svenska stödet (till alla tre insatserna) har bidragit till ökad öppenhet och minskat utrymme för korruption.

De största utmaningarna/riskerna är att sammanlänka decentraliseringsreformen med de övriga reformprocesserna. Den administrativa reformen måste genomföras på lokal nivå genom en ny arbetsfördelning med nya funktioner och roller på alla nivåer. Ett speciellt problem är, liksom i alla statliga program, reformen av lönestrukturen.

Reformen av de offentliga finansiella styrsystemen måste samordnas med decentraliseringsreformen genom ett system för finansiell decentralisering, inklusive instrument för uppbörd av lokala skatter och avgifter. Den lag som ska styra detta, "Sub-National Financial Law" har dock försenats pga olika politiska uppfattningar inom regeringen.

Biståndseffektiviteten inom området har förbättrats, men mycket återstår. Inom PFMRP finns en tämligen bra givarsamordning, även om stödet ges via olika kanaler. Världsbanken är ledande givare inom den tekniska arbetsgruppen. Stödet till decentraliseringsreformen har varit mer splittrat, men intensiva diskussioner pågår för att etablera ett programbaserat stöd till SNDD. Sverige har varit företrädare för givarna under flera år, en roll som nu övertagits av Världsbanken och UNICEF. UNDP, GTZ och EC är också viktiga givare.

Den svenska portföljen är väl avvägd och sammanhängande. Ambassadens kapacitet för aktivt engagemang är dock en begränsande faktor för dialogen. Inom sektorn har Sverige främst varit aktivt inom decentraliseringsprocessen. Utöver de presenterade insatserna har Sverige även stött det oberoende forskningsinstitutet CDRI (Cambodia Development Research Institute) och tagit en aktiv roll (som ledande givare) vad gäller övergripande biståndseffektivitet. Detta kompletterar på ett bra sätt de svenska insatserna. CDRI har bidragit med betydande underlag för policyutformning och dialog vad gäller demokratisk samhällsstyrning, speciellt decentralisering. Den aktiva rollen vad gäller biståndseffektivitet ger Sverige en viktig roll i övergripande frågor, speciellt vad gäller uppföljning av gemensamma åtaganden t.ex. vad avser demokrati, politiskt deltagande och ansvarsutkrävande.

### 3.3 Sektor 3: Mänskliga rättigheter

Antal insatser: 4

Under perioden januari – augusti 2010 har 2 insatser avslutats, medan 2 nya avtal har signerats

#### 3.3.1 Resultat på insatsnivå

##### Insats 1: Stöd via Diakonia

Insatsens huvudsakliga mål: Fördjupa det demokratiska deltagandet på gräsrotsnivå.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
23,7	2010-2012	7,5	Diakonia	Programstöd till organisation	100

##### Resultat:

Stödet till Diakonia innefattar ett stöd till 7 lokala organisationer som verkar på både lokal och nationell nivå. De bedriver huvudsakligen normbildande och påverkansarbete. Kunskapen om mänskliga rättigheter bland lokala organisationer har ökat. Mobilisering och deltagande och åtgärder vidtagna av det civila samhället på lokal nivå har också ökat, t ex har antalet protester med anledning av landtvister ökat och också fått ökat utrymme i media. Ett ökat antal rättsfall på området som dömts i favör för grupper som blivit fråntagna sin mark har kunnat noteras efter stöd och ingripande av lokala organisationer. Det är emellertid fortfarande en

utmaning för det civila samhället att, trots sitt bredare deltagande, få gehör hos regeringen på nationell nivå när det gäller mänskliga rättigheter.

