

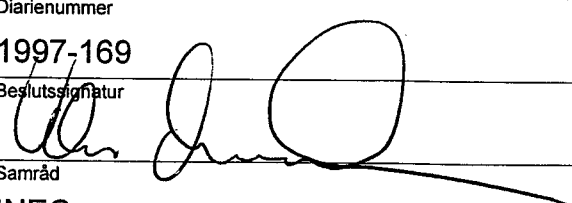
Förhållningssätt Pakistan

April 1998
Reviderad maj 1999



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Asienhavdelningen

Avdelning ASIEN	Enhet Asien	Beslutsdatum 1999-05-18	Beslut nr 82/99
Föredragande Jörgen Schönning		Diarienummer 1997-169	
Beslutande Ac Klas Markensten		Beslutssignatur 	
Närvarande		Samråd INEC UD/ASO	

1. Konto	2. Org. enhet	3. FU	4. Insats/Komponent	5. Kontrakt/Aktiv.	6. Kontospec.
----------	---------------	-------	---------------------	--------------------	---------------

Delges/åtgärd Avd/enh (orig) ASIEN (JS, PL) Ambassaden Islamabad UD/ASO INFO	L.Liljesson, INEC E.Ekelund, INEC/FINANS E.Berger-Smitt, K.Hedén, INEC/IKTS K.Gough, SEKA	Distr. (datum/sign) 9905 20 
--	--	--

Ärende (ev enl bif PM o d) och beslut

Reviderade riktlinjer för det fortsatta utvecklingssamarbetet med Pakistan

Riktlinjerna för utvecklingssamarbetet med Pakistan har under våren reviderats i enlighet med bifogad promemoria.

Samråd har skett med UD/ASO.

Beslut

att bifogade riktlinjer för utvecklingssamarbetet med Pakistan skall gälla tills vidare.

Asia Department
Jörgen Schönning

1999-03-15

Diarienummer:

Reviderade riktlinjer för det fortsatta samarbetet med Pakistan

Ett s.k. Förhållningssätt för Sidas utvecklingssamarbete med Pakistan fastställdes av generaldirektören i april 1998 (GD 50/98). Efter de indiska och pakistanska kärnvapenproven i maj samma år avbröts dock på regeringens initiativ beredningen av alla nya insatser, inklusive krediter, och endast redan avtalade insatser kunde fortsätta.

I budgetpropositionen för 1999 sägs att: "en översyn skall göras av omfattning av och formerna för det framtida samarbetet med.....Pakistan." Något uppdrag om en sådan översyn har inte getts, men i regleringsbrevet för 1999 anges att "vissa mindre insatser" kan göras samt att "fortsatt samråd mellan Sida och UD skall äga rum vad avser samarbetet".

Pressmedelanden från UD, de uttalanden som gjorts av svenska politiker och riksdagsskrivelsen om Asienstrategin indikerar att framtida svenska insatser i första hand bör stärka de demokratiska institutionerna i landet och öka respekten för mänskliga rättigheter. Stöd till det civila samhället genom framförallt enskilda organisationer nämns också.

I ovannämnda förhållningssätt konstaterades att landets "största utvecklingsproblem torde vara den ojämlika sociala situationen, speciellt bristen på jämställdhet och dålig efterlevnad av de mänskliga rättigheterna, de svaga institutionerna och korruptionen, samt miljöförstörelsen." Det KTS-samarbete som tidigare byggts upp innehöll en icke obetydlig komponent av miljöinsatser medan samarbete med social eller demokratiinriktning varit svårare att etablera.

Samarbetet med Pakistan föreslås tills vidare få följande inriktning:

- # stöd genom svenska enskilda organisationer,
- # deltagande i Internationella kurser (även resefinansiering vg 'mjuka' kurser och kurser avseende administration, finansieringsfrågor och miljö)
- # mindre insatser avseende KTS, som inriktas på uppbyggnad av demokratiska institutioner (t.ex. parlament, rättsväsende, ombudsmannna- och MR-institutioner) samt på sådana institutioner som bidrar till ökad öppenhet i den ekonomiska sfären (t.ex. revision, bankinspektion och avregle-

ring) eller som på annat sätt främjar demokratisk samhällsstyrning. Även insatser inom miljöområdet bör kunna komma ifråga. Samråd skall ske med ASIEN innan inledande beredning av sådana insatser påbörjas.

Krediter är inte aktuella.

1998-03-17

Diarienummer:
REMA-1997-169

Förhållningssätt för Sidas utvecklingssamarbete med Pakistan

1. Sammanfattning

Den pakistanska statsbildningen har under sin halvsekelånga existens omväxlande styrts av militärjuntor och demokratiskt valda regeringar. Konflikten med Indien över Kashmir har hela tiden hållits vid liv och lett till flera krig mellan de båda staterna. Förlusten 1971 av den östra rikshalvan, nuvarande Bangladesh, följde på ett militärt indiskt ingripande.

Ekonomi uppvisade under flera decennier en tillväxt på i genomsnitt 6 % och i början av nittiotalet pekade de flesta ekonomiska indikatorerna åt rätt håll. Efter stora översvämningar 1992/93 förlorade emellertid ekonomin momentum. Det stora beroendet av jordbrukssektorn, speciellt den väderberoende bomullsproduktionen, och låg produktivitet inom den tidigare skyddade industrisektorn bidrog till nedgången. Stora budgetunderskott, underskott i den externa balansen, hög skuldtjänstkvot och en ofördelaktig skuldportfölj bidrar till den kris som kännetecknat ekonomin under senare år. Den våren 1997 tillträdde Muslim League-regeringen har inlett ett ambitiöst reformprogram för att få fart på ekonomin. Trots vissa dubier bland givarna har det fått en positiv respons och en ny överenskommelse med IMF har nåtts.

