

Utfasningsstrategi för det svenska stödet till

Laos

september 2008 – december 2011





REGERINGEN

Regeringsbeslut

III:I

2008-08-21

UD2008/28036/ASO

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete, Sida
105 25 Stockholm

Utfasningsstrategi för det svenska stödet till Laos, 2008-2011 samt bemyndigande för Sida att ingå samarbetsavtal

2 bilagor

Ärendet

Regeringen beslutade 2004-04-15 en strategi för det svenska utvecklingssamarbetet med Laos att gälla under tiden 2004-2008. Genom beslut 2007-12-06 (UD2007/45373/ASO) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Utrikesdepartementet lämna förslag till utfasningsstrategi för det svenska utvecklingssamarbetet med Laos under perioden 2008-2011.

Sida har i skrivelse den 28 april 2008 överlämnat ett förslag till utfasningsstrategi för utvecklingssamarbetet med Laos under perioden 2008-2011.

Nu gällande samarbetsavtal med Laos trädde i kraft den 1 juli 2004 och förlängdes den 1 januari 2008 att gälla till och med den 31 december 2008. Sida har inlett förhandlingar om ett samarbetsavtal med Laos för perioden 1 januari 2009-31 december 2011. Ett utkast till nytt samarbetsavtal har den lydelse som framgår av *bilaga 2*.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en utfasningsstrategi för det svenska stödet till Laos, att gälla 2008-2011, i enlighet med *bilaga 1*. Strategin ska styra utvecklingssamarbetet och dess utfasning med Laos under angivna tid. Utfasningsstrategin ersätter landstrategin för utvecklingssamarbetet med Laos.

Regeringen uppdrar åt Sida att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utfasningen av utvecklingssamarbetet med Laos under 2008-2011.

Regeringen bemyndigar Sida att ingå samarbetsavtal med Laos för perioden 1 januari 2009-31 december 2011, under förutsättning att avtalet i huvudsak stämmer överens med *bilaga 2*.

På regeringens vägnar

Gunilla Carlsson

Maria Gärtner

Kopia till

UD-ASO

UD-FIM

UD-FMR

UD-IH

UD-MU

UD-UP

UD-SP

UD-USTYR

UD-MK

UD-PIK

UD-RS

Fi-BA

Ju-EMA

N-EIS

M-I

U-IS

S-EIS

Migrationsverket

Sektionskontoret Vientiane

Ambassaden Bangkok

EU-repr Bryssel



Utrikesdepartementet

2008-07-23

Utfasningsstrategi för det svenska utvecklingssamarbetet med Laos 1 september 2008 -31 december 2011

Sammanfattning

Den svenska regeringen har beslutat att det bilaterala utvecklingssamarbetet med Laos ska upphöra senast den 31 december 2011, med undantag för en insats som avtalsenligt sträcker sig längre än 2011. Inriktningen för samarbetet under utfasningsperioden är att konsolidera resultat, uppfylla de delmål som satts för samarbetet och att följa upp och dokumentera det mer än trettioåriga biståndet till Laos.

De övergripande målen för samarbetet under utfasningsperioden är att genom effektivare förvaltning och hållbart utnyttjande av Laos resurser förbättra levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom samt att bidra till ökad förståelse av och respekt för demokratiska samhällsstyrningsprinciper och mänskliga rättigheter. De fem delmålen för samarbetet är:

- Hållbart utnyttjande av naturresurser utifrån människors behov och rättigheter med fokus på den fattigaste landsbygdsbefolkningen.
- Ökad respekt för mänskliga rättigheter, ökad rättssäkerhet och en effektivare och mer transparent offentlig förvaltning.
- Ökad tillgänglighet till social service och marknader för landsbygdsbefolkningen, framför allt höglandsbefolkningen, genom tillgång till vägnätet.
- Höjd kvalitet på den laotiska lärarutbildningen och ökad tillgång till grundskoleutbildning.

