

SADEV

SWEDISH
AGENCY FOR
DEVELOPMENT
EVALUATION

Multi-bi-finansiering

- utvärdering av beredning inför beslut

SADEV Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
Box 1902, 651 19 Karlstad

SADEV REPORT 2011:1
Multi-bi-finansiering

Copyright: SADEV
SADEV Rapporten är tillgänglig på www.sadev.se
Tryckt i Karlstad 2011

ISSN 1653-9249
ISBN 978-91-85679-29-4

Förord

Multi-bi-biståndet utgör en betydande del av Sveriges bistånd. En stor del av multi-bi-biståndet är humanitärt bistånd, men bidrag ges också för långsiktigt utvecklings-samarbete. Multi-bi-bistånd ses som ett viktigt komplement, och är inte sällan en förutsättning för att program och projekt inom ramen för multilaterala organisationers landstrategier ska kunna genomföras.

Multi-bi-bistånd vid sidan av den reguljära finansieringen till multilateral organisation betraktas som öronmärkt finansiering. Det brukar förknippas med vissa risker, exempelvis att det kan underminera strategisk styrning och ledning av organisationerna, vilket i sin tur kan leda till minskad effektivitet och relevans i verksamheten.

År 2010 genomförde SADEV en utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete, *Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete* (SADEV REPORT 2010:5). Nu föreliggande rapport kan ses som en fortsättning på det arbetet och exemplifierar några utlandsmyndigheters arbete med multi-bi-bistånd. Utvärderingen utgår från regeringens betoning av relevans, effektivitet och resultat så som detta uttrycks i bland annat den s.k. Multistrategin.

Utvärderingen är explorativ och baseras på exempel i Moçambique och Kambodja under perioden 2003 - 2011. Den behandlar hur man kommit fram till vad som ska finansieras, vilken organisation som ska genomföra insatser och vilken volym biståndsmedel som ska avsättas för vald inriktning.

Trots att viss tid förflutit sedan insatserna bereddes och vissa förändringar vidtagits i styrningen av biståndet bör utvärderingen bidra till ökad kunskap för förbättrad styrning av såväl det multilaterala som det bilaterala biståndet.

Utvärderingen genomfördes i huvudsak under första halvåret 2011 av Agne Sandberg (projektledare) och Bengt Grude.

November, 2011

Gunilla Törnqvist
Generaldirektör

Akronymer och förkortningar

ADB	Asiatiska utvecklingsbanken (Asian Development Bank)
AusAid	Australiens biståndsmyndighet (Australian Agency for International Development)
CBO	Community Based Organizations
CCBAP	Cambodia Community Based Adaption Program
CCCA	Cambodia Climate Change Alliance (Kambodja)
CCD	Climate Change Department (NCCC:s sekretariat, Kambodja)
CDRI	Cambodia Development Resource Institute
CIDA	Kanadas biståndsmyndighet (Canadian International development Agency)
CMAC	Cambodian Mine Action Center
CSO	Civil Society Organizations (frivilligorganisationer)
CV	Curriculum vitae (meritförteckning)
D&D	Decentralization & Deconcentration
Danida	Danmarks biståndsmyndighet (Danish International Development Agency)
DFID	Storbritanniens biståndsmyndighet (Department for International Development)
EBEP	Expanded Basic Education Programme (Kambodja)
FN	Förenta Nationerna
FORCOM	National Forum of Community Radios (Moçambique)
G 19	De 19 givarländerna i Moçambique
GBS	General Budget Support (budgetstöd)
GEF	Global Environment Fund
GFTAM	Global Fund for Tuberculosis, Aids and Malaria
GoC	Government of Cambodia
ILO	International Labour Organization
MBPI	Merit Based Pay Initiative
MPD	Moçambikiska ministeriet för planering och utveckling
MDTF	Multi Donor Trust Fund
MINEC	Moçambikiska ministeriet för kultur och utbildning
MO	Multilaterala organisationer
MR	Mänskliga rättigheter
NAFEZA	Zambezia Female Associations Nucleus (Moçambique)
NAPA	National Adaption Program of Action to Climate Change (Kambodja)

NCCC	National Climate Change Committee (Kambodja)
NCDD	National Committee for Management of Decentralization & Deconcentration (Kambodja)
NORAD	Norges bistandsmyndighet (Norwegian Agency for development Cooperation)
NSDP	National Strategic Development Plan (Kambodjas fattigdomsbekämpningsstrategi)
OECD-DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development's Development Assistance Committee
PARPA	Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (Moçambiques fattigdomsbekämpningsstrategi)
PD	Parisdeklarationen
PFM	Public Financial Management
PGU	Politik för global utveckling
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
PSDD	Project to Support Decentralization & Deconcentration in Cambodia
RGC	Royal Government of Cambodia
SADEV	Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
SAT	Sida Advisory Team
SCA	Save the Children Alliance (Moçambique)
SGP	Small Grants Programme
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
TCAP	Technical Cooperation Assistance Programme
TWG	Technical Working Groups
UD	Utrikesdepartementet
UM	Utlandsmyndigheter
UNCT	United Nations Country Team
UNDAF	United Nations Assistance Framework
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UN-Habitat	United Nations Human Settlements Programme
UNICEF	United Nations Children´s Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UN-OHCHR	United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights
USAid	USA:s bistandsmyndighet (United States Agency for International Development)
WHO	World Health Organization

Sammanfattning

Utvärderingen syftar till att identifiera områden där förbättringspotential finns i utlandsmyndigheternas och Sidas beredning av beslut om multi-bi-insatser. I första hand har utlandsmyndigheternas i Moçambique och Kambodja multi-bi-specifika och generella rutiner för beredning och beslut under perioden 2003-2011 studerats. De svagheter och problem som utvärderingen uppmärksammat kan dock ha mer generell betydelse.

Bedömningen anges på tre nivåer: god, acceptabel och icke acceptabel. Den har grundats på kriterier för val av biståndsinriktning, genomförare och biståndsvolym. Två av tolv granskade insatser har en total kvalitet i beredningen som bedöms som god. För flertalet insatser bedöms kvaliteten i beredningen på övergripande nivå som acceptabel.

Analysen mynnar ut i tretton punkter som indikerar brister både i förutsättningarna (punkt 1-8) för goda bedömningar, och kvaliteten i dessa bedömningar (punkt 9-13).

- 1 Sidas vägledning och riktlinjer för hur en god bedömning ska göras har brister. Det framgår inte hur relevansbedömning ska göras och vilka krav som ställs på djup, tydlighet och omfång samt när man ska anlita expertstöd. Frågan om måluppfyllelse blir en fråga om sannolikhetsbedömning som inte förklaras. Svårigheterna att i förväg bedöma ett programs kostnadseffektivitet ska inte underskattas, varför vägledning behövs. Hur bedömning av hållbarhet ska göras är oklart och öppnar för godtycke. Frågor som rör koordinering och konsultation i förhållande till andra givare behandlas, men bör – med ett proaktivt arbetssätt - rimligen bedömas i ett tidigare skede. Riskavsnittet är mycket kort och ger föga vägledning om hur riskanalys ska genomföras och hur åtgärdsplaner ska utformas för att undvika eller mildra befarade risker.
- 2 Proaktiv beredning (i strid med ”*Sida at Work*”) är av godo - men rutiner bör utvecklas så att de risker som är förbundna med informella underhandskontakter kan hanteras.
- 3 Den förhållandevis höga personalomsättningen i kombination med bristande rutiner för dokumentation och överlämning vid personalbyten hotar det institutionella minnet.
- 4 Det saknas heltäckande analyser vid utlandsmyndigheterna över faktiska och potentiella samarbetspartners och genomförare inom aktuella sektorer/samarbetsområden.
- 5 Expertstödet under beredning är ofta svagt. Experter behövs för operationalisering och prioriteringar och krav på anlitan av expertis bör ställas, speciellt vid ett proaktivt arbetssätt. Behovet växer i takt med ökad orientering mot stora programsatsningar.

- 6 Informationsutbyte och arbetsfördelning mellan givare är otydlig. Enligt uppgift tar olika former av dialoger mycket tid i anspråk, men dokumentationen om detta har brister.
- 7 FN-organens egen finansieringsgrad för program är ofta så låg som 20 %. Det leder till att FN-organen ägnar stor del av sin tid att närma sig andra aktörer för att säkerställa finansiering samtidigt som vare sig FN-organet, Sverige eller andra potentiella finansörer vet om programmet kan genomföras eller vilken kompetens som kommer att ingå i insatsen.
- 8 Landramar och särskilda satsningar upplevs som bindande uppmaningar vilket kan leda till alltför snabba insatsbeslut baserade på bristfälliga underlag.
- 9 Gjorda riskbedömningar behandlar risker med varierande noggrannhet, och mer sällan beskrivs hur riskerna ska hanteras. Genomtänkt riskanalys med riskhantering inbegripen, kräver både metod-, land- och ämneskunskap.
- 10 I bedömningsunderlag inför insatsbeslut saknas ofta budget där aktiviteterna prissatts, vilket försvårar både uppföljning, utvärdering och eventuell bedömning av kostnadseffektivitet.
- 11 Konkret koppling mellan insatsförslag och analys av de fattigas behov är svag eller saknas. Detta trots att fattigdomsbekämpning enligt gällande riktlinjer alltid ska vara i fokus.
- 12 Utfasningsstrategier för insatser saknas i stort sett genomgående trots att flera av programmen har inriktning mot kapacitetsutveckling av partners på olika nivåer i samarbetslandet.
- 13 De olika programförslagen saknar redovisning av kompetensen hos den genomförande personalen. Utlandsmyndigheterna verkar förlita sig på att FN-organen alltid har lämplig kompetens eller åtminstone skaffar sådan för föreslaget arbete. FN-organen är av tradition starkt projektorienterade och har en begränsad fast personalstyrka. Utifrån tidsbegränsade projekt sätter man – när finansieringen är klar – igång arbetet med egen personal kompletterat med upphandling av extern kompetens.

Utifrån analysen lämnas ett antal rekommendationer. Sammantaget kan dessa leda till höjd kvalitet i såväl proaktiv beredning som i mer traditionell bedömning av program- och projektförslag. Utvärderingens sex rekommendationer är:

- 1 Utrikesdepartementet och Sida bör verka för att multilaterala organisationers egen finansieringsgrad i program- och projektförslag ökas, alternativt att full finansieringen säkerställs.
- 2 Utrikesdepartementet bör för utlandsmyndigheterna och Sida klargöra att kravet på kvalitetssäkring är överordnat beslut om landramar och särskilda satsningar.
- 3 Sida bör efter samråd med Utrikesdepartementet tydliggöra riktlinjerna för dokumentation och arkivering vid utlandsmyndigheterna och i samråd med utlandsmyndigheterna se över formerna för överlämning vid personalbyten.

- 4 Regeringen och Sida bör säkerställa att erforderliga resurser ställs till förfogande för att möjliggöra rekrytering av rätt och tillräcklig kompetens vid utlandsmyndigheterna, så att dessa i samverkan med Sida kan utveckla kvaliteten i den proaktiva beredningen.
- 5 Syftande till uppnående av bättre kvalitet bör Sida i riktlinjer för bedömningsarbetet mer detaljerat beskriva hur bedömningen av förslag praktiskt ska genomföras.
- 6 Sida bör instruera utlandsmyndigheterna att slå fast ett datum för när programförslag senast ska inkomma och att utlandsmyndigheterna samtidigt ska klargöra för externa intressenter vilka formella krav som ställs på inlämnade förslag och utifrån vilka kriterier förslagen kommer att bedömas.

I ett avslutande kapitel görs vissa reflektioner mot bakgrund av gjorda iakttagelser i bland annat föreliggande utvärdering.

Innehåll

1	INLEDNING	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och metod.....	2
1.2.1	Syfte, frågeställningar och avgränsning	2
1.2.2	Urval	3
1.2.3	Metod	4
1.2.4	Utvärderingskriterier och bedömningsmall	5
1.3	Disposition	7
2	UTGÅNGSPUNKTER FÖR MULTI-BI-FINANSIERING....	8
2.1	Insatsberedning.....	8
2.2	”Så arbetar Sida” och ”Sida at work”	9
2.2.1	Sidas manual för insatshantering.....	9
2.2.2	Sidas bedömningskriterier	10
2.2.3	Särskilt om Sidas multi-bi-finansiering	12
2.2.4	Summering.....	12
2.3	Nyare styrdokument.....	12
2.4	Några jämförelser mellan Moçambique och Kambodja.....	14
2.4.1	Strategier och sektorsval.....	14
2.4.2	Budgetstödet.....	14
2.4.3	Kanalvalen på övergripande nivå	14
3	MOÇAMBIQUE.....	16
3.1	Introduktion.....	16
3.2	Beskrivning och bedömning av de sex programmen.....	17
3.2.1	UNFPA 2003–2010: Geracao Biz.....	17
3.2.2	UNFPA 2005–2010: Gender Equity and Women’s Empowerment in Mozambique.....	20
3.2.3	UNESCO 2006–2008: Development of Cultural Institutions.....	22
3.2.4	UNESCO 2007–2009: Strengthening Local Development in Mozambique through Expanded Access to Information and Communication	25
3.2.5	UNICEF 2007–2009: Civil Society & Child Rights and Protection & Support for Children Affected by HIV/Aids in Mozambique.....	28
3.2.6	UNDP 2008–2010: Ett FN.....	31
3.3	Summerande reflektioner och överväganden efter programgenomgång	34
3.3.1	Hur fastställs vilka utvecklingsinsatser som ska göras?.....	34
3.3.2	Hur fastställs en lämplig genomförare?	34

3.3.3	Koppling till svenska politiska mål: relevans, effektivitet och förväntat resultat	35
3.3.4	Reflektioner	36
4	KAMBODJA	37
4.1	Introduktion	37
4.2	Beskrivning och bedömning av de sex programmen	38
4.2.1	UNICEF 2006–2010 – Expanded Basic Education Programme	38
4.2.2	UNDP 2007–2010 – Project to Support Decentralisation and Deconcentration in Cambodia	42
4.2.3	World Bank 2008–2011 – Public Financial Management (PFM)	48
4.2.4	UNDP 2009–2012 – Cambodia Climate Change Alliance/Multi Donor Trust Fund	52
4.2.5	UNDP 2010–2012 – Cambodia Community Based Adaption Programme	56
4.2.6	UN-OHCHR 2010–2011 – Basbudgetstöd	58
4.3	Summerande reflektioner och överväganden	61
5	SAMMANFATTANDE ANALYS	64
5.1	Introduktion	64
5.2	Analys	64
5.2.1	Förutsättningar för goda bedömningar	64
5.2.2	Bedömningar	69
6	REKOMMENDATIONER	72
6.1	Introduktion	72
6.2	Rekommendationer	72
	Rekommendation 1: Programförslag från MO bör i högre grad vara finansierade av MO	72
	Rekommendation 2: Kvalitet bör betonas som överordnat mål	73
	Rekommendation 3: Åtgärda bristerna i UM:s dokumentation och kunskapsöverföring	73
	Rekommendation 4: Vidta åtgärder som stödjer ett proaktivt arbetssätt	74
	Rekommendation 5: Sidans vägledning för bedömningsarbetet bör bli mer praktiskt inriktad	75
	Rekommendation 6: Rutiner bör skapas vid UM för mottagning av externa program- och projektförslag	75
7	EFTERSKRIFT	77
	REFERENSER	79

BILAGOR.....	88
Bilaga 1: KRITERIER OCH UTVÄRDERINGSFRÅGOR.....	88
Bilaga 2: BEDÖMNINGSMALL	92
Bilaga 3: MOÇAMBIQUE	93
Bilaga 4: KAMBODJA.....	99

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Multi-bi definieras enligt regeringen som ”allt öronmärkt stöd till multilaterala utvecklingsorganisationer. I enlighet med rapporteringen till OECD-DAC klassificeras allt stöd till multilaterala organisationer som inte är basbudgetstöd som bilateralt och definieras därmed som multi-bi. Multi-bi innebär dock i praktiken en mängd olika typer av stöd t.ex. stora tematiska bidrag på global nivå (även ämnesspecifika trust funds), finansiering till regionala program, tematiska områden och projekt på landnivå, stöd till trust funds på landnivå som administreras av en multilateral organisation och humanitära insatser.”¹

Cirka en tredjedel av Sveriges totala bistånd genom multilaterala organisationer (MO)² år 2008 var av typen multi-bi. Merparten hanterades genom Sida, den myndighet som har regeringens uppdrag att ansvara för Sveriges bilaterala internationella utvecklings-samarbete.³

Över tid ses en ökning av multi-bi såväl internationellt⁴ som nationellt. År 2000 användes totalt 1,9 miljarder kronor till multi-bi; år 2008 översteg Sidas andel 4 miljarder kronor och 2009 avsatte Sida 5,7 miljarder kronor för multi-bi-insatser. Merparten av de svenska multi-bi-medlen utbetalades genom Sida, varav närmare två tredjedelar efter kanalval på samarbetslandsnivå. Resterande medel fördelades av Sida centralt mellan regionala och globala multi-bi-satsningar.⁵ Tvärs igenom dessa tre nivåer skär satsningarna på humanitärt bistånd – även dessa efter handläggning och beslut av Sida centralt.

Det finns skäl både för och emot öronmärkt bistånd genom multi-bi. Skälen för multi-bi är att man bedömt att en MO i jämförelse med andra aktörer har vissa fördelar.⁶ FN-organen anses generellt vara bra på att stödja samarbetsländerna i deras policyarbete. Fackorganen spelar en central roll för att bidra med teknisk kompetens. FN-organen anses också vara en garant för långsiktighet och uppfattas som bättre skickade än bilaterala givare och andra att ta en aktiv roll i politiskt svåra insatser. Exempelvis innebär situationen i sviktande stater och villkoren för humanitärt bistånd ofta att FN-organens globala mandat och neutralitet ger fördelar framför andra kanalval, vilket motiverar multi-bi-insatser.

Principiellt ställer sig Sverige och övriga givarländer inom OECD/DAC bakom Parisdeklarationens och Accraagendans målsättning att minska det öronmärkta biståndet. Att detta inte är helt enkelt konstateras av OECD/DAC i *Peer Review* år 2009 av Sveriges bistånd: ”Overall Sweden is becoming a more results-oriented donor. Like all donors attempting to implement the Paris Declaration, Sweden’s field staff face a delicate

¹ Regeringen, 2010c: ”Riktlinjer för ansvarsfördelningen för det svenska multilaterala utvecklingsarbetet”, bilaga till regeringsbeslut 2010-12-16, sid 5.

² Multilaterala organisationer: FN-organen och de internationella finansiella institutionerna, såsom Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna.

³ Regeringens skrivelse 2009/10:214 ”Biståndets resultat”, sid. 120.

⁴ OECD/DAC, 2011: ”Emerging Findings of the Multilateral Aid Report”.

⁵ SADEV 2008: ”Svenskt Multi-bi-stöd – studie om Sidas insatsberedning vid Multi-bi-stöd” (ej publicerad kartläggning), samt: Sida, 2010: ”Multi-bi-statistik avseende 2009”, samt samtal med representant för Sida/INTSAM.

⁶ Utrikesdepartementet, 2004: ”Landval, kanal och samverkan”, Promemoria, 2004-02-01.

*balancing act: promoting partner ownership and alignment whilst demanding reports on results to meet headquarters' requirements."*⁷

Under 2010 utvärderade SADEV⁸ den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete⁹ (Multistrategin). Strategin påpekar att multi-bi-biståndet är en viktig komplementär kanal, men också att denna typ av öronmärkt finansiering är behäftad med ett antal principiella svagheter:

- Multi-bi riskerar bidra till svag styrning och därmed minskad effektivitet och relevans för MO,
- Multi-bi kan orsaka konflikter med MO:s strategiska planering,
- Multi-bi kan underminera interna system för ansvarsutkrävande,
- Multi-bi leder till omfattande rapporteringskrav och tidsödande arbete för att säkra finansiering.

I linje med detta anger Multistrategin att multi-bi endast ska användas i undantagsfall.

1.2 Syfte och metod

Utvärderingen fokuserar på Sidas och de svenska utlandsmyndigheternas (UM) arbete med, och användning av, MO i Moçambique och Kambodja – två svenska kategori 1-länder.¹⁰ Utgångspunkten är de aktuella insatsportföljerna för de båda länderna. Granskningen handlar både om hur UM i sin beredning fastställer vad som är viktigt att genomföra, blandningen av bidragsformer samt särskilt hur man bedömer berörda MO:s organisation och verksamhet i samarbetslandet i förhållande till andra tänkbara utförare. Utvärderingen utgår från regeringens betoning av relevans, effektivitet och resultat i samarbetsstrategierna, i strategin för multilateralt utvecklingssamarbete och i andra styrdokument.

1.2.1 Syfte, frågeställningar och avgränsning

Utvärderingens syfte är att:

- identifiera områden där det finns en förbättringspotential i den beredning fram till beslut om multi-bi som gjorts inom Sida och UM och att
- bidra till ökat lärande inom berörda delar av utrikesförvaltningen.

De övergripande frågeställningarna är:

- Hur och med vilken kvalitet fastställs vilka utvecklingsinsatser som ska göras? Vilken beredning och bedömning har Sida och UM gjort för att komma fram till förslag om att vissa utvecklingsinsatser ska genomföras med hjälp av en viss MO? Vilka underlag, samverkansformer och dialoger ligger till grund för beslutet?
- Hur och med vilken kvalitet fastställs lämplig genomförare?

⁷ OECD/DAC, 2009, "Development Assistance Committee (DAC) Peer Review SWEDEN", sid. 69.

⁸ SADEV, 2010: "Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete", SADEV Rapport 2010:5.

⁹ Regeringen, 2007: "Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete".

¹⁰ De samarbetsländer som Sverige ska bedriva ett långsiktigt utvecklingssamarbete med är Burkina Faso, Etiopien, Kenya, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zambia, Bangladesh, Kambodja och Bolivia.

- Hur har UM kommit fram till förslaget om att en viss MO ska ansvara för genomförandet? Hur har man bedömt alternativa kanaler?
- Hur ser kopplingen ut till svenska politiska mål vad gäller relevans, effektivitet och förväntat resultat?

Beaktar UM i sina bedömningar och beslut de krav som Sverige utifrån sina policyer och strategier bör ställa med avseende på relevans, effektivitet och förväntat resultat?

Utvärderingen begränsas till två länder som i många avseenden är olika. Syftet är inte primärt att jämföra eller att betygsätta beredningsprocesserna i de båda länderna. Utvärderingen gör inte heller anspråk på att ge en heltäckande bild av hur beredning och beslut om multi-bi genomförs av UM och Sida. Syftet är att inom ramen för en begränsad fallstudie, som tar sin utgångspunkt i beredning inför beslut om multi-bi, identifiera svagheter och problem som även kan vara värda att följa upp såväl på landnivå som i en bredare kontext.

Utvärderingen avgränsas till att gälla om och hur UM kvalitetssäkrar sin beredning inför de beslut om kanalval som resulterar i multi-bi-insatser. Här kan frågor som rör resultat och effekter indirekt beröras genom förekomst av avtalsbundna direktiv och andra förutsättningar för uppföljning och utvärdering av resultat och effekter. Vilka kvaliteter som avses tas upp under punkten 1.2.4, samt i Bilaga 1. Varken resultat eller effekter av aktuella multi-bi-insatser utvärderas i detta projekt. Inte heller behandlas de principiella svagheter som Multistrategin anger explicit, även om flera aspekter av dem fångas upp i frågorna.

Den svenska samarbetsstrategin för berört samarbetsland, MO:s landstrategi och samarbetslandets egen strategi för fattigdomsbekämpning är viktiga utgångspunkter för Sidas och UM:s arbete med multi-bi. Utvärderingen begränsas till att bedöma om det finns tydliga och tillämpade kopplingar mellan samarbetsstrategierna, insatserna, MO:s landsstrategier och samarbetsländernas fattigdomsbekämpningsstrategier och på vilka sätt sådana kopplingar påverkar UM:s förslag vad gäller insatsernas inriktning och val av utförare inom en eller flera sektorer.

1.2.2 Urval

De stora volymerna multi-bi finns i de så kallade kategori 2-länderna, dvs. länder som är i konflikt, eller som nyligen har varit i konflikt. Utvärderingen riktar dock in sig på länder som Sverige har ett långsiktigt utvecklingspartnerskap med – så kallade kategori 1-länder. Långsiktigheten som sådan är ett argument för utvärdering. Tolv samarbetsländer hör till denna kategori (se Tabell 1, nästa sida).

En viktig utgångspunkt är helhetsbilden av den svenska insatsportföljen för respektive samarbetsland. Blandningen mellan budgetstöd, multi-bi och andra bilaterala insatser ser olika ut för olika länder. Ett första steg i urvalsprocessen har därför varit att översiktligt analysera fördelningen mellan multi-bi och budgetstöd, vilket illustreras i Tabell 1.

Tabell 1 Budgetstöd och multi-bi i svenska samarbetsländer (kategori 1)

	Budgetstöd genom Sida 2009 * (milj. SEK)	Svensk multi-bi **		Nyttjade multilaterala organisationer 2010 **
		Volym (milj. SEK)	Antal insatser	
Bangladesh	0	297,0	9	UNICEF, UNDP, ADB, Världsbanken
Bolivia	0	33,5	11	
Burkina Faso	90	5,5	3	
Etiopien	0	141,5	12	UNICEF, UNFPA, ILO, Världsbanken
Kambodja	0	132,4	6	UNICEF, UNDP, OHCHR, Världsbanken
Kenya	0	186,0	12	OHCHR, UNICEF, UNDP, UNFPA, UNIFEM, UN-Habitat, Världsbanken
Mali	130	6,1	1	
Moçambique	330	45,8	5	UNICEF, UNDP, UNFPA, UNESCO
Rwanda	0	27,0	3	
Tanzania	390	43,4	6	UNDP, Världsbanken
Uganda	0	39,0	12	
Zambia	0	1,9	2	

* Källa: SADEV:s Statistikdatabas 2010-11-01

** Källa: Sidas/UD:s multibi-statistik år 2009, rapportering mars 2010

*** Källa: Sidas planeringsöversikter för respektive land (2010-2011)

I granskningen ingår ett land med budgetstöd och ett land utan budgetstöd utifrån antagandet att förekomsten av budgetstöd kan påverka hur man bedömer multi-bi som alternativ stödform. Med ett budgetstöd är ofta en stor del av den totala bilaterala landramen in-tecknad, samtidigt som samarbetslandets egna system bedömts vara tillförlitliga. Därigenom minskar både utrymme och motiv för att använda multi-bi som kanal. Tanken med urvalet var att identifiera två länder med olika struktur i den aktuella insatsportföljen, inte för att i första hand jämföra länderna utan för att fånga upp flera olika typer av problem och svagheter i beredningsprocesserna.

I ett första steg valdes Moçambique som ett land med budgetstöd och med en hög volym multi-bi jämfört med andra länder med budgetstöd. I nästa steg övervägdes flera länder, främst Bangladesh, Kenya, Etiopien, Tanzania och Kambodja. På grund av hög arbetsbelastning och hög närvaro av andra utvärderare på flera av de berörda UM föll det slutliga valet på Kambodja – också det ett samarbetsland med en hög volym multi-bi.

1.2.3 Metod

Ansatsen är kvalitativ och består av dokumentanalyser och semistrukturerade intervjuer med nyckelpersoner vid berörda ambassader i Kambodja och

Moçambique.¹¹ Dessutom har intervjuer gjorts med representanter från statsförvaltningen i de båda länderna, MO:s representanter i samarbetslandet och övriga berörda parter, såsom lokala frivilligorganisationer, andra aktörer i det civila samhället och andra givnationer som bedöms ha god inblick i den verksamhet som aktuella MO bedriver.

Under vintern och våren 2011 genomfördes fältbesök i Moçambique och Kambodja.

För att kunna bedöma kvaliteten i beredning och bedömning utvecklades de kriterieområden och utvärderingsfrågor som finns i Bilaga 1. Under arbetets gång användes de som stöd för dokumentanalyserna, i förberedelserna för fältstudien och vid utformning av frågeformulär.

I förberedelserna ingick även intervjuer med nyckelpersoner vid UD och Sida. Syftet var att få allmän information om regelverk, styrdokument, svenska samarbetsstrategier samt om förhållandena i de båda länderna med avseende på aktiva MO, andra samarbetspartners och ländernas fattigdomsbekämpningsstrategier. Kontakt togs tidigt med de berörda ländernas ambassadörer och de *country directors* som leder ambassadernas utvecklingssamarbete.

Inför fältstudierna analyserades aktuella insatsportföljer och utifrån dessa identifierades vilka program/projekt som var av multi-bi-karaktär. Från ambassaderna erhöles i förväg merparten av den dokumentation som bedömdes som relevant: projekt- och programbeskrivningar, bedömningspromemorior, beslut om bistånd och avtal med utförande organisation samt uppföljningsrapporter och utvärderingar.

1.2.4 Utvärderingskriterier och bedömningsmall

En utgångspunkt vid valet av kriterier var att använda samma kriterier som gäller för ordinarie projekt- och verksamhetsplanering. I det grundläggande arbetet ingår att fastställa vad som ska göras, vilka ekonomiska resurser som är tillgängliga, vilken tidsmässig ram som gäller och vem som ska genomföra arbetet. En annan utgångspunkt var OECD/DAC:s kriterier för utvärdering av utvecklingssamarbete: relevans, måluppfyllelse, kostnadseffektivitet, effekter/resultat och hållbarhet.¹² En tredje utgångspunkt var de sex kriterier som Sida, 2005 fört fram.¹³

Utifrån ovanstående och med beaktande av att effekter och resultat inte ska utvärderas har bedömningsmallen enligt Figur 1 utvecklats.

¹¹ Se förteckning i referenslistan.

¹² OECD/DAC, 2008: "Evaluating Development Co-Operation – Summary of Key Norms and Standards". Se även Bilaga 1.

¹³ De sex kriterierna är: relevans, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet, genomförbarhet, hållbarhet, koordinering och konsultation samt risker och riskhantering. Sida, 2005c: "Sida at Work – A Manual on Contribution Management". Se även avsnitt 2.2.2 nedan.

Figur 1 Bedömningsmall

	Utvärderingsfrågor	MOÇAMBIQUE						KAMBODJA						
		P 1	P 2	P 3	P 4	P 5	P 6	P 1	P 2	P 3	P 4	P 5	P 6	
A	Biståndsinsats a1 - 14													
B	Genomförare b1 - 13													
C	Biståndsvolym c1 - 3													
Summa														

Poäng per utvärderingsfråga:
 1 = ej tillgodosett
 2 = delvis tillgodosett
 3 = tillgodosett

Vågrätt återfinns de 6 + 6 programmen för varje land. Lodrätt har utvärderingsfrågorna grupperats utifrån utformning av biståndsinsatsen, val av genomförare och fastställande av biståndsvolym. Bedömningsmallen fokuserar på tre kriterieområden som överlappar och som i stora delar återfinns i de ovan angivna utgångspunkterna:

- A) Vad ska göras? Biståndsinsatsens relevans och hållbarhet,
- B) Vem ska genomföra? Valet av genomförare,
- C) Hur stor volym? Fastställande av biståndsvolym.

Modellen kopplar samman kriterieområdena med utvärderingsobjekten: beredning och beslut om projekt och program i de båda länderna. Bedömningsmallen har främst använts som hjälpmedel och kontroll under rapportskrivning; särskilt i samband med den sammanfattande analysen.¹⁴

De olika kriterierna har inte viktats i förhållande till varandra. Precisionen av de enskilda värden som kan utläsas i den fullständiga och ifyllda bedömningsmallen i Bilaga 2 ska inte överdrivas. Valet av en tregradig skala per utvärderingsfråga har sannolikt lett till en viss överrepresentation av neutrala ("delvis tillgodosett") värden. Modellen har likväl varit användbar då den gett indikationer både på svagheter i beredning av de enskilda projekten/programmen och på svagheter som återkommer i flera av dem.

¹⁴ Inför rapportskrivandet granskades kriterierna för vart och ett av de tolv projekten/programmen i de två länderna. En bedömning gjordes med poängsättning efter en tregradig skala; kriteriet bedöms vara tillgodosett, delvis tillgodosett eller ej tillgodosett. För varje kriterieområde och för den totala bedömningen per program skapades också intervall utifrån ekvationen (maxvärde – minsta värde) dividerat med 3.

1.3 Disposition

Kapitel 2 inleds med några utgångspunkter för vad som avses med insatsberedning och avslutas med övergripande jämförelser mellan situationen i Moçambique och Kambodja.

Kapitel 3 och 4 behandlar Moçambique respektive Kambodja. Varje landkapitel inleds med en kort introduktion åtföljd av en beskrivning av de program som varit i fokus för utvärderingen. Beskrivningarna utgår från Sidas bedömningskriterier och avslutas med summerande bedömningar utifrån bedömningsmallen. Landkapitlen avslutas med sammanfattande reflektioner och överväganden. I texten refereras ibland till mer allmän information om situationen i länderna år 2011 vilken finns i Bilaga 3 och Bilaga 4.

I Kapitel 5 följer en sammanfattande analys utifrån frågeställningar och kriterier.

I det sjätte kapitlet finns rekommendationer, följt av en efterskrift i Kapitel 7.

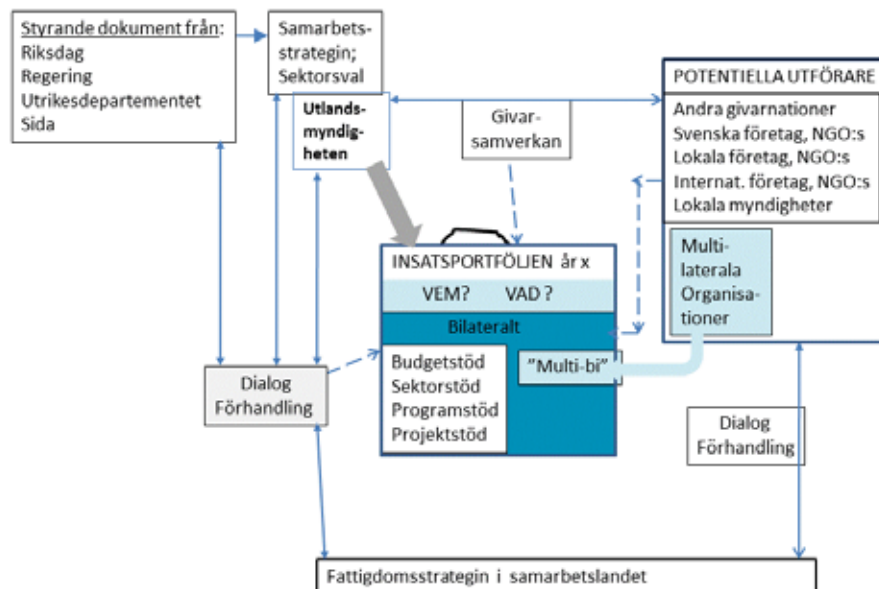
De skriftliga källorna i referenslistan är sorterade i de två kategorierna 1) generella och 2) land- och program- och projektrelaterade källor.

2 UTGÅNGSPUNKTER FÖR MULTI-BI-FINANSIERING

2.1 Insatsberedning

Balansakten att skapa en insatsportfölj kan illustreras med Figur 2. Den sammanfattar i stora drag hur interaktionen mellan olika aktörer kan uppfattas och placerar multi-bi i ett sammanhang.

Figur 2 Insatsportföljens bestämningsfaktorer



I figurens mitt återfinns ett lands bilaterala insatsportfölj för år x . Insatsbidragen har ett ändamål (vad?) och ska genomföras av någon (vem?). Finansieringen kan ske i form av generellt budgetstöd eller som sektors-, program- eller projektstöd. Inom ramen för detta kan bland annat multi-bi väljas som en lämplig lösning för styrning, koordination och genomförande.

UM har ansvaret för hur insatsportföljen utformas som en del av den årliga verksamhetsplaneringen. Som stöd i arbetet har myndigheten en samarbetsstrategi som fastställts av regeringen. Den normalt sett femåriga samarbetsstrategin konkretiserar de styrande dokumenten¹⁵ från riksdag, regering och Sida. Dessutom fattar regeringen årliga beslut i statsbudgeten som påverkar de svenska biståndsinsatsernas volym och inriktning.¹⁶

¹⁵ Policyer, strategier, riktlinjer och handlingsplaner.

¹⁶ Exempelvis genom nya tematiska prioriteringar och/eller genom s.k. särskilda satsningar.

Samarbetsstrategin ska också utgå ifrån samarbetslandets egna prioriteringar, vilket ska säkerställas genom dialog och förhandling med talesmän för samarbetslandets regering utifrån den aktuella strategin för fattigdomsbekämpning.

En viktig byggsten för den ”nya” insatsportföljen är även den aktuella insatsportföljen för föregående år. Den senare består av olika samarbetsinsatser som löper över olika tidsperioder enligt avtal som träffats med olika berörda samarbetspartners. En del insatser fasas ut och skapar utrymme för förlängning eller nysatsningar, medan andra löper vidare. En del av utrymmet kan redan vara in-tecknat om regeringen har beslutat i samarbetsstrategin att en viss del av landramen ska ges som generellt budgetstöd. Kontinuitet och långsiktighet över åren är ett politiskt fastställt mål enligt bland annat Parisdeklarationen och Accraagendan, varför alltför drastiska omfördelningar bör undvikas.

Med dessa byggstenar som utgångspunkt och med det expertstöd som behövs för uppgiften, ska UM identifiera möjliga tillskott och justeringar i insatsportföljen - vad som ska göras och av vem. Arbetet ska göras i dialog med andra givare, samarbetsorganisationer och med talesmän för mottagarlandets regering.

2.2 ”Så arbetar Sida” och ”Sida at work”

Dokumentet ”Så arbetar Sida”¹⁷ syftar till att ge alla Sidas medarbetare en gemensam syn på myndighetens allmänna principer och förhållningssätt så att alla använder sig av enhetliga procedurer och arbetsmetoder. I dokumentet hänvisas till de kriterier som fastställts av Sida vid beslut om svenskt stöd utan att i detalj beskriva hur denna bedömning praktiskt ska gå till. Stöd från Sida: ”...förutsätter en framställning eller ett program/projektförslag från en extern part, som kan vara en regering, en institution/organisation eller en individ.”¹⁸

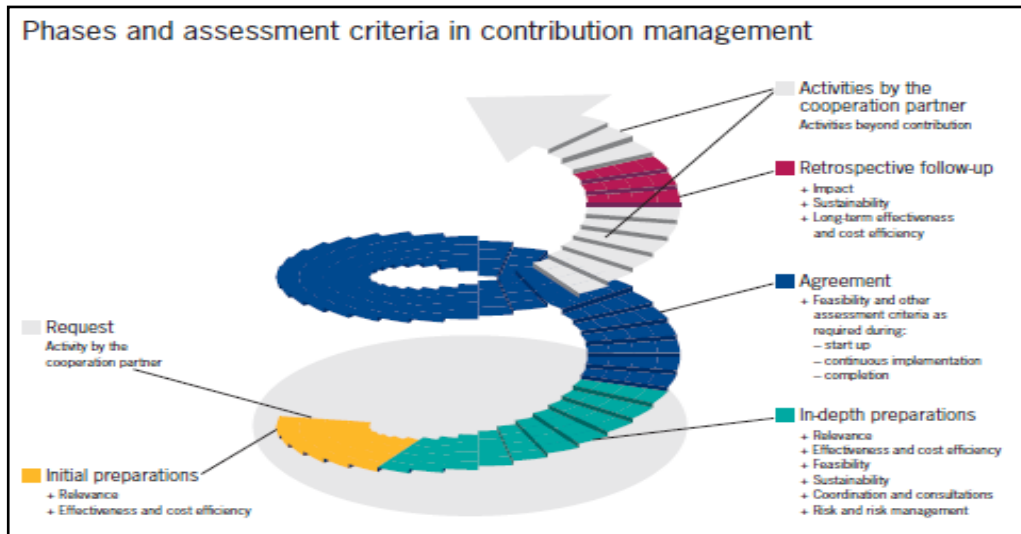
2.2.1 Sidas manual för insatshantering

Ett av de centrala styrdokumenterna med betydelse för hur beredning inför beslut om specifikt bidrag är ”Sida at Work – A Manual on Contribution Management” (*Contribution Manual*)¹⁹ som har gällt sedan 2005 och som beskriver de olika faserna i hanteringen av program och projekt som är aktuella för svenskt stöd. Detta sammanfattas i Figur 3.

¹⁷ Sida, 2005a: ”Så arbetar Sida – en vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder”.

¹⁸ A.a. sid. 65.

¹⁹ Sida, 2005c: ”Sida at Work – A Manual on Contribution Management”.

