

# Landstrategi för utvecklingssamarbetet med Mongoliet 2002-2006

## 1. Sammanfattande bild av landet

Sida har i regeringsbeslut 2001-02-15 fått i uppdrag att inkomma med förslag till landstrategi för utvecklingssamarbetet med Mongoliet.

Mongoliet genomgår en omfattande politisk och ekonomisk omvandlingsprocess, som även lett till djupgående förändringar i fråga om kultur, levnadsformer och tankesätt. För att denna omvandling skall leda till ökat välbefinnande och fördjupad demokrati behöver landet omvärldens stöd. Sverige kan stödja förändringsprocessen genom att ge stöd till såväl själva reformarbetet som till program för att bistå grupper som drabbas under omställningsfasen.

Mongoliet har en yta nästan fyra gånger så stor som Sveriges och en befolkning på endast ca 2,5 miljoner, varav nära hälften livnär sig på boskapsuppfödning. Mongoliet är ett högländ med en medelhöjd av nära 1600 m.ö.h. Landet har ett utpräglat kontinentalklimat med stora temperaturskillnader under året och dygnet samt liten nederbörd. De senaste åren har Mongoliet drabbats hårt av såväl hagel- och snöstormar vintertid som svår torka under sommarhalvåret.

Mongoliet har sedan början av 1990-talet inlett en politisk och ekonomisk omvandling från ett centralstyrt totalitärt samhälle till en parlamentarisk demokrati med marknadsekonomi. Landet har antagit en ny modern konstitution. Tre demokratiska parlamentsval har genomförts med efterföljande regeringsskiften, det senaste i juli 2000 då det reformerade kommunistpartiet (MPRP) återtog makten från den demokratiska koalitionen. President Natsagiin Bagabandi, MPRPs förre ledare, omvaldes i maj 2001 för en andra fyraårsperiod.

Trots att Mongoliet under 70 år haft ett totalitärt styre och saknar demokratisk tradition är det parlamentariska systemet idag väl förankrat hos allmänhet och politiker och det politiska systemskiftet har ägt rum med folkets breda stöd. Processen har varit både snabb, smidig och grundlig.

Sedan demokratin infördes har ambitionen varit att skapa ett fullgott skydd för de mänskliga rättigheterna. De brister som har rapporterats gäller bland annat våld mot kvinnor och barn i hemmet samt dåliga förhållanden i fängelserna.

Det råder pressfrihet och en relativt fri och livlig politisk debatt. Samtliga tidningar, TV och radio är dock partipolitiskt bundna, och utanför huvudstaden finns endast regeringsvänliga media. Religionsfriheten respekteras, och den lamaistiska formen av

buddhism har fått en renässans, samtidigt som rätten att ansluta sig till andra trosriktningar erkänns.

Mongoliet har goda relationer med sina båda grannar, Ryssland i norr och Kina i söder. Handeln med omvärlden har omorienterats och Japan, Kina, Sydkorea och USA har blivit stora handelspartners. Mongoliet söker aktivt utökade kontakter med Västeuropa och Asien. Landet är medlem i Världsbanken, IMF, AsDB och strävar efter en aktiv medverkan i internationella och multilaterala sammanhang, såsom FN och ARF (ASEAN Regional Forum).

Landet var fram till 1990 extremt beroende av Sovjetunionen både politiskt och ekonomiskt och fick betydande bistånd i form av gåvor, förmånliga lån och billig energi. En stor och smärtsam omstrukturering av ekonomin blev nödvändig när allt sovjetiskt stöd plötsligt upphörde. När krisen var som svårast var det naturtillgångarna (kol, koppar och guld) och det utländska biståndet som räddade landet från kollaps. De största givarna har varit AsDB och Japan, men även Världsbanken, IMF och USAID gav ansevärda bidrag. Biståndet ökade från 21 till 322 miljoner US dollar mellan 1991 och 1997. Vid det internationella givarmötet i maj 2001 utlovades 330 miljoner US dollar för 2001.

Den ekonomiska omställningen från en starkt Sovjetberoende planekonomi till en öppen marknadsekonomi på basis av en traditionell herdeekonomi har inneburit enorma svårigheter och påfrestningar. Mellan 1990 och 1995 var tillväxten negativ, BNP per capita sjönk med ca 20% och ledde till svår fattigdom samtidigt som det sociala trygghetssystemet försvann. Sedan 1995 har tillväxten ökat men under de senaste åren sjunkit igen på grund av effekterna av de stränga vintrarna (dzud) och torkan under sommarhalvåret. Produktionsökningen härrör från gruvdrift och jordbruk. Tillverkningsindustrin har nästan upphört helt och produktiviteten i företagen har minskat. Naturtillgångarna förväntas dock kunna spela en fortsatt stor roll för den ekonomiska utvecklingen, men ett stort problem är att gruvdriften inte genererar någon betydande mängd nya arbetstillfällen. Landet är överberoende av utländskt bistånd och har dessutom en stor skuldbörda.

