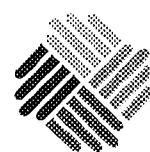


Landanalys Laos

Oktober 1998



Sida

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Asienavdelningen

LANDANALYS - LAOS

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	1
2. Historik	2
3. Politisk utveckling	4
4. Den regionala dimensionen	7
5. Fattigdom	7
6. Ekonomisk utveckling	10
7. Asienkrisens konsekvenser för Laos	15
8. Demokrati och mänskliga rättigheter	16
9. Jämställdhet	22
10. Miljö och hållbar utveckling	24
11. Förvaltning	26
12. Det utländska biståndet	28

Bilagor:	1. Basdata Laos
	2. Källförteckning
	3. Karta

Sida**1998-09-29****LANDANALYS - LAOS****1. Sammanfattning**

Laos är ett outvecklat, bergigt och glesbefolkat land i Sydostasien. Migrationsströmmar från olika håll och under lång tid har resulterat i en etniskt blandad befolkning. Statsbildningen är bräcklig med en svag om än auktoritär centralmakt. Landet är en folkrepublik sedan 1975. Kommunistpartiet är navet i det politiska livet även sedan planekonomin övergetts till förmån för stegvisa marknadsekonomiska reformer. Laos blev medlem av Asean 1997.

Landets huvudsakliga resurser utgörs av skog och vattenkraft. Den ekonomiska tillväxten har varit snabb sedan reformarbetet inleddes (7% på årsbasis över en tioårsperiod fram till 1997). Den asiatiska krisen 1997 drabbade också Laos. Valutan tappade halva sitt värde, inflationen tog fart och planerade utländska investeringar sköts på framtiden.

Sedda i ett internationellt sammanhang är jordinnehav och inkomster jämnt fördelade. Eftersom ekonomin fortfarande är agrar och präglad av lågproduktiv naturhushållning med den snabba tillväxten begränsad till vissa ekonomiska nischer uppstår dock spänningar i den etniska och sociala väven. Det är högst sannolikt att klyftorna mellan rika och fattiga kommer att vidgas när ekonomin fortsätter att växa.

Fattigdomen är omfattande. Laos' BNP per capita är 380 dollar. 46% av befolkningen lever i fattigdom. Laos rankas som nummer 106 av 133 länder i 1997 års World Development Report, och som nummer 136 av 174 enligt UNDPs "Human Development Index" avseende 1995. Utbildningsnivån är låg och hälsotillståndet dåligt. Den utbyggnad av skol- och sjukvårdssystemen som ägt rum har tagit sikte på volymmål och skett på bekostnad av kvaliteten.

Demokratin har inte tillåtit få fotfäste i Laos. Institutionella reformer i riktning mot rättsstatlighet ("rule of law") har emellertid inletts. Landet fick en ny konstitution 1991. Många mänskliga rättigheter är starkt beskurna, även sådana som är grundlagsfästa. Offentlig insyn i rättsskipningen är bristfällig. Fattigdom, inte brist på vilja, utgör det främsta hindret mot att förverkliga barns rättigheter till överlevnad och utveckling. Handikappades rättigheter är dåligt kända och föga respekterade.

Kvinnans situation varierar med de socio-ekonomiska förhållandena och mellan olika etniska grupper. Bland s.k. "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 blir färre ju högre upp i utbildningssystemet man kommer. Bland många etniska minoriteter har kvinnan en mer traditionell roll.

Snabb befolkningstillväxt, omfattande fattigdom och avsaknad av alternativa utkomstalternativ präglar landsbygden. En snabb ekonomisk tillväxt i den moderna sektorn gör att stadsbefolkningen ökar samtidigt som livsmönstren blir alltmer resurstärkande. Kraftverksbyggen innebär ingrepp i skogsområden, våtmarker och vattensystem. Den politiska ledningen präglas av en extraktiv syn på naturresurser. Dessa krafter verkar mot miljöhänsyn, miljömedvetande och hållbart naturbruk.

Förvaltningen är komplex och ineffektiv. Kompetensen är låg. Lönerna är otillräckliga och många statsanställda tvingas dubbelarbeta. Korruption förekommer och är ett växande problem. Illegal skogsavverkning, virkessmuggling och opiumodling är exempel på verksamhet som inte skulle existera utan korruption och brister i myndighetsutövningen.

Biståndet till Laos motsvarar mer än hälften av statsbudgeten och knappt 15% av BNP. Hälften av biståndet lämnas som gåva, men kreditandelen ökar på bekostnad av gåvobiståndet. Det bilaterala biståndet utgör ca. 40% av utbetalningarna. Japan är den största givaren. Tyskland, Sverige, Australien och Frankrike är andra större givarländer. Biståndet har främst använts till utveckling av vägnätet. Organisationen för biståndshantering på den laotiska sidan är komplex och ansvarsfördelningen otydlig. Såväl biståndsvolymen som antalet givare har ökat på senare år. Denna ökning i kombination med bristande kapacitet och låg kompetens hos förvaltningen gör att verkkningsgraden hos biståndet blir begränsad.

2. Historik

Laos' natur består till mesta delen av svårforcerad bergsterräng. Vid sidan av slättlandet utmed Mekong finns lämplig jordbruksmark bara i vissa dal- och plåtåområden. Med traditionella, lågavkastande odlingsmetoder har jordbruket endast kunnat försörja en liten, glest fördelad befolkning. Under historiens gång har stora delar av det område som idag utgör Laos endast under perioder varit förenade i ett rike. Ofta har de olika mindre konungadömena varit ockuperade av, eller stått i ett vasallförhållande till, större och mäktigare grannar.

Migrationsströmmar från olika håll, från tidig till sen historia, har resulterat i en etniskt blandad befolkning. En av huvudgrupperna, de s.k. låglandslao utgör en knapp, men politiskt och ekonomiskt dominerande, majoritet. Övriga grupper återfinns traditionellt främst i bergsområdena, där naturhushållning baserad på svedjebruk ofta är rådande. Buddhismen är den dominerande religionen bland "låglandslao", medan minoriteterna ofta är animister.

Under 1890-talet inleddes den franska kolonialiseringen av Laos, som tillsammans med Vietnam och Kambodja inlemmades i Franska Indokina. Efter att tidiga förhoppningar om utnyttjande av Laos' naturresurser visade sig svåra och dyra att realisera gjorde Frankrike ytterst marginella investeringar i social och ekonomisk utveckling i Laos. Behovet av utbildad och yrkeskunnig arbetskraft möttes till stor del genom rekrytering av vietnameser, vilka ännu på 1950-talet utgjorde en majoritet av befolkningen i de större städerna utmed Mekong. Efter andra världskrigets slut och den påföljande franska återkolonialiseringen växte missnöjet med det franska styret. Under tryck från den starka motståndsrörelsen i Vietnam nödgades Frankrike 1953 erkänna det självständiga konungadömet Laos.

Efter Geneve-konferensen om Indokina 1954 följde en orolig period i den laotiska inrikespolitiken. Misslyckade försök gjordes att skapa breda koalitionsregeringar, inkluderande den vietnamesiskstödda patriotiska fronten, Pathet Lao, vars kärna utgjordes av det laotiska kommunistpartiet. Kupper och motkupper avlöste varandra. Pathet Lao ville inte ge upp den kontroll över Laos' nordligaste delar som man haft sedan motståndskampen mot Frankrike. Den politiska högern, stödd av USA, sökte å sin sida med alla metoder, inklusive valfusk och fängslanden, att utestänga Pathet Lao och andra oppositionsgrupper från regeringsmakten.

Motsättningarna mellan den kungavänliga regimen och Pathet Lao trappades upp under Vietnam-kriget, då USA och Nord-Vietnam engagerades allt djupare på respektive sida. I attacker på bl.a. den s.k. Ho Chi Minh-leden fällde USA över 2 miljoner ton bomber över Laos, mer än de sammanlagda amerikanska bombningarna under andra världskriget. 1973 ingicks vapenvila och en koalitionsregering kunde bildas. USAs uttåg ut Indokina efter Saigons fall 1975 ledde till att det laotiska kommunistpartiet senare samma år kunde ta makten och etablera den Demokratiska Folkrepubliken Laos (Lao PDR).

Efter maktövertagandet inleddes ett socialistiskt samhällsbygge med planekonomi, förstatligande av företag och utrikeshandel samt början till kollektivisering av jordbruket. Tusentals av den tidigare regimen tjänstemän och militärer internerades i s.k. omskolningsläger. Stora delar av eliten inom förvaltningen, militären och den privata sektorn lämnade Laos åren kring maktskiftet 1975. Sammantaget innebar detta en kraftig uttunning av det redan tunna skiktet av laotier med högre utbildning eller speciella yrkeskunskaper. Den nya regimen förmåga att styra landet var därför begränsad och starkt beroende av stöd från Vietnam, Sovjetunionen och övriga Östeuropa.

De stolta planerna på att skapa en socialistisk stat stötte på stora svårigheter. Det amerikanska biståndet - det var som störst tre gånger så stort som statsbudgeten - drogs in och gränsen mot Thailand stängdes. Efter tio års föga framgångsrika experiment med

planekonomi fattades vid den fjärde partikongressen 1986 beslut om att genomföra mer vittgående ekonomiska reformer. De samlades i ett paket som blivit känt som den Nya Ekonomiska Mekanismen (NEM), en öppning mot omvärlden och anpassning till geopolitiska och socio-ekonomiska realiteter. NEM innebar bl.a. avskaffande av statliga subventioner, decentralisering av beslutsfattande till företagen, liberalisering av handeln, fri prissättning, skattereformer, enhetlig och marknadsanpassad växelkurs, reformering av bankväsendet samt privatisering eller uthyrning av merparten av de hundratals statliga företagen. Efter ett drygt årtionde av politiskt förtryck och ekonomiska tillkortakommanden fanns det också ett rent politiskt syfte med NEM, nämligen att återupprätta förtroendet för partiet hos befolkningen. Försvagningen av Sovjetunionen och dess europeiska satellitstater - och sedermera deras fall - förstärkte behovet av att genom reformer komma ifrån planekonomin.

3 Politisk utveckling

Det Laotiska Folkets Revolutionära Parti, kommunistpartiet, har varit den dominerande maktfaktorn i Laos sedan folkrepublikens utropande 1975. Då avskaffade partiet också den tidigare konstitutionen utan att ersätta den med en ny. Lagar utbyttes mot dekret och administrativa beslut, något som givetvis lämnade betydande utrymme för godtycke i förvaltning och rättsskipning.

Efter flera års omfattande konsultationer såväl inom som utom partiet antogs en ny konstitution 1991. Denna är en tydlig produkt av det nya marknadsorienterade tänkandet och tillåter alla ekonomiska ägandeformer. Något ifrågasättande av enpartisystemet tolereras dock inte. Enligt inledningen till konstitutionen står folket under "partiets korrekta ledarskap". Det slås också fast (§ 3) att partiet utgör kärnan ("leading nucleus") i det politiska systemet. I § 71 sägs att folkdomstolarnas domar måste respekteras av alla stats- och partiorgan. Därmed ställer konstitutionen, åtminstone formellt, partiet under lagen.

Presidenten är statsöverhuvud och tillsätter och avskedar regering och premiärminister, formellt med Nationalförsamlingens godkännande. Nationalförsamlingen sammanträder två gånger årligen. Val äger rum vart femte år. Partiet kontrollerar via Fronten för Nationell Uppbyggnad nomineringen av samtliga kandidater, även "oberoende", inför val till nationalförsamlingen. Det senaste valet ägde rum i december 1997. De 99 ledamöterna valdes bland 160 i förväg granskade och godkända kandidater. Valdeltagandet uppgavs ha varit 99,37 procent, i fyra av landets provinser 100-procentigt!

