

Landstrategi Laos

1 januari 1999 – 31 december 2003



REGERINGSKANSLIET

UD



REGERINGEN

Regeringsbeslut

II:5

1998-11-26

UD98/1447/ASO

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
105 25 STOCKHOLM

Landstrategi för utvecklingssamarbetet med Laos

2 bilagor

Ärendet

Genom beslut den 5 mars 1998 uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att bereda och till Utrikesdepartementet överlämna förslag till landstrategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Laos 1999-2003.

I skrivelse daterad den 2 oktober 1998 har Sida överlämnat ett förslag till inriktning av utvecklingssamarbetet med Laos för perioden den 1 januari 1999-31 december 2003. Till skrivelsen har bifogats ett förslag till landstrategi, en landanalys, en resultatanalys samt ett förslag till samarbetsavtal för åren 1999-2001.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att utvecklingssamarbetet med Laos för perioden den 1 januari 1999 till och med den 31 december 2003 skall bedrivas i enlighet med bifogade landstrategi, bilaga 1.

Regeringen bemyndigar Sida att ingåsamarbetsavtal med Laos för perioden den 1 januari 1999 till och med den 31 december 2001 om högst 300 miljoner kronor i huvudsaklig överensstämmelse med bifogade avtalsutkast, bilaga 2.

Medlen skall belasta utgiftsområde 7, anslaget A1. Biståndsverksamhet, anslagsposten 2. Bilateralt utvecklingssamarbete, delposten 2. Asien. Sida får disponera de anvisade medlen för genomförandet av strategin.

Påregeringens vägnar

Pierre Schori

Stina Götbrink

Kopia till

Fi/BA

UD-IC

UD-RS

RRV (4)

Ambassaden Bangkok

Ambassaden Laos

Presschefen UD

1998-11-12

Enheten för Asien och Oceanien
Stina Götbrink
Telefon 08-405 51 98

Landstrategi för Laos

1. Inledning

Landstrategin för Laos avser inriktningen av det svenska utvecklingssamarbetet med landet under perioden 1999-2003, men avser i första hand den treårsperiod som täcks av det samarbetsavtal som ska ingås med Laos.

2. Sammanfattning

Laos är ett av Asiens fattigaste länder. Övergången till marknadsekonomi har visserligen resulterat i en ekonomisk tillväxt men som en följd ökar klyftorna mellan stad och landsbygd. Ekonomin är övervägande agrar och domineras i första hand av självförsörjningsjordbruk. Krisen har därför inte drabbat befolkningsmajoriteten i så stor utsträckning. Den ekonomiska reformprocessen har inte åtföljts av någon politisk liberalisering. Dock kan tendenser till ökad öppenhet skönjas. Förvaltningen är svag med dålig kapacitet och kompetens.

Det svenska utvecklingssamarbetet uppvisar övervägande positiva resultat. Huvudsakliga mål vara dels att främja sådan tillväxt som bidrar till att minska fattigdomen, dels att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Stödet bör i första hand inriktas på vägar, naturresursbaserad högländsutveckling/miljö samt rättssystemet och andra delar av den centrala förvaltningen. Förutsättningarna att inleda ett relativt omfattande stöd på undervisningsområdet ska utredas. Samarbetet är mycket personalintensivt. Biståndet utgår i huvudsak som gåva, men även krediter bör kunna lämnas.

3. Analys

Slutsatser från landanalysen

Laos är ett fattigt, outvecklat land som haft god ekonomisk tillväxt sedan reformprocessen, den "nya ekonomiska mekanismen" (NEM), inleddes i mitten av 1980-talet. En fortsatt hög ekonomisk tillväxt är nödvändig för att komma tillrätta med den utbredda fattigdomen.

I Laos är sociala och ekonomiska skillnader mindre än på många andra håll i regionen. Fattigdomen delas av folkflertalet. Avreglering i kombination med

1998-11-12

kraftig tillväxt tenderar emellertid nu att leda till ökade klyftor i samhället. Städerna gör snabba framsteg medan landsbygden släpar efter. Högländerna, hemvist för flera etniska minoriteter, löper störst risk att halka efter. Klyftan gäller inte bara skillnader i inkomst och förmögenhet utan också tillgång till tjänster som skolgång och hälsovård, och möjligheter som följer med tillgång till kommunikationer och marknader, kreditsystem och jordprivatisering. För regeringen är fördelningsfrågorna avgörande: en mellan folkgrupper och regioner balanserad och fördelningsmässigt acceptabel utveckling måste säkras.

