

(Final 2011-10-12)

Strategirapport för Kambodja, september 2010 – augusti 2011**SAMMANFATTNING**

I denna rapport görs en bedömning av hur väl det bistånd som lämnas genom Sida bidragit till att uppfylla de mål som anges i strategin för utvecklingssamarbetet med Kambodja 2008-2011. Med hänvisning till de resultat som redovisas är Sidas samlade bedömning att det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Kambodja; att fattiga kvinnor och män ska få bättre tillgång till rättssäkerhet och adekvat icke-diskriminerande samhällsservice, till en viss del har uppnåtts. De insatser som stöds av Sverige har i flera fall uppfyllt, eller delvis uppfyllt, de mål som angivits för insatserna. För nyare insatser bedöms förutsättningar vara goda för att målen helt eller delvis ska kunna uppnås under avtalsperioden. De problem och utmaningar som utvecklingssamarbetet står inför i Kambodja, både vad gäller resultat, de tematiska prioriteringarna och de två perspektiven, är kopplade till en låg utbildningsnivå, begränsad kapacitet, korruption, traditionella normer och strukturer samt starka patron-klientrelationer, som löper parallellt med de formella institutionerna. För insatshandlingen tillkommer också finansiella risker. För att hantera riskerna bedömer Sida dels att det samarbete som idag sker genom civila samhällen inom området mänskliga rättigheter bör kompletteras med stöd också till andra aktörer, inklusive statsförvaltningen; dels att det samarbete som sker med statsförvaltningen inom ramen för nyckelreformerna ytterligare bör förstärkas genom kompletterande insatser som riktar sig till andra aktörer än staten. Parallellt med detta bör stödet till utbildning utökas och utvidgas. De finansiella riskerna hanteras genom förstärkt riskbedömning och -uppföljning i insatshandlingen. Arbetet mot korruption ska genomsyra samarbetet och insatshandlingen, samtidigt som ytterligare ansträngningar bör göras för att öka transparensen inom det kambodjanska samhället.

1. INLEDNING

Utvecklingssamarbetet styrs av samarbetsstrategin för Kambodja 2008-2010, vilken förlängts i avvaktan på beslut om en ny strategi. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet är att fattiga kvinnor och män ska få bättre tillgång till rättssäkerhet och adekvat icke-diskriminerande samhällsservice. Samarbetet är inriktat på: grundskoleutbildning, demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Därtill finansieras insatser inom ramen för den särskilda klimatsatsning.

2. FINANSIELL ÖVERSIKT

Enligt senaste delegeringsbeslutet uppgår landallokering för Kambodja till 190 MSEK. Per den 31 augusti 2011 har totalt 109,7 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 58% av anslaget för 2011. Bemyndiganderamen för 2012 är 200 MSEK, varav 156 MSEK är in-tecknat för 2012-2013. Utfallet redovisas per sektor nedan. Utbetalningar inom ramen för klimatsatsningen redovisas separat.

	Delegerade medel 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Grundskoleutbildning	190,0	19,6	19,6
Demokratisk samhällsstyrning		71,8	116,0
Mänskliga rättigheter		14,3	32,3
Klimatsatsning		4,0	13,3
Totalt	190,0	109,7	181,2
Varav klimatsatsning		4%	7%

Nuvarande prognos uppgår till ca 181 MSEK. För att säkerställa fullt utnyttjande undersöker ambassaden möjligheten att förstärka det pågående samarbetet med den kambodjanska statistikmyndigheten. Beredning av ett nytt stöd till undervisningssektorn har också påbörjats, liksom ytterligare stöd inom ramen för pågående klimatinsatser. Med dessa åtgärder bedömer ambassaden att ett fullt utnyttjande kan uppnås under 2011.

3. RESULTAT

3.1 Sektor 1: Grundskoleutbildning

Antal insatser: 2

Under perioden januari - augusti 2011 har ett nytt insatsavtal undertecknats samt en pågående insats förlängts. Ingen rapportering från den nya insatsen har ännu inkommit.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

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

Insatsens huvudsakliga mål: a) ökad kapacitet att genomföra reformer och decentralisera verksamheten; 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	200603-201206	184,5	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, framför allt på central nivå. Detta visas bl. a. i en ökad realism i planeringen och en högre genomförandegrad i reformarbetet. Under året har t ex en plan tagits fram för att göra grundutbildningen tillgänglig för alla, oavsett kön, etnicitet eller

funktionshinder ("inclusive education") och genomförandet har påbörjats. Lagar, policys och planer för detta har tidigare tagits fram med stöd från EBEP II¹. En oberoende utvärdering konstaterar att partnerskapet mellan UNICEF och Sida inom ramen för EBEP har spelat en avgörande och tämligen unik roll i den snabba återhämtningen och expansionen av utbildningssystemet i landet.²

Av alla barn i åldrarna 6 till 12 år blir idag 92,9% inskrivna i primärutbildning (av flickor i åldersgruppen blir 93,1% inskrivna), men bara 43% fullföljer en sexårig utbildning. Av den ursprungliga gruppen genomgår endast 19% de tre sista åren i den formellt obligatoriska nioåriga grundskolan³. Kvalitén på utbildningen är dock låg; t ex klarar endast 32% av eleverna i årskurs 9 miniminivån för de nationella kursmålen i matematik.

EBEP II har förlängts med ett år, men genomförs i stort enligt plan. De svenska utbetalningarna har skett enligt plan. Risker i genomförandet är framför allt knutna till den kambodjanska regeringens kapacitet att långsiktigt finansiera ett utbyggt skolsystem och leverera en utbildning av hög och jämn kvalitet. För att bidra till en kvalitetshöjning bereder ambassaden därför stöd till en fond för kapacitetsutveckling, som också stödjer decentraliseringen av utbildningsväsendet. UNICEFs rapportering avseende revision och intern kontroll har inte tytt på korruption eller oegentligheter inom programmet.

Med hänvisning till de resultat som anges ovan är Sidas slutsats att insatsens mål delvis uppnåtts.