Partiet är uppbyggt efter leninistisk modell. Någon klar åtskillnad mellan parti och stat finns inte. Partiet är representerat på alla nivåer i förvaltningen, och inga viktigare beslut fattas utan att vara förankrade i partiorganisationen. Fortfarande är, med få undantag,

partimedlemskap en förutsättning för högre poster i den centrala och lokala förvaltningen. Partiet har sett sitt medlemsantal öka under 90-talet, från ca 60 000 år 1991 till 78 000 år 1995.

Enpartistaten försvaras officiellt bl.a. med att Laos behöver politisk stabilitet efter en lång historia av krig, splittring och etnisk heterogenitet. Vidare framhålls negativa erfarenheter av tidigare flerpartisystem. I dagsläget finns inga fristående organisationer eller grupper som under överskådlig tid skulle kunna driva fram en snabbare liberalisering, och än mindre kunna utmana partiets maktinnehav.

Medan partiet under folkrepubliken drygt 20-åriga existens alltså behållit ett fast grepp om makten så representerar det idag en i många avseenden radikalt förändrad politik. Den "vetenskapliga socialismen" har allt mer fått vika för pragmatism och vagare mål, där allmän ekonomisk utveckling och nationell enighet och identitet betonas. Den ideologiska omsvängningen har skapat oro och osäkerhet på många håll i partiet, inte minst bland dess "gräsrötter".

Laotiska Folkarmén har en reguljär styrka på 37 000 man. Dessutom finns en milis på ca 100 000. Armén, underställd partiet, har alltid varit en politisk maktfaktor och är så fortfarande - 7 av 9 medlemmar i politbyrån har militär bakgrund. Etniska minoriteter är av historiska skäl starkt representerade inom militären. Traditionellt sedd som en konservativ samhällskraft har militären varit rask att anpassa sig till den nya öppna ekonomin och ta tillvara de kommersiella möjligheter som bjudits. Militärägda företag är idag verksamma inom många områden, t.ex. skogsavverkning, jordbruk, anläggningsverksamhet, turism och utrikeshandel. Militärens engagemang på så många områden utanför de försvarsbetingade hindrar insyn och öppenhet inom berörda sektorer och försvårar ekonomisk samhällsanalys.

Efter krigsslutet 1975 var Laos nära lierat med Vietnam och starkt beroende av dess stöd. Detta innebar att Laos drogs med i de snabbt försämrade relationerna mellan Vietnam och Kina, även om man så länge som möjligt sökte undvika att komma i konflikt med sin mäktiga granne i norr. Även relationerna med Thailand, som stöttat den kungatrogna sidan i Laos, var mycket spända. Några gånger under 80-talet övergick spänningen i väpnade sammanstötningar.

En ledstjärna för den laotiska utrikespolitiken har dock hela tiden varit att skapa goda relationer till landets större och mäktigare grannar. Avspänningen i regionen efter det kalla krigets slut har medfört att denna strävan kunnat bära frukt. Ett gott förhållande till alla grannländer kunde på kort tid upprättas och handel och samarbete har utvecklats mycket starkt, i synnerhet med Thailand.

Även om förändringarna i regionen har inneburit att Laos' politiska beroende av Vietnam minskat är banden mellan länderna fortfarande täta. En gemensam antikolonial och kommunistiskt inspirerad 1900-

talshistoria, fortfarande personifierad i ett skikt av ledare med ett gemensamt revolutionärt förflutet, liksom paralleller mellan de båda ländernas reformprogram utgör grund för ett fortsatt nära samarbete.

Avspänningen och den snabba ekonomiska utvecklingen i regionen har också inneburit att det tidigare isolerade Laos nu är på väg att förvandlas till en integrerad del av en ekonomiskt sammanhängande region och ett transitland för handel mellan Thailand och Kina resp. Thailand och Vietnam. Regeringen ser välvilligt på denna utveckling och väljer att framhålla möjligheterna snarare än de problem och avigsidor som också hotar i integrationens kölvatten. Synsättet innebär risk för nya eller förstärkta politiska problem: växande klyftor mellan olika befolkningsgrupper kan skapa alienation och besvikelse för vilka det politiska systemet saknar kanaler eller säkerhetsventiler.

Laos har under flera år arbetat på att stärka sina kontakter med Asean-länderna. 1997 blev landet medlem av Asean. Utanför det sydostasiatiska närområdet har Laos goda kontakter med Japan och Australien liksom med t.ex. Frankrike, Sverige och Tyskland. Dessa länder tillhör alla kretsen av större biståndsgivare till Laos. Även med USA har man diplomatiska förbindelser och samarbete, inte minst avseende narkotikabekämpning och sökande efter kvarlevorna av amerikanska soldater (Missing-in-Action) från Vietnamkriget.

Sedan införandet av NEM har reformerna blivit en självklar del av Laos politiska och ekonomiska textur. De goda resultaten har inte uteblivit. Ekonomin är i bättre skick, tillväxten har ökat, ett legalt regelverk börjar komma på plats, förvaltningen reformeras. Samtidigt har den extraktiva inställning till skog och andra naturresurser som är vanlig i landets regeringkretsar kunna breda ut sig tack vare NEM.

Regeringen uppfattning är alltså att NEM-processen måste få löpa vidare för att ge ytterligare förbättringar i levnadsstandarden. Verktyg i det arbetet är regeringens 1997 presenterade socio-ekonomiska målsättning, avsedd att gälla ett stycke in på 2000-talet, och investeringplanen för åren fram till år 2000. Dokumenten speglar höga utvecklingsambitioner.

Trots den kanske överoptimistiska målsättningen - att avskaffa massfattigdomen och lyfta Laos ur kategorin minst utvecklade länder senast år 2020 - är dokumentet viktigt som en politiskt förankrad och tydligt formulerad avsiktsförklaring. Vällovlig är också regeringens uttalade satsning på jämlikhetsfrågor, liksom dess öppenhet beträffande svagheter i den socio-ekonomiska väven och riskerna med snabb och ohämmad ekonomisk tillväxt. Intressant ur ett svenskt biståndsperspektiv är samstämmigheten mellan dokumentet och de flesta av de svenska biståndspolitiska målen och deras uttolkning i Sidas handlingsprogram - med ett påtagligt undantag för demokratimålet. En väl förenklad syn på bergsminoriteternas livsstil och tämligen hårdhänta - om än välment - medel för att integrera

dess grupper i Laos' modernisering ligger inte i linje med svenska synsätt på självständighet, konflikthantering och demokrati.

4. Den regionala dimensionen

Precis som Laos historiskt måste ses i ett regionalt sammanhang bör landets framtida utveckling sättas in i ett regionalt perspektiv. Geopolitiskt, demografiskt, ekologiskt och ekonomiskt hör Laos hemma i i Sydostasien, i en krets av länder, som tillsammans utgjort en av världens snabbast växande regioner. Några av länderna förstod att tidigt utnyttja nya utvecklingsmöjligheter och har nått en utvecklingsnivå avsevärt högre än de andra. Skillnaderna medför möjligheter till handelsutbyte med komparativa fördelar samt till investeringar, produktions- och produktivitetsökningar i de fattigare länderna. Den ömsesidiga nyttopotentialen har gjort att historisk osämja och ideologisk särsyn skjutits åt sidan. Länder som för bara ett tjugotal år sedan var invecklade i bittra konflikter samarbetar nu intimt för resurstillväxtens skull.

Samtidigt har det fördjupade ekonomiska samarbetet sina risker. Beroenden mellan starkare och svagare parter är inte självklart alltid till bägges förmån. Exploatering av såväl mänskliga som materiella resurser är en fara. Kortsiktigt vinstbegär kan gå ut över bärkraft och omsorg om miljön. Korruptionen kan breda ut sig. Den relativa jämlikhet som råder i det fattiga laotiska samhället får förmodligen svårt att bestå. Man kan gå så långt som till att hävda att det regionala samarbetet kan få mycket långtgående konsekvenser för statsbygget Laos. Områden av landet, i synnerhet mer perifera sådana, kan mycket väl dras in i ett så intimt samarbete med andra länder (Thailand, Vietnam, södra Kina), att ledningen i Vientiane kan komma att ifrågasättas.

Trots riskerna vore det emellertid orimligt om inte fördelarna i det regionala samarbetet vägde tyngst för de laotiska beslutsfattarna. Öppningen mot grannländerna och därmed mot omvärlden skapar nya möjligheter som det inte går att avstå från.

5. Fattigdom

Laos befolkning beräknas till 4,7 miljoner (1996). Det innebär en folktäthet på 18 personer/km², ungefär densamma som i Sverige. Över 80% av befolkningen bor på landsbygden. Befolkningen är mycket ojämt fördelad med ca hälften i slättområdena längs Mekongfloden. De folkrikaste provinserna återfinns i södra Laos. Befolkningstillväxten är relativt hög; 2,5% per år 1985-1995 enligt den senaste folkräkningen. 45% av befolkningen är under 15 år.

Laos' befolkning består av ett flertal etniska grupper. Folkräkningen 1995 registrerade 47 olika grupper, men hela 800 "självidentifierade" grupper har beskrivits på andra håll. Några officiella kriterier för

etniska definitioner har aldrig presenterats. Sex olika huvudgrupper kan ändå skiljas ut på språklig grund. Den största undergruppen, de t'ai-talande "låglands-lao" svarar för ca hälften av befolkningen. Endast åtta andra minoritetsgrupper är större än 1% av befolkningen. De tio största etniska grupperna utgör tillsammans 92%.

Traditionella motsättningar har funnits mellan majoritetsbefolkningen och de olika minoriteterna. Detta utnyttjades under kriget av Pathet Lao, som rekryterade en stor del av sina kadrer från minoriteterna, speciellt i söder, där det fanns en tradition av väpnade uppror mot centralregeringen. Minoriteterna är underrepresenterade i såväl den ekonomiska som den politiska sfären, speciellt på central nivå. I vissa av de norra provinserna, liksom inom militären, är de dock mer inflytelserika. I den officiella retoriken framhålls ofta den etniska mångfalden, och behovet av att stödja minoritetskulturerna understryks. I realiteten har denna policy bara delvis omsatts i handling. Den känsla av kulturell överlägsenhet som varit utbredd inom majoritetsgruppen och som man fortfarande ser exempel på, kan också idag leda till bristande förståelse för minoriteternas kulturer och livsmönster.

Obalansen mellan stad och landsbygd liknar den i många andra u-länder, med sämre tillgång till offentliga tjänster som undervisning och hälsovård ju längre man kommer från urbana centra. I mycket sammanfaller detta mönster med minoritetsfolkens bosättning. NEM-politikens effekter är också i första hand synliga i städerna, medan större delen av landsbygdsbefolkningen än så länge bara i begränsad utsträckning kunnat tillgodogöra sig den ekonomiska utvecklingen. Bristen på vägar liksom dåligt fungerande marknader bidrar till att isolerade byar på många håll står helt utanför utvecklingsprocessen. Bara hälften av landets befolkning bor på platser dit vägarna är farbara året runt. En fjärdedel av befolkningen bor i områden som är helt väglösa. Endast 25% av befolkningen har tillgång till elkraft. Ökande gränshandel har dock bidragit till att även mycket perifera områden nu börjar bli en del av marknadsekonomin.

Flyttningsmönstren inom landet studerades i folkräkningen 1995. Det framkom att 81% av befolkningen 1995 bodde kvar i den provins där man fötts. Högsta inflyttningen från andra provinser (44%) hade huvudstaden Vientiane. Inflyttning har också skett i tämligen stor omfattning till provinserna längs Mekong-floden. Ett bekymmer är den illegala arbetskraftsinvandringen, främst från Vietnam men också från Kina och Thailand. Många laotier beger sig också till Thailand i sitt sökande efter bättre betalda jobb.