En trend är också att många kommuner i högre utsträckning bjuder in, samtalar och tar hänsyn till organisationernas åsikter och rekommendationer i sin planering och i politiska beslut. Många av advocacy-organisationerna har blivit effektivare i sitt arbetssätt. Under strategiperioden har t.ex. antalet fall i vilka de bistått offer för olika övergrepp nästan fördubblats. Organisationerna har hanterat detta utan motsvarande ökning av personal. Organisationers arbete med kvinnors rättigheter har också gett positiva resultat. T ex kan det noteras att samhället inte i samma utsträckning accpeterar våld mot kvinnor; kvinnor anmäler övergrepp i mycket högre utsträckning och fäder anmäler i högre utsträckning om deras döttrar blivit våldtagna<sup>11</sup>.

### Insats 2: Stöd via Forum Syd

Insatsens huvudsakliga mål: Öka partners kapacitet och deltagande i nationella och lokala demokratiska processer.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
39,0	2010-2012	12,8	Forum Syd	Programstöd till organisation	100

### Resultat:

Samarbetet med Forum Syd innefattar stöd till 11 organisationer som verkar på lokal och nationell nivå. Det bedriver huvudsakligen normbildande och påverkansarbete. Organisationerna har skaffat sig ökad kunskap om mänskliga rättigheter och verktygen som krävs för att driva frågorna, t ex har 40% av målgruppen numera tillräcklig kunskap om mänskliga rättigheter och rätten till naturresurser. De har blivit skickligare på att formellt framföra klagomål, driva rättsfall och frågor – 20-30% av målgruppen har nu kompetens att själva föra talan om mänskliga rättigheter. Deras kapacitet att delta i och påverka lokala politiska processer har ökat, till exempel ökade deltagande av lokala grupper i beslutsfattande processer med 20%. Nätverkandet och samarbete mellan lokala organisationer har blivit effektivare. Det har resulterat i ett kraftfullare agerande för frågor och enskilda fall. Resultaten är dock

<sup>11</sup> Diakonia, Human Rights and Democracy Programme in Cambodia, 2007-2009

tydligast på lokal nivå. Organisationerna har svårare att nå positiva resultat för mänskliga rättigheter på nationell nivå<sup>12</sup>.

Under våren 2010 har Forum Syd även gjort en särskild satsning på att höja kunskapen om klimatfrågor bland 10 av partnerorganisationerna genom seminarier och workshops. Syftet är att dessa ska lära sig hantera verktyg och metoder för att integrera klimathänsyn i sin verksamhet. Stödet har resulterat i ett aktivt erfarenhetsutbyte och samarbete kring dessa frågor bland deltagande organisationer, som bedöms som framgångsrikt<sup>13</sup>. De 10 organisationerna har nu tagit fram projektförslag för fortsatt tillämpning av kunskaperna.

### Insats 3: Stöd till "Documentation Centre of Cambodia" (DC-Cam)

Insatsens huvudsakliga mål: Dokumentation och ökad kunskap och information om Khmer Rouge-tribunalen

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
4,5	2008-2010	4,2	DC-Cam	Specifikt Programstöd till organisation	100

### Resultat:

DC-Cam har kanske varit den viktigaste aktören i Kambodja när det gäller att dokumentera och sprida kunskap om Khmer Rouge-tiden och rättsprocesserna i tribunalen, t.ex. genom korta analyser, rapporter, pressmeddelanden, mer omfattande skrifter och utbildning<sup>14</sup>. De har också spridit information om tribunalens syfte och mandat, rättsprocesserna och deras resultat till den kambodjanska befolkningen, men också till omvärlden. Under det senaste året har domen i fall nummer 001 kungjorts (Duch - chef för S21-fängelset). DC-cam rapportering samt offentliga filmvisningar om domen har setts/hörts av tusentals personer i landet. DC-Cam har också bistått över 1700 överlevande offer att föra enskild talan, av vilka 38 stycken blev käranden i fall nr 001 och i dagsläget ett 20-tal i fall nr 002.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Forum Syd Cambodia, Narrative Three-Year Programme Report, 2007-2009

<sup>13</sup> A joint climate change initiative of capacity development of Cambodia NGOs, Interim Report, 2010

<sup>14</sup> Forward looking Evaluation of Sida's Core support to Documentation Centre Cambodia, May 2010