3.1.2 Bedömning av strategins mål för grundskoleutbildning

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 landsbygd har den kvantitativa utbyggnaden av primärutbildningen varit en stor framgång, vilket visas genom den ökade inskrivningen av barn i skolan. Detta gäller såväl flickor som pojkar. Proportionerligt har andelen barn från den fattigaste kvartilen ökat mest. Utbildningskvalitén motsvarar dock inte den kvantitativa utbyggnaden och den låga kvalitén på undervisningen är genomgående i hela utbildningssystemet. Avhopp och oavslutad skolgång är en stor utmaning och det finns tydliga tendenser mot en ökning, bl.a. för

¹ 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.

² *Impact of ECED in Cambodia*, Summary Report of the Findings of a Longitudinal Study, UNICEF, 2009.

³ Appraisal of Basic Education Component of Cambodia's Education Strategic Plan. Prepared for the EFA FTI Secretariat. Phnom Penh 200

att ungdomar väljer att arbeta om en sådan möjlighet uppstår. Samtidigt finns det en stor brist på kvalificerad arbetskraft på alla nivåer.

Sverige har tagit en aktiv roll i dialogen med regeringen och andra givare och framför allt drivit frågor om jämlik och rättvis tillgång till utbildning oavsett kön, etnicitet eller funktionshinder samt vikten av att öka utbildningens kvalitet och relevans. Sida bedömer att denna dialog varit konstruktiv och lett till resultat, bl a genom den lag, policy och plan som tagits fram för att tillgängliggöra utbildning för alla. Under de senaste åren har biståndseffektiviteten ökat markant inom utbildningssektorn, och Sverige har bidragit till detta. Av det totala utbildningsstödet kanaliseras idag 50% genom programbaserade ansatser⁴. De större givarna stödjer dock alla framför allt eller uteslutande primärutbildning. Detta har lett till en obalans och underfinansiering inom utbildningssystemet, inte minst vad gäller högre utbildning.

Ökad utbildningskvalité är en avgörande fråga för Kambodjas utveckling, men kan inte hanteras isolerat inom ramen för enbart grundskoleutbildningen. Sidans slutsats är därför att det svenska stödet bör utökas till att omfatta hela utbildningssektorn, inklusive högre utbildning och forskning. En riktad satsning för att bygga kapacitet inom undervisningssektorn kommer också att genomföras med svenskt stöd under perioden 2011-2013. Ett viktigt steg för ökad kvalitet är reformer och utbyggnad av befintliga system för uppföljning och inspektion. Sida har på detta område bidragit till att ett samarbete mellan utbildningsministeriet och svenska Skolinspektionen etablerats.

Sammanfattningsvis konstaterar Sida att det svenska biståndet till sektorn Grundskoleutbildning resulterat i en kvantitativ utbyggnad av grundskoleutbildningen, att jämlikhet vad gäller inskrivning av pojkar och flickor i skolan uppnåtts, och att andelen barn från den fattigaste kvartilen proportionerligt ökat mest. Kvalitén på utbildningen har ökat något, men stora utmaningar kvarstår. Sidans slutsats är därför att sektormålet delvis uppnåtts.

3.2 Sektor 2: Demokratisk samhällsstyrning

Antal insatser: 6

Under perioden januari-augusti 2011 har 1 insats avslutats medan 3 nya avtal undertecknats. Ingen rapportering från de nya insatserna har ännu inkommit.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

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

⁴ Cambodia ODA database. <http://cdc.khmer.biz/>

Insatsens huvudsakliga mål: a) förstärkta lokala offentliga system och strukturer för ökade investeringar som gynnar fattiga människor, b) förbättrad kvalitet, tillgänglighet och lika nyttjande av tjänster på lokal nivå, c) institutioner på lokal nivå utvecklade för att engagera sig med och förstärka inflytandet för 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%

Insatsen aktivitetsperiod förlängdes i slutet av 2010 till sista mars 2011, utan att nya medel tillskötts. Slutrapport inkommer under första halvåret 2012. Resultatrapporteringen nedan bygger på den utvärdering av PSDD⁵ som genomfördes i slutet av 2010. Beslut om ett nytt stöd som löper till september 2012 fattades i april 2011.

Resultat

Utvärderingen konstaterar att insatsen medverkat till att genomföra den lag som antogs 2008 avseende nya förvaltningsstrukturer på provins- och distriktsnivå. Regler, riktlinjer och handböcker har tagits fram avseende budgetering, planering, uppföljning och utvärdering, underhållsplaner och miljökonsekvensbedömningar på lokal nivå och personalutbildning har genomförts. Val till distrikts- och provinsfullmäktige genomfördes 2009.

Insatsen har lett till ökad transparens bl.a. genom att information som genereras genom programmets uppföljningsramverk finns samlad i databaser som designats för att vara tillgängliga för alla intressenter. Grupper som arbetar för att öka ansvarskrävande och transparens kring användningen av resurser på regional/lokal nivå har etablerats och fungerade i landets alla provinser 2010.

Genom att använda de system som byggts upp genom PSDD har medlen för investeringar och tillhandahållande av tjänster på lokal nivå ökat från 49 miljoner USD (2007) till 77 miljoner USD (2010). Detta har bl a lett till att andelen hushåll med tillgång till säkert dricksvatten ökat från 38% 2003 till 50% 2009. Bättre vägar på landsbygden har gjort det lättare för de som bor i avlägsna trakter att få tillgång till skolor, hälsovård, marknader och andra tjänster. Detta har bl a bidragit till att andelen barn under ett år som vaccinerats ökat från 60% 2005 till 90% 2009. På kommunnivå har kvinno- och barnkommittéer etablerats i hela landet för att stärka arbetet med kvinnors hälsa, sanitet, tillgång till förskolor, motverkande av våld i hemmet och andra jämställdhetsfrågor. Kön fördelade data finns tillgängliga i databaserna.

⁵ Final Evaluation of "Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD)", Final Report 11 November 2010

Riskerna är kopplade till omfattningen och komplexiteten i decentraliseringsreformen och utgörs av politisk risk, administrativa risker, brist på kapacitet, finansiella risker/korruption, samt otillräcklig koordineringen mellan decentraliseringsreformen, reformen för effektivisering av statsförvaltningen och reformen av det offentliga finansiella styrsystemet. Riskerna följs upp genom dialog och analys och uppföljning av avtalsenlig rapportering. Sverige agerar också tillsammans med EU-gruppen för att påskynda de tre reformerna inom statsförvaltningen och förbättra samordningen mellan dem. Kapacitetsutvecklingen fortsätter i det nya stödet och ett stort arbete läggs ned på att upprätta ett tydligare och mer relevant resultatramverk för programmet. De revisioner som gjorts har hittills inte visat på korruption eller betydande felanvändning av medel. En fortsatt noggrann uppföljning av detta fordras dock.