- Ett stärkt nationellt forskningssystem som bidrar till att lösa problem relevanta för fattigdom och utveckling i landet.

Insatsportföljen är processororienterad och inriktad på långsiktig institutionell utveckling. Resultat kommer därför i första hand att redovisas i den avslutande dokumentationen och i resultatbedömningen av samarbetet.

De övergripande frågorna för strategisk dialog under strategiperioden kommer främst att inriktas på konsolidering och på att betona vikten av att uthålliga resultat uppnås. Fortsatt finansiering från andra givare inom områden där Sverige varit aktivt blir också viktiga att driva, liksom frågor om biståndseffektivitet inom ramen för Parisdeklarationen.

Biståndsvolymen beräknas sjunka från 140 miljoner kronor år 2008 till c:a 100 miljoner kronor år 2009, 50 miljoner kronor år 2010, 20 miljoner kronor år 2011, och 3 miljoner kronor 2012, exklusive forskningsstöd. Antalet insatser att hantera minskar märkbart under andra halvåret 2009. Stödet via svenska enskilda organisationer i Laos är mycket begränsat.

Den svenska ambassaden i Vientiane omvandlas den 15 augusti 2008 till ett Sidafinansierat sektionskontor. Tillräcklig kapacitet vid sektionskontoret ska säkras för att kunna genomföra en ansvarsfull utfasning.

Uppföljningen av samarbetet har två dimensioner. Dels måste utfasningen följas upp löpande, dels ska över trettio års utvecklingssamarbete dokumenteras och analyseras. Avslutande manifestationer till gagn för fortsatta goda bilaterala relationer ska vara del av uppföljningen.

Del 1. Samarbetets mål och inriktning

1.1 Mål och prioriteringar för stödet under utfasningsperioden samt för utfasningsprocessen

De övergripande målen för Laos enligt landets femårsplan¹ för perioden 2006-2010 är att uppnå millenniemålet om halverad fattigdom till 2015 samt att lämna gruppen av minst utvecklade länder 2020. Femårsplanen är fastställd av nationalförsamlingen. Den har också av Världsbanken givits formell status av nationell fattigdomsstrategi, PRS². Därmed utgör den underlaget för bankens stödinsatser i Laos. Den är också grund för Europeiska kommissionens (EC) budgetstöd till Laos.

¹ National Socio-Economic Development Plan (NSEDP)

² Poverty Reduction Strategy (PRS)

Enligt Sidas bedömning består planen inte bara av nåbara målsättningar utan också visioner och formuleringar som man på laotisk sida vet kommer att efterfrågas av givarkretsen, t ex sådana som har med rättsperspektiv, civilsamhälle och demokrati att göra. Med andra ord finns vissa brister i det laotiska ägarskapet till planen, liksom i realismen i vissa mål och formuleringar. Samtidigt uppfyller planen tongivande givares krav på en PRS.

De övergripande målen för Sveriges utfasningsstrategi är att genom effektivare förvaltning och mer hållbart utnyttjande av Laos resurser förbättra levnadsvillkoren för människor som lever i fattigdom, samt att öka förståelsen av och respekten för demokratiska samhällsstyrningsprinciper och mänskliga rättigheter. Dessa mål bygger på de övergripande målen i Sveriges samarbetsstrategi för Laos 2004-2008, men har omformulerats för ökad tydlighet och konkretion.

Därigenom ska samarbetet bidra till att uppfylla målet för svenskt utvecklingsamarbete; att skapa förutsättningar för fattiga kvinnor och män att förbättra sina levnadsvillkor, liksom till målet för Sveriges politik för global utveckling (PGU), att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Utgångspunkten för samarbetet är de två perspektiven i PGU: fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet.

Övergripande processmål för utfasningsstrategin är ett laotiskt ägarskap för den utveckling som svenskt stöd har bidragit till, bättre harmonisering bland givarna och samordning med laotiska partners, samt en ansvarsfull utfasning.

