

## SAMMANFATTNING

*Inom området demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter har decentraliseringsreformen bidragit till förbättrad dialog mellan lokalförvaltningen och medborgarna, ett något förstärkt demokratiskt inflytande samt en ökad förståelse för vikten av ansvarsutkrävande på lokal nivå. Ett index för att mäta graden av transparens och ansvarsutkrävande har bl a tagits fram<sup>1</sup> och riktlinjer för överläggningar mellan distriktsfullmäktige och rådgivande medborgarforum har utvecklats och testats i två provinser<sup>2</sup>. Genom samarbete med lokala mr-organisationer, bl a via Forum Syd, får medborgarna stöd för att delta i dialog samt påverka och kräva service från lokala myndigheter.<sup>3</sup> Transparensen och effektiviteten i den offentliga förvaltningen har förbättrats något, bl a genom stödet till reformen av det offentliga finansiella styrsystemet. Reformen har t ex resulterat i att antalet bankkonton inom staten minskat, att skatteintäkterna ökat och är mer spridda över året, samt att en kontostruktur som är anpassad till internationell standard införts<sup>4</sup>. Dialogen och det svenska stödet inom utbildningsområdet har resulterat i att policyn för en barnvänlig skola genomförs i både primärskola och högstadiet samt att rätten till utbildning för barn med funktionsnedsättningar integrerats i policyns genomförande.<sup>5</sup> Inskrivningarna i primärskolan (åk 1-6) har ökat under de senaste åren, men andelen barn som fullföljer åk 7-9 har minskat.<sup>6</sup> Kvaliteten på undervisning och lärande är fortsatt låg. Sidas bedömning är därför att sektormålen inte kommer att kunna uppnås under strategiperioden. Inom klimatområdet har det svenska stödet resulterat i att information om klimatförändringar blivit mer tillgängliga via olika medier, samt att en klimatfond och ett sekretariat för finansiering och koordinering av klimatsatser etablerats.<sup>7</sup> Sida bedömer att sektormålet bör kunna uppnås under strategiperioden, även om fortsatt kapacitetsutvecklingsstöd sannolikt kommer att behövas. För att öka möjligheterna till målpuppfyllelse inom ramen för den nya strategin bedömer Sida att en förlängning av strategiperioden bör övervägas. Riskerna för genomförandet är i övrigt kopplade till politiska risker, bristande kapacitet, finansiella*

<sup>1</sup> National Committee for Sub-National Democratic Development, IP3 Semi-Annual Implementation Report, January-June 2012

<sup>2</sup> Review of the EU-SPACE Programme, December 2011

<sup>3</sup> Forum Syd in Cambodia, Narrative Programme Report 2011, Evaluation of Forum Syd and Diakonia's Democracy and Human Rights programmes in Cambodia, July 2012.

<sup>4</sup> Se t.ex. Public Financial Management Reform Program, 2012 External Advisory Panel Report, Prepared by the External Advisory Panel, August 31, 2012

<sup>5</sup> First Progress Report on Basic Education Support, January –December 2011

<sup>6</sup> Education Management Information System, Ministry of Education, Youth and Sports 2012

<sup>7</sup> Cambodia Climate Change Alliance Annual Project Report, January – December 2011

risker/korruption samt en brist på koordinering av nyckelreformerna inom statsförvaltningen. Dessa risker hanteras genom dialog och noggrann uppföljning och analys av avtalsenlig rapportering och revision. Kostnadseffektiviteten i de enskilda insatserna är svårbedömd, men givet det stora behovet av kapacitetsutveckling och det därpå följande behovet av utländska rådgivare och experter samt extern revision, är kostnaderna för att genomföra insatserna i Kambodja relativt höga. Sida bedömer att detta kommer att karaktärisera samarbetet även under kommande år.

## 1. INLEDNING

Utvecklingssamarbetet har under den redovisade perioden styrts av två strategier: dels av strategin för 2008-2010, vilken förlängdes i avvaktan på beslut om en ny strategi, och dels av strategin för 2012-2013, vilken beslutades 8 mars 2012. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Kambodja i den nya strategin är *stärkta förutsättningar för en hållbar och demokratisk utveckling med ökad respekt för de mänskliga rättigheterna*. Samarbetet är inriktat på följande områden: (1) demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter, (2) utbildning, samt (3) klimat. I denna rapport redovisas resultaten i förhållande till målen i den nya strategin.

## 2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för Kambodja för 2012 uppgår till 200 MSEK, varav 197 MSEK har delegerats till ambassaden i Phnom Penh. Kambodja omfattas av regeringens särskilda klimatinitiativ 2009-2012. Från och med 2012 ingår klimat också som egen sektor i strategin. Per den 30 september 2012 har total 137 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 69,5% av anslaget för 2012. Bemyndiganderamen för 2013 är 300 MSEK, varav 85 MSEK är intecknat. För att genomföra inriktningen i den nya strategin bedömer Sida att en höjd bemyndiganderam fordras.<sup>8</sup>

	Allokering 2012 (MSEK)	Utfall 1 jan-14 sep (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter		87	142,75
Utbildning		29	29
Klimat		21	25,25
<b>Totalt</b>	<b>200</b>	<b>137</b>	<b>197</b>

Nuvarande prognos uppgår till 205 MSEK. Sida bedömer att fullt utnyttjande av anslaget kommer att kunna uppnås under 2012, under förutsättning att årets andra utbetalning till decentraliseringsprogrammet (47,7 MSEK) kan göras som planerat. Med de utbetalningar som gjorts och de som planeras inom området klimat under 2012 kommer Sida sammantaget

<sup>8</sup> Follow-up of the operational appropriation 2012, Cambodia, 2012-09-05

att ha nyttiggjort 100% av de medel som avsatts för regeringens särskilda klimatsatsning i Kambodja 2009-2012.

### 3. RESULTAT

#### 3.1 Sektor 1: Demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter

Antal avtalade insatser: 8. Under perioden januari – september 2012 har 4 insatser slutförts medan 2 nya avtal om insatser har undertecknats.