Den ekonomiska krisen har förvärrats av den politiska. De civila regeringar som valts sedan militärerna 1988 trädde tillbaka har haft svårt att vinna legitimitet och perioden har präglats av starka motsättningar mellan presidenten och regeringscheferna, vilket tre gånger lett till att regeringar avgått och nyval utlysts. Korruption och avsaknad av "good governance" har under senare år lyfts fram som avgörande stötestenar för en positiv ekonomisk och politisk utveckling. Det politiska våldet, delvis med religiös bakgrund, har ökat under nittiotalet.

Fattigdomen på landsbygden är utbredd, men ojämnt fördelad mellan provinserna. Analfabetismen är fortfarande hög och speciellt flickornas deltagande i undervisningen är låg. Kvinnans situation är över huvud taget eftersatt. Befolkningstillväxten är bland de högsta i regionen.

Miljöproblemen är stora och växande, såväl inom jordbruket som den moderna sektorn, och utgör grundläggande restriktioner för landets utveckling.

Pakistan var en av de första mottagarna av svenskt bistånd, men land-ramsbiståndet upphörde på 1970-talet. Samarbetet återupptogs på 80-talet i BITS' regi och Pakistan har på senare år varit en av de största mottagarna av kontraktsfinansierat tekniskt samarbete. Ett relativt omfattande kreditbistånd har getts. Pakistanare deltar i relativt stor utsträckning i den internationella kursverksamheten. EO-bistånd förekommer.

Målen för det svenska utvecklingssamarbetet med Pakistan bör i första hand vara att bidra till att skydda eller förbättra miljön, att stödja utveckling inom de sociala sektorerna som siktar till ökad jämlikhet och jämställdhet samt att främja demokratisk samhällsstyrning (good governance)

2. Historisk-politisk bakgrund

Staten Pakistan bildades 1947, samtidigt som Indien fick sin självständighet, som en hemvist för subkontinentens muslimska befolkning. Självständighetskampen hade då splittrats efter religiösa linjer och kraven på en egen stat leddes av Muhammed Ali Jinnah och Muslim League. Delningen medförde blodiga sammanstötningar mellan muslimer, hinduer och sikher och flyktingströmmar på över tio miljoner människor sökte sig över gränserna åt båda håll.

Gränsdragningen betraktades från pakistansk sida som ofördelaktig. Konflikten över Kashmir, vars hinduiska härskare valde att ansluta sin muslimbefolkade stat till Indien, har varit en konstant källa till konflikt och flera krig har utkämpats om kontrollen över dess territorium. Längs stilleståndslinjens glaciärer förekommer fortfarande skärmytslingar. De nuvarande regeringscheferna har uttalat en vilja att återuppta diskussionerna om delstatens framtida status, men föga tyder på att Indien är villigt att kompromissa, dvs. tillåta en folkomröstning.

Pakistans situation komplicerades av att landet var uppdelat i två separata landområden och motsättningarna mellan den statsbärande eliten i väster och bengalerna i Östpakistan växte under 60-talet. Vid parlamentsvalen 1970 blev det separatistiska Awami League största parti, men tilläts inte bilda regering. Åtgärden framkallade ett intensivt missnöje och stora demonstrationer i öster. Militär sattes in och inbördeskrig utbröt. Indien satte då in trupper mot Västpakistan, som tvingades till reträtt. Den självständiga staten Bangladesh utropades 1971 och Pakistan förlorade därmed drygt hälften av sin befolkning.

Det demokratiska system som funnits sedan självständigheten har avbrutits av långa perioder av militärstyre. 1958 grep armén makten i en statskupp. Beslutsfattandet centraliserades och den västra riksdelens dominans växte. Försök att reformera jordbruket misslyckades, men ekonomin liberaliserades. Demokratin återinfördes i slutet av 60-talet och Mohammed Ali Bhutto kunde, efter förlusten av den östra rikshalvan, ta över makten. Hans Pakistan's People's Party, PPP, drev en socialistisk, sekularise-

rad politik med syfte att modernisera landet genom jordreformer och omfattande nationaliseringar av industrin. Reformerna stötte dock på stort motstånd och storjordägarna kunde behålla makten. Motsättningar mellan provinserna och påstått valfusk vid PPPs valseger 1977 bidrog till att Bhutto störtades i en militärkupp och makten övertogs av general Zia ul-Haq. Bhutto dömdes till döden och avrättades 1979.

Ett omfattande amerikanskt stöd, föranlett av Sovjetunionens invasion i Afghanistan, bidrog till att hålla militärjuntan vid makten men också till att den privata sektorn kunde växa. Efter Zias död i en flygolycka hölls åter fria val 1988 och Bhuttos dotter Benazir och PPP segrade med löften om att bygga en ny välfärdsstat. Liksom vid tidigare reformförsök visade det sig dock svårt att bryta de feodala maktstrukturerna på landsbygden.