Avsaknaden av basdata, liksom politiskt motstånd, lade länge hinder i vägen för en seriös fattigdomsanalys. 1995 kunde dock Världsbanken presentera en sådan, som baserades på nya grunddata som tagits fram av det Sida-stödda National Statistical Centre. I rapporten

konstaterades först och främst att Laos, med en BNP per capita på 280 dollar (1993), var ett i alla bemärkelser fattigt land.

Fattigdomens *omfattning eller vidd* brukar fastställas utifrån ett "fattigdomsstreck". Detta utgörs av kostnaden för ett dagligt näringsintag på 2100 kcal., till vilken läggs ett påslag för andra nödvändiga utlägg. Enligt denna definition var 46% av befolkningen i Laos att karaktärisera som fattig, medan motsvarande jämförelsesiffror för Vietnam var 51%, Bangladesh 48%, Thailand 22%. Den andel av befolkningen som levde i extrem fattigdom, dvs. saknade medel att ens skaffa minimikaloriintaget, var 22%.

När siffrorna bröts ner regionalt befanns fattigdomen omfatta 53% av landsbygdsbefolkningen men bara 24% av stadsbefolkningen. En analys av fattigdomens geografiska dimensioner gav vid handen att fattigdomen omfattade en större andel av befolkningen i Laos södra landsända (60%) än i de norra (46%) och centrala (40%) delarna.

Djupet på fattigdomen analyserades också. Det s k fattigdomsgapet - ett mått på hur långt under fattigdomsstrecket den fattiga befolkningen genomsnittligt befinner sig - var inte stort i Laos, bara 12%, en bekräftelse på en jämlik konsumtionsfördelning i landet. Det framgick också att fattigdomen i den södra landsändan inte bara var mer utbredd än i övriga landet, på landsbygden i södern var den också mycket djupare än i de andra landsdelarna.

Hushållinkomsternas fördelning gav vid handen att den fattigaste tiondelen av hushållen kunde tillgodogöra sig bara 4% av de totala inkomsterna i landet och den rikaste tiondelen 26%. Denna snedfördelning är dock inte extrem vid en internationell jämförelse. Gini-koefficienten för Laos är 0,32, att jämföra med Sri Lanka (0,30), Vietnam (0,34), Kina (0,41) och Thailand (0,46).

Sjukvården och undervisningen når tämligen långt ut på landsbygden, men kvaliteten är dålig och effektiviteten, mätt med indikatorer som t ex immuniseringgrad, spädbarnsdödlighet eller läskunnighet, är mycket låg. Svagheter i systemet beror delvis på resursbrist men det handlar också om ineffektivt nyttjande av tillgängliga medel, främst i avlägsna delar av landet.

Undervisningsområdet är en eftersatt nyckelsektor vars utveckling är en förutsättning för såväl en fortsatt och balanserad tillväxt som för att skapa förutsättningar för en utveckling mot demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter. Läskunnigheten beräknas till endast 50% (män 65%, kvinnor 35) att jämföra med 93% i Vietnam och Thailand, 83% i Burma och Indonesien. 69% av barnen skrivs in i skolan. 60% av dessa faller ifrån på primärnivån. Bara en fjärdedel av en given åldersklass går vidare till sekundärskola och bara en procent får tillgång till högre utbildning. Medianvärdet för år i skolan är 3,6 för pojkar och 2,1 för flickor. Skillnaderna är stora vad gäller

tillgång till, och utnyttjande av, skolutbildning mellan olika regioner, mellan etniska grupper och mellan stad och landsbygd. Primärskola saknas i stor utsträckning i bergsområdena. Många lärare i primärskolan saknar behörighet och andelen okvalificerade lärare är högst i de fattigaste provinserna.

Regeringen är medveten om undervisningens betydelse för landets utveckling och satsar också ökande, om än otillräckliga, resurser på sektorn. En oproportionerligt stor del såväl av av budgetresurserna som biståndet går till den högre utbildningen och enhetskostnaden per elev för primärskolan är låg i ett jämförande asiatiskt perspektiv.

Hälsotillståndet i Laos, mätt på sedvanligt sätt genom sjuklighet och dödlighet, hör till de sämsta i Asien. Medellivslängden beräknades 1995 till 51 år, spädbarnsdödligheten till 93/1000 och barnadödligheten under 5 år till 142/1000. Kvinnorna föder i genomsnitt 5.6 barn och mödradödligheten beräknas till över 600/100,000; i nivå med Bangladesh, men mycket högre än i Vietnam.

Malaria är det allvarligaste hälsoproblemet och är jämte luftvägssjukdomar, diarréer och hjärnhinneinflammation de vanligaste registrerade dödsorsakerna för vuxna. För barn är de viktigaste dödsorsakerna malaria, luftvägssjukdomar, mässling och diarréesjukdomar. Undernäring bland barn är vanlig.

Hälso- och sjukvården i Laos är usel, även i jämförelse med andra fattiga länder. Den är allvarligt underfinansierad, underutnyttjad och vårdens kvalitet är dålig. De totala utgifterna för hälso- och sjukvård har uppskattats till 10 USD per capita (1995), drygt hälften finansieras privat. Statens utgifter för hälsosektorn ligger på 1 procent av BNP, vilket är extremt lågt. Över 60% av den statliga hälsobudgeten går till löner. Huvuddelen av de privata utgifterna för hälsovård används för inköp av läkemedel, oftast direkt från privata apotek och i allmänhet utan recept.

NEM har inneburit en dramatiskt privatisering av sjukvården, antalet privata apotek har på några få år vuxit från nära noll till över 2,000 och 1993 beräknades det finnas åtminstone 60 privata kliniker.

6 Ekonomisk utveckling

Den ekonomiska tillväxten sedan 1989 har överskridit 7% per år i genomsnitt. BNP per capita uppgick 1996 till 380 USD. Laos är emellertid fortfarande ett mycket fattigt land som rankas som nummer 106 av 133 i senaste World Development Report och som 136 av 174 enligt UNDPs "Human Development Index" avseende 1995. Dessutom kan tilläggas att tillväxten i grannländerna varit ännu snabbare än i Laos.

Ekonomin är fortfarande agrar och präglad av naturhushållning. Jordbrukssektorn svarar för ca 85% av den totala sysselsättningen och för över 50% av BNP. Dess andel minskar dock stadigt. Tillväxten inom sektorn har släpat efter under 90-talet. Samtidigt som produktiviteten är låg varierar produktionen avsevärt år från år p.g.a. vädrets skiftningar. Översvämningar drog ner skörderesultaten 1995 och 1996 medan produktionen ökade 1997..

Ett system för jordbruksrådgivning finns, med hygglig täckningsgrad (38% för jordbruk, 29% för boskapsskötsel). Effektiviteten är dock låg, många byar får bara något enstaka besök per år. Inte mer än 13% av bönderna använder handelsgödsel, bara 6% nyttjar bekämpningsmedel och endast 2% brukar traktorer. Naturhushållning är helt dominerande. Över 75% av landsbygdshushållens konsumtion tillgodoses genom egen odling.

Risodling dominerar jordbruket - 80% av 800 000 hektar odlad mark är planterad med ris. Bara ca 40 000 hektar konstbevattnas och kan därigenom ge två skördar per år. Risodling enligt traditionella metoder är väderkänslig och felslagna skördar har tvingat fram en för landet kostsam risimport. Bristen på infrastruktur i kombination med naturhushållning utan överskottsproduktion i de höglänta områdena skapar dessutom återkommande situationer av akut livsmedelsbrist i otillgängliga delar av landet.

Sötpotatis och majs är de viktigaste basgrödorna vid sidan om ris. Kaffe och tobak är de viktigaste avsalugrödorna. Försök pågår med att etablera gummiödlingsar. Boskapsskötseln är ännu begränsad men visar dubbelt så snabb tillväxt som odlingen av grödor.

Den illegala opiumodlingen ökar i omfattning, trots regeringens åtgärder för att reducera odling, handel och bruk av narkotika och trots regionala ansträngningar att gemensamt tackla problemet. Olika siffror för produktionen av råopium lämnas av amerikanska källor och av UNDCP. 1993/94 uppgav UNDCP en siffra på 130 ton medan amerikanska kalkyler hamnade på 180 ton. Det är rimligt att anta att produktionen nu uppgår till över 200 ton per år. Odlingarna är koncentrerade till tio provinser i norra Laos, där den opiumodlade arealen är drygt 25 000 ha. Med ett lokalt pris på drygt 200 dollar per kg råopium omsätter den illegala narkotikahandeln över 40 MUSD. Antalet narkotikamissbrukare i Laos har av UNDCP beräknats till över 40 000. Missbruket av opium ökar hos vissa av bergsfolken.

Över 90% av alla vuxna i Laos får sina inkomster från jordbruket, detta gäller för alla landets tre regioner. Jordägarandet är spritt och jämlikt, med ett genomsnittligt jordinnehav per familj omfattande bara 1,4 ha odlingsbar mark. Spridningen i jordägarande i olika inkomstskikt är extremt liten, låginkomsttagarna (lägsta kvintilen) äger i genomsnitt 1,3 ha och höginkomsttagarna (högsta kvintilen) 1,7 ha.

En slutsats som kan dras från analysen av jordbrukssektorn är att det inte är strukturfrågor, som koncentrerat jordäggande, eller policyfrågor, som t.ex. beskattningsgrad eller priser på insatsvaror, som förklarar den låga produktiviteten i det laotiska jordbruket. I stället är det frånvaron av en marknad för de fattiga jordbrukarnas produkter som i första hand utgör hindret för tillväxt och utveckling. För de bönder som har tillgång till en marknad är ineffektiv rådgivning ett hinder för ökad produktion och förbättrad produktivitet. Ett jordbruk av det slag som existerar i Laos, med låg input och låg output, är enligt t.ex. Världsbanken ett avgörande hinder för balanserad tillväxt och socialt rättvis nationell utveckling.

Det är också viktigt att framhäva att det i Laos inte finns ett uniformt system för jordbruk. I stället är mångfalden omfattande, med olika bruksmönster där vart och ett anpassats till lokala förhållanden och givit upphov till särartade ekologiska mönster. Också de socio-kulturella aspekterna på jordbruket måste beaktas. Utan sådana hänsynstaganden kommer jordbrukets framtida utveckling inte att bli det verktyg för bekämpning av den omfattande fattigdomen, i synnerhet i högländsområdena, som Laos och dess fattiga behöver.

Med ökade krav på produktion och begränsad marktillgång får frågan om hållbarheten i jordbruket förstärkt aktualitet. Våtrisodlingen i låglänta marker kan intensifieras med bibehållen hållbarhet, vilket inte det hållbara traditionella svedjebruket kan. Den omfattande nyodlingen på skogsmark är absolut inte hållbar.

Skogen är en viktig naturresurs, både för inhemsk konsumtion och för export. I det närmaste halva landet är fortfarande täckt av skog. Virkesuttaget är emellertid högt och överstiger återväxten. På vissa håll inom förvaltningen, och med stöd från utländska miljövänner och biståndsgivare, har man önskat bromsa uttagstakten. Avverkningsförbud har därför tidvis formellt rått. I förment syfte att hindra avskogningen har monopol på avverkning och export getts till tre regionala företag som domineras av militären. Fortfarande har dock skogsbruket kvar prägeln av "gruvdrift".

Genom NEM har frågorna kring mark och markäggande, länge inskränkta i kommunistisk retorik, kommit i dagen. Privatisering av mark har inletts. Laotier investerar i mark, inte bara för produktiva ändamål utan även för spekulation, och utländska företag har fått koncessioner på markutnyttjande för långa perioder. Dessa förändringar kommer, utöver miljöproblemen, att skapa många nya spänningar, både i samhället och inom det styrande partiet.