Figur 3 Sidas faser och kriterier ²⁰

Enligt *Contribution Manual* äger och ansvarar samarbetspartnern för aktuella program och projekt. Sida ansvarar endast för de ekonomiska bidrag som Sverige lämnar till dessa. På landnivån samarbetar Sida med många aktörer. I dialoger diskuteras bl.a. vilka behov som kan finnas – idéskapande dialoger. Baserat på identifierade behov formulerar en samarbetspartner (regering, annan givare, MO, frivilligorganisation etc.) program- eller projektförslag och söker sedan finansiering av detta från olika håll.²¹ Dessa bedöms av Sida och om de uppfyller erforderliga kriterier tecknas avtal, ibland kompletterat med *Joint Financing Arrangement* om flera aktörer samverkar. Utifrån tecknade avtal följs projekt- och programaktiviteterna upp, och Sida ansvarar för utbetalningarna.

I de löpande dialog- och samarbetsprocesserna kan Sida/Sverige på ett mer indirekt och informellt sätt föra fram svenska politiska prioriteringar och därigenom påverka vilka förslag som väcks. Exakt hur sådant samarbete ska genomföras är inte reglerat. Viss vägledning ges för rollen som dialogpartner i Sida, 2005a²². Dialogerna förutsätts – mer eller mindre informellt – äga rum i ett klimat präglad av ömsesidigt förtroende. Här kan man även utifrån en aktörsgemensam bedömning av eventuella ”komparativa fördelar” diskutera arbetsfördelning och huruvida den ene eller andre aktören ska/bör ta ledarrollen.

2.2.2 Sidas bedömningskriterier

Enligt *Contribution Manual* ska förslag som överstiger 3 miljoner kronor och som löper över minst två år bedömas i två steg.

I Huvudsyftet med *Initial Preparation Phase*²³ är att tidigt sälla bort uppenbart irrelevanta eller ineffektiva program-/projektförslag. Särskilt viktigt är att pröva om förslaget ger förutsättningar för fattiga människor att förbättra sin livskvalitet – (fokus på fattigdomsbekämpning). Redan här ska man pröva om det finns

²⁰ A.a. sid. 8.

²¹ A.a. sid. 6.

²² Sida 2005a: "Så arbetar Sida. En vägledning till...", sid. 47.

²³ Sida 2005c: "Sida at Work – A Manual...", sid. 14–20.

alternativa lösningar, om andra stödformer (budget- eller sektorstöd) kan vara mer lämpliga samt om lösningar ska sökas tillsammans med andra givare.

- II En *In-Depth Preparation Phase*²⁴ ska göras av en särskilt utsedd bedömningsgrupp, eventuellt med stöd av externa experter. Även i denna fas ska man fokusera på fattigdomsminskning samtidigt som alternativa lösningar ska övervägas.²⁵ Den utsedda bedömningsgruppen ska bedöma:
- 1 Relevans: Exempel på frågor som avser att tydliggöra om det finns en koppling till de fattigas behov och rättigheter (de fattigas perspektiv).
 - 2 Måluppfyllelse och kostnadseffektivitet: En sannolikhetsbedömning och bedömning om det finns andra, mer ändamålsenliga upplägg. Övervägande bör ske om man gör sakerna rätt och att man gör rätt saker.
 - 3 Genomförbarhet: "Utförarens" mandat och förmåga bedöms och om de nödvändiga organisatoriska förutsättningarna finns. Om regeringsorgan föreslås i det institutionella arrangemanget ska även medverkan av den privata sektorn och det civila samhället övervägas. Bedömningar ska också göras om erforderliga finansiella resurser är tillgängliga.
 - 4 Hållbarhet: Kortfattat om att man ska uttala sig om vad som händer när program/projekt avslutats och om det kommer att leda till bestående effekter som gynnar de fattiga. Enligt Sidas regelverk är miljökonsekvensanalys obligatorisk för allt bistånd. Kontroll ska göras av att sådan analys gjorts.
 - 5 Koordinering och konsultation: Avsnittet har en koppling till Parisdeklarationen. Bedömning ska göras om programmet eller projektet stämmer överens med mottagarlandets prioriteringar och finansiella system, om det är framtaget i samstämmighet med andra givare och om möjligheterna till gemensamma insatser prövats.
 - 6 Risker och riskhantering: I bedömningen ska interna och externa faktorer identifieras som kan påverka genomförande och hållbarhet. Hantering av eventuella risker och konflikter, samt försök att finna indikatorer som varnar för risk ska beskrivas. I Sida, 2005a, framhålls att riskbedömning och hantering av risker har avgörande betydelse vid bedömning och att man under beredningsfasen bör göra studier av utgångsläget (baslinjen), utifrån vilket indikatorer lämpade för uppföljning inklusive riskutveckling ska tas fram.²⁶

En central uppgift för Sida är att analysera och bedöma samarbetspartnerns

*"...capacity in resource management, with special emphasis on good governance and anti-corruption measures." "...The main principle is that the procedures of the cooperation partner should be used, which requires Sida to assess the partner's skills and capacity in these areas... in case of deficiencies, Sida should be willing to finance capacity development measures."*²⁷

²⁴ A.a. sid. 21–35.

²⁵ A.a. sid. 23

²⁶ Sida 2005a, "Så arbetar Sida. En vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder", sid. 72.

²⁷ Sida 2005c: "Sida at Work – A Manual on Contribution Management", sid. 26.

Parallellt med och under påverkan av denna bedömningsprocedur förväntas förslagsställaren ta fram ett mer detaljerat dokument, en *Plan of Operations*. Utifrån upprättat *Assessment Memo* och detaljerad *Plan of Operations* kan sedan ett avtal tecknas.

2.2.3 Särskilt om Sidas multi-bi-finansiering

Bilagan till *Contribution Manual* framhåller att det är viktigt att Sida bedömer om det aktuella FN/Världsbanken-organets lokala organisation har några komparativa fördelar.²⁸ Sida ska i det sammanhanget även överväga andra alternativ. Sida ska bedöma organisationens relationer till andra nationella aktörer och dess förmåga att föra en konstruktiv dialog samt förmågan att följa upp och förse Sida med de rapporter som krävs.

Vid samfinansiering med FN-organ gäller: ”*In co-financing arrangements the UN organisation will be in charge of the monitoring of the programme. Consequently Sida may usually take this task more lightly than in the case of direct country-to-country cooperation. Sida’s monitoring is often concentrated to annual meetings between the Swedish Embassy and the UN partner...*”²⁹.

FN-organ kan initiera utvärdering i samband med projekt/programavslut och vanligen erbjuds Sida medverka, men: ”*Even though Sida reserves the right to evaluate co-financed programmes/projects in the standard agreement with UN organisations, this is rarely done.*”³⁰

Ambassaden kan begära expertstöd från Sidas sektorsspecialister i Stockholm. Man ska ”vanligtvis” genomföra fältbesök och även föra en fortlöpande informell dialog under projekt/programtiden.

2.2.4 Summering

Sammantaget innebär detta enligt ”*Contribution Manual*” att Sida inte ska bedriva ett eget systematiskt arbete för att analysera och definiera vad som ska göras och vilken eller vilka inriktningar som ska prioriteras. Det ansvaret läggs i stället på samarbetspartnerna, oberoende av om det är en regering, MO, frivilligorganisation eller konsult. Sida och Sverige bedömer sedan de förslag och ansökningar som olika partners presenterar.

2.3 Nyare styrdokument

Både regeringen, UD och Sida har under senare år skapat policyer, riktlinjer och handlingsregler hur bi- och multilateralt bistånd ska bedrivas. Dessa har av naturliga skäl inte kunnat påverka de beredningsprocesser som är i fokus för denna utvärdering, men har betydelse för hur dessa processer kommer att utvecklas framöver. Några exempel är ”Riktlinjer för samarbetsstrategier”³¹, ”Handlingsplan för effektivt bistånd”³² och ”Riktlinjer för ansvarsfördelningen för det svenska multilaterala utvecklings-samarbetet”³³.

²⁸ A.a. sid. 53.

²⁹ A.a. sid. 53.

³⁰ A.a. sid. 53.

³¹ Regeringen, 2010a: ”Riktlinjer för samarbetsstrategier i det bilaterala biståndet”.

³² Utrikesdepartementet, 2009: ”Handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009 – 2011”.

³³ Regeringen, 2010c: ”Riktlinjer för ansvarsfördelningen för det svenska multilaterala utvecklings-samarbetet”, bilaga till regeringsbeslut 2010-12-16.

I aktuella "Riktlinjer för samarbetsstrategier" anges att "Omfattning, val av samarbetspartners samt val av samarbets- och finansieringsformer ska bidra till en väl balanserad insatsportfölj med insatser som kompletterar varandra givet arbetsfördelning mellan andra givare"³⁴. Vidare anges att Sida ska välja samarbetspartners och samarbetsformer utifrån en bedömning av vilka aktörer och samarbetsformer som effektivt kan bidra till att nå målen i samarbetsstrategin. Sida förutsätts bedöma sannolikheten att risker uppstår och vilka konsekvenser de kan få i förhållande till insatsens genomförande och måluppfyllelse. Däremot anges inte konkret hur detta ska ske.

Den aktuella handlingsplanen för effektivt bistånd refererar till Parisdeklarationen om biståndseffektivitet och handlingsplanen för Accra och syftar till att ge ambassaderna/Sida konkret vägledning om vad som ska beaktas när de skapar en insatsportfölj. I handlingsplanen anges sju mål i termer av ökad användning av samarbetsländernas och samarbetsorganisationernas system, ökad andel programansatser, ökad förutsägbarhet, ansvar för resultat, gemensamt analytiskt arbete, förbättrad global samverkan och minskat antal insatser. Under det sjunde målområdet - ökad fokus på att stödja MO att uppfylla sina åtaganden för biståndseffektivitet - behandlas bl.a. frågor som rör multi-bi.³⁵ Alternativet - direkt stöd till landet - ska alltid övervägas. En viktig utgångspunkt för arbetet på alla nivåer (global, regional, nationell) är de bedömningar och organisationsstrategier som tagits fram för de viktigaste MO av UD och regeringen. Om multi-bi övervägs ska i första hand programansatser inom ramen för MO:s eget landprogram stödjas. På mer övergripande nivå framhålls vikten av att alla givare kommer överens om gemensamma förhållningssätt gentemot MO, vilket bl.a. innebär krav på MO:s regelverk, arbetsformer och förhållningssätt till samarbetsländerna. Man slår också fast att "Delivering as One" är den mest konkreta och verkningfulla processen för inre effektivitet inom FN-systemet. Utifrån dessa sju mål ska landspecifika mål formuleras och följas upp.

Multi-bi behandlas även i riktlinjerna för ansvarsfördelningen för det multilaterala utvecklingssamarbetet. Även här betonas den betydelse som de organisationsspecifika strategierna för MO:na ska ha på olika operativa nivåer. På global nivå ska multi-bi reduceras till förmån för basbudgetstöd till MO. Huruvida multi-bi ska aktualiseras på landnivå bör lyftas fram i samarbetsstrategierna. I likhet med i "Handlingsplan för effektivt bistånd" förordas programstöd inom ramen för MO:s egna landprogram, samt att *Ett FN-fonder* i görligaste mån ska utnyttjas där de finns. I dokumentet beskrivs även olika former av samråd, samverkan och informationsutbyte och att det finns behov av fortsatt utveckling avseende samspelet mellan UD/Sida och UM. I riktlinjerna ålägger regeringen UD och Sida även att hel- och halvårsvis (inför de "multisamråd" som UD-MU ansvarar för) rapportera alla utbetalda bidrag till MO, samt att snarast utforma ett enhetligt rapporteringssystem som säkerställer kvalitet och åtkomlighet.

Sedan hösten 2010 pågår ett arbete inom Sida för att revidera och modernisera form och innehåll av "Så arbetar Sida" och "Sida at Work". Arbetet omfattar även ökad användning av webbaserade system för kommunikation, dokumentation och data-lagring.

³⁴ Regeringen, 2010, a.a., sid. 22.

³⁵ Utrikesdepartementet, 2009: "Handlingsplan..."

2.4 Några jämförelser mellan Moçambique och Kambodja

Den svenska användningen av MO i Moçambique och Kambodja skiljer sig något åt när det gäller de organisationer som har valts ut som genomförare. Samtidigt finns flera gemensamma drag trots olika förutsättningar i länderna. I samtliga fall finns det en klar koppling mellan samarbetslandets fattigdomsstrategi, de svenska land- och samarbetsstrategierna samt de valda programmen eller projekten.

2.4.1 Strategier och sektorsval

I båda länderna lyfter respektive fattigdomsstrategi fram att satsningar inom jordbruk är en förutsättning för ekonomisk tillväxt (Bilaga 3 och Bilaga 4)³⁶. Däremot skiljer sig de svenska sektorsvalen åt något, vilket framgår av samarbetsstrategierna (Bilaga 3 och Bilaga 4).

I Moçambique identifieras tre fokusområden: demokratisering och demokratisk utveckling, hållbar ekonomisk utveckling samt social- och mänsklig utveckling.³⁷

I Kambodja fokuserar Sverige på grundskoleutbildning, demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter.³⁸

Samarbetsstrategin pekar på jordbrukets betydelse för hållbar ekonomisk utveckling³⁹, men jordbruks- och landsbygdsfrågorna prioriteras inte för svenskt utvecklingssamarbete.

Det är osäkert hur man gått tillväga då strategierna omsatts konkret i verksamhetsplaneringen. Val av program/projekt och av genomförare styrs främst av vilka kontakter UM:s handläggare har med olika alternativa genomförare, andra givare, samarbetslandet och andra organisationer. Dokumentation och explicita referenser om detta saknas i bedömningspromemoriorna.

2.4.2 Budgetstödet

Det generella budgetstödet för stöd till fattigdomsbekämpningen, som beslutas av regeringen, påverkar storleken på det utrymme som kan användas för att skapa en insatsportfölj med projekt och program. Sverige lämnar sedan lång tid generellt budgetstöd i Moçambique men inte i Kambodja.

Kambodja anses ha en alltför utbredd korruption för att ett budgetstöd ska komma i fråga, även om möjligheterna till sektorstöd har undersökts. UM har därför valt att använda hela landramen för insatser i form av program och projekt. Båda länderna är lågt rankade i listan *Transparency International*⁴⁰.

2.4.3 Kanalvalen på övergripande nivå

I Kambodja har Sverige under en lång tid använt FN-organ som genomförare, en modell som tidigare betecknats "Kambodjamodellen". Skälet var att det tidigare sektionskansliet inte hade personella resurser för att initiera, driva och följa upp program eller projekt. De nära kontakterna Sida har haft med dessa FN-organisa-

³⁶ Mozambique: Government of Mozambique, 2006: "Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2006–2009 (PARPA II). Kambodja: Government of Cambodia, 2005: "National Strategic Development Plan (NSDP) 2006–2010".

³⁷ Regeringen 2001: "Country Strategy for Development Cooperation – Mozambique 2002–2006".

³⁸ Regeringen, 2008: "Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Kambodja 2008–2010".

³⁹ A. a., sid. 9.

⁴⁰ Hemsida: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

tioner har påverkat valet av genomförare. Man har även bedömt att alternativa genomförare i stor utsträckning har saknats. Enligt uppgifter planerar ambassaden i Phnom Penh att överge "Kambodjamodellen" för att istället inrikta sig på större program som organiseras genom bilateralt skapade *Multi Donor Trust Funds* (MDTF) där FN-organen har en mer begränsad roll.

Ambassaden i Moçambique har haft ett nära samarbete med ett antal FN-organ, men multi-bi-insatserna fasas nu, mer eller mindre, ut. Ett skäl är att Moçambique är ett pilotland för *Ett FN*, vilket innebär att Sverige enbart ska stödja program som ingår i det gemensamma programmet. Ett annat skäl är att man är kritisk till flera av de mer betydande FN-organens sätt att arbeta. Deras kapacitet och administrativa förmåga har ifrågasatts av uppgiftslämnarna vid ambassaden. Ett tredje skäl är att om budgetstöd till regeringen lämnas bör Sverige i enlighet med de nya riktlinjerna för framtagande av samarbetsstrategier lämna ett brett stöd till det civila samhället. För att kunna genomföra detta ska mellanhänder hädanefter, efter ambassadens egen utredning, engageras för stöd och koordination av verksamhet vid ett stort antal lokala civila organisationer.⁴¹ Dessa ska dessutom erhålla basbudgetstöd från valda mellanhänder för att genomföra planerad verksamhet.

FN-organen har dock i upphandlingsförfarandet uteslutits som mellanhänder, eftersom ambassaden (med stöd från konsulter) accepterade endast att basbudgetstöd lämnades. Konsulterna verkar ha förmått ambassaden att övertolka innehållet i Parisdeklarationen och härigenom på felaktig grund diskvalificerat FN-organen som genomförare.

Ytterligare en skillnad mellan Kambodja och Moçambique är att ambassaden i Maputo gett finansiellt bistånd för genomförande av *Ett FN*, ett internt system för att effektivisera FN-verksamheten i landet. Meningen är att FN-organen ska ha ett administrativt system och presentera ett enhetligt program från samtliga organisationer. Ambassaden konstaterar att detta arbete inte utvecklats i den takt man hoppats, och man ser med viss skepsis på de framtida möjligheterna. I Kambodja finns det visst samarbete mellan FN-organen genom *United Nations Country Team* (UNCT) som – i likhet med förhållandena i Moçambique – redovisar ett femårigt program *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF) för de olika organisationerna utan en reell gemensam ansats. Även om Kambodja inte är pilotland för *Ett FN* finns det inom UNCT-Kambodja en vilja att gå vidare i riktning mot *Ett FN*. Den svenska ambassaden förhåller sig avvaktande.

⁴¹ Detta beskrivs närmare i Bilaga 3: "Den framtida satsningen på det civila samhället".

3 MOÇAMBIQUE

3.1 Introduktion

Sida har bedrivit utvecklingsamarbete i Moçambique sedan landets självständighet 1975.⁴² År 2010 var Moçambique Sveriges tredje största mottagarland av bilaterala biståndsmedel med 608 miljoner kronor. Ett generellt budgetstöd utgör drygt hälften av det totala biståndet.⁴³ Ungefär hälften av den moçambikiska statsbudgeten finansieras med biståndsmedel.

Den svenska landstrategin⁴⁴ för 2002-2006 (förlängd t.o.m. 2007) anger att det övergripande målet för det svenska utvecklingsarbetet är att bidra till minskad fattigdom i landet genom stöd till Moçambiques fattigdomsbekämpningsstrategi, PARPA. Sverige ska också öka sitt budgetstöd och sektorsbaserat programstöd i takt med att den moçambikiska regeringens egna system för planering och finansiering förbättras och blir mer transparenta.

Tre fokusområden för utvecklingsarbetet anges: demokratisering och demokratisk utveckling (bl.a. stöd till oberoende media, IT-utveckling och stöd till kulturcentra ute i provinserna), hållbar ekonomisk utveckling (stöd på såväl makro- som mikronivån i samhället) bl.a. budgetstöd, stöd till moçambikiska regeringens program för jordbrukssektorn med fokus på vägar och elektrifiering samt färdigställande av väg- och landsvägsbron över Zambezi-floden), och social och mänsklig utveckling (bl.a. utbildning, barns rättigheter och åtgärder mot HIV/aids).

Ett fjärde område som lyfts fram är det fortsatta stödet för ökad produktion, hållbar utveckling och minskad isolering i Niassaprovinsen.

Korruption finns på alla nivåer i samhället ”*has become a major social problem*”⁴⁵ och tas upp på flera ställen i landstrategin.

I denna utvärdering har förberedelserna för följande då aktuella multi-bi-insatser granskats och utvärderats:

UNFPA 2003–2010:	Geracao Biz
UNFPA 2005–2010:	Gender Equity and Women’s Empowerment
UNESCO 2006–2008:	Development of Cultural Institutions
UNESCO 2007–2009:	Strengthening Local Development in Mozambique through Expanded Access to Information and Communication
UNICEF 2007–2009:	Civil Society & Child Rights and Protection & Support for Children Affected by HIV/Aids
UNDP 2007–2009:	Ett FN

⁴² Svenska ambassadens hemsida 2011-05-25: http://www.swedenabroad.com/Page____9008.aspx

⁴³ Sida, 2011: "Sidas årsredovisning 2010".

⁴⁴ Regeringen, 2001: "Country Strategy for Development Cooperation – Mozambique 2002–2006.

⁴⁵ Regeringen, 2001, a.a. sid. 2, (även sid. 8, 18, 21, 24 och 36)

Några av de insatserna förlängdes vid ett eller flera tillfällen. Vid dessa tillfällen har den svenska samarbetsstrategin för 2008-2012 tillämpats.⁴⁶ Den anger som övergripande mål för samarbetet att med utgångspunkt i rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling minska den absoluta fattigdomen, med särskilt fokus på kvinnor och barn, genom att främja en demokratisk samhällsutveckling och en snabb, hållbar och bred ekonomisk tillväxt.

Målet skulle uppnås genom budgetstöd för fattigdomsminskning och riktade insatser inom tre huvudsektorer; demokratisk samhällsstyrning, lantbruk och energi. Även de tre tematiska prioriteringarna skulle beaktas i valet av samarbetsområden.

I nästa avsnitt ges en kort beskrivning av de sex programmen, följt av kommentarer. I Bilaga 3 finns en utförligare genomgång av förutsättningar idag på landnivå, till exempel landets fattigdomsstrategi, aktuell svensk samarbetsstrategi och den lokala biståndsarkitektens.

3.2 Beskrivning och bedömning av de sex programmen

3.2.1 UNFPA 2003–2010: Geracao Biz

Bakgrund

Programmet *Geracao Biz* startades av UNFPA och *Pathfinder International*⁴⁷ 1999 med stöd av Danida. Programmet genomfördes av *Ministry of Youth and Sports*, *Ministry of Health* och *Ministry of Education* i samarbete med nationella och lokala frivilligorganisationer och ungdomsföreningar i de två provinserna Maputo och Zambezia.⁴⁸

Sverige gick in som medfinansierare 2003 med 3,4 miljoner kronor för en tvåårig satsning inom ramen för UNFPA/Pathfinders femåriga program.⁴⁹ Enligt uppgift⁵⁰ föregicks beslutet av att ambassaden tog fram en policy för HIV/aids i samarbete med Sidas expertteam i Harare och Lusaka. Sveriges bidrag var särskilt avsett för "...interventions necessary for the establishment of youth-friendly clinical services."⁵¹ Programmet utökades nu också till Inhambaneprovinsen.

Det svenska stödet för programmet har förlängts i flera omgångar. Under åren 2005-2007 gick Sverige in med cirka 50 miljoner kronor och under åren 2008, 2009 och 2010 med ytterligare 11+10+5 miljoner kronor med stöd av den nya samarbetsstrategin.⁵² Även Norge och Danmark stödde vid denna tidpunkt programmet. Totalt bidrog Sverige med närmare 80 miljoner kronor under en åttaårsperiod.

Syfte, inriktning och mål

Syftet med programmet var att förbättra ungdomars sexuella reproduktiva hälsa (ASRH) med avseende på tidig graviditet samt HIV/aids och andra sexuellt överförbara sjukdomar bland unga.⁵³

⁴⁶ Regeringen, 2008: "Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Moçambique 2008–2012".

⁴⁷ En amerikansk NGO som tidigare arbetat med HIV/aids-prevention i flera länder.

⁴⁸ UNFPA, 2003: "Expanding Adolescents Youth Friendly Services in Imhambane Province", (projektbeskrivning) sid. 10.

⁴⁹ Ambassaden, 2003: "Decision on Contribution".

⁵⁰ I e-post från ambassaden i Maputo 2011-08-31.

⁵¹ Ambassaden, 2003: "MEMO", sid. 2.

⁵² Sida, 2008: "Assessment Memo".

⁵³ UNFPA, 2003: "Expanding Adolescents Youth Friendly Services in Imhambane Province".

Två mål formulerades med inriktning på Imhabanedistriktet:

- Att göra tjänster och rådgivning rörande sexuell reproduktiv hälsa tillgängliga för unga. Särskild vikt lades vid HIV/aids och andra sexuellt överförbara sjukdomar samt tonårsgraviditeter.
- Att stärka en resultatorienterad kapacitetsutveckling på hälsodirektoraten på alla nivåer för ledning av arbetet med ungdomars sexuella reproduktiva hälsa. Fokus lades på påverkansförmåga, attitydförändring och hälsovård.

Relevans, effektivitet och hållbarhet inför beslut om insats

Relevans: En bedömning⁵⁴ gjordes 2003 när Sverige gick in som medfinansierare. Den visade på ett trovärdigt sätt att ett systematiskt förebyggande arbete med och för ungdomar om reproduktiv sexuell hälsa – särskilt HIV/aids – hade hög relevans. Bedömningen byggde på de svenska prioriteringarna, FN:s deklARATIONER i frågan och den epidemiologiska bilden som visade att drygt 40 procent av alla nya HIV-smittade är ungdomar. Sjukdomens negativa konsekvenser för livsvillkor, produktion, försörjningsförmåga på individ-/familjenivå samt på samhällsekonomisk nivå var också väl kända. Programmet var sanktionerat av Moçambiques regering genom tre ministerier som via provinsdirektoraten tagit ansvar för genomförandet. Programmet hade också stöd i moçambikiska regeringens nationella plan för bekämpning av bl.a. HIV/aids.⁵⁵

Effektivitet: Vid tidpunkten för den svenska entrén hade ambassaden kunnat följa det arbete som UNFPA/Pathfinder och provinsdirektoraten i Maputo City och Zambesiprovinserna bedrivit under flera år. Programmet fanns redan på plats, genomfördes med framgång och befann sig i en expansionsfas. Det fanns ingen anledning att ifrågasätta att de båda organisationerna i samverkan med statsmakten skulle kunna genomföra programmet effektivt.

Risker: Ambassaden bedömde programmet som riskfritt. Möjligen kunde förändrat ledarskap på provinsnivå underminera programmet. Ambassaden påpekade också att en avgörande framgångsfaktor låg i att man lyckades engagera ungdomar i programarbetet.

Hållbarhet: För programmets fortlevnad identifierades i bedömningspromemorian 2003 två viktiga framgångsfaktorer: 1) att fullfölja och lyckas med kapacitetsbygget på alla de nivåer programmet verkar inom samt 2) att involvera och engagera ungdomarna själva i programmets frågor. Programmets utformning föreföll vara inriktad på att arbeta med just dessa frågor.

Bedömning

Kvaliteten på beredningen bedöms som god. Kriterier som rörde relevans var väl tillgodosedda. Sidans egen expertis konsulterades, och det förelåg en prioritering inom HIV/aids-området. En utfasningsstrategi saknades dock, riskanalysen var ytterst knapphändig och det fanns ingen budget på detaljnivå.

⁵⁴ Ambassaden, 2003: "MEMO".

⁵⁵ The National Strategic Plan to Combat STDs/HIV/Aids, 2000–2003'

Stödet till Geracao Biz byggde på en genomtänkt bedömning, med tydlig förankring i den aktuella landstrategin. Det var ett program som pågått under elva år, med svenskt stöd under åtta år på totalt 80 miljoner kronor. Det var begripligt och välmotiverat eftersom det handlade om kapacitetsutveckling som syftade till förändrade attityder och beteenden i hela samhället, vilket förutsätter ett långsiktigt utvecklingsperspektiv.

Förlängningarna av det svenska stödet baserades på att ambassaden visste vad den ville stödja och det var enkelt att välja utförande organisation(er). Detta understöddes också av analyser som gjordes av NORAD, 2007 och WHO, 2009.⁵⁶ Geracao Biz framställdes här som ett av de mest framgångsrika sociala programmen i Moçambique - en förebild för andra regeringar och organisationer.

Riskanalysen var dock mycket kortfattad och svepande: ”...*there are no major risk.*”⁵⁷

Från 2007/2008 utvecklade programmet en bredare dialog med regering, civila samhället och *communities* om ungdomars sexuella reproduktiva hälsa, jämställdhet och HBT⁵⁸ med fokus på sårbara grupper i samhället såsom unga fängelsekunder och sexarbetare. Programmets inriktning rörde frågor som var kopplade till ojämlikhet och marginalisering och skulle därmed också bidra till att minska fattigdomen.

I en senare bedömningspromemoria, från 2008, pekade man på att givarna avsatte stora summor inom HIV/aids-området i Moçambique. Beloppet för 2009 uppskattades bli 270 miljoner USD. Något som också pekades ut var att samordningen mellan dessa olika insatser var dålig och att endast en bråkdel ägnades prevention, vilket var Geracao Biz's fokusområde.⁵⁹

Sveriges engagemang i projektet avslutades 2010. Det kan ifrågasättas om kapacitetsutvecklingen inte borde ha fått fortsatt stöd för att försäkra att kapacitet på individ-, grupp- och organisationsnivå konsoliderades och att programmet blev en etablerad och finansierad del av regeringens egenfinansierade verksamhet. Detta borde också ha kopplats till en genomtänkt utfasningsstrategi, där man försäkrat sig om att programmet blivit självgående eller att motsvarande stöd gavs från annat håll.

I nuläget (2011) menar UNDP att de vill fortsätta stödja de genomförande partnerorganisationerna. Det är dock oklart i vilken omfattning och form som Geracao Biz kommer att leva vidare.⁶⁰ Det är också oklart om ansvarstagandet numera ligger på regeringsorganen och i vad mån finansiering av de fortsatta aktiviteterna kommer att ges från regering, givarländer och/eller FN-organ.

Personal vid ambassaden påpekade att HIV och frågor som rör ungdomars sexuella reproduktiva hälsa är helt givardrivna. Regeringen satsar inte mycket på området, även om den har påverkats av den positiva internationella uppmärksamhet som Geracao Biz har fått.

⁵⁶ NORAD, 2007: "PGB External Evaluation Report ASRH/HIV/AIDS, Geracao Biz Programme" samt WHO, 2009: "From Inception to Large Scale: The Geracao Biz Programme in Mocambique".

⁵⁷ Ambassaden, 2003: "MEMO", sid. 5.

⁵⁸ HBT = Homo-, bi- och transsexuella

⁵⁹ Sida, 2008: "Assessment MEMO".

⁶⁰ TV Miramar, Newsrelease, 2010-10-16.

3.2.2 UNFPA 2005–2010: Gender Equity and Women's Empowerment in Mozambique

Bakgrund

Programmet *Gender Equity and Women's Empowerment in Mozambique* startades 1999 av UNFPA och UNIFEM, med UNFPA som koordinator. Under 2004 diskuterade ambassaden och UNFPA de behov som fanns och utifrån detta skrev UNFPA en ansökan till ambassaden. Från svensk sida framfördes önskemål kring inriktningen utifrån de svenska målen, samtidigt som ambassaden hade synpunkter på vilka frivilligorganisationer som borde involveras.

Programmet skulle genomföras av *Ministry of Women and Social Action* och provinsdirektoratet i Zambesiprovinzen. Två frivilligorganisationer skulle kopplas till projektet: Forum Mulher⁶¹ och NAFEZA⁶². Förutom Sverige var även Nederländerna och Irland medfinansierare via sina ambassader, samt UNIFEM.

Sverige började stödja programmet 2005 med 3 miljoner kronor under två år.⁶³ Nya beslut fattades för 2007-2008 och 2009, med förlängning över 2010.⁶⁴

Syfte, inriktning och mål

Enligt programbeskrivningen var syftet att bidra till de nationella ansträngningarna att höja livskvaliteten på individnivå genom att ta upp frågor relaterade till jämställdhet och jämlikhet, kvinnors *empowerment* och deras aktiva deltagande i utvecklingsprocesserna.⁶⁵

Från och med 2005 inriktades stödet på kapacitetsutveckling inom ministerier och berörda frivilligorganisationer med verksamhet nationellt och/eller i Zambeziprovinzen. När Sverige blev medfinansierare 2005 utvidgades programmet till Niassaprovinzen. Sverige hade under flera år fokuserat på just Niassa och ville att genderfrågorna skulle föras in även där.

Som förväntade resultat angav programmet stärkt institutionell kapacitet, genomförande av planer och policyer, stimulera nyckelpartners att samla in och analysera gender-data och att de utvecklade sin förmåga till påverkansarbete.⁶⁶

Relevans, effektivitet och hållbarhet inför beslut om insats

Relevans: I bedömningspromemorian⁶⁷ fann man stöd för programmet i den då aktuella landstrategin. Kvinnofrågor och HIV/aids togs också upp i PARPA, men där behandlades dessa frågor som tvärgående frågor och definierades inte som särskilda områden. När det gäller HIV/aids underströks att sjukdomen förorsakar stort lidande och att den leder till fattigdom på såväl individuell som nationell nivå. Inom lagstiftningen hade Moçambiques regering åstadkommit en del som hade bäring på förhållanden för kvinnor, men på grund av korruption och okunskap fanns stora brister i

⁶¹ Ett nationellt nätverk för ett 70-tal organisationer som arbetade med jämställdhet.

⁶² Zambezia Female Associations Nucleus.

⁶³ Ambassaden/Sida, 2005: "Decision on Contribution".

⁶⁴ Ambassaden/Sida, 2007: "Decision on Extension", Ambassaden/Sida, 2009: "Decision on Contribution", Ambassaden/Sida, 2009: "Amendment of agreement".

⁶⁵ UNFPA, 2004: "Proposal for Strategic Support to Building National Capacity for Gender Mainstreaming and Promoting Women's Empowerment", sid. 4.

⁶⁶ Ambassaden, 2005: "MEMO", sid. 6.

⁶⁷ Ambassaden, 2005: "MEMO".

tillämpningen: "...cultural practices work against these policies and laws"⁶⁸. Av det skälet ansågs det vara viktigt att stödja gräsrotsorganisationer i deras arbete att synliggöra och driva dessa frågor i förhållande till statsmakten. Programmet bedömdes dessutom som unikt i sitt slag: "...there do not seem to be any alternative program with the same overall approach to the implementation of gender equity"⁶⁹.

Effektivitet: Ambassaden ville ha en aktör som kunde arbeta både med statsmakten på olika nivåer och med organisationer i civila samhället. Det ansågs av resursskäl vara omöjligt för ambassaden att själv hålla i flera projekt som täckte de båda inriktningarna och valet av UNFPA framstod som det enda möjliga. Från ambassadens sida litade man på organisationens resultatorienterade programplanering som även inkluderade uppföljning och utvärdering.

Risker: I sin promemoria tog ambassaden upp tre risker som Sida skulle vara observanta på: att engagemanget från regeringssidan inte fullföljdes, att de oprecisa formuleringarna och avsaknaden av indikatorer i programdokumentet resulterade i att förbättringar för kvinnor inte levererades och att de många finansierande aktörerna inom HIV/aids-området inte förmådde samordna sig med risk för överlappningar och dubbelfinansiering.

Hållbarhet: Programansatsen var på två år. Det fanns inte någon utfasningsstrategi när man gick in – trots att UNFPA redan arbetat med programmets föregångare under sex år. Från ambassaden förutsågs likväl att en *reasonable sustainability* skulle uppnås efter programavslut.⁷⁰ Detta eftersom programmet ansågs vara väl integrerat med regeringssidan samtidigt som den höjda kompetensen bland berörda bedömdes kunna leva vidare av egen kraft.

Bedömning

Kvaliteten på beredningen bedöms som acceptabel; kriterierna var delvis tillgodosedda.

Ambassaden använde sig inte av expertstöd och insatsbeslutet grundades inte på en i förväg upprättad prioritering. En utfasningsstrategi saknades och någon budget på detaljnivå fanns inte. De krav som bör ställas på en riskanalysen var delvis tillgodosedda.

Resonemangskedjan för att påvisa relevans är logisk, men borde möjligen ha varit mer kritisk till den moçambikiska regeringens egna prioriteringar. Det är märkligt att man inom ramen för jämställdhet inte tydligare lyfte upp vikten av att män togs med i programmet.

De uppföljningar som gjordes 2002 och 2004 pekade enligt uppgiftslämnarna på framgångar, samtidigt som vissa problem identifierades. Utifrån UNFPA:s respons på problemen bedömde ambassaden att det fanns en vilja att gå vidare. Vad gäller UNFPA:s transparens i övrigt var (och är) man beroende av de uppgörelser som

⁶⁸ Ambassaden, 2005: "MEMO", sid. 9.

⁶⁹ A.a. sid. 10.

⁷⁰ A.a. sid. 11.

finns på HQ-nivå. Det är FN-organens system och rutiner som gäller, vilket innebär att man från svensk sida inte har tillgång till de interna revisionerna för organisationerna. Svårigheten att göra resultatuppföljningar förstärktes av att baslinjedata saknades och att man inte från programstart kunde följa upp mot ett beskrivet utgångsläge.

UNFPA:s egen kapacitet torde vara en bidragande orsak till ryckigt genomförande med flera förlängningar och tilläggsavtal från programstart.

En annan orsak är ambassadens förhållningssätt till innebörden av kapacitetsutveckling. Det är ministerier, den statliga administrationen på provinsnivå och gräsrotsorganisationerna som ska utföra arbetet. Det förefaller ogenomtänkt att i termer av kapacitetsutveckling dra igång satsningar med beräknat avslut inom ett par år och sedan förlänga dem i flera omgångar. Programansatsen borde ha haft en längre tidshorisont från början, och UNFPA borde ha avkrävts en genomtänkt utfasningsstrategi. Inte heller 2007 – när man stod inför beslut om fortsatt stöd från svensk sida – tog UNFPA fram en sådan, trots påstötningar.

Enligt bedömningspromemorierna 2005 och 2007⁷¹ som bygger på UNFPA:s egen *Mid Term Review* 2004 och en extern utvärdering under 2006, genomfördes programmet enligt intentionerna. Av UNFPA:s slutrapport⁷² för projektet framgår att det avslutas i december 2011 och att ”*results will be better assessed at that time.*”⁷³

3.2.3 UNESCO 2006–2008: Development of Cultural Institutions

Bakgrund

Sverige har stött kulturprojekt i Moçambique sedan 1980-talet. Från 1997 lämnade Sverige ett bilateralt sektorstöd till regeringen efter överenskommelse med kulturministeriet. Under perioden 2000-2002 upptäcktes en del problem (*mismanagement of funds*), vilket innebar att Sverige enligt information från ambassaden sökte andra kanaler för att fortsätta, alternativt avbryta, stödet. Efter krav från Sida återbetalade kulturministeriet drygt 15 000 USD.⁷⁴

På ambassadens begäran utvecklade UNESCO ett nytt projektförslag 2006. Sida ville enligt talespersonerna för UNESCO inte att involverade lokala institutioner skulle drabbas av det inträffade, varför valet föll på UNESCO. Sida beslutade stödja projektet *Development of Cultural Institutions* som ensam bilateral givare med 24 miljoner kronor 2006-2008.⁷⁵

Syfte, inriktning och mål

Enligt bedömningspromemorian var målet med projektet att främja det moçambikiska kulturarvet, säkerställa kulturindustrin och konstnärliga uttryck, främja besök på kulturella institutioner och utrusta kulturella institutioner med sådant som kan

⁷¹ Ambassaden, 2007: "MEMO".

⁷² UNFPA, 2010/2011 (ej daterad): "Project Completion Report – Gender Equality and Women's Empowerment".

⁷³ A.a. sid. 2.

⁷⁴ Ambassaden, 2006: "In-depth preparation of UNESCO application".

⁷⁵ Ambassaden/Sida, 2006: "Decision on Contribution".

förbättra deras funktionalitet. Projektet inkluderade kapacitetsutveckling på ministeriet och berörda institutioner.⁷⁶

Relevans, effektivitet och hållbarhet inför beslut om insats

Relevans: Bedömningspromemorian⁷⁷ relaterade till de tematiska prioriteringarna, landstrategin, PARPA, till de fattiga och rättighetsperspektivet. Samarbetsstrategin angav dessutom att kulturen är betydelsefull för förebyggande av konflikter. Man hänvisade också till Sidas kulturpolicy samt till Sidas policydokument angående kapacitetsutveckling, HIV/aids, jämställdhet och antikorrupcion.

Effektivitet: Promemorian hänvisade till tidigare problem med kulturministeriet och menade att dessa kommer att lösas av UNESCO, som är en etablerad organisation i Moçambique. I ambassadens bedömningspromemoria⁷⁸ angavs de tidigare problemen som motiv för att välja UNESCO som kanal för handledning och tillsyn av stödet. Promemorian lyfte samtidigt fram att UNESCO var en administrativt byråkratisk organisation, men att de nyss infört mer decentraliserade ledningsstrukturer. Detta bedömdes öka effektiviteten inom UNESCO lokalt och därigenom skulle ett effektivt genomförande av programmet säkerställas. Inte heller när det gällde genomförandet av projektet såg ambassaden några större problem, trots att kulturministeriet uttryckt frustration över att de inte fick förvalta bistandsmedlen.

