

Landstrategi

Filippinerna

1 januari 2001 – 31 december 2005



REGERINGSKANSLIET

UD



REGERINGEN

Kopia
Regeringsbeslut

III:1

2001-07-26

UD2001/968/ASO

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
105 25 STOCKHOLM

Landstrategi för utvecklingssamarbetet med Filippinerna

1 bilaga

Ärendet

Genom beslut den 19 oktober 2000 (UD 2001/1141/ASO) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att bereda och till Utrikesdepartementet överlämna ett förslag till landstrategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Filippinerna för åren 2001 - 2005.

I skrivelse den 2 januari 2001 har Sida överlämnat ett förslag till inriktning av utvecklingssamarbetet med Filippinerna för åren 2001 - 2005. Till skrivelsen har bifogats ett förslag till landstrategi, en landanalys samt en resultatanalys.

I skrivelsen hemställs att Sida bemyndigas genomföra utvecklingssamarbetet med Filippinerna under perioden i enlighet med förslaget till strategi.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att utvecklingssamarbetet med Filippinerna för åren 2001 - 2005 skall bedrivas i enlighet med bifogade promemoria, *se bilaga*.

På regeringens vägnar

Maj-Inger Klingvall
Maj-Inger Klingvall

Anders Bauer
Anders Bauer

coll JFN

Kopia till
Fi/Ba
UD-IC
RRV (4)
Ambassaden Manila
Presschefen UD

Kopiens överensstämmelse
med originalet intygas

Annika Oltorp

Landstrategi för utvecklingssamarbetet med Filippinerna 2001-2005

Sammanfattning

Samarbetet med Filippinerna har vuxit fram i två huvudsakliga former. Det offentliga samarbetet inleddes av BITS och Swedecorp under 1980-talet. Samarbetet har bestått av såväl näringslivsbistånd, tekniskt samarbete som krediter. Samarbetet genom svenska enskilda organisationer inleddes i början av 1980-talet.

Landanalysen pekar ut tre huvudsakliga hinder för utveckling i Filippinerna; brister när det gäller god samhällsstyrning, uthållig användning av naturresurser samt konflikten på Mindanao. Sveriges samarbete med Filippinerna har varit begränsat och har i viktiga delar varit inriktat på att stödja områden där svenskt kunnande och kompetens kunnat bidra till filippinska utvecklingsansträngningar. Samarbetet har till stor del skett ad hoc och gällt ekonomiskt begränsade insatser främst i form av kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS) och stöd till enskilda organisationer. Dialogen med den filippinska regeringen har som en följd därav varit begränsad.

Med utgångspunkt från de övergripande svenska biståndsmålen skall målen för samarbetet med Filippinerna vara (1) att utifrån ett fattigdomsperspektiv bidra till en hållbar användning av naturresurserna, samt (2) att bidra till att stärka det demokratiska styrelsesättet och det civila samhället. Inriktningen på strategiska områden med en tydlig kunskaps- och metodutvecklingsansats bör ges fortsatt prioritet. Koncentration och fokusering skall eftersträvas för att ge största möjliga genomslag för det svenska stödet. De huvudsakliga samarbetsformerna skall även fortsättningsvis vara KTS och krediter/garantier.

KTS innebär att en filippinsk part ges möjligheten att lösa ett problem med hjälp av svensk kompetens. Asienstrategins prioritering av breddade kontakter mellan Asien och Sverige och möjligheterna att bygga upp ömsesidigt intressant samarbete skall beaktas. Därför måste hänsyn tas till komparativa fördelar hos den svenska resursbasen.

De svenska enskilda organisationernas samarbete med filippinska parter har vuxit under 1990-talet och förutses fortsätta att fördjupas. Samarbetet spelar en viktig roll för att stärka ett livaktigt civilt samhälle som har fått allt mindre internationellt givarestöd under slutet av 1990-talet. En tydlig tendens är en ökning av samarbete som främjar de mänskliga rättigheterna, bland annat för utsatta grupper som kvinnor och barn, samt ett stärkande av det demokratiska systemet.

Sverige bör fortsatt följa utvecklingen i Mindanao. Om den nu inledda försoningsprocessen lägger grunden för en hållbar fredsprocess bör svenskt stöd kunna övervägas, främst som del av internationellt samordnade ansatser.

1. Slutsatser från landanalys

1.1 Den politiska utvecklingen

Maktskiftet i Filippinerna i början av 2001 har skapat delvis nya förutsättningar för den politiska utvecklingen i landet. Den förre presidenten, Estrada, som med stor majoritet vann presidentvalet 1998, kom till makten buren av rösterna från de fattigaste i det filippinska samhället. Hans ledarskap kom emellertid tidigt att omges av växande anklagelser om korruption, inkompetens och bristande förmåga att genomföra nödvändiga ekonomiska och politiska reformer. Återkommande skandaler med anknytning till presidentens person och hans omedelbara vänkrets, ett snabbt försämrat ekonomiskt klimat och en uppflammande väpnad konflikt med den muslimska separatiströrelsen Moro Islamic Liberation Front (MILF) på ön Mindanao ledde under hösten 2000 till allt starkare krav på presidentens avgång.

President Gloria Macapagal Arroyos makttillträde bedöms ha skapat bättre förutsättningar för sedan länge nödvändiga sociala, ekonomiska och politiska reformer. Valen i maj 2001 var av avgörande betydelse för den nya regeringens legitimitet. Även om valutgången inte blev den styrkedemonstration för president Macapagal Arroyo som det civila samhällets många förespråkare förutskickat, skapade resultatet dock en möjlighet för presidenten att i allians med andra krafter i kongressen börja genomföra den lagstiftning som på sikt är förutsättningen för grundläggande ekonomiska och utvecklingspolitiska reformer. Visserligen återspeglar parlamentet även fortsatt de ojämlika förhållanden som råder i landet, liksom bristen på en mer djupgående demokratisk kultur i det filippinska samhället. Det finns dock också vissa tecken på förnyelse. I det nyvalda parlamentet finns färre företrädare för landägararistokratin och de traditionella klanerna. Dessutom är den radikala vänstern parlamentariskt företrädd för första gången sedan 1960-talet, då man lämnade den demokratiska processen till förmån för den väpnade kampen. Det är en utveckling som kan visa sig betydelsefull i ljuset av president Macapagal Arroyos ansträngningar att i fredssamtal förmå det filippinska kommunistpartiet att lägga ner vapnen.