Energisektorn är fortfarande blygsam i förhållande till möjligheterna. Av en vattenkraftspotential beräknad till minst 18 000 MW är mindre än 400 MW i bruk. Flera kraftverk håller dock på att byggas. Efterfrågan på elkraft i Thailand har växt mycket snabbt och ett omfattande program för utbyggnad av den laotiska vattenkraften,

siktande på en installerad kapacitet år 2000 på 1 500 MW pågår. Thailands akuta ekonomiska bekymmer sätter nu frågetecken för planerna kring elkraftexporten i det korta perspektivet. Andelen hushåll i Laos med tillgång till elektricitet är bara 25%.

Industri- och anläggningssektorn, där elproduktionen räknas in, har i runda tal fördubblat sin andel av BNP sedan 1988 (från 11 till ca 20%). Sektorn dominerades länge av produktion av el, timmer och trävaror. I mitten av 90-talet växte konfektionsindustrin snabbt. Denna är emellertid helt exportinriktad och beroende av de importkvoter som fastställs av länder och handelsblock i väst. Tjänstesektorn svarar för ca en fjärdedel av BNP. Parti- och detaljhandel växer snabbast medan de offentliga tjänsternas andel minskar.

Myndigheterna har målmedvetet strävat efter att skapa förtroende för den lokala valutan. Dollarkursen på den parallella marknaden har legat bara någon procent över den officiella. Genom stram penningpolitik, stabilitet och höga realräntor har sparandet i lokalvaluta uppmuntrats. 1995 devalverades kip-kursen gradvis med 30% efter att ha legat stilla i fem år. Därefter följde åter en period av valutastabilitet till dess att de asiatiska tillväxtländerna, i synnerhet Thailand, fick akuta ekonomiska problem i mitten av 1997. På ett halvår tappade då den laotiska kipen mer än halva sitt värde (60%) gentemot dollarn och 30% mot den thailändska valutan. Raset har fortsatt under 1998 och osäkerheten om valutäläget kvarstår.

Inflationen, som var kraftig de första NEM-åren, höll sig under 10% 1992-94. 1995 steg inflationen, och den nådde 30% på årsbasis i början på 1996. Därefter sjönk den igen ner mot 10%-nivån. Med valutaturbulensen under 1997 sköt inflationen fart och nådde än en gång 30%. 1998 väntas inflationen bli ännu högre.

Världsbanken uppskattade i en ekonometrisk studie det inhemska sparandet 1993 till 6,5% av BNP, en fördubbling jämfört med 1989. Enligt IMF har sparandet sannolikt fortsatt att växa även efter 1993, men statistiken är mycket osäker. Sparkvoten i Laos är låg i relation till andra länder i regionen. Investeringarna beräknades 1993 motsvara 15,2% av BNP, varav de offentliga 6,6%-enheter. Dessa siffror illustrerar en markant och medveten minskning av andelen offentliga investeringar, som för några år sedan uppgick till över två tredjedelar av den totala investeringsvolymen (mest i form av utlåning till de statliga företagen).

Budgetprocessen var länge ogenomskådlig. Världsbanken krävde ett offentliggörande av budgeten som ett villkor för sitt andra strukturanpassningslån och fick det, om än på lao och enligt ett system som inte är jämförbart med andra länders. Uppdelning av finansministeriet i en finans- och en budgetenhet bidrog till ökad öppenhet och höjd effektivitet i budgetprocessen.

Skatteintäkterna ligger på 13% av BNP, i närheten av det mål på 15 procents uttaxering som regeringen satt upp för perioden 1997-2000. En ny skattelagstiftning infördes 1995. Fortsatta reformer behövs, bl.a. för att bredda skattebasen - 40% av skatteintäkterna kommer från beskattning av skogsråvara - och för att effektivisera skatteuppbörden. Asean-medlemskapet betyder också på sikt att systemet med tullar och importavgifter måste inskränkas och ersättas med andra uppbördsformer. Militärutgifterna, som var en springande punkt i diskussionerna kring ett offentliggörande av budgeten, har officiellt uppgivits till 6% av budgeten. Bedömare i Laos sätter inte tro till den siffran: den korrekta andelen kan vara dubbelt så hög. Militären driver dessutom kommersiella verksamhet i bolagform, med egna inkomster och utgifter, vilka inte är offentliga.

Budgetsituationen har förbättrats påtagligt sedan 1989, och underskottet i budgeten har minskats rejält. Laos har uppvisat ett överskott i driftsbudgeten varje år sedan 1993, för 1997 på 3%.

Driftsbudgetens andel av den totala statsbudgeten ökade successivt fram till 1993, då den nådde 62%. Åren därefter har andelen legat strax under 50%. Kommunikationer och transporter fortsätter att ha högsta prioritet i det offentliga investeringsprogrammet. I planerna för åren 1996-2000 svarar transporter/kommunikationer för 34% av investeringarna. Industrisektorn får 15%, jord- och skogsbruk 11%. Landsbygdsutveckling och undervisning allokeras vardera 10%, medan hälsovård ges 8%.

Utländska investeringar utgör ett viktigt inslag i Laos' utvecklingsansträngningar. Den lagstiftning som reglerar den privata sektorn har steg för steg förbättrats sedan 1989. Även om det formella ramverket för en fungerande marknadsekonomi nu kan sägas vara på plats är lokala privata aktörer överens om att det kommer att dröja länge innan alla berörda förstår att fullt ut tillämpa de nya lagarna.

Från 1988 till 1996 har 616 utländska investeringsprojekt godkänts, omfattande 6 800 MUSD. Över hälften, 3 300 MUSD, av investeringsvolymen hänförs till sju stora elkraftsprojekt. Thailand dominerar bland de potentiella investerarna och svarar för 232 projekt till en beräknad kostnad av 2 600 MUSD. USA är tvåa med 36 projekt för 1 500 MUSD. Sverige bidrar med 7 projekt för 2 MUSD. Inga uppgifter har redovisats kring faktiskt gjorda investeringar.

Med NEM försvann regeringens ideologiska avoghet till utrikeshandel. Efter kraftiga exportökningar fram till 1994 har tillväxttakten bromsats upp. Exporten utgjorde 1996 17% av BNP. Skogsprodukter (40%), textilvaror (20%) och elkraft (10%) är dominerande exportvaror. Kaffe uppnådde 1996 ett nästan lika stort exportvärde som elkraft (8%). Exporten diversifieras allt mer.

Importen är i runda tal dubbelt så stor som exporten och fortsätter att öka snabbt. Detta medför att underskottet i handelsbalansen ökar i reella tal. Som andel av BNP har underskottet nått upp till samma nivå som 1989, dvs. 20%. Importen består till största delen av insatsvaror och maskinell utrustning (ca. 40%). Ris och andra livsmedel står för över 10% av det totala importvärdet. Thailand befäster sin position som viktigaste handelspartner. Landet stod 1995 för 60% av importen till Laos och var största mottagare av laotisk export (26%). Kina, Vietnam och Frankrike ökar i betydelse som leverantörsländer.

Tjänstebalansen är tämligen konstant och ger ett överskott på 25-35 MUSD per år. Den har förbättrats bl a genom att turistströmmen till Laos ökat. Av underskottet i bytesbalansen 1996 på 342 MUSD finansierades 82 MUSD av officiella transfereringar (prel. siffror).

Laos utlandsskuld uppgick 1997 till 2315 MUSD eller 125% av BNP (att jämföra med 130% 1989 och 90% 1993). Drygt hälften av skulden utgörs av gamla krediter till f.d. kommunistländer. Vare sig skuldsättningsnivån eller skuldtjänstkvoten, 9% år 1997, innebär någon riskabel nivå.

Valutareserverna förstärktes i början av nittiotalet för att sedan sjunka igen. De totala bruttoreserverna uppgick i slutet av 1995 till 92 MUSD, motsvarande bara två och en halv månaders import.

7 Asien-krisens konsekvenser för Laos.

Eftersom Laos' ekonomi är så liten i förhållande till "tigerekonomierna" i regionen har den internationella uppmärksamheten kring den asiatiska finansiella krisens konsekvenser gått Laos förbi. Det är därför svårt att via gängse fackkällor - även sådana hemmahörande i regionen - följa krisens lokala konsekvenser. Världsbanken, med stöd från Sida, har därför gjort en egen analys av hur krisen slagit mot de små ekonomierna i regionen, dvs. Laos och Kambodja. Även IMF har följt utvecklingen lokalt. Vissa privatbanker har gjort snävare, mer finansiellt inriktade, analyser av läget på regional och nationell nivå. Med den nödvändiga reservationen att bara en första krisvåg ännu drabbat regionen och att ytterligare svårigheter sannolikt kommer att bli akuta de närmaste åren går det på basis av detta material att göra en analys av läget ur ett laotiskt perspektiv.

En säker prognos som kan ställas är att de privata utländska investeringarna kommer att minska, eftersom nära hälften av alla gjorda investeringsutfästelser till Laos kommer från intressenter i det hårt krisdrabbade Thailand. Malaysia och Sydkorea har också haft investeringsintressen i Laos. Samtidigt kommer exporten från Laos att få problem med priskonkurrens från större och ekonomiskt starkare grannländer vars valutor tappat så mycket av sitt värde att de på nytt kan konkurrera med lågprisproducenter. Minskat bistånd, i

synnerhet från AsDB och asiatiska bilaterala givare, är en annan trolig effekt av krisen. Laos, som har ett förhållandevis stort biståndsberoende, skulle drabbas hårdare av en sådan utveckling än grannländerna.

Laos' utrikeshandel äger främst rum med Thailand. Därför kommer Thailands kris också att vara Laos' kris. Exporten till Thailand består till stor del av elkraft, som inte låter sig omdirigeras till andra marknader. Thailändska elimportörers vacklande betalningsförmåga utsätter Laos för risken av dröjsmål med ersättning för gjorda leveranser. Nya kraftverk ska successivt sättas i drift under kommande år - Thailand har tecknat en principöverenskommelse om leverans av 3000 MW från Laos år 2006. Priserna är förhandlade enligt en fast växelkurs mellan dollar och bath, bestämd före krisen. Hela behovsanalysen kan emellertid komma att omprövas i ljuset av krisens effekter på Thailand.

Turismen har varit en viktig inkomstkälla för Laos på senare år. 1997 inbringade sektorn 73 MUSD, vilket innebar att den var en de viktigaste inkomstkällorna för utländsk valuta. Antalet utländska besökare har formligen exploderat på 1990-talet. Bara 14.000 utlänningar kom till Laos 1990 medan antalet 1997 var 463.000. Av besökarna under 1997 var ca två tredjedelar thailändare och över 85% hade sitt ursprung i Asean-länderna. Siffrorna indikerar att ekonomiska problem i regionen, med mindre resande som följd, kan slå hårt mot turismen som källa till utländsk valuta i Laos.

Den laotiska valutan, *kip*, rasade under 1997 (januari - december) från K961/USD till K2130/USD. Fallet fortsatte till K2500/USD under 1998. Kip:en tappade mer av sitt värde gentemot dollarn än vad den thailändska valutan, *bath*, gjorde. Interna problem i den laotiska ekonomin låg bakom skillnaden i kursfall mellan kip och dollar respektive kip och bath under 1997. Sedan de bryska men fåfänga försöken i Laos att kontrollera valutasituationen upphört är det rimligt att anta att kommande kursförändringar i stort sett kommer att följa bathens utveckling gentemot dollarn.

8. Demokrati och mänskliga rättigheter

Sovjetunionens sönderfall och den östeuropeiska kommunismens kollaps påskyndade den pragmatiska anpassning av det laotiska kommunistiska systemet till en ny världsordning som inletts med NEM. Raskt övergavs centralplanering och stadsägd/statsstyrd ekonomi. Några år senare antogs en ny konstitution, val hölls till den nyinstiftade nationalförsamlingen och vittgående administrativa och fiskala reformer inleddes.