De övergripande frågorna för strategisk dialog under utfasningsperioden är en ansvarsfull konsolidering av samarbetet, uthålliga resultat och ökad förståelse hos laotiska myndigheter för fattiga människors perspektiv och rättigheter, med särskilt fokus på den fattigaste landsbygdsbefolkningen.

Två av den svenska regeringens tre tematiska prioriteringar är centrala för samarbetet med Laos, nämligen arbetet med mänskliga rättigheter och demokrati samt miljö och klimat. Hållbart och ansvarsfullt nyttjande av naturresurser är en central princip såväl för Laos som för Sverige inte minst i samarbetet som rör naturresurser och miljö. Mänskliga rättigheter och demokratifrågor präglar inte bara den del av programmet som rör mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning, utan återkommer som viktiga frågeställningar i dialogen och inom ramen för

samtliga svenska insatser. Jämställdhet och kvinnors roll i utveckling har däremot inte fått så tydligt genomslag. Detta beror inte på att frågan varit nedprioriterad utan främst på att köns- och jämställdhetsintegrering visat sig vara ett svårt begrepp att få laoterna att ta till sig och omsätta i praktisk handling. Under utfasningsperioden ska ansträngningar göras för att ytterligare belysa dessa frågor, bl.a. med hjälp av en genus- och jämställdhetsanalys av insatsportföljen.

Särskilda prioriteringar för utfasningsprocessen är:

- Efterlevnad av redan ingångna avtal, dock med möjlighet till begränsade tidsmässiga förlängningar.
- Konsolidering inriktad på uthålliga resultat och laotiskt ägarskap.
- Uppföljning och dokumentation av mer än 30 års utvecklingssamarbete i Laos.

1.2 Inriktning och omfattning inklusive utfasningsplan för respektive område

Samarbetet har fem delmål, ett för varje sektor inom vilken samarbete bedrivs. De fem delmålen utgår från ett långsiktigt inriktat samarbete. Under delmålen ryms arton pågående insatser. Även på insatsnivån är målen oftast långsiktiga och processinriktade för att skapa varaktiga institutionella förändringar. Varje insats kommer att prövas vad gäller målet att nå uthålliga resultat utifrån sina avtalade och insatsformulerade förutsättningar. Detta kommer att ske i dialog med de laotiska samarbetsparterna. Möjligheterna till stöd från andra givare kommer fortsatt att undersökas.

1.2.1 Samarbetsområden

I en regelrätt samarbetsstrategi hade arbetet inriktats på fokusering på tre sektorer, exklusive forskningssamarbetet. I en situation där hela samarbetet ska fasas ut blir en sådan fokusering irrelevant. Hälsosamarbetet är sedan tidigare under utfasning och består endast av en insats mellan hälsoministeriet och Karolinska institutet som löper till 2009.

i) Naturresurser och miljö

Det nationella sektormålet är en balans mellan ekonomisk, social och miljömässigt hållbar utveckling.

Målet för det svenska stödet till samarbetsområdet är hållbart utnyttjande av naturresurser utifrån människors behov och rättigheter, med fokus på den fattigaste landsbygdsbefolkningen.

Fyra insatser finns avtalade. De två största avser stöd till forskning om försörjningsbetingelserna och produktionsmetoderna bl.a. för höglandsbefolkningen, och till att bygga upp en fungerande miljöskyddsförvaltning. Dessutom ingår stöd till genomförandet av en nationell strategi för skogssektorn och ett stöd till miljöorganisationen IUCN. Avtalen sträcker sig till 2011, och i ett fall till 2012. Här förutses konsolideringen ske inom avtalade insatsperioder. Arbetet med att hitta alternativa finansiärer till de verksamheter som hittills stöttats av Sida har påbörjats. Andra givare i sektorn är bl.a. Frankrike, Tyskland, Schweiz och Japan.

ii) Mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning

Det nationella sektormålet är en effektiv och rättssäker offentlig förvaltning, ett trovärdigt och förutsägbart legalt ramverk samt ansvarsfull offentlig finansiell styrning.