Det filippinska samhället bär samtidigt i sig en rad motsättningar som den nya regeringen har att bemästra, inte minst den omfattande fattigdomen och ett politiskt system som - trots demokratiska former - fortsatt domineras av den traditionella eliten. Det blir en svår men nödvändig uppgift för president Gloria Macapagal Arroyo att söka bryta dessa mönster. Presidentens reformsträvanden stöds av ett för regionen ovanligt starkt och välutvecklat civilt samhälle och av en välutbildad medelklass, som bryter mot tidigare mönster i filippinsk politik genom att ställa krav och inte längre passivt låta sig styras.

Presidenten har tydligt framhållit vikten av fredliga förhållanden på Mindanao som en central förutsättning för en hållbar social och ekonomisk utveckling av landet i sin helhet. I motsats till sin företrädare har presidenten också utnämnt företrädare för den muslimska befolkningsminoriteten på ledande poster i administrationen och inlett fredssamtal med den muslimska separatiströrelsen MILF. Regeringen har även inlett fredssamtal med ledningen för den kommunistiska gerillarörelsens paraplyorganisation, National Democratic Front.

1.2 Utvecklingsproblem

De politiska rättigheterna i Filippinerna är väl tillgodosedda i ett regionalt perspektiv. Yttrande- och föreningsfriheten är mycket stor. Den politiska debatten är livlig och ofjättrad och medierna åtnjuter en frihet som är unik i regionen. Föreningsfriheten har gett Filippinerna ett aktivt och dynamiskt civilt samhälle. Valdeltagandet ligger i regel högt, på mellan 60 och 90 procent.

Politiken domineras emellertid av det som kallas för patronage, det vill säga personliga nätverk av familjeband, beskydd och tacksamhetsskulder. Som en följd härav betyder relationer ofta mer i det politiska livet än regelverk. Denna starkt personfixerade politiska kultur har snarast förhindrat framväxten av ett modernt partisystem. Varje politiker har sitt eget parti, som försvinner med den ledande personligheten och som växer snabbt om vederbörande har framgångar vid valurnorna. Varje politiskt parti är normalt en koalition av politiska familjer eller utvidgade klaner och maktgrupper.

Filippinerna har ännu inte utvecklat någon autonom tjänstemannakultur eller civil servicetradition. Förvaltningen präglas av omfattande brist på administrativ kontinuitet, vilket allvarligt hämmar dess förmåga att genomföra politiskt fattade beslut. Detta i förening med omfattande korruption, låga löner och ständiga politiska och personliga ingrepp i regeltolkning och ämbetsutövning i syfte att främja olika särintressen tenderar att ytterligare förlama byråkratins förmåga att genomföra politiska beslut.

Ovannämnda faktorer har bidragit till att Filippinerna halkat efter flera länder i regionen när det gäller ekonomisk tillväxt och inkomstnivåer. Under det senaste decenniet har tillväxten i genomsnitt legat på 4 procent, vilket är obetydligt över befolkningsökningen. Filippinernas BNP per capita är låg i ett regionalt perspektiv, US dollar 1020, vilket motsvarar ungefär hälften av Thailands. Filippinerna ligger idag inte långt före länder som Kina och Indonesien. Ett viktigt skäl till detta är att det ekonomiska systemets struktur traditionellt har premierat olönsamma investeringar, spekulation och exploatering av naturresurser på bekostnad av lönsamma investeringar inom jordbruk, exportnäring och ökat sparande.

När Asienkrisen slog till under sommaren 1997 stod Filippinerna i begrepp att avveckla trettio år av samarbete med IMF. Under perioden 1991-96 genomfördes ett omfattande reformprogram och tillväxten steg till 6-7%. Under Asienkrisen drabbades Filippinerna i hög grad av andra länders problem. Landet kom dock ganska helskinnat ur den asiatiska krisen bland annat därför att det redan tidigare inlett reformer av inte minst bankväsendet. Detta bidrog till att landet inte drabbades av samma slags kriser inom finans- och fastighetssektorerna som grannländerna. Demokrati, pluralism, pressfrihet och transparens visade sig också vara värdefulla tillgångar i en internationell förtroendekris. Den ekonomiska återhämtningen efter krisen har emellertid inte motsvarat förväntningarna.

Trots en omfattande liberalisering, privatisering och avreglering av ekonomin under president Ramos (1992-1998) förblir den återstående politiskekonomiska reform-agendan lång och politiskt besvärlig. Det återstår bland annat ett omfattande fortsatt lagstiftningsarbete i syfte att förbättra finansmarknadernas reglering och transparens, samt att privatisera och effektivisera energisektorn. Korruptionen förblir omfattande och förlamande.

Filippinerna har misslyckats med att förstärka sin inhemska resursmobilisering och är fortsatt starkt beroende av utländskt kapital. Under 1990-talet har den inhemska spar-kvoten legat kring 17 procent, vilket bland annat har lett till bristande investeringar. Den ineffektiva skatteuppbörden har dessutom bidragit till betydande underskott i statsbudgeten. Jordbruket har halkat betänkligt efter den övriga ekonomin och förblir skyddat från utländsk konkurrens. Filippinernas ekonomi är fortsatt beroende av transfereringarna från drygt fem miljoner filippinska gästarbetare utomlands.