<sup>15</sup> Documentation Center of Cambodia, 2009 Annual Report

DC-Cam har bidragit till att Khmer Rouge-tiden också blivit känd bland kambodjanska barn och ungdomar. T ex har 260.000 historieböcker distribuerats till 2000 skolor i landet. De har också möjliggjort möten mellan förövare och offer som tillsammans diskuterat historien i skolorna. DC-Cam har också genomfört utbildning av lärare om Khmer Rouge-tiden. När tribunalen avslutat sitt arbete ska DC-CAM omvandlas till ett kunskapscenter för folkmordet. Det kommer att bli en svår transition både i form av mandat och roll samt att finna finansiell hållbarhet i denna verksamhet.

### 3.3.2 Bedömning av strategimålet för mänskliga rättigheter

#### Sektormål: Ett livaktigt civilt samhälle som främjare av demokrati och mänskliga rättigheter

Målet om ett livaktigt civilt samhälle som *främjare* av demokrati och mänskliga rättigheter är delvis uppfyllt. Det civila samhället är alltjämt aktivt och har stärkts men det har varit svårt att få regeringen att bättre respektera och skydda de mänskliga rättigheterna.

Det civila samhället har under perioden fortsatt att spela en central roll både för att gynna pluralism och en kritisk samhällsdiskussion och som genomförare av olika samhällsfunktioner. De enskilda organisationernas verksamhet som syftar till att påverka regeringen att respektera de mänskliga rättigheterna har varit mer framgångsrika på lokal än på central nivå. Utrymmet för de organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter har också fortsatt varit begränsat och begränsningen har varit starkare på nationell nivå. Generellt kan det konstateras att samhällsdebatten har fortsatt att kännetecknas av konfrontation och att det finns få arenor där representanter för regeringen och det civila samhället faktiskt deltar i en dialog om frågor som t ex mänskliga rättigheter och korruption. Den mycket stora mängd, flera tusen, enskilda organisationer som finns i landet är med få undantag alltjämt helt beroende av finansiering från utländska biståndsorganisationer och har därmed ofta svårt att själva sätta sin dagordning. Flertalet av de inhemska organisationerna är "professionella" NGOs uppbyggda runt en karismatisk ledargestalt och inte medlemsbaserade demokratiska organisationer

Biståndseffektivitet är en stor utmaning inom sektorn. Ett stort antal givare och internationella organisationer ger stöd till det civila samhället inom området. Detta ges i form av individuella projekt och är i mycket liten utsträckning samordnat och harmoniserat. Sida har tagit initiativ till att bilda och samordna en grupp av bilaterala givare på området i syfte att inledningsvis dela information om vad de olika givarna stödjer.

För att uppnå målet om demokrati och mänskliga rättigheter har Sida diskuterat att i insatsportföljen även inkludera samarbete som omfattar regeringsföreträdare och statliga tjänstemän som kan fungera som

strategiska förändringsaktörer. Sverige bör sträva efter att bidra till att skapa tillfällen och forum för dialog mellan regeringen och civila samhället men också bidra till att öka kunskap om mänskliga rättigheter, t ex genom att stödja etablerandet av och/eller stöd till så kallade tankesmedjor, oberoende institut eller forskning och högre utbildning om mänskliga rättigheter. Möjligheten att stödja reformer inom de statliga strukturerna som kan främja yttrandefrihet och stöd till medieaktörer bör också undersökas.

### 3.4 Stöd till klimatsatsning

#### Insats 1: Stöd till "Cambodia Climate Change Alliance" (CCCA)

Insatsens huvudsakliga mål: Aktiviteter relaterade till klimatförändringar i Kambodja ska vara ledda av landet och integrerade i Kambodjas utvecklingsprioriteringar samt vara effektivt koordinerade och genomförda

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
15 <sup>16</sup>	2009-2012	15	UNDP, Ministry of Environment	Sektorprogram, pool-finansiering	24% (år 2009-2010)

Resultaten<sup>17</sup> under den inledande fasen av CCCA består främst i att en givargemensam klimatfond och styrelse och manualer för denna etablerats. Styrelsen har hittills hållit två möten och bl a fattat beslut om ett första stöd från fonden, vilket gick till ett UNEP-program för kustzonutveckling. Övriga resultat är t.ex. att olika aktörer blivit informerade om programmet och möjligheter till samarbete och tillgång till teknisk och finansiellt stöd genom en bred lansering av CCCA och en analys av kapacitetsbehov på nationella klimatkommitténs sekretariat.