Inrikespolitiken har det senaste decenniet präglats av maktkampen mellan PPP och det mer konservativa, muslimska Pakistan Muslim League under Nawaz Sharif. Perioden har kännetecknats av stora svårigheter att föra en kraftfull regeringspolitik. Motsättningar mellan president och regeringschef har tre gånger under 90-talet lett till att premiärministrar tvingats avgå och nyval utlysts. Senast avsattes Bhutto i slutet av 1996, varefter Sharif i februari kunde vinna en jordskredsseger. En av den nya regeringens första åtgärder var en konstitutionsändring som frantog presidenten rätten att avsätta regeringen och upplösa parlamentet. Under hösten 1997 utbröt en ny konflikt mellan premiärministern å ena sidan och presidenten och ordföranden i Högsta domstolen å den andra. Sharif gick slutligen segrande ur denna konstitutionella kris och hans båda motståndare tvingades avgå.

Politiken har under 90-talet i ökande grad präglats av våld och väpnade sammanstötningar mellan olika grupperingar blir allt vanligare, speciellt i Sindh-provinsen och i Karachi. Terrordåd har blivit vanligare också i norr med ökade motsättningar mellan Shia- och sunnimuslimska grupperingar. Fundamentalistiska islamska rörelser, influerade bl.a. av utvecklingen i Afghanistan, får ökat gehör.

Utrikespolitiskt stod Pakistan länge USA nära, men i och med det kalla krigets slut finns inte längre något amerikanskt geopolitiskt intresse av att stödja Pakistan gentemot grannarna. Det minskade amerikanska intresset har formellt kopplats till frågan om ett ev. pakistanskt kärnvapeninnehav. Kashmirfrågan och en lösning på konflikten i Afghanistan står fortfarande högst på den utrikespolitiska agendan.

3. Svaga institutioner och utbredd korruption

Pakistan är en federal republik. Parlamentet består av två kamrar, nationalförsamling och senat, vars mandatperiod är fem år. Tio av nationalförsamlingens 217 platser är reserverade för icke-muslimska minoriteter. Senaten är ett rådgivande organ som väljs av de fyra provinsernas parlament. Presidenten väljs av kamrarna tillsammans med provinsparlamen-

ten och premiärministern av nationalförsamlingen. Båda måste vara muslimer. Pakistan har allmän rösträtt från 21 års ålder, men starka traditioner hindrar i praktiken kvinnorna från att aktivt delta i samhällsdebatten. Den nuvarande konstitutionen antogs 1973, men var suspenderad mellan 1977 och 1985.

Maktstrukturen, med starkt feodala inslag på landsbygden och ett potentiellt hot om nya militära ingripanden, har bidragit till den politiska instabiliteten. Nepotism och korruption, såväl inom politiken som affärsvärlden, anses mycket utbredd. Pakistan placerades t.ex. 1996 näst högst i ett korruptionsindex utarbetat av den internationella antikorrupsionsorganisationen Transparency International, och i en värdbanksstudie omfattande 200 företag inom tillverkningsindustri och handel medgav nära 80% att de regelbundet gav betydande mutor till statstjänstemän.

Brist på insyn i beslutsfattandet, politisk inblandning i handläggningen på tjänstemannanivå och politiska påtryckningar för att skapa sysselsättningsstillfällen i den offentliga sektorn bidrar till låg effektivitet och minskande förtroende från väljarnas sida. Politiseringen av administrativa beslut har - enligt regeringen - bl.a. medfört kvalitetsproblem inom det stora sociala utvecklingsprogrammet SAP (Social Action Programme).

Rättsväsendet är knappast självständigt, men ett viktigt steg togs i och med ett utslag i högsta domstolen 1996, som klargjorde att utnämningar av domare måste göras i samråd mellan regeringen och högsta domstolen. De många politiska domartillsättningarna förklarades därmed olagliga, liksom förflyttningar av domare till sharia-domstolar. Rättsprocessen hindras av ineffektivitet, byråkrati och ett system med delvis överlappande specialdomstolar. Lagstiftning genom presidentdekret har blivit mindre vanligt under den nuvarande regeringen, vars klara majoritet i parlamentet medför att fler lagar kan antas där.

Inhemska enskilda organisationer betraktas med viss misstänksamhet av myndigheterna och någon modern lagstiftning som reglerar organisationernas verksamhet finns inte. Såväl inhemska som internationella MR-organisationer tillåts dock verka i landet och den mest kända, Human Rights Commission of Pakistan, publicerar årligen en rapport om mänskliga rättigheter.

4. Ekonomins struktur och ekonomisk politik

Ekonomi domineras av jordbruk och jordbruksbaserad industri. Speciellt bomull spelar en nyckelroll och dominerar exporten. Jordbruk och industri svarar för vardera ca en fjärdedel av BNP och tjänstesektorn för resten. På kort sikt kan skötseln av den pakistanska ekonomin närmast liknas vid en dans på slak lina. Såväl de externa som interna obalanserna är betydande och trenderna pekar i fel riktning. Ekonomin befinner sig i såväl en kortsiktig som strukturell kris

Efter flera decenniers trendmässig tillväxt på 6% har ekonomin sedan översvämningarna 1992/93 tappat momentum. Den tidigare importsubstitutionspolitiken anses ha lett till minskande produktivitet och tillväxt i industrisektorn. Det stora beroendet av jordbrukssektorn, speciellt den väderberoende bomullsproduktionen, bidrar dock också och nedgången i årets bomullsproduktion bidrog till att tillväxttakten under 96/97 sjönk till 3,1% (4,6% 1995/96).