Det största hindret för en snabbare ekonomisk utveckling är emellertid de allmänna problemen med att förbättra samhällsstyret, och då i synnerhet de politiska institutionernas bristande soliditet. Den filippinska makroekonomin sköts oftast på ett kompetent sätt. Men det politiska systemet i övrigt har inte visat sig starkt nog att formulera en sammanhållen och tydlig utvecklingspolitik och producera den nivå av gott samhällsstyre som krävs för att skapa internationellt förtroende och konkurrenskraft.

Landets miljöproblem är allvarliga. Mycket tyder på att de nått en nivå, där miljö-kostnaderna urholkar delar av det resurstillskott som den ekonomiska tillväxten ger. De allvarligaste problemen är luftföroreningar, vattenföroreningar, förbrukningen av naturresurser, avfallshanteringen samt en långt framskriden ödeläggelse av den biologiska mångfalden.

Fem miljoner familjer, en dryg tredjedel av befolkningen, lever under fattigdoms-gränsen. Över hälften av landets fattiga hushåll - 3,3 miljoner - finns på landsbygden. Att Filippinerna halkat efter den övriga regionen när det gäller fattigdomsbekämpning beror framför allt på en historisk tradition av kapitalintensiv och inåtvänd ekonomisk politik, ett politiskt system som hittills inte måttat med att bryta denna politik samt den mycket ojämna fördelningen av inkomster och tillgångar. En ytterligare faktor är otillräckliga investeringar i mänskligt kapital, främst primärhälsovård och under-visning. Tillväxtens struktur innebär att fattigdomen i Stor-Manila minskar under perioder av hög tillväxt, medan fattigdomen på landsbygden inte påverkas i samma utsträckning.

Den filippinska jordreformen – Comprehensive Agrarian Reform Programme, CARP – är en komplex och kontroversiell process. Bara ett fåtal länder i världen, bland annat Costa Rica och Filippinerna, har vågat sig på att försöka genomföra en jordreform under iakttagande av demokratiska spelregler, respekt för äganderätten och med möjlighet till juridisk prövning av besluten. Resultatet har blivit en dyr, långsam och krånglig process. Totalkostnaden för reformen beräknas till 10 miljarder US dollar. Efter den tioåriga reformperiodens slut 1998 hade bara 57 procent av det uppställda målet uppnåtts. Därav har reformperioden utsträckts till år 2004. Hittills har omfördelningen i stort sett omfattat statlig ägd eller under Marcos-tiden konfiskerad mark, obrukad mark samt en del plantager och så vidare. Idag återstår att genomföra de

politiskt besvärliga och kontroversiella delar av reformen, det vill säga att med lagens hjälp omfördela privatägd mark, främst stora arealer av socker- och kokosnötsodlingar.

Jordreformen har ett starkt stöd i den filippinska folkopinionen och bland internationella biståndsgivare. Den är en genuint omfördelande process, och har därför en mycket stor politisk och symbolisk betydelse. Även i ekonomiska termer anses CARP kunna försvaras, därför att omfördelning av jorden och klarare ägarförhållanden anses kunna bidra till att långsiktigt höja produktiviteten inom jordbruket.

I allt väsentligt finns den nödvändiga lagstiftningen på plats för att säkra lika rättigheter för kvinnor och män. Problemet är snarast efterlevnaden av regelverket. I städernas moderna sektor spelar kvinnor ofta en framträdande roll även om diskriminering förekommer. Våld, ofta sexuellt, mot kvinnor är fortfarande vanligt. Prostitution, barnprostitution och handel med kvinnor och barn förekommer. Internationellt organiserad trafficking har efter hand kommit att bli ett allt större problem för Filippinerna, som energiskt söker påverka omvärlden till gemensamma åtgärder mot denna typ av gränsöverskridande kriminalitet, bland annat i samarbete med Sverige och Thailand.

UNAIDS uppskattar 1999 att 24 000 människor av en befolkning om 71 miljoner lever med hiv/aids. 29% av dessa är kvinnor och under 1% är barn. Antalet föräldralösa barn till följd av epidemin beräknas till 480. Även om det kan antas att UNAIDS uppskattningar är undervärderingar så står det klart att epidemin ännu inte har fått ett stort genomslag i Filippinerna. Ökningstakten är regionalt sett relativt låg.

1. 3 Mindanao

Ett viktigt hinder för framgångsrik ekonomisk och social utveckling är situationen på Mindanao, vars södra delar är den traditionella boplaten för Filippinernas muslimska minoritet och en av landets mest fattiga och underutvecklade delar. En av Ramos-administrationens största framgångar var det fredsavtal som i september 1996 undertecknades med den ledande muslimska separatiströrelsen på Mindanao, Moro National Liberation Front (MNLF). Avtalet, gav det MNLF-dominerade området ökat självstyre. Detta accepterades inte av en utbrytargrupp ur MNLF, Moro Islamic Liberation Front (MILF), som krävde upprättande av en självständig islamisk stat på Mindanao. Fred har därför inte kunnat etableras på de delar av ön där muslimerna är i majoritet. Väpnat våld i förening med utbredd laglöshet och kriminalitet har starkt försvårat möjligheterna till social och ekonomisk utveckling av regionen och lett till svåra lidanden för civilbefolkningen.

Den nya filippinska regeringens Mindanao-politik utgör en av hörnstenarna i regeringens utvecklingsplan för Filippinerna under perioden fram till 2004. Regeringen har gått snabbt fram i sin ambition att försöka ersätta Estrada-regeringens "all-out war" politik gentemot den muslimska separatiströrelsen Moro Islamic Liberation Front (MILF) i en fredlig utveckling. Med hjälp av främst muslimska länder och organisationer (OIC, Malaysia, Indonesien med flera) har formella fredssamtal inletts mellan regeringen och MILF under våren 2001.