Då programförslaget för CCCA togs fram under stor, givardriven, tidspress hösten 2009 har det visat sig nödvändigt att under 2010 revidera och förbättra programförslaget inklusive resultatmatrisen för att göra dem realistiska och uppföljningsbara, samt att justera uppgiftbeskrivningar och organisationen av olika beslutande och rådgivande funktioner inom CCCA. Bland annat har 20 berörda ministerier i olika grad deltagit i detta.

<sup>16</sup> Ytterligare medel till denna insats förutses (Beslut SDC B19/2009)

<sup>17</sup> Texten baseras främst på *Quarterly Project Report, Quarter 1*, UNDP 2010; *Quarterly Progress Report, Quarter 2*, UNDP 2010; *CCCA Minutes of the Second Programme Support Board meeting*, Ministry of Environment August 2010.

Programmet har även haft svårt att rekrytera centrala rådgivartjänster. Detta är orsaker till förseningarna i programmet i ett inledande skede. Ett problem har varit att tydliggöra UNDPs roll som administratör av den gemensamma givarfonden och särskilja denna från UNDPs roll som givare och som direkt partner i genomförandet av kapacitetsutvecklingsplanen.

Kambodja är utsett till fokusland för klimatsatsningar av många bilaterala och multilaterala givare, och har pga begränsade personalresurser och svag kapacitet på central nivå svårt att koordinera det förväntade inflödet av medel och ibland överlappande klimatprogram (som i sig ofta syftar till stärkande av denna kapacitet). En informell givargrupp har bildats under UNDP:s ledning. Det finns en ambition hos både miljöministeriet och hos den biståndskoordinerande myndigheten "Council for Development of Cambodia" (CDC) att göra stödet till klimatanpassning till ett pilotfall för programbaserade insatser.

Den största återstående risken för måluppfyllelse efter ovan nämnda åtgärder är bristande kapacitet och absorptionsförmåga hos samarbetspartners, främst den nationella klimatkommitténs sekretariat på miljöministeriet men även inom övriga ministerier som ingår i kommittén och ska leda och planera för klimatintegrering. Detta problem förstärks av det stora inflödet av klimatmedel för olika program med olika villkor. Sida deltar i arbete med samordning både inom klimatområdet och allmänt. En annan risk för måluppfyllelsen är att det fortfarande råder oklarhet om ansvarsfördelning för olika klimatåtgärder på central, regional och lokal nivå i samband med decentraliseringsreformen. En form av riskhantering är att Sida tagit initiativ till att en studie av bl a miljöinstitutioner och planerings- och styrinstrument genomförs, som ett första steg av en strategisk miljöanalys, inom decentraliseringsprogrammet.

#### **4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET**

Biståndseffektivitetsmål/ processmål i strategin 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.

Målet som det formuleras i strategin är inte helt relevant eftersom en sk Joint Assistance Strategy inte har etablerats i Kambodja och inte heller prioriteras inom den närmaste tiden, varken av regeringen eller av biståndsgivarna. Kambodja kommer inte heller att utarbeta någon ny fattigdomsstrategi fr o m 2011, utan har uppdaterat strategin, National Strategic Development Plan (NSDP) till att gälla 2009-2013.