Med hänvisning till de resultat som anges ovan är Sidans slutsats att målet a) i stort uppnåtts medan målen b) och c) delvis uppnåtts.

Insats 2: Stöd till "Strengthening Performance, Accountability and Civic Engagement of Democratic Councils in Cambodia" (SPACE)

Insatsens huvudsakliga mål: att stödja nationella och decentraliserade organ att gemensamt utveckla strukturer, arbetssätt och kompetens så att de blir mer lyhörda för medborgarnas önskemål.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
4	2010-2012	4	GIZ/NCDD-S	Projektstöd	10

Resultat:

SPACE har aktivt arbetat för att höja kvalitén på decentraliseringsreformen, i första hand vad gäller demokratiskt ansvarsutkrävande och medborgarinflytande på lokal nivå. Detta har bl a resulterat i:

- att det nationella programmet för demokratisk decentralisering och dess genomförandeplan 2011-2013 visar på en mycket djupare förståelse av begreppet demokratiskt ansvarsutkrävande än vad som bedöms ha varit fallet utan SPACEs medverkan
- framtagande av rutiner/manual för hur möten med allmänheten ska gå till liksom hur man delar och sprider information och håller konsulterande forum, vilket hjälper och stödjer de lokala politiska församlingarna i dess samspel med medborgarna
- mobilisering av civila samhällets organisationer för att dessa ska engagera sig ytterligare i den lokala demokratis utveckling
- förberedelser för och bidrag till att få till stånd ett ramverk som möjliggör decentralisering av centrala samhällsfunktioner som hälsovård, utbildning, jordbruksstöd mm.

Programmet genomförs i stort enligt plan, och Sidas utbetalningar har genomförts som beräknat. Ambassaden förbereder tillsammans med EU-gruppen en utvärdering av SPACE under hösten 2011. Denna utvärdering ska också ge förslag på hur ett samordnat stöd från EU-gruppen kan utformas för den fortsatta decentraliseringsprocessen, med tyngdpunkt på demokratiskt ansvarsutkrävande och aktivt medborgarinflytande. Som en kompletterande insats till det stöd som idag lämnas för genomförandet av decentraliseringsreformen förbereder ambassaden ytterligare en studie för att undersöka hur Sverige tillsammans med andra givare kan stärka det civila samhället och andra lokala aktörers påverkan på och samarbete med de lokala förvaltningsstrukturerna.

Med hänvisning till de resultat som anges ovan är Sidas bedömning att programmet kommer att kunna leverera mot uppställda mål inom avtalsperioden.

Insats 3: Stöd till kapacitetsutveckling av ett nationellt statistiksystem

Insatsens huvudsakliga mål: att förstärka den kambodjanska regeringens kapacitet att bevaka utvecklingstrender samt att formulera strategier för att bekämpa fattigdom genom att leverera relevant och lättillgänglig statistik och analyser av hög kvalitet.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
33,8	2009-2011	27,4	Ministry of Planning-NIS,SCB	Projekt	100%

Resultat:

Insatsen är den andra fasen i en långsiktig satsning på kapacitetsutveckling för det nationella statistiksystemet. De resultat som uppnåtts är bl a:

- ett system för att genomföra kvalificerade och kontinuerliga hushållsundersökningar har etablerats
- den institutionella kapaciteten hos National Institute of Statistics (NIS) har förstärkts
- den årliga hushållsundersökningen för 2011 har genomförts
- NIS har under 2011 bearbetat och publicerat resultatet av förra årets omfattande socio-ekonomisk analys

Stödet genomförs i huvudsak genom ett institutionellt samarbete mellan NIS och Statistiska Centralbyrån. De svenska rådgivarna har under året bidragit till att strukturella förändringar och andra aktiviteter för institutionell kapacitetsförstärkning genomförts. Sidas bedömning är att NIS roll som koordinatör för det nationella statistiksystemet med stöd från insatsen har

stärkts och blivit klarare under året⁶. Om det i sin tur har lett till en större kapacitet att använda statistik inom regeringen är dock oklart.

Den största långsiktiga risken för stödet till NIS är ekonomisk hållbarhet. Trots att den kambodjanska regeringen under året har visat större ägarskap för en samordnad utveckling av det nationella statistikområdet har den inte indikerat en vilja (eller kapacitet) att ta ett större budgetmässigt långsiktigt ansvar för NIS. Detta är en viktig dialogfråga med Planeringsministeriet. Flera andra stora biståndsgivare arbetar med NIS men alla utom Sverige finansierar i huvudsak enskilda undersökningar och inte generell kapacitetsutbyggnad. Samverkan mellan biståndsorganisationerna har dock ökat under de senaste åren.

Med hänvisning till de resultat som anges ovan är Sidans slutsats att kapacitetsutvecklingen av NIS varit relativt framgångsrik, medan kapaciteten att använda statistiskt material för att formulera strategier för fattigdomsbekämpning fortsatt är begränsad.

Insats 4: 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	30,0	Världsbanken, Ministry of Economy and Finance	Sektorprogram pool-finansiering	14%

Resultat⁷:

- statsintäkterna har ökat och är jämnare spridda över året
- prognoserna för makroekonomin och statsintäkterna har förbättrats, antalet bankkonton minskat och det enhetliga kontot i Treasury förstärkts
- de flesta löneutbetalningar och andra transaktioner sker nu via banksystemet och utbetalningarna har blivit mer jämnt fördelade över året

⁶Uppgifterna baseras främst på: *Semiannual progress and financial report 2011, 15 augusti 2011* från National Institute of Statistics, Ministry of Planning.

⁷ 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.

- strategiska budgetplaner (innehållande löpande utgifter och investeringar, inklusive biståndsprojekt/program) samt programbudgetering har införts i åtta ministerier
- en ny upphandlingslagstiftning är under utarbetande

Målen för insatsens första fas (en trovärdig budget) har i stort sett uppnåtts, även om genomförandet gått långsammare än planerat. Detta beror främst på alltför ambitiösa mål, i relation till den begränsade kapaciteten hos mottagande institutioner. Programmet har också försenats genom att det system för löneincitament som ingick som en komponent, plötsligt avskaffades av regeringen i december 2009. Ett nytt system har nu införts, men avsaknaden av en långsiktig hållbar lönereform är en avgörande riskfaktor för programmet, liksom för alla program i den offentliga sektorn.