Vad som inte förändrades under dessa turbulenta år var styret i landet och styresmännen. Samma auktoritära regim som lett landet under kommunistepoken fortsatte att styra också på 1990-talet.

Partiapparaten, armén och förvaltningen kontrolleras fortfarande av samma krets av kommunistiska revolutionärer som tog makten 1975.

Under några månader 1990, i samband med arbetet på den nya konstitutionen, släpptes en demokratidebatt fram inom partiet. De partimedlemmar som låtit sig påverkas av diskussionen i Östeuropa och hade förordat vidgad demokrati, inkl flerpartisystem, stämplades som "socialdemokrater" och rensades ut ur partiet. Tre företrädare för denna politiska linje fängslades 1990 och dömdes 1992 till 14 års fängelse för sina inopportuna åsikters skull. En av dessa fångar avled under 1998 till följd av obefintlig läkarvård och medicinering.

Kommunistpartiet är navet i politikens Laos. Varje fråga av någon vikt avgörs i partiets politbyrå, som sedan vidarebefordrar sina direktiv till alla andra beslutsorgan. Det politiska systemet kan alltså sägas bestå av partiet, statsapparaten och armén tillsammans, med den absoluta kontrollen liggande hos medlemmarna i politbyrån.

Den regerande eliten kan förvisso vara delad i enstaka frågor, och medlemmarna kan i diskussioner inom politbyrån företräda enskilda eller regionala intressen. Några ideologiska meningsskiljaktligheter får dock inte finnas. Skillnader i uppfattning visas aldrig utåt.

Samtidigt som partiet behåller sitt fasta grepp om den formella makten bör det noteras att den politiska sfären spelar en marginell roll för folkflertalet i Laos. Befolkningen på landsbygden har sällan kontakt med landets politiska centrum, vare sig det representeras av Vientiane eller provinshuvudstäderna, och den politiska debatten på central nivå har, med vissa undantag, ringa betydelse för lokalbefolkningen. Lokala ledare är merendels medlemmar i partiet men i bysamfundet måste de, för att hävda sina positioner, hitta kompromisser mellan partiets centralt utfärdade direktiv och vad bykollektivet kan och vill acceptera. Det är också värt att hålla i minnet att partiet mest haft rollen som en nationellt förenande kraft, snarare än som instrument för en universell ideologi.

Partiets ställning i samhället förefaller ha försvagats under senare år. Olika uppfattningar måste ges utrymme inom partiet. Ideal som en gång neutralisterna stod för, etniska minoriteters intressen, teknokratiska värderingar ryms alla inom partiramen. Det faktum att antalet partimedlemmar fått växa på senare år kan mer vara att se som en försök att inifrån skapa kompensation för partiets försvagade samhällsroll än som en spegling av ökad styrka.

1997 blev Laos medlem av Asean. Förutom ekonomiska fördelar kan Asean-medlemskapet fungera som ett värn mot utländska påtryckningar och krav vad beträffar demokrati och mänskliga rättigheter. Det är en utbredd uppfattning hos flera av Aseans ledare att den politiska kulturen i Asien i grunden skiljer sig från den västerländska. Kollektivet betonas mer än individen. Ansvar och

skyldigheter betonas minst lika mycket som rättigheter. Härav följer en tolerans gentemot auktoritärt ledarskap, åtminstone så länge ledarskapet förmår att ge sina undersåtar trygghet, skydd och materiella förbättringar. Detta synsätt passar en regim som i första hand vill behålla makten.

Laos är en bräcklig statsbildning med svag centralmakt. Befolkningen består av ett stort antal etniska grupper. Marknadsekonomin har lett till snabb ekonomisk tillväxt, som emellertid är skevt geografiskt fördelad. De ekonomiska kontakterna mellan avlägsna provinser och grannländerna Kina, Thailand och Vietnam skapar nya ekonomiska kontakter över gränserna och minskar beroendet av huvudstaden. Inom partiet sägs man vara väl medveten om dessa krafter, som lätt kan bli hot mot nationens enighet och sammanhållning. Man kan från dessa utgångspunkter göra bedömningen att ett flerpartisystem i Laos snabbt skulle kunna falla in i ett etniskt/regionalt mönster och orsaka nationens sönderfall. Därför, kan man argumentera, är det viktigt att behålla enpartisystemet, och låta det härskande partiet förbli den sammanhållande kraft som nationen behöver. Analysen och argumenten har tvivelsutan styrka. Det är därför mycket möjligt att det enda sättet att åstadkomma demokratisering i Laos utan att riskera nationens sammanhållning är att släppa fram oliktankande *inom* statsorganen, kanske också inom partiet, och där låta en ansvarsställande opposition verka.

Etnisk mångfald, otillgänglighet, omfattande naturhushållning och svag centralmakt har skapat en situation, där de flesta beslut som angår det stora flertalet av invånarna och deras vardag fattas lokalt, av dem själva. Traditionen av självständigt beslutsfattande i egna angelägenheter bland familjegrupper och i byar är viktig att beakta och ta vara på i allt utvecklingsarbete på landsbygden. Den är dessutom värd att värnas och stärkas som del av praktisk demokrati och pluralism i den slutna och auktoritära laotiska staten.

De mänskliga rättigheterna var länge gravt åsidosatta. 1975-1991 saknades konstitution och landet styrdes med hjälp av dekret och administrativa beslut. Politiskt grundade frihetsberövanden utan någon föregående rättsprocess var vanliga. Det rudimentära rättssystemet lämnade utrymme för betydande godtycke i myndighetsutövningen.

Reformprocessen under NEM medförde behov av lagstiftning, i första hand för att trygga internationella affärstransaktioner och utländska investeringar. Lagstiftningsarbetet har sedan utvidgats för att stegvis göra Laos till en rättstat, att etablera "rule of law". Åtgärder har vidtagits för att öka kunskapen om lagar och rättsprocedurer hos centrala och lokala myndigheter. MR-rapporter redovisar endast tre (numera två) politiska fångar. Kontrollen av medborgarna förefaller ha blivit mindre rigorös. Fri rörlighet inom landet medges. Den en-

skildes rätt till mark och egendom har stärkts. Samarbetet med västländerna och internationella organisationer inom rättsområdet ökar

Det sagda kan dock inte dölja att MR-läget fortfarande är otillfredsställande och att många rättigheter i praktiken är starkt beskurna, även de som finns inskrivna i konstitutionen. Något utrymme för att ifrågasätta partiets självpåtaga politiska monopol eller de fastlagda politiska riktlinjerna finns inte. (Konstitutionen slår för övrigt fast att nationalförsamlingen och alla statliga organ ska fungera enligt den demokratiska centralismens princip.)

Konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter samt om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har inte undertecknats av Laos, men Utrikesministeriet uppgav 1996 att inga politiska hinder stod i vägen för ett undertecknande.

Inga uppgifter föreligger om politiska mord eller avrättningar utan föregående rannsakan och dom. Uppgifter saknas också om tortyr och "försvinnanden". Däremot finns flera exempel på frihetsberövanden under längre tid än lagstadgade ett år innan domstolsbehandling skett. Dödsstraff kan utdömas enligt strafflagen men anses inte ha tillämpats under senare år. Osäkerhet vidlåder påståendet eftersom domar inte publiceras regelmässigt.

Offentlig insyn i rättsskipningen är bristfällig. Godtyckliga frihetsberövanden uppges fortfarande förekomma, dock i långt mindre omfattning under 1990-talet än tidigare. Enligt 1991 års konstitution kan ingen arresteras utan godkännande av behörig myndighet och på andra grunder än vad som anges i lagen. Anklagade skall ha rätt till försvarare. Regler för rättsprocessen har fastslagits i lag. Rätts-säkerheten påverkas emellertid av en skriande brist på utbildad personal inom de rättsutövande myndigheterna. Av de 500 som tjänstgör som åklagare i landet saknar 400 juridisk utbildning. För domarkåren är situation likadan. Det nybildade Advokatsamfundet suspenderades för några år sedan, men tillåts nu åter verka. Tanken är att advokatsamfundet t.v. skall föreslå och justitieministeriet godkänna advokater för medlemskap. Endast något trettio-tal jurister har hittills godkänts. Enligt konstitutionen är domstolarna självständiga och ska styras enbart av lagen. I praktiken förekommer omfattande politisk styrning.

Alla medborgare har konstitutionell yttrande-, förenings-, mötes-, religions- och pressfrihet "i enlighet med lagen". Eftersom lagen ger åtskilligt utrymme för tolkningar blir konsekvensen en betydande beskärning av friheterna. Risken att begå brott, medvetet eller omedvetet, mot "nationens stabilitet och sociala ordning" är stor. Detta gör att människor ytterst ogärna framför kritik mot offentliga myndigheter eller personer.

Det finns heller inga starka inhemska föreningar eller organisationer som verkar utanför partiet. Organisationer som kvinnounionen (Lao Women's Union) och den fackliga landsorganisationen (LFTU) är massorganisationer som lyder under partistyrelsen. Internationella, men inte inhemska, enskilda organisationer får verka i Laos. På senare tid har enstaka enskilda initiativ inom utbildning (privata skolor) och humanitär verksamhet (Röda Korset) accepterats. Privatföretagare tillåts agera gemensamt och nätverk bland laotiska anställda hos utländska NGOs får existera. Det förekommer alltså utvecklingsförsök, om än trevande och bräckliga, i gränzonen till vad som kan säga vara det civila samhället.

Pressen är underkastad censur och de tidningar som finns kontrolleras av staten, partiet eller till partiet knutna organisationer. Försiktig samhällskritik har ibland släppts igenom, ibland stoppats.

Religionsfriheten respekteras i allt väsentligt. Religiösa samfund får ha kyrkor och moskéer och genomföra gudstjänster. Utländska samfund kan få genomföra klart avgränsade biståndsinsatser och sociala program, men får inte missionera.

Laos befolkning består som nämnts av ett stort antal etniska grupper. Den största gruppen dominerar de politiska organen, förvaltningen och den lilla moderna ekonomiska sektorn. För en nation med Laos etniska sammansättning är möjligheten till samexistens mellan olika grupper ett överlevnadsvillkor. I den officiella bilden av Laos betonas landets mångetniska karaktär. Konstitutionen förbjuder varje form av etnisk diskriminering. De styrande har också visat prov på ambitioner att utjämna skillnader genom bl a ökad rekrytering från minoriteterna till förvaltningen och nationalförsamlingen.

Även om det är lätt att visa på exempel där minoriteters intressen inte uppfyllts kan man inte tala om avsiktlig diskriminering avseende ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I konstitutionen fastslås statens ansvar för att höja utbildnings- och hälsonivån för alla medborgare. Resurserna för detta är dock ytterst begränsade. Härav följer att kvaliteten blir låg och att inte alla delar av befolkningen kan nås. Detta drabbar särskilt de som är bosatta i avlägsna och otillgängliga områden, nämligen minoriteterna.

En enda fråga spräcker bilden av huvudsaklig harmoni och förståelse, nämligen den avseende språket. Majoritetsspråket lao ses från ledande håll som ett nödvändigt kitt i skapandet av en stark och sammanhållande nationell identitet. Lao är därför undervisningsspråk i hela skolsystemet och används överallt i förvaltningen. De icke lao-talande grupperna har naturligtvis svårt att förlika sig med denna attityd, som blir en källa till missnöje och konflikter.

Laos anslöt sig 1991 till konventionen om barnets rättigheter. En nationell kommission för barn- och mödrafrågor har bildats. 1995

överlämnade Laos sin första rapport om konventionens efterlevelse till FN:s barnrättskommitté. Kommitténs kommentar till rapporten var tämligen kritisk. Laos har i samarbete med UNICEF utarbetat flera omfattande studier över barnens och deras familjers situation.