Hand i hand med ansträngningarna att få MILF till förhandlingsbordet pågår samtal mellan MILF och MNLF som syftar till en återförening av de två grupperna. Det är en utveckling som skulle kunna få betydelse i försöken att isolera mer extrema grupper som Abu Sayyaf. Om man lyckas skulle detta även leda till en förnyelse av det muslimska ledarskiktet i Mindano, där det 1996 införda självstyret i mångt och mycket präglats av vanstyre.

President Macapagal Arroyos utnämningsspolitik har understrukit den vikt som regeringen lägger på en lösning av Mindanao-konflikten. Inklusiva vicepresidenten har sex personer från Mindanao utnämnts till höga poster i presidentens omedelbara närhet. I regeringskansliet förbereds dessutom en så kallade "mini-Marshall-plan" med särskild inriktning på infrastruktur och fattigdomsbekämpning i samarbete med ledande givarländer. Särskild vikt läggs vid tillhandahållandet av grundläggande hälsovård och utbildningsinsatser samt återuppbyggnadsinsatser i konfliktdrabbade områden.

Genomförandet av sådana utvecklingsinsatser har hittills försvårats av brist på resurser, samt av att den filippinska statsmakten blott i begränsad utsträckning är företräd i de södra muslimska delarna av Mindanao. Byar, samhällen och mindre städer styrs där främst av klaner enligt gammal sedvanerätt. I de ickemuslimska områdena på Mindanao har givarländerna i stort sett hittills kunnat genomföra sin verksamhet utan säkerhetsproblem. Återströmningen av flyktingar till konfliktdrabbade områden har enligt uppgift ökat betydligt under senare tid. En del infrastrukturrella projekt som bevakning har genomförts. En lång rad internationella biståndsgivare, bland annat Världsbanken, EG, UNDP och USAID, har projekt som syftar till att återintegrera före detta MNLF-gerillan i samhället. Sverige gav 1997 ett stöd om 1 mkr. till UNDP:s projekt. Bedömare menar att de internationella insatserna trots brister, och svåra grundförutsättningar, har bidragit till att hålla igång fredsprocessen på Mindanao.

2. Slutsatser från resultatanalysen¹

2.1 Mål för landstrategin 1997 – 2001:

Samarbetet inriktades främst på att genom överförande av kunskap och teknologi stödja processer och institutioner som är väsentliga för en positiv ekonomisk och social utveckling, en konsolidering av demokratin och en bättre miljö. Möjligheter att stödja utvecklingen på ön Mindanao uppmärksammades. Ökat stöd inom miljöområdet eftersträvades. Det fanns också en strävan att utforma samarbetet så att det bidrog till att stärka utbytet mellan Sverige och Filippinerna.

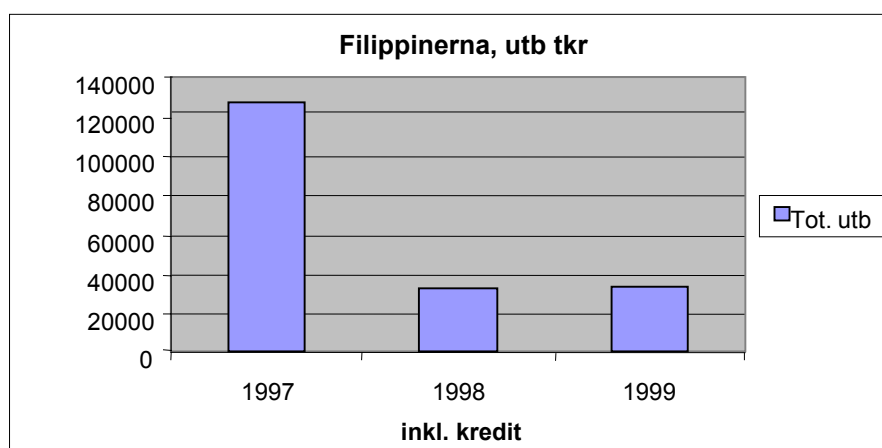
De huvudsakliga stödformerna var KTS, EO, IK samt krediter. Planeringsnivån var 25 mnkr. per år, exklusive krediter och EO:s.

¹ Redovisningen omfattar perioden 1997 – 1999 och sammanfaller med landstrategin som gäller från 1997. Perioden dessförinnan redovisades i resultatanalysen 1996. Flera av KTS insatserna föregås av tidigare faser som det hänvisas till i bedömningen. För krediten (HVDC Leyte – Luzon) sträcker sig genomförandet längre bak i tiden. Det är dock först nu som genomförandet kommit så långt att det föreligger rapportering.

Näringslivsstöd fasades ut under strategiperioden. EO:s uppmuntrades att utöka sin verksamhet inom området demokrati/MR. Direkt stöd förutsågs inte, ej heller forskningssamarbete eller särskilt miljöstöd. Erfarenheten från strategiperioden visar att målen varit alltför brett formulerade. Antalet och volymen på projektförslag inom exempelvis det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet (KTS) har varit omfattande. Den vida målformuleringen har öppnat upp för förslag inom flertalet sektorer och områden, och inneburit att landstrategin inte kunnat ge en övergripande vägledning i en prioriteringsbedömning. Landstrategin har också visat sig innehålla vissa inneboende motsättningar, främst mellan mål och samsamarbetsformer (vilket specificeras nedan).

Under strategiperioden fasades näringslivsbiståndet ut. De insatser med avtal som pågick efter 1996 uppgick i KTS fram till dess att avtalen gick ut. Den dominerande samsamarbetsformen har varit KTS. Under perioden har stöd till två krediter om sammanlagt 120 mkr utgått.

Landstrategins nivåangivelse om 25 mkr. för KTS och internationella kurser kan inte sägas ha haft en direkt styrande funktion. De faktorer som begränsat utbetalningarna har snarast varit kapacitetsfrågor och utbetalningstaket.