Målen för det svenska stödet är ökad respekt för mänskliga rättigheter, ökad rättssäkerhet och en effektivare och mer transparent offentlig förvaltning.

Portföljen omfattar en varierad samling projekt. Gemensam nämnare för de åtta insatserna är institutionell utveckling och kapacitets- och effektivitetshöjning inom strategiska delar av det statliga området utifrån ett rättsperspektiv. Aktiviteterna är inriktade på att stärka rättssäkerheten både för vuxna och barn, att förbättra det statistiska underlaget för utvecklingsplanering och uppföljning, att öka skatteintäkterna, att förbättra lokalförvaltningen samt bidra till att öka mediafriheten. Flera insatser avslutas under eller i slutet av 2009, medan några fortsätter under 2010. Genomförande/rådgivande parter varierar alltifrån svenska institutioner och myndigheter till FN-organ. Förutsättningarna för påverkan utifrån Sidas krav och önskemål är därför olika eftersom avtalsformerna i flera fall är fastställda på förhand och den återstående insatsperioden är förhållandevis kort. Konsolidering för hållbarhet är redan påbörjad. Samarbetet är starkt präglad av svenska prioriteringar och krav kring rättsfrågor och reformer som inte alltid delas fullt ut av andra givare. Några har dock uttryckt intresse för samarbete med de myndigheter och institutioner som Sverige idag stödjer, om än i mindre omfattning.

iii) Infrastruktur

Det nationella sektormålet enligt NSEDP:n är att skapa förutsättningar för handel och för tillgänglighet för alla laotier till grundläggande social

service. Prioritet ges till underhåll av existerande vägnät och utbyggnad av infrastruktur för den fattiga landsbygdsbefolkningen.

Målet för det svenska stödet till samarbetsområdet är ökad tillgänglighet till social service och marknader för landsbygdsbefolkningen, framförallt höglandsbefolkningen, genom uthållig tillgång till vägnätet.³

Den dominerande insatsen avser utbyggnad och underhåll av småvägar på landsbygden. Även institutionell utveckling på central och provins-/distriktsnivå, trafiksäkerhet och miljökonsekvensanalyser ingår som komponenter. Därutöver pågår ett projekt för ombyggnad av äldre broar på en av huvudvägarna, där besparingar från en tidigare vägkredit utnyttjas.

Samarbetet avslutas under 2010. Sektorn är den som blir lättast att lämna, med säkerställd fortsatt finansiering av delar av det svenska stödet främst från Världsbanken och ADB. Rörelseriktningen mot sektorstöd och stärkt ägarskap är tydlig.

iv) Undervisning

De nationella sektormålen är dels att genom att höja den allmänna kunskaps- och kapacitetsnivån medverka till den socioekonomiska utvecklingen och därmed bidra till fattigdomsminskningen, dels att uppnå grundläggande utbildning av hög kvalitet för alla till år 2015, med delmålet att grundutbildning finns tillgänglig i hela landet 2010.

Målet för det svenska stödet är höjd kvalitet på lärarutbildningen och ökad tillgång till grundskoleutbildning.

Från 2009 består samarbetet bara av en insats, som avslutas vid utgången av 2010. Insatsen är inriktad på förbättrad lärarutbildning, höjd status och bättre villkor för lärarkåren, främst i avsikt att få kvalificerade lärare till primärskolorna på landsbygden. Såväl policy- och metodutveckling som bredare insatser på lärarseminarierna omfattas av stödet. Konsolideringen inriktas på förstärkning av lärarutbildningen. Vissa mål kommer att kunna omformuleras i resultatetermer. Givarstödet till sektorn blir mer och mer programstödsliknande. Bl.a. kommer EC att rikta sitt kommande budgetstöd till undervisning och hälsa. Australien avser också att öka sitt stöd till sektorn. Världsbanken och ADB finns fortsatt med bland aktörerna.

v) Forskning

³ Uthållig tillgång genom att underhåll av vägnätet säkras

Det nationella sektormålet enligt NSEDP är att utbilda/vidareutbilda kvalificerade professionella och intellektuella för att stärka den socioekonomiska utvecklingen och tillväxten i landet.