Mot bakgrund av dessa förändrade förutsättningar har dock Sveriges arbete med biståndseffektivitet, både vad gäller de svenska insatserna och vad gäller biståndet till Kambodja som helhet, varit framgångsrikt. Som beskrivs i rapporten till UD<sup>18</sup> har Kambodjas regering ett starkt ägarskap av biståndseffektivitetsagendan. Detta har under det senaste året bl.a. tagit sig uttryck i insatser för ett förbättrat partnerskap och ökad resultatorientering<sup>19</sup>. En ny uppsättning av gemensamma indikatorer, med klart förbättrade resultatformuleringar, beslutades vid mötet mellan regeringen och biståndsgivarna i juni 2010<sup>20</sup>. Andra viktiga resultat är att regeringen och biståndsgivarna tillsammans tagit fram nya riktlinjer för de 19 tekniska arbetsgrupperna för olika sektorer/områden, vilka bl.a. ger ökat utrymme för det civila samhället. Ett konceptpapper om programbaserade ansatser (PBA) har också gemensamt tagits fram. Kambodjas regering förespråkar användande av programbaserade ansatser i alla sektorer och har påbörjat ett arbete för att stödja de olika arbetsgrupperna i detta.

Sverige har under året haft en viktig roll, genom att vara en av de två ledande givarna (den andra är UNDP) i den övergripande arbetsgruppen för biståndseffektivitet. Arbetet inom EU-gruppen har varit plattformen för Sveriges insatser och gemensamma EU-positioner har utarbetats i flera viktiga frågor (speciellt vad avser lönepåslag). EU:s "roadmap" för biståndseffektivitet har gjorts mer operationell och lättare att följa upp. Inom ramen för denna har Sida bl.a. finansierat en studie av nationella system och strukturer som skulle kunna användas för biståndsgenomförande<sup>21</sup>. Denna har fått stor uppskattning av regeringen och kommer att ligga till grund för fortsatt arbete för att skapa förutsättningar för ökat systemutnyttjande, i enlighet med Parisdeklarationen. Av övriga givare har Världsbanken och UNDP fortsatt spela viktiga roller i den övergripande samordningen. Däremot har Sida upplevt problem med dessa givare och med Asiatiska Utvecklingsbanken (ADB) när det gäller genomförande av biståndseffektivitet i enskilda program.

## 5. TRE TEMATISKA PRIORITERINGAR OCH DE TVÅ PERSPEKTIVEN

### *De fattigas perspektiv*

- Samarbetet i utbildningssektorn har till stor del fokuserats på och gett resultat när det gäller att öka skoldeltagandet bland den fattigaste fjärdedelen av befolkningen, t ex minoriteter och barn med funktionsnedsättning.

---

<sup>18</sup> Rapport angående biståndseffektivitet i Kambodja, Sveriges Ambassad Phnom Penh, 2009-03-25

<sup>19</sup> Se t.ex. *The Cambodia Aid Effectiveness Report 2010*, Royal Government of Cambodia, May 2010

<sup>20</sup> Se *Compendium of Documents, 3rd Cambodia Development Cooperation Forum, 2-3 June 2010*

<sup>21</sup> *National Structures and Systems for Aid Implementation in Cambodia*, Oxford Policy Management, May 2010

- Stödet till decentraliseringsreformen har kanaliserat resurser till kommunnivå för finansiering av lokal infrastruktur som i stor utsträckning gynnar den fattiga befolkningen och de fattiga har i ökad utsträckning kunnat påverka beslut som berör dem.

#### *Rättighetsperspektivet*

- Sveriges stöd till det civila samhället har bidragit till att stärka lokala organisationers kapacitet att stödja medborgarna i rättsfrågor och öka kunskaper om rättighets- och demokratifrågor och därmed stimulera ökat deltagande i demokratiska processer.
- Enskilda organisationer har bl.a. med stöd av Sida, drivit på framtagandet av viktiga lagar, t.ex. anti-traffickinglagen, fiskerilagen, familje- och äktenskapslagen samt den anti-korruptionslag som antogs i mars 2010.
- Stödet till decentralisering har medverkat till ökat ansvarstagande och ansvarsutkrävande på lokal nivå och till ökad transparens och ökat deltagande av lokalbefolkningen i politiska frågor.