En förutsättning för bibehållen tillväxttakt är att det inledda - hittills framgångsrika - reformarbetet fortsätter. Reformerna måste avse såväl fortsatt avreglering som förstärkning av ramverken för en rättsstat och för privat företagsamhet. Regeringens retorik vad gäller reformvilja är fortsatt stark - huruvida detta även gäller för viljan samt förmågan att genomföra det som utfästs är osäkert.

De ekonomiska reformerna har inte åtföljts av någon motsvarande politisk liberalisering. Här följer Laos samma linje som Kina och Vietnam. Den förda politikens legitimitet är avhängig av dess resultat för befolkningen: fortsatt, någorlunda jämnt fördelad tillväxt är nödvändig för att skapa acceptans. Regeringens argument för ett fortsatt enpartisystem grundar sig främst i behoven av nationell enhet och nödvändigheten av att bygga en etniskt mer integrerad nation. Flerpartisystemet under tiden före 1975 liksom situationen i Thailand framhålls som avskräckande exempel.

En förvaltningsreform har inletts och steg tas mot att etablera en rättsstat. Nationalförsamlingen har t.ex. fått större utrymme för debatt och ökade möjligheter att övervaka förvaltningens arbete. Processen präglas av försiktighet, osäkerhet och brist på kunskap. En uttalad förändringsvilja kan dock skönjas och att givare som Sverige ombetts att stödja dessa förändringsprocesser bör ses som ett tecken på ökande öppenhet och förändringsvilja. På det hela taget saknas dock öppenhet och insyn i statsapparaten. Media kontrolleras av staten, men försiktig samhällskritik släpps ibland fram. Medborgarnas rättigheter och skyldigheter slås fast i konstitutionen. Emellertid har flera av de viktigare MR-konventionerna inte ratificerats. Utrymmet för godtyckligt beslutsfattande och fria tolkningar av dekret och administrativa beslut är betydande. Inga uppgifter om tortyr, avrättningar eller politiska mord förekommer. Medborgarnas möjligheter att resa fritt såväl inom landet som utrikes har ökat, liksom tillgången till internationell media och informationsutbyte med utlandet.

Laos har nära ekonomiska relationer med grannländerna. Speciellt kontakterna med Thailand, som är landets största handelspartner och den viktigaste källan för utländska investeringar, är viktiga. Även gränshandeln med Kina och Vietnam är betydande och de politiska kontakterna goda. Laos blev 1997 medlem i ASEAN, vilket innebär såväl möjligheter till ökad

1998-11-12

integration i regionen som risker för att exploateras av de starkare medlemsländerna. Att den regionala finanskrisen utbröt ungefär samtidigt som Laos inträdde i organisationen har försenat integreringen. Krisen har ännu endast i begränsad omfattning drabbat Laos. Dock har planerade utländska investeringar i stor utsträckning skjutits på framtiden. Valutan har sjunkit kraftigt i värde och bl a resulterat i en fördyrad import. Biståndet, i konvertibel utländsk valuta, ligger på oförändrad nivå. Inflationen är hög, vilket bl.a. drabbar de statsanställda. På landsbygden har krisen däremot hittills haft knappt märkbara konsekvenser, men på sikt finns anledning till oro. Bristen på kommunikationer och infrastruktur är fortfarande ett grundläggande utvecklingsproblem.

Laos är rikt på outnyttjade naturtillgångar. Ett hållbart utnyttjande av naturresurserna är ett uttalat mål för landets ledare: att finna och upprätthålla en lämplig balans mellan naturskydd och människors rättmätiga behov att utnyttja naturresurserna.

Utbildningsnivån är genomgående låg och kompetensbrist råder på alla nivåer inom förvaltning och näringsliv. Bristen på utbildad personal bidrar också till att det civila samhället är outvecklat. Detta i sin tur försvårar en utveckling i demokratisk riktning. Hälsostandarden är mycket låg och kompetensbristen inom vården är stor. Budgetarna för de sociala sektorerna har ökat de senaste åren, men institutionerna för undervisning och hälsovård är behäftade med stora svagheter och den expansion som ägt rum har skett på bekostnad av kvaliteten.