Målet för det svenska stödet är ett stärkt nationellt forskningssystem och ökad analytisk kapacitet som bidrar till att lösa problem relevanta för fattigdom och utveckling.

Stödet till forskning består av en insats som ska höja nivån på den nationella forskningen, dels genom att det nationella universitetets fakultetsmedlemmar bereds högre akademisk utbildning utomlands, dels genom ICT-stöd till universitet. Den avslutas 2011. Konsolideringen är bl.a. inriktad på att åstadkomma en förbättrad analys- och forskningskapacitet, att stärka forskningsförvaltningen och att utveckla nationell forskningspolicy och –strategi, för att främja ett mer uthålligt system för forskning och högre utbildning. I konsolideringssyfte planeras ytterligare finansiering om 4 miljoner kronor. Sverige är den största givaren inom sektorn. Intresset hos andra givare för att träda in i Sveriges ställe ska utforskas.

1.2.2 Samarbetsformer

Samarbetet består främst av stöd till projekt och program, i flera fall förekommer samfinansiering/parallellfinansiering med andra givare. Inom undervisning och infrastruktur utvecklas stödet mot sektorprogramstöd. En kreditinsats är fortfarande inte avslutad. Kreditbeloppet är utbetalt men inte till fullo utnyttjat. Stödet via svenska enskilda organisationer är mycket begränsat.

1.2.3 Dialogfrågor

Den viktigaste dialogfrågan i alla insatssammanhang blir konsolideringen och ansträngningarna att åstadkomma uthålliga resultat. Det blir också viktigt att med andra givaraktörer diskutera fortsatt finansiering för de områden där Sverige varit aktivt. Sverige har under senare år profilerat sig i frågor om mänskliga rättigheter, rättsbaserat reformarbete och demokratifrågor. Eftersom Sveriges höga ambitioner i dessa frågor inte finns i samma utsträckning hos andra givare eller hos laotiske partners blir det nödvändigt att identifiera och anpassa sig till de ambitioner som dessa står för. Även den svenska inriktningen på institutionell utveckling som betonar långsiktighet och kapacitetsutveckling, särskiljer Sveriges bistånd från andra givares bistånd.

Förverkligandet av Parisdeklarationens agenda för biståndseffektivitet kommer att ges prioritet i genomförandet av strategin.

Den bilaterala informella arbetsgruppen för frågor kring mänskliga rättigheter förväntas fortsätta att mötas under åtminstone den första hälften av utfasningsperioden. Möjligheten att fasa in någon annan aktör i dialogen kommer att bero på inställningen från den laotiska sidan. Bl a EC har uttryckt intresse för detta.

Som stöd för dialogen kommer en särskild kommunikationsplan att utarbetas.

1.2.4 Omfattning (volym)

Från ett planerat belopp för 2008 på 140 miljoner kronor bedöms planeringssiffrorna sjunka till storleksordningen 100 miljoner kronor för 2009, 50 miljoner kronor för 2010 och 20 miljoner kronor för 2011. Forskningsstödet finansieras från en annan anslagspost och är ej medräknat i dessa belopp. En insats (stöd till *National Agriculture and Forestry Research Institute*) löper enligt ingånget avtal vidare till 2012, då utbetalningarna beräknas till 3 miljoner kronor. Tilläggsfinansiering i konsolideringssyfte om 4 miljoner kronor bedöms nödvändigt för forskningssamarbetet. I övrigt bedöms konsolideringen kunna hanteras utan att ytterligare finansiella resurser tillförs. Några projekt förlängs dock tidsmässigt för att förbättra förutsättningarna för högsta måluppfyllelse.