#### *Tematiska prioriteringar*

Den svenska regeringens tre prioriterade områden i utvecklingssamarbetet; demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen samt klimat och miljö är integrerade delar i de olika samarbetsområdena och dialogen. Därtill ges, som en del av den svenska regeringens klimatinitiativ, speciellt stöd till anpassning till klimatförändringar 2009-2012.

- Sidas stöd inom området mänskliga rättigheter har syftat till att ge det civila samhället förutsättningar att delta i och influera politiska beslut, samt skapa öppenhet och ansvarstagande för dessa beslut.
- Decentraliseringsreformen har skapat förutsättningar för ökat demokratiskt inflytande på lokal nivå.
- Sida har genom Unicef fört dialog om att skapa förutsättningar för flickor att gå i skolan i samma utsträckning som pojkar, samt att skapa förutsättningar för att kvinnor ska få framträdande positioner inom utbildningssystemet. Ett exempel på resultat är att antalet flickor i primärskolan ökat
- Genom decentraliseringsreformen har kvinnornas deltagande i den politiska processen successivt ökat på lokal nivå. Andelen kvinnor som valdes in i kommunfullmäktige fördubblades nästan vid senaste valet (till 15%), dock från en låg nivå. Kvinnornas deltagande förstärks genom de särskilda kvinno- och barnkommittéer som verkar på lokal nivå, med en av kommunfullmäktigeledamöterna som ansvarig.
- Den nationella statistikmyndigheten (NIS) har med stöd av SCB publicerat en skrift med könsfördelad statistik och de socioekonomiska hushållsundersökningarna innehåller könsfördelad statistik.

- En särskild komponent om att öka kunskap och kapacitet om miljö och klimat har lagts till i Sidas stöd till 11 MR-organisationer.
- Kambodjas 10-åriga decentraliseringsprogram kommer att ha jämställdhet, ansvarstagande och -utkrävande samt miljö och klimat som tvärgående frågor. I samband med detta har Sverige tagit initiativ till en strategisk miljöanalys av programmet som bör göras för att säkra miljömässig hållbarhet på verksamheten på decentraliserad nivå. I ett första steg genomförs nu, i samråd med Inrikesministeriet och övriga givare, en förberedande studie av bl a miljöinstitutioner och planerings- och styrinstrument.

De två perspektiven och de tre tematiska prioriteringarna är väl integrerade i det svenska samarbetet och det finns många exempel på goda resultat. Miljö- och klimatfrågor har getts ökad tonvikt genom klimatsatsningen och syftet är att integrera detta i de pågående programmen. Det finns ökade möjligheter att integrera alla perspektiv och tematiska prioriteringar inom ramen för den tioåriga planen för demokratisk utveckling på lokal nivå. Risker/utmaningar finns dock när detta program fördjupas och utsträcks även till distrikt- och provinsnivå. Den lokala utvecklingen och de fattigas rättigheter kommer att kollidera med starka nationella politiska intressen, vad gäller t.ex. ökad satsning på storskaligt jordbruk, utvinning av råvaror och kraftigt ökad turism. Sida måste noga bevaka detta och samarbeta med regeringen, enskilda organisationer och andra givare för att komma till lösningar som balanserar olika intressen och på lång sikt gynnar fattiga kvinnor och män.