##### 3.1.1 Bedömning av strategins sektormål för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter

###### Sektormål

Området *Respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatsprinciperna samt stöd till demokratiseringens aktörer:*

- Ökad kunskap inom valda församlingar och offentlig förvaltning på central och lokal nivå om medborgerliga fri- och rättigheter och rättsstatens principer, samt stärkta institutionella mekanismer för att säkerställa deras efterlevnad.
- Förbättrad dialog och regelbundet samarbete mellan offentliga företrädare och aktörer i det civila samhället på både nationell och lokal nivå.

Området *Utveckling och stärkande av demokratiska institutioner och procedurer*

- Stärkt demokratiskt inflytande och ansvarsutkrävande på lokal nivå genom en framgångsrik decentraliseringsprocess.
- Ökad transparens och effektivitet i den offentliga förvaltningen, med särskilt avseende på de finansiella styrsystemen.

###### **Bedömning av utvecklingen mot sektormålen:**

Dialogen mellan regeringen och det civila samhället har delvis förbättrats det senaste året. Premiärministern har tagit initiativ till årliga konsultationer med de organisationer i det civila samhället som arbetar med bl a hälsa, utbildning, klimat och katastrofförebyggande, och en ökad samverkan och konsultation sker på sektornivå, bl a inom ramen för decentraliseringsreformen. Dialogen mellan regeringen och de organisationer som arbetar med mer politiska mr-frågor är dock fortfarande ansträngd. Decentraliseringsreformen har bidragit till en förbättrad dialog mellan lokalförvaltningen och medborgarna, samt till ett något förstärkt demokratiskt inflytande samt ökad kunskap och förståelse för vikten av ansvarsutkrävande på lokal nivå. Det reella självstyret på lokal nivå är dock fortfarande begränsat.

Transparensen och effektiviteten i den offentliga förvaltningen har förbättrats något genom PFM-reformen och decentraliseringsreformen, men ett betydande arbete återstår. Det finns kunskap om de medborgerliga fri- och rättigheterna inom den offentliga förvaltningen, även om djupet i denna kunskap varierar. De institutionella mekanismerna är ännu inte tillräckligt

starka och oberoende för att säkerställa att grundläggande rättigheter och rättsstatens principer efterlevs.

### **Bedömning av Sidas bidrag till målen:**

Den svenska portföljen är väl avvägd och sammanhängande och arbetar med målen från olika perspektiv. Genom decentraliseringsreformen främjas lokal demokrati, deltagande och ansvarsutkrävande, samtidigt som riktade satsningar görs för att stärka lokalförvaltningens förmåga att kommunicera med och svara upp mot medborgarnas behov. Stödet till lokala mr-organisationer kompletterar detta genom att medborgarna får stöd för att delta i dialog, påverka och kräva service från lokala myndigheter. Det svenska stödet till PFM-reformen kan bidra till transparens och ökad effektivitet inom statsförvaltningen. För att ytterligare stärka förutsättningarna för måluppfyllelse har bl a ett samarbete i syfte att stärka parlamentets granskande roll inletts. Vidare bereds f n ett samarbete med Raoul Wallenberg Institutet för att öka kunskapen om rättigheter inom offentliga institutioner. Ett särskilt stöd för att öka det medborgerliga inflytandet i decentraliseringsprocessen förbereds också.

*Nuvarande och planerade insatser bedöms bidra till att målen på sikt kan uppfyllas, men resultat och effekter av dessa satsningar kommer endast delvis kunna uppnås inom nuvarande strategiperiod.*

### **3.1.2 Resultat på insatsnivå**

#### **Insats 1: Stöd till decentralisering genom National Program on Sub National Democratic Development (NP-SNDD)**

**Insatsens huvudsakliga mål:** *att, genom att stärka lokala offentliga system, strukturer och kapacitet, öka medborgarnas inflytande i lokala beslutsprocesser.*

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utfall (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel (%)
175,0 (NP-SNDD)	April 2011-December 2012	132,3	Ministry of Interior / Ministry of Economy and Finance	Sektorprogram Pool-finansiering	55%
4,0 (SPACE)	2010-2012	4,0	GIZ/EUD/NCDD-S	Projektstöd	10%

#### **Resultatredovisning:**

De exempel på resultat som anges nedan bygger främst på halvårsrapporten för perioden januari-juni 2012<sup>9</sup>, samt på en halvtidsöversyn av den riktade kapacitetsutvecklingsinsatsen

<sup>9</sup> National Committee for Sub-National Democratic Development, IP3 Semi-Annual Implementation Report, January-June 2012

SPACE. Bl a följande resultat rapporteras:

- Baslinjer har etablerats för att följa utvecklingen av ett antal demokratiparametrar, däribland index för att mäta graden av transparens och ansvarandekrävande.
- Ca 14 000 personer har deltagit i utbildning som syftar till att stärka kommunernas kvinno- och barnkommittéer samt öka kvinnors deltagande i politiskt beslutsfattande.
- Genom SPACE har riktlinjer för överläggningar mellan fullmäktige och rådgivande medborgarforum på distriktsnivå tagits fram och testats i två provinser, vilket resulterat i mer transparent och inkluderande samverkan inom distriktsfullmäktige<sup>10</sup>.
- Ett system för delegering av utvecklingsresurser till distriktsnivå har etablerats, och 0.8% av statens löpande intäkter kommer att avsättas för detta ändamål fr o m 2013.
- Kommunerna har från delegerade utvecklingsresurser (2,8% av statens löpande intäkter) finansierat driften av drygt 2000 förskolor, vilket kommit mer än 50 000 förskolebarn till godo, varav 53 % flickor.