Traditionella familjemönster är starka. Storfamiljen och byn utgör de sociala nät som främst gagnar barnens rätt till skydd. Fattigdom utgör det stora hindret mot att förverkliga barns rätt till överlevnad och utveckling. Barns rätt till deltagande, dvs att få göra sin röst hörd i frågor som angår den egna livssituationen, är begränsad utanför den omedelbara familjekretsen.

Fattigdom, i kombination med dålig hygienisk standard och rudimentära hälsoresurser gör att barnadödligheten är hög, särskilt i de avlägsnare områden som bebos av minoriteter. Likaså går endast en mindre del av bergsfolkens barn i skolan, trots att femårig skolplikt har införts.

Barnarbete har varit ovanligt utanför familjens självhushållning. Enligt lagen är minimiåldern för anställning 15 år, men UNICEF uppger att så många som 30% av de ca 13 000 anställda inom textilindustrin (varav 10 500 kvinnor) är flickor under 15. Barnprostitution har varit sällsynt men ökar i omfattning. Inkallelse till militärtjänst görs först vid 18 års ålder.

Utöver UNICEF stöder flera organisationer inom den internationella Rädda Barnen-alliansen Laos i arbetet för att förverkliga barnets rättigheter (Australien, Storbritannien, Norge, Frankrike).

Enligt nationell statistik från 1993 är 2,4% av befolkningen i Laos behäftad med någon form av handikapp. Mest förekommande är dövhet (22 000), rörelsehinder (17 000), blindhet (11 000) och amputationer (5 000). Endast grava funktionshinder har tagits med i statistiken, t ex döva och blinda men inte hörselskadade och synskadade i olika graderingar. Utvecklingsstörningar eller psykiska funktionshinder är osynliga i rapporteringen. Några av orsakerna till handikapp är krig, undernäring, barnsjukdomar och dålig hygien. Brist på A-vitamin orsakar synskador och jodbristen, utbredd i bergsområdena, är en vanlig orsak till utvecklingsstörningar. Bomber och blindgångare som odetonerade blivit liggande i marken kräver ännu offer i stora delar av Laos.

Laos' regering har utfäst sig att ge handikappade samma möjligheter som andra vad gäller vård, utbildning och arbete, enligt en ESCAP-resolution som Laos skrev under 1995. Samma år bildades också en statlig kommitté för handikappfrågor. I kommittén ingår bl a social-, hälso-, utbildningsministrarna samt medicinsk expertis. Inga personer med funktionshinder ingår dock i kommittén. 1997 bildades en liten förening av handikappade i Vientiane. Diskussioner har påbörjats inom hälsoministeriet om behovet av lagstiftning för människor

med funktionshinder. Kunskapen är bristfällig inom myndigheter och institutioner vad beträffar t ex FNs Standardregler och Barnkonventionens handikappaspekter. SHIA har sedan 1997 undersökt möjligheterna att bedriva verksamhet i Laos.

Den nationella Röda kors-organisationen, som reaktiverats med stöd från Internationella Röda Korset, har en formellt fristående ställning. Några andra oberoende organisationer med MR-anknytning finns inte i Laos. Någon dialog mellan regeringen och organisationer som påtalar MR-brott förekommer inte. Amnesty Internationals demarcher har aldrig besvarats.

9. Jämställdhet

Laos har ratificerat konventionerna om eliminering av diskriminering av kvinnor och om kvinnors politiska rättigheter. Konstitutionen från 1991 slår fast mäns och kvinnors lika rättigheter. UNDPs genderindex placerar Laos något högre än v.g. (125 resp 136 av 174).

Kvinnans situation varierar mellan olika etniska grupper. Bland "låglandslao" har kvinnan en jämförelsevis stark ställning, också jämfört med flertalet andra länder i Asien. Kvinnorna har traditionell arvsrätt till land och är ofta engagerade i handel. Bland minoriteterna följer arvsrätten manssidan, och kvinnans roll är underordnad mannens. Flickor blir ofta bortgifta som minderåriga, ibland så tidigt som i tolvårsårsåldern. Månggifte förekommer.

Enligt folkräkning 1995 var kvinnorna i majoritet i arbetskraften inom jordbrukssektorn (54%), och inom tjänsteområdet (57%). I jordbruket står kvinnor och flickor för mellan 50 och 70% av allt arbete som utförs inom familjen.

Innan marknadsekonomin återinfördes genom NEM 1986 utgjorde kvinnorna ca. 60% av arbetskraften. En statistisk undersökning 1992 gav vid handen att 92,6% av kvinnorna var i arbete, en hög siffra i jämförelse med andra länder i region. Data från 1994 (Urban Labour Survey) visade på ett relativt jämställt förhållande mellan andelen män (52%) och kvinnor (48%) på arbetsmarknaden i städerna. Studien avslöjade också att arbetslösheten där var högre bland kvinnorna, 3,4%, än bland männen, 1,8%.

Kvinnor tvingas acceptera mindre kvalificerade arbeten än män. Sålunda har kvinnorna bara 10% av positionerna på arbetsledande nivå och mindre än en tredjedel av de kvalificerade jobben inom industrin. De dominerar däremot på lägre nivåer inom tjänstesektorn och på andra håll där det finns gott om jobb som inte kräver några förkunskaper. Kvinnornas inkomster ligger i genomsnitt på 77% av männens (avser städerna). Inkomstklyftan är störst på chefsnivå, där kvinnornas löner bara är hälften av männens. Sammanfattningsvis kan sägas att kvinnorna som löntagare, trots en på det hela taget

lika aktiv insats som männens, tjänar mindre, arbetar på lägre nivåer och har sämre möjligheter till befordran och karriär.

Det är vanligt att kvinnor är småföretagare. En studie 1995 visade att av 25 000 småföretag drevs 63% av kvinnor. Kvinnor startar affärsverksamhet tidigare i livet än män, vilket kan förklaras med att de har sämre/kortare utbildning. 95% av kvinnlig affärsverksamhet är av enklaste art, sådan som kräver vare sig utrustning eller utbildning. Kvinnornas investeringar i sitt företagande är bara 50% av männens. De är också mycket försiktigare med att skuldsätta sig. Som en konsekvens blir kvinnornas inkomster också lägre än männens.

Statsförvaltningen utsattes för nerskärningar efter NEM, samtidigt som lönerna släpade efter. Kvinnorna, många av dem lärare, var de som först fick lämna sina anställningar. De välutbildade sökte sig över till den nya privata sektorn och de lågutbildade återvände till självhushållsarbete inom jordbruket. Kvinnornas utträde från förvaltningen förstärkte obalansen mellan könen, minskade kvinnornas möjligheter att "inifrån" påverka samhällsutvecklingen och minskade utrymmet för yrkesverksamma kvinnor att fungera och synas som goda föredömen för flickor och yngre kvinnor.

Kvinnors deltagande i det politiska livet äger rum främst genom Lao Women's Union, som har över en halv miljon medlemmar. Andelen kvinnor i ungdomsförbundet uppgår till 40% och i den fackliga landsorganisationen utgör kvinnorna 19%. I kommunistpartiet är de kvinnliga medlemmarna 9% av totalantalet. Av den nyvalda nationalförsamlingens 99 ledamöter är 21 kvinnor. Detta innebär en fördubbling jämfört med den föregående församlingen. En kvinna har utsetts till provinsguvernör, fyra ingår bland de 49 medlemmarna i partiets centralkommitté. Ingen kvinna är medlem av politbyrån.

Data från 1992-93 visar att av alla barn som går i skolan utgör flickorna 43% i primärskolan och 40% på sekundärnivån. På högskolenivå är bara 17% flickor. Av de inemot 40% som aldrig börjar skolan är majoriteten flickor. Bara hälften av barnen som börjar skolan tar sig igenom hela primärstadiet och oftast är det flickorna som tvingas avbryta sin skolgång. Många faktorer hindrar flickorna från att förverkliga sin rätt till utbildning: familjeekonomi och -attityder, avståndet till skolan, öppningar på arbetsmarknaden.

Många graviditeter från tidig ålder i kombination med hårt arbete och undernäring gör att mödradödligheten i Laos är en av de högsta i världen. Hälsosituationen för barn under fem år har förbättrats på senare år och inget tyder på att det föreligger några gendervskillnader med avseende på ohälsa och undernäring i dessa åldrar (könsuppdelad statistik saknas). För åldrarna 6-17 år saknas hälsodata.

Prostitution och koppleri är förbjudna i lag men förekommer. Sexuella övergrepp på unga flickor tycks öka i omfattning. Fler

våldtäkter rapporteras bli begångna mot minderåriga flickor än mot yngre vuxna kvinnor. Unga flickor från landet som söker sig till städerna för att arbeta på restauranger och hotell riskerar att hamna i prostitution. Ett växande antal flickor lockas också till Thailand med löften om arbete och goda inkomster och slutar på sexmarknaden. Bara från provinsen Savannakhet sökte sig 1995 över 15 000 ungdomar över till Thailand, många av dem var minderåriga flickor.

10. Miljö och hållbar utveckling

Naturresurserna är en av Laos' viktigaste inkomst- och försörjningskällor, både för den nationella ekonomin och för stora delar av befolkningen. Potentiellt har naturresurserna ett stort miljövärde, som går att omsätta i t ex turistinkomster. Laos' natur besitter unika biologiska och genetiska resurser. Den biologiska mångfalden är stor. Regeringen har avsatt förhållandevis stora områden för miljöskydd.

Det bergiga och otillgängliga Laos är rikt på ännu outnyttjade naturtillgångar. Nästan halva landytan (47%) är täckt av skog enligt en studie från 1991. Det finns stora möjligheter för utbyggnad av vattenkraft. Mineralförekomster har identifierats och vissa fall exploaterats: tenn, stenkol, gips, safirer och guld. Marknadsekonomin lockar allt fler utländska företag till Laos, i första hand från Thailand, för att utnyttja naturtillgångarna. Exploatering öppnar möjligheter till förbättring av ekonomin men hotar också landets miljövärden.

Grannländernas miljöer är redan hårt nötta av överutnyttjande relaterat till befolkningstryck och exploatering. Riskerna är uppenbara att grannländernas miljöproblem kommer att exporteras till Laos. Största hotet kommer idag från sydväst, där Thailand försöker försäkra sig om vattenkraft och skogsråvara.

Folkökningen i Laos uppgår till ca 2,5% per år, vilket betyder att befolkningen fördubblas under en trettioårsperiod. Som nämnts livnär sig 85% av befolkningen på jordbruk. Även om landet är glesbefolkat - 18 invånare per km² - är den odlingsbara jorden en knapp resurs.

Urbaniseringen är låg (15%) och industriutvecklingen, fränsett trä-, timmer- och elproduktion, ännu mycket begränsad. Utbyggnaden av vägnätet grundar sig i växande grad på miljöanalys och -hänsyn. I allt väsentligt är dagens miljöproblem i Laos att hänföra till skogsbruket, vattenkraften och effekterna av trettio års krig.

Ansenliga arealer avskogas på grund av kommersiell avverkning, nyodling på skogmark och icke uthålligt svedjebruk. Den kommersiella skogsavverkningen sker både legalt och illegalt. Enligt Världsbanken uppgår den årliga legala avverkningen till ca 30 000 ha, vartill kan läggas 10 000 ha som avverkas illegalt för avsalu och ytterligare 10 000 ha som förstörs under avverkningsprocessen.

Tidigare bedömningar att inemot 100 000 ha per år avskogas genom svedjebruk ter sig av nyare studier att döma överdrivna. Traditionellt svedjebruk berör ca 280 000 familjer och en odlad areal på 300 000 hektar per år. Odlingsformen utgör inte något hot mot miljön så länge den begränsas till mindre branta sluttningar och odlarna låter marken återhämta sig mellan bruksperioderna. Kommersiell avverkning och nyodling på tidigare skogsmark är alltså vida större miljöproblem än det så uppmärksammade svedjebruket.