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. Sverige deltar i månatliga givarmöten, ledda av Världsbanken och EU-delegationen. Genom att kanalisera stödet via en gemensam fond har Sverige tillfällen till dialog i övergripande frågor. Detta bör i framtiden utnyttjas mer och koncentreras på frågor om ansvarstagande/ansvarsutkrävande och transparens.

Med hänvisning till de resultat som anges ovan är Sidans slutsats att mål a) och b) i stort uppnåtts medan mål c) delvis uppnåtts.

Insats 5: Stöd till Cambodia Development Research Institute (CDRI)

Insatsens huvudsakliga mål: a) analys av situationen vad gäller demokratisk samhällsstyrning, speciellt av informella relationer, b) utveckling och spridande av policy-relevant forskning, c) kunskapsutveckling inom statsförvaltningen, akademiska institutioner, regeringen och hos givarna.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
15,6	2008-2011	15,6	CDRI	Programstöd till organisation	66%

Resultat:

- ett stort antal studier har gjorts inom programmet och ökat förståelsen för det "hybrid"-system som uppstår när formella

demokratiska strukturer etableras i ett samhälle dominerat av informella institutioner⁸

- forskningsresultaten har presenterats och diskuterats i seminarier på internationell, nationell och lokal nivå, med deltagande av regeringen, forskare, civila samhället och biståndsgivare
- programmets kapacitet har förbättrats väsentligt, genom utbildning och deltagande i konferenser och seminarier. Det nya forskningsprogrammet har helt tagits fram av CDRI-teamet

Ambassaden har nyligen undertecknat avtal om ett fortsatt stöd under fem år. Inför stödet gjordes en oberoende bedömning av CDRI:s institutionella miljö och mekanismer för intern styrning och kontroll⁹. CDRI har på basis av detta utvecklat en handlingsplan som ingår som annex till avtalet. Därtill har CDRI utvecklat en resultatmatris för den femåriga strategiska planen som är bas för det svenska stödet. Genom detta finns bättre förutsättningar för årlig uppföljning och dialog.

Med hänvisning till de resultat som anges ovan är Sidans slutsats att insatsens mål a) och b) uppfyllts, medan mål c) delvis uppnåtts.

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

Den decentralisering av förvaltningssystemet som påbörjats har lett till att lokala myndigheter idag alltmer ses som legitima aktörer för att leverera tjänster och stödja lokal utveckling¹⁰. Jämfört med den baslinjestudie som genomfördes 2008 visar undersökningar på att medborgarna har ökat förtroende för kommunråden och anser att kommunförvaltningen har förbättrats, både vad gäller öppenhet, ansvarsutkrävande och lyhördhet för de behov som medborgarna har¹¹. 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 jämställdhet¹². De utvecklingsinsatser som finansieras via kommunala fonder bedöms i en oberoende utvärdering ha bidragit till fattigdomsminskning.

⁸ *Report on Democratic and Public Sector Reform, Programme Implementation Report 2007-2010*, CDRI June 2011.

⁹ *Grant Assessment – Cambodia Development Research Institute (CDRI) 2011-15*, KPMG, August 2011.

¹⁰ *Local Governance Index 2008-2009 Trend and Impact of Commune Sangkhat Fund on Local Governance*, NCDD Secretariat May 2010.

¹¹ *Local Governance Accountability, Responsiveness and Related Perceptions*, 2009 Follow up to 2008 Baseline Surveys, NCDD Secretariat, May 2010.

¹² *Gender Mapping of Cambodia*, Sida Gender Helpdesk, Stockholm University, July 2010

Andelen hushåll på landsbygden som faller under det nationella fattigdomsstrecket har minskat från ca 35% år 2005 till ca 26% år 2010.¹³

Stödet till reformen av de offentliga finansiella styrsystemen och till kapacitetsutveckling av statistikmyndigheten har bidragit till förutsättningar för förbättrad planering, genomförande och uppföljning av den nationella fattigdomsstrategin samt Kambodjas millennieutvecklingsmål. Stödet till CDRI har bidragit med betydande underlag för policyutformning och dialog vad gäller demokratisk samhällsstyrning, inte minst avseende decentraliseringsreformen. Detta utgör ett strategiskt komplement till de övriga insatserna inom sektorn. Det samlade svenska stödet bedöms ha bidragit till ökad öppenhet och i viss mån till ett minskat utrymme för korruption.

Den största utmaningen/risken 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 reformen av lönestrukturen inom statsförvaltningen som helhet. Reformen av de offentliga finansiella styrsystemen måste också samordnas med decentraliseringsreformen genom ett system för finansiell decentralisering, inklusive instrument för uppbörd av lokala skatter och avgifter. Den lag som styr detta antogs i juni 2011.

Biståndseffektiviteten inom området har förbättrats, men mycket återstår. Inom PFMRP är givarsamordningen tämligen god, även om stödet ges via olika kanaler. Världsbanken är ledande givare inom den tekniska arbetsgruppen. Stödet till decentraliseringsreformen har varit mer splittrat, men ett programbaserat stöd till reformen har etablerats under 2010/2011. Sverige har varit företrädare för givarna under flera år, en roll som nu övertagits av Världsbanken och UNICEF. ADB, UNDP, GTZ och EC är också viktiga givare.

Den svenska portföljen är väl avvägd och sammanhängande. Inom sektorn har Sverige främst varit aktivt i dialogen kring decentraliseringsprocessen, där framför allt jämställdhetsfrågan fått genomslag, medan behovet av en bättre koordinering mellan de tre reformerna hittills inte givit tillräckliga resultat.

Sammanfattningsvis konstaterar Sida att det svenska biståndet till sektorn Demokratisk samhällsstyrning bidragit till att de första stegen mot ett decentraliserat förvaltningssystem tagits, även om en fullständig decentraliseringsreform ännu inte genomförts. Kapaciteten på nationell och lokal nivå har ökat, om än från en mycket låg nivå. Tillgången till offentliga tjänster har ökat samtidigt som reformarbetet medfört ett ökat folkligt deltagande i beslutsprocesser som påverkar fattiga människors vardag. Mycket återstår dock att göra för att fattiga

¹³ Final Evaluation of "Project to Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD)", Osana International Inc, 11 November 2010

människors rättigheter ska tillgodoses. Sidas slutsats är därför att sektormålet delvis uppnåtts.