Tabell 1. Antal insatser och indikativ volym för utvecklingssamarbetet med Laos (exkl. forskning).

År	2008	2009	2010	2011	2012
Antal under året pågående insatser	18	18	12	6	1
Utbetalningsprognos, MSEK	140	100	50	20	3

Tabell 2. Indikativ volym för forskningssamarbetet med Laos

År	2008	2009	2010	2011
Utbetalningsprognos, MSEK	17	12	8	4

1.3 Genomförande av stödet och utfasningen

Utvecklingssamarbetet med Laos ska fasa ut per den 31 december 2011. Flertalet av de nu pågående 18 insatserna kommer att avslutas under 2009 (sex insatser) och 2010 (sex insatser). Fem insatser avslutas 2011, och en insats sträcker sig in på 2012. Som nämnts ovan kan konsolideringen av stödet med ett undantag hanteras inom ramarna för planerade resurser.

1.3.1 Samarbete med andra givare

I Laos finns ett mycket begränsat antal s.k. likasinnade givare. Bland de multilaterala givarna är samarbetet med Världsbanken det mest

konstruktiva. Detta beror på att Världsbanken är en både receptiv och inflytelserik aktör i Laos, dessutom beredd att ta sig an svåra och obekväma frågor. Potential finns för att vidareutveckla samarbetet med EC. För att främja uthålliga resultat kommer Sverige i samarbete med andra givare att fortsätta att verka för harmonisering, samordning och ägarskap, i linje med såväl Paris- som Vientianedeklarationen. I harmoniseringsarbetet har Världsbanken hittills framstått som den mest aktiva parten, både som stöd för den laotiska regeringen och inom givarkretsen. EC visar ett växande engagemang i harmoniseringsfrågorna.

Sverige kommer att fortsätta samarbetet med UNICEF, UNDP, Världsbanken och IUCN, som är direkta avtalsparter. Parallellfinansiering sker med ADB inom primärundervisning och med JICA inom skogssektorn. Inom området offentlig finansiell styrning finns en samfinansierad fond med EC, Australien och Schweiz. Samarbete sker också i sektoriella samordningsgrupper, där Sverige deltar i flertalet och driver prioriterade frågor på policynivå. Inhemskt enskilda organisationer tillåts inte verka fritt. Endast en svensk enskild organisation (Erikshjälpen) har etablerat sig med eget kontor i Laos. Internationella enskilda organisationers arbete omges med restriktioner och bara i två fall (Rädda barnen Norge och IUCN) får sådana direkt stöd från Sida.

Arbetet med konsolideringen genomförs i nära kontakt med laotiska institutioner och rådgivande konsulter.

1.3.2 Kapacitet, personalstyrka, rollfördelning

Tillräcklig kapacitet vid sektionskontoret ska säkras för genomförandet av en ansvarsfull utfasning. Kontinuerlig fältnärvaro är också avgörande för att säkerställa god riskhantering av insatsportföljen.

Ambassaden i Vientiane omvandlas den 15 augusti 2008 till sektionskontor. En mer detaljerad analys och planering av personalbehoven kommer att göras i en särskild resurs- och behovsplan.

1.4 Uppföljning

Uppföljningen har två dimensioner. Dels behöver genomförandet av utfasningen följas upp löpande, så att den uppfyller i strategin formulerade krav på konsolidering och resultat, dels behövs dokumentation, analys och slutsatser av över tre decenniers samarbete med laotiska parter. Nationellt ägarskap och ömsesidighet är viktiga ledord. Skärpta svenska krav på redovisning av resultat kommer att lyftas fram i dialogen på insatsnivå för att sedan reflekteras i insatsrapporteringen och diskuteras vid genomgångarna. Utvärderingar

på insatsnivå behovsprövas i första hand internt inom projekten. På insatsnivå har den laotiska parten i statistiksamarbetet efterlyst en utvärdering i samband med att samarbetet avslutas.