Det svenska samarbetet är relativt begränsat i volym varför en övergripande effektbedömning inte är relevant ens på sektornivå. Uppföljningen av målen i landstrategin påverkas också av samsamarbetsformerna. KTS och krediter är övervägande reaktiva instrument, vilket innebär att parter i Filippinerna är initiativtagare och Sida är finanssör. Att försöka göra en sammanfattande bedömning av projektresultat eller effekter är svårt. I sammanfattningen nedan fångas därför upp några allmänna policy- och metodfrågor vilka getts prioritet i den första landstrategin. Enskilda projekt redovisas separat i resultatanalysen.

Miljö. Miljöområdet har kommit att få stor betydelse under strategiperioden, främst inom KTS. Det har visat sig att nästan alla förslag som inkommit på ett eller annat sätt berör användande av naturresurser och att det funnits relevant svensk kompetens. Flertalet filippinska parter återfinns i Stor-Manila och har funnits som parter under

många år, i vissa fall uppemot ett decennium. Vissa mindre insatser med nya parter utanför Stor-Manila kan noteras, bland annat på Mindanao.

Mänskliga rättigheter och demokrati. Utvecklingen i landet har bidragit till ett aktivt och växande samarbete mellan svenska enskilda organisationer och olika aktörer i det civila samhället i Filippinerna. Intresset och engagemanget för demokratisering och mänskliga rättigheter gör att samarbetet växer fram av egen kraft. Man kan notera att de enskilda organisationerna representerar olika intressen i det svenska samhället som har en egen unik kompetens och roll. De har också goda förutsättningar att utveckla kontakter och samarbete med ”rätt” organisationer och etablera relationer som bygger på ett utbyte av kompetens.

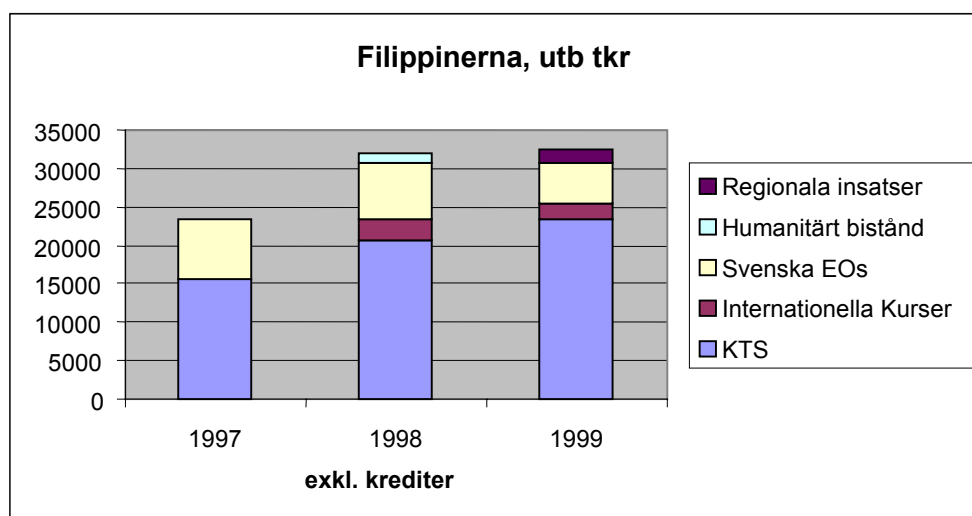
Fattigdom. Samarbetet har antagligen indirekt bidragit till att skapa förbättrade levnadsförhållanden för olika grupper i samhället. Däremot har de flesta projekt haft ett annat mål än att direkt bidra till fattigdomsminskning för de fattigaste grupperna. Inom KTS till exempel har förbättrad sophantering och tillgång/kvalitet på dricksvatten medfört en förbättring av fattiga gruppers, särskilt kvinnors, livssituation. KTS-finansierade miljöinsatser har bidragit till att stärka kompetensen hos lokala institutioner, vilket enligt studier, bidrar detta till att fattiga grupper får tillgång till lokal offentlig service och investeringar. På samma sätt har samarbetet mellan enskilda organisationer som i första hand syftat till förbättringar när det gäller demokrati/mänskliga rättigheter bidragit till förbättrade förhållanden för utsatta grupper. Projekten har en tydlig inriktning på kvinnor, barn och utsatta grupper och till viss del de sociala sektorerna, främst undervisning. Stödet kan sägas fungera som ett komplement till ett mindre väl fungerande offentligt socialt skydds nät i Filippinerna.

Konflikthantering på Mindanao. Ett direkt stöd avseende Mindanao har utgått via UNDP. Insatsen har stötts av flera bilaterala givare. Svensk finansiering utgick från anslaget Asien, regionalt övrigt. Erfarenheten från stödet har hittills inte kunnat bedömas fullt ut till följd av ofullständig rapportering om dess resultat och effekter. Inom KTS har ett direkt stöd till Mindanao getts inom ramen för ett fåtal projekt. De KTS-projekt som genomförts på Mindanao har haft ett miljöfokus. Det har hittills inte funnits någon efterfrågan på KTS-insatser som förenar konflikt- och fattigdomsperspektiven.

Normalt skall projekten inom det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet (KTS) vara kortsiktiga och därmed inte rulla på i nya faser över åren. I landstrategin (1997-99) angavs att stöd kan utgå till flera faser av ett program, dvs ökad långsiktig ansats. Erfarenheten visar att strävan efter ökad långsiktighet har motverkat en förnyelse i landprogrammet. Vissa insatser som redan 1997 pågått i flera faser fortgått i nya. Ett exempel är stödet till jordreformen. Det har visat sig svårt att bredda utnyttjandet av den svenska resursbasen. Det har också varit svårt att kombinera långsiktighet och ett reaktivt förhållningssätt. Å andra sidan pekar utvärderingen av samarbetsformen KTS i Filippinerna på positiva effekter av att låta projekt fortgå i flera faser. En anledning till detta är att nyckelproblem identifieras först under den andra avtalsperioden.