## 6. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

- Kambodjas uppdaterade fattigdomsstrategi, NSDP 2009-2013, antogs i juni 2010. Den innehåller inga dramatiska förändringar, det saknas tydliga målformuleringar och ett integrerat perspektiv. Biståndet förväntas finansiera 75% av de investeringar som behövs.
- Regeringen beslutade i december 2009, helt oväntat, att avskaffa det system för lönepåslag i den offentliga förvaltningen, som utformats av regeringen och givarna sedan 2005. Detta har skapat stora problem i genomförandet av alla biståndsprogram till den offentliga sektorn. Ett nytt system, "Priority Operating Costs" infördes i juli 2010, men har ännu ej börjat tillämpas. Detta gäller dock endast biståndsfinansierade insatser.
- En orsak till det oväntade beslutet om lönepåslag var stark kritik från militären, som inte omfattades av systemet. Militären har efter år av minskning under 2010 fått kraftigt ökade anslag, vilket riskerar att äventyra den relativt stabila makroekonomiska balansen.
- En ökad irritation har märkts inom regeringen avseende vissa organisationers (inkl FN) och bilaterala givares kritik av situationen för de mänskliga rättigheterna i Kambodja. Kina (som är den största

enskilda biståndsgivaren) framhålls ofta av regeringen som en positiv förebild genom att inte lägga sig i Kambodjas inre angelägenheter.

## 7. SLUTSATSER

Genomförandet av strategin har i allt väsentligt gått enligt planerna. På vissa områden saknas det emellertid tecken på framsteg, exempelvis:

- Kvaliteten i utbildningen är fortfarande låg
- Avhoppet från utbildningen är ett ökande problem
- Andelen investeringar till fattiga kommuner har minskat
- Den kambodjanska regeringens ägarskap av samordnad statistikproduktion och vilja att ta ett större budgetansvar, är begränsad även om beslutet 2010 att tydliggöra NIS ställning är ett steg i rätt riktning
- Utrymmet för civila samhällets organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter är begränsat, speciellt på nationell nivå

De största riskerna för den pågående, och den kommande, strategin är:

- Politiska risker. Ett omfattande stöd till regeringen kan leda till konsolidering av det ledande partiets makt och detta i sin tur kan leda till minskad politisk pluralism och minskat utrymme för oberoende röster.
- Finansiella risker. Riskerna för felanvändning av resurserna för utvecklingssamarbetet i Kambodja är stora. Institutionerna, t.ex. det juridiska ramverket, har visserligen stärkts under senare år, men genomförandet har fortfarande stora brister. Korruptionen på alla nivåer är omfattande.
- Utvecklingsrelaterade risker. Risker finns att biståndsgivarna, i sin strävan att kontrollera och följa upp sina egna insatser, bidrar till ett totalt sett ineffektivt bistånd som förstärker biståndsberoendet och förhindrar långsiktig kapacitetsutveckling.

Det svenska utvecklingssamarbetet måste hantera alla dessa risker. Eftersom de är nära sammankopplade måste detta göras koordinerat och väl balanserat och vara ett centralt element i alla delar av samarbetet och är inte begränsat till enskilda kontrollinsatser. De grundläggande komponenterna är en löpande uppföljning av riskerna i den kambodjanska kontexten, stöd till relevant kapacitetsutveckling och flexibilitet att anpassa procedurer i linje med principerna för biståndseffektivitet.

De politiska riskerna kan motverkas genom fokusering på reformernas demokratiska innehåll och stöd till deltagande av det civila samhället. Speciellt viktigt är att stärka lokala demokratiska aktörer.

Främst tre reformområden är relevanta för korruptionsbekämpning: a) decentraliseringsreformen, b) reformen av de offentliga finansiella styrsystemen (PFM) och c) reform av den offentliga administrationen, inklusive lönereform. De två första stöds redan av Sverige och den tredje kan bli aktuell för stöd, som ett sätt att lösa upp de svåra problem som nu råder med lönepåslag och incitament som är helt biståndsberoende.

Ambassaden har nyligen antagit en strategi för anti-korruption i Kambodja och riktlinjer för kvalitetssäkring inom utvecklingssamarbetet. Genom att samarbeta med andra givare och kambodjanska aktörer (inom regeringen, civila samhället och privata sektorn) i dessa frågor, kan de finansiella riskerna hanteras.

De utvecklingsrelaterade riskerna är utgångspunkten för biståndseffektivitetsagendan. Att använda programbaserade ansatser är ett sätt att minska både dessa och de finansiella riskerna.