Kvinnans situation varierar beroende på rådande socio-ekonomiska förhållanden och etnisk tillhörighet. Bland "låglandslao", som utgör ca hälften av befolkningen, har kvinnan en jämförelsevis stark och självständig ställning, även jämfört med andra länder i Asien. Dessa kvinnor deltar aktivt i samhällslivet, men har svårare än män att nå högre positioner. Flickorna är i minoritet i skolan och ju högre upp i utbildningssystemet desto färre flickor. I flera etniska minoriteter har kvinnorna en mer traditionell roll.

Biståndet är en mycket viktig finansieringskälla för Laos' utvecklingsansträngningar och kommer troligen att så förbli i ett medellångt perspektiv. Det motsvarar ca 15% av BNP och har hittills främst använts för utbyggnad av vägnätet och vattenkraften. Mer bistånd kommer sannolikt att styras över till de sociala sektorerna och landsbygden. Alternativt behöver utvecklas till det dyra, ofta alltför sofistikerade, personalbiståndet. Balansen mellan investeringar och driftkostnader behöver ändras och underhållsfrågorna uppmärksammas mer. Givarkoordineringen måste bli bättre.

Slutsatser från resultatanalysen av utvecklingssamarbetet

Under den period som resultatredovisningen och analysen avser, dvs treårsperioden 1995 -1997, har **333 mSEK** utbetalats till Laos. Inom ramen för det svenska biståndet under innevarande avtalsperiod

1998-11-12

har bl a 50 000 oexploderad ammunition förstörts, över en miljoner människor fått tillgång till rent vatten och 24 000 hushåll tillgång till latrin. Sammanlagt har ca 110 km väg och 9 broar konstruerats.

Sammanfattningsvis uppvisar utvecklingssamarbetet en blandad resultatbild, där de positiva resultaten överväger. Bärande principer för samarbetet har varit en - m.h.t. förutsättningarna framgångsrik - strävan att etablera laotiskt ägarskap och totalansvar för insatserna samt försök att åstadkomma kompetensutveckling och institutionsförstärkning. De stora hindren för måluppfyllelse har varit den svaga laotiska förvaltningen, med stora brister i kompetens och kapacitet, och dålig samordning såväl inom som mellan olika myndigheter. En svaghet i arbetet har varit att ambitionsnivån i programplanering och målgivningar ofta tenderat att sättas på en nivå som ligger över de mottagande myndigheternas kapacitet.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Laos uppgår till ca 5 % av det totala biståndet. Planeringsramen är väl fylld med lokalt förankrade och nogga beredda insatser inom etablerade samarbetsområden. Genom en aktiv anslagsplanering har landramssamarbetet under den senaste treårsperioden - utan att ge avkall på kvalitet - nått en nivå kring 110 mkr/år.

Laos' prioriteringar

Den officiella utvecklingspolitiken slår fast att Laos' övergripande mål är att med uthållig och rättvist fördelad tillväxt för gott lämna gruppen minst utvecklade länder före år 2020. Strukturella förändringar och kapacitetsutbyggnad på det ekonomiska området, samt skapande av förutsättningar för en hållbar, "folkcentrerad" utveckling utgör led i att ersätta planekonomin med marknadsekonomi. Den isolerade självförsörjningsekonomin ska övergå i en tillverknings- och tjänsteekonomi, styrd av staten men genomförd via marknadskrafter och enskilda initiativ.

Laos formulerade sina samlade utvecklingsprioriteringar på lång och kort sikt i en rapport inför 1997 års givarmöte. Åtta prioriterade utvecklingsprogram med ett kortare tidsperspektiv har formulerats. Målen är att: (1) bli självförsörjande v.g. baslivsmedel, (2) höja den inhemska produktionen av konsumtionsvaror, (3) hejda svedjebruket, (4) utveckla landsbygden, (5) bygga ut infrastrukturen, (6) främja och avreglera handeln med omvärlden, (7) investera i kunskaps- och kompetensutveckling samt (8) satsa på tjänstesektorn, i första hand turistnäringen, som inkomstkälla för utländsk valuta.