#### Sidas resultatbedömning:

Decentraliseringsreformen har skapat mekanismer för folkligt deltagande och insyn i de lokala förvaltningarna. Möjligheterna till ansvarsutkrävande begränsas dock av det faktum att det faktiska självbestämmandet på lokal nivå ännu är begränsat. Riskerna med reformen är kopplade till omfattningen av och komplexiteten i decentraliseringsreformen och utgörs av politisk risk, administrativa risker, brist på kapacitet, finansiella risker/korruption, samt bristen på koordinering mellan de större offentliga reformerna i Kambodja. Riskerna hanteras genom kompletterande stöd via SPACE, ett fokus på ansvarsutkrävande och öppenhet, resultatstyrning, samt jämställdhet, samt analys och uppföljning av avtalsenlig rapportering. Den externa revision som genomförts under 2012 visar inte på korruption eller felanvändning av medel.

Sverige är sedan januari 2012, tillsammans med ADB, ordförande för den gemensamma givargruppen för decentraliseringsfrågor i Kambodja, vilket ger Sverige en central roll i dialogen med Kambodjas regering. Dialogen sker i ett mycket nära samarbete med övriga europeiska givare, framför allt EUD och Tyskland.

*Med hänvisning till de resultat som anges är Sidas slutsats att målen för insatsen kommer kunna uppnås, även om resultaten endast innebär att grunden lagts för en fortsatt och mycket lång process mot ökat självstyre på lokal nivå*

#### **Insats 2: Stöd till kapacitetsutveckling av ett nationellt statistiksystem 2009-2011**

**Insatsens huvudsakliga mål:** (i) kvalitativa förbättringar av datainsamling, bearbetning, analys och publicering av den kambodjanska hushållsundersökningen; (ii) bidra till att

<sup>10</sup> Review of the EU-SPACE Programme, December 2011

skapa och anta en utvecklingsstrategi för statistikmyndigheten; samt (iii) kvalitetshöjning av analysförmåga och produktion av statistik.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utfall (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel(%)
40,1	200904-201203	34,1	Ministry of Planning, NIS, SCB	Projektstöd	100 %

### Resultatredovisning:

De exempel på resultat som anges nedan baseras på en utvärdering av samarbetet som genomfördes 2011<sup>11</sup>, samt på slutrapporteringen från statistikmyndigheten<sup>12</sup>.

- Statistikmyndigheten har utvecklat ett större ägarskap och tar en klarare ledarroll i genomförandet av hushållsundersökningarna, inklusive dataanalys och metodologisk och teknisk hantering av undersökningen.
- Hushållsundersökningarna är av hög kvalitet och används av den kambodjanska regeringen för planering och uppföljning av åtgärder för fattigdomsminskning.
- En dynamisk webbplats har etablerats där rapporter från olika undersökningar publiceras på såväl engelska som khmer. Webbplatsen möjliggör också direkta sökningar i olika statistiska databaser.
- En driftsäker IT-miljö har etablerats och de anställdas IT-kunskaper är tillfredsställande.

### Sidas resultatbedömning:

Den externa utvärderingen visade att projektet i huvudsak har uppnått de förväntade resultaten. Utvärderarna påpekade dock återstående stora kapacitetsbrister som måste lösas för att ytterligare stärka kompetensen, framför allt för bearbetning och analys av data samt publicering men också som samordnare av det nationella statistiksystemet. Detta utgör därför en viktig del av det fortsatta stödet.

*Sida bedömer att insatsen mål delvis uppfyllts, men att ytterligare satsningar på statistisk analys fordras.*

### **Insats 4: Stöd till reform av de offentliga finansiella styrsystemen**

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

<sup>11</sup> Evaluation of Swedish support to institutional capacity building of NIS in Cambodia, Final Report, July 2011

<sup>12</sup> Completion report phase 2, April 2009-December 2011, dated February 2012

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utfall (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel (%)
30,0	2008-2012	30,0	Världsbanken, Ministry of Economy and Finance	Sektorprogram, pool-finansiering	14%

### Resultatredovisning<sup>13</sup>:

- Statsintäkterna har ökat och är jämnare spridda över året, samtidigt som utbetalningarna har blivit mer jämnt fördelade under året
- Antalet bankkonton har minskat, det enhetliga kontot i Treasurs har förstärkts, och de flesta löneutbetalningar och andra transaktioner sker nu via banksystemet
- En ny upphandlingslag har antagits
- En ny kontostruktur, anpassad till internationell standard, har införts

### Sidas resultatbedömning:

Programmet har uppnått relativt goda resultat, men reformen är av långsiktig karaktär och kommer att möta många utmaningar under den närmaste framtiden. Ett övergripande, datoriserat, system för all informationshantering är planerat att införas och detta kommer att kräva stora organisatoriska förändringar. En annan utmaning är att anpassa systemet till den pågående decentraliseringsreformen. Därtill kommer det allmänna problemet med löner och incitament inom statsförvaltningen. Sverige har genom aktiv dialog bidragit till att frågor som rör transparens och ansvarsutkrävande kommit i fokus, samt att PFM-reformen utsetts till en fråga för strategisk dialog vid ett policy-mötet mellan regeringen och givarna i september 2012.

*Med hänvisning till de resultat som anges ovan, bedömer Sida att mål b) uppnåtts, att mål a) delvis uppnåtts, men att mer återstår att göra vad gäller mål c) samt frågan om budgettransparens.*

### **Insats 5: Stöd via Forum Syd**

**Insatsens huvudsakliga mål:** *Fattiga och marginaliserade människor i Kambodja har ökad tillgång till demokratisk inflytande, rättigheter och naturresurser*

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utfall (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel (%)
38,9	2010-2012	38,9 (demo/mr)	Forum Syd		100%
12,3	2010-2012	12,3 (klimat)			100%

<sup>13</sup> Se t.ex. Public Financial Management Reform Program, 2012 External Advisory Panel Report, Prepared by the External Advisory Panel, August 31, 2012

Samarbetet med Forum Syd omfattar stöd till 11 organisationer som verkar på lokal och nationell nivå. Forum Syd har koncentrerat sitt stöd och samarbete till organisationer som arbetar med rätten till mark och naturresurser samt ungdomars deltagande. Avseende markrättigheter är den huvudsakliga målgruppen ursprungsbefolkning. Under våren 2010 inledde Forum Syd en särskild satsning på att höja kunskapen om klimatfrågor bland 21 partnerorganisationer. Detta har finansierats genom medel från den särskilda klimatsatsningen.