De mest omfattande naturingreppen, med effekter på skogsområden, våtmarker och vattensystem, orsakas av kraftverksbyggen. Den planerade snabba och omfattande utbyggnaden av vattenkraften har orsakat en het principiell debatt både i Laos och internationellt om kraftverksbyggen och deras miljökonsekvenser. Kraftverket Nam Theun 2 i centrala Laos har blivit en symbol i denna debatt.

Stora områden i Laos har fortfarande allvarliga krigsskador. Främst gäller det de östra landsdelarna, i synnerhet längs vad som en gång var den s k Ho Chi Minh-leden. Dessa områden bombades intensivt, vilket gett skogen splitterskador och gjort stora områden livsfarliga att vistas i p g a alla odetonerade bomber och granater som ligger kvar i terrängen. Fortfarande, 25 år efter krigsslutet, skördas nya offer i döda och lemlästade. Barn under 16 år utgör 40% av de drabbade. Under kriget avlövades också stora skogsområden med kemiska bekämpningsmedel. Dioxin från sådana bekämpningsmedel blev kvar i mark och vatten. Ingen forskning har utförts i Laos kring riskerna för genetiska skador, nervskador och ökad cancerfrekvens på grund av dioxinets närvaro i miljön. Studier i Vietnam har visat att barn i drabbade områden föds med förhöjda dioxinhalter i kroppen.

I Laos finns ännu ingen miljölag, men ett lagstiftningsarbete pågår. Ett administrativt system för att integrera miljöhänsyn i utvecklingsplaneringen etableras gradvis. Inom premiärministerns kansli finns en enhet för att samordna miljöfrågorna, STENO, som Sverige stöder via UNDP. Enheten är ännu liten och svag och ett sammanhållet ramverk av institutioner för att hantera miljöfrågorna på ett effektivt sätt i utvecklingsplaneringen återstår ännu att skapa.

Snabb befolkningstillväxt, fattigdom och avsaknad av alternativa utkomstalternativ präglar landsbygden. En snabb ekonomisk tillväxt i den moderna sektorn gör att stadsbefolkningen ökar samtidigt som livsmönstren blir alltmer resurstärkande. Den politiska ledningen har en extraktiv syn på naturresurser, i synnerhet skog. Dessa krafter motverkar miljöhänsyn, miljömedvetande och hållbart naturbruk. Därtill kommer att miljöinstitutionerna är outvecklade och att något miljöregelverk ännu inte finns på plats. Miljöutbildningen är näst intill obefintlig och lokala enskilda miljöorganisationer tillåts inte verka. Nästan allt miljöarbete i Laos återstår att göra!

11. Förvaltning

Administrativt är Laos indelat i 19 provinser, inkl. huvudstaden och en "speciell zon". Därunder finns 140 distrikt och ca 12 000 byar.

Den centrala förvaltningen har alltid haft svårt att upprätthålla makten över lokalsamhällena, såväl i förkolonial som kolonial tid och före och efter 1975. I konstitutionen från 1991 är centralmakten klart uttalad i så måtto att presidenten utser provinsguvernörerna och premiärministern cheferna för distrikten - ett brott med tidigare ordning där lokala församlingar valde sin egen ledning. Att provinserna är svårstyrda är uppenbart: trots klara besked från huvudstaden har många provinser, i synnerhet de starka i de södra och centrala delarna av landet, fortsatt att ingå direkta avtal med företag och provinser i grannländerna. Överenskommelser som avser skogsprodukter, vattenkraft och turism synes inte präglade av någon högre grad av central koordinering.

Samtidigt har regeringen under de senaste åren försökt renodla relationerna mellan centrum och periferi så att de centrala myndigheterna ansvarar för policy och strategi samt uppföljning, medan provinserna ansvarar för genomförandet av olika utvecklingsaktiviteter, inklusive biståndsprojekt.

Centralförvaltningen består av 16 ministerier och myndigheter som är likställda med ministerier. Ansvar för samordning och tvärfrågor - inklusive sådan som rör biståndet - ligger hos premiärministerns kansli (PMO), närmast motsvarande statsrådsberedningen, som tar hjälp av den 1996 etablerade planeringskommittén (SPC) för planering och löpande uppföljning.

Även Laos' riksbank finns representerad i regeringen. Banken fick sitt nuvarande mandat 1990 och har till uppgift att sköta penningpolitiken och övervaka banksystemet, som under 1990-talet avreglerats och öppnats för utländska banker. Av det halvdussin som nu har kontor i Vientiane är en engelsk, de övriga thailändska.

Regeringen består av cheferna för dessa ministerier och myndigheter och leds av premiärministern Sisavath Keobounphanh. Partiets inflytande är avgörande för beslutsfattandet - fyra regeringsmedlemmar ingår också i politbyrån.

Förvaltningens kompetens och kapacitet är mycket låg. Under 1970- och 1980-talen utbildades tusentals ungdomar i Östeuropa. När nu denna utbildningsväg är stängd saknas möjlighet att kontinuerligt fylla på förvaltningen med utbildad personal. En del ungdomar utbildas i Vietnam och stipendier finns för utbildning i Thailand och olika västländer, men volymen är otillräcklig. Speciellt utsatta är områden som berör marknadsekonomin: redovisning, revision, företagsjuridik, bank- och försäkringsväsende. Språkkunskaper, i

synnerhet i engelska, är en annan kritisk faktor. I många centrala ministerier finns bara ett begränsat antal personer med utbildning relevant för marknadsekonomin och de öppnare relationerna med omvärlden. För alla ekonomirelaterade områden, inklusive biståndet, innebär detta låg absorptionsförmåga. Vad beträffar de kommersiella relationerna, privatiseringar, utländska etableringar och olika joint ventures kan man befara att Laos ingår ofördelaktiga avtal på grund av bristande kompetens inom ekonomi och juridik.

Det finns inga genvägar till höjd kompetens. Ett laotiskt universitet finns numera men mycket mödosamt arbete återstår innan den högre utbildningen inom landet svarar mot ens modesta kvantitets- och kvalitetskrav. De långtidsstipendier i utlandet liksom olika kortare utbildningar i landet, som erbjuds av olika givare kan inte täcka Laos' behov av utbildad teknisk och administrativ personal.

Förutom bristande kompetens har mycket låga löner (en högre tjänsteman med akademisk utbildning har en månadslön motsv. 30-40 USD) och försenade löneutbetalningar lett till att många statsanställda tvingas dubbelarbeta. Detta bidrar till låg motivation och hög frånvaro vilket i sin tur skapar en ineffektiv förvaltning.

En förvaltningsreform är under genomförande. Syftet är både att höja kvaliteten och kompetensen i förvaltningen och att minska antalet anställda. Målet är 1-1,2% av befolkningen, dvs. 48 000 - 55 000. Hittills har reformerna varit huvudsakligen av policykaraktär och berört de högre förvaltningsnivåerna. Nedskärningarna av antalet offentliganställda, som har minskat från ca 95 000 1989 till 68 000 1996, har däremot ägt rum på lägre nivåer. Mellan 1996 och 1997 ökade antalet anställda med ett tusental personer. Motståndet mot nedskärningar har varit starkast i provinserna, där också övertaligheten varit mest påtaglig.

Arbetet med förvaltningsreformen styrs av en särskild kommitté, ledd av en politbyråmedlem och med flera ministrar bland ledamöterna. Kommittén har sitt sekretariat inom PMO och ansträngningarna stöds av UNDP. Förväntade resultat är förutsägbarare och rättvisare maktutövning, lägre statsutgifter för förvaltningen och bättre kostnadseffektivitet, förbättrad insyn och övervakning, ökad respekt för statsförvaltningen och fortsatt marknadsanpassning.

Behovet av god myndighetsutövning har slagits fast på politisk och administrativ nivå. Bedömare har hävdats att korruptionen i Laos inte är av samma proportion som i vissa afrikanska länder men att man ändå måste ta dess existens i beaktande. Att korruption finns och utgör ett växande problem i Laos har bekräftats officiellt, t ex när den sjätte partikongressen 1996 påtalade nödvändigheten av åtgärder "för att komma till rätta med korruptionen bland de statsanställda".

Korruptionen kan ta sig många olika uttryck och existera på alla nivåer. Det kan röra sig om allt från ett litet "bidrag till kaffekassan" för att få enkla saker uträttade till stora belopp som mutor och bestickningar kopplade till omfattande anbud och kontrakt. Indrivna medel, skatter eller avgifter, kan stoppas i egen ficka. Den faktiska skatteindrivningen i Laos uppgår enligt vissa beräkningar till bara 30% av vad som borde betalas in. Skatte- och avgiftsuppbörden är tämligen effektiv i Vientiane men avtar med avståndet därifrån.

Illegal skogsavverkning och virkessmuggling är och har länge varit ett stort problem för Laos eftersom det skapar både miljöproblem och tar ifrån staten rättmätiga intäkter. Opiumodling och illegal handel med droger är ett annat exempel på verksamhet som inte skulle existera utan korruption och brister i myndighetsutövningen.

Korruptionen kan utvecklas till ett allvarligt hinder för ekonomiska reformer. När marknadsanpassning och liberalisering är på frammarsch, utgör förändringen ett hot både mot affärsfolk som är vana vid att kunna upprätta lönsamma kvasimonopol och deras partners, som mot betalning bistår med administrativa eller politiska beslut i rätt riktning.

12. Det utländska biståndet

Biståndet är en avgörande finansieringskälla för Laos' utvecklingsansträngningar. Det motsvarar f.n. mer än hälften av statsbudgeten och knappt 15% av BNP. Ungefär hälften av biståndet lämnas som gåva. De årliga biståndsutbetalningarna har ökat under 1990-talet och beräknades 1996 till 250 MUSD. Vid ett givarmöte i Genève 1997 uppgick utfästelserna för perioden 1997-2000 till 1 200 MUSD, varav hälften som gåvor. Biståndet från Ryssland och de andra forna kommunistländerna i Europa har i det närmaste upphört.

Det bilaterala biståndet har de senaste åren svarat för drygt 40% av utbetalningarna. Utfästelserna för åren fram till år 2000 inneär samma fördelning. Det bilaterala biståndet domineras volymmässigt av Japan. Sverige, Tyskland, Australien och Frankrike är andra större givarländer. ADBs bistånd är lika stort som de övriga multilaterala institutionernas sammanlagda stöd.

Även andra asiatiska länder lämnar bistånd till Laos, om än i modest omfattning. Dit hör Sydkorea och ASEAN-medlemmarna Thailand, Malaysia, Singapore och Filippinerna. Också Danmark, Norge och Finland återfinns i kretsen av givarländer.

En stor del av biståndet avser utveckling av transportnätet. Dit hade till 1997 31% av allt bistånd kanaliserats. Energisektorn svarade för 20%, jord- och skogsbruk 9%. Utbildningssektorn hade fått 7% och hälsosektorn 4%. Statistik som kan redovisa hur biståndet fördelar sig över landets regioner/provinser saknas ännu.

Antalet utländska enskilda organisationer med närvaro i Laos är över 50. Finansiellt står de tillsammans för bara ett par procent av det totala biståndsinflödet. Deras betydelse ligger dock främst i den påverkan de utövar, både gentemot myndigheter och direkt i de lokalsamhällen där de verkar. Inga svenska frivilligorganisationer har ännu etablerat permanent närvaro i Laos.

Biståndet koordineras på den laotiska sidan av avdelningen för internationellt ekonomiskt samarbete, DIEC, inom PMO. DIEC ingår i en kommitté för investeringar och samarbete. Givarna har löpande kontakter med denna kommitté avseende utvecklingssamarbetet. DIEC ser sin roll främst som en länk mellan biståndet och utvecklingsplanerna. De senare görs upp och hanteras av SPC, som har en vertikal organisation med kontor i alla provinserna.