3.3 Sektor 3: Mänskliga rättigheter

Antal insatser: 4

Under perioden januari – augusti 2011 har inga insatser avslutats, och inga nya insatsavtal undertecknats.

3.3.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Stöd via Diakonia

Insatsens 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	15,4	Diakonia	Programstöd till org	100%

Resultat:

Stödet till Diakonia omfattar stöd till 7 lokala organisationer som verkar på både lokal och nationell nivå. De bedriver huvudsakligen normbildande- och påverkansarbete samt fungerar som samordnare för mindre grupper och nätverk på lokal nivå. Diakonias stöd till organisationer som är verk-samma på distrikts- och kommunnivå har under perioden koncentrerats till att stärka deltagande och inflytande från lokalbefolkningen i de planerande och beslutsfattande instanserna på distrikts- och kommunnivå. Detta stöd ska ses som ytterligare ett komplement till att skapa ökat folkligt deltagande, inflytande och ansvarskrävande inom den pågående decentraliseringsreformen. Ett annat fokusområde för Diakonia är kvinnors rättigheter, våld mot kvinnor och kvinnors politiska deltagande. Resultaten under året har bl a varit¹⁴:

- ökat deltagande lokala grupper i kommunfullmäktige,
- ökat inflytande över beslut som fattas av kommunfullmäktige
- stärkt kapacitet hos lokala organisationer att granska och hålla de lokala ledarna ansvariga för sina beslut
- acceptansen för våld mot kvinnor har minskat, i synnerhet när det gäller sexualbrott
- könsrelaterat våld har blivit en högre prioriterad fråga och kunskapen om frågan har ökat hos både partners och beslutsfattare på lokal nivå

¹⁴ Diakonia, Human Rights and Local Democracy Programme in Cambodia, Annual Report 2010.

- antal kvinnor i beslutfattande position var under 2010 de högsta hittills

Förmedling av bistånd i flera led medför också risker i flera led. Sidas bedömning är dock att Diakonia har ett tillfredsställande system för intern kontroll och uppföljning. Diakonia har också lång erfarenhet av att arbeta med kapacitetsutveckling av partnerorganisationer. Diakonia har dock begränsat med personal i Kambodja, och detta kan medföra en förhöjd risk i programmet. Ambassaden följer denna fråga och för upp riskerna i dialogen med Diakoni. En utvärdering av stödet till såväl Diakonia som Forum Syd förbereds under 2011.

Med hänvisning till de resultat som anges ovan är Sidas slutast att målet om ett fördjupat deltagande på gräsrotsnivå har goda förutsättningar att uppnås.

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	25,5	Forum Syd	Programstöd till organisation	100%

Resultat:

Samarbetet med Forum Syd omfattar stöd till 11 organisationer som verkar på lokal och nationell nivå. Det bedriver huvudsakligen normbildande- och påverkansarbete. Forum Syd har koncentrerat sitt stöd och samarbete till organisationer som arbetar med rätten till land och naturresurser och ungdomars deltagande. Under våren 2010 inledde Forum Syd en särskild satsning på att höja kunskapen om klimatfrågor bland 10 partnerorganisationer. Detta finansieras genom medel från den särskilda klimatsatsningen. Resultaten under året har bl a varit att:

- ett förslag till ungdomspolicy tagits fram och nu granskas av regeringens högsta organ (kabinettet)
- ungdomsorganisationer har blivit mer involverade i beslutfattande på lokal nivå
- organisationerna har fått ökad kunskap om vilka rättigheter de har och vart de kan vända sig med sina klagomål.
- ett ökat antal fall rörande land- och naturresurser har dömts till förmån för de som organisationerna representerar
- kapaciteten att delta i och påverka lokala politiska processer ökat

- 10 lokala NGO partners har stärkt sin kapacitet och kunskap om klimatfrågor och katastrofriskreducering och genomför för närvarande lokala projekt, där den nya kunskapen tillämpas¹⁵

Resultaten är tydligast på lokal nivå. Organisationerna har svårare att nå positiva resultat för mänskliga rättigheter på nationell nivå¹⁶. Riskerna i programmet är främst kopplade till effektiviteten i kapacitetsutvecklingen samt kontrollen i samband med vidareförmedling av medel. Forum Syd har dock lång erfarenhet av att samarbete med partners i olika delar av världen och Sida bedömer att Forum Syd har ett tillfredsställande system för intern kontroll och uppföljning. Det finns inte heller några anmärkningar i anti-korruptionsrapporten och revisionsrapporten från 2010.¹⁷

Med hänvisning till de resultat som anges ovan är Sidas slutsats att målet med insatsen huvudsakligen kan uppfyllas, även om genomslaget på nationell nivå är mer begränsat.

Insats 3: Stöd till FNs Högkommissarie för Mänskliga Rättigheter, OHCHR,

Insatsens huvudsakliga mål: minskad straffrihet och stärkt rättsäkerhet, med särskilt fokus på yttrandefrihet, stärkande av fängelseväsendet och rätten till naturresurser.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
5	2010-2011	2.5	OHCHR	Programstöd till organisation	25%

Resultat:

OHCHR har kanske varit den viktigaste aktören i Kambodja när det gäller att dokumentera och rapportera om mänskliga rättigheter i landet. Verksamheten har bl a resulterat i:

- ökad tillgång till vatten, sanitet, ventilation och utbildning för 2,500 fångar
- att den nya fängeselagen inkluderar de flesta viktiga mänskliga rättighetsstandards
- att ett stort multinationellt företag som erhållit en ekonomisk landkoncession gjort en miljö- och socialkonsekvensbedömning av koncessionen och att parterna enades om en förlikning
- en bredare konsultationprocess kring NGO-lagen samt vissa förbättringar av lagens innehåll

¹⁵ Forum Syd Partners review meeting, 7 July 2011

¹⁶ Forum Syd Cambodia, Narrative Programme Report, 2010

¹⁷ Forum Syd Audit report 2010, Forum Syd anti-corruption report 2010.

