

SAMMANFATTNING

Utvärdering av svenskt stöd till katastrofbiståndet i Kambodja

Bakgrund. Utvärderingen avser det svenska biståndet till Kambodja under åren 1989-94 som haft till syfte att hjälpa landet övervinna följderna av en sammansatt katastrofsituation (complex emergency) och lägga grunden till dess återuppbyggnad. Sammanlagt har SEK 333 miljoner anslagits under denna period till olika biståndsinsatser som utförs av internationella och enskilda organisationer.

Kambodja utgör en underutvecklad enklav i ett område som f.n. upplever snabb ekonomisk tillväxt. Det internationella biståndet har betingats av det systematiska avbrott i landets utveckling som Kambodja åsamkades under Khmer Rouge-väldet och den internationella isolering som landet senare drabbades av. Stora delar av befolkningen rycktes upp från sina hem och hundratals tusen människor har levt som flyktingar inom och utanför landets gränser.

Internationellt försökte FN bygga vidare på det fredstempo som skapades 1989 genom att besluta om övergångsåtgärder som hade som mål att avväpna de olika politiska faktionerna i Kambodja, att organisera allmänna val och repatriera flyktingarna utomlands. FNs intervention lyckades emellertid inte skapa varaktig fred och ett väpnat uppror pågår fortfarande i landet. Stora delar av landsbygden står än idag utanför regeringens kontroll.

Biståndsprogrammet. Den omständigheten att SIDA's stöd tillfaller program som utförs av FN-organisationer och det internationella banksystemet ger det svenska bidraget en särskild karaktär. I motsats till vad som är fallet i SIDA's programländer, går omkring 90 procent av alla anslag till internationella biståndsorgan, med vars programinsatser det svenska biståndet alltmer integrerats. I betraktande av storleksordningen på det totala biståndsflödet, är det inflytande Sverige kan utöva på dess utformning troligtvis alltmer begränsat.

En stor del av SIDA's stödinsatser växte fram tack vare Sveriges närvaro i Kambodja som biståndsgivare under 1980-talet, en av de mycket få givare som avvek från den allmänna tendensen att koncentrera nästan all hjälp på underhållet av flyktinglägren i Thailand. Detta gäller i synnerhet SIDA's pågående samarbete med UNICEF, avseende hälsovård, utbildning, brunnsborrning och landsbygdsutveckling. Med sammanlagda anslag på SEK 83 miljoner under femårsperioden (25 procent av UNICEF's landsbudget), utgör detta samarbete grundstommen i den svenska insatsen. Andra program som ärvdes från 1980-talet är konstgödselimporten genom FAO, samt smärre mer katastrofbetonade insatser genom Svenska Röda Korset och Diakonia.

Under utvärderingsperioden har ytterligare betydande anslag gjorts till UNDP (rehabilitering av infrastruktur, minröjningsverksamhet och landsbygdsutveckling) på sammanlagt SEK 70 miljoner; till Världsbanken och Asiatiska Utvecklingsbanken (för makro-ekonomisk utredning, förstudier för investeringar och tekniskt bistånd) på sammanlagt SEK 59 miljoner; till UNHCR (för repatriering och reintegrering av flyktingar) på sammanlagt SEK 40

miljoner; och till WFP (för mat-för-arbete program) på sammanlagt SEK 14 miljoner.

Bedömning. De programinsatser som erhållit svenskt stöd svarar väl mot Kambodjas behov, vilka dokumenterades av FN i dess resursappell 1992. Denna senare sammanförde programrekommendationer från ett stort antal organisationer som besökt Kambodja under de föregående åren, och har väglett de flesta givare i deras biståndsbeslut. Vad gäller frågan om huruvida det svenska biståndet varit ändamålsenligt, råder alltså föga tvivel. Tagna i sin helhet, representerar emellertid de SIDA-stödda programmen ett komplicerat åtagande som täcker en lång rad ganska olikartade insatser. SIDAs beslut att stödja vissa verksamheter förefaller inte heller att ha tillkommit tack vare något specifikt programstrategiskt tänkande i förhållande till Kambodja.

I avsaknad av en övergripande policy för SIDAs programmering, har därför de enskilda åtagandena utvärderats med hänsyn till effektivitet och additionalitet. Medan effektivitet i stort sett gäller huruvida ett program uppfyller sina målsättningar och når sina målgrupper, berör additionalitet frågan om SIDAs finansiering var utslagsgivande eller bidrog till att en viss verksamhet över huvud kom till stånd.

Med anlitande av dessa kriterier, kan utvärderingen summeras enligt följande:

◆ UNICEFs program inom hälsovård, skolutbildning, vattentillgång, och landsbygdsutveckling får höga poäng i bägge avseenden. Arbetsresultatet, särskilt kvantitativt sett, är imponerande. UNICEFs rapportering belyser emellertid inte särskilt väl kostnads/intäktsaspekter eller programmens ekonomiska genomslag, och gällande presumtioner beträffande de olika verksamheternas kostnadseffektivitet bör verifieras.