Uppföljningen av det mer än 30-åriga samarbete som nu ska avslutas bör tas fasta på och göras ur ett biståndseffektivitetsperspektiv. Den bör således inte bara spegla svenska intressen utan också nyttan för såväl laotierna som de givare som kvarstår sedan Sverige fasat ut biståndet. På sektornivå är i första hand natur/miljö och infrastruktur aktuella för studier/utvärderingar av övergripande karaktär. Institutionsutveckling bör vara ett genomgående tema i all uppföljning. Under utfasningsperioden kommer också en resultatbedömning att göras av det svenska utvecklingssamarbetet i förhållande till uppställda mål. På grundval av det material som tas fram under arbetet med uppföljningen planeras ett avslutande seminarium i slutet av utfasningsperioden.

I uppföljningen ingår också riskhantering. Därför bör noggrann finansiell uppföljning upprätthållas och extern kontroll och revision genomföras, såväl under utfasningsperioden som i slutet av den. Fälnärvaro under utfasningsperioden är också viktig för hanteringen av dessa risker.

Del 2. Bakgrund

2.1 Allmänt

Laos är ett av de fattigaste länderna i Asien och är starkt beroende av bistånd. Landet är lågt rankat utifrån sociala indikatorer, den fysiska infrastrukturen är underutvecklad och statsförvaltningen svag. Ekonomiska reformer har bidragit till en marknadsekonomisk utveckling och öppnat upp landet för utländska investeringar, främst regionala. Samhället utmärks fortfarande av brist på transparens och ett auktoritärt styre, där kommunistpartiet har monopol på den politiska makten. Reformerna på det politiska området är få och beslutas om på högsta partinivå. Reformerna och effektivisering av den offentliga sektorn går långsamt. På senare år har vissa framsteg gjorts beträffande mänskliga rättigheter, men fortfarande står internationella åtaganden om mänskliga rättigheter i strid med partiets egna agenda.

Sveriges samarbetsstrategi för Laos 2004-2008 prioriterar främst fattigdomsbekämpningen och reformfrågorna. De olika insatserna är ett svar på obalansen mellan de mer utvecklade låglänta områdena och bergsområdena, både vad beträffar utbyggnaden av de sociala sektorerna och infrastrukturen i landet. Institutions- och annan kapacitetsutveckling är en bärande tanke i alla svenskstödda insatser. Rättsperspektivet har

beretts utrymme i det pågående programmet samtidigt som de mänskliga rättigheterna också har stått i centrum för en separat bilateral dialog. Sverige har varit mycket aktivt i det arbete som bedrivits, och som fortfarande pågår, för att lokalt förverkliga Paris-deklarationen.

2.2 Sammanfattande analys av respektive samarbetsområde med pågående stöd

2.2.1 Naturresurser

Naturresurser och hållbart utnyttjande av dessa spelar en dominerande roll i den laotiska ekonomin på två sätt. Dels bygger den nuvarande snabba tillväxten på kortsiktig exploatering av naturresurser, dels hämtar majoriteten av befolkningen sin försörjning från jordbruk och skogsresurser. Laos är rikt på naturtillgångar som timmer, vattenkraft och mineraler. Alltför snabb avverkning av skogen i kombination med utbredd illegal skogsskövling riskerar den unika biologiska mångfalden och orsakar miljöproblem som jorderosion samt påverkar vattenhushållningen på ett negativt sätt. Sverige har länge haft en viktig roll att spela inom sektorn, framför allt via samarbete med staten, men även via det civila samhället (t.ex. IUCN). Institutionell utveckling och hållbar utveckling är bärande tankar bakom de pågående insatserna. Insatserna har goda externa resurser och rimligt med tid till förfogande för att åstadkomma konsolidering och anpassning till Sveriges tillbakadragande. En aktiv sektordialog förs mellan den laotiska sidan och ett tämligen stort antal givare om frågor rörande biståndseffektivitet.