Med hänvisning till de resultat som anges ovan är Sidas slutsats att viktiga bidrag givits till målet att stärka fängelseväsendet och rätten till naturresurser, medan mycket arbete återstår för att minska straffriheten och stärka rättssäkerheten och yttrandefriheten.

3.3.2 Bedömning av strategimålet för mänskliga rättigheter

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

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. Det svenska stödet till de organisationer som bedriver påverkansarbete på nationell nivå har varit extra viktig under rapporteringsperioden, som visat på ett mer begränsat utrymme för enskilda organisationer att agera. De nationella organisationernas påverkansarbete har resulterat i en bättre och längre konsultationsprocess avseende den s k NGO-lagen samt i att vissa delar av lagens innehåll förbättrats.

Samhällsdebatten har fortsatt att kännetecknas av konfrontation men det har under året skapats några få arenor där representanter för regeringen och det civila samhället för en dialog om frågor som rör mänskliga rättigheter. Sverige har bidragit till en sådan dialog bl a inom ramen för genomförandet av de rekommendationer som utmynnat från den univiersella granskningsmekanism som etablerats av FNs MR-råd.

Biståndseffektivitet är alltså en stor utmaning inom sektorn. Ett diversifierat stöd, många givare och olika typer av givare (t ex stora amerikanska privata fonder) är den främsta anledningen. Sverige 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 sektormålet bedöms stöd via och till det civila samhället inte ensamt vara tillräckligt för att åstadkomma resultat. Ambassaden undersöker därför möjligheten att inleda samarbete också med andra parter som kan fungera som strategiska förändringsaktörer. Sverige bör fortsatt 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 de mänskliga rättigheterna, t ex genom att stödja etablerandet av och/eller stöd till så kallade tankesmedjor, oberoende institut eller forskning och högre utbildning om mänskliga rättigheter.

Sammanfattningsvis konstaterar Sida att det svenska biståndet till sektorn Mänskliga rättigheter resulterat i ökat folkligt deltagande och inflytande samtidigt som det civila samhällets organisationer stärkts. Målet om ett livaktigt civilt samhälle som främjare av demokrati och mänskliga rättigheter bedöms därför vara delvis uppfyllt. Det har dock varit svårt att få regeringen att bättre respektera och skydda de mänskliga rättigheterna, och fortsatta och förstärkta insatser krävs

därför på detta område.

3.4 Stöd till klimatområdet inom ramen för regeringens särskilda klimatsatsning

Under perioden januari-augusti 2011 har inga insatser slutförts medan 2 nya insatsavtal undertecknats. Klimatmedlen är tidsbegränsade till 2012 då den särskilda klimatsatsningen löper ut och samtliga medel ska ha betalats ut.¹⁸ Mål för klimatsatsningen saknas i samarbetsstrategin.

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

Insatsens huvudsakliga mål: att samtliga 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 ¹⁹	2009-2012	15	UNDP	Sektorprogram, poolfinansiering med EU, Danida och UNDP	25%

Resultat:

Programmets resultat²⁰ är fortfarande efter 2 års genomförande intimt sammankopplade med åtgärder för att etablera processer och strukturer som ska bana vägen för en nationell kapacitet och system att hantera klimatförändringar och integrera dessa i nationella planer och policies. Resultat på dessa områden innefattar bl a att:

- klimatfondens sekretariat etablerats och är integrerat i Miljöministeriets klimatavdelning
- utvecklandet av en nationell klimatstrategi och handlingsplan inletts
- förmågan att aktivt delta i nationell och internationell klimatdialog förstärkts
- klimatinformation till olika delar av det kambodjanska samhället i ökad grad har tillgängliggjorts genom olika medier, websidor och kunskapsspridande sammankomster

Programmet levererar fortfarande inte resultat enligt den beslutade tidplanen och utbetalningarna ligger under prognosen. Trots en långsam

¹⁸ Kambodja har inom ramen för regeringens särskilda klimatsatsning tilldelats 60 MSEK för perioden 2009-2012.

¹⁹ Ytterligare medel förväntas betalas ut under 2012.

²⁰ Framför allt baserat på CCCA First and Second quarterly progress report 2011.

genomförandetakt har emellertid en rad avgörande steg tagits 2011 för att operationalisera fonden och få nyckelstrukturer och processer på plats. Ambassadens bedömning är att utbetalningar till insatsen kommer att behöva göras även under första halvåret 2013, på grund av de förseningar som uppstått.

Den största risken är fortsättningsvis den låga kapaciteten inom Miljöministeriets klimatavdelning och fondens sekretariat att driva programmet och ge stöd till de utvalda projektens genomförande, övervakning och utvärdering, vilket delvis beror på svårigheter att rekrytera specialister. Samtliga risker hanteras löpande inom ramen för den nationella klimatkommittén och inom styrelsen där Sverige tillsammans med EU spelar en aktiv roll för att säkerställa att programmet har förutsättningar för att nå uppställda mål.

Med hänvisning till de resultat, utmaningar och risker som anges ovan är Sidas slutsats att programmet hittills inte levererat mot förväntade mål och resultat, men att insatsen är strategiskt viktigt för att forma och stötta såväl en långsiktig kapacitetsuppbyggnad som Kambodjas framtida klimatpolitik.

Insats 2: Stöd till Small Grants' Programme "Cambodia Community-based Adaptation Programme" (CCBAP)

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

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
11 ²¹	2010-2012	8	UNDP	Programstöd till org	86%

Resultat²²:

Stödet till CCBAP inleddes i slutet av 2010. De resultat som hittills uppnåtts är bl a att:

- en första ansökningsprocess för deltagande i programmet har genomförts och 31 lokala enskilda organisationer valts ut och kompetensutveckling genomförts
- de deltagande organisationer har tagit fram lokala anpassningsprojekt genom tillämpning av sårbarhetsanalysverktyget Vulnerability Reduction Assessment med aktiv involvering av kommunrepresentanter och bybor i ett stort antal byar, kommuner och distrikt

²¹ Ytterligare medel till denna insats förutses (Beslut SDC B19/2009)

²² Framförallt taget från First and Second quartely progress report UNDP Small Grants Programme 2011

- organisationerna har stärkt sin kunskap om klimatfrågor och hur särskilt sårbara grupper ska identifieras och hur deras särskilda behov ska tillgodoses inom ramen för projektförslagen
- en jämställdhets- och klimatstrategi har utvecklats och integrerats i programmet

Genomförandet av insatsen sker i stort i enlighet med överenskommen tidplan. UNDP ger ett bra stöd till partners och den nationella styrkommittén fungerar väl. Begränsad kapacitet hos vissa NGOs att genomföra en sårbarhetsanalys har bidragit till vissa förseningar. Styrkommittén fungerar som ett kontrollorgan som övervakar både projektgenomförandet och bidragstagarnas interna styrsystem.