Regeringens syn på landets relation till omvärlden ger stort utrymme åt frågan om regional ekonomisk integration. Utgångspunkten är att Laos i sig självt är för litet och svagt för att klara sig på egen hand i globaliseringsprocessen. Fördelar både på kort och lång sikt finns att hämta genom vidgade kontakter utåt. Ett vidare samarbete, som kommer att ge avkastning i ett längre perspektiv, äger rum inom ASEAN. Ett samarbete, som redan avsätter

1998-11-12

ekonomiska och sociala spår, sker med grannländerna Thailand, Vietnam och Kina.

Ända sedan reformpolitiken inleddes har det varit känt att det ledande partiskiktet varit uppdelat i "bevarare" och "förnyare". Det är f.n. främst de förra som har kontrollen. Genom att sakta och stegvis röra sig framåt (*koi koi bai*) har man funnit en fungerande kompromiss att hålla sig till medan de ideologiska frågorna diskuteras vidare och den socio-ekonomiska verkligheten förändras. Frågor som diskuteras är bl.a.: vilka områden på landsbygden skall få företräde till utvecklingsresurser, vilka fattiga, vilka etniska grupper? Hur åstadkommer man bäst och snabbast resultat som bidrar till att avskaffa fattigdomen? Är det genom att bygga vägar och utveckla s.k. 'focal sites' för integrerad landsbygdsutveckling i särskilt utsatta områden? Genom institutionsuppbyggnad och kompetenshöjning? Eller kräver fortsatt utveckling mer djupgående, politiska förändringar för att varaktiga resultat skall uppnås? På dessa frågor finns många svar. En del kan idag diskuteras öppet, andra inte.

Myndigheterna har genomfört så många reformer på kort tid att ombytligheten skapat förvirring inte bara hos vanliga medborgare utan också bland beslutsfattarna själva. Förståelsen av reformerna har släpat efter. Hur den nationella utvecklingsstrategin skall genomföras kan emellertid diskuteras och förhandlas. Retoriken beträffande t.ex. "focal sites" och "avskaffande av svedjebruk" är en sak, praktiken kan mycket väl vara en annan.

Få i Laos förefaller tro på något radikalt annorlunda alternativ till den väg som landet slagit in på. Samtidigt finns en rädsla för att inte bara förlora utan rent av sälja ut den laotiska själen. Det krassa konsumtionssamhället, med Thailand som paradexempel, lockar och skrämmer. Man kan inte helt utesluta att den ekonomiska krisen i regionen, utvecklingen i Vietnam, som tvekar mellan att mer resolut öppna sig utåt eller åter sluta sig inåt, och *koi koi bai* tillsammans kan få Laos att åtminstone delvis återgå till en mer inåtvänd modell. Den uttalade viljan hos beslutsfattarna att skapa bättre villkor för de fattiga och eftersatta - men också främlingsskapet i den nya världsordning som tränger in i landet, ombytligheten, förvirringen, bristen på insikt och djupare kunskap - är förhållanden som måste tas in i bedömningen av vad som behöver göras och vad som rimligen kan åstadkommas med utvecklingssamarbete i Laos.

Strategiska överväganden för utvecklingssamarbetets framtid

Den ekonomiska reformprocessen har ännu inte lett till nämnvärda förändringar i riktning mot ökad demokrati. Laos förblir troligen en enpartistat under överskådlig framtid. Sett i ett historiskt perspektiv finns dock tendenser till ökad öppenhet och vidgade möjligheter till deltagande i samhällsprocessen. Strävan efter att etablera en rättsstat betonas från officiellt håll och det legala systemet byggs ut med den nya konstitutionen i botten. Så länge sådana processer inte avbryts kan ett fortsatt utvecklingssamarbete

1998-11-12

försvaras. Att bidra till att skapa förutsättningar för utveckling i demokratisk riktning och för att stärka de mänskliga rättigheterna bör i ökad utsträckning betonas.