Den externa obalansen - underskottet i betalningsbalansen uppgick till 7% av BNP 1995/96 - har reducerat valutareserven, som föll från 2,7 mrd USD i juni 1995 till rekordlåga 500 MUSD i november 1996, motsvarande bara två veckors import. I slutet av oktober 1997 hade reserverna stigit till 1.6 mrd USD. Förutom stora handelsbalansunderskott har den höga skuldtjänstknoten (29% de senaste två åren) bidragit till denna utveckling. Skuldportföljens sammansättning är ofördelaktig och under andra kvartalet 1997 skulle en miljard dollar återbetalas eller omsättas i nya lån. Utlandsskulden uppgår f.n. till 30 mrd USD. De internationella kreditinstituten har klassat ned landets kreditvärdighet och Pakistan är i ökande grad beroende av kortfristig upplåning på allt sämre villkor.

Budgetunderskottet, som 1996/97 motsvarade drygt 6% av BNP, är enligt Världsbanken den främsta orsaken till de makroekonomiska problemen. Den smala skattebasen (bara ungefär en miljon betalar inkomstskatt), komplicerad tariffstruktur och svag skatteadministration har bidragit till att man inte lyckats förverkliga tidigare åtaganden att minska underskottet. Beskattningen av jordbruket är fortfarande marginell. Under 1995 och 1996 har strukturanpassningsprogram överenskomna med IMF kapsejsat två gånger. Utgiftssidan, med nära 2/3 för skuldtjänst och försvar och höga kostnader för en dyr och ineffektiv statsapparat, har varit svår att påverka och den nya regeringens budgetsanering har i första hand drabbat utvecklingsbudgeten.

Sharif introducerade kort efter sitt maktövertagande ett ambitiöst ekonomiskt reformpaket i syfte att revitalisera ekonomin. Reformerna har hållsats med tillfredsställelse i näringslivskretsar och Sharifs regering har beskrivits som en "affärsmännens regering". Reformpaketets viktigaste komponent är skattereformerna. Dessa innebär betydande sänkningar av såväl inkomstskatt och importtullar som omsättningsskatt på tjänster samt förenklingar i tariffstrukturen. För att kompensera skattebortfallet avser regeringen vidga skatteunderlaget, reformera skatteindrivningssystemet och införa en 3 %-ig omsättningsskatt på varuförsäljningen. Ansträngningar har också utlovats för att utveckla systemet för jordbruksbeskattning. Ett speciellt reformpaket för jordbruket har också initierats, som bl.a. innebär höjda uppköpspriser för ris och vete, förbättrade lånemöjligheter för småbrukare, lägre elavgifter samt distribution av land till jordlösa.

Reformpaketets resultat förefaller dock ännu motsägelsefulla. Exporten förutses öka jämfört med 1996 och valutareserverna har tredubblats sedan början av året, men skatteinkomsterna har inte ökat i nämnvärd utsträckning. Tillväxttakten har minskat och inflationen stigit. IMF godkände trots detta slutligen i oktober 1997 en treårig ESAF på \$1,6 mrd sedan Centralbanken gått med på kravet att devalvera rupeen med 8%.

Regeringen avser fortsätta ansträngningarna att effektivisera och minska statsförvaltningen, speciellt de stora statliga företagen. Ett antal sådana i bank-, energi-, transport- och kommunikationssektorerna kommer att bjudas ut till försäljning. Avreglering och privatisering ses som medel för att via den privata sektorn få fart på ekonomin. Speciell vikt läggs på att involvera den privata sektorn i infrastrukturella satsningar. Snabb exporttillväxt ses som den enda lösningen på betalningsbalansproblemen och ett antal åtgärder har utlovats i syfte att fördubbla exporten inom en treårsperiod.

På kort sikt prioriterar regeringen tre kategorier av projekt: det sociala flaggskeppet SAP, projekt som närmar sig slutförande, och projekt som mycket snabbt kan ge produktiv avkastning. Någon speciell anledning för Sverige att engagera sig i det gigantiska SAP är svår att se. Interna kvalitets- och organisationsfrågor snarare än ytterligare externa finansiella bidrag är avgörande och givarnas stöd är redan massivt, såväl finansiellt som i detaljgenomförandet. Nya stora infrastruktursatsningar, som Lowari-tunneln, som tidvis diskuteras för svenskt stöd, bör också ligga ganska långt bort i tiden. Det enda stora infraprojekt som prioriteras uppgavs vid 1997 års konsortiemöte vara färdigställandet av motorvägen Islamabad-Lahore.

5. Fattigdom, sociala skillnader och mänskliga rättigheter

Fattigdomen - uttryckt som andel av befolkningen under en konsumtionsbestämd "poverty line" - har minskat sedan början av 1970-talet. Andelen fattiga minskade från 46 till 34% mellan 1984/85 och 1990/91 och vissa data indikerar att utvecklingen förmodligen fortsatt i samma riktning även därefter.

Samtidigt pekar de vanliga sociala indikatorerna på en svår situation och i jämförelse med andra låginkomstländer på samma inkomstnivå (Pakistan hade 1995 en BNP/capita på 480\$) står sig Pakistan inte speciellt väl. Hög fertilitet (5,6), hög spädbarnsdödlighet (127 promille), dålig tillgång till rent dricksvatten (59%), låg alfabetiseringsnivå (35% av >15 år) och lågt deltagande i primär- och sekundärskolan är några exempel. I UNDPs Human Development-rapport 1997 (avseende 1994) kom Pakistan på 139:e plats av 175, 19 placeringar under sin "BNP-rank".