Samarbetsformerna krediter, KTS och internationella kurser har en inneboende potential för samordning och positiva synergieffekter. Under perioden 1997-99 har denna potential tillvaratagits genom att en kredit har samordnats med gåvofinansi-

ering av vissa komponenter via KTS. Synergieffekterna är positiva och bör kunna förstärkas ytterligare.



Den första landstrategin innehåller ett delmål om att vidga det ekonomiska utbytet mellan länderna. I Filippinerna är efterfrågan på utländsk teknisk expertis på rent kommersiell basis begränsad till följd av kostnadsläget. Däremot finns en marknad för tjänster som delvis är finansierade med utländskt bistånd. KTS kan sägas ha bidragit till att vissa svenska företag har vunnit erfarenheter av den filippinska marknaden och börjat konkurrera om kontrakt finansierade av exempelvis Asiatiska utvecklingsbanken.

Svenska enskilda organisationer. Sedan 1989 har antalet projekt genom svenska enskilda organisationer som fokuserar på demokrati och mänskliga rättigheter ökat (exklusive det fackliga samarbetet). Engagemanget och intresset för dessa frågor har vuxit. Någon aktiv åtgärd för att uppmuntra svenska enskilda organisationer att utöka verksamheten inom området demokrati och mänskliga rättigheter har inte vidtagits av Sida. Medvetenheten vad gäller jämställdhetsfrågor har ökat i projekten. Däremot har knappast några projekt med direkt fattigheds- eller miljöinriktning genomförts.

Svenska enskilda organisationer rekommenderades i den första landstrategin att utöka sin verksamhet inom området demokrati och mänskliga rättigheter.

Den utvärdering som gjorts av EO:s insatser visar att dessa är relevanta och svarar mot landets utvecklingsbehov. Dessutom har samarbetet bidragit till att stärka det civila samhället genom den organisations- och kapacitetsutveckling som skett. Genom att samarbetet bygger på en relation mellan likartade parter (till exempel mellan fackförbund) ökar förutsättningen för lyckade resultat.

Utvärderingen visar vidare att deltagandet av berörda grupper varit högt och uthålligheten acceptabel. Enligt utvärderingen är projektrelaterad finansiering att föredra, då egeninsatsen från den filippinska parten innebär att verksamheten har förutsättningar

att fortgå även efter det att den externa finansieringen upphört. Finansiering av löpande kostnader medför en högre grad av beroende av givarresurser. Över huvudtaget är det civila samhället i Filippinerna till stor del beroende av externa resurser. Måluppfyllelsen i projekten har inte kunnat bedömas till följd av bristande målformuleringar och mätbara indikatorer för uppföljning. Problemet är allvarligt då en väsentlig bedömningsgrund för verksamheten saknas.

3. Filippinernas utvecklingsstrategi

President Macapagal Arroyos regering har presenterat en reviderad version av den "Medium-term Philippine Development Plan 1999-2004" som Estrada-regeringen utarbetade efter tillträdet 1998.

Mycket av det som sägs i den reviderade versionen känns igen från tidigare regeringars utvecklingsplaner, även om den nya regeringens politiska prioriteringar är tydligare än företrädarens. Problembeskrivningen är i stort densamma: växande massfattigdom, ojämlik resursfördelning, avstannad landreform, brist på god samhällsstyrning, korruption, ohejdad miljöförstöring och den alltmer hotande destabilisering som följt av de successiva centralregeringarnas misslyckande att socialt och ekonomiskt utveckla Mindanao.

I utvecklingsplanen utpekas den växande massfattigdomen i det filippinska samhället som den mest destabiliserande faktorn för landets utveckling, och den främsta orsaken till den pågående ödeläggelsen av samhällets naturresurser. Den utgör också en grund för de etnisk religiösa motsättningar och de muslimska separatistströrelsernas verksamhet i Mindanao.

Utvecklingsplanen genomsyras därför i sin helhet av **fattigdomsbekämpning genom hållbar utveckling och ökad inkomstfördelning**. Den bär tydliga spår av det ökande trycket från det internationella givaresamhället att utnyttja biståndet för att i första hand bekämpa den växande massfattigdomen

Dess långsiktiga målsättning uppges vara att skapa:

- * hållbar inkomstillväxt
- * full sysselsättning
- * stabila priser
- * minskad massfattigdom
- * förbättrad inkomstfördelning

Hållbar ekonomisk tillväxt och en jämnare inkomstfördelning utgör enligt planen en viktig förutsättning för ambitionen att inom en tioårsperiod markant minska fattigdomen. För att uppnå dessa mål krävs ett väsentligt förbättrat samhällsstyre på marknadsekonomisk grund med lika villkor för alla aktörer. En annan förutsättning är att snarast uppnå makroekonomisk stabilitet och att genomföra en rad strukturella ekonomiska och sociala reformer. De uppsatta utvecklingsmålen måste finansieras genom ökade inkomster till staten. Det i sin tur kräver införandet av ett effektivt uppbörds-system, ökat sparande och grundläggande reformer av nuvarande trygghetssystem.

I planen framhålls vidare behovet av reformer i syfte att sprida det koncentrerade ägandet av samhällets tillgångar. Tidigare åtgärder i syfte att skapa ekonomisk tillväxt har inte gynnat befolkningens breda lager, och har därför inte heller varit hållbara på längre sikt. Utvecklingsplanen markerar regeringens uppfattning att befolkningen som helhet skall gynnas i en ekonomi med tydlig marknads- och investeringsvänlig inriktning. Samtidigt framhålls vikten av ett fungerande socialt skyddsnät som svar på en ökad sårbarhet gentemot externa chocker som är den oundvikliga följden av en globaliserad ekonomi och ökad ekonomisk integration. Särskilda åtgärder aviseras i syfte att öka sysselsättningen genom investeringar och satsningar på modernisering av lantbruk, turism och IT.