Dialog bör vara en viktig del av relationerna. Samarbetet med Laos innehåller tydliga gränssnitt där svenska och laotiska policyuppfattningar skiljer sig åt. Laos är till sin politiska struktur fortfarande ett slutet samhälle, styrt av partiet utan insyn. Vad partiet ställt sig bakom och bestämt förs ut i form av dekret och deklarationer. Oliktänkande föredrar att inte ha någon uppfattning i tolkningsfrågor. Denna ovilja att uttrycka en avvikande åsikt eller tolka tidigare otolkade regler kvarstår i officiella sammanhang, exempelvis i formella förhandlingar och genomgångar avseende utvecklingsarbetet. Den laotiska kulturens starka betoning av goda personliga relationer och konsensusbeslut kan också bidra till oviljan att ta tydlig offentlig ställning. I privata diskussioner med statstjänstemän och beslutsfattare är dock möjligheten större till en tämligen frank dialog om brister och behov i den rådande strukturen. Dialogen kan därför lämpligen föras på två nivåer. Den ena är den officiella, så högt som möjligt, där icke förhandlingsbara positioner och krav kan framföras och förklaras. Den andra är genom informella samtal, där förslag och argument förs tillbaka av laotiska samtalspartners in i systemet och där får verka långsamt och av egen inneboende kraft innan de förs ut igen.

Försök att uppmuntra folkligt deltagandet finns redan i samarbetet. Lokalt deltagande i beslutsprocessen på bynivå förefaller också accepteras av regeringen. Det finns dock en kulturell och social klyfta att överbrygga vad gäller människors relationer till och misstänksamhet mot vad de upplever som överhet. För att de fattiga ska få det reellt bättre, måste folkligt deltagande i mikroplanering och lokalt beslutsfattande tas på fullt allvar, planeras på rimlig ambitionsnivå och ledsagas av tillräckliga resurser för genomförandet. Det har hittills visat sig svårt att med riktat bistånd påskynda och förstärka en positiv utveckling utanför den statliga sektorn. Utländska enskilda organisationer har begränsad rörelsefrihet och lokala sådana har hittills bara kunnat verka i begränsad utsträckning. Några svenska organisationer finns ännu inte på plats i Laos. Ökat spelrum för det civila samhället i form av lokala aktioner och enskilda initiativ, kommersiella såväl som ideella, en friare opinionsbildning och ökad mångfald behövs. Nya möjligheter att stödja sådana initiativ som kan uppkomma under strategiperioden bör uppmärksammas.

Fattigdomen kommer att bestå under överskådlig tid och förblir ett grundläggande skäl för svenskt utvecklingsarbete med Laos. Det senaste decenniets ekonomiska tillväxt tenderar att öka klyftorna. Eftersatta grupper och regioner uppmärksammas i laotiska utvecklingsprogram i en omfattning som välkomnas från svenskt håll. Vad som mer precist avses med begreppen behöver dock klargöras. Från svensk sida bör fördelnings- och jämställdhetsaspekter betonas. Detta innebär att både fattigdom, etnisk

1998-11-12

tillhörighet, gender- och barnfrågor skall beaktas i planeringen av program och insatser.

Bristen på kunskap och kompetens lyfts ofta fram som avgörande hinder för utvecklingsinsatser inom alla samarbetsområden i Laos. En förbättring är av stor vikt både för tillväxten och för att åstadkomma bättre fördelning. Att förbättra utbildningssystemen på alla nivåer är därför oerhört angeläget och ges också ökad prioritet av regeringen. För en givare som Sverige, med intresse av landets långsiktiga utveckling, är ett engagemang i undervisningssektorn naturligt att överväga, särskilt som det är en sektor utan tongivande givare. Utbildningens avgörande roll för att skapa förutsättningar för utveckling i demokratisk riktning och för att stärka mänskliga rättigheter har lyfts fram bl.a. i den MR/demokratistudie som Sida låtit utföra. Tillgång till grundutbildning är i sig en mänsklig rättighet. Speciellt flickor och etniska minoritetsgrupper är idag missgynnade vad gäller undervisning i Laos. Svenska erfarenheter av stöd till det allmänna utbildningssystemet i Laos saknas nästan helt, även om alla insatser innehåller element av fack- och språkutbildning. Stöd till sektorn skulle därför kräva vidare studier och etablerande av kontakter under en inledningsfas, då även förutsättningar för och inriktning av samarbetet fick definieras närmare.