2.2.2 Sambällsstyrning och MR

På partikongressen 2006 valdes en förnygrad, mer pragmatisk och resultatorienterad parti- och statsledning. Detta gav utökat nationellt utrymme för reformarbete. Fortfarande råder stor oklarhet vad gäller roller, uppdrag och ansvar, både inom myndigheter och mellan olika förvaltningsnivåer. Resursbrist i form av humankapital men också finansiella medel råder inom hela det statliga området. Laos ligger långt efter sina större grannländer vad beträffar effektiviteten inom den offentliga sektorn. Ambitionen att förverkliga en landstrategi med betoning på reformer, demokrati och rättssäkerhet har lett till att det svenska biståndet, på gott och ont, blivit spritt över många insatser och institutioner. En fördel i sammanhanget har varit att Sverige kunnat agera brett för ökad biståndseffektivitet i enlighet med Paris-agendan.

Under de senaste 10-15 åren har tydliga framsteg gjorts vad gäller efterlevnad av mänskliga rättigheter i Laos, främst avseende de ekonomiska och sociala rättigheterna men även på strategisk nivå. Efterlevnaden blir svagare ju längre ut från centrum mot periferin som

man beger sig. Internationella åtaganden kolliderar med den partipolitiska dagordningen. Vad gäller politiska och civila rättigheter har resultaten varit ytterst måttliga. Ambassaden tog inför strategigenomgången i januari 2007 fram ett antal underlag som speglade utvecklingen utifrån olika perspektiv, flera av dem i direkt samarbete med den laotiska sidan. Laos samarbetar med UNICEF kring barns rättigheter. I övrigt har Laos, åberopande bristande kapacitet, intagit en passiv linje för den bilaterala dialogen om mänskliga rättigheter.

2.2.3 Infrastruktur

En tredjedel av byarna i Laos saknar fortfarande vägar som är framkomliga året runt. Flera studier, bl. a. av Världsbanken och Handelshögskolan i Stockholm, har visat på småvägarnas strategiska betydelse för fattigdomsbekämpning. Mer än halva Laos utvecklingsbudget disponeras av transportministeriet, merparten för vägbyggnad och vägunderhåll. Sektorn är den som, trots brister, fungerar bäst i Laos vad gäller ägarskap, harmonisering och effektivitet. Den bilaterala utfasningen, baserad på en redan i insatsavtalet överenskommen "exit strategy" förutses bli den minst komplicerade. Flera stora givare kommer att fortsatt vara engagerade i sektorn.

2.2.4 Undervisning

Undervisningsstatistik visar på ett deltagande i grundskolan på ungefär 85%. Samtidigt uppger andra källor att bara 14% av befolkningen har gått igenom hela primärskolan. Bakom dessa kontrasterande siffror döljer sig stora skillnader mellan stad och landsbygd, mellan olika etniska grupper, mellan pojkar och flickor och mellan fattiga och rika. De svenska insatserna är inriktade på de svaga grupperna i samhället. Effektiviteten har klara brister, eftersom den är avhängig skolförvaltningens kapacitet, vilken är svag centralt likaväl som i provinser och distrikt. Policyarbete och institutionell utveckling kommer att behövas länge efter det att det svenska biståndet är avslutat. Utöver konsolidering av det återstående svenska stödet kommer Sida att verka för ökad harmonisering inom sektorn och för mobilisering av ytterligare resurser för sektorn, både interna och externa.

2.2.5 Forskning

Avsaknaden av en inhemsk forskningskapacitet är en allvarlig brist. Laos nationella universitet är bara drygt tio år gammalt och standarden är fortfarande mycket låg. Sveriges stöd är inriktat på att höja forskningsnivån, främst genom att ge fakultetsmedlemmar möjlighet till högre studier utanför Laos.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.ud.se

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2008

Artikelnummer: UD 08.071