Regeringen har också utfäst sig att tillhandahålla omedelbara resurser för sysselsättnings- och utvecklingsprogram för städernas slumbefolkning. Främjandet av fred och stabilitet i Mindanao är enligt regeringen av central betydelse för en bestående social och ekonomisk utveckling av landet i sin helhet. Grundläggande i sammanhanget är president Macapagal Arroyos initiativ till fredsförhandlingar med MILF, men också den särskilda utvecklingsplan, det så kallade mini-Marshall initiativet för Mindanao, som regeringen väntas tillkännage i anslutning till den nyvalda kongressens inledning i början på juli. I utvecklingsplanen prioriteras snabba återuppbyggnadsåtgärder av konflikthärjade områden. Åtgärder av mera långsiktig karaktär koncentreras på ekonomisk och social utveckling av de fattigaste områdena genom överföring av resurser till den lokala nivån.

4. Bedömning av utvecklingsstrategin

Finns det då skäl att tro att den nya regeringens utvecklingsplan skall drabbas av samma slags problem som försvårat genomförandet av tidigare planer? Problemen och de sociala orättvisorna i det filippinska samhället har snarare tenderat att öka under senare år. Den nya administrationen har tillträtt under en period som klart karaktäriseras av växande inrikespolitisk turbulens, ökande sociala motsättningar och ekonomisk nedgång.

Det finns en växande insikt i samhället om att sociala, politiska och ekonomiska reformer är oundvikliga och inte längre kan skjutas på framtiden. Det internationella givarsamfundet har markerat sitt förtroende för den nya administrationen och utlovat ökat stöd. Presidentens utvecklingsplan visar en insikt om att förändringar är nödvändiga. Samtidigt kvarstår alla de strukturer och problem som tidigare har försvårat genomförandet av utvecklingspolitiken.

En faktor som har stor betydelse för möjligheterna att förverkliga utvecklingsplanen är den globala ekonomins, och särskilt regionens, tillväxt. Uthålligheten i användandet av naturresurserna är ett annat kritiskt område. Brister på detta område kan skapa konfliktsituationer i dramatiska former framöver. Den samhällsekonomiska kostnaden av miljöförstöring antas urholka de resurser som välfärden idag baseras på.

5. Strategiska frågor

Utvecklingssamarbetet förblir en viktig faktor för Filippinernas fortsatta utveckling, även om landet inte är lika biståndsberoende som en del andra länder i regionen. Filippinerna har utvecklat ett nära samarbete med Japan, Asiatiska utvecklingsbanken och Världsbanken, vilka idag står för ca 96 procent av biståndet. Därutöver har många andra bi- och multilaterala givare ett samarbete med Filippinerna. EU är också engagerat och är för närvarande största biståndsgivare i Mindanao.

Sverige ingår i den krets länder som för en återkommande policydialog med Filippinerna inom ramen för Världsbankens givarmöten. I detta sammanhang finns ett utvecklat system för sektoriell samordning mellan ledande givare. Sverige spelar som givarland en begränsad men inte oviktig roll genom att tillföra Filippinerna kunskap och kompetens inom områden som är viktiga för landets utveckling. Samtidigt är insatserna begränsade och Sverige kan knappast ta på sig ett bredare sektoriellt ansvar. Det svenska biståndet är inte tillräckligt omfattande för att långsiktigt bidra till utvecklingen inom en hel sektor. För att ge det svenska stödet största möjliga genomslag bör detta koncentreras till utvalda instrument och områden, och en tydlig kunskaps- och metodutvecklingsansats bör eftersträvas. Asienstrategins prioritering av breddade kontakter mellan Asien och Sverige och möjligheterna att bygga upp ömsesidigt intressant samarbete skall i detta sammanhang beaktas.

Landanalysen pekar på tre huvudsakliga hinder för Filippinernas utveckling; brister när det gäller god samhällsstyrning, uthållig användning av naturresurser samt konflikten på Mindanao. Analysen visar att Filippinerna är ett lägre medelinkomstland med en utbredd fattigdom, särskilt på landsbygden.

Nuvarande kombination av KTS och krediter har visat sig vara effektiva instrument i Filippinerna. KTS-samarbetet har även varit en god samarbetsform som innebär att en filippinsk part ges möjligheten att lösa ett problem med hjälp av svensk kompetens. Krediter/garantier ger finansiering till enstaka investeringsprojekt. Båda formerna utgår från att den filippinska parten identifierar problem och lösning utan svensk medverkan. Samarbetet bör centreras kring områden där den svenska resursbasen har komparativa fördelar. Erfarenheten visar att sådana komparativa fördelar finns inom bland annat området uthållig användning av naturresurser.

Vad avser stöd till god samhällsstyrning kan konstateras att det filippinska demokratiska systemet formellt sett är utvecklat. Det finns ett ramverk i form av en lagstiftande, dömande och exekutiv makt, även om samtliga tre områden är behäftade med stundom betydande svagheter. Överträdelser av de mänskliga rättigheterna förekommer i begränsad utsträckning och beror kanske främst på brister i systemet snarare än på en medveten politik. I Filippinerna fungerar inte minst förekomsten av oberoende media och ett aktivt civilt samhälle samtidigt som motvikter mot sådana övergrepp. Bristen på god samhällsstyrning kan i många stycken hänföras till en kultur och till värderingar med djupa rötter i ett feodalt samhällssystem, samt till bristande kompetens och kapacitet inom förvaltningen. Förändringsarbetet på detta område är därför långsiktigt till sin natur. Även om den svenska resursbasen bedöms vara begränsad, bör insatser vara tänkbara där svenska modeller och erfarenheter kan användas för att stärka förvaltningen. Dessutom förutses att svenska enskilda organisationer även fortsättningsvis engagerar sig i stärkandet av det civila samhället.