Med hänvisning till de resultat som anges ovan är Sidans slutsats i dagsläget att programmet kommer att kunna uppnå förväntade mål.

3.4.2 Bedömning av klimatsatsningen bidrag till det övergripande svenska målet i samarbetsstrategin

Insatserna kompletterar varandra genom att stödja långsiktig kapacitetsutveckling och samtidigt kanalisera medel till projekt på lokal nivå. De insatser som stödjer civila samhället har direkt bidragit till att säkerställa att marginaliserade och sårbara kvinnor och män har givits en möjlighet att stärka sin kapacitet och delta, utifrån sina specifika behov, i formuleringen av konkreta anpassningsåtgärder. Därigenom har de kunnat påverka och utöva sina rättigheter i relation till klimatfrågor och även rörande nyttjande och skydd av byns naturresurser. Insatserna är också i linje med Kamodjas nationella handlingsplan för anpassningsåtgärder.

Med hänvisning till ovanstående är Sidans slutsats att insatserna inom klimatsatsningen ligger i linje med och bidrar till det övergripande svenska strategimålet.

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 s k 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 för om 2011, utan har uppdaterat strategin, National Strategic Development Plan (NSDP), till att gälla 2009-2013.

Sverige har under året haft en viktig roll genom att vara en av de två ledande givarna i arbetsgruppen för biståndseffektivitet. Denna position ger Sverige en viktig roll i övergripande frågor, speciellt vad gäller uppföljning av gemensamma åtaganden t.ex. vad avser mänskliga rättigheter, jämställdhet, folkligt deltagande, öppenhet och ansvarsutkrävande.

Arbetet inom EU-gruppen har varit plattformen för Sveriges insatser och gemensamma EU-positioner har utarbetats i flera viktiga frågor.. EUs vägkarta för biståndseffektivitet har gjorts mer operationell och lättare att följa upp. Däremot har genomförandet av biståndseffektivitet på övergripande nivå försvårats av ansträngda relationer mellan regeringen, biståndsgivarna och det civila samhället i vissa frågor. Uppföljningen av Parisdeklarationens indikatorer 2010 visar på vissa förbättringar, men i allmänhet ligger resultaten långt ifrån de mål som satts upp, speciellt vad gäller användande av landets system, samordnat stöd till kapacitetsutveckling och programbaserade ansatser. Vissa instrument har dock fortsatt utvecklas, t.ex informationssystemet för biståndsinsatser och den årliga "Aid Effectiveness Report".

De svenska processmålen vad avser utbildning och decentralisering har uppnåtts. Vad gäller decentralisering har Sverige aktivt bidragit till att ta fram ett dokument som kan ligga till grund för allt stöd till genomförandet av treårsplanen för reformen av demokratisk utveckling på lokal nivå.

5. DIALOGFRÅGOR

Det övergripande dialogmålet i samarbetsstrategin är *att Sverige ska verka för en förbättrad kvalitet på Kambodjas nästa nationella fattigdomsstrategi (NSDP) vad gäller tydligt fokus på fattigdomsbekämpning och jämställdhet samt deltagande av det civila samhället vid utformandet och genomförandet av strategin*. Någon ny NSDP har inte tagits fram under strategiperioden, utan den nuvarande strategin har förlängts t o m 2013. Sverige har dock – i den utsträckning som varit möjlig, givet att inga omfattande konsultationer skett i samband med förlängningen – i olika fora, och inom ramen för de sektorer och insatser som får svenskt stöd, fört fram behovet av en effektiv fattigdomsbekämpning, breddat deltagande samt vikten av ett aktivt jämställdhetsarbete. Inom framför allt jämställdhet och civila samhällets roll anses Sverige vara en mycket stark aktör i Kambodja.

Dialogmålet inom grundskoleutbildning; *säkerställa att resursallokeringen kommer fattiga pojkar och flickor till del*, bedöms vara uppnått, genom att lika många flickor som pojkar går i skolan, och att en särskild satsning nu görs på utbildning för alla. Sverige har varit pådrivande i detta arbete. Tilldelningen av budgetmedel under senare år har dock lett till att regeringens finansieringsåtaganden inom sociala sektorer, och framförallt för utbildning, inte fullt ut uppnåtts. Denna fråga kommer att bevakas framöver.

Dialogmålet för demokratisk samhällsstyrning; *att ändamålsenliga strukturer och former för reformprogrammet för decentralisering fastställs och genomförs i syfte att nå fattiga män och kvinnor på landsbygden* bedöms vara delvis uppnått. Strukturer och former har fastställts, och Sverige har som stor givare inom detta område haft en viktig funktion och möjlighet att påverka det nya tre-årsprogrammet för reformens genomförande. Genom kommunfonderna har tjänster och infrastruktur i större utsträckning gjorts tillgängliga för fattiga människor på landsbygden. Deltagande, insyn, ansvarsutkrävande och jämställdhet är frågor som drivs mycket aktivt av Sverige i det fortsatta reformarbetet.

Dialogmålet för mänskliga rättigheter; *verka för att regeringen för en förbättrade dialog med civila samhället kring frågor som rör respekt och skydd för de mänskliga rättigheterna*, bedöms vara delvis uppfyllt. Sverige har bidragit till att skapa arenor för dialog mellan staten och det civila samhället, men det hårdnande tonläget mellan enskilda organisationer och kambodjanska staten försvårar flera samarbetsmöjligheterna på bredare basis. Sverige har, tillsammans med EU-gruppen och övriga givare, fört en aktiv dialog med såväl enskilda organisationer som med företrädare för regeringen om den NGO-lagen. Antagandet av lagen har tills vidare skjutits upp och vissa revideringar övervägs, vilket får ses som ett resultat av de samlade ansträngningarna att få till stånd förbättringar i lagförslaget.