Landsbygden är fattigare än städerna och skillnaderna mellan provinserna stora. Punjab, speciellt dess södra del, är fattigare än Sindh även om

provinsen anses vara den mest utvecklade. Andelen fattiga i Balochistan och NWFP är lägre, men de sociala indikatorerna är betydligt sämre än i de båda andra provinserna. Läskunnigheten bland kvinnor på landsbygden i Balochistan är t.ex bara 3% jämfört med 14 % i norra Punjab.

Det 1992 startade Social Action Programme avser förbättra den sociala situationen, med speciell inriktning på undervisning och hälsovård, och ges hög prioritet även av den nuvarande regeringen. Pakistans bidrag till programmet skall enligt regeringen motsvara 1,8% av BNP. SAP har mycket starkt stöd bland givarna, men resultaten är ännu inte speciellt imponerande.

Skillnaderna mellan män och kvinnor är fortsatt stora och flickor på landsbygden den värst utsatta gruppen. Kvinnornas situation är oroande och i relation till jämförbara länder ligger Pakistan långt efter. Rättssäkerheten är betydligt lägre än för männen: vid våldtäkter och misshandel hamnar ofta kvinnan på den åtalades plats. Möjligheten till skilsmässa är närmast obefintlig. Arvsrätten är beskuren. Den missgynnade positionen är starkt kulturellt betingad. Kvinnan har av tradition hållits utanför samhällsdebatten med resultat att den sociala utvecklingen eftersatts. Endast 9% av arbetskraften utgörs av kvinnor.

Mer än hälften av Pakistans befolkning är barn under 18 år. Barnarbete är utbrett - enligt en ILO-undersökning arbetar 3,3 miljoner barn i åldern 5-14 år. Enligt andra uppgifter är siffran dock betydligt högre. Slavarbete i form av "bonded labour" förbjöds 1992, men lagen efterlevs dåligt. Av de barn som börjar primärskolan slutför bara hälften sin utbildning. Pakistanska barn går i genomsnitt bara två år i skolan. Barn drabbas hårt av bristerna och nedskärningarna inom de sociala sektorerna; hälften av de barn som dör före fem års ålder kunde ha botats med vanlig antibiotika. Pakistan har ratificerat FN:s konvention om barns rättigheter, men med förbehållet att få tolka den ur ett muslimskt perspektiv. Det finns inga särskilda ungdomsanstalter varför unga lagöverträdare placeras tillsammans med vuxna i de överfulla fängelserna.

Förutom barnkonventionen har Pakistan endast undertecknat MR-konventionerna mot rasdiskriminering och om avskaffande av diskriminering av kvinnor (med reservationer). MR-problemen, förutom de ovan behandlade, förblir desamma: t.ex. att systematisk tortyr genomförs av säkerhetsstyrkorna, under polisförhör och i fängelser (enligt Amnesty International torterades 70 personer till döds i fängelserna under 1996); kvinnors, barns och minoriteters rättigheter är beskurna; religiös intolerans präglar samhället; det sekteristiskt betingade våldet är omfattande. Godtyckliga gripanden av politiskt oppositionella förekommer liksom massarresteringar vid politiska demonstrationer. I Tribal Areas i nordväst råder ett separat rättssystem med kollektivt ansvar som tillåter att andra än den misstänkte grips och straffas.

Yttrandefriheten är konstitutionsfäst, med undantag för kritik av islam, militären och rättssystemet. Hädelse av profeten kan leda till dödsstraff. Den icke-statliga pressen är frispråkig och kritisk, medan de statskontrollerade etermedierna följer regeringens linje. Vissa trakasserier mot journalister förekommer.

6. Stora och växande miljöproblem

Miljöproblemen, såväl inom jordbruket som den moderna sektorn, lyfts i ökande grad fram som grundläggande restriktioner för Pakistans utveckling. Den snabba befolkningsökningen (>3% per år sedan början av 1970-talet) och den höga tillväxten i ekonomin (ca 6% per år) har ökat trycket på landets naturresurser och kraftigt ökat miljöförstöringen. Den odlade arealen har ökat med nära 50% under de senaste 30 åren samtidigt som vattenutnyttjandet i jordbruket mer än fördubblats. Den ökade industriproduktionen och urbaniseringen har medfört omfattande föroreningar i form av avfallsvatten, sopor och bilavgaser, vilka i sin tur resulterat i allvarliga hälsoproblem i många områden. Ungefär 60% av spädbarnsdödligheten orsakas av vattenburna sjukdomar, ett annat resultat av förorenat hushållsvatten.

Erosion och försaltning har bidragit till minskad produktivitet i vissa av de tidigare mest högavkastande jordbruksområdena. Övergödning och restriktionslöst användande av pesticider bidrar till att jordarna utarmas och livsmedel blir hälsovådliga. Skogarna i landets norra delar avverkas på ett icke hållbart sätt samtidigt som mangroveskogarna och den marina miljön i söder förstörs av industriföroreningar och försaltning orsakad av ökad bevattning "upstream". Betesmarkerna försämras eller förstörs genom okontrollerad överbetning och landets flora och fauna tunnas ut.