Skälen till att välja UNESCO som genomförande organisation var bland annat att ambassaden förutsatte att organisationen skulle anställa kunnig personal och "...develop close monitoring and evaluation functions, which will be done after funds are released."⁷⁹

Hållbarhet: När det gällde hållbarheten framhölls i promemorian att det var viktigt att ministeriet hade ägarskapet för projektet även om bistandsmedlen gick genom UNESCO. Oaktat detta påpekar ambassaden att kultursektorn kommer att vara beroende av externa givare och att "...total self sustainability is not viable not even in the long-term."⁸⁰ Hållbarheten hänfördes främst till att de unga människor som genom insatserna får tillträde till de olika institutionerna tillägnar sig kunskap, erfarenhet och ökad självkänsla: "These experiences cannot be taken away from them".⁸¹

Risker: Sidas bedömningspromemoria⁸² pekade på ett antal externa och interna risker. Externa risker som översvämningar, torka, epidemier m.m. kan på olika sätt komma att urholka regeringens möjligheter till skatteintäkter som erfordras för stöd till bl.a. kultursektorn. Inom projektet bedömdes finnas risk för korrupcion även om man med det nya arrangemanget, vid sidan om kulturministeriet, garderat sig mot en upprepning av tidigare missförhållanden. Istället ser man att motsvarande risker kan finnas på lägre nivå, i provinserna och i distrikten, eftersom personalen där knappast var utbildad för att hantera och ansvara för större pengaflöden.

Det faktum att UNESCO skulle ta över ett ansvar som kulturministeriet tidigare hade haft kunde skapa problem, även om ministeriet formellt gett sitt samtycke. Av det

⁷⁶ Ursprunglig projektbeskrivning har trots anmodan inte kommit SADEV tillhanda, varför uppgifterna bygger på ambassadens bedömningspromemoria.

⁷⁷ Ambassaden, 2006: "In-depth preparation of UNESCO application".

⁷⁸ Ambassaden, 2006, a.a.

⁷⁹ Ambassaden, 2006: "In-depth preparation..." sid. 9.

⁸⁰ A.a. sid. 10.

⁸¹ A.a. sid. 10.

⁸² A.a. sid. 11–12.

skälet måste Sida lägga stor kraft vid att fortsätta agera som en stark partner i dialogerna med ministeriesidan.

Sida konstaterade också att UNESCO aldrig tidigare verkat som mellanhand för Sida och andra partnerorganisationer eller som genomförare av projekt av denna typ, men man litade på UNESCO:s rigorösa interna rutiner och att organisationen skulle svara upp mot de svenska kraven på antikorrupktion och uppföljning.

Bedömning

Kvaliteten på beredningen bedöms som acceptabel; kriterierna var delvis tillgodosedda.

Ambassaden använde sig inte av expertstöd och insatsbeslutet grundades inte på en i förväg upprättad prioritering. Ägarskapet i förhållande till berörda ministerier säkerställdes inte. Utfasningsstrategi saknades och någon budget på detaljnivå fanns inte. Riskanalysen tillgodosedde inte de krav som bör ställas.

Ambassaden var aktiv och tog initiativ till att projektet skulle fortsätta efter den första fasen. Detta förefaller ha påverkat ambassadens bedömning i samband med rekonstruktionen 2006. Ambassaden ville att projektet skulle fortsätta, men ville inte hantera de problem som fanns på kulturministeriet och bad därför UNESCO att driva programmet.

Ambassadens bedömning av relevansen stannar i stort sett vid en uppräknig av kopplingen till olika dokument, med fullt stöd i den aktuella landstrategin. Kopplingen mellan projektet och förväntade förbättringar för fattiga människor är vare sig utförlig eller övertygande.

Bedömningen föreföll vara ägnad att säkerställa att man kunde uppvisa relevanta skäl för programmet utan fullt erkännande av befintliga risker. Riskanalysen baserades på en omotiverat hög tilltro till UNESCO och mynnade ut i en förhoppning att denna organisation skulle lösa de problem som eventuellt skulle kunna uppstå. Argumenten för att styrka hållbarheten var svaga.

Efter att missförhållanden vid kulturministeriet 2000-2002 uppdagats var det tveksamt om ett projekt av denna typ överhuvudtaget skulle ha aktualiserats. Direkta problem med ägarskapet borde ha förutsetts eftersom kulturministeriet inte engagerades i programmet. Kulturministeriet menar i efterhand att UNESCO inte är en öppen organisation och särskilt inte i samband med detta projekt, där ministeriet inte involverades i planering, implementering och utvärdering.

Problemen uppstod redan i början. I en reviderad strategi från 2009 tar UNESCO upp kapacitetsbrister inom ministeriet, de kulturella institutionerna och att man inom UNESCO hade problem att hitta kompetent koordinator.⁸³ Det tog tre år innan en sådan var på plats.

⁸³ UNESCO, 2009: "Revised strategy for implementing UNESCO/SIDA-project "Development of Cultural Institutions", 2009-01-16.

UNESCO:s talespersoner menar i efterhand att Sida hade stått för förarbetet och angett prioriteringarna: ”Vi uppmanades att inte avvika för mycket från detta... vi fick en kort tidsfrist och inga särskilda medel för att ta fram ett förslag.” ”...att hantera kulturministeriets reaktioner på det nya upplägget var en utmaning...vi förmodades lösa Sidas behov av en administrativ och finansiell samordnare. Men det är inte vår profil – 'we are a technical agency'! Det visste både Sida och kulturministeriet... så, det blev en hel del kontroverser med kulturministeriet.” (SADEV:s översättning)

En slutlig utvärdering 2011 bekräftar den här bilden och pekar bland annat på att UNESCO inte levde upp till de rapporteringskrav som formulerades i organisationens överenskommelse med Sida.⁸⁴

3.2.4 UNESCO 2007–2009: Strengthening Local Development in Mozambique through Expanded Access to Information and Communication

Bakgrund

Programmet *Strengthening Local Development in Mozambique through Expanded Access to Information and Communication* föregicks av ett stort medieprojekt som startade redan 1998 och som stötts av UNDP, UNESCO och bilaterala givare som Sverige, Norge, Finland, Irland, Danmark och Portugal⁸⁵. Sida stödde projektet med 5,5 miljoner kronor 2001-2003. Ambassaden betecknade programmet som en succé med hänvisning till slutrapporten när det gällde de tidigare faserna samt flera utvärderingar.⁸⁶

På begäran av Sida/ambassaden omstrukturerades programmet av UNESCO 2006.

Sida konstaterade att Sverige inte är den enda givaren som stödjer lokala mediecentra. Regeringen ger visst stöd liksom flera andra bilaterala givare.

Sida beslutade att som ensam givare stödjade det aktuella programmet med 15 miljoner kronor 2006-2008.

Syfte, inriktning och mål

Enligt programförslaget var målet att öka kapaciteten inom främst FORCOM⁸⁷ (ett nätverk för 48 lokala radiocentra), öka antalet och stödja konsolideringen av lokala multimediecentra, öka produktionen av innehåll som är av intresse för samhällsmedborgarna med fokus på jämställdhet, HIV/aids och mänskliga rättigheter. Det handlade om kapacitetsuppbyggnad och rent tekniskt stöd.

Programmet skulle ledas och koordineras av UNESCO, som i sin tur skulle fördela det finansiella stödet till de genomförande partnerorganisationerna (FORCOM m.fl.)

Relevans, effektivitet och hållbarhet inför beslut om insats

Relevans: Bedömningspromemorian⁸⁸ slog fast att ett medieklimat som tillåter en fri debatt och där information är tillgänglig för alla kan ge röst åt marginaliserade

⁸⁴ van Gerwen & Zefamis, 2011: "Evaluation Report".

⁸⁵ UNESCO, 2006: "Project Proposal- Strengthening local development in Mozambique through expanded access to information and communication", sid. 5.

⁸⁶ Svenska ambassaden, 2006: "Promemoria" (bedömningspromemoria).

⁸⁷ National Forum of Community Radios.

⁸⁸ Ambassaden, 2006: "Promemoria".

grupper och bidra till *empowerment* för de fattiga. Promemorian hänvisade till den aktuella landstrategin, enligt vilken fri och oberoende media är en hörnpelare i bekämpning av fattigdomen. Man hänvisade även till Moçambiques fattigdomsbekämpningsstrategi som, enligt ambassaden, prioriterade medias roll i kampen mot fattigdomen.

I jämförelse med andra länder i regionen ansågs Moçambique ha en väl utvecklad pressfrihetslagstiftning. Hela sektorn lider dock brist på både de finansiella och mänskliga resurser som behövs för professionella medieproduktioner. Sektorn har organiserats av staten, men successivt har en överföring till andra aktörer inletts. Lokala multimediecentra är en ganska ny företeelse i Moçambique. Vid tidpunkten för programstart fanns drygt 50 multimediecentra runt om i landet.

I bedömningspromemorian påpekades att antikorrup­tion är en strategisk prioritet för Sida. Moçambique är ett av de mest korruperade länderna i världen och korrup­tionen utgör det stora hindret för hållbar utveckling. Programmet skulle kunna bidra till en minskad korrup­tion genom att statens förehavanden granskas kritiskt. Ansatsen att informera om jämställdhet, HIV/aids och mänskliga rättigheter togs också fram som en komponent för relevans.⁸⁹

Effektivitet: Enligt bedömningspromemorian fanns inte någon annan organisation än UNESCO som kunde genomföra programmet: "...*Sida pro-actively approached UNESCO in order for the organisation to put a proposal together and act co-ordinated. This was preceded by an internal discussion at the Embassy. No other possible partner was considered as neutral, experienced and well suited for the task.*"⁹⁰ UNESCO hade mandat inom området och de ansågs ha utvecklat ett gott partnerskap med såväl regeringsrepresentanter som med andra aktörer. UNESCO:s stöd under den tidigare fasen hade dessutom visat på god effektivitet även om de 13 procenten i overhead-kostnader ifrågasattes försiktigt.

Risker: Bedömningspromemorian såg att det fanns en risk för att UNESCO inte skulle kunna axla sin nya roll som koordinatör gentemot övriga partnerorganisationer. Detta skulle kunna skapa spänningar och avundsjuka. Bedömningen var också att det fanns risk för korrup­tion men att den balanserats av UNESCO:s rigorösa rutiner, något som i sin tur kunde leda till risk för dröjsmål i utbetalningar och att aktiviteter sköts upp. Man bedömde det som bra att regeringen fanns med i styrgruppen, men att det fanns risk för påtryckningar gentemot olika medieorganisationer.

Hållbarhet: Bedömningspromemorian lyfte fram att hållbarhet är nära förknippat med förmågan att få externa medel och att därigenom stärka det lokala ägarskapet. Programmet förutsatte externa biståndsmedel för fortsatt hållbarhet, men det var oklart varifrån dessa medel skulle komma. Berörda multimediecentra skulle visserligen kapacitetsutvecklas så att de själva skulle kunna söka externa medel i framtiden, men detta var osäkert eftersom den kommersiella potentialen för dessa center bedömdes vara låg. För de multimediecentra som redan existerade var det en öppen fråga om andra givare kunde förväntas fortsätta lämna bidrag och om dessa center skulle lyckas få bidrag från annat håll. Bedömningspromemorian påtalade också att tidigare utvärdering lämnade rekommendationer som ambassaden avsåg ta upp till diskussion. Man förlitade sig i stor utsträckning på UNESCO:s uppgifter.

⁸⁹ Ambassaden, 2006: "Promemoria".

⁹⁰ Ambassaden; 2006: a.a. sid. 9.

Bedömning

Kvaliteten på beredningen bedöms som acceptabel; kriterierna var delvis tillgodosedda.

De explicita kopplingarna till PARPA och andra styrdokument var tydliga, men beskrivningen av hur det konkret bidrar till minskad fattigdom och tillgodoseende av de fattigas behov var inte tydlig. Ambassaden använde sig inte av expertstöd och insatsbeslutet grundades inte på en i förväg upprättad prioritering. En utfasningsstrategi saknades och budget på detaljnivå saknades. Kraven som bör ställas på en riskanalys var endast delvis tillgodosedda.

Bedömningspromemorian präglades av att ambassaden uppmanat UNESCO att formulera ett förslag. Man kände sig förpliktigad att stödja programmet, vilket ledde till att de positiva argumenten i UNESCO:s projektansökan återgavs tämligen okritiskt.

I bedömningspromemorian framstår relevansavsnittet närmast som en efterhandskonstruktion då programmet hade pågått så länge.

Valet av UNESCO motiverades av ambassadens kapacitetsproblem och behov av att finna en koordinator för ett flertal medieorganisationer. Den bild som ges av UNESCO är emellertid mycket splittrad. Å ena sidan angavs positiva erfarenheter, å andra sidan restes farhågor med avseende på olika risker. Detta sammantaget med de skäl för hållbarhet som lyfts fram gör det osäkert om ambassaden borde ha fortsatt sitt stöd efter 2006. Att man gick in som enda finansiär är tveksamt. Övriga finansiärers bevekelsegrunder refereras, men det fanns ingen redogörelse för varför Sverige valde att bli enda finansiären. Det hade varit positivt att ha flera givare ”på vagnen” för eventuellt stöd även i framtiden.

Riskanalysen var knapphändig och byggde till stor del på att UNESCO förväntades kunna hantera de skisserade scenarierna.

I efterhand har lovorden för programmet varit tämligen samstämmiga. Exempelvis menar uppgiftslämnaren vid kulturministeriet att det var ett bra projekt, man är nöjd med UNESCO:s sätt att hantera programmet och kulturministeriet har medverkat hela vägen.

Implementeringen av projektet försenades och påbörjades först i mars 2008. Orsaken var att staten inte skrev på avtalet förrän i november 2007, trots att det var klart i december 2006. Detta styrker bilden av att det fanns konflikter mellan staten och UNESCO om upplägget av stödet.

Enligt uppgift från UNESCO:s talespersoner kan lokala multimediecenter nu (2011), både sända och genomföra underhåll och reparationer. De som arbetar där är oavlönade och frivilliga, men de drar in resurser på egen hand genom att ta ut avgifter från organisationer och företag som vill ha ut ett budskap. Däremot är det problem i de mest glesbebyggda landsbygdsområdena. Där finns hållbarhetsproblem.

UNESCO lämnade under 2010 in ett projektförslag som ska ses som ett förslag till utfasning. Eftersom programmet påbörjades så sent begärde UNESCO att kvarvarande medel skulle kunna nyttjas under en utökad tidsram, vilket ambassaden accepterade.

Någon slutlig utvärdering har inte gjorts. En av uppgiftslämnarna vid ambassaden konstaterade vid besöket 2011: "...*inget hände under programmets första år...därefter segt genomförande, vilket gjorde att vi drog oss ur i förtid...en utvärdering skulle förmodligen inte ge något.*"⁹¹

3.2.5 UNICEF 2007–2009: Civil Society & Child Rights and Protection & Support for Children Affected by HIV/Aids in Mozambique

Bakgrund

Programmet *Civil Society & Child Rights and Protection & Support for Children Affected by HIV/Aids in Mozambique* föregicks av ett samarbete mellan UNICEF och Moçambiques regering vilket var inriktat på kapacitetsutveckling för ungdomar och utsatta barn. Enligt UNICEF:s talesperson hade Sida, genom sitt fokus på mänskliga rättigheter och barns rättigheter fört förberedande diskussioner med UNICEF sedan 2005. En central fråga för ambassaden vid denna tidpunkt var kapacitetsutveckling och hur man skulle få bästa möjliga genomslag i civilsamhället för mänskliga rättigheter och barns rättigheter.

UNICEF visade tidigt ett stort intresse samtidigt som organisationen hade ett erkänt gott renommé och var beredd att själv tillföra resurser. Personkontakterna vid denna tidpunkt mellan ambassaden/Sida och UNICEF:s representant var, enligt samstämmiga uppgifter från båda organisationerna, goda. Under 2006 kallade Sida tillsammans med UNICEF till gemensamma möten med frivilligorganisationer.⁹² På grundval av dessa konsultationer tog UNICEF fram ett programförslag⁹³ som också integrerades i UNICEF:s landprogram för åren 2007-2009.⁹⁴ På ledningsnivå skulle SCA⁹⁵ bistå med tekniskt stöd.

Sverige kom att bli den enda bilaterala finansören, trots att man tillsammans med UNICEF uppvakttat flera andra givarnationer för medverkan. Enligt uppgiftslämnarna visade Storbritannien, Irland och Kanada ett intresse men valde senare att avstå. Programmet uppfattades enligt UNICEF:s talespersoner av de andra givarnationerna som svenskt, samtidigt som fokuseringen på barns rättigheter betraktades som alltför snävt i förhållande till hela den komplexitet som ryms inom mänskliga rättigheter. Storbritannien och Irland startade ett eget program för att stödja UNICEF:s och SCA:s arbete.

Sverige bidrog initialt med 36 miljoner kronor för 2007 och 2008.⁹⁶ Efter en förfrågan från UNICEF bidrog Sverige med ytterligare 19,5 miljoner kronor för 2009.⁹⁷

⁹¹ Ambassadens kritik understryks i e-postkommentar till SADEV 2011-08-31: "*The Embassy was critical to the heavy bureaucracy of UNESCO, the late start and the activity oriented programme management.*"

⁹² Ambassaden, 2007: "In-depth Assessment of UNICEF's proposal for...".

⁹³ UNICEF, 2007: "Joint Civil Society and Child Rights Programme and Protection and Support for Children Affected by HIV/AIDS", (projektbeskrivning).

⁹⁴ UNICEF, 2006: "Country Programme Action Plan 2007–2009".

⁹⁵ SCA = Save the Children Alliance (Rädda Barnen).

⁹⁶ Sida/UNICEF, 2007: "Agreement between Sweden and UNICEF...".

⁹⁷ Ambassaden/UNICEF, 2008: "Amendment to agreement".

Syfte, inriktning och mål

Enligt UNICEF:s programförslag⁹⁸ var programmet i första hand ett initiativ för kapacitetsutveckling av det civila samhället som också skulle medverka i arbetet. Det långsiktiga målet var att regeringen, nationella och lokala myndigheter, lokalsamhällets aktörer och familjerna skulle respektera, skydda och tillgodose barnens rättigheter.

För att uppnå målet valde man att fokusera på tre områden:

- Kapacitetsutveckling inkluderande programplanering, finansiell förvaltning, uppföljning och utvärdering,
- Påverkansarbete, medvetenhet om mänskliga rättigheter samt ett juridiskt ramverk med fokus på barns rättigheter och regler för skydd av barn,
- Social mobilisering och lokalt deltagande för att förverkliga barnens rättigheter.

Denna ansats skulle stödjas genom att finansiella och mänskliga resurser tillförsäkras genom utveckling av kopplingarna mellan distrikts-, provins- och nationell nivå, såväl inom statsapparaten som i förhållande till civila samhället.

De viktigaste målgrupperna (*end beneficiaries*) var kvinnor och barn. För att nå ut till dem inkluderades ytterligare tre målgrupper:

- Beslutsfattare på olika nivåer, vars kapacitet och insikter skulle ökas,
- Media och andra opinionsbildare som är viktiga för informationsspridning och påverkan,
- Civilsamhällets organisationer. Programmet förutsågs nå över 300 organisationer och tusentals grupper i lokalsamhället.⁹⁹

Relevans, effektivitet och hållbarhet inför beslut om insats

Relevans: Bedömningspromemorian¹⁰⁰ tecknade en utförlig bas med behovsanalys. Relevansen styrktes med referens till den svenska landstrategin, PGU, flera av Sidas policyer och riktlinjer samt till PARPA, UNICEF:s landprogram och *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF).

Effektivitet: Valet av UNICEF byggde enligt uppgiftslämnarna på att ambassaden hade goda erfarenheter av organisationens kapacitet att få något uträttat samt på personliga kontakter mellan ambassaden och UNICEF. Bedömningspromemorian framhåller UNICEF:s tydliga mandat vad gäller barns rättigheter, deras höga kompetens, goda regeringskontakter och organisationens starka och långvariga närvaro i landet. UNICEF bedömdes också ha god förmåga att hantera program med stora volymer i samverkan med andra partner.¹⁰¹ Kostnadseffektiviteten förväntades också bli god eftersom man skulle arbeta direkt med lokala partners i stället för att anställa internationell expertis.

Hållbarhet: Att utveckla kapaciteten hos ett stort antal aktörer på olika nivåer inom det moçambikiska samhället kräver en medveten insats under längre tid. Den svenska

⁹⁸ UNICEF, 2007: "Joint Civil Society and Child Rights Programme...", sid. 2.

⁹⁹ A.a. sid. 9.

¹⁰⁰ Ambassaden, 2007: "In-depth Assessment of UNICEF's Proposal for...".

¹⁰¹ A.a. sid. 15–16.

insatsen var emellertid begränsad till tre år. Man förlitade sig i hög grad på att både UNICEF och SCA skulle komma att finnas kvar i Moçambique under överskådlig tid efter programavslutet. De förutsattes fortsätta sitt arbete i den riktning som hade stakats ut för det då planerade programmet.

Man förutsatte också att regeringen och statsmakten på olika nivåer ”... *will increasingly be aware of its obligations as duty bearer in relation to the protection, promotion and fulfillment of children’s rights.*”¹⁰²

Eftersom den finansiella hållbarheten hos det civila samhällets organisationer var låg, måste kapacitetsutvecklingen inkludera metoder för att få in pengar.

Risker: Sida såg inte några stora risker förknippade med programmet. De sex risker som nämns förutsätts kunna lösas genom att UNICEF och programmets styrkommitté är observanta och noga följer upp skeendet.¹⁰³

Bedömning

Kvaliteten på beredningen bedöms som acceptabel. Kriterierna som rörde relevansen var i stort sett väl tillgodosedda. Ambassaden använde sig inte av expertstöd och insatsbeslutet grundades inte på en i förväg upprättad prioritering. En utfasningsstrategi saknades, riskanalysen var ytlig och överslätande och en detaljerad budget saknades.

Programmets relevans ifrågasätts inte, även om det inte klart framgick på vilket sätt (de fattiga) barnen skulle få stöd. Konsultationer genomfördes internt inom Sida, men någon extern ämnesexpertis anlätades inte. Inslaget av kapacitetsutveckling på flera olika nivåer indikerar att det från början fanns ett långsiktigt perspektiv. Man borde emellertid på ett tydligare sätt ha tryckt på behovet av en långsiktig insats både i programbeskrivning och i ambassadens bedömningspromemoria. Härigenom hade man också varit tvungen att beakta risken för sinande finansieringskällor i riskanalysen. Det nämns visserligen att det inom CSO:erna finns ett stort beroende av extern finansiering, samt att en del av kapacitetsutvecklingen syftar till att stärka deras kunskap om och förmåga att utnyttja olika metoder för att säkra fortsatt finansiering. Frågan är om det från början var realistiskt att anta att tillräcklig stabilitet och kunskaps- och kapacitetsutveckling skulle uppnås efter tre års programarbete.

En utförligare analys av val av lämplig utförare saknas i bedömningspromemorian. En alternativ utförare kunde ha varit SCA, som ingick i styrgruppen. Enligt senare uppgift från en person vid ambassaden bedömdes dock SCA som alltför svagt för att ta på sig ansvaret för ett program av denna storlek. Enligt andra personer vid ambassaden var SCA inte intresserat av en sådan roll.

Tilltron till en framtida finansiering från UNICEF var mycket osäker, eftersom UNICEF:s (och andra FN-organs) program var konsekvent underfinansierade. De bygger på att de bilaterala givarna står för merparten av finansieringen.

¹⁰² A.a. sid. 19.

¹⁰³ A.a. sid. 20–21.

Det är märkligt att ett regeringsorgan på nationell och/eller på lokal nivå inte hade ett definierat ansvar i programmet trots att kapacitetsutveckling inom ministeriet för kvinnor och social aktivitet var ett uttalat mål.

Hanteringen av programmet visar att man från ambassaden var proaktiv och i praktiken djupt engagerad i initiering och programplanering, även om det formellt var UNICEF som stod för programmet.

Under programtiden ändrades fokus för MR-frågorna och kontaktansvaret för programmet. Programmets kontakter med ambassaden tunnades ut och på UNICEF beskriver man i efterhand att kommunikationen med ambassaden blev allt svårare. Under 2008 påbörjades en översyn av ambassadens arbetssätt som i början av 2009 ledde fram till nya riktlinjer för stödet till det civila samhället. Mot den bakgrunden avstod Sverige från att fortsätta stödja projektet.

UNICEF beklagar att Sverige drog sig ur, men man fortsätter att ge visst icke-ekonomiskt stöd för fortsatt kapacitetsutveckling av de nätverk som etablerades under programtiden.

3.2.6 UNDP 2008–2010: Ett FN

Bakgrund

Initiativet till *Ett FN* togs på hög nivå inom FN. I det arbetet var Sverige drivande. Åtta pilotländer utsågs och den moçambikiska representanten anmälde 2007 att landet ville ingå i gruppen. Den svenska regeringen gav Sida i uppdrag att stödja reformprocessen i länderna förutsatt att de var i linje med inriktningen i den aktuella samarbetsstrategin.¹⁰⁴ Liksom i flertalet andra länder fanns sedan tidigare UNDAF som kan ses som en utgångspunkt för *Ett FN*.

I december 2008 presenterades *One UN Programme* och *Change Management Plan – A Strategy for Delivering as ONE* för ambassaden i Maputo.¹⁰⁵ Ansvaret för att koordinera programmets genomförande lades på UNDP.

För genomförandet av *Change Management Plan* budgeterades cirka 4,8 + 3,7 + 2,5 miljoner kronor för åren 2008, 2009 och 2010, det vill säga totalt cirka 11 miljoner kronor. Förutom bidrag från Sverige hade man genom underhandskontakter försäkrat sig om 4,2 miljoner kronor från CIDA och sökt 0,6 miljoner kronor från DFID.¹⁰⁶ Sida beslutade att bidra med 5 miljoner kronor som ett engångsbelopp för 2008.¹⁰⁷

Syfte, inriktning och mål

Syftet med *One UN* sammanfattades i att man inom två år ville åstadkomma *One Programme*, *One Leader*, *One Budgetary Framework* och *One Management System* som skulle förena de åtta FN-organen¹⁰⁸ med närvaro och verksamhet i landet. Ytterligare

¹⁰⁴ Regeringen, 2007d: "Regleringsbrev för 2008 avseende Sida", regeringsbeslut 2007-12-19, sid. 15.

¹⁰⁵ Daterade den 3 respektive den 4 december 2008.

¹⁰⁶ UNCT, 2008: "Change Management Plan" – Budget 2008–2010.

¹⁰⁷ Ambassaden, 2008: "Decision on Contribution".

¹⁰⁸ FAO, UNDP, UNESCO, UNFPA, UNHCR, UNICEF, WFP och WHO.

15 icke närvarande FN-organ som driver projekt i landet stod bakom *One Programme*.¹⁰⁹

Programmet hade fyra pelare: *Governance*, *Human Capital*, *HIV/Aids* och *Economic Development*. Inom dessa hade elva stycken s.k. *Joint Programmes* tagits fram, som vart och ett engagerade minst tre av de verksamma FN-organen.

På sikt ska programmet vara det enda programmet från den lokala FN-familjen som man gemensamt ska mobilisera finansiering för. Avsikten, enligt talespersonen vid UNDP med ansvar för reformens genomförande, var att de enskilda FN-organen inte skulle få arbeta med eller mobilisera medel för egna program/projekt vid sidan om *One Programme*.

Relevans, effektivitet och hållbarhet inför beslut om insats

Relevans: I dokumentationen gick inte att hitta någon direkt koppling till fattigdomsbekämpning på övergripande nivå eller till de fattigas behov.

Effektivitet: Satsningen motiveras av hur de berörda aktörerna (givarländer, FN-organ och Moçambiques regering) ser FN-samordningen som ett sätt att åstadkomma större effektivitet i den omfattande floran av möten och dialoger, vilket indirekt kan anses gynna effektiviteten och vara i linje med utvecklingssamarbetets ändamål.

E-postkorrespondensen mellan ambassaden och Sidas Afrikaenhet visar att ambassaden bedömde att stödet för förändringsprocessen var en strategisk insats eftersom Sverige därigenom skulle få en direkt möjlighet till dialog i hanteringen av Ett FN-reformen. Det skulle dessutom ge synergier i de bredare diskussionerna om biståndets effektivitet. Man påpekar dock att ...”*det råder en allmän otillfredsställelse speciellt om hanteringen hittills, för lite informationsspridning, begränsad konsultation med andra givare om dialogen FN-Moz emellan, samt en nästan icke ifrågasättande förhållning från FN-sidan om bilateral finansiering av One UN-programmet.*”¹¹⁰

UNDP var tidigare en koordinerande kraft för UNDAF och lokalt drivande för idén om Ett FN. Vilka direkta erfarenheter av och kunskaper om UNDP:s förmåga som fanns inom ambassaden var emellertid oklart.

Det budgeterade behovet för förändringsprocessen var totalt 11 miljoner kronor. FN gick in med knappt 1 miljon kronor, medan Sverige och Kanada tillsammans stod för merparten av finansieringen. Givarandelen var hög, men den svenska insatsen på 5 miljoner kronor är en ganska ringa summa, med tanke på den totala landramen och de volymer som vanligtvis är aktuella för projekt och program.

Hållbarhet: Huvudsyftet var att positivt påverka dialogens hållbarhet och struktur genom att samla FN-organen. Strävan att samordna givare och andra aktörer ligger i linje med Sveriges uppslutning bakom Parisdeklarationen. Det faktum att Moçambique ville ingå i gruppen av pilotländer indikerar att landet också såg fördelar med detta. Enligt information från Sida och ambassaden fanns det ingen anledning att ifrågasätta att FN-organen i landet betraktades som legitima och neutrala av rege-

¹⁰⁹ UNCTM, 2007: "Delivering as One. One UN Programme 2007–2009".

¹¹⁰ E-post från ambassadens handläggare till Sidas Afrikaenhet, 2008-04-14.

ringen, och att de med sina oftast goda regeringskontakter också baserade sina program och projekt på regeringens prioriteringar.

Bedömning

Kvaliteten på beredningen bedöms inte som god och kriterierna var inte tillgodosedda. Ambassaden hade exempelvis inte använt sig av expertstöd och insatsbeslutet grundades inte på en i förväg upprättad prioritering. En utfasningsstrategi och riskanalys saknades och det fanns ingen detaljerad budget. Relevansdelarna var mycket svaga.

Regleringsbrevet för Sida indikerar tydligt att man kan stödja Ett FN bilateralt på landnivå om det är i linje med inriktningen på samarbetsstrategin. Frågan är om samarbetsstrategins¹¹¹ generellt hållna formuleringar om givarsamordning, biståndseffektivitet och att följa upp Ett FN-initiativet och undersöka nya former för samarbete med FN-systemet, är tillräckligt starka för att ge stöd för en FN-intern administrativ utveckling.

Av allt att döma har någon bedömningspromemoria i ärendet inte författats. E-postväxling mellan ambassaden och Sidas Afrikaenhet visar emellertid att ambassaden bedömde att stödet för förändringsprocessen var en strategisk insats eftersom Sverige därigenom kunde få en direkt dialogmöjlighet i hanteringen av Ett FN-reformen.

Det är oklart om programförslaget blev föremål för en svensk riskanalys och om eventuella negativa konsekvenser diskuterades, exempelvis att dialogen mellan olika partnerskapsaktörer kunde påverkas negativt om FN-organens röst blev starkare.

Behovet av programmet formulerades när Parisdeklarationen nyss hade beslutats. Allt pekade på en ökad inriktning mot budgetstöd och programstöd. Det övergripande reformbeslutet fattades på huvudkontoret. Samordningen av FN-organ på landnivå låg i linje med Parisdeklarationen och de svenska politiska målen.

Den principiellt viktiga frågan om FN-organens inre samordning och administrativa utveckling ska finansieras med medel ur landramen borde ha genomlysts grundligare. Att ett sådant stöd inte är självklart illustreras av ambassadens kritik. En sådan genomlysning bör även inbegripa omständigheten att Sverige genom regeringskansliet ger samtliga berörda FN-organ ett tämligen omfattande basbudgetstöd, inom ramen för de multilaterala biståndsmedlen.¹¹²

Det här ärendet borde ha beretts enligt Sidas krav för program- och projektfinansiering¹¹³, men en skriftlig bedömning med utgångspunkt från dessa krav saknas.

¹¹¹ Regeringen, 2008: "Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Moçambique, september 2008–december 2012".

¹¹² Se SADEV 2010: "Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete", SADEV Report 2010:5.

¹¹³ Sida, 2005: "Sida at Work – A manual on contribution management".

3.3 Summerande reflektioner och överväganden efter programgenomgång

3.3.1 Hur fastställs vilka utvecklingsinsatser som ska göras?

Vilka underlag, samverkansformer och dialoger ligger till grund för den beredning och bedömning som Sida och UM har gjort, när de föreslår att vissa utvecklingsinsatser ska genomföras med hjälp av en särskild MO? Bedömningsmallens kriterier¹¹⁴ för expertstöd och en genomtänkt prioritering av biståndets inriktning inom sektorerna har inte tillgodosetts i beredningen av de sex undersökta programmen. Förekomsten av väl underbyggda och trovärdiga budgetar på aktivitetsnivå är också mycket låg.

Enligt riktlinjerna i Sidas "Sida at work/Så arbetar Sida" förutsattes att alla förslag om program/projekt formuleras av externa aktörer.¹¹⁵ Det innebär att ambassaderna förväntas inta en passiv hållning i fråga om vad som ska göras och vem som ska genomföra arbetet. Ambassadens och Sidas uppgift begränsas till att bedöma förslagen utifrån kriterierna relevans, effektivitet och måluppfyllelse, genomförbarhet, hållbarhet, koordinering och kommunikation samt risker och riskhantering.

Ambassaden i Maputo har ofta bäddat för viss inriktning med viss utförare genom underhandskontakter långt innan det funnits en färdig projektbeskrivning. I andra fall har man helt enkelt anslutit sig till program och projekt som redan var igång.

Det är positivt om ambassaderna är proaktiva i program- och projektutveckling inom områden där man har kompetens. Så har man också till viss del agerat i Moçambique. Ett proaktivt arbetssätt ställer dock höga krav på ambassadens eget ansvar att inför beslut säkra resultat för målgrupperna. I program med en långsiktig kapacitetsutveckling, som i flera av programmen i Moçambique, måste man visa omsorg och ansvar för de personer och lokala organisationer som har engagerats. Det är också en utmaning att ha ett kritiskt och sakligt förhållningssätt till innehåll och inriktning av program och projekt, både före och under deras löptid.

Proaktivitet och tidiga underhandskontakter har lett till att man i ett tidigt skede bundit sig för lösningar när det gäller inriktning och val av utförare, utan att ha gjort en egen förutsättningslös analys. I Moçambique formulerades frågan om vad som ska göras med tillgängliga biståndsmedel inte förutsättningslöst utifrån en djupare och dokumenterad analys av vilka behov och prioriteringar som bör göras inom de sektorer som samarbetsstrategin pekat ut.

3.3.2 Hur fastställs en lämplig genomförare?

- Hur har UM kommit fram till förslaget att en specifik MO ska ansvara för genomförandet och hur har alternativa kanaler bedömts?

Utifrån analysmodellens kriterier¹¹⁶ har beredningen brustit när det gäller bedömningen av den genomförande organisationens kostnadseffektivitet och förmåga till insatsbudgetering, samt i vilken utsträckning valet av genomförare bygger på dialoger med andra givare.

¹¹⁴ Se Bilaga 1 och Bilaga 2.

¹¹⁵ Se exempelvis Sida, 2005: "Så arbetar Sida – en vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder", sid. 65.

¹¹⁶ Se Bilaga 1 och Bilaga 2..

På samma sätt som beskrivits ovan har man med ett proaktivt arbetssätt tidigt låtit sig bindas upp i fråga om vem som är en lämplig utförare. Inte i något av de program och projekt som utvärderingen studerat i Moçambique har möjligheten finna alternativa utförare prövats. Underhandskontakterna har inte föregåtts av en i förväg bred analys av nätverken för att identifiera tänkbara och lämpliga utförare utifrån valda sektorer. Detta motsägs möjligen av det konsultarbete kring framtida satsningar i det civila samhället som ambassaden lät göra 2008.¹¹⁷ Bedömningen är emellertid att felaktiga kriterier byggdes in i ett tidigt skede, vilket ledde till att FN-organen diskvalificerades på felaktiga grunder.

3.3.3 Koppling till svenska politiska mål: relevans, effektivitet och förväntat resultat

Tar UM i sina bedömningar och beslut hänsyn till de krav som Sverige bör ställa utifrån sina policyer och strategier, med avseende på relevans, effektivitet och förväntat resultat?

Utifrån analysmodellens kriterier¹¹⁸ har kraven på relevans tillgodosetts tämligen väl, med undantag för UNDP-programmet för Ett FN. Där är kraven på utfasningsstrategi och genomarbetad riskbedömning inte tillgodosedda.

Att legitimera ett programs eller projekts relevans utifrån PARPA är mycket enkelt eftersom den i princip innehåller allt som kan behöva utvecklas i ett fattigt land. Många karaktäriserar den som en önskelista, "shopping list", eller ett smörgåsbord.¹¹⁹ Moçambiques regerings egna prioriteringar är dessutom inte speciellt tydliga. Från den svenska regeringens sida nöjde man sig till och med år 2003 med att "särskilt lyfta fram" ett antal frågor i statsbudgeten, inom ramen för det internationella biståndet. När PGU:s perspektiv¹²⁰ och huvuddrag hade antagits, kompletterades statsbudgeten varje år från och med år 2004 med att särskilda satsningar formulerades inom områden som Hiv/Aids, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, samt konflikthantering. De tematiska prioriteringarna från och med budgetåret 2008 avgränsar uppgifterna inom utvecklingsarbetet ytterligare. Dessa var dock inte aktuella vid tidpunkten för beredning och beslut av de program och projekt som behandlas i denna utvärdering. Inte sällan förstärks relevansen på den nivån genom hänvisning till policyer och strategier som tagits fram av regeringen, UD eller Sida.

Kopplingen till den svenska land- och samarbetsstrategin och dess inriktning utgör inte heller någon svårighet. Den finns explicit eller implicit med långt innan det är aktuellt att ta ställning till ett konkret program- eller projektförslag. Även vid förlängningar finns en överensstämmelse med den nya samarbetsstrategin från och med år 2008.

Om man däremot förväntar sig att ambassaden eller Sida ska göra en konkret behovsanalys av den fattiga befolkningens levnadsvillkor och rättigheter – inte minst mot bakgrund av den fokusering som görs i Sida, 2005¹²¹ – lämnar underlagen som utvärderingen tagit del av en hel del i övrigt att önska. Mycket sällan (om ens i något

¹¹⁷ Se Bilaga 3, "Den framtida satsningen....".

¹¹⁸ Se Bilaga 3 och Bilaga 2.

¹¹⁹ Se Bilaga 3, "Förutsättningar".

¹²⁰ Prop. 2002/2003:122 "Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling"

¹²¹ Sida 2005a: "Så arbetar Sida – En vägledning", samt Sida 2005c: "Sida at Work – a Manual".

av de studerade programmen) försöker man konkret analysera vilka förbättringar programmet eller projektet ska åstadkomma för den eller de målgrupper som åsyftas. Samtidigt är det viktigt att understryka svårigheten att i dylika sammanhang ta fram baslinjedata.

En genomgående svaghet finns i bedömningspromemoriornas riskanalyser och i programmen och projekten: utfasningsstrategier saknas. Dessutom är ambassaden, Sida och FN-organen som genomför arbetet obenägna att på allvar sätta in det aktuella programmet eller projektet i ett längre tidsperspektiv. Det är särskilt anmärkningsvärt eftersom flera av de studerade programmen och projekten i stor utsträckning fokuserar på kapacitetsutveckling. Med ett perspektiv som begränsas till den föreslagna projekt- eller programtiden, landar riskanalysen i flera fall i "*there are no major risks*". Med ett längre perspektiv på hur lång tid det tar att åstadkomma en hållbar kapacitetsutveckling skulle det sannolikt vara svårare att avfärda de (små) risker som ändå har identifierats.

3.3.4 Reflektioner

Tidsbegränsade kontrakt och hög personalomsättning försvårar löpande uppföljning och inhämtning av kunskap som är kopplad till enskilda program och projekt. I åtminstone några fall har detta lett till att ansvarstagandet inte har varit tillfredsställande för de grupper som är föremål för programmets eller projektets omsorger. När stöden för UNICEF och *Geraco Biz* skulle upphöra prövade ambassaden inte explicit frågan om fortsatt/avbrutet stöd utifrån detta perspektiv. Istället var det en fråga om att tillämpa nya (svenska) principer¹²² i kombination med vaga förhoppningar på det nya programmet för Ett FN/*DeliverAs One*.

¹²² Se Bilaga 3, "Den framtida satsningen...".