Mycket få nya arbetstillfällen har skapats i den moderna sektorn. Den utbildade arbetskraften har inte kunnat utnyttjas och arbetslöshet och undersysselsättning har ökat. De som blivit arbetslösa har ofta tvingats återvända till boskapskötsel för att klara sig, en sysselsättning som knappast attraherar ungdomar. I de större städerna är den informella sektorn ofta den enda utvägen. Nya arbeten bör skapas inom den privata sektorn på områden där Mongoliet har sina relativa fördelar, till exempel textil och näringar i anslutning till boskapssektorn. Ett effektivare jordbruk och en mer utvecklad inhemsk marknad där inhemsk konsumtion och produktion stimuleras behövs också.

De ekonomiska problemen syns också i UNDPs Human Development Index. År 2000 hade Mongoliet rasat till 117:e plats bland 174 länder, (1990 låg landet på 70:e och 1994 på 102:e plats). Fattigdomen är ett betydande problem. Enligt 2001 års fattigdomsstudie lever drygt 1/3 av hela befolkningen (36%) under fattigdomsgränsen, vilket är ungefär detsamma som 1995, men djupet i fattigdomen har ökat. Det är fler som är extremt fattiga och inkomstklyftorna har ökat. De som har det svårast är vissa herdefamiljer på landsbygden och fattiga i städerna (många äldre, hushåll med en enda familjeförsörjare, handikappade, arbetslösa och gatubarn). Fattigdomen är

större i provinsstäder (45%) än i Ulan Bator (34%). Prostitutionen har ökat dramatiskt.

Den mongoliska regeringen har gått mycket långt i fråga om marknadsekonomiska reformer. Reformprocessen omfattar privatiseringar av statliga företag, liberalisering av utrikeshandeln och medlemskap i WTO. Den privata sektorns andel av BNP förväntas öka under det kommande året. Reformprogrammet har varit mycket radikalt men flera strukturella problem återstår att lösa. Diskussioner har pågått med IMF och Världsbanken om åtgärder för fattigdomsbekämpning inom ramen för utarbetande av en fattigdomsstrategi (PRSP). (Se avsnitt 4). Utförsäljningar av flera av landets största företag till utländska investerare är i slutfasen.

Den finansiella sektorn är ett exempel på reformarbetet. Kriserna har avlöst varandra och berört alla landets banker, till exempel tvingades landets största bank gå i konkurs på grund av obetalda lån. Stora reformer är nödvändiga inom bankväsendet, bland annat en effektiv centralbank, modern lagstiftning, bättre regelverk och kontroll, utbildning och sunda lånevillkor samt bättre disciplin när det gäller att betala av lånen i tid. Dåliga lån måste separeras från bankernas balansräkningar, och konkurrens om krediter bör införas. Den politiska viljan att genomföra dessa reformer har dock hittills varit låg.

Underhållet av infrastrukturen brister. Vägar och broar behöver repareras och flyget har blivit osäkert på grund av brist på underhåll. Kostnaderna för transporter ökar. Järnvägen är den enda transportlänk som fungerar, men den täcker endast en mindre del av landet. Transporter och kommunikationer fungerar i huvudstaden medan resten av landet är på väg att glida tillbaka till självhushållning.

De lokala förvaltningarna spelar en nyckelroll när det gäller att genomföra reformerna på lokalplanet. De utgör också kontakten mellan människorna och regeringen när stora förändringar skall genomföras. Förmågan hos dessa förvaltningar att överföra politiska beslut till konkreta handlingsplaner är begränsad. Förvaltningarna saknar såväl resurser som förvaltningstradition för att klara uppgiften. För att förbättra förutsättningarna krävs utbildning och ökade resurser.

Utbildningsnivån var före 1990 hög för både män och kvinnor och hälsosituationen god, även på landsbygden. Utbildning och hälsovård skall fortfarande vara gratis men idag måste människorna i praktiken betala för både medicin och sjukvård. Vart fjärde barn lider av undernäring. Hälsosituationen har försämrats, mödradödligheten ökat och hiv/aids har fått fäste. Utbildningen har skurits ned, och läs- och skrivkunskheten minskat. Bristerna i den grundläggande sociala servicen riskerar att kraftigt försämra levnadssituationen för människorna.