### **Resultatredovisning<sup>14</sup>:**

- 35 beslutade fiskekoncessioner i Tonlé Sap och flera markkoncessioner som framförallt drabbats ursprungsbefolkning har dragits tillbaka.
- Ett ökat antal rättsliga fall relaterade till mark har resulterat i domar till förmån för de som organisationerna representerar.
- Det lokala deltagandet i kommunfullmäktigemöten har ökat
- 21 lokala NGO partnerorganisationer har stärkt sin kapacitet och kunskap om klimatförändringar och katastrofförebyggande och kan därtill tillämpa dem i sitt dagliga arbete.

### **Sidas resultatbedömning:**

Forum Syds verksamhet visar resultat i form av ökat deltagande och inflytande som också leder till ökad tillgång till vissa rättigheter och naturresurser, huvudsakligen på lokal nivå. Den politiska miljön försvårar verksamheten för vissa mr-organisationer, vilket är en risk för genomförandet. När det gäller vidareförmedling av medel har Forum Syd ett väl utvecklat system för intern styrning och kontroll som bedöms skapa goda förutsättningar för effektivt användande av medel samt för att förebygga korruption.<sup>15</sup> Den begränsade kapaciteten hos lokala organisationer att självständigt förvalta medel och genomföra projekt hanteras genom utbildning och coaching när det gäller genomförandet av projekt och projektuppföljning.

*Med hänvisning till de resultat som anges ovan, är Sidas bedömning att målet med insatsen i huvudsak kommer att kunna uppfyllas.*

## **3.2 Sektor 2: Utbildning**

Antal avtalade insatser: 4. Under perioden januari – september 2012 har 1 insats slutförts medan 2 nya avtal om insatser har undertecknats.

<sup>14</sup> Forum Syd in Cambodia, Narrative Programme Report 2011, Evaluation of Forum Syd and Diakonia's Democracy and Human Rights programmes in Cambodia, July 2012.

<sup>15</sup> Forum Syd Audit report 2011.

### 3.1.1 Bedömning av strategins sektormål för utbildning

#### **Sektormål:**

- *Förbättrad kvalitet på, och tillgång till, undervisning och lärande inom samtliga utbildningsnivåer.*
- *Andelen barn som fullföljer den 9-åriga grundskolan har ökat till 54 procent år 2013 i enlighet med nationellt uppställda mål.*

#### **Bedömning av utvecklingen mot sektormålen:**

Inskrivning av elever inom grundskolan liksom sekundärskolan fortsätter att öka. För primärskolan från 91 % 2005/06 till 95 % 2010/11; och för gymnasiet från 11 % till 21%. I primärskolan skrivs lika många flickor som pojkar in. Inskrivningen i högstadiet har de senaste åren stagnerat på 35 % (varav 37% flickor och 33% pojkar). Det är fortfarande mycket svaga kvalitetssäkringsstrukturer på alla utbildningsnivåer och inga indikationer finns på att kvalitén på undervisning och lärande har förbättrats under året. Trots ansträngningar har andelen barn som fullföljer den 9 åriga grundskolan inte ökat, tvärtom har andelen elever som fullföljer årskurserna 7 till 9 minskad från 44 % 2010 till 42 % 2011. En viktig anledning till att andelen barn som fullföljer grundskolan inte ökar är den låga kvalitén på undervisningen som delvis hänger ihop med svaga eller obefintliga system för kvalitetsuppföljning. Bristen på läromedel är en annan starkt bidragande faktor till den låga nivån på undervisningen.

*Med hänvisning till ovanstående utveckling bedömer Sida att sektormålen inte kommer att uppnås under strategiperioden.*

#### **Bedömning av Sidas bidrag till målen:**

En förändring av det svenska stödet till utbildning, i enlighet med samarbetsstrategin 2012-13, har påbörjats. Denna innebär främst en utvidgning av stödet till att omfatta hela sektorn, dels en ökad satsning på kvalitet i undervisningen. Under året har svenska Skolinspektionen inlett samverkan med det kambodjanska utbildningsministeriet med syfte att stärka kvalitets-säkringen av undervisningen. Ett planerat svenskt sektorstöd till grund- och sekundärskolor avses bidra till förbättrad tillgång till olika typer av läromedel och därmed ökad kvalitét på lärande. Ambassadens aktiva deltagande i dialog med kambodjanska myndigheter och andra biståndsorganisationer har gjort att kvalitetsfrågan fått en framskjuten plats i den pågående översynen av utvecklingsplanen för utbildningssektorn.

Den låga utbildningsnivån i Kambodja utgör ett av landets största utvecklingshinder. Ett långsiktigt engagemang fordras för att uppnå bestående resultat. Utmaningarna är bl a utbildningens relativt låga status, bristen på kvalitét i lärandet och regeringens minskning av anslagen till sektorn. Trots ett väl fungerande samarbete mellan några av de större givarna, däribland Sverige, UNICEF och EU-delegationen, är stödet till sektorn som helhet fortfarande fragmentiserat.

*De insatser som nu planeras bedöms bidra till att målen på sikt uppfylls, men resultat och effekter av dessa satsningar kommer inte att uppnås inom strategiperioden.*

### 3.2.2 Resultat på insatsnivå

#### **Insats 1: Basic Education Support 2011-2013**

**Insatsens huvudsakliga mål:** (i) förstärkt kapacitet på nationell och lokal nivå att tillhandahålla grundläggande och inkluderande utbildningstjänster; och (ii) säkerställa att kvalificerad förskoleutbildning kan planeras, koordineras och ledas på nationell och lokal nivå

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utfall (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel (%)
49	201101-201406	36	UNICEF	Sektorprogram pool-finansiering	95 %

#### **Resultatredovisning<sup>16</sup>:**

- Policyn för en barnvänlig skola genomförs i såväl primärskolan som i högstadiet
- Handikappade barns rätt till utbildning har fått en ökad tyngd genom att en plan för utbildning för barn med funktionsnedsättning har integrerats i den nationella genomförandeplanen för en barnvänlig skola
- Andelen barn i förskolan har ökat, från 46 % (2011) till 53 % (2012), parallellt med att ansvaret för förskoleutbildning i ökande grad förs över till kommunerna.