Svag absorptionsförmåga och givarträngsel är sammanhängande problem som tilltar i styrka. Ett sätt att undvika dubblering av insatser samtidigt som förutsättningarna för effektivare koordinering stärks och kapacitet sparas vore genom sam- eller parallellfinansieringar. Givarkoordinering blir allt viktigare när biståndet ökar och givarna blir fler. Utöver regelbundna, UNDP-ledda rundabordsmöten på hög nivå mellan Laos och givarna görs försök till lokal sektorkoordinering. Sverige har aktivt verkat för ett stärkt nationellt ägarskap och ökad koordination, i synnerhet inom skogsmyndighetens och vägministeriets ansvarsområden. Även myndigheten för dricksvatten har stärkt sin samordnande position tack vare det svenska stödet. Sådana ansträngningar bör fortsätta.

Möjligheterna till synergieffekter i landprogrammet bör tillvaratas där det är möjligt. Vid beslut om lokalisering av nya insatser bör det svensk-laotiska programmets samlade resurser och deras lokalisering tas i beaktande så att nyttan respektive kostnaderna av geografisk koncentration kan bedömas. Inom samarbetets olika komponenter framkommer kontinuerligt kunskap som är av bred giltighet och som förtjänar att i ökad utsträckning föras över från en sektor till en annan. Det kan gälla basdata, förvaltningskunskaper, attityder eller insikter i utvecklingsmiljön i allmänhet. Inte minst gäller detta arbetet med jämställdhet, etnicitet och lokalt deltagande, som inte är sektorspecifikt.

Samarbetet med Laos har länge levt med paradoxen att samtidigt som bristen på kapacitet och kompetens på den laotiska sidan alltid identifierats och påtalats som en begränsande faktor i utvecklings-samarbetet har målen satts och insatserna utformats på en ambitionsnivå som delvis förutsätter just den

1998-11-12

kompetens och kapacitet som inte funnits. En mer realistisk ambitionsnivå bör eftersträvas.

Betalningsbalansstöd förutses inte bli någon viktig biståndsform i det korta perspektivet. Den makroekonomiska situationen är alltför svår-överskådlig för att motivera de mer renodlade formerna av sådant stöd. Insynen i statsfinanserna är dessutom begränsad. Sektorprogramstöd avseende undervisning kan eventuellt bli aktuellt.

4. Strategi för utvecklingssamarbetets framtid

Mål

Målen för utvecklingssamarbetet med Laos under den femåriga strategiperioden 1999-2003 bör vara

- att främja sådan uthållig tillväxt som kan minska fattigdomen och motverka ökande klyftor i samhället
- att utveckla och förstärka förutsättningarna för demokrati och mänskliga rättigheter.

Allmänna riktlinjer och villkor i samarbetet

Under strategiperioden kommer samarbetsprogrammet att ha två huvudsektorer: vägar och naturresursutnyttjande. Dessa områden svarar primärt mot Laos-samarbetets första mål.

Arbetet med att främja demokrati och mänskliga rättigheter genom åtgärder till stöd för öppenhet, folkligt deltagande och jämställdhet bör ges ökad betoning inom samtliga samarbetsområden. Fortsatt stöd bör också ges till rättssektorn. Möjligheterna att genom stöd till undervisningssektorn bidra till att skapa förutsättningar för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter bör utredas.

Den centrala förvaltningen, hälsosektorn och bombröjning förutses få fortsatt stöd under den kommande perioden, i några fall genom avslutande konsolideringsfaser. Kompetensutveckling och institutionsuppbyggnad är viktiga metod aspekter som har haft starkt genomslag på utformningen av samarbetet med Laos. Dessa aspekter skall även i fortsättningen genomsyra utvecklingssamarbetet.

Biståndet bör i huvudsak utgå som gåva. Även krediter bör kunna komma till användning under strategiperioden.

Volym

Landramsvolym är baserad på en prövning av programinnehåll och utveckling av absorptionsförmågan. Ökade resurser bör avsättas för att bidra till att skapa förutsättningar för en utveckling i demokratisk riktning och för att stärka de mänskliga rättigheterna. Den totala landramsvolymen ska emellertid inte överstiga 100 miljoner kronor per år.