Med hänvisning till vad som anges ovan är Sidas bedömning att ambassaden i Phnom Penh för en aktiv och till stora delar framgångsrik dialog utifrån de mål som anges i samarbetsstrategin.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

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. Då den redovisning som skett i tidigare avsnitt också täcker de tematiska prioriteringarna ges nedan endast några exempel från varje sektor.

Demokrati och mänskliga rättigheter

Det svenska stödet till det civila samhället har skapat förutsättningar för att delta i och påverka politiska beslut, samtidigt som stödet till decentraliseringsreformen bidragit till att öka det demokratiska inflytandet på lokal nivå. Inom området grundskoleutbildning har Sverige medverkat till att en politik för utbildning för alla ("inclusive education") börjat genomföras. 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. Inom miljö- och klimatområdet har fattig människor fått möjlighet att delta i utformningen av konkreta anpassningsåtgärder.

Jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen

Sverige har, tillsammans med UNICEF, medverkat till 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 nästan fördubblades vid senaste valet, om än från en mycket låg nivå (idag 15%). En plan för att ytterligare stärka jämställdhetsperspektivet inom decentraliseringsreformen tas nu fram med svenskt stöd. Diskussioner pågår också med kvinnoministeriet om stöd till en integrering av jämställdhetsperspektivet inom hela statsförvaltningen. Inom stödet till civila samhället finns ett starkt fokus på kvinnors rättigheter. Stödet till statistikmyndigheten och decentraliseringsreformen har resulterat i att könsfördelad statistik nu finns tillgänglig i ökad utsträckning.

Miljö och klimat

Sverige har genom stödet till civila samhället bidragit till att höja kunskapen om klimatfrågor bland elva enskilda organisationer, via samarbete med Forum Syd. En strategisk miljöanalys har genomförts av decentraliseringsprogrammet i syfte att säkra miljömässig hållbarhet på verksamheten på decentraliserad nivå, och därmed inkludera miljö- och klimat som en tvärfråga inom programmet. Genom stödet till Climate Change Alliance har Sverige bidragit till att lägga grunden för en helhetssyn och ett koordinerat angreppssätt på miljö- och klimatfrågorna i Kambodja.

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. Exempel på innovativa arbetssätt omfattar det samarbete mellan svenska Skolinspektionen som inletts med utbildningsministeriet, liksom den strategiska samverkan som ambassaden inlett med svenska Riksrevision, som under 2011 påbörjat ett samarbete med den kambodjanska riksrevisionen.

Utnyttjandet av informationsteknologi inom ramen för de insatser som Sverige finansierar bidrar också till bättre information och ökad kunskap, såväl inom statsförvaltningen som bland allmänheten och det civila samhället – även om användandet av internet är mycket lågt i Kambodja. Utvecklingen på detta område kan dock förändras mycket snabbt, och nya

intressanta möjligheter uppstå för ett ökat användande av informations-teknologi som ett instrument för utveckling och ökad öppenhet och deltagande.

Med hänvisning till vad som anges ovan är Sidans slutsats att de tre tematiska prioriteringarna är väl integrerade i det svenska utvecklingssamarbetet i Kambodja.

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

Samarbetet i utbildningssektorn har till stor del fokuserat på, och också givit resultat, när det gäller att öka 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 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. Enskilda organisationer har bl.a. med svenskt stöd drivit på framtagandet av viktiga lagar, t.ex. anti-traffickinglagen, familje- och äktenskapslagen samt den anti-korruptionslag som nu ska börja genomföras. Stödet till decentraliseringsreformen har bidragit till ökat folkligt deltagande och insyn, vilket innebär en viss förstärkning av de politiska rättigheterna på lokal nivå.

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. Ambassaden kommer noga att följa detta område i samarbete med olika aktörer och andra givare i syfte att skapa lösningar som balanserar olika intressen och på lång sikt gynnar fattiga kvinnors och mäns utveckling och rättigheter.

Med hänvisning till vad som anges ovan är Sidas slutsats att de två perspektiven är väl integrerade i det svenska utvecklingssamarbetet i Kambodja, och att ambassaden är medveten om och bevakar de intresse-konflikter som påverkar fattiga människors rättigheter och perspektiv.

8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

Kambodja har utarbetat en lag som avser reglera nationella och internationella enskilda organisationer. Både processen med att ta fram lagen liksom lagens innehåll har kritiserats av enskilda organisationer, givarorganisationer och ambassader. Det råder för närvarande oklarhet om när lagen kommer att antas och om ytterligare konsultationer kommer att ske.

Relationen mellan regeringen och biståndsgivarna har varit ansträngd under året av flera skäl. Världsbanken, som är en ledande givare, har hållit låg profil och ställt in alla utbetalningar till nya projekt och program tills frågan om kompensation till de som tvingas flytta pga ett stort byggprojekt i Phnom Penh, har lösts.

Det finns en del oroväckande tecken som tyder på att den högsta politiska nivån inte prioriterar partnerskap och ömsesidigt ansvarstagande lika högt som tidigare, bl. a. genom att man, utan att konsultera givarna, ställde in det möte (Cambodia Development Cooperation Forum – CDCF) som var planerat i November 2011. CDCF är det viktigaste tillfället för dialog mellan regeringen och biståndsgivarna.

Det nya systemet för lönepåslag, "Priority Operating Costs" (POC) infördes i juli 2010 och har nu börjat tillämpas i ett antal ministerier. Detta gäller dock endast biståndsfinansierade insatser och oklarhet råder om dess framtid. Regeringen har inte visat intresse av att nu påbörja arbetet med en allmän lönereform. EU-givarna har beslutat att endast finansiera POC t o m juni 2012. Detta kan komma att påverka genomförandet av enskilda biståndsinsatser.

Med hänvisning till den samlade redovisning som görs i denna rapport är Sidas slutsats att det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Kambodja; att fattiga kvinnor och män ska få bättre tillgång till rättssäkerhet och adekvat icke-diskriminerande samhällsservice, till en viss del har uppnåtts, även om analysen av om samhällsservicen är "adekvat och icke-diskriminerande" är svår att göra utan omfattande utrednings- och forskningsarbete. Tillgången till rättssäkerhet för alla måste därtill ses i ett långsiktigt perspektiv och inkludera andra insatser än de som med svenska medel genomförs via civila samhället.