Privatiseringen av herdekollektiven har inneburit att hela det tidigare systemet med kollektiv som bas för utbildning, hälsovård, pensioner, veterinärservice, djurskydd och transporter upphört att fungera. År 2000 var boskapsnäringen nästan helt privat, men bristfällig infrastruktur, höga transportkostnader och dåliga marknadsförhållanden utgör betydande hinder och hämmar landsbygdens utveckling. Till exempel kan bara levande djur säljas på marknaden, inte kött och mjölkprodukter, vilket kan leda till stagnation och ökad isolering av delar av landet och befolkningen. På sikt kan därmed den fortsatta ekonomiska och demokratiska utvecklingen hotas. För att

undvika en sådan utveckling krävs en politik som skapar sysselsättning och inkomster i hela landet.

Herdefamiljerna beräknas äga 1-200 djur var, med stora lokala variationer, och boskapen är ofta deras enda inkomstkälla. Antalet boskapsdjur har växt kraftigt under 90-talet och beräknades 1999 till 30 miljoner. Följden har blivit problem med överbetning och erosionsskador samt konflikter om de bästa betesmarkerna. Fattigdomen har lett till att människorna försöker föda upp ännu mer boskap och röja ännu mera betesmark vilket riskerar att förvärra problemen.

Mongoliet drabbades av mycket stränga vintrar 2000 och 2001 med snöstormar, cyklonvindar och temperaturer under 50 minusgrader. Det har varit de strängaste vintrarna på 50 år och minst 10% av boskapen (ca 4 miljoner) beräknas ha dött. Sommaren däremellan var mycket torr och gräshoppor förstörde stora delar av skörden. Tusentals herdefamiljer har drabbats hårt både ekonomiskt och socialt. Landet fick betydande humanitärt bistånd.

Skogsförstörelsen i landet har varit stor och återplantering liten. Luftföroreningarna är lokalt stora på grund av kolkraftverken. Fyra kraftstationer förbrukar ca 5 milj ton kol/år och 40 000 fordon och 60 000 hushåll bränner 200 000 ton kol och 160 milj m<sup>3</sup> ved. Problemen är störst i Ulan Bator och har lett till hälsoproblem. Det finns ännu inget system för avfall och sophantering i landet.

## 2. Slutsatser från landanalysen

Den landanalys som gjordes 1999 på Sidas uppdrag av NIAS (Nordic Institute of Asian Studies) identifierar bland annat följande problemkomplex som utgör viktiga frågor för Mongoliets fortsatta utveckling:

- En centralisering av makten har skett, som en följd av reformpolitiken, på de lokala myndigheternas bekostnad. Det tidigare sovjetiska systemet med kollektiv som tillhandahöll skolor, hälsovård och annan social service har inte ersatts av något annat system för att lokalt bekosta gemensamma ändamål. För att klara den mest grundläggande servicen har lokala myndigheter blivit alltmer beroende av statligt stöd.
- Utbildning, hälsovård och annan grundläggande social service har försämrats avsevärt och lett till stort lidande och lett till en degradering i fråga om landets mänskliga resurser.
- På lång sikt hotas landets utveckling av ett antal faktorer:
  - ekonomins sektorsvisa obalans; naturresursutvinning, djuruppfödning och servicesektorn utgör de enda näringar som vuxit, medan alla andra sektorer inkl. tillverkningsindustrin i stort upphört.
  - ekonomins oförmåga att skapa arbetstillfällen
  - regional obalans i utvecklingen. Servicesektorn är nästan helt koncentrerad till Ulan Bator.
- Krisen i finanssektorn består och hämmar ekonomisk omstrukturering och återhämtning. Framväxten av små och medelstora företag försvåras av bristen på långsiktiga krediter och det höga ränteläget.

- Sårbarheten i ekonomin och statens finanser är stor, vilket sammanhänger med att världsmarknadspriset fluktuerar för landets största exportprodukt, koppar.

- Korruption och framväxten av en klass av nyrika inom makteliten som kan utnyttja de kommersiella möjligheterna är ännu inte svårartade problem men något som pressen starkt bevakar.

### **3. Mongoliets utvecklingspolitik**

Vid givarmötet i maj 2001 presenterades den mongoliska regeringens planer och program för 2000 – 2004. Man utgår från att 6% årlig tillväxt är realistiskt och kommer att satsa på omfattande strukturella reformer och på att reducera fattigdomen. Denna prognos måste dock ses som högst optimistisk i den rådande situationen. Regeringen prioriterar rehabilitering av industrin för att skapa nya arbetstillfällen och ökad export. Det program som regeringen avser genomföra är mycket omfattande och mycket i detta får bedömas som visioner snarare än realistiska mål. Regeringen fick starkt stöd av givarna för den fortsatta reformprocessen.