#### **Sidas resultatbedömning:**

UNICEF har under programtiden lyckats genomföra en omfattande omläggning av sin verksamhet, från en tjänsteleverantör till en decentraliserad rådgivningsfunktion. Detta i kombination med UNICEF:s goda rykte och stora kapacitet i landet skapar goda förutsättningar för programmets genomförande. Jämställdhetsfrågor har fått en framskjuten plats i dialogen genom programmet, och UNICEF leder därtill en givargemensam dialog med regeringen om rättvis tillgång till utbildning, i synnerhet för missgynnade barn, funktionsnedsättning, fattiga och från minoritetsgrupper. Sammantaget bedömer ambassaden att insatsen levererat resultat enligt förväntan.

*Med hänvisning till de resultat och bedömningar som görs ovan, är Sidas slutsats att insatsen i huvudsak kommer att kunna uppfylla huvudmålen.*

<sup>16</sup> First Progress Report on Basic Education Support, January –December 2011

## **Insats 2: Stöd till Capacity Development Partnership Fund**

**Insatsens huvudsakliga mål:** att förbättra tillhandahållandet av utbildningstjänster och öka kvalitén genom att (i) förstärka utbildningsministeriets kapacitet att planera, leda och följa upp utvecklingen i sektorn; (ii) stärka kapaciteten och systemen för styrning på nationell och decentraliserad nivå, speciellt systemen för offentlig finansiell styrning och administrativa reformer; samt (iii) öka utbildningsministeriets förmåga att hantera mer medel, stärka effektiviteten samt systemen för ansvarsutkrävande.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utfall (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel (%)
21	201111-201406	12	UNICEF	Sektorprogram – pool finansiering	23

### **Resultatredovisning:**

Insatsen påbörjades i november 2011. Resultaten nedan bygger på rapporteringen för november – december 2011<sup>17</sup>.

- En årsplan med prioriteringar för kapacitetsutvecklingen under 2012 har fastställts
- En uppdatering av ministeriets övergripande plan för kapacitetsutveckling har gjorts
- Drygt 120 motorcyklar har upphandlats för ministeriets utbildnings- och uppföljningsteam på provinsnivå för att stärka stödet till skolor i mer avlägsna landsdelar.

### **Sidas resultatbedömning:**

Den samfinansierade fonden för riktad kapacitetsutveckling har efter en trög start kommit igång med verksamheten. Resultaten är dock fortfarande mer av aktivitets- och processkaraktär. Ett fortsatt långsamt genomförande är att förvänta. Svårigheterna består i bristande samordning och i att säkerställa att de aktiviteter som finansieras är i linje med ministeriets övergripande plan för kapacitetsutveckling. Trots trögheterna bedöms den gemensamma fonden ha förutsättningar att bidra till att förbättra samordningen och effektiviteten i de kapacitetsutvecklingsinsatser som riktas till ministeriet.

*Med hänvisning till ovanstående bedömer Sida det som sannolikt att målen delvis kommer att kunna uppnås, även om kapacitetsutveckling under lång tid kommer att vara nödvändig för utbildningsministeriet, såväl centralt som på decentraliserad nivå.*

## **3.3 Sektor 3: Klimat**

Antal avtalade insatser: 3. Under perioden januari - september 2012 har ett avtal ändrats för

<sup>17</sup> First Progress Report on the Education Capacity Development Fund, March 2012

att möjliggöra ytterligare finansiering till en av insatserna.

### 3.3.1 Bedömning av sektormålet för klimatförändringar

**Sektormål:** *Förbättrad nationell kapacitet att samordna och genomföra klimatanpassning.*

#### **Bedömning av framsteg i förhållande till sektormålet:**

Aktiviteterna inom klimatområdet har ökat avsevärt i Kambodja. Inom regeringen lyfts klimatfrågan fram som en central nationell utvecklingsfråga och flera ministerier visar engagemang. Miljöministeriet har fått en starkare roll i samordningen av nationell politik och internationella positioner. Ett ökande antal ministerier och det civila samhällets organisationer integrerar klimat i politik och program. Ökad kapacitet på kommunnivå märks genom deltagande i genomförandet av lokala anpassningsprojekt. De största riskerna för att uppnå målen är den begränsade kapaciteten inom ministerierna samt bristen på framsteg vad gäller en genomgripande lönereform.

*Sida bedömer att sektormålet bör kunna uppnås i slutet av strategiperioden. Då kapaciteten inom klimatområdet är svag, bör dock det nuvarande sektormålet ses som början på en kapacitetsutvecklingsprocess, snarare än som slutmålet.*

#### **Bedömning av Sidas bidrag till uppfyllelse av sektormålet:**

Den nuvarande svenska klimatportföljen har bidragit till att genomföra anpassningsåtgärder, särskilt på lokal nivå. De svenska klimatinsatserna har starka inslag av genomförande av konkreta anpassningsprojekt, t.ex. integrera anpassningen i jordbrukssektorn på provinsnivå. Ett svenskt stöd för att integrera klimat i decentraliseringsreformen förbereds. Framstegen vad gäller samordning har varit långsammare. I syfte att tydligare svara upp mot sektormålet och några av de identifierade riskerna, kommer ökad tonvikt läggas på samordning och kapacitetsuppbyggnad inom regeringen, inklusive samordning mellan regeringen och det civila samhället. Ambassaden kommer att samarbeta nära med EU och UNDP för att upprätthålla dialog med regeringen och lägga större tonvikt vid kapacitetsutvecklingsplaner och ramverket för den nya klimatpolicyn.