Konflikten på Mindanao bottnar ytterst i de omfattande ekonomiska och sociala problemen som präglar området. Mindanao förblir den fattigaste och socialt och ekonomiskt mest efterblivna delen av landet. De försök som gjorts under 1990-talet att komma tillrätta med områdets problem har stupat på en rad faktorer, inklusive en svag förvaltning, resursbrist, korruption och effekterna av fortsatta väpnade stridigheter mellan muslimsk gerilla och regeringen. Detta har också påverkat givarkretsens möjligheter att effektivt bidra till områdets utveckling. UNDP har i en preliminär utvärdering som gjorts av organisationens insatser för att återintegrera MNLF-gerillan i det civila samhället pekat på alla dessa brister. UNDP har samtidigt framhållit att utan omvärldens insatser så skulle fredsprocessen som sådan ha satts i fara. Den instabila situationen på Mindanao samt UNDP:s ofullständiga rapportering och utvärdering har bidragit till att försvåra en bedömning av effekterna av de insatser som genomförts 1997-98. Om fredssamtalen lyckas, kommer detta att skapa en ökad efterfrågan av internationellt samordnade biståndsinsatser som förenar inte minst konflikt- och fattigdomsperspektiven. I ett sådant läge bör frågan aktualiseras om Sverige kan bidra eller inte till insatser, som syftar till att stärka utsikterna för en övergång till fred och utveckling på Mindanao. Därtill kan den av den filippinska regeringen aviserade satsningen på infrastruktur i Mindanao medföra ett ökat intresse för KTS-insatser inom främst miljösektorn.

6. Mål och samarbetsformer

Med utgångspunkt från de strategiska frågorna och de övergripande svenska biståndsmålen skall målen för samarbetet med Filippinerna vara:

- *Att utifrån ett fattigdomsperspektiv bidra till en hållbar användning av naturresurserna.*

Landstrategin skall fokusera på de miljö- och naturresursrelaterade områden som prioriteras av den filippinska regeringen och som svarar mot den svenska kompetensprofilen. Prioritet skall ges till ett urval av följande områden; luftföroreningar, vattenföroreningar, förbrukningen av naturresurser, minskning av den biologiska mångfalden samt avfallshantering. Ett väsentligt kriterium vid urvalet är överensstämmelse med lokala Agenda 21.

Som rekommenderats i resultatanalysen skall en lämplig balans eftersträvas i KTS-samarbetet mellan stöd till central förvaltning och stöd till fattiga provinser, kommuner och andra lokala offentliga aktörer. Ökad prioritet skall därför ges samarbete med lokala parter, det vill säga parter utanför Manilaområdet.

Aktuella samarbetsformer är framförallt kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS) samt krediter/garantier. Den svenska resursbasen bör breddas för att möjliggöra förnyelse i samarbetet. Ett mer aktivt förhållningssätt i kontaktskapande, planering, och uppföljning bör utmärka Sidas och i mån av resurser, ambassadens agerande.

De positiva erfarenheterna av samordning mellan samarbetsformerna KTS och krediter/garantier bör ges genomslag i det fortsatta samarbetet, varvid en metodutveckling eftersträvas.

- *Att bidra till att stärka det demokratiska styrelsesättet och det civila samhället*

De svenska enskilda organisationerna har i samverkan med filippinska partners givit ökad prioritet till hävdande av de mänskliga rättigheterna och det demokratiska systemet. Denna utveckling bedöms som positiv. Sverige har ett särskilt intresse av att stödja filippinska ansträngningar att bekämpa "trafficking" och övergrepp på kvinnor och barn. Svenska enskilda organisationerna bör kunna spela en roll i arbetet för att motverka problemen och mildra effekterna.

Därutöver kan KTS-instrumentet användas för stärkande av institutioner, på central såväl som lokal nivå. Något direktstöd inom området förutses ej.

Vad gäller fredsprocessen i Mindanao bör Sverige fortsatt följa utvecklingen. Om fredsprocessen skapar förutsättningar för nytt utländskt stöd, bör frågan om Sverige kan ge stöd i form av enstaka fattigdoms- och konfliktinsatser aktualiseras. Dessa insatser skall vara en del av internationellt samordnade ansatser.

Den hittillsvarande planeringsnivån på 25 mkr. per år exklusive eventuella krediter samt stöd genom svenska enskilda organisationer förutses ligga kvar under strategiperioden.

7. Administrativa resurser

De administrativa resurser som förutses vid genomförandet av strategin bör kvarstå på samma nivå som avsattes under den första strategiperioden. Detta möjliggörs av en fokusering av samarbetet till två huvudmål inom ramen för ett begränsat urval av samarbetsformer.

Hanteringen av det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet förutses fortsatt att ta i anspråk en tredjedels heltidstjänst på Sida. Vad gäller det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet förutsätter genomförandet stationering av Sidapersonal på kort tid vid ambassaden för att stödja i beredning och uppföljning av insatser.

Beredskap finns på Sida för att hantera förslag om krediter.

Den sammantagna omfattningen av samtligt utvecklingssamarbete är svår att uppskatta, men ca en heltid av Sida:s resurser beräknas tas i anspråk. Trots att ambassaden i Manila opererar inom snävare ramar genom indragning av en handläggartjänst hösten 2001 förutses nödvändigt utrymme kunna skapas för genomförandet av strategin genom omfördelning av arbetsuppgifter och rationaliseringar.



REGERINGSKANSLIET
Utrikesdepartementet

Fler exemplar kan beställas hos UD-PIK-INFO, 103 39 Stockholm
Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.ud.se
Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XBS Grafisk service, 2001
Artikelnummer: UD 02.017