4 KAMBODJA

4.1 Introduktion

Sida har bedrivit utvecklings-samarbete i Kambodja sedan 1979, från början som humanitärt bistånd genom UNICEF. Sommaren 2010 omvandlades sektionskansliet som låg under Sida till en ambassad.¹²³

Under 2010 mottog Kambodja bilaterala biståndsmedel på 171 miljoner kronor från Sverige.¹²⁴ Ett generellt budgetstöd har aldrig varit aktuellt i Kambodja, med undantag för ett gävobistånd 2000–2003 inom ramen för Världsbankens strukturanpassningskrediter.

Landstrategin 2002–2006 (förlängd över 2007)¹²⁵ angav som övergripande mål att *"bidra till Kambodjas egna ansträngningar för fattigdomsbekämpning"*. Som specifika mål för perioden angavs att Sverige skulle främja förutsättningarna för:

- Fattiga kvinnor och män på landsbygden så att de kan påverka och förbättra sina och sina barns levnadsvillkor,
- En god samhällsstyrning med betoning på utveckling av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

För att nå målen fastställdes tre samarbetsområden: fattigdomsbekämpning på landsbygden (fortsättning på redan etablerade verksamheter genom UNDP/Seila, minröjning genom CMAC¹²⁶ och ILO:s vägbyggnadsprogram), utbildning (fortsättning på redan etablerade verksamheter genom främst UNICEF), demokratisk samhällsstyrning (kapacitetsuppbyggnad och stöd till decentraliseringsprocesser inom stat och det civila samhället genom MO och enskilda organisationer).

I samarbetsstrategin 2008–2010¹²⁷ angavs som övergripande mål att *"fattiga kvinnor och män ska få bättre tillgång till rättssäkerhet och adekvat icke-diskriminerande samhällsservice"*.

Samarbetsstrategin anger att en ökad produktivitet inom jordbruket och en diversifiering av landsbygdens ekonomi är avgörande för en hållbar ekonomisk utveckling och en framgångsrik fattigdomsbekämpning.¹²⁸

Sverige ska satsa på tre samarbetsområden som är prioriterade i landets egen fattigdomsstrategi: grundskoleutbildning, demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Dessa är också sektorer som Sverige varit verksam inom under lång tid. Som dialogmål flaggar samarbetsstrategin för att landets egen strategi måste ha ett bättre fokus på fattigdomsbekämpning och jämställdhet samt att det civila samhället

¹²³ Svenska ambassadens hemsida 2011-05-25: http://www.swedenabroad.com/Start____111731.aspx

¹²⁴ Sida, 2011: "Sidas årsredovisning 2010".

¹²⁵ Regeringen, 2001: "Landstrategi för Kambodja, 2002–2006", förlängd t.o.m. 2007.

¹²⁶ CMAC: Cambodian Mine Action Center, den kambodjanska minröjningsmyndigheten.

¹²⁷ Regeringen, 2008: "Samarbetsstrategi för utvecklings-samarbetet med Kambodja 2008–2010". Beslutad 2008-05-08, ej ännu ersatt av ny strategi i september 2011.

¹²⁸ A.a. sid. 11.

ska medverka i strategins utformning och genomförande. Åtgärder för anpassning till klimatförändringar ska integreras i verksamheten.

I samarbetsstrategin presenteras ett antal problem i landet som utbredd korruption, problem med illegal skogsavverkning och koncessioner, överfiskning och bristande vattenkvalitet till följd av dålig avloppsrening etc. Något aktivt stöd för att motverka dessa problem skulle Sverige inte ge. Det var också oklart om Sverige skulle satsa på jordbrukssektorn som enligt samarbetsstrategins egna formuleringar, och NSPD:n är avgörande för fattigdomsbekämpningen.

I utvärderingen har förberedelserna för följande sex multi-bi-insatser granskats och utvärderats:

UNICEF 2006–2010:	Expanded Basic Education Programme (EBEP II)
UNDP 2007–2010:	Programme to Support Decentralization and Deconcentration Reforms (PSDD)
World Bank 2008–2011:	Public Financial Management (PFM)
UNDP 2009–2012:	Cambodia Climate Change Alliance (CCCA)
UNDP 2010–2012:	Cambodia Community Based Adaption Programme (CCBAP)
UN-OHCHR 2010–2011:	Basbudgetstöd från landramen

Närmast följer en kort beskrivning av de sex programmen åtföljd av bedömningar. I Bilaga 4 finns en utförligare genomgång av förutsättningar idag på landnivå, såsom landets fattigdomsstrategi, aktuell svensk samarbetsstrategi och den lokala biståndsarkitekturens.

4.2 Beskrivning och bedömning av de sex programmen

4.2.1 UNICEF 2006–2010 – Expanded Basic Education Programme

Bakgrund

Sverige har haft en långsiktig inriktning när det gäller utbildningssektorn i Kambodja. Sedan början av 1990-talet har Sverige gett stöd till olika utbildningsprojekt, med fokus på grundskolan genom UNICEF. År 2001 inleddes stödet till grundskoleutbildningen inom ramen för EBEP I. Stödet kanaliserades genom UNICEF som stod för kapacitetsutvecklingen inom utbildningsministeriet. EBEP I avslutades 2005. Initiativet till en fortsättning genom EBEP II kom från utbildningsministeriet som fick stöd av UNICEF i arbetet med att skapa en utbildningsstrategi.

Det fanns tecken på att programmet hade varit framgångsrikt i den första fasen, vilket framgick av en utvärdering och det arbete som *Sida Advisory Team* (SAT) har gjort.¹²⁹ Enligt utvärderingen hade programmet varit relevant för prioriteringarna inom utbildningssidan och kapacitetsutvecklingen inom utbildningsministeriet har skötts på ett bra sätt. Programmet hade också skapat entusiasm och kunskap hos lärare och

¹²⁹ Sida Advisory Team, 2007.

tillgången på skolor har ökat. Vissa brister redovisades dock, exempelvis dålig utbildningskvalitet, dåligt förberedda lärare, samt otillräckliga lärar- och läromedel. Sammantaget var de omdömen som gavs om programmets första fas positiva.

Syfte, inriktning och mål

EBEP I syftade främst till att öka kapaciteten hos utbildningsministeriet och på lokal nivå. En brist som identifierades var den låga kvaliteten i skolan, vilket gällde både lärarna och läromedlen. EBEP II syftade främst till att genomföra den beslutade utbildningsreformen och förbättra kvaliteten i skolan. Programmet¹³⁰ delades upp i tre delprogram:

- Kapacitetsutveckling på den högsta statliga nivån, men också på lokal nivå.
- Ökad jämställdhet när det gällde tillgången till skola och kvaliteten i grundskolan (sex provinser och 18 utbildningsskolor för lärare).
- Utökad möjlighet till lärande för missgynnade barn och ungdomar.

Programmet berörde grundskolan och andra aktörer inom sektorn. Enligt uppgift från UNICEF arbetade 113 organisationer med utbildningsprojekt som fick stöd av Världsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken och som skulle ses som komplement till EBEP II. Anledningen till satsningen på grundskolan var UNICEF:s barninriktade mandat, samt utbildningsministeriets medvetna satsning på grundskolan. Cirka 70 procent av befolkningen var analfabeter då den första fasen inleddes.

Programmet var ett långtidsprojekt. I den första fasen tog det tid att få till stånd en godtagbar standard eftersom det vare sig fanns skolor eller elever efter inbördeskriget. Efter den första fasen hade antalet skolor ökat och allt fler barn gick i skolan. Från början var det en medveten satsning på de allra fattigaste, enligt information från personal i utbildningsministeriet.

Relevans, effektivitet och hållbarhet inför beslut om insats

Relevans: Stödet till utbildningen var ett långsiktigt åtagande från Sida/ambassaden, UNICEF och utbildningsministeriet. Programmet hade en tydlig koppling till landets fattigdomsstrategi¹³¹ vilket gjorde att det var naturligt med en förlängning. Det handlade dessutom om en kapacitetsutveckling med långsiktig inriktning.

Enligt bedömningspromemorian¹³² var det fortfarande en stor utmaning för landet att snabbt öka kvaliteten i grundskolan och möta kraven på landets utveckling, vilket motiverade en förlängning. Programmet bedömdes vara i linje med de strategier som regeringen¹³³ hade tagit fram. Bedömningspromemorian tog även upp behovet av stöd för att möta kravet på utbildning på högre nivå och menade att Världsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken kommer att stödja grundskolan från årskurs 7. Sammantaget innebar det att hela utbildningsstegen skulle få det stöd som behövdes för att landet skulle kunna utvecklas.

¹³⁰ Ministry of Education, Youth and Sport, 2005: "Expanded Basic Education Programme", 2006-2010".

¹³¹ Government of Cambodia, 2005: "National Strategic Plan (NSDP) 2006-2010".

¹³² Sida, 2005: "Assessment Memo".

¹³³ Ministry of Education, Youth and Sport, 2005: "Education Strategic Plan 2006-2010", och Ministry of Education, Youth and Sport, 2005: "Education Sector Support Program 2006-2010".

Effektivitet: Bedömningspromemorian pekade på det ökande ägarskapet vid ministeriet och den uppgraderade kapaciteten. Däremot angavs inte vilken kapacitet UNICEF hade. Både UNICEF och utbildningsministeriet hade dock klarlagt att de hade ett gott partnerskap, vilket borde ha haft betydelse för effektiviteten. Sida bedömde att den nationella planen och programmet var ambitiöst, samt att det var möjligt att nå de uppställda målen eftersom man förutsatte att det politiska åtagandet skulle ligga kvar på samma nivå som tidigare.

Eftersom UNICEF och utbildningsministeriet tog fram planerna bedömdes inte någon alternativ genomförare. Sida och ambassaden menade att de tidigare erfarenheterna från den första fasen var så pass övertygande att målen skulle nås.

Bedömningspromemorian innehöll ett kort avsnitt om att en årlig och detaljerad budget för programmet efterfrågats. Någon sådan har emellertid inte lämnats in. Trots detta accepterades programmet och ett beslut om att stödja det med 188 miljoner kronor fattades. Någon samlad budget över programmet har inte kunnat redovisas i efterhand. Beslutet hade tagits på Sida i Stockholm och den programansvarige handläggaren vid ambassaden antog att budgeten därför fanns där.

Genomförbarhet: Bedömningspromemorian pekade på kapacitetsbehovet hos både UNICEF och utbildningsministeriet. Tidigare byten av experter hos UNICEF hade inte påverkat programmet negativt och kapaciteten inom ministeriet hade successivt ökat. Bedömningen var därför att det fanns tillräcklig kapacitet för att genomföra den ambitiösa planen för programmet. Trots detta menade Sida att det fanns brister vid ministeriet som UNICEF måste åtgärda i sitt kapacitetsstöd. Ett annat problem var att lärarlönerna var alltför låga, vilket kunde leda till låg motivation, frånvaro på grund av behov av sidoinkomster, samt att kompetent personal skulle sluta och gå till den privata sektorn. Sida noterade att regeringen hade ökat lönerna med upp till 20 procent årligen. Trots detta var lönerna inte tillräckliga, men man menade att det var något som programmet inte kunde hantera, utan det var en uppgift för finansministeriet.

Med tanke på tidigare erfarenheter från den första fasen och flexibiliteten hos UNICEF och utbildningsministeriet, bedömdes dock programmet vara fullt möjligt att genomföra, även om det ansågs väl ambitiöst.

Hållbarhet: Bedömningspromemorian pekade på den ökade graden av ägarskap och kapacitet hos ministeriet, samt att givarkollektivet gemensamt stödde utbildningssektorn och förde dialogen i en ”*technical working group*”.

Däremot lyfte man fram att Kambodja under lång tid skulle bli beroende av externt bistånd och att det därför var ett gemensamt ansvar mellan givarna och regeringen att fortsätta utveckla utbildningen. Regeringen hade också ökat sina anslag till utbildningssektorn eftersom den var prioriterad.

Risker och riskhantering: Bedömningspromemorian pekade på att SAT, som verkat under en lång tid, skulle förbättra kvaliteten på uppföljningen av programmet samt ge Sida bättre underlag som en dialogpartner. Under 2005 hade SAT dessutom gjort en översyn av ansatsen och menade att upplägget tillät intressenterna att förutse och mildra riskerna.

Bedömning

Kvaliteten på beredningen bedöms som god. Brister fanns dock vad gäller i förväg utarbetad prioritering, utfasningsstrategi och detaljerad budget.

Programmets relevans får anses vara hög eftersom programmet ligger i linje med utbildningsministeriets strategiska plan och gällande svensk landstrategi. Programmet var en medveten satsning på de allra fattigaste. Ministeriet har dessutom visat prov på genuint ägarskap.

Av uppföljningsrapporter¹³⁴ och intervjuer framgår att programmet ansågs vara framgångsrikt. Det fanns ett engagemang och ägarskap hos utbildningsministeriet, vars kapacitet att driva utbildningsfrågorna framåt har ökat. Enlig uppföljningsrapporterna var det däremot svårt att se några påtagliga resultat i förhållande till indikatorerna. Några menade att indikatorerna kanske inte var de bästa och därför inte gav en rättvisande bild.

Mot bakgrund av att kapacitetsutveckling tar tid, inte minst den som rör utbildning och utbildningssystem, verkar det rimligt att stödet förlängdes under 2006. Dessutom var skapandet av ett särskilt team (SAT) för uppföljning en god idé. Uppföljningen har gjorts av experter inom området, med representation från Sida. SAT:s rekommendationer mottogs väl och risker kunde hanteras.

Frågan är dock om programmet inte borde ha gett större utrymme åt planerad verksamhet för missgynnade barn och ungdomar, särskilt funktionshindrade barn och ungdomar.

Enligt talesmannen för utbildningsministeriet var grundskolan ursprungligen prioriterad. När det gäller högre utbildning är man tills vidare tacksam för alla givarinitiativ, men accepterar samtidigt att en stor del av den högre utbildningen, inklusive universiteten, drivs i privat regi. På sikt avser Kambodjas regering att satsa mer på den högre utbildningen.

Enligt Sida och ambassaden var det viktigt att samtliga steg i utbildningssystemet fungerar för att kunna tillgodose det växande behovet av kompetent personal i landet. Avsaknad av en lämplig samarbetspartner var enligt uppgift ett av skälen till att inget svenskt stöd till högre utbildning lämnades. Med UNICEF:s begränsande mandat kunde UNESCO ha varit ett alternativ. Att bedömningspromemorian underlät att överväga detta berodde förmodligen på att utbildningsministeriet redan hade valt UNICEF som genomförandeorganisation.

Den budget för programmet som nådde utvärderingen i efterhand, var på en sådan aggregerad nivå att den inte synliggjorde budgetens olika detaljer. Matrisen med planerade aktiviteter och förväntade resultat saknade en kostnadsbedömning. Utan underlag är det omöjligt att följa upp och bedöma om programmet var kostnadseffektivt. En sådan otydlighet vid programstarten ger genomförandeorganisationen möjlighet att flytta medel från ett ställe till ett annat utan att detta kan upptäckas av

¹³⁴ Se Bernard, Anne, 2005 och Sida Advisory Team 2007, 2008 och 2010.

Sida eller ambassaden. Sverige borde kräva preciserade budgetar för att kunna bedöma kostnadseffektiviteten.

Dessutom kan frågan ställas hur förslaget om Sidas bidrag på 188 miljoner kronor var underbyggt. Det borde ha klargjorts vid tidpunkten för bedömningen av förslaget.

4.2.2 UNDP 2007–2010 – Project to Support Decentralisation and Deconcentration in Cambodia

Bakgrund

Under lång tid hade UNDP, Sida och andra givare arbetat tillsammans med regeringen i olika program och projekt inom området "*Decentralization & Deconcentration*" (D&D). Syftet var att reformera den offentliga styrningen och fördelningen av resurser för att främja ett folkligt deltagande och tillvarata lokala perspektiv och intressen.

Det nationella "*Seila Programme*" och "*Local Governance Project*" pågick 1996-2006 och hade stöd av Sida, UNDP och DFID.¹³⁵ Dessutom stödde Sida Asiatiska utvecklingsbankens (ADB) projekt "*Commune Council Development Project*" åren 2003-2006, och delar av *Cambodia Development Resource Institutes* (CDRI) verksamhet. Enligt projektbeskrivningen och ansökan drev UNDP parallellt med detta ett kompletterande "*Decentralization Support Project*".¹³⁶ Under åren 2006-2009 hade Sverige rollen som "*lead*" när det gällde givarsamordningen inom D&D-området.¹³⁷

Syfte, inriktning och mål

PSDD framställdes som en stor reform. Under 10-20 år och i olika faser skulle den förändra den politiska och administrativa geografin, lagstiftningen, ansvarsfördelningen, samt regler och procedurer som var kopplade till en mer utvecklad och representativ demokrati, inklusive förhållandet mellan centralmakten och byarna i de 1 621 kommunerna. PSDD som sådant var ett av många steg i förändringsprocessen. Både UNDP:s projektbeskrivning och Sidas bedömningspromemoria pekade på att PSDD var en logisk fortsättning på de tidigare programmen, en uppfattning som sedan har bekräftats av uppgiftslämnare vid svenska ambassaden, UNDP och sekretariatet för NCDD¹³⁸. PSDD avsågs också ha en kompletterande och koordinerande funktion i förhållande till de pågående program och projekt som drevs av bland andra Danida, DFID, USaid och World Bank.

Enligt projektbeskrivningen var det övergripande målet med PSDD att minska fattigdomen i Kambodja. Fokus låg på att förbättra såväl "*governance*" som "*public service delivery*" på lokal nivå.

Syftet var att förbättra "*...governance, service delivery and development for the rural poor*".¹³⁹

¹³⁵ Sida, 2007: "In-depth Assessment Memo".

¹³⁶ UNDP, 2006: "*Project to support Decentralisation and Deconcentration – A Sida, DFID, UNDP partnership to support the Royal Government of Cambodia's national program of democratic development*".

¹³⁷ Andra givare inom D&D-området är Världsbanken, Asiatiska Utvecklingsbanken, Japan, DFID, GIZ, EU, UNDP och andra FN-organ.

¹³⁸ *National Committee for Management of Decentralization & Deconcentration* (NCDD), en särskild kommitté ledd av *Ministry of Interior*, med uppgift att koordinera alla pågående demokratiserings- och decentraliseringsreformer. NCDD består i övrigt av "*The ministers of Council of Ministers, Economy and Finance, Rural Development, Planning and Women's Affairs, and the Secretary of State of Secretariat of Public Work, and Secretary of State of MOI*".

¹³⁹ UNDP, 2006: "Project to support..." sid. 6.

Man fokuserade därvid på tre mål:

- 1 Att stärka de lokala stysystemen för att möjliggöra bättre investeringar för de fattiga,
- 2 Att förbättra kvalitet, tillgänglighet och likabehandling för tjänster och service på subnationell nivå,
- 3 Att före och efter genomförande av *Organic Law*¹⁴⁰ stödja utveckling av ett effektivare ramverk med avseende på policyer, lagstiftning, politik och institutioner för att tillförsäkra fattiga större tillgång till lokal service.¹⁴¹ Som exempel på prioriterade serviceaktiviteter tog man upp jordbruk, landsbygdsutveckling, vatten och sanitet, utbildning, hälsa och jämställdhetsmål.¹⁴²

Projektbeskrivningen betonade att man måste satsa under en lång tidsperiod om målen skulle kunna uppnås. Detta var man också överens om med berörda givarparters som erkände "...the need for sustained and long term commitment." Man såg det hela som ett arbete i fyra faser: I) 2006 Förberedelsefas, II) 2007-2009 Initieringsfas, III) 2010-2012 Övergångsfasen, IV) 2013- Förändringsfasen.¹⁴³ Längre fram i texten¹⁴⁴ benämndes dock åren 2007-2009 Övergångsfas, vilket även återkommer i bedömningspromemorian från Sida.

Relevans, effektivitet och hållbarhet inför beslut om insats

Relevans: Enligt projektbeskrivningen var PSDD mycket relevant ur perspektivet att det handlade om att bekämpa fattigdomen, i förhållande till den nationella fattigdomsbekämpningsstrategin (NSDP¹⁴⁵) och de nyckelaktiviteter som angavs där. Exempelvis fängade den upp nio av tio prioriteringar rörande landsbygdsutveckling och båda prioriteringarna angående jämställdhet.¹⁴⁶ Några exempel gavs även på hur de tidigare D&D-projekten hade lett till förbättringar för de fattiga, åtminstone indirekt. Projektbeskrivningen påpekade också att det är en sak att genomföra D&D-reformer, men om dessa leder till fattigdomsminskning är en helt annan fråga. Avsikten med PSDD var att ge vissa förutsättningar för en framgångsrik och hållbar fattigdomsminskning. Men faktorer som PSDD inte kunde påverka – makroekonomisk stabilitet och hur statens relationer till sina medborgare i övrigt utvecklades – fällde avgörandet, i positiv eller negativ riktning.¹⁴⁷

I Sidans bedömningspromemoria¹⁴⁸ fördes ett liknande resonemang. De i och för sig positiva erfarenheterna från det tidigare *Seila Programme* m.m. hade inte lett till några påtagliga förbättringar av de fattigas villkor i Kambodja. Betydligt större insatser från både regering och biståndsgivare krävdes för att utveckla och utnyttja det framväxande nya D&D-strukturerna för att man skulle få synbara effekter på fattigdomsbilden¹⁴⁹: "*Efforts show that there are not clear links between decentralization and poverty reduction. It is hence important for Sida and other partners to assure that investments undertaken within the PSDD frame-*

¹⁴⁰ *The Organic Law* = "Law on Administration and Management of the Capital, Province Municipality, District and Khan".

¹⁴¹ UNDP, 2006: "Project to support...", sid. 6.

¹⁴² A.a. sid. 9.

¹⁴³ A.a. sid. 7.

¹⁴⁴ A.a. sid. 18.

¹⁴⁵ National Strategic Development Plan 2006-2010.

¹⁴⁶ UNDP, 2006, sid. 20-21.

¹⁴⁷ A.a., sid. 21.

¹⁴⁸ Sida, 2007: "In-depth Assessment Memo".

¹⁴⁹ A.a. sid. 7.

work has a clear poverty focus.”/---/”The risk of benefits being captured by local elites should be closely monitored.”¹⁵⁰

Sida bejakade dock tanken på att PSDD och det fortsatta samlade arbetet med D&D förväntades ge medborgarna bättre förutsättningar, vilket indirekt bidrar till fattigdomsminskning.¹⁵¹

Sida pekade på att man parallellt med detta bland annat behövde stärka aktörerna i det civila samhället. Såväl Sida som Danida, USAid, Världsbanken och DFID stödde därför program/projekt som omfattade frivilligorganisationer. För Sidas del valde man att kanalisera stödet genom ForumSyd och Diakonia.¹⁵²

Enligt bedömningspromemorian låg PSDD-programmet i linje med de svenska prioriteringarna som de uttrycks i PGU och Sidas fattigdomspolicy. Någon direkt koppling till gällande landstrategi¹⁵³ gjordes inte – däremot hänvisade man till förslag till ny samarbetsstrategi som underlag för ämnen att ta upp i de fortsatta dialogerna kring programmet: delaktighet, ansvarstagande, icke-diskriminering, jämställdhet, harmonisering, anpassning; uppföljning av fattigdoms- och jämställdhetsfrågorna m.m.¹⁵⁴

Promemorian framhöll att fattigdomsbekämpning i hög grad handlar om att få ut resurser till befolkningen. Det är viktigt att systemet och interaktionen inom programmet fungerar. Enligt uppgift från ambassaden handlar det för den enskilde om att bevaka och ta till vara sina rättigheter: att vara delaktig i beslut som fattas om resurser och resursfördelning, att kunna påverka besluten, samt att kunna välja – eller välja bort – förtroendevalda. EU-kommissionen framhåller i efterhand att ”*governance*” är viktigast för utvecklingen, men att man måste acceptera att allt inte är perfekt.

Effektivitet, hållbarhet, risker: Ett odefinierat *Programme Support Team* skulle i avvaktan på en ny ”*Organic Law*” ansvara för implementeringen av PSDD. I åtagandet ingick att teckna avtal med NCDD:s¹⁵⁵ arbetsgrupper, andra ministerier och myndigheter, givare och subnationella myndigheter.¹⁵⁶ *General Department of Local Administration* skulle ha rollen som sekretariat.¹⁵⁷ NCDD:s system för resursanvändning, baserat på erfarenheterna från *Seila Programme*, skulle användas och årliga arbetsplaner och budgetar skulle upprättas. NCDD fick det fulla ansvaret för att verkställa budget, kostnadsuppföljning och kontroll när medel hade slussats över från den *Trust Fund* som skapats för PSDD. UNDP skulle administrera och ansvara för fonden inför givarna (DFID och Sida).¹⁵⁸

I två tabeller i projektbeskrivningen återgavs punktvis åtta utmaningar och nio risker och hur de borde hanteras av framför allt Kambodjas regering och NCDD.¹⁵⁹ Dessa återkom i 2007 års bedömningspromemoria¹⁶⁰ som underströk att det fanns stora

¹⁵⁰ A.a. sid. 22–23.

¹⁵¹ A.a. sid. 13–14.

¹⁵² A.a. sid. 15.

¹⁵³ Regeringen, 2001: ”Landstrategi för Kambodja, 2002–2006”, förlängd t.o.m. 2007.

¹⁵⁴ A.a. sid. 23.

¹⁵⁵ *National Committee for Management of Decentralization & Deconcentration* (NCDD), en särskild kommitté ledd av *Ministry of Interior*, med uppgift att koordinera alla pågående demokratiserings- och decentraliseringsreformer. NCDD består i övrigt av ”*The ministers of Council of Ministers, Economy and Finance, Rural Development, Planning and Women’s Affairs, and the Secretary of State of Secretariat of Public Work, and Secretary of State of MOI.*”

¹⁵⁶ UNDP, 2006, sid. 14.

¹⁵⁷ A.a., sid. 13.

¹⁵⁸ A.a., sid. 15–16.

¹⁵⁹ A.a. sid. 23–25: tabellerna 4:2 och 4:3.

¹⁶⁰ Sida, 2007: ”In-depth Assessment Memo”.

osäkerheter vad gällde de fortsatta stegen för att utveckla den nationella D&D-policyen: "In some ways has been to put the cart before the horse." ¹⁶¹ Kambodjas regering hade även formulerat restriktioner så att programförslaget i många avseenden var oklart vad gällde den framtida utvecklingen.

Sida var inte heller nöjt med UNDP. Kapaciteten var ojämn och periodvis hade UNDP bland annat på grund av plötsliga personalförändringar, inte hållit den standard som vore önskvärd. Uppenbarligen var Sida lite besvrad av att man skulle arbeta genom UNDP, som betraktades som en svårhanterad organisation. UNDP hade inte haft någon god administrativ ordning, man hade hög personalomsättning och ibland fattades folk på nyckelpositioner.

PSDD karaktäriserades sammanfattningsvis av Sidans bedömare som ett högriskprojekt. Om givarna tappade intresset i framtiden skulle detta få långtgående konsekvenser. "The PSDD has responded to a request to support a national programming in the absence of a fully-fledged national program and the Organic Law. This has meant taking higher risks by committing large amounts of funds towards objectives that are to a large extent unknown. Without a proper policy direction and dialogue this has proved to be even more difficult." ¹⁶²

Bedömning

Kvaliteten på beredningen bedöms som acceptabel; kriterierna var delvis tillgodosedda. Däremot fanns brister vad gäller uttalad förberedande prioritering och detaljerad budget.

Designansvariga vid UNDP och Sida betraktade detta som ett "högriskprojekt"- ett program med öppet redovisade höga risker men med ett angeläget och relevant syfte.

Målsättningarna för PSDD var sammantaget minst sagt ambitiösa. Låt vara att UNDP uttryckte sig i termer av att "stödja" och "förbättra". Man skrev också öppet att detta kapacitetsutvecklingsprogram måste utvecklas och stödjas under lång tid. Eftersom Kambodja i så hög grad var, och fortfarande är, beroende av biståndsmedel kan man undra hur realistiska målsättningarna var.

Såväl Kambodjas regering som Sida och övriga samarbetspartners hade dessutom ett långsiktigt perspektiv; det gäller kapacitetsutveckling som ytterst handlar om att både ändra människors värderingar och att skapa en legal och administrativ struktur som ger nya förutsättningar för befolkningens delaktighet och möjlighet att utkräva ansvar. Det fanns en förhistoria där både Sverige och UNDP medverkat i olika satsningar för att utveckla den lokala demokratin, dvs. förhållandet mellan centralmakten och byarna i de 1 621 kommunerna. Det framstod också som en stor reform som i olika faser under 10-20 år skulle förändra administrativ geografi, lagstiftning, ansvarsfördelning och regler och procedurer kopplade till en mer utvecklad representativ demokrati. PSDD som sådant var ETT av många steg i denna förändringsprocess. Inriktningen låg i linje med såväl gällande landstrategi som den därpå följande samarbetsstrategin.

¹⁶¹ A.a. sid. 16.

¹⁶² A.a. sid. 21.

Konkreta åtgärder som lokalt ger påtaglig förändring för fattiga – *service delivery* – rymdes främst inom det första målet/den första komponenten. Enligt beslutsunderlagens och ambassadpersonalens referenser till studier och demokratiforskning bygger relevansen för detta projekt, liksom för många andra kapacitetsutvecklingsprojekt, på ett resonemang där många och långa orsakskedjor leder till att utveckling av institutioner på olika samhällsnivåer indirekt – någon gång – kommer att påverka de fattigas situation och villkor. Detta resonemang ifrågasätts inte, även om evidensen för att D&D-insatser leder till påtagliga positiva resultat för fattiga människor är svag.

Riskbedömningen var i jämförelse med många andra projekt ovanligt utförlig – men med en mycket otydlig genomgång av hur och av vem riskerna skulle hanteras. UNDP hade genom olika överenskommelser med NCDD, inklusive ett särskilt *Management Agreement* mellan UNDP och DFID/Sida, byggt upp ett på pappret trovärdigt system för redovisning, rapportering, uppföljning och utvärdering. Riskerna och osäkerheterna var emellertid både många och stora. Organisationen och ansvarsfördelningen var otydlig mellan de olika organ som nämndes: NCDDs sekretariat, *Programme Support Team*, *Project Advisory Team* och *PSDD Coordinating Committee*.

Av påföljande års bedömningspromemoria framgår att *Ministry of Interior* hade hemlighållit utkastet till *Organic Law* i två år.¹⁶³ I slutet av 2007 meddelade premiärministern att den skulle vara klar i början av 2008 för att kunna fastställas av nationalförsamlingen i juli, före de allmänna valen. Sidas bedömning var att *Organic Law* skulle gynna demokrati och fattigdomsminskning och stärka kommunernas ställning, men samtidigt att den saknade substans och verkade tillförsäkra det styrande partiet fortsatt makt och ett vidmakthållande av "the patronage system".¹⁶⁴

Med referens till de grundläggande krav som bör ställas enligt internationell litteratur om D&D konstaterade Sida angående förslaget till *Organic Law* "...none of these essentials are adequately reflected and that there is a risk to the credibility and sustainability of the reform..."¹⁶⁵. Tillsammans med andra givare inom D&D meddelade Sida Kambodjas regering att man förväntades lägga in stora belopp till ett reformarbete, där det fortfarande var oklart vilka resurser och funktioner som skulle delegeras, samt..."the law is weak on substance and rules-based structures/mechanisms to enable opportunities for the public – and especially the poor – to claim rights. What is the message to the public – what will the councils be mandated to do and with what resources, that they can be held accountable for?"¹⁶⁶

Både projektbeskrivningen från 2006 och bedömningspromemorian från 2007 tecknade en bild av ett komplext högriskprogram. Det var omöjligt att i förväg bedöma om programmet skulle fungera effektivt, men i bästa fall bidrog de tidigare erfarenheterna till att man faktiskt visste vad man gjorde. Enligt en uppgiftslämnare vid ambassaden i Phnom Penh, ombesörjde ambassaden ett flertal studier (exempelvis Öjendal, 2009¹⁶⁷) som gav belägg för detta. Mot bakgrund av att Sida trots allt ansåg att de tidigare insatserna varit relevanta och att man etablerat vissa strukturer, var man beredd att "ta risken", om än villkorat på ett år i taget och givet att den kambodjanska regeringen och NCDD genomförde det de hade sagt vilja göra.

¹⁶³ Sida, 2008, "Final Draft In-depth Assessment Memo".

¹⁶⁴ A.a., sid. 5.

¹⁶⁵ A.a. sid. 11.

¹⁶⁶ A.a. sid. 6.

¹⁶⁷ Öjendal, Joakim & Sedara, Kim, 2009(?): "Post-conflict Reconstruction in Cambodia? An Empirical Review of the Potential of a Decentralisation Reform".

De frågetecken som initialt restes kring UNDP:s kapacitet var allvarliga, men i efterhand är det svårt att se att det vid den tidpunkten fanns några trovärdiga alternativ. EU-kommissionen menar i efterhand att det för exempelvis UNDP i hög grad handlade om personligheter, att många inom "FN-familjen" baserat hela sin karriär på att planera projekt och jaga projektstöd.

UNDP menar å sin sida att man tillförde ett mervärde genom det breda programmet som hade ett helhetsperspektiv och genom att vara verksam inom flera viktiga reformområden. Organisationen anser sig också ha förmågan att bygga partnerskap och kunna dra nytta av den expertkunskap och de erfarenheter som finns från andra länder.

Sedan tidigare hade UNDP dessutom kontakt med regeringsorganet NCDD som ville att organisationen skulle driva arbetet vidare tillsammans med Sida, DFID med flera. I det läget prövades frågan om alternativa utförare överhuvudtaget inte

Det innebar att Sida var mycket aktivt i de processer som ledde fram till den slutliga utformningen av projektbeskrivningen. Under hösten 2006 ställde Sida ett ultimatum till Kambodjas regering: dialogen har inte varit meningsfull, viktiga aktiviteter har inte genomförts och planeringen har varit otydlig – vi drar ner biståndet med 30 procent om inte...¹⁶⁸ Var ett bidrag till den här typen av projekt verkligen så viktigt att det var värt att ta risken? Fanns det inga andra relevanta, viktiga och mindre riskfyllda alternativ?

NCDD:s sekretariat konstaterar i efterhand att komplexiteten var stor och att mycket ansvar för styrning och ägarskap skulle föras nedåt inom administrationen. Från de berörda ministeriernas sida var man också medveten om att det fanns kapacitetsluckor, men man hade inte något val. Enligt information från NCDD var man, trots riskerna, helt enkelt tvungna att gå vidare.

Inför varje nytt programår fattades beslut om den svenska insatsen. Då beslutades också att en miljon kronor skulle avsättas för uppföljning. Två sådana studier publicerades under 2008¹⁶⁹, men det finns inga explicita referenser till dem i bedömningspromemorierna. Det är anmärkningsvärt att ingen summerade hur mycket som användes för kapacitetsutveckling, respektive för konkreta utvecklingsinsatser på de olika nivåerna under programtiden. En sådan sammanställning hade varit mycket intressant med tanke på behovet av en samlad relevans- och effektbedömning.

Enligt den ansvarige handläggaren vid ambassaden är den svenska bedömningen våren 2011 att den kambodjanska regeringens och NCDD:s långsiktiga perspektiv är både trovärdigt och realistiskt, även om man är medveten om att det pågår ett politiskt maktspel bakom kulisserna. Utgångspunkten är att fortsätta stödja olika NCDD. Enligt uppgift beslutade Sida i april 2011 att bidra med 175 miljoner under 1,5 år, ett icke öronmärkt stöd för det nationella programmet "*10 Year National Programme for Sub-National Democratic Development*" och den treåriga genomförandeplan som finns för de närmaste åren. Ett eventuellt fortsatt stöd därefter sker sannolikt inom ramen för EU:s gemensamma stöd för genomförandet av det nationella programmet.

¹⁶⁸ Det kärva läget visavi den kambodjanska regeringen återspeglas inte alls i 2007 års bedömningspromemoria. Det omnämns dock i senare bedömningspromemior i samband med de beslut om förlängning som då fattades. Uppgifterna har även bekräftats av ansvarig handläggare vid ambassaden.

¹⁶⁹ Abrams, Julien, 2008, samt Biddulph, Andersen & Birgegård, 2008.

4.2.3 World Bank 2008–2011 – Public Financial Management (PFM)

Bakgrund

Föregångaren till PFM kallades TCAP (*Technical Cooperation Assistance Program*) – och baserades på rekommendationer från Världsbanken och IMF. Programmet var koordinerat av UNDP och pågick mellan 2000–2003. Arbetet gick dock trögt enligt information från Finansministeriet. Programmet PFM¹⁷⁰ var uppbyggt på fyra plattformar. Plattform 1 startade 2005 och finansierades av flera givare i en MDTF med Världsbanken (nedan WB, World Bank) som koordinator. Plattform 1 var i stort sett genomförd när Sida fattade beslut om finansiellt stöd 2008.

Sida var på ett tidigt stadium intresserat av att stödja programmet, men i avvaktan på regeringens beslut om ny svensk samarbetsstrategi dröjde det till 2008 innan Sida kunde initiera sitt stöd.

Syfte, inriktning och mål

Det övergripande målet för reformen var att uppnå en ökad finansiell styrning, vilket har en avgörande betydelse för en god samhällsstyrning (*good governance*). PFM byggde på fyra prioriterade plattformar (steg för steg):

- 1 En trovärdigare budget,
- 2 Ett effektivt ekonomiskt ansvar,
- 3 En politisk dagordning som blir fullt ekonomiskt överkomlig och prioriterad,
- 4 Chefer som blir fullt ansvariga för genomförandet av program.

Plattform 2 hade som mål att uppnå förbättringar i den interna kontrollen och kunna hålla chefer ansvariga för innehållet. Plattformen syftade till att klargöra roller, funktioner och ansvar mellan olika nivåer inom staten, förbättra redovisningen, förbättra rapporteringen samt öka och förbättra revisionen.

I ett tidigt skede klargjordes att programmet var långsiktigt och skulle genomföras steg för steg. Regeringen i Kambodja var väl medveten om att arbetet var långsiktigt och det skulle ta tid att genomföra det i hela statsapparaten. När en plattform var genomförd inleddes arbetet med nästa. Programmet innehöll förberedelser för nästkommande plattform för att arbetet inte skulle förlora tempo. För plattform 2 hade 16 mål och 63 aktiviteter¹⁷¹ identifierats för genomförande. Medel till programmet skulle hanteras via en *Multi Donor Trust Fund*, där ett antal givare lämnat bidrag. Sverige skulle bidra med 30 miljoner kronor för perioden 2008-2011.

Relevans, effektivitet och hållbarhet inför beslut om insats

Relevans: Bedömningspromemorian¹⁷² angav att programmet var komplext och måste ses i ett långsiktigt perspektiv. Sida bedömde att programmet var relevant, även om det fanns både utmaningar och risker. Bedömningen grundades på utvärderingar som hade gjorts tidigare. Sida menade att intentionerna baserades på Kambodjas

¹⁷⁰ Government of Cambodia, 2004: "Public Financial Management Reform Programme", Ministry of Economy and Finance.

¹⁷¹ Sida, 2008: "Assessment Memo".

¹⁷² A.a.

önskemål att uppnå effektivitet, öppenhet och funktionalitet i förvaltningen av statliga medel. Sida menade också att givarna hade krävt bättre finansiella system som en förutsättning för ett ökat användande av de inhemska systemen (*alignment*).

Bedömningspromemorian pekade på att stödet till PFM var i linje med innehållet i den svenska samarbetsstrategin för Kambodja. Sida menade att möjligheterna att bekämpa fattigdom och korruption skulle öka genom det förväntade utfallet och resultaten av programmet.

Ägarskapet bedömdes vara stort och finansministeriet var drivande. Reformen var prioriterad av regeringen och enligt uppgift skulle den ha genomförts även utan det externa stödet, men genomförandet hade då tagit avsevärt längre tid.

Effektivitet: Bedömningspromemorian menade att kanalisering av medel genom en *MDTF* var ett effektivt alternativ till att kanalisera medel direkt in i statsbudgeten för att främja omfattande insatser och harmonisering.

Promemorian pekade även på att programmet kunde ge synergier med angränsade områden där Sverige ger stöd som D&D, utbildning, statistik och stödet till det civila samhället.

I promemorians effektivitetsavsnitt saknas en bedömning av hur effektiva WB och finansministeriet varit eller kommer att vara i att genomföra programmets aktiviteter. Inte heller bedömdes kostnadseffektiviteten. Den första plattformen som i stort berörde finansministeriets inre verksamhet utan att andra ministerier blev involverade hade varit framgångsrik även om en del aktiviteter inte hade genomförts som planerat. Sannolikheten för förseningar och förändringar ökar då flera andra ministerier kopplas in, vilket promemorian pekade på men inte hur detta skulle hanteras.

Genomförbarhet: Bedömningspromemorian pekade på att reformkommittén var väl medveten om kommande utmaningar. Den oro man kände var kopplad till om kapaciteten hos finansministeriet var tillräcklig för att möta dessa utmaningar. Samtidigt menade Sida att ministeriets kapacitet och ägarskap har överträffat givarnas förväntningar.