### 3.2.3 Resultat på insatsnivå

#### **Insats 1: Cambodia Climate Change Alliance (CCCA)**

**Insatsens huvudsakliga mål:** *att stärka kapaciteten hos den nationella kommittén för klimatförändringar att uppfylla sitt mandat att hantera klimatförändringarna och för att fackministerier och det civila samhällets organisationer ska genomföra prioriterade klimatåtgärder.*

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utfall (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av (%)
30	2009-2014	30	UNDP, Ministry of Environment	Sektorprogram med pool-finansiering	35% (2009-2012)

### Resultatredovisning<sup>18</sup>:

- En fond och ett sekretariat har inrättats på klimatavdelningen inom miljöministeriet och fungerar väl, vilket bekräftats av programmets halvtidsöversyn i maj 2012.<sup>19</sup>
- Åtta pilotprojekt har fått finansiering från fonden och genomförs med stöd och översyn av fondsekretariatet.
- Projektpartners har genom pilotprojekten fått en ökad förståelse för genomförande av konkreta anpassningsåtgärder.
- Information om klimatförändringar har blivit mer tillgängligt i Kambodja via olika medier<sup>20</sup>. Åtta ministerier har undertecknat avtal med miljöministeriet med avsikten att integrera klimatförändringen i sina sektorplaner och program.

### Sidas resultatbedömning:

Programmet är i stort sett på rätt spår, trots inledande förseningar. Under 2012-2013 kommer programmet att genomgå modifieringar och omprioriteringar i linje med halvtidsöversynens rekommendationer. Huvudsakliga risker är begränsad kapacitet, ägarskap och samordning vilket bekräftades i halvtidsöversynen. Dessa kommer att hanteras genom den handlingsplan som regeringen och UNDP tagit fram som svar på översynens rekommendationer. Ambassaden kommer att följa upp denna process tillsammans med EU och UNDP.

*Men hänvisning till ovanstående bedömer Sida att ett genomförande av handlingsplanen i kombination med förlängningen av programmet till mitten av 2014 ökar sannolikheten för att uppnå målen.*

### Insats 1: Small Grants Programme Cambodia Community-based Adaptation Project

**Insatsens huvudsakliga mål:** att förbättra anpassning och motståndskraft mot klimatförändringar på lokal nivå i sårbara provinser som är utsatta för översvämningar och torka.

<sup>18</sup> Cambodia Climate Change Alliance Annual Project Report, January – December 2011

<sup>19</sup> Cambodia Climate Change Alliance Mid-Term Report, Final Report, May 2012

<sup>20</sup> Se text www.camclimate.org.kh

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utfall (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av (%)
17,3	2010-2012	17,3	UNDP/SGP/GEF	Co-financing med AuSAID	90% (2010-2012)

### Resultatredovisning<sup>21</sup>:

- 628 lokalsamhällen har deltagit i genomförande av anpassning i sina samhällen genom tillämpning av sårbarhetsanalysverktyg.
- Drygt 60 000 bönder drar nytta av rehabilitering av små bevattningssystem och lokala dammar<sup>22</sup> och 69 lokala vattenanvändargrupper har etablerats för att säkra hållbar hantering av dessa
- En jämställdhetsstrategi har utvecklats och integrerats i projekten, inklusive i sårbarhetsanalysverktyget.

### Sidas resultatbedömning:

Programmet har gjort framsteg beträffande att bidra till en ökad medvetenhet hos lokala NGOs om klimatkonceptet. Hållbarhetsfrågor i förhållande till de tidsbegränsade projekten har varit en utmaning, men några lokala NGOs har mobiliserat andra medel för att kunna utöka sina projekt. En annan risk är den begränsade kapaciteten hos vissa NGOs att genomföra verktyget för sårbarhetsanalys, vilket lett till vissa förseningar. Detta hanteras av UNDP genom riktat kapacitetsutvecklande stöd.

*Med hänvisning till de resultat och bedömningar som redovisas ovan är Sidas slutsats att insatsen mål kommer kunna uppnås.*

## 4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Biståndseffektivitetsmålen/processmålen i strategin är:

- att Sverige har bidragit till ökad resultatorientering, givarsamordning och transparens inom strategins samarbetsområden i enlighet med åtaganden inom bl. a. *Busan Outcome Document*,
- att Sverige inom strategins samarbetsområden har bidragit till ökade möjligheter till ansvarsutkrävande.

<sup>21</sup> Annual Project Progress Report on Cambodia Community Based Adaptation Programme, Jan-Dec 2011

<sup>22</sup> [www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/environmentandenergy/successstories](http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/environmentandenergy/successstories)

## Resultat i förhållande till biståndseffektivitetsmålen/processmålen:

Sverige är tillsammans med UNDP huvudrepresentanter för givarna i arbetsgruppen för biståndseffektivitet, som leds av regeringen<sup>23</sup>. Gruppens arbete har bidragit till ökad resultatorientering och förstärkta partnerskap, t.ex. genom formulering av tydliga resultatkedjor för nya, gemensamt överenskomna, indikatorer för uppföljning av samarbetet.

Programbaserat samarbete genomförs nu i de flesta arbetsgrupper där Sverige deltar aktivt (decentralisering, utbildning, klimatförändring, jämställdhet). Ett problem är dock att de flesta givare är mycket återhållsamma med att använda de kambodjanska systemen för kanalisering av medel, rapportering, revision, upphandling etc. Detta tycks kvarstå även när dessa system uppenbart förstärkts. Inom arbetsgruppen för PFM-reformen kommer dock ett försök göras att använda regeringens nya redovisningssystem.

Sverige har också varit aktivt i arbetet för biståndseffektivitet inom EU<sup>24</sup>. Inom detta har bl.a. ett antal frågor för strategisk policydialog förberetts (bl a markfrågor och budgettransparens). Inom stödet till civila samhällets organisationer är Sverige en av få givare som använder en programansats (core support) vid lämnande av stöd.

Kambodja har tagit ledningen i uppföljningen av högnivåmötet i Busan. Bl.a. har en process för att ta fram en ny strategi för utvecklingseffektivitet påbörjats. Biståndsgivarna, civila samhället och privata sektorn kommer att delta. Sverige har intensifierat stödet för ökad transparens och korruptionsbekämpning, bl.a. inom PFM-reformen och genom ett nytt stöd till Transparency International i Kambodja. Även samarbete med näringslivet kan bli aktuellt inom några områden.