◆ De olika program som utförs av FAO, WFP, UNICEF, UNDP och enskilda organisationer inom produktiva och inkomstskapande verksamhetsområden har god additionalitet; vad beträffar resultat och genomslag, är bilden mindre enhetlig. Importstödet med konstgödsel har t.ex. fått erfara allvarliga problem. Mat-för-arbete projekten har skapat en nationell kapacitet att utföra ett större program, börjat involvera kambodjanska enskilda organisationer, och motverkar beroendet av fri distribution av livsmedel, men är inte någon universalkur för uppbyggandet av infrastrukturen på bynivå. När det gäller landsbygdsutveckling, har UNDPs CAREERE-program tagit många värdefulla initiativ, men hittills inte lyckats få fram ett riktigt projektdeltagande från bybefolkningens sida. UNICEFs program för livsmedelsförsörjning för hushåll och småskalig kreditgivning är omfattande och har gott anseende, men det är klent med statistisk information i vad avser dess utvecklingsmässiga genomslag.

◆ Repatrieringen av flyktingar bedöms ha använt en oproportionerligt stor del av UNHCRs resurser för själva förflyttningen av flyktingarna till deras olika slutmål, på bekostnad av reintegreringsarbetet. UNHCR lyckades korrigera flera inslag i sin ursprungliga repatrieringsplanering, men i vissa avseenden påverkades reintegreringsarbetet negativt.

◆ SIDA:s bidrag på infrastruktursområdet för att säkerställa underhållet av en viktig trafikled har god additionalitet och var effektiv så tillvida att denna huvudväg kunde hållas öppen för trafik. Likaledes, inom minröjningsarbetet, har SIDA:s stöd bidragit till världssamfundets första systematiska ansats att befria ett land från landminsplågan.

◆ Stödet via Världsbanken och den Asiatiska Utvecklingsbanken avsett att stärka kambodjanska institutioner i det kommande återuppbyggnadsarbetet, om än effektivt, bedöms ha liten additionalitet. Biståndet genom Cambodia Development Resources Institute (CDRI) har betydande förtjänst på kapacitetshöjningens område.

Lärdomar. De flesta organisationer som är verksamma i Kambodja och riktar arbetet mot fattigdomen på landsbygden har haft svårighet med att nå de fattigaste, som i allmänhet inte är i stånd att utnyttja de möjligheter som erbjuds. Nuvarande försök att arbeta direkt med bysamhällen har hittills inte varit särskilt framgångsrika.

Behovet att skapa förbättrad beredskap inför framtida nödsituationer är inte så mycket landsomfattande till karaktären som en fråga om hur bysamhällen kan bättre rustas upp inför lokala torrperioder eller översvämningar, som regelbundet äger rum varje år. Exempelen på program som på ett effektivt sätt kombinerar katastrof- och utvecklingsmetodik tootodiktodik är få, och

, och projektbeständigheten blir ofta lidande på grund av det nuvarande säkerhetsläget i många områden. För det mesta försöker biståndsorganisationerna att pragmatiskt förlika de ofta motsägelsefulla målsättningar som föreligger mellan nödhjälpsprojekt och utvecklingsprogram, vilka alla innehåller element som bygger upp beredskapen och samtidigt gör försök till teknologisk nydaning.

Regeringens oförmåga att f.n. bestrida nödvändiga statsutgifter för sociala tjänster och basunderhåll kan enbart angripas genom förvaltningsreformer. De flesta biståndsorganisationer bemöter i nuvarande läge så gott som alla lokala projektkostnader, inklusive utbetalning av lönetillägg; denna senare praxis förefaller inte vara förenlig med sund kapacitetsförstärkning.

Förslag. SIDA behöver utarbeta en klar programstrategi för Kambodja, efter grundlig analys av det nuvarande biståndsläget, till stöd för dess anslagsbeslut. För att kunna inhämta fördjupad kunskap om landets situation, föreslås att SIDA placerar ut ett fåtal rådgivare i nyckelpositioner i de departement som är av intresse för den svenska biståndsstrategin.

SIDA bör utöva det inflytande det har hos organisationer som erhåller dess stöd för att kräva att interna uppföljningssystem upprättas som kan mäta kostnadseffektivitet och genomslag, och lägga mindre tonvikt på resultatsrapportering.

Importstöd, genom leveranser av konstgödsel, bör inställas tills dess ansvaret för distribution och avsalu av konstgödsel överförs till den privata sektorn.

Ett samlat försök bör göras av alla berörda biståndsorganisationer att upprätta en speciell fond, inom ramen för ICORC (International Committee for the Reconstruction of Cambodia), för att komma till rätta med problemet med lönetillägg, och tillse att sådana utbetalningar sker enligt på förhand fastställda principer.

Vad gäller minröjning, måste förebyggande åtgärder ses i ett vidare perspektiv, som också omsluter behovet av en internationell konvention med förbud eller reglering av tillverkningen och användningen av detta vapenslag.