Promemorian tog även upp behovet av kapacitetsutveckling inom finansministeriet och övriga ministerier eftersom det fanns avsevärda kompetensbrister, vilket pekade på ett behov av externa konsulter. I den första plattformen hade rekrytering av externa konsulter försenats p.g.a. WB:s krångliga anskaffningsprocesser. Inför start av andra plattformen förutsåg man ett större behov av externa konsulter för att programmet skulle fungera på avsett sätt.

Det var också viktigt att engagera kompetent inhemska personal i programmet. Ett sätt var att skapa en modell för att höja löner och andra tillägg. Lönerna var och är mycket låga i Kambodja. Den modell som skapades kallades för *Merit Based Pay Initiative* (MBPI). Detta var, enligt uppgift, ett gemensamt initiativ från givarna och finansministeriet.

Av bedömningspromemorian framgick att det fanns stor osäkerhet vad gäller genomförbarheten. Man påpekade att programmets genomförande var beroende av ett långsiktigt stöd från givarna.

Hållbarhet: Bedömningspromemorian menade att ägarskapet tidigare hade varit begränsat till en handfull högre tjänstemän på finansministeriet. Vid tidpunkten för svenskt övervägande om stöd hade ägarskapet spritts på flera händer, vilket gynnats av de extra ersättningarna genom MBPI. Avsnittet är tämligen kort, men Sida angav att det är viktigt med kapacitetsutvecklingen i de andra ministerierna och organisationer på regional och distriktsnivå för att reformen skulle få genomslag.

Risker och riskhantering: Bedömningspromemorian tog upp nio risker, men nämnde nästan inget om hur dessa skulle hanteras. Ett exempel är farhågan med att inkludera linjeministerierna i programmet. I arbetet med plattform två skulle reformen "rullas ut" på andra ministerier, vilket sannolikt skulle stöta på problem. Det saknades dock en bedömning av hur den risken skulle hanteras. Finansministeriet ansågs tidigare ha visat prov på både engagemang och ägarskap, men inte heller denna omständighet angavs i promemorian. Riskanalysen tog också upp MBPI som förutsågs kunna bli ett svårhanterligt problem. När programmet "rullades" ut på andra ministerier ansåg Sida att frågor kring incitament måste hanteras på ett vettigt sätt för att reformen skulle fungera.

Sida såg också risker i den svaga kopplingen till fattigdomsbekämpningen, den dåliga kopplingen mellan lagarna och anti-korruption, det överambitiösa programmet, rollerna och styrningen av *Trust Fund*, samt problem kopplat till MBPI.

Bedömning

Kvaliteten på beredningen bedöms som acceptabel; kriterierna var delvis tillgodosedda.

Vad gäller relevansen var framförallt kopplingen till de fattigas behov oklar. Insatsbeslutet grundades inte på en i förväg upprättad prioritering. Utfasningsstrategi saknades, riskanalysen var ofullständig och det saknades en detaljerad budget.

Programmet är ambitiöst och är relevant för Kambodja även om det har svag koppling till fattigdomsbekämpningen. Det har också stor betydelse för det svenska stödet till D&D. Programmet är baserat på de verkliga behoven i Kambodja utifrån NSDP:n. Programmet är dessutom långsiktigt och det svenska stödet avsåg alla de fyra år som MDTF för fas 2 var uppsatt till.

En del argument kring relevansen verkar konstruerade. Resonemanget kring vilken betydelse bristande jämställdhet och ett svagt civilt samhälle har när det gäller att skapa en väl fungerande statsförvaltning är inte övertygande. Den svaga kopplingen till, eller otydligheten med, bekämpningen av fattigdomen angavs som en av riskerna i programmet. Däremot kan korruption lättare upptäckas med ett datoriserat redovisningssystem, en ökad och förbättrad revision, samt ett utkrävande av ansvar. Utifrån innehållet i Sida 2005c¹⁷³ får dock kopplingen till fattigdomsbekämpningen anses vara svag. Det var mer en fråga om att bygga en bättre fungerande statsapparat. Det är tveksamt om Sverige och Sida borde ha lämnat stöd till programmet mot bakgrund av riskbedömningen. Många risker som Sida behandlade i bedömningspromemorian

¹⁷³ Sida, 2005c: "Sida at Work – A Manual...", sidorna 27 – 29.

följdes inte upp med en beskrivning av hur de skulle hanteras. Trots det gjordes bedömningen att programmet var värt att stödja. Eftersom man valde att lämna ett finansiellt stöd borde ett löpande expertstöd ha övervägts, i likhet med vad som gjordes för stödet till utbildningen. Av någon anledning anser ambassaden i efterhand att den typen av expertstöd inte är förenligt med ett icke öronmärkt stöd till en MDTF. Genomförandet av en omfattande finansiell reform kräver löpande och kvalificerat stöd, samt expertkunskaper – vilket inte nödvändigtvis finns inom Sida.

Det är anmärkningsvärt att det inte gick att uppvisa en budget för det svenska stödet. Det gick inte heller att finna dokumentationen från de konsultinsatser som beslutet baserades på. De praktiska svårigheter som enligt uppgift är kopplade till att följa upp insatser i en gemensam pool, måste överbryggas så det går att göra en meningsfull uppföljning. För uppföljningen av det svenska stödet är det viktigt att all tänkbar dokumentation finns till hands. Bilagan till avtalet med WB¹⁷⁴ anger att det svenska finansiella stödet till aktiviteter fördelades på finansministeriet (85 procent) och WB (15 procent), men fördelningen följdes inte upp. För att kunna göra en meningsfull uppföljning krävs att tid avsätts, vilket för närvarande inte heller verkar möjligt.

I plattform 2 ingår satsningar på den interna kontrollen men dessa verkar ha begränsats till en satsning på intern revision, vilket är något annat. WB har enligt uppgift i efterhand uppmärksammat detta och anser att ansatsen bör förändras. Det är viktigt att ansvaret för intern kontroll och intern revision tydliggörs i en modern statsförvaltning. Det är också helt i linje med internationella standarder.

Ett problem som funnits en längre tid är de upphandlingsregler och former som finns vid WB och som har lett till att rekryteringen av externa konsulter försenats. WB som är en stor och bred organisation borde ha haft egna experter att sätta in i processen för att underlätta framsteg. Det kan därför ifrågasättas om WB inte är i samma situation som andra konsultföretag som engagerar externa experter för att bedriva viss verksamhet. Saknas kompetens eller har man inte tillräcklig tillgång till expertis inom den egna organisationen bör man inte ställa upp på ett så stort program. Enligt information från finansministeriet bedömer ministeriet dessutom WB som svagt. Det är finansministeriet som är drivande och håller i programmet medan WB snarare är en utbetalande enhet.

En viktig förutsättning för stödet var att programmet skulle koordineras med annat reformarbete inom D&D-sektorn och samma förhoppningar ställdes på stödet till utbildningssektorn. Någon större koordinering har dock inte förverkligats, enligt flera uppgiftslämnare. Att genomföra ett stort antal reformer och samtidigt uppfylla önskemål om att koordinera dem var sannolikt för mycket begärt.

Sida har accepterat att fortsätta stödja reformen. Eftersom det är ett långsiktigt åtagande bör ett fortsatt stöd övervägas när och om plattform 2 fullföljs och övergår till ett genomförande av plattform 3 och 4. Sida bör även göra en ny bedömning om möjligheter och risker. Lämpligt är då att ta hjälp från externa konsulter, för att få tillräckligt underlag för beslut i ärendet.

¹⁷⁴ World Bank,: "Trust Fund Administration Agreement between the Government of Sweden through the Swedish International Development Cooperation Agency, and the International Bank for Reconstruction and Development and the International Development Association concerning the Multi-Donor Trust Fund for the Public Financial Reform Management Program in Cambodia".

4.2.4 UNDP 2009–2012 – Cambodia Climate Change Alliance/Multi Donor Trust Fund

Bakgrund

Enligt den svenska samarbetsstrategin, som beslutades i maj 2008, skulle förutsättningarna för stöd till klimatrelaterade program undersökas. I slutet av året tillkännagav den svenska regeringen sin klimatsatsning, som medförde en ökad tilldelning till Kambodja med 75 miljoner kronor över tre år. Mellan december 2008 och november 2009 publicerades tre studier som initierats av Sida och sektionskansliet i Phnom Penh.¹⁷⁵ Enligt uppgift genomförde Sidans sektionskansli samtidigt en rad konsultationer med andra givare, frivilligorganisationer, konsulter och med Sidans regionala miljöenhet i Bangkok.¹⁷⁶

Syfte, inriktning och mål

Det övergripande målet för programmet var att det ska råda nationellt ägarskap över klimatförändringsaktiviteterna; de ska ledas av och vara i linje med Kambodjas prioriteringar för utveckling; de ska koordineras och genomföras effektivt.¹⁷⁷

Tre resultatmål angavs:

- 1 Att förbättra NCCC:s¹⁷⁸ förmåga (kapacitet) att koordinera och kommunicera klimatförändringsrelaterade överväganden med nyckelsektorer på nationell och subnationell nivå,
- 2 Att etablera en plattform som sedan förser Kambodja med aktuell kunskap och möjligheter för lärande om klimatförändringen,
- 3 Att se till att regeringen och det civila samhället har kapacitet och ges erforderligt stöd för att integrera klimatförändringsfrågorna med policyer, strategier, planer och verksamhet.

CCCA skulle vara ett flexibelt och innovativt instrument. UNDP:s avsikt var att allteftersom koppla på olika delprojekt (*components*). Inför starten hade ett UNEP-styrt delprojekt bestämts: *Coastal adaption and Resilience Planning and Capacity Development*. Målet för detta var att uppnå:

- ökad motståndskraft mot klimatförändringarna i kusternas samhällen och ekosystem genom planering för anpassning, påvisande av goda exempel på insatser och genom att NCCC och dess sekretariat CCD¹⁷⁹ lär sig genom praktisk erfarenhet av anpassningsplanering.¹⁸⁰

Relevans, effektivitet och hållbarhet inför beslut om insats

Relevans: Bedömningspromemorian¹⁸¹ konstaterade att CCCA låg i linje med såväl Kambodjas NSDP som med intentionerna i den svenska samarbetsstrategin. Stöd för

¹⁷⁵ Tengnäs et al, 2008, Ölund-Wingqvist, 2009 och Stockholm Environment Institute, 2009.

¹⁷⁶ Utförligare beskrivning finns i bilaga 4: "Bakgrund till klimatsatsningarna".

¹⁷⁷ UNDP, 2009: "Cambodia Climate Change Alliance (CCCA)" (projektbeskrivning), sid. 10.

¹⁷⁸ NCCC: National Climate Change Committee, ett regeringsorgan bildat 2006 under ledning av miljöministern där 19 andra ministerier och myndigheter ingår.

¹⁷⁹ CCD: Climate Change Department.

¹⁸⁰ UNDP, 2009: "Cambodia Climate Change Alliance (CCCA)" (projektbeskrivning), sid. 12.

¹⁸¹ Sida, 2009a: "Assessment Memo".

detta kan även hämtas i de förstudier som gjordes under 2008/2009. Promemorian pekade bland annat på ministeriernas bristande kunskap i klimatfrågor och på att det fanns stort behov av att stärka dem med avseende på kunskap och förmåga att koordinera, kommunicera och harmonisera klimatanpassningsarbetet med olika intressenter.

Effektivitet: Denna fråga handlar i hög grad om hur programmet organiseras och vilken ansvarsfördelning som ska gälla mellan dess olika delar och intressenter. Med den medvetenhet man hade om kapacitetsbristerna inom ministerier och subnationella organ måste det ha varit av största vikt att den koordinerande, coachande, sammanhållande och ekonomiskt ansvarige för programmet bedömdes besitta mycket hög kompetens. Detta underströks inte minst av att det vid programstart ännu inte fanns en fastställd arbetsordning för hur de formellt ansvariga inom NCCC och dess sekretariat CCD skulle arbeta. I det här fallet föll valet på UNDP – mycket beroende på organisationens långa regeringsnära arbete och att man även drivit program inom miljö-, naturresurs- och klimatområdet tidigare. Samtidigt hade man inom ambassaden mycket starka tvivel på UNDP:s kapacitet vilket tidigare hade uttryckts klart i de bedömningspromemorior som rörde UNDP:s roll i PSDD-projektet (se 4.2.2. ovan).

Hållbarhet: Bedömningspromemorian pekade på att kambodjanska regeringen tog ansvar för ägarskapet. Regeringen ville utveckla sin egen kapacitet och arbetade aktivt med resursmobilisering för att genomföra vad som formulerats i 2006 års *National Adaption Programme of Action to Climate Change* (NAPA). Sida förutsatte att NCCC/CCD:s kapacitet skulle fortsätta att utvecklas. Därigenom säkras hållbarhet för det framtida klimatanpassningsarbetet. Sida gjorde också bedömningen att programmet fokuserade på sårbara grupper. På lokal nivå förutsågs motståndskraften och anpassningsförmågan mot klimatförändringar att öka. Programmets design bedömdes som hållbar på lång sikt.¹⁸²

Riskbedömningen: Riskbedömningen visade att ett antal omständigheter kunde omintetgöra mycket av det ovanstående. En sådan fråga var utfallet av den då pågående striden kring de regeringsanställdas lönevillkor. En förstudie¹⁸³ visade att UNDP regelmässigt ger avsevärda lönepåslag för dem som engageras i projekten. Karriärvägar öppnades som i det långa loppet riskerade att dränera ministerierna på kvalificerad personal. GoC satte stopp för detta i slutet av 2009, eftersom det enligt uppgift ledde till social oro inom statsförvaltningen.

Korruption och misskötsel av resurser var en annan risk som man behövde diskutera och vara förberedd på, enligt bedömningspromemorian.

Det fanns också oklarheter i relationen mellan klimatanpassning och åtgärder vid naturkatastrofer, framför allt med avseende på ansvarsfördelning och mandat, vilket kunde leda till överlappningar. Enligt bedömningspromemorian kunde det ge upphov till maktkamp på olika nivåer inom främst den statliga administrationen. Detta förut-sattes kunna lösas inom ramen för CCCA:s fortsatta arbete.

¹⁸² A.a. sid. 8.

¹⁸³ Tengnäs, Nilsson & Dany, 2008: "Options for Swedish Support to Natural Resources and Environment Management in Cambodia", sid. 23.

Det fanns också en risk att programmet inte alls skulle få gehör för de frågor som rör klimatförändring och klimatanpassning. Hittills hade inte mycket åstadkommits sedan 2006 års NAPA och frågorna gavs en relativt underordnad plats i NSDP:n. Ett ökat ägarskap från regeringens sida noterades i bedömningspromemorian. Det var just den förankringsprocessen (kunskap + insikt + vilja att agera) som CCCA skulle ta sig an.

Bedömning

Kvaliteten på beredningen bedöms som acceptabel; kriterierna var delvis tillgodosedda.

Det fanns vissa brister för flera av de kriterier som avsåg att säkerställa kvaliteten för bistandsinsatsens inriktning (ingen förberedande prioritering, ingen utfasningsstrategi, oklar arbetsfördelning, tveksam riskanalys m.m.). Kriterierna för val av genomförare var delvis tillgodosedda, men med osäkerhet. En detaljerad budget saknades.

Det råder delade meningar om UNDP fick tillräckligt med tid för att utforma programmet. Ambassaden hävdar i efterhand att det finns belägg för att UNDP informerades redan vid början av 2009 och att man sedan, när Sida lierat sig med EU-kommissionen, gav det formella uppdraget till UNDP i juni. UNDP:s talespersoner menar däremot att man bara fick två månader på sig under hösten 2009 (se även Bilaga 4: "Bakgrund för klimatsatsningen).

Uppgiftslämnarna vid ambassaden pekar på det orimliga i att regeringens klimatsatsning måste börja utbetalas senast 2009. Enligt ambassadpersonalen innebär det en hård tidspress, vilket även har framförts i olika promemorior från Sida till UD. Att det fanns en tidpress från både svenska och andra givares huvudkontor var av allt att döma allmänt känt. Det har också bekräftats i efterhand av talesmän för Danida, Diakonia och UNDP.

Både inom Sida och vid dåvarande sektionskansliet i Phnom Penh var det i oktober 2008 helt klart känt att man skulle få del av klimatsatsningspengar. Före årsskiftet hade man också fått resultatet av en första studie som behandlade både tänkbara inriktningar och kanalval. Det är oklart om det berodde på resursbrist inom det egna kansliet eller hade att göra med andra orsaker att tidspressen blev ett faktum under senhösten 2009. Enligt uppgift från ambassaden ägnades mycket tid åt konsultationer med andra givare, organisationer och talesmän för regeringssidan under våren 2009. Något tillspetsat ledde detta ändå till att UNDP förhållandevis sent erbjöds att designa ett nytt och prestigefullt program. Under upplevd press för utbetalningar valde man sedan från Sidas och Sveriges sida att, enligt information från ambassaden, fatta beslut om utbetalning före årsskiftet, trots att man rimligen måste ha sett de brister som fanns i design, budget och organisation. Kollisionen mellan å ena sidan givare som stressas av tidsgränser för en första utbetalning från respektive huvudstad, och å andra sidan ett något svajigt UNDP som är angeläget att fånga upp de medel som erbjuds, skapade en situation där underlaget för beslut faktiskt var väldigt dåligt. Detta har även bekräftats av talesmän för UNDP i efterhand.

När det gäller de direkta fattigdomsbekämpande insatserna på lokal nivå, finns en otydlighet i budget och beslutsunderlag. Det kan naturligtvis påverka den "program-interna" balansen mellan institutionell kapacitetsutveckling och konkreta insatser på lokal nivå, till gagn för den fattiga befolkningen på landsbygden och vid kusterna. Mot detta resonemang kan invändas att en eventuell övervikt till förmån för institutionell kapacitetsutveckling också är bra, åtminstone på sikt. Möjligen är det detta som avses i bedömningspromemorian när det står att programmet har en potential att leda till förbättringar för människor som lever i fattigdom.

Riskbedömningen var ytlig såtillvida att den inte angav hur de olika riskerna skulle bemötas och hanteras. Sida förutsatte att det skulle lösas med diskussioner och ett fortsatt arbete inom programmet. Att mot den bakgrunden säga att programmet är hållbart förefaller vara mer grundat på önsketänkande än på en grundlig analys.

Det är märkligt att de organisatoriska oklarheterna, och den motsägelsefulla bild som dåvarande sektionskansliet hade av UNDP (se 4.2.2. ovan), inte alls berörs i bedömningspromemorian. Tvärtom konstateras: "*The implementation of the programme will be technically supported by UNDP which has been working in partnership with the RGC¹⁸⁴ for decades in the areas of capacity building, and UNEP which has broad experience from supporting countries implementation...*"¹⁸⁵

I efterhand står det klart att programmet drabbades av kraftiga förseningar från start. Uppgiftslämnarna vid svenska ambassaden menar att man helt klart underskattade de svårigheter som skulle uppstå med de roller som både UNDP och UNEP hade.

Vid den uppföljning som på givarinitiativ gjordes i oktober 2010 riktades mycket stark kritik mot framförallt UNDP:s sätt att driva programarbetet. Man pekade på "*a major flaw in the design ...not make a clear distinction between the MDTF – initially administrated by UNDP, and the Support Programme...executed by UNDP.*" /---/"*giving UNDP an undesirable and unacceptable predominance in the CCCA.*"¹⁸⁶

Rapporten mynnade ut i åtta observationer och rekommendationer riktade till UNDP, som upplevde kritiken som obehaglig och orättmätig: "*Ingångsvärdet för vår del var delat ansvar – men så blev det inte... Med facit i hand skulle vi nog ha tackat nej till det ursprungliga upplägget. Men vi har jobbat hårt utifrån att se kritiken som möjlighet till förbättring. Och nu är vi på rätt spår igen*".

Uppgiftslämnare vid svenska ambassaden anser att det nu finns hopp vad gäller CCCA, och att man på sikt kanske ska skapa en MDTF-lösning ihop med EU som direktkopplas till ministerierna. Ambassadens utgångspunkt är dock att ansvaret ska tas över av kambodjanska regeringen efter programavslutet 2012.

¹⁸⁴ RGC: Royal Government of Cambodia.

¹⁸⁵ Sida, 2009b: "Assessment MEMO: Cambodia Climate Change Alliance (CCCA)", sid. 7.

¹⁸⁶ EU, 2010: "Monitoring Report – Global Climate Change Alliance: Allocation from Swedish contribution to Cambodia".

4.2.5 UNDP 2010–2012 – Cambodia Community Based Adaption Programme

Bakgrund

I december 2010 inkom UNDP med en ansökan om stöd under 2010–2012 till *Cambodia Community Based Adaption Programme* (CCBAP). Detta program var en del av den UNDP/GEF-gemensamma satsningen på *Small Grants Programme* (SGP)¹⁸⁷ som i likhet med ett Forum Syd-projekt¹⁸⁸ fokuserade på stöd till lokalsamhället och lokala frivilligorganisationer. Huvudfinansiär för CCBAP var Sverige som efter bedömning¹⁸⁹ och beslut¹⁹⁰ gick in med 11 miljoner kronor för de tre åren. Ett mindre bidrag kom även från australiensiska AusAid.

Syfte, inriktning och mål

Syftet var att förbättra anpassnings- och återhämtningsförmågan hos lokalsamhällen i elva utvalda provinser¹⁹¹ som drabbats av översvämningar eller torka. Programmet skulle stödja 30–35 lokalt definierade projekt på kommun- och hushållsnivå ”to demonstrate climate-resilient techniques”. Varje sådant projekt skulle beviljas högst 40 000 USD. Endast lokala frivilligorganisationer och sammanslutningar, *Community Based Organizations* (CBO), skulle kunna söka medel utifrån fastställda kriterier.

Programmet bestod av tre delar:

- Utveckling av frivilligorganisationernas och lokalsamhällets förmåga att tillgodogöra sig klimatanpassningsåtgärder,
- Införande av klimatförändringsfrågor i kommunerna, dokumentation och spridning av erfarenheter,
- Erfarenhetsutbyte för att påverka policy- och programutveckling.¹⁹²

Aktiviteter som projekten kunde omfatta var: ”...*natural lake conservation, small scale irrigation, water supply and sanitation, rain water harvesting, integrated farming practices, disaster responses...*”¹⁹³

Att etablera partnerskap mellan kommunala organ och frivilligorganisationer/CBO:er var ett av programmets strategiska strävanden.

Relevans, effektivitet och hållbarhet inför beslut om insats

Relevans: Av såväl projektbeskrivning som bedömningspromemorian framgick att Kambodja sällan exponera(t)s för klimatrisker. Kambodja är dock ett av de mest sär-

¹⁸⁷ UNDP, 2011, webbplats: "With presence in 122 countries and more than 12,000 grants awarded worldwide, SGP supports projects of non-governmental and community-based organizations in developing countries demonstrating that community action can maintain the fine balance between human needs and environmental imperatives." /---/ "The programme is funded by the Global Environment Facility (GEF) as a corporate programme, implemented by the United Nations Development Programme (UNDP) on behalf of the GEF partnership, and executed by the United Nations Office for Project Services (UNOPS). To date the program funding from the GEF is approximately US\$401 million. In addition, the program has raised US\$407 million from other partners in cash or in-kind equivalents" <http://sgp.undp.org/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&s=AboutSGP>

¹⁸⁸ ForumSyd, 2010: "Joint Climate Change Initiative of Capacity Development of Cambodian NGOs".

¹⁸⁹ Sida, 2010a: "Assessment MEMO – Cambodia Community-Based Adaption Programme(CCBAP)".

¹⁹⁰ Svenska ambassaden/Sida, 2010b: "Decision on contribution – CCBAP".

¹⁹¹ Svay Rieng, Kandal, Prey Veng, KG Speu, Siem Reap, Kg Thom, Battambang, Ratanakiri, Monduliri, Banteay Mean Chey och Kg Cham.

¹⁹² UNDP, 2010: "Project Document: CCBAP", sid. 1.

¹⁹³ A.a. sid. 13.

bara länderna i regionen och varje år drabbas ett antal provinser av svåra översvämningar och torka. Särskilt utsatta är fattiga och marginaliserade samhällen som i huvudsak är beroende av naturresurser och jordbruk för sin överlevnad. I takt med fortsatt klimatförändring förutsågs att dessa påfrestningar blir än svårare i framtiden.

Bedömningspromemorian hävdade att programmet direkt kommer att påverka de fattigas livsvillkor. Eftersom kvinnor har en mycket viktig, men undervärderad roll, särskilt på landsbygden och i jordbruket, lyfts jämställdhetsfrågan fram – kvinnorna skulle ges en röst genom s.k. *empowerment*.

Effektivitet: Av bedömningspromemorian framgick det att Sida inte hade några tidigare erfarenheter av hur *Small Grants Programme* (SGP) hade fungerat i Kambodja. Texten hänvisade till två utvärderingar från 2010¹⁹⁴ som visade att SGP är effektivt, har ett högt lokalt ägarskap och hållbara positiva effekter, både miljömässigt, socialt och ekonomiskt.

Detta förstärktes ytterligare genom att bedömningspromemorian hänvisade till att SGP ansågs ha en etablerad struktur i Kambodja, att SGP:s personal hade hög kompetens, att det fanns tydliga riktlinjer för hur programmet skulle drivas, att enbart lokal personal skulle anställas, samt att 80 procent av de insatta medlen skulle gå direkt till projektaktiviteter. Sida skulle även erbjudas en plats i SGP:s *National Steering Committee*.

Hållbarhet: Projektbeskrivningen noterar bland annat att: "*In coping with drought, 24 % of villagers organize religious ceremonies in the hope that they will bring rain*".¹⁹⁵ Bedömningspromemorian hänvisade till de goda erfarenheter som refereras i olika utvärderingar. Även efter det att SGP-projekt hade avslutats, fanns det enligt en extern utvärdering av SGP¹⁹⁶ exempel på att: "...*savings and self-help groups, and community fisheries group have continued to work*..¹⁹⁷ Promemorian menade att lokalsamhällets kapacitet kommer att höjas genom programmet och att kopplingen till de nationella klimatanpassningsinsatserna borgar för en god hållbarhet.

Bedömning

Kvaliteten på beredningen bedöms som acceptabel; kriterierna var delvis tillgodosedda.

Det saknades förberedande prioritering och utfasningsstrategi. Kriterierna för val av genomförare var delvis tillgodosedda, men med osäkerhet. En detaljerad budget saknades.

Det är svårt att ifrågasätta relevansen; redan dagssituationens översvämningar och torka drabbar de fattiga hårt, vilket motiverar insatser av den typ som programmet är inriktat på.

¹⁹⁴ Deloitte & Touche LLP, 2010: "Global Environment Facility Small Grants Programme, Internal Audit Report – Cambodia", 2010-07-29, samt: Williams, Samarasuriya & Vutheary, 2010: "Evaluation of the UNDP/GEF Small Grants Programme in Cambodia", juli 2010.

¹⁹⁵ UNDP, 2010: "Project document CCBAP", sid. 6.

¹⁹⁶ Williams, Samarasuriya & Vutheary, 2010.

¹⁹⁷ Sida, 2010a: "Assessment MEMO", sid. 6.

SGP-modellen var väl beprövad sedan minst 15 år i mer än 100 länder.¹⁹⁸ De båda utvärderingarna ger också stöd för detta. En obesvarad fråga är ändå hur Sida och ambassaden med de dåliga erfarenheterna av UNDP under 2009 resonerade (se 4.2.2 och 4.2.4. ovan). Kopplingen till GEF:s SGP framstår som en möjlig förklaring; en annan förklaring kan vara att man (även i detta fall) kände ett tryck för att betala ut klimatsatsningspengar före förestående årsskifte.

Ett av de grundläggande problemen i Kambodja är att vare sig lokala myndigheter eller frivilligorganisationer/CBO:er har grundläggande medvetenhet och förståelse om vad klimatförändringarna innebär. Visserligen föreföll UNDP ha haft en god uppfattning om hur det organisatoriska ramverket skulle riggas med brett förankrad styrkommitté, lärande kopplingar till nationella nätverk, regeringsorgan m.m. Därmed lades (sannolikt) en god grund. Att få genomslag i praktiken på kambodjansk landsbygd där både läskunnighet och utbildningsnivå är låg lär dock ta tid.

4.2.6 UN-OHCHR 2010–2011 – Basbudgetstöd

Bakgrund

Normalt ansvarar UD för beslut om basbudgetstöd till MO, men i handlingsplanen¹⁹⁹ för ansvarsfördelningen mellan UD och Sida gavs Sida detta ansvar för UN-OHCHR. Orsaken var att det bedömdes viktigt med kunskap om organisationens aktiviteter på fältnivå. Totalt uppgick det svenska bidraget till 121 miljoner kronor, varav mindre än hälften bestod av ett basbudgetstöd till UN-OHCHR centralt på 46 miljoner kronor.²⁰⁰ Det resterande beloppet öronmärktes som bidrag till sju fältkontor, varav ett i Kambodja. I Kambodja har det inneburit att Sverige under två år (2,5 miljoner kronor årligen) bidrar med bilaterala medel ur landramen, vilket innebär att stödet per definition är att betrakta som multi-bi-stöd. Stödet baseras på Sveriges vilja att stödja UNOHCHR:s arbete för de mänskliga rättigheterna i enlighet med UN-OHCHR:s strategiska plan för 2010-2011²⁰¹.

Syfte, inriktning och mål

Syftet var i första hand att ge ett basbudgetstöd, kombinerat med stöd till sju olika fältkontor, samt ett stöd för en sekondering inom UNDP centralt. Det var ett icke öronmärkt stöd för UN-OHCHR:s arbete med de mänskliga rättigheterna på ett globalt plan, men var också avsett att ge möjligheter till praktisk tillämpning på det nationella planet, samt att inarbeta de mänskliga rättigheterna i de program som fanns inom UNDP.

Bedömningspromemorian²⁰² angav att UN-OHCHR hade sex prioriteringar:

- Bekämpa straffrihet och förstärka ansvarsutkrävande, rättstatsprincipen och ett demokratiskt samhälle
- Motverka diskriminering, särskilt rasdiskriminering.

¹⁹⁸ <http://sgp.undp.org/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&s=AboutSGP>

¹⁹⁹ Regeringen, 2009: "Riktlinjer för ansvarsfördelningen för det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet".

²⁰⁰ Sida, 2010: "Specific Agreement between the Office of the High Commissioner for Human Rights and Sweden 2010–2011"

²⁰¹ UNOHCHR, 2010: "High Commissioner's Strategic Management Plan 2010–2011".

²⁰² Sida, 2010: "Assessment memo".

- Främja ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och fortsätta kampen mot orättvisor och fattigdom.
- Skydda de mänskliga rättigheterna i samband med väpnad konflikt, våld och osäkerhet.
- Säkerställa förverkligandet av mänskliga rättigheter i samband med migration.
- Stärka internationella mekanismer för mänskliga rättigheter och en gradvis utveckling av internationell lagstiftning om mänskliga rättigheter.

De sex prioriteringarna avsåg den globala inriktningen, men gällde också fältkontoren. För UN-OHCHR:s fältkontor i Kambodja hade tre prioriteringar fastställts i den strategiska planen:

- Bekämpa straffrihet och förstärka ansvarsutkrävande, rättsstatsprincipen och det demokratiska samhället med fokus på rättsskipning och fängelsesystemet
- Främja ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och kampen mot orättvisor och fattigdom bland annat i samband med ekonomiska, mat och klimat kriser med fokus på användningen av natur och markresurser
- Yttrandefrihet och föreningsfrihet.

Relevans, effektivitet och hållbarhet inför beslut om insats

Relevans: Stödet till UN-OHCHR:s huvudkontoret i Genève och till fältkontoret i Kambodja bedömdes av ambassaden vara relevant. Den svenska samarbetsstrategin och de tematiska prioriteringarna anger att man ska satsa på mänskliga rättigheter. Sida såg bidraget mer som ett stöd för mänskliga rättigheter ur ett politiskt perspektiv, inte enbart ur ett biståndspolitiskt perspektiv, vilket ansågs stärka relevansen ytterligare. Sida menade att kopplingen mellan mänskliga rättigheter och miljö-/klimatförändringarna är särskilt synlig i ett land som Kambodja där s.k. *land disputes* ofta uppstår. Skogar skövlas, vilket får negativa konsekvenser för miljön. Minoriteter körs över och förflyttningar av lokalbefolkningen görs utan kompensation.

Effektivitet: Enligt bedömningspromemorian²⁰³ var effektiviteten hos UN-OHCHR god. Organisationen hade lämnat betydande bidrag till främjandet av mänskliga rättigheter och gett frågorna ett bättre genomslag genom att synas på det nationella planet. Effektiviteten hos UN-OHCHR var kopplat till mandatet i landet, men också till hur villiga andra organisationer var att säkerställa efterlevanden. Sidans strävan var att i högre grad integrera UN-OHCHR i FN-familjen. UN-OHCHR:s sekondering till UNDP ansågs vara ett led i den riktningen, samtidigt som stödet till fältkontoren gjorde att UN-OHCHR kunde hjälpa till och arbeta in mänskliga rättigheter i FN-organens egna program.

Sida ansåg att det inte fanns något alternativt organ på grund av UN-OHCHR:s unika mandat. I bedömningspromemorian bedömdes UN-OHCHR:s kostnadseffektivitet på en global nivå. Kostnadseffektiviteten konstaterades ha brister och fältkontoren ansågs dyra. Budgeten för fältkontoret i Kambodja var aggregerad och det går därför inte att bedöma om fältkontoret är kostnadseffektivt eller inte.

²⁰³ Sida, 2010: "Assessment Memo".

Genomförbarhet: Bedömningen uttrycks endast i generella termer utifrån UN-OHCHR:s globala mandat och att organisationens fältkontor (bl.a. i Kambodja) generellt sett anses vara effektiva. Eftersom stödet utformades som ett basbudgetstöd kopplades det inte till specifika aktiviteter utan avsåg stöd till hela den löpande verksamheten utan specifika krav på rapportering. Ambassaden har dock löpande kontakter med UN-OHCHR och följer aktivt organisationens verksamhet.

Hållbarhet: När det gäller hållbarheten (särskilt den finansiella) pekade bedömningspromemorian på att de icke-öronmärkta bidragen till UN-OHCHR ökade i omfattning. Även om den finansiella krisen tillfälligt minskade stödet till UN-OHCHR, såg inte Sida detta som något märkligt. Situationen var densamma för andra FN-organ.

Risker och riskhantering: Bedömningspromemorian angav några risker inom UN-OHCHR:s verksamhetsområde. Bedömningen var inriktad på den globala nivån men även applicerbar på den nationella. Graden av politisk vilja på nationell nivå styr vad UN-OHCHR kan göra på fältet. Denna vilja kan förändras ganska drastiskt. Därför är det viktigt med diplomatiska färdigheter för att ändå kunna möta regeringen och få till stånd en större respekt för mänskliga rättigheter.

I Kambodja tvingades chefen för UN-OHCHR lämna landet, sedan regeringen utsatts för kritik. UN-OHCHR accepterade detta beslut för att inte förlora mandatet i landet. Händelsen illustrerar hur svårt det är att främja mänskliga rättigheter i Kambodja och visar på behovet av fortsatt stöd. Andra organisationer – inklusive övriga FN-organ – anses inte ge tillräckligt politiskt stöd till UN-OHCHR.

Bedömning

Kvaliteten på beredningen bedöms som acceptabel; kriterierna var delvis tillgodosedda. Det saknades expertstöd, förberedande prioritering och utfasningsstrategi. Riskanalysen var svag.

Såväl stödet till UN-OHCHR som övriga MR-satsningar som Sverige gör i Kambodja genom Diakonia och Forum Syd är relevanta. Stödet till UN-OHCHR:s fältkontor är motiverat då respekten för mänskliga rättigheter, en prioriterad fråga för Sverige, inte är tillfredsställande i Kambodja. Stödet till fältkontoret är att betrakta som ett icke öronmärkt basbudgetstöd, ett bidrag till UN-OHCHR i Kambodja för genomförande av planerad verksamhet. Sverige ger 5 miljoner kronor under perioden 2010-2011, men bidraget täcker bara cirka 30 procent av UN-OHCHR:s behov av extra finansiering.

UN-OHCHR:s möjlighet att nå resultat på det nationella planet beror till stor del på andra aktörers vilja att skapa ett gott klimat för mänskliga rättigheter. Enligt uppgift är emellertid de MO främst intresserade av att säkra utvecklingen av sina egna utvecklingsinriktade program och projekt och vill inte riskera att komma i dispyt med Kambodjas regering på grund av att mänskliga rättigheter lyfts fram. Detta har skapat en splittring inom FN-familjen.

Flera uppgiftslämnare påpekade också att regeringen prioriterar ekonomisk tillväxt högre än efterlevnaden av mänskliga rättigheter, vilket kan bli ett problem på sikt.

Eftersom det lokala stödet till UN-OHCHR bedömts vara viktigt borde Sverige ha övervägt ett större stöd som säkerställt att planerad verksamhet kunde genomföras i sin helhet. Beloppet har dock ökat från 2 miljoner till 2,5 miljoner kronor. UN-OHCHR fick bidrag också från andra givare.

En ny lag för frivilligorganisationer är ännu inte genomförd och kan komma att äventyra arbetet för organisationerna inom det civila samhället. Lagförslaget ses som ett exempel på det ledande partiets strävan att få full kontroll även över det civila samhället. USA har reagerat starkt på innehållet och aviserar att de tänker dra sig ur landet om lagförslaget går igenom. Andra organisationer har inte varit lika tydliga. Det förstärker ytterligare behovet av en oberoende organisation som UN-OHCHR.

4.3 Summerande reflektioner och överväganden

Hur fastställs vilka utvecklingsinsatser som ska göras?

- Vilka underlag, samverkansformer och dialoger ligger till grund för den beredning och bedömning som Sida och UM har gjort, när de föreslår att vissa utvecklingsinsatser ska genomföras med hjälp av en särskild MO?

Bedömningsmallens kriterier²⁰⁴ som rör genomtänkt prioritering av biståndsinsatser inom sektorerna har inte tillgodosetts i beredningen av de sex studerade programmen. Förekomsten av väl underbyggd och trovärdig budget på aktivitetsnivå är generellt sett mycket låg. De budgetar som kommit utvärderingen tillhanda har varit på en aggregerad nivå, vilket inte är tillfyllest för genomtänkt uppföljning och utvärdering.

Ett grundläggande krav är att budgeten tydliggör vilka aktiviteter som ska utföras till viss kostnad under viss tid. Den ska också ligga till grund för uppföljning och utvärdering. Eftersom budget på denna nivå saknas för de sex granskade programmen finns inte något att följa upp emot.

Ambassaden i Kambodja har arbetat proaktivt med tidiga underhandskontakter. Inom området demokratisering och decentralisering har ambassaden genom expertstudier säkerställt inriktningens relevans. Vad gäller klimat- och klimatanpassning har ambassaden genom expertstöd orienterat sig om lämpliga insatsområden, men det har inte mynnat ut i uttalade prioriteringar. Samarbetsstrategin för Kambodja framhåller jordbrukets betydelse för hållbar ekonomisk utveckling²⁰⁵, men jordbruks- och landsbygdsfrågorna pekas inte ut som en prioriterad sektor. Ambassaden har inte i något fall förutsättningslöst formulerat vilka behov och prioriteringar som finns och bör göras inom de sektorer som samarbetsstrategin pekat ut.

När utvecklingssamarbetet förändras från små projekt till större program ställs större krav. I kvantitativ mening kan det framstå som om en övergång från många mindre satsningar till ett fåtal större insatser innebär en resursbesparing vad avser personal och administration inom ambassaden. Stora program- och sektorsstöd innebär emellertid att nya krav ställs på uppföljning och därmed också på betydande ämnes- och sektorsexpertis.

²⁰⁴ Se Bilaga 1 och Bilaga 2.

²⁰⁵ A.a., sid. 9.

Hur fastställs lämplig genomförare?

- Hur har UM kommit fram till att en specifik MO ska ansvara för genomförandet och hur har alternativa kanaler bedömts?

Utifrån bedömningsmallens kriterier²⁰⁶ har UM i beredningen brutit framför allt vad gäller bedömning av den genomförande organisationens kostnadseffektivitet och förmåga till insatsbudgetering, organisationernas administrationskostnader samt i vad mån valet av genomförare baserats på dialoger med andra givare.

Inte i något fall har UM explicit undersökt alternativa utförare av programmen. De flesta program har initierats utifrån tidigare samarbeten med organisationen och efter den kambodjanska regeringens önskemål.

Koppling till svenska politiska mål: relevans, effektivitet och förväntat resultat?

- Beaktar UM i sina bedömningar och beslut de krav utifrån policyer och strategier som Sverige bör ställa avseende relevans, effektivitet och förväntat resultat?