*Med hänvisning till vad som anges ovan konstaterar Sida att framsteg har gjorts vad gäller det första målet, men att ytterligare ansträngningar krävs för att utöka möjligheterna till ansvarsutkrävande i Kambodja.*

## 5. DIALOGFRÅGOR

Övergripande dialogfrågor enligt strategin är:

- *demokratiskt inflytande och ansvarsutkrävande, genom exempelvis demokratiska val*
- *respekt för mänskliga rättigheter,*
- *jämställdhet,*
- *anti-korruption,*
- *ökad biståndseffektivitet, särskilt vad gäller ett ökat resultatfokus och ökad transparens*

<sup>23</sup> Se t ex information på hemsidan [www.cdc-crdb.gov.kh](http://www.cdc-crdb.gov.kh)

<sup>24</sup> Support to Implementation of the EU Road Map on Aid Effectiveness, Second Progress Report

Ambassaden har under 2012 påbörjat arbetet med att ta fram en dialogplan. Detta arbete är ännu inte färdigställt. Ambassadens bedömning är dock att vissa konkreta resultat på prestationsnivå uppnåtts. På övergripande nivå inkluderar detta följande resultat:

- Sverige har, genom aktiv dialog, bidragit till att frågor som rör transparens och ansvarsutkrävande kommit i fokus. Detta har i sin tur bidragit till att PFM-reformen, inklusive budgettransparens, utsetts till en fråga för strategisk policy-dialog;
- Fokus på resultat i utvecklingssamarbetet har förstärkts genom den dialog som förs mellan kambodjanska statsförvaltningen och arbetsgruppen för utvecklings-effektivitet, där Sverige är en ledande givarrepresentant;
- Sverige har tillsammans med Spanien varit pådrivande för att EU-gruppen mera aktivt ska genomföra och följa upp EUs handlingsplan för jämställdhet, vilket bl a resulterat i att planen för första gången följdes upp gemensamt;
- Sverige har fått en ökad tyngd som dialogpart inom anti-korruptionsområdet under 2012, bl a genom stödet till Transparency International Cambodia

Inom utbildningssektorn är dialogfrågorna en jämlik tillgång till utbildning oavsett kön eller ekonomiska tillgångar; ökad kvalitet i utbildningen samt ökade anslag till utbildningssektorn. Som en följd av detta görs nu ytterligare satsningar på att fånga upp och stödja barn med funktionsnedsättning. Vidare introduceras barnvänliga skolor som koncept även i högstadiet. Behovet av ökad kvalitet i utbildningen är väl känt, men kräver långsiktiga åtgärder och en översyn av lönestrukturen för lärarkåren. I detta avseende, liksom i frågan om ökade anslag till utbildningssektorn, har dialogen ännu inte varit framgångsrik. Denna utmaning hanteras genom att bedriva en givargemensam dialog kring frågorna, samt att koppla, och ev villkora, regeringens egen resurstilldelning till det planerade svenska sektorstödet.

Demokratiskt inflytande, ansvarsutkrävande och jämställdhet är frågor som drivs aktivt av Sverige inom ramen för decentraliseringsreformen. Detta har resulterat i att jämställdhet genomsyrar planering och uppföljning av programmet, samt att frågan om ansvarsutkrävande allt oftare tas upp av inrikesministeriet. Det senare återspeglas bl a i ministeriets begäran om att göra detta till en av huvudpunkterna i det studiebesök som under september 2012 genomförts i Sverige. Inom klimatområdet har den dialog som förts mellan ambassaden och inrikesministeriet resulterat i att en pilot-insats nu genomförs för att integrera klimatanpassningsåtgärder inom decentraliseringsprogrammet.

Yttrandefrihet och pressetik, med den svenska modellen som förebild, har uppmärksammats och väckt brett intresse i Kambodja under 2012. Detta är ett resultat av den svenska bilaterala mr-dialogen med Kambodja, och det seminarium om pressfrihet och pressetiska regler som ambassaden finansierade i juni 2012.

## 6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

Nedan ges exempel på hur den svenska regeringens tre prioriterade områden i utvecklingssamarbetet; demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen samt klimat reflekteras i de olika sektorerna.

### *Sektor 1: Demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter*

Det svenska stödet till det civila samhället har skapat förutsättningar för att delta i och påverka politiska beslut, samtidigt som decentraliseringsstödet bidragit till att öka det demokratiska inflytandet på lokal nivå. Stödet till reformen av det offentliga finansiella styrsystemet bidrar, tillsammans med stödet till det civila samhället och den ökade grad av deltagande, insyn, ansvarsutkrävande och ansvarstagande som börjar ske på lokal nivå inom ramen för decentraliseringsreformen, till ökad transparens i det kambodjanska samhället.

Genom decentraliseringsreformen har kvinnornas deltagande i den politiska processen successivt ökat på lokal nivå. I lokalvalen 2012 ökade andelen kvinnor som valdes in i kommunfullmäktige från 15% till ca 20%. Stödet till statistikmyndigheten och decentraliseringsreformen har resulterat i att könsfördelad statistik nu finns tillgänglig i ökad utsträckning. Inom stödet till civila samhället finns ett starkt fokus på kvinnors rättigheter.

### *Sektor 2: Utbildning*

Inom området grundskoleutbildning har Sverige medverkat till att en politik för utbildning för alla börjat genomföras, samt till att ett ökat fokus läggs på barn med funktionsnedsättning. Sverige har också, tillsammans med UNICEF, medverkat till att antalet flickor i primärskolan ökat. Det planerade stödet till Raoul Wallenberg Institutet innebär att en kvalificerad mr-utbildning kommer att etableras på universitetsnivå. Genom att medborgarna nu själva kan prioritera hur delegerade utvecklingsresurser ska användas, har antalet förskolor på kommunnivå ökat. 53% av förskolebarnen är flickor.