Organisationen för biståndshantering på den laotiska sidan är komplex och ansvarsfördelningen otydlig. Upprepade omorganisationer har ytterligare försvårat arbetet. UNDP försöker spela en roll i biståndskoordinationen i Laos, både som dialogpartner och "focal point" på givarsidan och genom att lämna förvaltningsstöd till de laotiska myndigheterna. Problemen är emellertid avsevärda och givarna låter sig ogärna koordineras.

Sverige har agerat för stärkt koordination, formell och informell, inom de områden där svenskt bistånd är av särskild vikt. Inom vägsektorn har Sverige initierat en givarsamordning. Inom skogssektorn har, via UNDP, en sektorkoordinator tillsatts på svenskt initiativ och med svensk finansiering. Stödet till miljömyndigheten STENO, också via UNDP, ingår i en strävan att bygga upp laotisk kompetens för koordinering på miljöområdet. På vattensidan har både ekonomiskt och immateriellt stöd framgångsrikt gått till Nam Sáat, det nationella Vatteninstitutet, för att förstärka Laos' egen kompetens att styra och koordinera biståndet inom sektorn.

Regelbundet informationsutbyte sker i kretsen av beskickningschefer från EU-länderna.

Bilaga 1**Basdata - Laos**

Folkmängd	4,8 miljoner
Befolkningstillväxt/år	2,5%
Förväntad livslängd (män 50,3 år, kvinnor 53,3 år)	52 år
Spädbarnsdödlighet	93 per 1000
Barnadödlighet (<5 år)	142 per 1000
Undernärda barn <5 år	44 %
Födelsetal	5,6 barn
Tillgång till rent dricksvatten	52 %
Tillgång till sanitet	28 %
Läskunnighet > 15 år (män 69%, kvinnor 43%)	56 %
Inskrivna i primärskolan (pojkar 71%, flickor 57%)	64 %
Barn som avslutar primärskolan	41 %
Fattigdom (2100 kcal/dag)	46%
BNP/inv	380 USD
BNP/inv (PPP)	2.484 USD
Ekonomisk tillväxt	7% per år under 1990-talet
Genusfördelade inkomster	män 60%, kvinnor 40%
Främsta exportvaror	Kaffe, timmer, textilier, elkraft
Främsta importvaror	Maskiner&råmaterial, ris, bensin
Främsta handelspartner	Thailand, Japan, Turkiet
Skuldtjänstkvot	8,9%
Bistånd/inv	46 USD

Bilaga 2

Källförteckning:

Lao People's Democratic Republic - Basic Statistics about the Socio-Economic Development in the Lao PDR: State Planning Committee, National Statistical Centre, Vientiane 1997

Lao People's Democratic Republic - Results from the Population Census 1995: State Planning Committee, National Statistical Centre, Vientiane, April 1997

Lao People's Democratic Republic - Socio-economic development and investment requirements 1997-2000, Government report for the Sixth Round Table Meeting, Geneva 19-20 June 1997

Sixth Round Table Meeting for the Lao PDR, Geneva 19-20 June 1997, Background Statistical Information IMF, Washington DC, June 1997

Report of the Sixth Round Table Meeting for the Lao People's Democratic Republic, Geneva 19-20 June 1997: UNDP Vientiane

Human Development Report 1997: UNDP/Oxford Univ. Press

Foreign Aid Report 31 March 1997: Government of Lao PDR, Prime Minister's Office/Department of International Economic Cooperation

Organization of the Government of the Lao PDR: Department of Public Administration and Civil Service/UNDP, August 1996

Donor Resource Mobilization Document re Support to Governance and Public Administration Reform (LAO/97/009), UNDP Vientiane, September 1997

Assessment of the Lao Legal Framework, UNDP Vientiane, August 1997

World Development Report 1997: The World Bank/Oxford University Press

Lao PDR - Environmental Overview: The World Bank, December 30, 1993

Lao PDR - Social Development Assessment and Strategy: The World Bank, August 15, 1995

Lao PDR - Financing and Management of Education, Strategic considerations for Strengthening the Education Sector (White cover report): The World Bank, November 1, 1996

Lao PDR - Public Expenditure Review, improving Efficiency and Equity in Spending Priorities: The World Bank, February 28, 1997

Lao People's Democratic Republic - Country Profile: Asian Development Bank, Programs Department (West) Division 3 (Staff Working Paper) October 1995

Lao People's Democratic Republic - Economic Review and Bank Operations: Asian Development Bank RESTRICTED November 1994

Children & their Families in the Lao People's Democratic Republic 1996: UNICEF Vientiane

Children and Women in the Lao People's Democratic Republic: UNICEF, Vientiane, April 1992

Health Profile: Laos; prepared by Bo Stenson IHCAR, 1995, Sida

Report on the Health Sector and Donor Participation in the Lao PDR, Ministry of Health, May 1997 (Funded by AusAID)

Laos 1997: The Poor and the Rich, on the Dynamics of Regional Disparities in Laos by Yves Bourdet: Sida Macroeconomic Report 1997:8

Laos 1996: One Step Back or One Step to the Side? by Yves Bourdet: Sida Macroeconomic Report 1996:13

Pre-Appraisal Study for Balance of Payments Support to the Lao PDR, a study conducted at the request of Sida by Jacky P. Mathonnat, August 1997, draft English version

Democracy in Laos? A Political Analysis by Soren Ivarsson, Thommy Svensson, Stein Tonnesson, Report to SIDA, NIAS, Copenhagen, November 1994

Step by Step, A Study on the State of Democracy and Human Rights in the Lao PDR, by Gunnar Fredriksson, Håkan Falk and Jackie Chagnon, Report for Sida, September 1998

Rule of Law in Laos Implementation and Information by Ingmar Nevéus, Minor Field Study No. 47, Department of Government, Skytteanum, University of Uppsala

Country Report on Women in the Lao PDR, National Preparation Committee for the 4th World Conference on Women (Beijing 1995)

Chipping Away the Glass Ceiling, An evaluation of SIDA's support on Gender Concerns in the Lao PDR by Jacquelyn Chagnon, April 1994

Country Gender Analysis for the Lao People's Democratic Republic, prepared for SIDA by Takeko Iinuma, February 1992

Some Reflections on a Sida Country Strategy for Laos by Lars-Erik Birgegård, 1997 11 06, unpublished

Rural Development in Laos, A Review of Policies and Strategies by Lars-Erik Birgegård, August 1998, unpublished

Miljöprofil Laos by Carl-Gustaf Mossberg, Swedforest Consulting AB, December 1990

Considerations for the Future direction of Sida Cooperation in the Lao PDR by Jacquelyn Chagnon, 1997 11 16 and 1997 12 17, (in two sections) unpublished

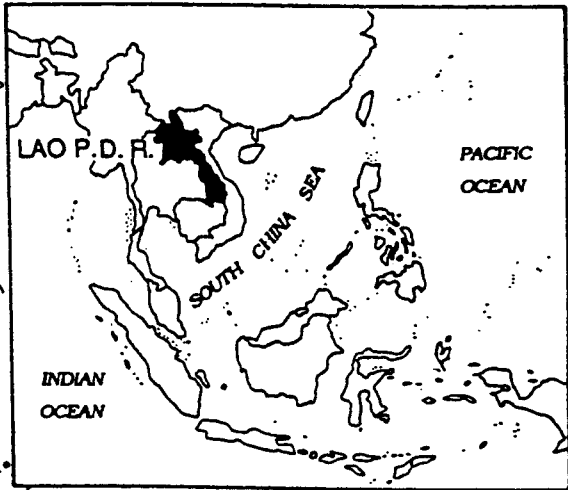
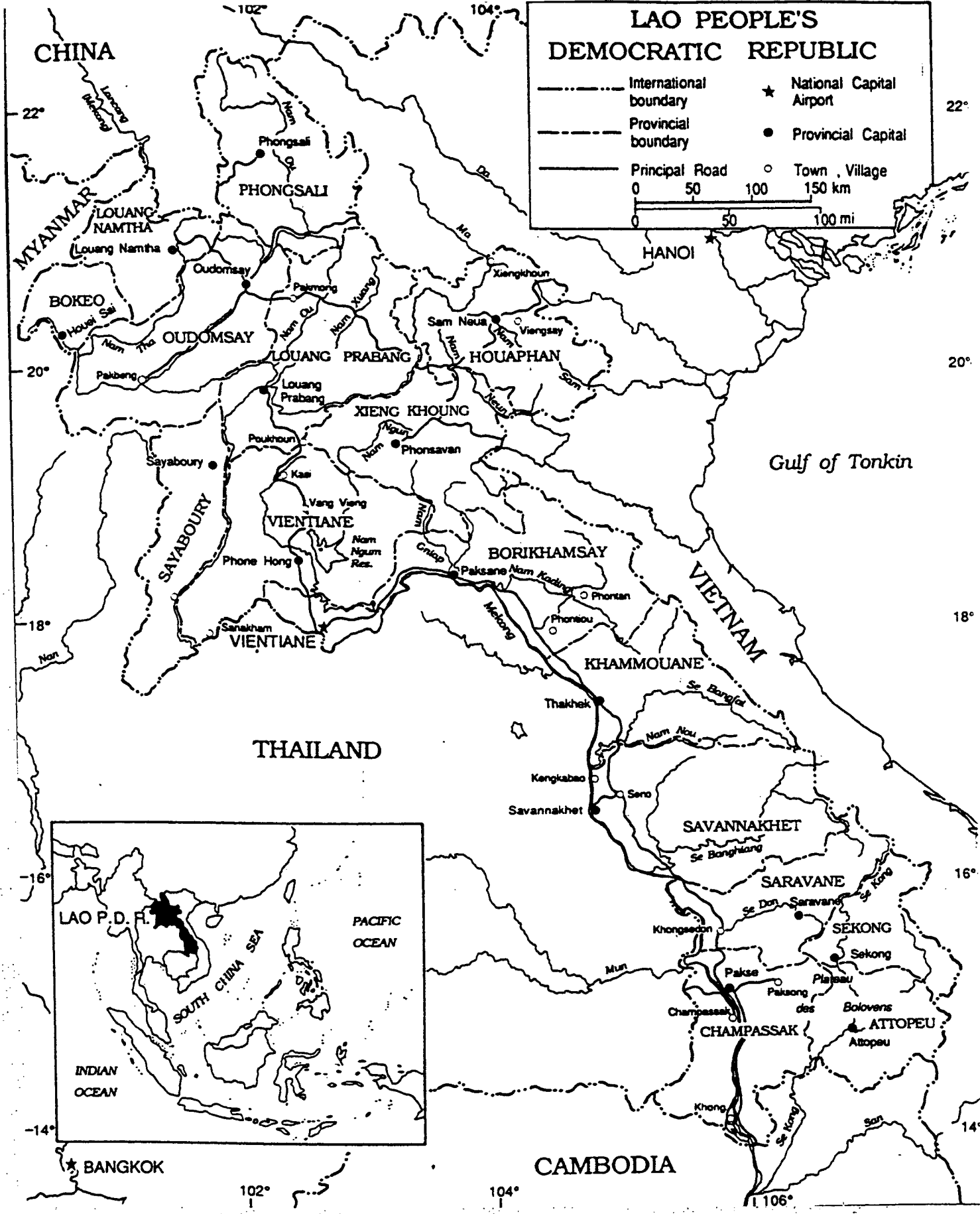
Lao Context Studies by Charles Alton and Ken Kampe, Sida, Vientiane, mars 1998

Landöversikt Laos: SIDA mars 1995

Laos Reserapport: Gunilla Hogling, Svenska Handikapporganisationers Internationella Biståndsförening (SHIA), januari 1997

Country Profile for Laos 1996/97: The Economist Intelligence Unit

Asia 1997 Yearbook: Far Eastern Economic Review





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

ISBN 91-586-2072-9