Bedömningsmallens kriterier²⁰⁷ som rör kopplingar till NSDP och de svenska prioriteringar som de uttrycks i samarbetsstrategi och andra styrdokument är i stort tillgodosedda. Basbudgetstödet till UNOHCR avviker såtillvida att organisationens verksamhet ifrågasatts av kambodjanska regeringen, men dess relevans styrks av den starka svenska prioriteringen. Stödet för PFM genom Världsbanken har sämst explicit koppling till fattiga människors behov, men relevansen styrks av dess betydelse enligt NSDP och övriga givares krav på fungerande system. Kraven på utfasningsstrategi och genomarbetad riskanalys är överlag inte tillgodosedda, med undantag för EBEP som har en tillfredsställande riskanalys.

Formellt sett finns det täckning för de två stora reformprogrammen PSDD och PFM i politiken för global utveckling (PGU) om man tar sin utgångspunkt i rättighetsperspektivet. Detta återfinns även i de då aktuella svenska land-/samarbetsstrategierna för Kambodja.

Det är inte heller svårt att se kopplingar till Kambodjas egen strategi för fattigdomsbekämpning, NSPD, och vad som exempelvis ryms inom blocket för *good governance* i *Rectangular Strategy*. Formellt sett är programmen således relevanta.

Båda programinriktningarna syftar dock i hög grad till att stärka och effektivisera den kambodjanska statsapparaten i olika avseenden. Den explicita kopplingen mellan programmen och tillgodosedandet av fattiga människors behov – i linje med Sida, 2005²⁰⁸ – är svag. Uppgiftslämnare ifrågasätter bevekelsegrunderna för den kambodjanska regeringens och det största partiets CPP agerande. De anger att det finns en uppenbar risk att reformarbetet enbart stärker statsapparaten och inte ger de positiva effekter som Sverige och andra givare eftersträvar: att minska fattigdomen och stärka befolkningens rättigheter. Om man å andra sidan hävdar att risken för detta är försumbar borde en direkt finansiering via berörda ministerier ha övervägts.

²⁰⁶ Se Bilaga 1 och Bilaga 2.

²⁰⁷ Se Bilaga 1 och Bilaga 2.

²⁰⁸ Sida 2005a: "Så arbetar Sida – En vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder" och Sida 2005c: "Sida at Work – a Manual on Contribution Management".

En riskbedömning och förslag på hur eventuella risker som är relaterade till ett projekt eller program ska hanteras, ska enligt Sidas anvisningar alltid göras inför beslut om en insats. Detta görs med varierande omsorg och kvalitet. Särskilt frågan om hur identifierade risker ska hanteras för att förebygga och mildra konsekvenserna lämnar en hel del övrigt att önska. Frågan om risker, riskbedömning och riskhantering är ett komplicerat område som är föremål för forskning utifrån en lång rad infallsvinklar och tematiska utgångspunkter. Att på ambassadnivå avgöra vad och hur utförligt dessa frågor ska belysas i de egna bedömningspromemoriorna är en grannliga uppgift. Förutom metodkunskaper krävs goda kunskaper om ämnesområdet och sammanhanget. Det är särskilt viktigt då man även ska uttala sig om hur potentiella risker ska elimineras, eller hur effekterna ska mildras om ett visst riskscenario inträffar.

I flera program/projekt har Sverige/Sida i efterhand agerat undfallande i förhållande till MO. En förklaring kan vara att avtalen saknar den tydlighet som krävs för att man i samband med uppföljningar ska kunna ställa krav.

Otydligheten består delvis i att man på landnivå är bunden av de avtal som tecknats på huvudstadnivå mellan UD och olika MO. Standard är att man på landnivå förbinder sig att följa de rutiner som respektive multilateralt organ har fastställt för redovisning, uppföljning och rapportering. Detta skapar problem på landnivå, eftersom procedurerna är omständliga och bygger på tidsödande kommunikation mellan respektive MO:s landkontor och dess huvudkontor.

En annan otydlighet rör huruvida man i avtalet tydliggjort vilka konsekvenser avvikelser från budgeten ska få.

Reflektioner

Motstridiga bilder ges från olika aktörer om hur de ser på extra lönebidrag (*salary topping*) för anställda i staten som medverkar i program och projekt. Enligt uppgift från ministeriehåll vill Kambodjas regering avskaffa detta eftersom det skapar oro och avundsjuka inom ministerier och andra berörda organisationsdelar. Vissa av de externa parterna verkar istället för ett sådant system och motsätter sig att det avskaffas. FN-organen förefaller höra till denna gruppering. Motiven för detta liksom den svenska positionen är oklara för utvärderingen. Fortsatt dispyt i den här frågan kan förutses mellan olika aktörer.

5 SAMMANFATTANDE ANALYS

5.1 Introduktion

Utvärderingens syfte är att utifrån krav på relevans, effektivitet och förväntade resultat granska de beredningsprocesser som ligger till grund för beslut om multi-bifinansiering. I detta avsnitt summeras i 13 punkter utfallet av projekt- och programgenomgångarna i Moçambique och Kambodja. Utifrån utvärderingens explorativa syfte kan resultaten ses som indikationer med bredare giltighet än vad gäller beredningen av de enskilda projekten/programmen. De svagheter och problem som uppmärksammas kan vara tecken på brister i UM:s generella rutiner för beredning och beslut om insatser, men också på de regler och rutiner som formuleras på övergripande nivåer.

Utifrån de kriterier som rör beredning av inriktning och relevans bedöms tre program/projekt uppfylla kriterierna, flertalet når acceptabel nivå och ett projekt bedöms som ej acceptabelt.

Utifrån den tregradiga skalan (god, acceptabel, ej acceptabel) i bedömningsmallen konstateras att två av de tolv granskade insatserna har en total kvalitet i beredningen som är god. Flertalet når en acceptabel kvalitet; dvs. kriterierna är åtminstone delvis tillgodosedda.

På motsvarande sätt bedöms fyra insatser ha uppfyllt kriterierna vad gäller beredning inför valet av genomförande organisation. Beredningen för övriga bedömdes vara acceptabel.

Beredningen för fastställande av biståndsvolym bedömdes som acceptabel för fem av programmen/projekten, medan övriga inte bedömdes hålla acceptabel nivå.

Allt detta angivet med reservation för möjlig viktningsdiskussion. Trots att de enskilda värdena kan ifrågasättas kan de sammantaget likväl peka på områden med förbättringsmöjligheter.

Analysen i det följande består av två sektioner, där den första tar upp synpunkter på de förutsättningar som getts för bedömningar och den andra gäller bedömningarnas kvalitet som sådan. Med förutsättningar för bedömningar avses faktorer som påverkar arbets- och förhållningssätt, djup och bredd i bedömningsarbetet.

5.2 Analys

5.2.1 Förutsättningar för goda bedömningar

I. Vägledning och riktlinjer

Regeringen, UD och Sida har på senare år skapat policyer, riktlinjer och handlingsplaner för hur bilateralt bistånd ska bedrivas. Regeringens och UD:s dokument håller sig på en principiell nivå. Sidans dokument är till för att ge insikt i tänkta processer och

ska ge praktiskt stöd till ambassaden i arbetet med att välja samarbetsformer och samarbetspartners. Frågan är dock om dokumenten ger det stöd som behövs för att göra en godtagbar bedömning.

Regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier anger att man ska sträva mot en "balanserad insatsportfölj", att aktörer och samarbetsformer ska väljas utifrån en effektiv måluppfyllelse och att riskpanoramata ska bedömas. Däremot anges inte konkret hur detta ska ske.

Inte heller UD:s aktuella handlingsplan för ett effektivt bistånd²⁰⁹ ger någon konkret vägledning om hur bedömningen av insatsförslag ska ske och det samma gäller "Så arbetar Sida"²¹⁰.

I Sidas manual för insatshantering²¹¹ behandlas visserligen de sex kriterierna, men:

- Det framgår inte hur en relevansbedömning ska göras och vilka krav som ställs på djup, tydlighet och omfång och om man ska anlita expertstöd
- Frågan om måluppfyllelse blir en fråga om sannolikhetsbedömning som inte förklaras.
- Kriteriet för genomförbarhet utvecklas något och bör kunna ge viss vägledning.
- Avsnittet om hållbarhet är väldigt kortfattat och öppnar för en godtycklig bedömning.
- Frågor som rör koordinering och konsultation i förhållande till andra givare behandlas, men dylik bedömning borde rimligen göras i ett tidigare skede.
- Riskavsnittet är mycket kort och ger ringa vägledning om hur en riskanalys ska genomföras och hur man ska utforma åtgärdsplaner för att undvika eller mildra befarade risker.

Bedömningspromemorierna konstateras ha utvecklats i båda länderna under de senaste åren, men de håller fortfarande inte den kvalitet och det djup som kan förväntas vid bedömningen av ett program- eller projektförslag. Svårigheterna att i förväg bedöma ett programs kostnadseffektivitet ska inte underskattas. Frågan är om ambassaderna har de hjälpmedel och det stöd som behövs för att göra bedömningar av god kvalitet.

II. Proaktivitet

Enligt riktlinjerna i "Sida at Work" ska UM framför allt bedöma förslag om insatser som kommer in. UM får i och med det en passiv roll.

I båda länderna har ambassaderna istället agerat proaktivt genom att i ett tidigt skede initiera program eller undersöka möjligheterna att delta i större program. Trots riktlinjerna har UM visat både engagemang och initiativ i ett tidigt skede genom att diskutera framtida inriktningar av tänkbara insatser med en MO. Det är positivt. Det nära samarbetet har dock bäddat för en viss ansats, utan att en mer genomgripande

²⁰⁹ Utrikesdepartementet, 2009: "Handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009–2011".

²¹⁰ Sida, 2005a: "Så arbetar Sida – en vägledning till...."

²¹¹ Sida 2005c: "Sida at Work – a Manual....".

och självständig analys av vad som borde göras och prioriteras inom den valda sektorn har genomförts.

Sådan proaktivitet från UM riskerar att styra även valet av genomförare till den MO man har samarbetat med. Alla bedömningspromemorierna saknar en djupare analys om alternativa genomförare.

Risken med den typen av proaktivitet är att man inte själv (eller tillsammans med samarbetspartnern) avgör vad som är viktigt att genomföra för att få bäst genomslag. Utan ett sådant underlag blir det endast en fråga om att bedöma vilket förslag som verkar ha den bästa ansatsen i förhållande till mål och indikatorer. Att på ett tydligt sätt klargöra vad som är viktigt att göra och vem som är bäst skickad att vara utförare inom en sektor, kräver tillgång till hög kompetens när det gäller både land, sektor och ämne, samt vid behov externt expertstöd.

III. Personalomsättning och institutionellt minne

Den höga personalomsättningen vid ambassaderna i Moçambique och Kambodja försvårar långsiktigt utvecklingssamarbete. Samma förhållande gäller MO. Personal byts ut efter några år. Det innebär att kompetenta personer ersätts av andra, mer eller mindre, kompetenta personer.

Det tar tid att läsa in sig på de pågående projekt/program som den nye medarbetaren blir ansvarig för och att skaffa sig kännedom och kunskap om berörda samarbetspartner samt deras personal och rutiner, vilket krävs för att ett gott samarbete ska kunna upprätthållas. Samarbetet med samarbetsorganisationer påverkas också av personalomsättningen. Tid behövs för den nye medarbetaren att finna fungerande förhållningssätt. Mycket finns inte nedskrivet utan måste inhämtas genom möten med företrädaren, de olika organisationerna och olika givargemensamma grupper.

Förståelsen för den helhet som den nye medarbetaren ska verka i är betydelsefull. Det är därför viktigt att den nye medarbetaren slussas in i verksamheten på ett genomtänkt sätt och får god tid att lära sig UM:s rutiner, läsa in sig på programmen/projekten, och träffa samarbetspartners och representanter från samarbetslandet och det civila samhället. God dokumentation av pågående program/projekt är en förutsättning för detta. Framförallt är tid för vägledning från tidigare handläggare viktig, vilket i första hand är ett ansvar som ligger på berörd *country director* att säkerställa.

I vissa fall har UM haft svårt att ta fram relevanta underlag i samband med denna utvärdering. Flertalet viktiga dokument som bedömningspromemorior, avtal, projektförslag och beslut har kunnat överlämnas medan andra viktiga och relevanta underlag som budgetförslag, konsultrapporter etc. inte har kunnat återfinnas. Det har också varit svårt att rekonstruera dialoger och successiva ställningstaganden som ingått i förberedelserna inför beslut. Ofta har nya medarbetare inte kunnat återfinna efterfrågade handlingar. I vissa fall har hänvisning skett till dokumentation på Sida i Stockholm. Avsaknaden av relevant och komplett dokumentation på plats hos den ansvariga UM påverkar uppföljningen av program och projekt negativt.

För att det institutionella minnet inte ska gå förlorat i en situation med hög personalomsättning krävs en löpande registrering av olika dokument och ett genomtänkt

överlämningsprogram. Förhoppningsvis kommer detta att åtgärdas inom ramen för Sidas nu pågående utveckling av ett webbaserat system för dokumentation och uppföljning.

IV. Nätverksanalys

I inget av länderna har några heltäckande analyser gjorts av faktiska och potentiella samarbetspartner och genomförare inom stat, näringsliv och i det civila samhället, med avseende på aktuella sektorer och samarbetsområden i utvecklingsarbetet. En sådan analys kan ge en bra grund för att söka nya vägar i utvecklingen av land-teamens nätverk.²¹²

V. Expertstöd

Experter inom sektorn/området används inte alltid innan UM bestämt sig för att stödja en insats. Anlitande av experter borde vara självklart då förhållningssättet är proaktivt. Om inte kan problem uppstå genom att man inte medvetet avgör vad som är viktigt att genomföra för att få bäst genomslag. En prioriteringslista över tänkbara viktiga insatsområden per sektor vore önskvärd. Utan sådant underlag blir det endast en fråga om att bedöma vilket förslag som verkar ha den bästa ansatsen i förhållande till mål och indikatorer. Att klargöra vad som är viktigt att göra inom en sektor kräver sannolikt externt expertstöd.

I Kambodja har man valt att stödja de två stora reformerna D&D och PFM med UNDP och Världsbanken som genomförare/koordinator. Dessa två program/reformer har en långsiktig inriktning och koppling till god samhällsstyrning. Båda programmen får betecknas som riskfyllda och svåra att bedöma.

Visserligen har man haft hjälp av externa experter att göra en bedömning av risker och möjligheter men stödet var mycket begränsat. För att följa upp programmets löpande arbete och därigenom också bidra till den löpande kapacitetsutvecklingen visavis olika regeringsorgan och samarbetsorganisationerna och fortsatt utveckling av programmen behövs expertstöd. I stödet till utbildningssidan i Kambodja har Sida skapat ett särskilt team som förbättrar ambassadens och Sidas uppföljning och möjlighet till en mera ingående dialog med programansvariga. Sådant löpande stöd borde alltid ges då ambassadpersonal inte alltid har den kompetens som krävs.

I Moçambique har programmen inte varit lika stora, men budgetstödet kräver i sig en noggrann uppföljning. Alla stora program ställer stora krav på uppföljning för att det ska gå att säkerställa om biståndet ger resultat. Båda ambassaderna har liknande behov när det gäller experthjälp. Det behovet löses emellertid inte med tillfälliga expertinsatser. Både UD och Sida har under flera år varit medvetna om att den svenska bemanningen på ambassaderna behöver förstärkas. Det har också påpekats i ett antal utvärderingar.²¹³ Utifrån den här utvärderingen och de områden som prioriteras i de aktuella samarbetsstrategierna, vore det önskvärt att ambassaderna fick förstärkning med ämnessakkunniga.

²¹² Se SADEV, 2010: "Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete", SADEV Rapport 2010:5.

²¹³ SOU 2011: "Utrikesförvaltning i världsklass", SOU 2011:21 och SADEV 2010: "Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete", SADEV Report 2010:5.

VI. Val av insats och genomförare har inte alltid föregåtts av informationsutbyte och arbetsfördelning mellan givarna

Sverige förespråkar en ökad harmonisering och en mera genomtänkt arbetsfördelning givare emellan. Val av inriktning och utförare bör följaktligen baseras på överenskommelser i dialog med andra givare.

UM i båda länderna lägger enligt uppgift ner mycket tid på, deltar och är aktiva i ett stort antal givargemensamma arbetsgrupper och andra dialogfora. Dokumentationen av detta är emellertid bristfällig och referenser till detta återfinns sällan eller aldrig i de bedömningspromemorior som ligger till grund för beslut.

VII. FN-organens säkerställande av finansiella resurser

I utvärderingen har olika program- eller projektförslag studerats. I de flesta fall har berörd MO redovisat förslag till insats som ingår i organisationens landprogram. Dessa förslag förutsätter varierande grad av extern finansiering. I budgeten för programmet eller projektet redovisas normalt två delposter: *regular resources* och *other resources*, varav det senare är sådant som MO:ns fältkontor får söka finansiering för lokalt i landet. Ibland är den säkrade finansieringen av *regular resources* så låg som 20 procent av det totala budgeterade beloppet. Ofta är förslagen undertecknade av en regeringsrepresentant som härigenom intygar betydelsen av insatsen.

Förhållandet leder bland annat till:

- 1 **Fund raising.** MO måste i stor utsträckning ägna stor del av sin tid åt att söka finansiärer istället för att koncentrera sig på utvecklingsverksamheten.
- 2 **Osäkert genomförande.** Ett insatsförslag med osäker finansiering riskerar att inte kunna genomföras fullt ut. Vare sig givarna eller berörd regering kan därför vara säkra på att insatsen i förlängningen ger de förväntade resultaten.
- 3 **Osäker bemanning.** Den osäkra finansieringen kan negativt påverka möjligheten att säkerställa planerad bemanning och expertkompetens vilket menligt kan påverka kvaliteten i programmet.
- 4 **Belastningen på givarna är hög.** Arbetet för givarna ansträngs då tid måste läggas ned på möten och bedömningar av ett stort antal förslag om insatser.

VIII. Press på utbetalning

I intervjuerna med ambassadpersonalen i Kambodja framkom att man upplevt en press från UD och regeringen att använda de medel som dels fattas inom ramen för beslut om årlig landram, dels genom de villkor som knöts för budgetering och utbetalning vad gällde regeringens särskilda klimatsatsning. Vikten av att god tid ges för beredning är också något som framhållits från Sida i möten med UD i samband med den särskilda klimatsatsningen.²¹⁴ Av de refererade minnesanteckningarna att döma, uttryckte team i flera samarbetsländer farhågor för att tids- och personella resurser inte var tillfyllest.

²¹⁴ Sida, 2009c: "Consultation meeting between Sida and the Ministry of Foreign Affairs concerning the Climate Change Initiative" och Utrikesdepartementet, 2010: "Minnesanteckningar från samråd om klimatsatsningen mellan UD och Sida".

Det har inte funnits möjlighet att i detalj kontrollera det regelsystem och de omständigheter som varit för handen, men på ambassaden i Phnom Penh har man känt en tidspress som i åtminstone ett fall gått ut över kvaliteten på beredning och bedömning inför beslut om insats (CCCA).

5.2.2 Bedömningar

Ambassadernas metod för att bedöma program och projekt har koppling till innehållet i regelverket Sida at work. I ”*A manual on Contribution Management*” förutsätts att förslag på program eller projekt ska formuleras av externa aktörer. Följaktligen begränsas ambassadens uppgift till att bedöma inkomna förslag utifrån relevans, effektivitet, genomförbarhet, hållbarhet, koordinering, risker och riskhantering.

I både Kambodja och Moçambique har senare bedömningspromemorior mera substans och är mera genomarbetade än äldre. Däremot har de fortfarande inte den kvalitet som utifrån Sida 2005c²¹⁵ och utvärderingens kriterier²¹⁶ är nödvändiga för att bedöma ett program- eller projektförslag.

IX. Riskanalyser

Särskilt riskanalyserna är svaga. Promemoriorna lyfter fram vissa risker men mer sällan beskrivs hur dessa ska hanteras, vilket är en svaghet. Frågan om risker, riskbedömning och riskhantering är ett komplicerat område som kräver metod- och ämneskunskap. Detta har även påpekats av Riksrevisionen.²¹⁷

X. Effektivitet och kostnadseffektivitet

Bedömningarna av effektivitet och kostnadseffektivitet har likartade brister. För att kunna bedöma ett programs eller projekts effektivitet krävs kunskap om området och att föreslagen budget är kopplad till aktiviteter och inte ligger på aggregerad nivå.

En grundförutsättning för bedömning av kostnadseffektiviteten och för att i förväg kunna bedöma genomslag för programmet är att mål och aktiviteter är ”prissatta” i en budget. Huruvida en regelrätt bedömning av kostnadseffektivitet *före program-/projektstart* är genomförbar kan emellertid diskuteras, eftersom det normalt även förutsätter en prissättning av alternativa insatser eller ett nollalternativ.²¹⁸

En detaljerad budget är också en förutsättning för meningsfull uppföljning av insatsen. I avsaknad av sådan budget försvåras uppföljning av det finansiella utfallet samtidigt som det i värsta fall kan öppna möjligheter för genomföraren att flytta medel utan att givaren kan kontrollera det.

Insatsvolymen förefaller ha liten betydelse i bedömningarna av programmen. De aggregerade budgetarna är inte tillräckligt detaljerade, vilket förstärks av att UM inte gjort, eller kunnat göra, några närmare analyser. Uppgiftslämnarna har inte kunnat redovisa skälen för insatsbeloppens storlek mer än som framförda önskemål om stora program med viss inriktning. Insatsvolymen borde baseras på en genomtänkt

²¹⁵ Sida 2005c: ”Sida at Work – A Manual...”.

²¹⁶ Se Bilaga 1.

²¹⁷ Riksrevisionen, 2011: ”Granskning av intern styrning och kontroll i bistånd i Kambodja”.

²¹⁸ För en utförlig genomgång av olika metoder för bedömning av kostnadseffektivitet *ex post*, se exempelvis Palenberg, M., 2011: ”Tools and Methods for Evaluating the Efficiency of Development Interventions”.

sammanvägning av insatsens betydelse för sektorn, dess bedömda genomförbarhet och den volym som Sverige kan tänkas lämna.

XI. Insatsernas koppling till fattigdomsbekämpning

Ett viktigt kriterium när man bestämmer sig för en insats är att insatsen i sig är i linje med landets fattigdomsstrategi, de svenska målen och Sveriges samarbetsstrategi. Detta är i allmänhet väl tillgodosett.

Då *Sida at Work* anger att fattigdomsbekämpningen alltid ska vara i fokus, särskilt i det initiala skedet, är den svaga kopplingen mellan föreslagen insats och en konkret analys av de fattigas behov är anmärkningsvärd. I endast två fall av tio har insatsen en tydlig och trovärdig koppling till de fattigas behov. I Kambodja har man valt att stödja två stora program som är kopplade till god förvaltning. Visserligen kan en sådan satsning vara helt i linje med landets egen strategi, men den har svag koppling till fattigdomsbekämpningen i sig, vilket även anges i bedömningspromemorian. Det tar för dessa program sannolikt lång tid innan reformer/program ger märkbara resultat för bekämpning av fattigdomen. Även andra insatser bedöms ha svag direkt koppling till fattigdomsbekämpningen. Genom en mera omfattande analys av vad som bör prioriteras inom ett område/sektor kan sannolikt en UM på ett bättre sätt beakta dessa aspekter.

XII. Utfasningsstrategi

Trots den uttalade kapacitetsinriktningen i flera projekt och program saknas i de flesta fall bedömningar av tiden för att uppnå en hållbar och önskad kapacitetsnivå. Sidas *Manual for Capacity Development* betonar att det är viktigt att detta bedöms. Ägarskapets och partners förmåga att utvecklas som lärande organisation lyfts bland annat fram som viktiga faktorer för en hållbar och självgående kapacitetsutveckling²¹⁹, "*Capacity development is an investment that needs long-term planning*"²²⁰

En sådan bedömning borde även ligga till grund för bedömningen av när och under vilka former utfasningen av ett aktuellt program eller projekt ska ske. I samtliga underlag för beslut saknas en hänvisning till när utfasningen av biståndet bör ske.

Det är viktigt att UM anger en tänkbar utfasningsstrategi för programmet i ett tidigt skede och tydliggör dessa avsikter för samarbetslandet, den valda genomföraren och en eventuell lokal organisation som då kan reagera och planera för att ta över ansvaret.

XIII. Kompetensen inom FN-organen

UM bedömer främst en MOs kompetens utifrån den tidigare erfarenhet man har av den. Även om en bedömning har visat att respektive MO anses vara kompetent finns exempel på när kompetensen urholkats pga. personalbyten. Frågan är därför vilken reell kapacitet och kompetens som FN-organisationerna har på landnivå. Uppgiftslämnarna i både Kambodja och Moçambique har pekat på kapacitetsbrister i olika FN-organisationer. Problemet är att FN-organen av tradition är starkt projektorienterade och att man utifrån detta har en begränsad fast personalstyrka. Utifrån tids-

²¹⁹ Sida, 2005d: "Manual for Capacity Development".

²²⁰ A.a., sid. 49.

begränsade projekt sätter man – när finansieringen är klar – igång arbetet med egen personal och först i ett senare skede övervägs behovet av extern kompetens. Den externa rekryteringen leder ofta till utdragna processer och förseningar. Potentiella finansiärer som Sida kan inte på förhand försäkra sig om att rätt kompetens finns tillgänglig för projektet.

De olika programförslagen saknar redovisning av kompetensen hos den genomförande personalen. UM verkar förlita sig på att FN-organen alltid har lämplig kompetens eller åtminstone skaffar sådan för det arbete som de föreslår.

För att säkerställa en god kvalitet och kompetens i den genomförande organisationen skulle man från svensk sida kunna ansluta sig till de upphandlingsregler som EU-kommissionen och Världsbanken tillämpar. De kräver av upphandlande konsultföretag att redovisade och godkända experter verkligen kommer att avsättas för arbetet.

6 REKOMMENDATIONER

6.1 Introduktion

Ett övergripande syfte med utvärderingen har varit att bedöma kvaliteten i Sidas och UM:s beredningar om multi-bi-finansiering i Moçambique och Kambodja. Rekommendationerna bygger på utvärderingens analys och slutsatser. Den sammanfattande analysen indikerar behov av åtgärder på olika nivåer, med direkt eller indirekt betydelse för beredningen av multi-bi-insatser eller för insatsberedningar generellt.

Sammantaget kan rekommendationerna leda till höjd kvalitet i både den aktiva beredningen och den mer traditionella bedömningen av program- och projektförslag.

Om den första rekommendationen vars yttersta konsekvens är en kraftig minskning av förslag från MO på landnivå inte kan genomföras, blir det mer angeläget att genomföra rekommendation 4, 5 och 6. En bättre ordning behövs inför beslut om multi-bi-finansiering. Om den första rekommendationen genomförs, bör de övriga rekommendationerna ändå ha betydelse för insatsplaneringen och beredningen vid UM. Den andra och tredje rekommendationen bör ses som angelägna, oavsett utfall enligt ovan.

6.2 Rekommendationer

Rekommendation 1: Programförslag från MO bör i högre grad vara finansierade av MO

UD och Sida bör verka för att MO:s egen finansieringsgrad i program- och projektförslag ökar, alternativt att finansieringen är säkerställd.

Finansieringen av FN-organens programförslag är oftast inte säkerställd. Normalt anges FN:s egen insats (*regular resources*), samt vad som därutöver krävs i övrig finansiering (*other resources*). Oftast är övrig finansiering mångfalt större än den egna insatsen. Det leder till att FN-organen ägnar stor del av sin tid för att säkerställa finansiering samtidigt som vare sig mottagarlandet, FN-organet, Sverige eller andra potentiella finansiärer vet om programmet kan genomföras och vilken kompetens som kommer att ingå. Denna ordning innebär att mycket tid måste avsättas för möten och förhandlingar.

Grundprincipen bör vara att FN-organ på landnivå inte ska planera för mer verksamhet än vad man har egen finansiering för. En lösning kan vara att givar-/medlemsländernas basbudgetstöd till FN-organen ökas, men även andra lösningar kan finnas. Därigenom bör de problem som nämns inledningsvis kunna minimeras.

Förverkligandet av denna rekommendation beror i hög grad på att flera länder enas om problembilden och i samförstånd med berörda MO förmår vidta åtgärder – inte

minst med avseende på FN-organens transparens, samt uppföljning och utvärdering av intern och extern effektivitet på såväl global som landspecifik nivå.

Då externa förfrågningar om finansiering inkommer, bör man från svensk sida kräva att de sökande säkerställer den totala finansieringen av insatsen.

Rekommendation 2: Kvalitet bör betonas som överordnat mål

Utrikesdepartementet bör för UM och Sida klargöra att kravet på kvalitetssäkring är överordnat beslut om landramar och särskilda satsningar.

UM uppfattar regeringens beslut om landramar och särskilda satsningar som absoluta, föreskrivande och bindande. På landnivån ser man sig manade att förhållandevis snabbt – före övergången till ett nytt verksamhetsår – fatta beslut om insatser. Det kan medföra att nödvändig tid för beredning och bedömning inte avsätts, vilket leder till försämrade kvalitetssäkring av insatsbesluten. Det är viktigt att UD poängterar att kraven på goda resultat i utvecklingssamarbetet är beroende av att beslutsunderlag i form av analyser och bedömningar är av god kvalitet.

Kvalitetskravet bör formuleras som ett överordnat mål. Beslut om landramar, särskilda satsningar och liknande bör betraktas som besked om ambitionsnivå och maximibelopp för den svenska finansieringen av insatser på landnivå eller inom särskilda teman.

Den planerade insatsens kvalitet, det vill säga relevans, effektivitet, hållbarhet och andra bedömningskriterier, ska styra vad som finansieras. UM ska inte se sig tvingad eller bli frestad att utnyttja hela landramen om relevanta insatser av god kvalitet saknas.

Rekommendation 3: Åtgärda bristerna i UM:s dokumentation och kunskapsöverföring

Sida bör efter samråd med berörda enheter inom UD tydliggöra riktlinjerna för dokumentation och arkivering vid UM, samt i samråd med UM se över formerna för överlämning vid personalbyten.

Det institutionella minnet påverkas negativt av brister i rutiner för dokumentation och bristande säkring av kontinuitet vid personalbyten. Utvärderingen har uppmärksammat brister i dokumentationen av program och projekt. I ”*Sida at work – A Manual on Contribution Management*” anges för den inledande processen vilka dokument som förväntas föreligga (begäran, underliggande dokumentation, korrespondens, Sidas beslut, *preliminary in-depth preparation plan* etc.). I beskrivningen av *in-depth preparation phase* beskrivs bl.a. vad som ska ingå i en bedömningspromemoria (*assessment memo*) och vad som ska ingå i avtal. I avtalet stipuleras diverse förutsättningar som preliminära utvärderingar, studier, uppföljningsrapporter och revisioner.

För att få en samlad bild av programmet eller projektet är det viktigt att all relevant information (avtal, bedömningspromemorior, projektförslag, utvärderings- och revisionsrapporter, korrespondens, mötesinformation etc.) sparas och arkiveras vid UM så att en god uppföljning av insatsen är möjlig. En heltäckande dokumentation är

också en förutsättning för god överlämning till nya medarbetare. Tydligare riktlinjer för dokumentation och arkivering på UM behövs.

Kunskapen om, och förmågan till uppföljning av, pågående projekt/program påverkas av formerna för överlämning vid personalbyten. Medarbetare vid UM saknar ofta kännedom om tidigare verksamhet och beslut som fattats innan medarbetaren påbörjade sin anställning vid myndigheten. För att säkra kontinuiteten vore det betydelsefullt med inskolning tillsammans med medarbetare med en längre anställning vid myndigheten.

Sida bör i samråd med UM säkerställa att det finns tillräcklig tid för att överlämning och inskolning. Sida bör dessutom överväga längre utlandsstationeringar och därigenom förbättra det institutionella minnet och kontinuiteten. Alternativt skulle Sida i samverkan med UM kunna rekrytera kvalificerade lokalanställda.

Rekommendation 4: Vidta åtgärder som stödjer ett proaktivt arbetssätt

Regeringen, UD och Sida bör säkerställa erforderliga resurser för rekrytering av rätt och tillräcklig kompetens vid UM, så att denna i samverkan med Sida kan utveckla kvaliteten i den proaktiva beredningen.

Det är i princip positivt att man vid UM arbetat proaktivt i beredningen av beslut om stöd till program och projekt. De proaktiva inslagen har emellertid i Moçambique och Kambodja även lett till att man låtit sig bindas upp avseende programmets innehåll, monetära volym och utförare.

Det är viktigt att UM, inför ett beslut och utifrån de svenska politiska målen, förutsättningslöst analyserar vad som ska göras, potentiella utförares förmåga och hur stor den svenska finansieringen bör vara. När detta klarlagts finns underlag för en aktiv beredning genom underhandskontakter med samarbetspartners och potentiella utförare.

Som stöd bör UM i samverkan med Sida med utgångspunkt från de sektorsval som fastlagts i samarbetsstrategin vidta följande åtgärder:

- Göra en nätverksanalys
- Prioritera insatsområden för respektive sektor
- Fastställa tentativa volymer för respektive prioriterat insatsområde
- Säkerställa tillgången till kompetens
- Öka utrymmet för bemanning vid UM.

Nätverksanalyser bör göras för varje sektor. I ett första steg kartläggs vilka aktörer inom offentlig sektor, näringsliv, enskilda organisationer och MO som har mandat och kompetens att bedriva verksamhet inom aktuell sektor. I en närmare analys förfinas detta så att aktörsspecifika profiler kan urskiljas. Utifrån en sådan analys kan man i den fortsatta beredningen närma sig en eller flera aktörer för att diskutera program- och projektidéer och eventuellt samarbete. Analysen bör uppdateras med viss regelbundenhet, förslagsvis parallellt med översynerna av samarbetsstrategierna.

Prioritering av insatsområden per sektor bör göras. Det innebär att man bryter ner de generellt hållna beskrivningarna av valda sektorer i några mer precist beskrivna insatsområden.

Tentativa volymer för svensk finansiering per prioriterat insatsområde bör fastställas utifrån gällande landram. Dessa kan fungera som riktmärke i underhandskontakter och i beredning inför beslut om storlek på program och projekt. Härigenom förbättras styrningen.

Med stöd av experter bör UM kunna göra en bedömning av hur kostnadskrävande stödet till ett specifikt insatsområde kan vara, till exempel genom analyser i anslutning till större investeringar eller konsultinsatser. Denna bedömning ska ses som ett stöd för UM att skapa en väl avvägd insatsportfölj.

Tillgång till kompetens bör säkras. De tre föregående punkterna kräver var och en att personer med rätt kompetens engageras. Externt expertstöd kan i vissa fall vara en lösning. Större program över längre tid kräver högt kvalificerad personal som har förmåga och tid att arbeta aktivt i proaktiv beredning, att löpande följa upp och att föra dialoger med programutförare och olika intressenter. Ökat ekonomiskt utrymme bör ges för att säkerställa användning av ämnessakkunniga.

När dessa förutsättningar är för handen kan kompetent personal arbeta proaktivt för att utveckla program- och projektidéer inom avgränsade insatsområden med en given tentativ ekonomisk ram. Inget hindrar att UM parallellt med detta är öppen för mer traditionell beredning och bedömning som baseras på förslag som lämnas in från externa aktörer. Formerna för detta bör också ses över i enlighet med rekommendation 6.

Rekommendation 5: Sidas vägledning för bedömningsarbetet bör bli mer praktiskt inriktad

Sida bör i riktlinjer för bedömningsarbetet mer detaljerat beskriva hur bedömningen av förslag praktiskt ska genomföras så att bättre kvalitet uppnås.

Bedömningspromemorierna har i båda länder utvecklats under de senaste åren men håller fortfarande inte den kvalitet och det djup som kan förväntas i bedömningen av program- eller projektförslag. Med bättre vägledning tydliggörs de kriterier som ska ligga till grund för bedömningarna. Genom att aktivt kommunicera dessa kriterier till potentiellt utförande organisationer bör kvaliteten på program- och projektförslag höjas.

Rekommendation 6: Rutiner bör skapas vid UM för mottagning av externa program- och projektförslag

Sida bör instruera UM att slå fast ett datum när programförslag senast ska inkomma och att UM samtidigt klargör för externa intressenter vilka formella krav som ställs på inlämnade förslag och utifrån vilka kriterier förslagen kommer att bedömas.

Ett sätt att skapa arbetsro och öka förutsättningarna för en systematisk beredning och bedömning vid UM, kan vara att ange ett sista datum för ansökan för svenskt stöd. Tidpunkten bör anpassas så att UM:s egen bedömning kan ske i god tid, före beslut om

nästa års verksamhetsplanering. Det gör det möjligt för UM att i ett sammanhang bedöma och göra prioriteringar bland flera alternativa förslag.

Samtidigt som UM informerar om när den senast vill ha insatsförslagen, bör intressenterna även informeras om:

- vilka formella krav som ställs på inlämnad ansökan, och
- de kriterier som ligger till grund för UM:s och Sidas bedömningar och urval inför beslut.

Förutom en fyllig program- och projektbeskrivning, ska det enligt de formella kraven finnas en detaljerad budget som återspeglar aktiviteterna i förslaget.

Att tydliggöra kraven på innehåll, kriterier och tidpunkten för när insatsförslaget ska skickas in ger bättre förutsättningar för organisationerna att tillgodose kraven. Det möjliggör dessutom en mer genomtänkt bedömning av insatsförslagen.

7 EFTERSKRIFT

Denna utvärderings fokus har främst legat på den administrativa dimensionen. I den sammanfattande analysen har ett antal problem, brister och svagheter identifierats och analyserats. En enkel förklaring till dessa tillkortakommanden kan vara att de höga kraven och förväntningarna på exempelvis UM, inte matchas med rimlig resurstilldelning. Men det kan också vara tecken på mer djupgående problem.

Utrikesförvaltningens olika delar och berörda myndigheter bör i hög grad ses som lärande organisationer omgivna av ett alltmer föränderligt och informationstätt samhälle där kunskap är färskvara.²²¹ De måste kunna förena en hög operativ förmåga med strategiskt kunskapsuppbygge för att kunna lösa sina uppgifter. Det gäller inte minst för de svenska UM. De är verksamma i miljöer utanför Sverige med annorlunda kulturer, sedvänjor, värderingar, egen historia, socio-ekonomiska förhållanden, produktionssätt, ekonomiskt liv och specifika naturgivna förutsättningar.

I en lärande organisation utvecklas det institutionella minnet ständigt.²²² För att detta ska kunna förverkligas krävs bl.a. att verksamheten ges rätt administrativa och tillräckliga ekonomiska förutsättningar. Styrande dokument, riktlinjer, arbetsordningar och rutiner ska bringa klarhet i vilken riktning och med vilka arbetssätt organisationen ska arbeta och utvecklas. De ekonomiska förutsättningarna måste vara sådana att det är möjligt att personellt och kompetensmässigt etablera och underhålla den kritiska massa som erfordras för organisationens kunskapsutveckling. Härigenom ges förutsättningar för att det institutionella minnet utvecklas kumulativt.

Men det räcker inte med det. Det går inte att enbart administrera fram ett institutionellt minne – inte ens i kombination med väl tilltagna ekonomiska resurser. För att en lärande organisations institutionella minne ska utvecklas krävs också att det finns en understödjande organisationskultur.²²³ Det handlar om attityder, uttalade normer, identitet och förhållningssätt; om klimatet på arbetsplatsen och om "hur snacket går". Det måste finnas en grundläggande insikt om att det är rätt, självklart och av största vikt, att tid avsätts för reflektion och analys; att den egna och den gemensamma kunskapsutvecklingen är ett viktigt strategiskt mål som rör alla inom organisationen. Detta är i hög grad relevant även för den svenska utrikesförvaltningens och berörda myndigheter. Det är av avgörande betydelse att man på ledningsnivå tydligt och aktivt verkar för en sådan organisationskultur.

Samtidigt ställs legitima effektivitetskrav på utrikesförvaltningen – liksom på övriga delar inom regeringskansli och andra myndigheter. Det finns emellertid en uppenbar risk för att man utifrån en effektivitetshöjande ambition enbart fokuserar på administrativa åtgärder och frågor som rör ekonomisk allokering och styrning. Detta är begrip-

²²¹ Om lärande organisationer och organisationers lärande, se: Dekker & Hansén, 2004, Askim et al, 2007, Kumpikaite, 2008, Rashman et al, 2009 och Diefenbach, 2009.

²²² Om institutionellt minne, se: Stein, 1995, Walsh & Ungson, 1991, De Holan & Phillips, 2004, Pollitt, 2008 och van Rensburg 2011.