1998-11-12

Samarbetet finansierat utanför landramen kan beräknas till storleksordningen 5 mSEK per år, varav ungefär hälften avser stöd via svenska enskilda organisationer, hälften särskilda program, t.ex. narkotikainsatser. Därtill kan krediter och garantier komma. Utrymmet påverkas bl a av löpande bedömningar av Laos kreditvärdighet.

Sektorer

Mål och huvudinriktning för de olika områdena bör vara:

1) Satsning på utveckling av infrastruktur och ett hållbart utnyttjande av naturresurser bör ses som ett led i ansträngningarna att minska fattigdomen. En förbättrad infrastruktur ökar möjligheten att bedriva olika inkomstgenererande näringar. Förutsättningarna att på ett ekonomiskt sätt producera och transportera färdiga produkter för avsättning förbättras. Närhet till marknad innebär vidare tillgång till ett ökat varu- och tjänsteutbud. Tillgängligheten kan också bidra till en högre servicenivå i avlägsna byar vad beträffar t ex skola, hälsa etc. Vägsektorn ges fortsatt stöd för att bidra till tillväxt och ökad tillgänglighet för i första hand eftersatta grupper och områden. Institutionsstöd och kompetensutveckling bör stå i första rummet. Anläggande och underhåll av vägar är ett investeringskomplement till kunskaphöjningen. Utveckling av metoder för decentraliserat ansvar och folkligt deltagande bör vara en viktig del av kompetensuppbyggnaden. Även samarbetet avseende hållbart naturresursutnyttjande bör fokuseras på att förbättra levnadsförhållandena för fattiga småbrukare i bergsområdena. De utredningar som gjorts i samband med landstrategi-arbetet utgör en utgångspunkt för fortsatt beredning. Den under nittiotalet påbörjade inriktningen på naturresursbaserad högländsutveckling snarare än skogsprogram bör ytterligare förstärkas och skogsmyndigheten kompletteras med andra samarbetspartners. Metodutveckling bör i ökad utsträckning kompletteras med åtgärder som mer direkt kan komma fattiga landsbygdsbor till del. Pågående stöd till vattenförsörjning och sanitet löper vidare under strategiperioden och en successiv utfasning planeras, i takt med att ansvaret kan tas över av den laotiska vattenmyndigheten. Den centrala, koordinerande miljömyndigheten STENO ges fortsatt stöd, inriktat på institutionellt samarbete och kompetensutveckling.

2) I samarbetet med Laos bör demokrati och mänskliga rättigheter ges ökad uppmärksamhet. Sedan 1992 pågår ett samarbete inom rättsväsendet. Stöd har utgått till utveckling av juristutbildningen. Därtill har Sverige stött en revidering av domstolsprocessen, en effektivisering av domstolar på provinsnivå samt det nyetablerade advokatsamfundet. Utveckling i riktning mot demokrati och mänskliga rättigheter har ett egenvärde och dessutom förutsätter den pågående laotiska reformprocessen att positionerna beträffande lag och rätt kontinuerligt flyttas fram. Frågan om Laos' ratificering av de grundläggande MR-konventionerna bör lyftas fram i dialogen. Viktigt blir också att i alla insatser söka och utnyttja möjligheter att främja öppenhet och driva frågor kring folkligt inflytande och jämställdhet. *Rättsutveckling* bör få

1998-11-12

fortsatt stöd, t.ex. i form av insatser avseende domstolsväsendet, advokatsamfundet, författningssamlingen och olika former av juristutbildning. Att samarbete på detta område är relevant var en av slutsatserna i den tidigare nämnda MR/D-studien. Stöd skulle kunna utgå till områden relaterade till barnrättskonventionen. En aktiv dialog på hög nivå om rättsfrågor är ett viktigt komplement till rådgivare och finansiellt stöd.