Regeringen lät 1992 utarbeta en National Conservation Strategy och har godkänt en aktionsplan för perioden 1993-98. Ny lagstiftning på miljöområdet är också under utarbetande. I en på bl.a. dessa dokument baserad Världsbanksanalys 1996 lades i stor utsträckning skulden för den omfattande miljöförstöringen på den subventionspolitik som tillämpats. Priserna för energi och vatten motsvarar t.ex. inte marginalkostnaden för produktionen och har inte kompletterats av några insatser för att uppmuntra energibesparing eller effektivare vattenanvändning. Tillgången på billigt vatten - det är t.ex. den bevattnade arealen som beskattas inom jordbruket, inte vattenmängden - har gett incitament till överbevattning med direkta och indirekta negativa följder för miljön. De oekonomiskt låga priserna på naturgas har bidragit till olika typer av industriella och urbana föroreningar.

Trots regeringens initiativ v.g. lagstiftning och policy har effekterna varit svaga och splittrade. Bankens analys innehåller dock ett antal förslag till åtgärder såväl av policynatur som till institutionella förändringar som kan

bidra till att skydda miljön (t.ex. utveckling av landregister eller kompetensuppbyggnad på de provinsiella miljömyndigheterna).

7. Svensk-pakistanska relationer och utvecklingssamarbete

Pakistan var en av de första mottagarna av svenskt statligt bistånd, men landramsbiståndet upphörde på 1970-talet efter Bangladeshs tillkomst. Samarbetet återupptogs på 80-talet i BITS' regi och Pakistan har på senare år varit en av de största mottagarna av kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS). Flera krediter har beviljats och Pakistan har entusiastiskt deltagit i den internationella kursverksamheten. Under budgetåren 1992/93-1997 utbetalades totalt 208 mkr.

KTS-samarbetet inleddes 1983 och t.o.m. 1996 hade drygt 50 insatser om sammanlagt 95 mkr beviljats. Under 1994-1996 togs 18 beslut om totalt 14 mkr, varav huvuddelen, 11 mkr, avsåg insatser inom transportsektorn. Därefter kom insatser inom miljöområdet. De största insatserna på senare år avser stöd till flygledarutbildning, vars första fas inleddes 1984, två projekt inom järnvägssektorn (vidareutbildning av lärare vid järnvägsskolan och stöd till en batteriverkstad) samt Ali Institute of Education i Lahore. Endast fyra förslag finns fn på projektlistan; ett pilotprojekt för Watershed Management i Baluchistan, en förstudie för vattenkraftverket Doian, en avslutande insats avseende flygledarutbildningen samt en insats i samarbete med Världsbanken avseende avreglering av elmyndigheten WAPDA.

Flygledarutbildningen har utvärderats två gånger, 1988 och 1994. Utvärderaren fastslog att insatsen överlag genomförts på ett professionellt sätt. Samarbetet mellan parterna har fungerat bra, men inhemsk byråkrati har medfört att insatsen råkat ut för förseningar. Stödet till Ali Institute, som under 1992-94 samarbetade med Lärarhögskolan i Stockholm, utvärderades 1995, varvid utvärderaren bl.a. fastslog att en insatsperiod på två år var alldeles för kort för att uppnå varaktiga resultat. En fortsättning rekommenderades. Även planen för Watershed Management i Kaha Hills, som utvecklats av VBB, har utvärderats som ett underlag för beslut om ett eventuellt pilotprojekt i Baluchistan. Slutsatsen var att arbetet tekniskt sett genomförts mycket kompetent, men att t.ex. ägarskapsfrågor och relationer mellan regeringen och lokalbefolkningen inte behandlats tillräckligt. Behovet av samordnad planering för ett hållbart mark- och vattenutnyttjande var stort. Med vissa reservationer rekommenderade utvärderingen ett svenskt stöd till pilotprojektet.

Samarbetet på KTS-området har präglats av stor tröghet på pakistansk sida. Alla förslag skall prövas av Finansdepartementet (EAD), som också gör den formella framställningen till Sida. Erfarenheterna tyder dock på att EAD sänder förslag vidare utan att göra den överenskomna prövningen av förslagen enligt överenskomna kriterier. Resultatet har blivit att flertalet förslag inte kunnat godkännas..

U-krediterna till Pakistan har i första hand gått till telesektorn (ett drift-övervakningssystem; stationsutrustning, transmissionsutrustning m.m. i Lahore-Rawalpindi; telekommunikationer i den pakistanska delen av Kashmir samt ett projekt för telekommunikationsutrustning till en transformatorstation.) Det senare är ett tillägg till en betydligt större kredit för leverans av en transformatorstation till Bannu i nordvästra Pakistan.

Förutom dessa projektkrediter har två ramkrediter med Industrial Development Bank of Pakistan om 100 respektive 80 MSEK beviljats. Den första av dessa utvärderades 1992 och konsultens bedömning var att utfallet varit tillfredställande. De finansierade projekten motsvarade de kriterier som fanns uppställda i kreditavtalet. Ramen utnyttjades för medelstora projekt och avsåg leveranser från mindre och medelstora leverantörer i Sverige. Spridningen på projekt och leverantörer kunde emellertid ha varit större. Konsulten rekommenderade en andra kredit till IDBP. Den andra krediten, som trädde i kraft i oktober 1994 och löpte ut 1 juli 1997, har endast utnyttjats för att finansiera (ca 27 MSEK) förstudier av det stora, ovan nämnda, tunnelprojektet genom Lowaripasset i nordvästra Pakistan.