²²³ Om organisationskultur, se: Berthon et al, 2001, Ginevicius & Vaitkunaite, 2006, Li et al, 2008, Baumgartner, 2009 och Zheng et al, 2010.

ligt eftersom det inom dessa områden rör sig om förhållandevis lätt identifierade och konkreta företeelser och problem. Det kan också innebära att man underlåter att bedöma och ta ställning till de mer svårgripbara frågorna om rådande organisationskultur. Risken är att man då agerar kontraproduktivt och i praktiken undergräver möjligheterna att förverkliga viktiga strategiska mål för organisationens arbete och utveckling.

Exakt hur tillståndet i dessa avseenden är inom utrikesförvaltningens centrala delar och Sida, har utvärderingen inte underlag för att uttala sig om. Även om resursfrågor och frågor rörande kompetens och kompetensförsörjning exempelvis berörts av Utrikesförvaltningsutredningens "Utrikesförvaltning i världsklass", så har knappast frågor rörande organisationskulturen inom utrikesförvaltningen och berörda myndigheter genomlysts. Även utifrån den analys och de rekommendationer som lämnas i föreliggande rapport, kan således finnas skäl att gå vidare med fördjupad analys där de administrativa och ekonomiska dimensionerna kopplas samman med en analys av rådande organisationskulturer och lärande.

REFERENSER

Skriftliga källor

Generellt

- OECD/DAC, 2008: "Evaluating Development Co-Operation – Summary of key norms and standards".
- OECD/DAC, 2009: "Development Assistance Committee (DAC) Peer Review Sweden."
- OECD/DAC, 2010: "2010 DAC Report on Multilateral Aid"
- OECD/DAC, 2011: "Emerging Findings of the Multilateral Aid Report".
- Palenberg, M., 2011: "Tools and Methods for Evaluating the Efficiency of Development Interventions", Evaluation Working Papers. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Regeringen, 2002: "Regeringens proposition 2002/2003:122: "Gemensamt ansvar. Sveriges politik för global utveckling".
- Regeringen, 2005: "Riktlinjer för samarbetsstrategier", UD2005/24624/GU.
- Regeringen, 2007a, "Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete."
- Regeringen, 2007b: "Komplettering av riktlinjer för samarbetsstrategier i det svenska utvecklingssamarbetet", UD2007/25525/USTYR.
- Regeringen, 2007c: "Regeringens skrivelse 2007/2008:89: Sveriges politik för global utveckling".
- Regeringen, 2007d: " Regleringsbrev för 2008 avseende Sida", regeringsbeslut 2007-12-19.
- Regeringen, 2008a: "Ändring av riktlinjer för samarbetsstrategier avseende bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning", UD2008/12128/USTYR.
- Regeringen, 2008b: "Komplettering av riktlinjer för samarbetsstrategier i det svenska utvecklingssamarbetet", UD2008/22850/USTYR.
- Regeringen, 2009: "Pluralism – policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete", 2009-04-23.
- Regeringen, 2010a: "Riktlinjer för samarbetsstrategier för det bilaterala biståndet."
- Regeringen, 2010b: "Regeringens skrivelse 2009/2010:214 - Biståndets resultat".
- Regeringen, 2010c: "Riktlinjer för ansvarsfördelningen för det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet", bilaga till regeringsbeslut 2010-12-16.
- Regeringen, 2010d: "Riktlinjer för det bilaterala utvecklingssamarbetet", UF2009/90457/USTYR.
- Riksrevisionen, 2011: "Granskning av intern styrning och kontroll i bistånd i Kambodja",
- Revisionspromemoria, 2011-01-19.
- SADEV, 2008: "Svenskt Multi-bi-stöd – studie om Sidas insatsberedning vid Multi-bi-stöd" (ej publicerad kartläggning).

- SADEV, 2010: "Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete", SADEV Rapport 2010:5.
- Sida, 2005a: "Så arbetar Sida - En vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder."
- Sida, 2005b: "Så arbetar Sida – Manual för att utarbeta, genomföra och följa upp samarbetsstrategier".
- Sida, 2005c: "Sida at Work – A Manual on Contribution Management".
- Sida, 2005d: "Manual for Capacity Development".
- Sida, 2010: "Multi-bi-statistik avseende 2009".
- Sida, 2011: "Sidas årsredovisning 2010".
- Sida, 2011: Hemsida: <http://www.sida.se/Svenska/>
- SOU 2011: "Utrikesförvaltning i världsklass", SOU 2011:21.
- Transparency International, 2011: Hemsida:
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results
- Utrikesdepartementet, 2004: "Landval, kanal och samverkan", Promemoria, 2004-02-01.
- Utrikesdepartementet, 2009: "Handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009 – 2011".
- Utrikesutskottet, 2003: "Utrikesutskottets betänkande 2003/2004:003: "Sveriges politik för global utveckling".

Om organisationskultur, lärande organisationer och institutionellt minne

- Askim, J., Johnsen, Å. & Christophersen, K-A., 2007: "Factors behind Organizational Learning from Benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, sid 297-320.
- Baumgartner, R.J., 2009: "Organizational Culture and Leadership: Preconditions for the Development of a Sustainable Corporation", *Sustainable Development*, Vol. 17, sid 102-113.
- Berthon, P., Pitt, L.F., Ewing, M.T., 2001: "Corollaries of the Collective: The Influence of Organizational Culture and Memory Development on Perceived Decision-Making Context", *Journal of the Academy of Marketing Science*, Vol. 29, No 2.
- De Holan, P.M. & Phillips, N., 2004: "Remembrance of Things Past? The Dynamics of Organizational Forgetting", *Management Science*, Vol. 50, No 11.
- Dekker, S. & Hansén, D., 2004: "Learning under pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No 2.
- Diefenbach, T., 2009: "New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic Enlightenment", *Public Administration*, Vol. 87, No 4.
- Ginevicius, R. & Vaitkunaite, V., 2006: "Analysis of Organizational Culture Dimensions Impacting Performance", *Journal of Business Economics and Management*, Vol. 7, No 4.
- Kumpikaite, V., 2008: "Human Resource Development in Learning Organization", *Journal of Business Economics and Management*, Vol. 9, No 1.

- Li, Y., Guohui, S. & Eppler, M.J., 2008: "Making Strategy Work: A Literature Review on the Factors Influencing Strategy Implementation", ICA Working Papers 2/2008, Institute for Corporate Communication, Università della Svizzera Italiana.
- Pollitt, C., 2009: "Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organizations Forget?", *Public Administration*, Vol. 87, No 2.
- Rashman, L., Withers, E., & Hartley, J., 2009: "Organizational Learning and Knowledge in Public Service Organizations: A Systematic Review of the Literature", *International Journal of Management Reviews*, Vol. 11, No 4.
- Stein, E.W., 1995: "Organizational Memory: Review of Concepts and Recommendations for Management", *International Journal of Information Management*, Vol. 15, No 2.
- Van Rensburg, M.S.J., 2011: "Forgetting to Remember: Organisational Memory", (thesis) University of South Africa, hemsida: <http://uir.unisa.ac.za/handle/10500/4812>
- Walsh, J.P. & Ungson, G.R., 1991: "Organizational Memory", *Academy of Management Review*, Vol. 16, No 1.
- Zheng, W., Yang, B. & McLean, G.N., 2010: "Linking Organizational Culture, Structure, Strategy, and Organizational Effectiveness: Mediating Role of Knowledge Management", *Journal of Business Research*, Vol. 63, sid 763 – 771.

Moçambique

- Government of Mozambique, 2006: "Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2006 – 2009 (PARPA II), 2006-05-02.
- Karlstedt, C., Modéer, U., & Ingelstam, A., 2008: "Strategic Directions. The Swedish Embassy's Support to Mozambican Civil Society Organisations". Concept Paper. oktober 2008.
- KPMG, 2010: "Final report – Paris Declaration Evaluation Phase 2 – Mozambique".
- OECD-DAC Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness, 2008: "Synthesis of Findings and Recommendations", augusti 2008.
- Regeringen, 2008: "Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Moçambique 2008 – 2012", 2008-09-11.
- Scanteam, 2007: "Support Models for CSOs at Country Level", september 2007.
- Svenska ambassaden Maputo, 2008: "Conclusions regarding Nordic+ Support to Civil Society in the South"
- Svenska ambassaden Maputo, 2009: "Guidelines. The Swedish Embassy's Support to Mozambican Civil Society Organisations", 2009-02-05.
- Svenska ambassaden Maputo, 2011: Hemsida: http://swedenabroad.com/Page_9008.aspx
- UNESCO – Strengthening Local Development in Mozambique through Expanded Access to Information and Communication

Svenska ambassaden i Maputo, 2006: "Promemoria – Support to Strengthening Local Development...", 2006-11-09.

- UNESCO/Mozambique, 2006: "Project Proposal – Strengthening Local Development in Mozambique through Expanded Access to Information and Communication".

UNFPA – Gender Equity and Womens Empowerment

- Svenska ambassaden i Maputo/Sida, 2005: "Decision on Contribution", 2005-06-02.
 Svenska ambassaden i Maputo, 2005: "Memo", 2005-05-25.
 Svenska ambassaden i Maputo, 2007: "Memo", 2007-05-16.
 Svenska ambassaden i Maputo/Sida, 2007: "Decision on Extension", 2007-05-28.
 Svenska ambassaden i Maputo/Sida, 2009: "Decision on Contribution", 2009-04-27.
 Svenska ambassaden i Maputo/Sida, 2009: "Amendment of Agreement..", 2009-12-10.
 UNFPA, 2004: "Proposal for Strategic Support to Building National Capacity for Gender Mainstreaming and Promoting Women's Empowerment", Concept Paper, 2004-12-21.
 UNFPA, 2010/2011 (ej daterad): "Project Completion Report – Gender Equality and Women's Empowerment".

UNFPA – Geracao Biz

- NORAD, 2007: "PGB External Evaluation Report ASRH/HIV/AIDS, Geracao Biz Programme, Mozambique, Progress and Challenges", NORAD's Collected Reviews 25/2007.
 Pathfinder International, 2006: "Improving Female Recruitment, Participation and Retention Among Peer Educators in the Geracao BIZ Program in Mozambique", (Final Report), april 2006.
 Sida, 2003: "Decision on Contribution", 2003-06-12.
 Sida, 2008: "Assessment Memo", 2008-10-31.
 Svenska ambassaden i Maputo, 2003: "Memo", 2003-06-10.
 Svenska ambassaden i Maputo/ UNFPA, 2008: "Agreement...", 2008-12-10.
 UNFPA, 2003: " Expanding Adolescents Youth Friendly Services in Imhabane Province", projektbeskrivning, februari 2003
 WHO, 2009: "From Inception in Large Scale – the Geracao Biz Programme in Mozambique".

UNICEF – Civil Society & Child Rights...

- Svenska ambassaden i Maputo, 2007: "In-Depth Assessment of Proposal for.....", 2007-03-15.
 Svenska ambassaden i Maputo, 2008: "Assessment Memo – Prolongation of Sida and UNICEF Agreements...", 2008-10-27.
 Svenska ambassaden i Maputo/UNICEF, 2008: "Amendment to Agreement", 2008-10-30.
 UNICEF/Cambodia, 2006: "Country Programme Action Plan 2007–2009".
 UNICEF, 2007: "Joint Civil Society and Child Rights Programme and Protection and Support for Children Affected by HIV/AIDS", (projektbeskrivning) februari 2007.

UNDP – One UN

- Sida, 2008a: "Decision on Mandate – Decision to Support the One UN Reform in Mozambique 2008", 2008-07-04.
 Sida, 2008b: "Decision on Contribution", 2008-12-11.

- Svenska ambassaden i Maputo/UNRC/UNDP, 2008: "Agreement on support to One UN", 2008-12-17.
- UNCT Mozambique, 2008: "Change Management Plan – A Strategy towards Delivering as One...", 2008-12-04.
- UNCTM, 2007: "Delivering as One – One UN Programme 2007 – 2009", 2007-12-03.
- UNDAF, 2007: "Revised United Nations Development Assistance Framework 2007–2009".
- UNRC/Mozambique, 2010: "UN System Aid Effectiveness in Mocambique – A Delivering as One Pilot Country Experience".

Kambodja

- Cambodian Rehabilitation and Development Board/Council for the Development of Cambodia, 2011: Hemsida: <http://cdc.khmer.biz/>
- Government of Cambodia, 2005: "National Strategic Development Plan (NSDP) 2006–2010", 2005-12-22.
- RBMG/VBNK, 2010: "Cambodia Country Study Report – Phase Two Evaluation of the Paris Declaration".
- Regeringen, 2001: "Landstrategi för Kambodja, 2002–2006", 2001-12-19.
- Regeringen, 2008: "Samarbetsstrategi för utvecklingsarbetet med Kambodja 2008–2010", 2008-05-08.
- Svenska ambassaden i Phnom Penh, 2011: Hemsida: https://swedenabroad.com/Start_111731.aspx
- Sida, 2011: "Planning Overview L101x" (insatsportföljen).

UNDP – PSDD

- Abrams, Julien, 2008: "Impact Study: Use of Funds for Direct Investment: Seila (2002-2006) and NCDD (2007)".
- Biddulph, Andersen & Birgegård, 2008: "Mid-Term Review of the PSDD", Final Report 2008-08-31.
- NCDD/PSDD, 2009: "2009 Annual Work Plan & Budget (AWPB)".
- Osana International, 2010: "Final Evaluation of PSDD", 2010-11-11.
- Sida, 2007a: "In-depth Assessment Memo (PSDD)", 2007-03-20.
- Sida, 2007b: "Administration Agreement Sida-UNDP", 2007-03-28.
- Sida, 2008: "Final Draft In-Depth Assessment Memo (PSDD)", 2008-03-14.
- Sida, 2009a: "Final Assessment Memo (PSDD)", 2009-06-16.
- Sida, 2009b: "Beslut om insats (PSDD)", juli.
- Sida, 2010a: "Assessment Memo (PSDD)", april.
- Sida, 2010b: "Beslut om insats (PSDD)", 2010-05-21
- Sida, 2010d: "Tilläggsavtal Sida-UNDP (PSDD)", december.
- Sida, 2010e: "Beslut om insats(PSDD)", december.
- UNDP/Cambodia, 2006: "Project to Support Decentralisation and Deconcentration – A Sida, DFID, UNDP partnership to Support the Royal Government of Cambodia's National Programme of Democratic Development" (reviderad version, daterad den 18 januari 2007).
- UNDP/Government of Cambodia, 2010: "Letter of Agreement", 2010-03-18.
- UNDP, 2010: " Final report (PSDD)", 2010-11-11.

Öjendal, Joakim & Sedara, Kim, 2009: "Post-Conflict Reconstruction in Cambodia? An Empirical Review of the Potential of a Decentralisation Reform", (utkast)

UNDP – CCCA

EU Commission/Cambodia, 2010: "Monitoring report – Global Climate Change Alliance:

Allocation from Swedish Contribution to Cambodia", 2010-10-01.

EU Commission/Cambodia, 2011: "Monitoring report – Cambodia Climate Change Alliance", 2011-04-15.

Regeringen, 2008: "Bilateral och regional fördelning av medel inom den särskilda klimatsatsningen 2009-2011", protokoll 2008-12-18.

Sida, 2008a: "Klimatsatsning – prio regioner och länder", promemoria 2008-08-31.

Sida, 2008b: "Additional guidelines to Embassies teams/regional teams", 2008-10-15.

Sida, 2009a: "Assessment Memo (CCCA)", 2009-12-09.

Sida, 2009b: "Consultation meeting between Sida and the Ministry of Foreign Affairs concerning the Climate Change Initiative", 2009-11-27, (minnesanteckningar).

Stockholm Environment Institute, 2009: "Climate Change Analysis for Cambodia".

Svenska ambassaden Phnom Penh/Sida, 2009: "Beslut om insats (CCCA)", 2009-12-09.

Tengnäs, Nilsson & Dany, 2008: "Options for Swedish Support to Natural resources and Environment Management in Cambodia".

UNDP/Cambodia, 2009: "Cambodia Climate Change Alliance (CCCA)" (projektbeskrivning).

Utrikesdepartementet, 2010: "Minnesanteckningar från samråd om klimatsatsningen mellan UD och Sida", 2010-04-28.

Ölund-Wingqvist, Gunilla, 2009: "Cambodia Environmental and Climate Change Policy Brief", Environmental Economics Unit, Department of Economics, University of Gothenburg, 2009-11-10.

UNDP – CCBAP

Deloitte & Touche LLP, 2010: "Global Environment Facility Small Grants Programme, Internal Audit Report – Cambodia", 2010-07-29.

ForumSyd, 2010: "Joint Climate Change Initiative of Capacity Development of Cambodian NGO's"

Sida, 2010a: "Assessment Memo (CCBAP)", 2010-12-13.

Svenska ambassaden Phnom Penh/Sida, 2010b: "Decision on Contribution (CCBAP)", 2010-12-13.

UNDP/Cambodia, 2010: "Project Document- Cambodia Community Based Adaption Programme(CCBAP)" (projektbeskrivning).

UNDP/SGP, 2011: "Small Grants Programme", Hemsida:

<http://sgp.undp.org/index.cfm?module=Activeweb&page=WebPage&s=AboutSGP>

Williams, Samarasuriya & Vutheary, 2010: "Evaluation of the UNDP/GEF Small Grants Programme in Cambodia", juli 2010.

UN-OHCHR

- Sida, 2010: "Bedömningsunderlag inför ny samarbetsstrategi för Kambodja 2010-03-31".
- Sida, 2010: "Assessment Memo", 2010-03-22.
- Sida, 2010: "Beslut om stöd till FN:s Högkommissarie för Mänskliga Rättigheter 2010-2011", mars 2010.
- Sida, 2010: "Specific Agreement between the Office of the High Commissioner for Human Rights and Sweden 2010-2011", april 2010.
- UN-OHCHR, 2010: "High Commissioner's Strategic Management Plan 2010 – 2011".
- UN-OHCHR, 2010: "UN General Assembly, Role and achievements of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in assisting the Government of Cambodia in the promotion and protection of human rights", 2010-09-16.

Världsbanken – PFM

- Government of Cambodia, 2004: "Public Financial Management Reform Programme", Ministry of Economy and Finance, December 2004.
- Sida, 2008: "Assessment Memo", 2008-02-21.
- World Bank: "Trust Fund Administration Agreement between the Government of Sweden through the Swedish International Development Cooperation Agency, and the International Bank for Reconstruction and Development and the International Development Association concerning the Multi-Donor Trust Fund for the Public Financial Reform Management Program in Cambodia"
- Sida, 2008: "Decision on Contribution", 2008-02-21
- Okänd, 2007: "Joint PFM Review Mission, December 2007"

UNICEF – EBEP

- Bernard, Anne , 2005: "Evaluation of UNICEF's Child-Friendly School Project in Cambodia", 2005-07-31.
- Bernard, Anne , 2005: "Validation Review: Expanded Basic Education Programme", 2005-11-08.
- Ministry of Education, Youth and Sport, 2005: "Education Sector Support Program 2006-2010".
- Ministry of Education, Youth and Sport, 2005: "Expanded Basic Education Programme 2006-2010", 2005-08-25.
- Ministry of Education, Youth and Sport, 2005?: "Education Strategic Plan 2006-2010".
- Sida & UNICEF, 2006: "Agreement between Sweden and UNICEF on support to Expanded Basic Education Programme in Cambodia 2006-2010", 2006-03-10 och 2006-05-11.
- Sida Advisory Team, 2007: "Review Report", januari 2007.
- Sida Advisory Team, 2008: "Expanded Basic Education Programme Mid-Term Review", november 2008.
- Sida Advisory Team, 2010: "Review Report", april 2010.
- Sida/UNICEF, 2010: "Amendment to the agreement between Sweden and UNICEF on support to the Expanded Basic Education Programme in Cambodia 2006-2010", 2010-08-13.

- Sida, 2005: "Assessment Memo", 2005-11-13.
 Sida, 2006: "Decision on Contribution", februari 2006.
 UNICEF, 2006: "Progress Report on EBEP".
 UNICEF, 2007: "Second Progress Report to Government of Sweden on the joint Ministry of Education, Youth and Sport – UNICEF Expanded Basic Education Programme", september 2007.
 UNICEF, 2008: "Mid-Term Review Report to the Government of Sweden on the joint Ministry of Education, Youth and Sport – UNICEF Expanded Basic Education Programme", september 2008
 UNICEF, 2009: "Progress Report on EBEP".

Intervjuer

Moçambique

Berglöf, Paulos /Svenska ambassaden
 Bram, Naido /Svenska ambassaden
 Jussar, Joao / Svenska ambassaden
 Rupp, Lena /Svenska ambassaden
 Sandström, Anita /Svenska ambassaden
 Åkesson, Torvald /Svenska ambassaden
 Rico, Manuela /Kulturministeriet
 Nadja, Deborah /UNFPA
 Nhantumbo, Agueda /UNFPA
 Sebastiao, Emidio /UNFPA
 Cossa, Ruben /UNICEF
 Chikwekwe, Noel /UNESCO
 Chomola, Ananias /UNESCO
 Oldenburg, Mieka /UNESCO
 Rodrigues, Zulmira /UNESCO
 Seddoh, Komlavi Francisco /UNESCO
 Mason, Jocelyn /UNDP
 Tabesse, Sylvie /EU-kommissionen
 Lundin, Irae B. / Diakonia
 de Arajo, Gitte Byg /Afrikagrupperna
 Pinto, Luis Filipe /Afrikagrupperna

Kambodja

Asplund, Eva /Svenska ambassaden
 Dahlström, Annette /Svenska ambassaden
 Dor , Soma /Svenska ambassaden
 Höglund, Anne /Svenska ambassaden
 Kjellsson, Thomas /Svenska ambassaden
 Larsson, Karl-Anders /Svenska ambassaden
 Luon, March /Svenska ambassaden
 Setha, H.E. Sak /Ministry of Interior/NCDD
 Bunroeun, H.E. Nath /Ministry of Education, Youth and Sport
 Savaruth, Sok /Ministry of Economy and Finance
 Sambath, H.E. Mak /Cambodian Human Rights Committee

April, Leah /Världsbanken
de Vries, Peter /UNICEF
Lund, Ann /UNCT
Heenan, James /UN-OHCHR
Provoost, Christian /EU-kommissionen
Starckman, Mauri /UNDP
Lay, Khim /UNDP
Jepsen, Jacob /Danida
Wänn, Jan-Erik /Forum Syd
Rosbäck, Jens /Diakonia
Lean, Jennifer /AusAid

Utrikesdepartementet

Amandustin, Wictoria /Moçambique
Berg, Marina /Afrika
Snellman, Karin /UNFPA
Wrangle, Anna /UNICEF
Silfverstolpe, Caroline /Kambodja
Widlund, Ingrid /Sydasien

Sida

Schill, Göran /Sida at Work
Forsgren, Lena /UNICEF
Knutsson, Annika /UNFPA
Linnér, Peter /UNDP
Axell, Inger /generellt
Saemundsson, Magnus /Kambodja – utbildning
Wachtmeister, Alexandra /Kambodja – miljö/klimat
Hildeman, Anneli /Kambodja – AsDB

BILAGOR

Bilaga 1: KRITERIER OCH UTVÄRDERINGSFRÅGOR

KRITERIER

OECD/DAC anger kriterier som bör beaktas i samband med utvärdering av utvecklingssamarbete:

- Relevans
- Effektivitet (måluppfyllelse)
- Kostnadseffektivitet
- Effekter (resultat)
- Hållbarhet (bärkraft över tid)

I detta sammanhang står frågorna om VAD som ska göras (det som är relevant och viktigt) och VEM (den mest effektiva utföraren) som ska göra det i förgrunden. Hur biståndsvolym för projekt/program fastställs poängteras också.

Följaktligen väljs i denna utvärdering att i första hand formulera utvärderingsfrågor som avser relevans och effektivitet. Mer indirekt, och inbakat i dessa kriterier, behandlas även effekter och hållbarhet.

Nedan följer ett kort resonemang om hur utvärderingen ser på detta följt av ett antal utvärderingsfrågor.

Relevans

Generellt om relevansbegreppet

Relevansen för Sverige definieras i politiken för internationellt utvecklingssamarbete²²⁴ och i de prioriteringar som under en följd av år återkommit i statsbudgeten för UO7 – Internationellt bistånd. Politiken för internationellt utvecklingssamarbete anger att fattigdoms- och rättighetsperspektiven ska vara vägledande. Efterfrågestyrt bistånd och lokalt ägarskap betonas vad gäller relevansen. Tre teman prioriteras i statsbudgetarna sedan 2007: Demokrati och mänskliga rättigheter, Jämställdhet och kvinnors roll samt Klimat och miljö. Dessa teman utvecklas och konkretiseras ytterligare i sektorstermer i de landspecifika samarbetsstrategierna utifrån nationella förutsättningar.

Ytterst och idealt kunde relevansfrågan ställas till fattiga människor med beskurna rättigheter: har de insatser som olika konstellationer mellan Sverige/olika MO initierar/finansierar/genomför positiv betydelse för fattiga personers livssituation?

²²⁴ Se: Proposition 2002/03:122: "Gemensamt ansvar, Sveriges politik för global utveckling", Utrikesutskottets betänkande 2003/04:003 "Sveriges politik för global utveckling" och regeringens skrivelse 2007/08:89 "Sveriges politik för global utveckling".

Förbättras fattiga personers försörjningsmöjligheter och möjligheter att utan risk för repressalier göra sina röster hörda och hävda sina rättigheter som medborgare?

A. *Utvärderingsfrågor om relevans*

Utvärderingen berör om frågeställningar enligt föregående stycke behandlats under planeringen av multibi-program/projekt. Finns en tydlig länkning till dessa frågor i samarbetslandets fattigdomsstrategi å ena sidan och den svenska samarbetsstrategin å andra sidan? Har detta utretts grundligt av UM och Sida?

Har UM i sin beredning försäkrat sig om att insatsen:

- 1 motsvarar ett behov som ligger i linje med samarbetslandets program för fattigdomsbekämpning
- 2 har en tydlig inriktning kopplad till de fattigas behov
- 3 svarar upp mot de övergripande svenska målen om fattigdomsbekämpning och mänskliga rättigheter
- 4 är i överensstämmelse med den svenska samarbetsstrategins sektorsprioriteringar
- 5 inte är i konflikt med lämnat sektorstöd
- 6 har en inriktning som fastställts efter analys av experter inom området/sektorn
- 7 finns med på en prioriteringslista inom området/sektorn
- 8 har en långsiktig och hållbar inriktning med ett tydligt kapacitetsutvecklingsperspektiv
- 9 har en utfasningsstrategi
- 10 i sitt genomförande säkerställer ett ägarskap och engagemang i samarbetslandet samt i den mottagande/genomförande organisationen
- 11 har tydliga och relevanta mål samt klara indikatorer för att uppnå dessa mål
- 12 i avtalet säkerställer en god rapportering av resultat
- 13 har förberetts genom informationsutbyte med andra givare, så att överlappningar och dubbelarbete undviks och en god arbetsfördelning säkerställs.
- 14 baseras på en utarbetad analys av risker och hur dessa ska hanteras

Effektivitet

Generellt om effektivitetsbegreppet

Fungerande system för mål- och resultatstyrning är viktiga för effektiviteten. Huruvida dessa processer har ett stöd i en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning är också viktigt, liksom om det finns tydlig plan för resultatrapportering, revision, uppföljning och utvärdering kopplat till program/projektplanerna i utlandsmyndighetens avtal med MO.

En grundfråga är hur mål och indikatorer formulerats. Dessa kan läggas på en (tämmligen ointressant) nivå som valts av bekvämlighetsskäl: sådant som i förväg bedöms som möjligt/lätt att följa upp. Mål och indikatorer bör rimligtvis vara relevanta ur mottagarnas perspektiv. Målen bör vara formulerade som (grad av) tillgodo-seende av mottagarnas behov.

Kriterier för detta projekt

I denna utvärdering undersöks om utlandsmyndigheten har säkerställt att MO:s egen organisationsstruktur och processer (för beredning och beslut, uppföljning och utvärdering), stödjer lokalt ägarskap och en behovsinriktad efterfrågestyrning.

B. Utvärderingsfrågor för en god genomförare (Vem ska genomföra insatsen?)

Har UM i sin beredning försäkrat sig om att den genomförande organisationen:

- 1 har korrekt kompetens för insatsen
- 2 har valts ut efter jämförelse med alternativa utförare
- 3 har mandat inom området för insatsen
- 4 har föreslagit en insats som ingår i MO:s landprogram
- 5 har en bedömd kapacitet/uthållighet för den tänkta biståndsinsatsen
- 6 har förmåga att genomföra goda insatser med god måluppfyllelse
- 7 har förmåga att samarbeta väl med organisationer på olika nivåer i samhället
- 8 har god kunskap om insatsbudgetering och bedöms vara kostnadseffektiv
- 9 har rimliga administrationskostnader i förhållande till totalvolymen
- 10 har förmåga att uppsätta tydliga och relevanta mål och indikatorer som möjliggör en god uppföljning
- 11 bedöms vara lyhörd för förändringar
- 12 har förmåga att leverera relevanta rapporter och resultat
- 13 har valts ut efter informationsutbyte med andra givarnationer

C. Utvärderingsfrågor för val av biståndsvolym (Hur mycket ska Sverige satsa?)

1: Beslut om insatsvolym för en programansats med en MO som utförare/koordinator bör alltid vara väl underbyggt med en trovärdig budget på aktivitetsnivå och ha stor betydelse för vald sektor

Övrigt som borde/kan påverka en insatsvolymens storlek (att överväga när volymen bestäms)

- Tillgänglig fri del i landramen (given)
- Bedömning av genomförbarheten (i bedömningspromemorian)
- Behovet och graden av investeringskostnader (framgår av budget)

- Behovet av speciell extern kompetens (framgår av budget/avtal)
- Kraven på revision och uppföljning/rapporter (framgår av avtal)

2: Beslut om insatsvolym för en programansats med en MO som utförare/koordinator baseras på en trovärdig finansieringsplan.

- 2.1 Beslutet om insatsvolym för en programansats där Sverige är enda bilaterala givaren (med en MO som utförare/koordinator) är av avgörande betydelse för vald sektor och behoven i programmen.
- 2.2 Beslut om insatsvolym till en givaregemensam programansats (med en MO som utförare/koordinator) är baserad på en gemensam finansieringsvolym för behoven i programmet och där respektive givares volym är överenskommen i dialog.

Resultat/effekter/hållbarhet

Generellt om resultat och effekter

Resultatfrågan bör fokusera på de fattigas behov, deras livssituation, villkor och rättigheter och kapacitetsutveckling i mottagarlandet. Ytterst borde relevansfrågan ställas till dem som ska bli/är/har varit föremål för en insats: har de program/projekt som olika konstellationer mellan Sverige/olika MO initierar/finansierar/genomfört haft positiv betydelse för de fattigas livssituation?

I bedömningen av effekterna av ett program/projekt ska både positiva och negativa konsekvenser tas upp. Bedömningen bör fånga upp kortsiktiga och långsiktiga konsekvenser. Viktigt är även att identifiera avsiktliga och oavsiktliga konsekvenser med betydelse för mottagarnas sociala, ekonomiska och miljömässiga utveckling.

Kommer de förväntade positiva effekterna efter givarinsatsens att kvarstå efter avslutningen? Förväntas den bidra till bestående kapacitetsutveckling i mottagarlandet? Tydliggör man att insatsen är av *hjälp-till-självhjälps-karaktär*? Har den karaktären av start eller *trigger* för positiva utvecklingsförlopp i något avseende? Behandlades dessa frågor i program-/projektplaneringen?

Inom ramen för detta projekt

I enlighet med projektplanens avgränsning behandlas inte resultat-, hållbarhets- och effektfrågorna direkt i denna utvärdering. Indirekt fångas dock dessa kriterier upp genom att i utvärderingen undersöka om ovanstående aspekter tydliggörs i direktiv för uppföljning och utvärdering, i avtal med MO eller på andra sätt. Aspekter av kriterierna tas också upp i de frågelistor som återfinns i de föregående avsnitten.

Bilaga 2: BEDÖMNINGSMALL

Utvärderingsfrågor	MOÇAMBIQUE						KAMBODJA												
	P 1	P 2	P 3	P 4	P 5	P 6	P 1	P 2	P 3	P 4	P 5	P 6							
A Biståndsinsats	a1	2	2	3	3	3	1	3	1	3	3	3	3	<p>MOÇAMBIQUE P 1 = UNESCO: Strengthening Local Development in Moçambique .. P 2 = UNESCO: Development of Cultural Institutions P 3 = UNFPA: Gender Equity and Women´s Empowerment .. P 4 = UNFPA: Geração Biz P 5 = UNICEF: Civil Society & Child Rights and Protection & P 6 = UNDP: One UN</p>					
	a2	2	2	2	3	2	1	3	2	2	2	3	1						
	a3	2	2	3	3	3	1	3	3	2	3	3	2						
	a4	3	3	3	3	3	1	3	3	3	3	3	3						
	a5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3						
	a6	1	1	1	3	1	1	3	1	2	3	3	3						
	a7	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1						
	a8	3	2	1	2	2	1	3	3	3	1	2	3						
	a9	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1						
	a10	3	1	2	2	3	1	3	1	3	1	3	3						
	a11	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	2	2						
	a12	2	2	3	3	3	1	3	1	2	2	3	2						
	a13	1	1	2	2	1	1	2	1	2	1	2	2						
	a14	1	1	2	1	2	1	3	1	2	1	2	1						
Delsumma:							27	24	29	33	30	16	36	23	32	27	34	30	14-22 Ej acceptabelt 23-32 Acceptabelt 33-42 Tillgodosett
B Genomförare	b1	3	2	2	3	3	3	3	3	2	2	1	2						
	b2	1	1	1	1	1	3	1	3	1	1	1	1						
	b3	3	3	3	3	3	1	3	3	2	2	3	3						
	b4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	2	3						
	b5	3	2	3	3	3	1	3	3	2	2	2	3						
	b6	2	2	2	3	3	1	3	3	2	2	2	3						
	b7	2	2	3	3	3	1	3	2	2	2	3	2						
	b8	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	1	2						
	b9	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	1	2						
	b10	2	2	2	2	3	1	2	2	2	1	2	2						
	b11	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	2	3						
	b12	2	2	2	3	3	1	3	3	2	2	2	2						
	b13	1	1	2	3	1	1	2	1	2	2	1	2						
Delsumma:							28	26	29	33	33	21	33	31	27	24	23	30	13-20 Ej acceptabelt 21-30 Acceptabelt 31-39 Tillgodosett
C Biståndsvolym	c1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1						
	c2	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	1	2						
	c2.1	1	1	-	-	2	-	3	-	-	-	-	-						
	c2.2	-	-	1	2	-	1	-	1	2	2	1	1						
Delsumma:							4	4	4	5	5	3	6	3	5	5	3	4	3-4 Ej acceptabelt 5-7 Acceptabelt 8-9 Tillgodosett
Summa:							59	54	62	71	68	40	75	57	64	56	60	64	
Total kvalitet:							30 - 50 Ej acceptabel 51 - 70 Acceptabel 71 - 90 God												

Bilaga 3: MOÇAMBIQUE

Förutsättningarna

Moçambiques fattigdomsbekämpningsstrategi, PARPA I och II

PARPA I

Moçambiques regering (GoM) antog 1999 en femårig handlingsplan för fattigdomsbekämpning. Planen bearbetades ytterligare utifrån Världsbankens och Internationella Valutafondens protokoll för *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), och under 2001 förelåg den slutliga *Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty* (PARPA I). Enligt den svenska landstrategin för 2002–2007 angav PARPA I sex förklaringar till fattigdomen i Moçambique: låg utbildningsnivå (särskilt bland kvinnor), stora hushåll med många barn och äldre i beroendeställning, låg produktivitet i familjejordbruken, alltför få arbetstillfällen i alla sektorer, samt bristfällig infrastruktur, särskilt på landbygden. Landet är dessutom mycket sårbart för naturkatastrofer, svängningar i världsekonomin och de låga världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter. Prioriterade områden i PARPA I var utbildning, hälsa, landsbygdsutveckling, infrastruktur, demokratisk styrning och makroekonomisk stabilitet.

PARPA I ingår inte i underlaget för utvärderingen; istället har efterföljaren PARPA II, som gällt under perioden 2006–2009, studerats översiktligt. De två äldsta²²⁵ multi-bi-programmen som granskats i utvärderingen formulerades vid en tidpunkt då PARPA I gällde. I dessa två fall har utvärderingen i relevansbedömningen utgått ifrån de uppgifter som lämnats i respektive bedömningspromemoria.

PARPA II

PARPA II²²⁶ är uppbyggd på tre pelareförvaltning det humana kapitalet och ekonomisk utveckling. Inom varje pelare anges ett stort antal önskvärda reformer och aktiviteter.

Bland uppgiftslämnarna råder konsensus om att PARPA II saknar tydlig och klar prioritering. Flera uppgiftslämnare menar att PARPA II har utformats som ett smörgåsbord, där i princip allt inryms, för att säkerställa att landet inte förlorar finansieringsmöjligheter genom att ange särskilda prioriteringar. Dessutom anges att GoM:s femårsplan troligen är viktigare än PARPA II när det gäller vad regeringen ska genomföra. Det är femårsplanen man gått till val på och vars genomförande man kan förväntas ställas till svars för. Det är därför viktigt att kopplingen mellan femårsplanen och PARPA II är korrekt, men den är oklar. Vissa informanter menar att landet makroekonomiskt har utvecklats väl men att fattigdomen trots det inte minskat.

PARPA II karaktäriseras som en "inköpslista" som i många avseenden är otydlig och dålig, men förhoppningar uttrycks om att den nya fattigdomsstrategin som förbereds våren 2011 blir mer strategisk och får tydliga prioriteringar. Utvärderingen av implementeringen av Parisdeklarationen bekräftar bilden: *"However, PARPA II was fairly*

²²⁵ "Geracao Biz" och "Gender Equity and Women's Empowerment"

²²⁶ Government of Mozambique, 2006: "Action Plan for The Reduction of Absolute Poverty 2006–2009", (PARPA II)

broad in scope, and donors participated amply in the formulation of the document, such that alignment of country programmes is fairly easy to achieve". På så sätt kan givarländer finna sina prioriterade stödområden.

PARPA II fungerar knappast som styrinstrument för fattigdomsbekämpningen i landet. Den nedslående statistiken med avseende på fattigdom och välfärd under det senaste årtiondet väcker frågan om GoM:s reformarbete och utvecklingssamarbete haft fokus på de allra fattigaste. Hur resurser används tydliggörs i de årliga statsbudgetarna. Överensstämmelsen mellan budgeten för PARPA II och den årliga statliga budgeten bedöms av flera uppgiftslämnare vara bristfällig. Det kan vara svårt att använda PARPA II som bas för den svenska samarbetsstrategin då programmet inte anger tydliga prioriteringar.

Landstrategin 2002–2006 (2007)

I den svenska landstrategin²²⁷ för 2002–2006 (förlängd t.o.m. 2007) anges att det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet är att genom stöd till PARPA bidra till minskning av fattigdomen i landet. Ett antal underliggande premisser²²⁸ anges, t.ex. att samarbetsprogrammet ska ange klara indikatorer för hur fattigdomen ska bekämpas på kort, medellång och lång sikt, samt att länkningen mellan strategin och fattigdomsminskning ska fastställas; stor vikt ska läggas vid målgruppsanalyser.

Sverige ska också öka sitt budgetstöd och sektorsbaserat programstöd i takt med att GoM:s egna system för planering och finansiering förbättras och blir mer transparenta. Korruptionen, som finns på alla nivåer i samhället och "*has become a major social problem*"²²⁹, tas upp på flera ställen i landstrategin.

Tre fokusområden för utvecklingssamarbetet anges.

- 1 Demokratisering och demokratisk utveckling, vilket motiveras med att god förvaltning är en av PARPA:s sex prioriteringar. Som mål 1 anges kapacitetsutveckling, ökad transparens och decentralisering av statsförvaltningen. Det andra målet avser ökat deltagande av civila samhället med fokus på stöd till oberoende media, IT-utveckling och stöd till kulturcentra ute i provinserna.
- 2 Hållbar ekonomisk utveckling med stöd till såväl makro- som mikronivån i samhället en del av detta (Mål 1) som budgetstöd till GoM för ökad makroekonomisk stabilitet. Mål 2 rör landsbygdsutveckling via GoM:s program för jordbrukssektorn med fokus på vägar och elektrifiering. Mål 3 avser stöd för privatsektorn; förbättrat näringslivsklimat och stöd för arbetsgivarorganisationer. Mål 4 är färdigställande av väg- och landsvägsbron över Zambezifloden

²²⁷ Regeringen, 2001: "Country Strategy for Development Cooperation – Mozambique 2002 – 2006.

²²⁸ Bl.a. utifrån rekommendationer enligt utvärdering gjord av ISS: Sida, 2001: "Assumptions and Partnerships in the Making of a Country Strategy. An evaluation of the Swedish-Mozambican Experience, Institute of Social Studies", Sida Evaluation Report 01/07.