### *Sektor 3: Klimat*

Inom miljö- och klimatområdet har Sverige genom stödet till civila samhället bidragit till att höja kunskapen om klimatfrågor bland drygt 20 enskilda organisationer, via samarbete med Forum Syd. Tyngdpunkten ligger på att säkerställa att fattiga människor får möjlighet att själva delta i utformningen av konkreta anpassningsåtgärder. En pilotinsats för att integrera miljö- och klimat som en tvärfråga inom decentraliseringsprogrammet kommer under 2012-2013 att finansieras av Sverige.

De problem och utmaningar som är kopplade till de tematiska prioriteringarna hänger samman med en låg utbildningsnivå, begränsad kapacitet, korruption, traditionella normer och strukturer som kan motverka förändring och/eller takten i förändringar, samt starka patron-klientrelationer, som löper parallellt med de formella strukturerna och institutionerna. Konsekvent dialog, samverkan med flera olika aktörer, goda exempel och en exponering för andra synsätt och system bidrar till att hantera utmaningarna.

## **7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN**

Nedan ges några exempel på hur de två perspektiven; de fattigas perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet, fått genomslag i utvecklingssamarbetet i Kambodja.

### *De fattigas perspektiv*

Stödet till grundskoleutbildning har resulterat i ett ökat skoldeltagandet bland den fattigaste fjärdedelen av befolkningen, t ex minoriteter och barn med funktionsnedsättning. Stödet till decentraliseringsreformen har kanaliserat resurser till kommunnivå för finansiering av lokal infrastruktur och service som i stor utsträckning gynnar den fattiga befolkningen och de fattiga har i ökad utsträckning kunnat påverka beslut som berör dem. Stödet på miljö- och klimatområdet har gjort det möjligt för fattiga människor att själva, utifrån sina egna behov, identifiera och genomföra anpassningsåtgärder. Stödet genom Forum Syd riktar sig till ursprungsbefolkning i mycket utsatta områden.

### *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. Stödet till decentraliseringsreformen har bidragit till ökat folkligt deltagande och insyn, vilket innebär en viss förstärkning av de politiska rättigheterna på lokal nivå. Genom samarbetet med OHCHR bevakas och rapporteras löpande kring de viktigaste mänskliga rättighetsfrågorna i Kambodja. Ambassaden har under året utökat sina kontakter med Kambodjas LGBT-aktörer och lämnade också stöd till årets Pride festival i Phnom Penh.

De problem och utmaningar som är kopplade till de två perspektiven är huvudsakligen desamma som för de tematiska prioriteringarna. De fattigas rättigheter och perspektiv kolliderar därtill med starka politiska och ekonomiska intressen, vad gäller t ex ökade satsningar på storskaligt jordbruk, utvinning av råvaror och kraftigt ökad turism. Spänningarna har ökat under rapporteringsperioden. Ambassaden följer därför noga utvecklingen på detta område för att i samarbete med olika aktörer och andra givare skapa lösningar som balanserar olika intressen och på lång sikt gynnar fattiga kvinnors och mäns utveckling och rättigheter.

## 8. SAMLAT STÖD TILL SAMARBETSLANDET

Kambodja får stöd inom ramen för strategin för *Särskilda insatser för demokratisering och yttrandefrihet*. Stödet består av ett bidrag till den internationella delen av den s k Khmer Rouge Tribunalen, och omfattar 28 MSEK under 2012-2013. Kambodja får också stöd inom ramen för strategin för *Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället*. Detta stöd består av ett antal mindre insatser som under 2012 genomförs av nio svenska organisationer.

## 9. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

Perioden har präglats av spänningar kring markfrågan och kring löner och arbetsvillkor för textilarbetarna. Frekventa demonstrationer genomförs, och rapporteras om i lokal media. Premiärministern utfärdade i maj ett direktiv för att hantera mark- och koncessionsfrågorna, vilket bl a innebär ett moratorium på nya ekonomiska landkoncessioner och en ambition att utfärda lagfarter till ett stort antal medborgare i särskilt berörda områden. Det råder dock delade meningar i Kambodja och inom det internationella samfundet kring detta initiativ.

Parallellt med ett försonligt tonläge mot tjänsteutförande enskilda organisationer, har perioden också präglats av minskat utrymme för mr-försvarare och organisationer i det civila samhället som granskar och rapporterar om mänskliga rättigheter. Rättsystemet har i ökad utsträckning använts för att tysta opposition och kritiska granskare. Det förklaras av en kombination av låg kapacitet hos regering om hur lagen ska tolkas samt en bristande politisk vilja från regering att tillåta öppen kritik.

De flesta givarna avslutade allt stöd för lönetillägg inom statsförvaltningen fr o m juli 2012. En övergripande och konsekvent lönereform för hela statsförvaltningen fordras. Detta kommer dock sannolikt inte att ske före valet 2013, vilket riskerar att skapa problem och eventuellt oönskade ad-hoc lösningar i flera biståndsfinansierade program.

Genom ordförandeskapet i ASEAN har Kambodja under 2012 visat sin förmåga att ta en ledande roll i det regionala samarbetet. Det allt större ekonomiska beroendet av Kina inger dock viss oro. Kambodjas strategi att balansera olika utländska intressen och behålla goda relationer med alla internationella aktörer kommer dock sannolikt att bestå.

Val till Nationalförsamlingen kommer att hållas under 2013. Till skillnad mot förra valet har en koalition bildats inom opposition, vilket kan komma att påverka tonläget i valdebatten. Genomförandetakten i projekt och program kommer sannolikt att minska i samband med valkampanjerna, och tillfällena till dialog kommer vara mer begränsade.

Regeringen kommer ta fram en ny utvecklingsplan för perioden 2014-2018. Under förutsättning att processen blir transparent och inkluderande kan detta leda till en bättre plattform för utvecklingssamarbetet. Det förutsätter dock att regeringens och givarnas resurser ses som integrerade och att regeringen tar ett helhetsansvar för utvecklingsagendan. Eventuellt kommer EU-gruppen att inleda en process för gemensamprogrammering baserat på planen.