Närmare 350 pakistanare har deltagit i Sidas internationella kurser sedan 1980. De senaste åren har andelen kvinnor legat nära 10%. Finansieringen av reskostnader har på senare år varit en känslig fråga och Sidas krav på egenfinansiering ledde under 1996 till signaler om att deltagandet från Pakistan kunde komma att upphöra. Sida har därför beslutat finansiera även reskostnaderna för deltagare i kurser inom sektorerna finans, administration/management och miljö. Dessutom totalfinansieras deltagandet i vissa "mjuka" områden som MR/Demokrati.

Under 1995 utgick ett mindre bidrag till Human Development Centre i Islamabad för stöd till en regional Human Development Report. Vid parlamentsvalen våren 1997 rekryterade och finansierade Sida tre valobservatörer. Via svenska enskilda organisationer slussas årligen ca 10 mkr Rädda Barnen har en omfattande verksamhet inriktad på barnarbete och barns rättigheter.

Handelsrelationerna med Pakistan är begränsade; under 90-talet har exporten uppgått till mindre än \$100 m/år (drygt en promille av Sveriges totala export) och importen är något lägre. Svenska investeringar har hittills varit blygsamma, men ett ökat intresse kan skönjas bland svenska företag

8. Förhållningssätt för utvecklingssamarbetet med Pakistan

Motivet för svenskt utvecklingssamarbete med Pakistan är främst det svenska intresset att fördjupa de goda relationerna och utöka kontaktytorna på olika områden genom att med svenskt kunnande bidra till landets utveckling.

Pakistans största utvecklingsproblem torde vara den ojämlika sociala situationen, speciellt bristen på jämställdhet och dålig efterlevnad av de mänskliga rättigheterna, de svaga institutionerna och korruptionen, samt miljöförstöringen. Samarbetet bör så långt möjligt fokuseras på dessa områden.

Sverige har en god resursbas v.g. miljöfrågor och ett något mer aktivt arbetssätt för att styra såväl KTS-insatser som krediter mot detta vida område (t.ex. avfallshantering, avloppsrening, energieffektivisering, markanvändning och kompetensuppbyggnad) bör prövas. Fattighedsrelaterade frågor (sociala sektorer, jämställdhet och MR) och "good governance" är emellertid områden inom vilka det på kort sikt kan vara svårt att hitta lämpliga KTS-projekt. Under en övergångsperiod bör därför även insatser inom andra områden kunna finansieras.

KTS-samarbetet bör reaktiveras och fortsätta på ungefär samma volymnivå som hittills. Pakistanskt deltagande i internationella kurser bör fortsatt uppmuntras, med speciell betoning på ovannämnda sektorer. Ökat kvinnligt deltagande skall i möjligaste mån eftersträvas.

Pakistan är öppet för krediter, men kreditvärdigheten bör med hänsyn till de ekonomiska svårigheterna följas noggrant.

Fortsatt svenska NGO-engagemang på MR-området, speciellt vad gäller barnrättsfrågor, bör uppmuntras.

Sammanfattningsvis bör målen för det svenska utvecklingssamarbetet med Pakistan i första hand vara att bidra till att skydda eller förbättra miljön, att stödja utveckling inom de sociala sektorerna som siktar till ökad jämlikhet och jämställdhet, samt att främja demokratisk samhällsstyrning ("good governance").
--

9. Administration

Samarbetet skall utformas så att det kan genomföras med tillgängliga resurser vid ambassaden samt följande beräknade kapacitet vid Sida: Avdelningen för infrastruktur och ekonomiskt samarbete ca två tredjedels tjänst och Asienavdelningen 1/4 personmånad.

Under förutsättning att en sakanslagsfinansierad person under en begränsad period (1-2 år) placeras vid ambassaden i Islamabad för att hantera Afghanistan-biståndet bör denne också avsätta viss kapacitet för Pakistan, i första hand i syfte att revitalisera och fokusera KTS-samarbetet enligt ovan.

Dialogen med Pakistan bör föras på en teknisk nivå och ansatser att regularisera relationerna, t.ex. genom formella årsgenomgångar med Finansministeriet, bör inte uppmuntras.