²²⁹ Regeringen, 2001, a.a. sid. 2 (även sid. 8, 18, 21, 24 och 36).

- 3 Social och mänsklig utveckling med fokus på utbildning, barns rättigheter och åtgärder mot HIV/aids. Mål 1 är mer och bättre utbildning inklusive högre utbildning och forskning inom ramen för planerat sektorsprogram i GoM:s regi. Barns rättigheter och kampen mot HIV/aids ska ges en framträdande roll. Mål 2 fokuserar på förebyggande åtgärder och vård för HIV/aidssjuka, medan Mål 3 anges en kontrollerad utfasning av det svenska programmet för minörjning.

Ett fjärde område är det fortsatta stödet för ökad produktion, hållbar utveckling och minskad isolering i Niassaprovinsen.

Samarbetsstrategin 2008–2012

Enligt den svenska samarbetsstrategin för 2008–2012 har utgångspunkten för det svenska stödet varit Moçambiques egen fattigdomsstrategi PARPA II. Samarbetsstrategin anger som övergripande mål för samarbetet att med utgångspunkt i rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling minska den absoluta fattigdomen, med särskilt fokus på kvinnor och barn, genom att främja en demokratisk samhällsutveckling och en snabb, hållbar och bred ekonomisk tillväxt.

Målet ska uppnås genom budgetstöd för fattigdomsminskning och riktade insatser inom tre huvudsektorer: demokratisk samhällsstyrning, lantbruk och energi. Även de tre tematiska prioriteringarna ska beaktas i valet av samarbetsområden.

Bistandsarkitekturen

Strukturen

I Moçambique är 19 givarländer aktiva. De samarbetar aktivt i den s.k. G19-gruppen, där den förenande faktorn är att man ger budgetstöd. Under denna gruppering finns ett stort antal tematiskt ordnade arbetsgrupper. G19 anses vara den mest betydelsefulla givarrösten med starkt inflytande på regeringen. USA och FN är associerade medlemmar.²³⁰

På plats i Moçambique finns även internationella finansiella organisationer som Afrikanska utvecklingsbanken Världsbanken och ett antal vertikala fonder som Global Fund, Clinton Foundation m.fl. Utöver detta har EU-kommissionen liksom ett 20-tal FN-organ²³¹ kontor och verksamhet i landet.

FN-organen strävar sedan 2008 mot en högre grad av harmonisering inom ramen för Ett FN – *Deliver as One*.

Även Japan, Kina, Ryssland, och Vietnam är verksamma i landet. De är inte anslutna till G-19 utan arbetar direkt mot regeringssidan. I *Development Partners Group* som leds gemensamt av FN och Världsbanken är anslutningen bredare, här har exempelvis både Brasilien, Kina, och Vietnam deltagit. Denna grupp fungerar mer som ett diskussionsforum än som ett forum för harmonisering.²³²

²³⁰ KPMG, 2010: "Final report – Paris Declaration Evaluation Phase 2 – Mozambique".

²³¹ FAO, IFAD, ILO, IOM, UNAIDS, UNCDF, UNDP, UNDSS, UNEP, UNESCO, UNFPA, UN-HABITAT, UNHCR, UNICEF, UNIDO, UNIFEM, UNODC, unv, WFP OCH WHO. Källa: "UN System Aid Effectiveness in Mozambique – A Delivering as One pilot country experience", januari 2010.

²³² KPMG, 2010.a.a.

De viktigaste partnererna för Sverige på regeringssidan är enligt svenska ambassaden finans-, kultur- och utbildningsministerierna samt planerings- och utvecklingsministeriet).

I samtal med företrädare för olika organisationer under utvärderingens besök i Moçambique i början av 2011 framkom bland annat följande.

Funktionalitet, rollfördelning och samarbetsklimat

Flera menar att 2010 var ett besvärligt år med problem kring valet. Relationerna med regeringen blev ansträngda och det fanns olika uppfattningar bland givarna vad som var rätt och fel. Det fanns även klara åsiktsskillnader inom G19 och EU. Parisdeklarationen kräver många och långa diskussioner i ett stort antal grupper och en målsättning borde vara att försöka uppnå någon form av gemensam programmering. Även arbetsfördelningen mellan givarländerna är ett svagt område: i G19:s hälso-grupp deltar exempelvis 14 av EU:s medlemsländer. Det finns en kartläggning av vad givarna gör inom olika områden, men inte någon direkt arbetsfördelning.

Dessutom finns två dialogprocesser: en med G19 och en med Ett FN. Mycket tid går åt för dessa dialoger, och sannolikt så även i framtiden.

En uppgiftslämnare påpekar att arkitekturen är komplex och att alla givare har sina agendor och mål som måste hanteras, vilket tar tid. Givarsamordning var ursprungligen ett krav från moçambikiska regeringen och G19-gruppens utveckling har i stort varit positiv för Moçambique. Det finns dock en risk att "en röst" från givarna leder till enhetliga och starkare krav på regeringen. Ett exempel är ändringarna av vallagarna där G19 höll inne budgetstödet i avvaktan på vad regeringen skulle göra. Sköterskor och lärare fick då inte sina löner under en tid.

På svensk sida upplever flera uppgiftslämnare att arbetet i de många arbetsgrupperna under G19 tar mycket tid i anspråk. Man anser att man kommit allt längre bort från den verksamhet som man ska stödja. Man upplever också att Sveriges hårdare kriterier för budgetstöd i jämförelse med andra kan utgöra ett problem. I G19-diskussionerna blir det oklart vilket perspektiv som ska vara avgörande: det bilateralt svenska eller det som multilateralt överenskommit inom EU-gruppen.

Många givare, Sverige och andra organisationer, betraktar FN-organen som genomförare av bistånd, medan FN-organen själva inte ser sig som genomförare utan snarare som koordinatörer och kapacitetsutvecklare. Från svensk sida uttrycks dessutom numera skepsis mot Ett FN. Trots stöd från många anser talespersoner att det inte hänt så mycket beroende på intern kapacitetsbrist och stridigheter mellan de olika FN-organen.

Samarbetet mellan de svenska frivilligorganisationerna i Moçambique förefaller välutvecklat, men i samband med ambassadens arbete för ökad fokusering på det civila samhället har ambassadens vilja och förmåga att kommunicera tydligt och på ett likvärdigt sätt med alla ifrågasatts, vilket varken bekräftas eller dementeras från ambassadhåll.

I den utvärdering som gjorts av implementeringen av Parisdeklarationen påpekas att: *”There has been from early on a strong degree of harmonization among GBS donors, in terms of policy dialogue and common reviews, and a large and cumbersome structure of working groups has been set up. There is evidence of fatigue associated with the large transaction costs involved in maintaining such a structure, although government does report positive effects of being able to deal with a large number of donors as a group.”*²³³

Satsningen på det civila samhället

Ambassaden avser att öka stödet till det civila samhället i Moçambique. Avsikten har varit att koncentrera stödet till det civila samhället, varför det fanns behov av att vara mera strategisk och arbeta långsiktigt. Ambassaden angav 2009 i sina riktlinjer för stödet till moçambikiska frivilligorganisationer att man i enlighet med Parisdeklarationen kommer att utgå ifrån att basbudgetfinansiering ska tillämpas.²³⁴ Av samma dokument framgår att svenska ambassaden ska sträva mot en ökad koordinering av givare och tillämpning av principerna för gott givarskap. Även mellanhänderna förutsätts tillämpa gott givarskap dvs. basbudgetfinansiering. Dessutom kommer ambassaden inte medverka i en *Multi-Donor Trust Fund* om dessa principer inte tillämpas.

För svenskt stöd till det civila samhället har konsekvensen blivit att FN-organen har uteslutits som tänkbara mellanhänder beroende på att de inte, enligt uppgift, kan lämna basbudgetstöd. Ett ytterligare skäl som angavs var att det inte fanns anledning att gå in med ytterligare medel till FN-organen, eftersom Sverige lämnar basbudgetstöd vilket borde vara tillräckligt för deras verksamhet.

På fråga vad ambassaden baserar kravet på basbudgetfinansiering och om detta är en fastställd princip var svaret att ambassaden har gjort en sådan tolkning av Parisdeklarationens principer att basbudgetstöd är det stöd som i första hand ska lämnas. Man hänvisar till konsulter analys från 2008 och ambassadens egna riktlinjer från 2009. Ambassaden lyfter också fram den svenska policyn för stöd till det civila samhället.²³⁵ Utvärderingen kan emellertid inte finna att något av detta ger stöd för ambassadens tolkning att basbudgetstöd är den enda ”rätta” bistandsformen.

Genom konsultinsatsen i oktober 2008²³⁶ gjordes en inventering av de organisationer som arbetar inom civila sektorn. Konsulterna rekommenderade ambassaden att stödja särskilt viktiga organisationer (*Key Actors*) med basbudgetstöd som, de menade är en central del i principerna för gott givarskap. Konsulterna föreslog att ett antal mellanhänder skulle stödja och koordinera verksamheten som ska genomföras av ett stort antal nationella frivilligorganisationer. De menade att det finns vissa internationella organisationer som kan hantera detta arbete. Konsulterna ansåg att FN och EU kunde utgöra alternativ, men endast om principerna för gott givarskap efterlevs. Återigen utifrån tolkningen att gott givarskap innebär basbudgetfinansiering.

²³³ KPMG, 2010, a..a., sid. 8.

²³⁴ Svenska ambassaden, 2009: "Guidelines..."

²³⁵ Regeringen, 2009: "Pluralism – policy för..."

²³⁶ Carlstedt et al, 2008.

Det underlag som ovan nämnda konsultrapport refererade till, upphöjer inte basbudgetstöd till den enda principen för gott givarskap.²³⁷ Det flaggar upp behovet av mera basbudgetstöd eller programstöd i kombination med ett långsiktigt perspektiv och kapacitetsutveckling. Konsultrapporten refererar även till Nordic Plusprinciperna²³⁸ och Scanteams rapport²³⁹ till Nordic Plusländerna. Även dessa är betydligt öppnare än vad konsulterna gör gällande. Konsulternas förslag bygger dessutom på en modell som de tidigare själva lagt fram inom ramen för ett liknande arbete i Tanzania.

Basbudgetstöd till civila samhällets organisationer var således ett av kriterierna för val av mellanhänder för det svenska stödet till det civila samhället i Moçambique. Ambassadens riktlinjer anger i en fotnot att FN-organ kan vara aktuella som mellanhänder förutsatt att de uppfyller dessa kriterier. Vid en fråga till talespersonen för UNDP med ansvar för Ett FN/*Deliver as One*, meddelar denne att han inte känner till de svenska riktlinjerna för stödet till det civila samhället.

Svaret från UNDP tyder på att FN-organen inte fick möjlighet att lämna intresseanmälan att bli en av de mellanhänder som skulle koordinera genomförande CSO:er. Detta bekräftas av gjorda intervjuer på ambassaden i Maputo.

Ambassaden har möjligen på grundval av konsultgruppens påståenden om vad som är att betrakta som gott givarskap och principerna härför, gjort en snäv övertolkning av innehållet i Parisdeklarationen. Resultatet har blivit att man *de facto* diskvalificerat FN-organen på felaktig grund, vilket inte innebär att det kan finnas andra goda skäl för att söka alternativa utförare.

I det aktuella fallet bedömdes Rädda Barnen inte vara aktuellt för uppgiften som mellanhand, eftersom man bedömdes vara mer projektorienterad med en inriktning på barn. Istället valdes Diakonia (som inte haft kontor på länge i Moçambique), danska IBIS och den holländska grenen av Oxfam (som saknade kontor vid beslutet, ett av ambassadens kriterier). En jämförande analys mellan de olika tänkbara organisationerna saknas dock.

²³⁷ OECD-DAC Advisory Group, 2008, sid 19, rekommendation 15.

²³⁸ Svenska ambassaden, 2008: "Conclusions regarding Nordic+ Support to Civil Society in the South",

²³⁹ Scanteam, 2007: "Support Models for CSOs at Country Level."

Bilaga 4: KAMBODJA

Förutsättningarna

Kambodjas fattigdomsbekämpningsstrategi (NSDP)

Mycket prioriteras i den kambodjanska regeringens (GoC) fattigdomsbekämpningsstrategi²⁴⁰. Detta illustreras av landets så kallade *Rectangular Strategy*. I den återfinns områdena Jordbruksutveckling, Utveckling av den fysiska infrastrukturen, Privatsektorutveckling och sysselsättning, samt Utveckling av de mänskliga resurserna. Det femte området är god förvaltning. Varje område är uppdelat i fyra underområden. En ömsesidig påverkan mellan rektangelns olika delar råder. God förvaltning är ett sammanhållande kitt och en förutsättning för att de andra delarna ska fungera.

NSDP relaterar till hur Millenietvecklingsmålen formulerats för, och hur de ska uppnås i, Kambodja. En rad villkor anges för att målen ska nås: makroekonomisk tillväxt, inflationsbekämpning, jordbruksproduktion och produktivitet, skydd av miljö och naturresurser, förbättrad infrastruktur, industriell tillväxt, reformer i offentlig sektor, tillväxt i privatsektorn, ökad handel, samt tillväxt inom servicenäringar såsom turism.²⁴¹

Eftersom man vill åstadkomma så snabba resultat som möjligt i fattigdomsbekämpningen påpekas också: ”*Given that 90% of the poor live in rural areas, priority attention is needed through NSDP to speed up development in rural areas.*”²⁴² I linje med detta återfinns en rangordnad listning²⁴³ av de olika insatsområdena, där de viktigaste kommer först.²⁴⁴ Det första området, *Eradicate Poverty & Hunger*, ses som ett övergripande mål för helheten. Därefter följer i rangordning:

- Ökad jordbruksproduktion och produktivitet
- Förbättring av hälsa
- Förbättring av utbildning
- Landsbygdsutveckling

För att finansiera de investeringar som ligger inom NSDP krävs 6,4 miljarder USD över fem år. Av dessa räknar man med att 25 procent kommer från bistånd i form av lån och gåvor.²⁴⁵

Man räknar också med att utländska investeringar i landet svarar för 20 procent. Den egna statsbudgeten svarar för 12 procent och inhemska privata investeringar för 43 procent. Dock behövs ytterligare 1,1 miljard USD, totalt 7,5 miljarder USD för genomförandet av NSDP.²⁴⁶

²⁴⁰ Kambodjas regering, 2005: "National Strategic Development Plan (NSDP) 2006–2010". Efter revision gällande t.o.m. 2013.

²⁴¹ A.a. sid. 28-29.

²⁴² A.a. sid. 29.

²⁴³ A.a. sid. 31, tabell 3.2 "NSDP's Macro-Goals and Critical Indicators (Targets)"

²⁴⁴ Att det förhåller sig på det viset framgår av texten på sidan 30: "*Poverty reduction is of highest priority; hence the list starts with poverty reduction and sectors most influencing poverty in a logical sequence.*"

²⁴⁵ A.a. Tabell 5:1, sid. 66.

²⁴⁶ A.a. Pkt 5.06, sid. 67-68.

Man räknar med bistånd (lån + gåvor) med 0,5 miljarder USD; totalt 2,5 miljarder USD över de fem åren.²⁴⁷ Således räknar man med att NSDP till 33 procent ska finansieras med biståndsmedel.

I NSDP uttrycks en önskan att biståndet i högre omfattning ska ges i form av budgetstöd.²⁴⁸ Man konstaterar att det kommer att dröja några år eftersom dylikt stöd ska vara kopplat till kvalitativa och kvantitativa mätningar av *performance* inom de olika sektorerna.

De externa givarna betonar att de kommer att försäkra sig om att de inte drar igång projekt, stöd och program som inte prioriteras av NSDP. GoC vill ha tydliga (ärliga) besked om summor, typer av program/projekt, om det är pågående eller nya som planeras och om det finns utrymme för fristående biståndskomponenter.²⁴⁹

Jordbruksfrågorna är enligt NSDP viktigast, samtidigt som man måste prioritera landsbygdsutveckling i bredare mening för att nå resultat i fattigdomsbekämpningen. Även god förvaltning får en framträdande plats. Huruvida det ena är viktigare än det andra klargörs inte. Finansieringen av NSPD:n bygger på osäkra antaganden både avseende inkomster och överskott i statsbudgeten och vad gäller externa givares framtida insatser. Utvärderingen konstaterar att Kambodjas regering tydligt signalerar intresse av ökat ägarskap i takt med ökad intern kapacitet.

Landstrategin 2002–2006/2007 och samarbetsstrategin 2008–2010 (t.v.)

Landstrategin 2002–2006 (förlängd över 2007)²⁵⁰ angav som övergripande mål att "bidra till Kambodjas egna ansträngningar för fattigdomsbekämpning". Som specifika mål för perioden angavs att Sverige skulle främja förutsättningarna för

- fattiga kvinnor och män på landsbygden att påverka och förbättra sina och sina barns levnadsvillkor,
- god samhällsstyrning med betoning på utveckling av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

För att nå dessa mål fastställdes tre samarbetsområden: fattigdomsbekämpning på landsbygden (fortsättning på redan etablerade verksamheter genom UNDP/Seila, minröjning genom CMAC²⁵¹ och ILO:s vägbyggnadsprogram), utbildning (fortsättning på redan etablerade verksamheter genom främst UNICEF), demokratisk samhällsstyrning (kapacitetsuppbyggnad och stöd till decentraliseringsprocesser inom stat och civilt samhälle genom multilaterala organisationer och enskilda organisationer).

I sammanfattningen av samarbetsstrategin 2008–2010²⁵² anges att landet står inför stora utmaningar bl.a. att hantera den utbredda korrruptionen. Kambodja ligger på 154:e plats på *Transparency Internationals* rankinglista. Strategin baseras på regeringens politik för utvecklingsamarbete, politiken för global utveckling och de prioriteringar

²⁴⁷ A.a. sid. 70.

²⁴⁸ A.a. sid. 71.

²⁴⁹ A.a. sid. 72–73.

²⁵⁰ Regeringen, 2001: "Landstrategi för Kambodja, 2002–2006", förlängd t.o.m. 2007.

²⁵¹ CMAC: Cambodian Mine Action Center, den kambodjanska minröjningsmyndigheten.

²⁵² Regeringen, 2008: "Samarbetsstrategi för utvecklingsarbetet med Kambodja 2008–2010". Beslutad 2008-05-08; ej ersatt av ny strategi i maj 2011.

som lagts fram i Kambodjas fattigdomsstrategi. Strategiska val har gjorts med utgångspunkt från analyser av fattigdomen, tidigare erfarenhet och svenska komparativa fördelar. Det övergripande målet är att ”*fattiga kvinnor och män ska få bättre tillgång till rättssäkerhet och adekvat icke-diskriminerande samhällsservice*”.

Samarbetsstrategin anger att ökad produktivitet inom jordbruket och en diversifiering av landsbygdens ekonomi är avgörande för en hållbar ekonomisk utveckling och en framgångsrik fattigdomsbekämpning.²⁵³ Sverige ska satsa på tre samarbetsområden; grundskoleutbildning, demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter och menar att dessa områden är prioriterade i landets egen fattigdomsstrategi. Det är också sektorer som Sverige varit verksamt inom under lång tid. Som dialogmål flaggar samarbetsstrategin upp att landets egen strategi måste ges ett tydligare fokus på fattigdomsbekämpning och jämställdhet samt att det civila samhället ska medverka i strategins utformning och genomförande. Åtgärder för anpassning till klimatförändringarna ska integreras i verksamheten.

Strategin anger ett antal problem i landet: utbredd korruption, illegal skogsavverkning och koncessioner, överfiskning, bristande vattenkvalitet till följd av dålig avloppsrening etc. Några svenska satsningar för dessa områden anges inte.

Dokumentet anger att landets egen fattigdomsstrategi fokuserar på god samhällsstyrning men även andra strategiska områden, som egentligen inte täcks av svenskt bistånd. Samarbetsstrategin tar inte något samlat grepp över de fattigas situation, åtminstone inte i det som Sverige finansiellt ska stödja. I strategin hävdas att Kambodjas strategi inte har fokus på de fattiga, men man klargör inte på vilket sätt den svenska analysen är tydligare. Det framgår inte om Sverige satsar på det som enligt samarbetsstrategins formuleringar – och NSPD – är avgörande, nämligen jordbrukssektorn. Enligt den genomgång som görs i samarbetsstrategins bakgrundsavsnitt av andra givares insatser var det inte någon annan som satsade på jordbruksutveckling.²⁵⁴

Sverige avslutar stödet till minröjning (som enligt NSDP har viss prioritet inom jordbruket) och infrastrukturen, samtidigt som man utan kommentar avstår ifrån att ge aktivt stöd till ett antal andra angelägna områden.

Biståndssarkitekturen

*Strukturen*²⁵⁵

Våren 2011 bedrev sammanlagt 38 givare (länder och organisationer) 915 projekt/program i Kambodja.²⁵⁶ Av dessa var 13 FN-organ²⁵⁷, 3 internationella finansiella organisationer²⁵⁸, 2 globala fonder²⁵⁹, 12 bilaterala givare²⁶⁰ från EU inklusive EU-kommissionen samt 8 andra givare²⁶¹.

²⁵³ A.a. sid. 11.

²⁵⁴ Regeringen, 2008: "Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Kamboda", sid. 13.

²⁵⁵ Om inte annat anges bygger framställningen på uppgifter från uppgiftslämnare vid ambassaden, ministerier och olika organisationer i Maputo.

²⁵⁶ Källa: Cambodian Rehabilitation and Development Board /Council for the Development of Cambodia på

<http://cdc.khmer.biz/>

²⁵⁷ FAO, IFAD, ILO, UNAIDS, UNUNOCHR, UNDP, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNIDO, UNODC, WFP och WHO. FN:s landteam består totalt av 23 FN-organ, men alla driver inte program/projekt.

²⁵⁸ Världsbanken, Internationella valutafonden(IMF) och Asiatiska utvecklingsbanken (ADB).

²⁵⁹ Global Fund och GAVI.

I samtliga fall rör det sig om riktat program- eller projektstöd. Endast i ett fall – EU-kommissionens stöd till utbildningssektorn – är det fråga om icke öronmärkt sektorstöd. Ingen givare ger f.n. generellt budgetstöd till Kambodja.

När det gäller frivilligorganisationer var 579 projekt registrerade på 339 frivilligorganisationer 2010. Av dessa var 75 (22 %) kambodjanska och resten utländska. De flesta (205) frivilligorganisationer hade endast ett registrerat projekt. Enligt Sida bedrev följande svenska organisationer 19 projekt i Kambodja: Diakonia, Forum Syd, Kooperation utan gränser, LO/TCO:s biståndsnämnd, Plan Sverige, Svenska Missionsrådet, Svenska Naturskyddsföreningen, RFSU och Svenska Kyrkan.²⁶² Samtliga projekt bygger på att man samarbetar med en lokal kambodjansk organisation för genomförandet.

Samarbetet mellan Kambodjas regering och givarorganen sker huvudsakligen i de 19 tematiska arbetsgrupperna (*Technical Working Groups, TWGs*) som leds av regeringsrepresentanter. Sverige medverkar i fem av dessa. Även Japan och Korea deltar.

I *TWG Education* sägs Kambodjas regering utöva ett gott ägarskap och vara väldigt lyhörd. I *TWG Decentralisation & Deconcentration* förs månatliga dialoger under god ledning av regeringsrepresentanten. Generellt sett anses Kambodjas regering både leda och koordinera mer än tidigare och man har ett gott stöd i en ODA-databas som håller hög kvalitet.

De 23 FN-organen²⁶³ samordnar sig bl.a. genom de femåriga *United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)*. Motsvarande samordning sker inom givarlandsgruppen och de finansiella institutionerna. På utbildningsområdet diskuteras biståndseffektivitet och andra nyckelfrågor i en *Sector Working Group* ledd av UNICEF. Enligt uppgiftslämnarna fungerar gruppen väl, även om det sällan blir fråga om arbetsfördelning – snarare koordinering.

Frivilligorganisationerna – kambodjanska och internationella – möts i två nätverk där man utbyter erfarenheter och information. I dagsläget sker även viss samordning i kampen mot en ny NGO-lag.

Närmast följer en resumé av de synpunkter som framkommit i samtal med företrädare för olika organisationer under utvärderingens besök i Kambodja våren 2011.

*Funktionalitet*²⁶⁴

Från svensk sida anser man att det blir mycket möten och att tiden inte riktigt räcker till. Man skulle vilja kunna avsätta mer tid och personal för att arbeta med Sveriges ”tre stora” – PFM, D&D och utbildning.

Bilden bekräftas av UNRC som menar att transaktionskostnaderna genom mötesverksamheten är höga. Detta kan delvis bero på att TWG fungerar olika bra; regeringssidans kapacitet är mycket varierande.

²⁶⁰ Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Nederländerna, Spanien, Sverige och Storbritannien.

²⁶¹ Australien, Kanada, Kina, Japan, Nya Zeeland, Sydkorea, Schweiz och USA.

²⁶² Källa: <http://www2.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=390&a=1190>

²⁶³ FAO, IFAD, ILO, UNAIDS, UNUNOHCHR, UNDP, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNIDO, UNODC, WFP och WHO. FN:s landteam består totalt av 23 FN-organ, men alla driver inte program/projekt.

²⁶⁴ Om inte annat anges bygger framställningen på uppgifter från uppgiftslämnare vid ambassaden, ministerier och olika organisationer i Phnom Penh.

Givarnas förmåga eller vilja att harmonisera sina strävanden förefaller inte vara speciellt hög. Flera av uppgiftslämnarna från ministerierna menar att givarna pratar mycket men det händer inte mycket. Inom utbildningsområdet fungerar det dock ganska bra och inom D&D, där splittringen varit mycket stor, har Sverige 2011 tillsammans med Världsbanken och EU-kommissionen gjort en gemensam bedömning av GoC:s nya handlingsplan. Uttalanden från Utbildningsministeriet indikerar dock att man egentligen inte fäster så stor vikt vid detta; huvudsaken är i stället att man få de medel som behövs för att uppnå uppsatta strategiska mål. Det bekräftas av annan uppgiftslämnare, även om han pekar på att Kambodjas regering officiellt ställer sig bakom principen om givarharmonisering.

De svenska frivilligorganisationer som utvärderingen har varit i kontakt med (ramorganisationer som även finansieras med bilaterala medel via landramen) har inget organiserat samarbete med regeringen. Regeringen bedöms som svår att samarbeta med och att ägna sig åt möten med dem vore slöseri med tid eftersom organisationerna har fokus på att utveckla lokalsamhället.

Synpunkterna på olika multilaterala organ är blandade. Några bedömer UNICEF som bra i hälsofrågor, men dåliga i sitt utbildningsstöd där de anges bara vilja dra igång pilotprojekt. Från svenska ambassadens sida menar man däremot att UNICEF bedrivit ett fåtal pilotprojekt – och att dessa varit bra. UNDP anges ha problem med sina olika roller – ibland uppträdande som regeringsrådgivare, ibland som givare eller genomförare.

*Samarbetsklimatet*²⁶⁵

Flera uppgiftslämnare menar att förutsättningar för mer samarbete nu finns genom de strukturer och fora som etablerats. Från FN-hall karaktäriseras klimatet som generellt sett bra – en klar förbättring bara under de senaste fem åren. Spänningar och meningsskiljaktigheter anges finnas, men när frågor hamnar på genomförandenivå sägs samarbetet fungera väl.

En fråga som är föremål för dispyt och diskussion är hur man ska hantera givarnas – främst FN-organs och privata aktörers – tradition att premiera statstjänstemän som helt eller delvis engageras i olika program med extra lönepåslag. GoC:s beslut i december 2009 att helt stoppa förfarandet ledde till problem, samtidigt som flera givare, i likhet med regeringen, såg det rationella i beslutet eftersom systemet skapar avundsjuka, oro och ett sug efter andra karriärmöjligheter. Hur detta ska hanteras på sikt är inte avgjort.

Från givarhåll är man också osäker på vilka avsikter Kambodjas regering egentligen har när det gäller *landgrabbing*, korruptionsbekämpning och transparens i budgetfrågor. I bakgrunden finns såväl regeringspartiets strävan efter total hegemoni som de starkt auktoritära patron-klientrelationerna i det kambodjanska samhället. Ett uttryck för detta är Kambodjas regerings förslag till NGO-lag som enligt flera uppgiftslämnare hotar att begränsa civila organisationers möjligheter att verka.

²⁶⁵ Om inte annat anges bygger framställningen på uppgifter från uppgiftslämnare vid ambassaden, ministerier och olika organisationer i Phnom Penh.

Många är också besvikna på FN-organens undfallande hållning i frågor om mänskliga rättigheter. Upplevelsen är att man helt lämnat den bollen till UN-OHCHR som tvingas agera på egen hand utan stöd från övriga FN-organ som uppfattas fokusera egna utvecklingsorienterade frågor, program och projekt och vara ovilliga att ta i MR-frågorna med risk för att irritera Kambodjas regering. Flera exempel på svek och undfallenhet anges och många pekar på att de olika FN-organen generellt har samma värdemässiga grund i olika deklarationer om mänskliga rättigheter.

*Roller och förväntningar*²⁶⁶

Från GoC:s sida bekymras man av trenden att det externa stödet minskar, samtidigt som man har fortsatt behov av investeringar och kapacitetsutveckling.²⁶⁷ Man anser att utvecklingspartnerna inte alltid visar att de vill stå för ett äkta partnerskap där man respekterar de interna problem som den kambodjanska statsförvaltningen brottas med. Man borde se de problem som uppstår som gemensamma problem, menar uppgiftslämnare och anser att givarna inte i första hand bryr sig om vad kambodjanerna vill – de är i första hand intresserade av sina projekt och program oavsett kambodjanska regeringens engagemang. Detta får medhåll från givarsidan: givarna är dåliga på att se helheten och hur det ena eller andra programmet kan matchas in med hänsyn taget till mottagarkapacitet. Givarna kommer in med sina pengar och kravet hemifrån är att man måste använda dem.

Från svensk sida menar man att det kanske finns en överoptimistisk syn hos de olika samarbetspartnerna om hur snabbt och med vilken bredd man kan gå fram i olika reformarbeten och att det kan vara ett uttryck för bristande förståelse för att det tar tid att "lyfta landet". Från ministeriehall menar man att givarnas krav på att se resultat på två till tre år inte är realistiskt – en lång tidshorisont krävs för att utveckla ett lands kapacitet. Kambodjas regering vill inte forcera reformerna utan ser arbetet som processer där *trial-and-error* måste tillåtas. Ståndpunkten delas av Sverige.

Klimatsatsningarna i Kambodja

Av samarbetsstrategin beslutad i maj 2008 framgår att "stöd till nationella miljö- och klimatrelaterade program ska undersökas och kan således bli aktuellt under strategiperioden."²⁶⁸ Vidare anges att "Stödet till civila samhället genom svenska enskilda organisationer kommer även fortsättningsvis att prioriteras. Huvuddelen av stödet bör gå till organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter och med organisationer som har ett stärkt fokus på miljö- och klimatrelaterade problem."

I december 2008 presenterade regeringen sin klimatsatsning²⁶⁹ – 4 miljarder kronor inom utvecklingssamarbetet 2009–2011, varav 1,1 miljard kronor till den bilaterala ramen. Det stod då klart att Kambodja skulle få 15+25+35 miljoner kronor för de tre åren. Frågan hade beretts tidigare under året och i slutet av augusti framgick det av en Sidaintern promemoria att Kambodja vore ett välmotiverat val även om man påtalade att volymerna i Kambodja ökar starkt samtidigt som såväl Sidas som Kambodjas

²⁶⁶ Om inte annat anges bygger framställningen på uppgifter från uppgiftslämnare vid ambassaden, ministerier och olika organisationer i Phnom Penh.

²⁶⁷ Påståendet att det externa stödet minskar motsägs av Cambodia Aid Effectiveness Report 2010 återgiven i RBMG/VBNK, 2010: från ett totalt bistånd 2006 med 713 USD till 2010 års 1 086 miljoner USD.

²⁶⁸ Regeringen, 2008, "Strategi för utvecklingssamarbetet med Kambodja 2008 – 2010", (UD 2008/10263/ASO) sid. 5.

²⁶⁹ Regeringen, 2008: "Bilateral och regional fördelning av medel inom den särskilda klimatsatsningen 2009–2011", Protokoll 2008-12-18.

kapacitet är begränsad.²⁷⁰ I oktober informerades Sidas sektionkansli i Phnom Penh om klimatsatsningen genom kompletterande instruktion för verksamhetsplaneringen.²⁷¹

I december 2008 överlämnades en konsultstudie som beställts av Sida som en konsekvens av samarbetsstrategin och de då kända avsikterna med klimatsatsningen. Studien analyserade frågan om naturresurser brett med särskilt beaktande av klimatförändringsdimensionen.²⁷² Åtta förslag till inriktningar lämnades: vattenförsörjning och sanitet på landsbygden, kapacitetsutveckling på kommun/distriktsnivå för utförande av miljötjänster, jordbrukets vattenförsörjning, stöd för jordbruksdepartementets fiskerikontor, två förslag om utbildning/forskning, ett annat om elektrifiering av landsbygden, samt ett om stöd för landets kemikaliehantering. Man diskuterade även olika lösningar vad gäller kanalval. Tveksamhet uttrycktes dels avseende direktstöd till det politiskt svaga Miljöministeriet, dels givarkonsortier (som var på gång) pga. oklara administrativa arrangemang. Invändningar restes även emot UNEP/GEF:s arbete med klimatanpassning i kustområden. Flera möjliga samarbetspartners för de åtta föreslagna inriktningarna nämndes, däribland UNDP som vid denna tidpunkt drev fyra program inom NRM-området²⁷³, samtidigt som man var delaktig i D&D-utvecklingen. Men: *... "increasing the funding through the current channel with UNDP may not be perfectly aligned with general Sida policies. An example is the system with a massive incentive payment to government staff."*²⁷⁴ Man påpekade också att den s.k. Kambodjamodellen kan komma att förändras, vilket motiverar andra kanalval än det traditionella utnyttjandet av multilaterala organisationer för koordination och genomförande.

I september 2009 presenterades en analys av klimatförändringarna i Kambodja utförd av *Stockholm Environment Institute*.²⁷⁵ Val av kanal behandlas inte närmare, men man föreslår en inriktning på kapacitetsutveckling på både nationell och lokal nivå och att detta arbete länkas med D&D-reformerna, så att man lokalt kan vidta åtgärder i översvämningsbenägna och torkkänsliga områden. I förslaget ingick även miljöinslag inom utbildningsväsendet.

I november samma år publicerades en förstudie som även den beställts av svenska ambassaden i Phnom Penh.²⁷⁶ Inte heller här diskuteras kanalvalen närmare. Studien pläderade bl.a. för att man framöver inom miljö- och klimatområdet i Kambodja satsar både på institutionell kapacitetsutveckling och på maktgörande (*empowerment*) genom det civila samhällets organisationer. Vidare föreslogs att miljöfrågor stärks på universitet, i forskning, på skolorna och i yrkesutbildningarna.

Sektionskansliet i Phnom Penh genomförde därefter en rad konsultationer under våren/sommaren 2009 med andra givare, frivilligorganisationer, konsulter och Sidas regionala miljöenhet i Bangkok. På försommaren fördes överläggningar med talesmän för Kambodjas regering, där inriktningen mot kapacitetsutveckling av NCCC identi-

²⁷⁰ Sida, 2008a: "Klimatsatsning – prio regioner och länder", Promemoria 2008-08-31.

²⁷¹ Sida 2008b: "Additional guidelines to Embassies teams/regional teams...", 2008-10-15.

²⁷² Tengnäs, Nilsson & Dany, 2008: "Options for Swedish Support to Natural Resources and Environment Management in Cambodia"

²⁷³ NRM: Natural Resources Management.

²⁷⁴ A.a. sid. 23.

²⁷⁵ Stockholm Environment Institute, 2009: "Climate Change Analysis for Cambodia"

²⁷⁶ Ölund Wingqvist, Gunilla, 2009: "Cambodia Environmental and Climate Change Policy Brief", Environmental Economics Unit, Department of Economics, University of Gothenburg, 2009-11-10.

erades som ett prioriterat område. UNDP informerades informellt redan i februari och blev en del av den sedermera gemensamma missionen med EU-kommissionen efter ett möte med NCCC i slutet av juni.²⁷⁷

Mot denna bakgrund och med det utkast till projektbeskrivning²⁷⁸, budget och *log frame* som utarbetats av UNDP, beslutade²⁷⁹ Sverige i december 2009 att bidra till *Cambodia Climate Change Alliance/Multi Donor Trust Fund (CCCA)* som bildats på initiativ av Kambodjas Miljöministerium (MoE) inom ramen för *National Climate Change Committee (NCCC)*. Sverige bidrog med 15 miljoner kronor för åren 2009–2012. I beslutet flaggade man för att ytterligare stöd kan komma att aktualiseras under 2010–2012. Satsningen avsåg främst att fokusera på kapacitetsutveckling på ministerienivå. Sverige hade vid denna tidpunkt inga erfarenheter av vare sig miljöministeriet eller NCCC. UNDP ansågs däremot i bedömningspromemorian ha arbetat i årtionden med kapacitetsutveckling visavis Kambodjas regering, samtidigt som UNEP ansågs ha en bred internationell erfarenhet av att stödja klimatanpassningsprogram.²⁸⁰ I bedömningspromemorian²⁸¹ påpekades att man övervägde att komplettera stödet till MDTF/CCCA med direkt stöd till det civila samhället, frivilligorganisationer, universitet och forskning.

Våren 2009 inledde Forum Syd diskussioner med Cord och Danish Church Aid/Christian Aid om att utveckla stödformer för kambodjanska frivilligorganisationer som arbetar med klimatförändringsfrågor. Sida lämnade stöd för en pilotstudie - fas 1 i *Joint Climate Change Initiative* som genomfördes under våren/sommaren 2010.

På basis av denna pilotstudie inkom Forum Syd i november 2010 med en projektansökan under rubriken *Joint Climate Change Initiative of Capacity Development of Cambodian NGOs* som bedömdes av Sida²⁸². Projektet avsåg stöd för 22 lokala frivilligorganisationer under åren 2010–2012. Sida beslöt att stödja projektet med 9 miljoner kronor under de tre åren.²⁸³

I december 2010 inkom UNDP med en ansökan om stöd under 2010–2012 till *Cambodia Community Based Adaption Programme (CCBAP)*. Detta program är en del av den UNDP/GEF-gemensamma satsningen på *Small Grants Programme (SGP)*²⁸⁴, som i likhet med Forum Syds samarbete fokuserar på stöd till lokalsamhället och lokala frivilligorganisationer. Huvudfinansiär är Sverige som efter bedömning²⁸⁵ och beslut²⁸⁶ bidragit med 11 miljoner kronor för de tre åren. Ett mindre bidrag kommer från AusAid (cirka 1,8 miljoner kronor).

²⁷⁷ Mailkommunikation 17:e maj 2011 med ansvarig handläggare vid svenska ambassaden i Phnom Penh.

²⁷⁸ UNDP, 2009: "Cambodia Climate Change Alliance (CCCA)" (projektbeskrivning)

²⁷⁹ Sida, 2009a: "Beslut om insats", 2009-12-09.

²⁸⁰ Sida, 2009b: "Assessment MEMO: Cambodia Climate Change Alliance (CCCA)", 2009-12-09", sid. 7.

²⁸¹ Sida, 2009b: "Assessment MEMO: Cambodia Climate Change Alliance (CCCA)", 2009-12-09", sid. 3.

²⁸² Sida, 2010a: "Assessment MEMO: A Joint Climate Change Initiative....", 2010-11-25.

²⁸³ Sida, 2010b: "Decision on Contribution", 2010-11-26.

²⁸⁴ UNDP, 2011, webbplats: "With presence in **122 countries** and more than **12,000 grants** awarded worldwide, SGP supports projects of non-governmental and community-based organizations in developing countries demonstrating that community action can maintain the fine balance between human needs and environmental imperatives." "The programme is funded by the Global Environment Facility (GEF) as a corporate programme, implemented by the United Nations Development Programme (UNDP) on behalf of the GEF partnership, and executed by the United Nations Office for Project Services (UNOPS). To date the program funding from the GEF is approximately US\$401 million. In addition, the program has raised US\$407 million from other partners in cash or in-kind equivalents".

<http://sgp.undp.org/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&s=AboutSGP>

²⁸⁵ Sida, 2010c: "Assessment MEMO – Cambodia Community-Based Adaption Programme (CCBAP)", 2010-12-13.

²⁸⁶ Sida, 2010d: "Decision on contribution – CCBAP", 2010-12-13.

Från ambassadens/Sidas sida har man fullföljt tankarna i bedömningspromemorian 2009: att komplettera stödet på ministerienivå med stöd till frivilligorganisationer och på lokal nivå. I månadskiftet november/december 2010 beslutade man att stödja två projekt med liknande inriktning: Forum Syds och UNDP:s.