3) Den inhemska bristen på kunskap och kompetens utpekade ofta som det största hindret för utvecklingsinsatser i Laos. Såväl det laotiska näringslivet som den statliga förvaltningen är svagt. Detta försvårar genomförandet av utvecklingsinsatserna och försämrar möjligheterna att åstadkomma hållbara resultat. Genom en utbyggnad av undervisningssystemet och förbättring av utbildningens kvalitet skapas förutsättningar för tillväxt, balanserad utveckling, jämställdhet och, inte minst, i förlängningen ökat folkligt deltagande i den politiska processen. En höjd kunskapsnivå kan förbättra förutsättningarna att främja mänskliga rättigheter och utveckling i en demokratisk riktning. Möjligheten att gradvis påbörja ett långsiktigt sektorprogramstöd till undervisningssektorn bör undersökas. Inriktningen på ett sådant stöd - som också berör fattigdomsmålet - får fastställas efter ytterligare sektoranalys. Alla barns rätt till grundläggande utbildning bör vara en utgångspunkt, men även förutsättningarna för riktade insatser till högre utbildning och forskning bör undersökas. Samfinansieringar med andra givare bör kunna övervägas. Det bör påpekas att kunskaps- och kompetensutveckling prioriteras högt av Laos.

4) Stödet till genomförandet av den nationella läkemedelspolicyn har försenats och en förlängning i syfte att konsolidera uppnådda resultat planeras.

5) Den centrala förvaltningen bör kunna få fortsatt, selektivt stöd. Samarbetet med statistikmyndigheten planeras få sin avslutning under strategiperioden. I den mån det finns kapacitet på svensk sida bör öppenhet finnas även för annat stöd till den centrala förvaltningen, t.ex. skatteväsendet. Samarbetsprogrammet innehåller vidare en konsultfond, som bl.a. utnyttjas för utbildning av personal inom förvaltningen.

6) Ett fortsatt, förmodligen treårigt, stöd till bombröjning bereds.

7) Möjligheterna att kreditfinansiera, eller lämna garantier till, större projekt kan prövas. Några krediter har ännu inte getts men inom vägsektorn pågår diskussioner. Skuldbörda och skuldtjänstkvot ligger inom acceptabla intervall och Laos har ännu inte haft några betalningsförfall. Utvecklingen av landets betalningsförmåga måste följas noga.

8) Det är viktigt att Sverige understödjer en förbättrad samordning mellan givare och andra aktörer för att effektivisera biståndet samt underlätta koordinering och planering för mottagaren.

1998-11-12

Svenska enskilda organisationer bör uppmuntras etablera sig i Laos i syfte att bidra till utvecklingen av det civila samhället. Regionala insatser via i första hand Mekongkommissionen och Asian Institute of Technology förutses också komma Laos till nytta.

Administrativa resurser

I den svåra utvecklingsmiljö som Laos erbjuder, och med det "offensiva bistånd" som denna strategi innebär, blir samarbetet arbetsintensivt. Särskilt stora krav ställs på ambassaden i Vientiane. Inom naturbruk/miljö och infrastruktur krävs fortsatt omfattande medverkan i styrning och uppföljning av de program som volymmässigt dominerar samarbetet. Demokrati och MR-frågor kräver engagemang och deltagande vida utöver vad medelsbeloppen indikerar. Beredningen av ett eventuellt nytt och påsikt förmodligen omfattande undervisningsstöd kommer att fordra särskilda insatser. Behov av en utsänd handläggare för detta, under en tvärsperiod, förutses. Kortare förstärkningar för beredning av nya faser inom naturbruk och rättssamarbete förutses också

Vid Sida i Stockholm förutses - om förutsättningarna bedöms vara positiva - behov av en gradvis förstärkning för att bereda och påsikt hantera ett tämligen omfattande undervisningssamarbete. Ett engagemang i undervisningssektorn förutsätter emellertid att hälsobiståndet avslutas. Då hälsobiståndet förutses minska torde det kräva successivt mindre resurser under strategiperioden, liksom också t.ex. bombröjning. Naturbruk, vägar och demokrati/MR kommer att vara fortsatt personalkrävande verksamhetsområden. Sammantaget beräknas den årliga resursåtgången vid Sida-S komma att uppgå till i genomsnitt mellan 4 och 5 personer under perioden.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

Fler exemplar kan beställas hos
UD:s informationsbyrå
103 39 Stockholm
Telefon: 08 – 405 10 00. Telefax: 08 – 723 11 76.
www.ud.se

Omslag: Annika Ericsson, UD-redaktionen
Tryck: Regeringskansliets offsetcentral 1998
Artikelnummer: UD 98.092