PAKISTAN



1

Statistical Appendix
Key Economic Indicators

Item	FY1992	FY1993	FY1994	FY1995	FY1996 ^a	FY1997 ^a
A. Income and Growth						
1. GNP per Capita (\$, current prices)	420	431	420	480	490	470
2. GDP Growth (%) (in constant prices)	7.7	2.3	4.5	5.2	4.6	3.1
Agriculture	9.5	-5.3	5.2	6.6	5.3	0.7
Industry	7.7	5.5	4.5	4.9	3.6	3.4
Services	6.8	4.6	4.2	4.8	4.8	4.1
B. Savings and Investment (at current market prices)						
			(percent of GNP)			
1. Gross National Savings	16.9	13.5	15.6	14.2	11.6	11.4
2. Gross National Investment	19.9	20.6	19.4	18.3	18.7	18.4
Public Investment (fixed capital)	8.7	9.0	8.3	8.2	8.1	7.8
Private Investment (fixed capital)	9.7	10.0	9.5	8.6	9.0	9.0
C. Money and Inflation						
			(Annual percent change)			
1. Consumer Prices ^b	9.6	9.8	11.2	13.0	10.8	11.6
2. Broad Money (M2)	30.3	18.0	16.9	16.6	14.9	13.1
D. Government Finance (consolidated)						
			(percent of GDP)			
1. Total Revenue	19.1	18.0	17.3	17.4	17.5	17.3
Tax	13.6	13.3	13.3	13.8	14.1	13.5
Non-tax, etc.	4.3	4.6	4.0	3.4	2.9	3.2
2. Total Expenditure	26.5	26.0	23.2	23.0	23.9	23.6
Current	19.0	20.3	18.7	18.6	19.5	19.5
Development	7.5	5.7	4.5	4.4	4.3	4.1
3. Overall Surplus/Deficit(-)	-7.4	-8.0	-5.9	-5.5	-6.3	-6.3
E. Balance of Payments						
1. Merchandise Trade Balance (% of GDP)	-4.6	-6.3	-3.8	-4.2	-5.7	-3.3
2. Current Account Balance (% of GDP)	-3.6	-7.1	-3.8	-4.1	-6.9	-7.0
3. Exports, fob (% of GDP)	13.9	13.1	12.8	13.0	12.9	15.5
Export Growth (annual percent change)	14.6	0.3	-1.4	16.1	7.0	1.2
4. Imports, fob (% of GDP)	18.4	19.4	16.7	16.8	18.5	18.8
Import Growth (annual percent change)	7.3	11.7	-13.6	18.5	16.2	1.7
F. External Payments Indicators						
1. International Reserves (\$ million)	1,038	469	2,306	2,745	700	1,094
(months of imports)	1.35	0.6	3.2	3.2	0.7	1.4
2. External Debt Service						
(% of exports of goods and services)	24.9	27.4	33.4	34.9	33.9	37.0
3. External Debt (% of GDP)	40.3	42.7	47.0	44.3	44.1	46.0
Memorandum Items						
GDP (current prices, PRs billion)	1,211.4	1,341.6	1,572.8	1,865.6	2,171.3	2,503.3
Exchange Rate (PRs per \$)	24.84	25.96	30.16	30.85	33.13	40.25

GNP = Gross National Product; GDP = Gross Domestic Product; fob = free on board.

^a Preliminary data.

^b Annual average.

Source: Programs West, Division 1 (PW1), updated 22 Sep 1997

Key Social and Environmental Indicators

Population Indicators		1985	1996	
Total Population (millions)		94.73		131.63
Annual Population Growth Rate (%)		3.1		2.8
Social Indicators		1985	1996	
Total fertility rate (births per woman)		6.4	(1988)	6.0 (1994)
Maternal mortality rate (per 100,000 live births)		600	(1980/85)	340 (1993)
Infant mortality rate (per 1,000 live births)		126.7		101.8
Life expectancy at birth (years)		58	(1987)	62.5
Female/Male		0.96	(1975)	0.99
Adult literacy rate (%)		34.3		37.9
Male		47.6		50
Female		19.8		25.3
Primary school enrollment rate (% of school age pop)		51	(1986/88)	73
Male		65.9	(1986)	89
Female		32.8	(1986)	57
% reaching Grade 5		-		46 (1986/93)
Secondary school enrollment rate (% of school age pop) ^{al}		29	(1986/88)	32
Male		28.6	(1986)	42
Female		16.9	(1986)	22
Child malnutrition (% of under age five)		52	(1980/89)	40 (1985/95)
Population below poverty line (%)				
Rural		29	(1980/89)	31 (1990)
Urban		32	(1980/89)	20 (1990)
Population with access to safe water (%)		43	(1980/85)	79 (1990/95)
Population with access to sanitation (%)		22	(1988/90)	33 (1990/95)
Public education expenditure as % of GDP		2.2	(1986)	2.5
Public health expenditure as % of GDP		0.7	(1986)	0.8
Natural Resources and Environmental Quality Indicators		1985	Latest year	
Energy				
Energy production (average annual growth rate in %)		6.5	(1980/90)	7.3 (1980/93)
Energy consumption per capita (kg of oil equiv.)		233	(1990)	255 (1994)
Water Resources and Water Supply				
Annual withdrawal (% of total water resources)		33	(1970/87)	32.8 (1970/94)
Annual per capita withdrawal (m ³)				
Total		2,053	(1970/87)	2,053 (1970/94)
Domestic		21	(1970/87)	21 (1970/94)
Industrial and agriculture		2,032	(1970/87)	2,032 (1970/94)
Water quality of selected river				
Dissolve oxygen (milligram per liter)				
Indus, Kotri		2.5	(1992)	na
Ravi, upstream from Lahore		7	(1992)	8.9 (1995)
Ravi, downstream from Lahore		6.3	(1992)	2.6 (1995)
Urban Pollution in Selected Cities				
Karachi Carbon Monoxide, CO (8-hour, ppm)		6.4	(1992)	na
Lead, Pb (3-month average, mg/m ³)		0.01 - 0.24	(1992)	na
Suspended particulate matter (mg/m ³)		0.42 - 0.62	(1992)	na
Land Use				
Forest and woodland (% of total area)		5	(1990)	4.4 (1995)
Annual deforestation (1000 ha)		9	(1980/88)	na
National protected areas (% of total land area)		4.6	(1991)	4.7 (1995)
Land Degradation (ha '000)				
Salinity		5,327.7	(1987)	na
Waterlogging		1,554.3	(1987)	na

m³ = cubic meter; kg = kilogram; mg = milligram; ppm = parts per million; ha = hectares.

^{al} High Stage secondary enrollment (Classes I-X)

na - not available



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>