Mongoliet och IMF har nyligen nått en överenskommelse om fattigdomsreducerande åtgärder genom en Poverty Reduction Growth Facility (PRGF). Regeringen har också presenterat stolparna i en Poverty Reduction Strategy (PRS) som utarbetas efter konsultationer med den privata sektorn, NGO's, internationella biståndsorganisationer och andra och kommer inom kort att presentera ett Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). Också ett Interim Poverty Reduction Strategy Paper (IPRSP) har publicerats. Makroekonomisk stabilitet och ökad tillväxt skall uppnås genom en balanserad budget, låg inflation och ökad handel. Skattebasen breddas och skatteindrivningen effektiviseras.

Den privata sektorn kommer att få en stor och viktig roll i utvecklingen av landet. Framför allt infrastrukturen men också delar av den sociala sektorn skall privatiseras. Lagstiftning förbereds i parlamentet. Inkomsterna från privatiseringarna skall återinvesteras. Särskilda satsningar görs på att utveckla exportindustrin, till exempel vill man inrätta så kallade fria ekonomiska zoner vid gränsen mot Kina och Ryssland, med förmånliga villkor för etablering av småindustrier. Utländska investerare erbjuds tullfrihet för teknisk utrustning och tre års skattelättnad.

Regeringen har även presenterat ett projekt på 30 års tid om att utveckla landet genom att bygga en 'Millennium Road', en 240 mil lång väg tvärs genom landet från öst till väst, en mångmiljardinvestering som landet inte kan genomföra själv. Visionen är att städer skall växa upp längs vägen som centrum för regional utveckling och tillväxt, och att de traditionella herdesamhällena på landsbygden, liksom nomadlivet, så småningom kommer att överges. Herdesamhället ses som ekonomiskt ohållbart i längden.

På kort sikt prioriteras förbättrad djurhälsa, bättre vattenhål och betesmarker samt förbättrad kvalitet inom livsmedelshandeln för landsbygdens utveckling. Utbildningen och bashälsovården skall också förbättras. Arbetslösheten skall reduceras med 50% och fattigdomen minska.

Utredningar har gjorts om hur lokala enskilda organisationer i ökad utsträckning skall kunna bidra till utvecklingen. Dessa uppmanas att arbeta med framför allt kapacitetsuppbyggnad och kunskapsöverföring. Det finns drygt 1600 registrerade lokala enskilda organisationer i landet. De flesta är verksamma inom utbildning och hälsa. Regeringen säger själv att utländska organisationer har spelat en viktig roll och att de även i framtiden kan spela en betydelsefull roll för utvecklingen av landet.

Regeringen strävar efter balans mellan ekonomisk utveckling och god miljö, men hittills har miljöpåverkan varit negativ. Exploatering har lett till degradering av stora markområden kring gruvorna. Flera projekt har satts igång för att förbättra och skydda miljön i närheten av gruvor där brytning sker av koppar, guld, silver och kol.

Mot bakgrund av de svåra naturkatastroferna de senaste åren, som var en kombination av svåra väderförhållanden och för mycket boskap i vissa delar av landet, vilket ledde till överbetning, är myndigheterna medvetna om att långsiktiga åtgärder måste genomföras för att åstadkomma en hållbar utveckling. Förslag håller på att utvecklas i samråd med FN-organisationerna.

De största biståndsgivarna är Japan, AsDB, Världsbanken, IMF, USAID, Tyskland och UNDP. Lokal samordning förekommer i form av kvartals- och halvårsmöten mellan givarna och regeringen. Sektormöten om energi, fattigdom och reformer inom den offentliga sektorn planeras.

#### **4. Utvecklingsarbetet med Mongoliet**

##### **4.1. Svensk-mongoliska förbindelser**

Relationerna mellan Sverige och Mongoliet är goda men relativt outvecklade. Diplomatiska förbindelser upprättades 1964 men kulturella kontakter har funnits länge. Ambassadören i Peking är sidoackrediterad till Ulan Bator och Mongoliet ingår i ambassadens verksamhetsområde. Även om utbytet mellan länderna fortfarande är begränsat har besöksfrekvensen ökat under 90-talet.

Handeln mellan länderna är begränsad. Exporten uppgick till 5,2 miljoner kronor respektive 4,3 miljoner kronor under åren 1999 och 2000 medan importen var 0,5 miljoner kronor respektive 0,3 miljoner kronor.

Utökade kontakter kan bidra till ökad handel och fler investeringar. Potential för ökad handel finns, till exempel genom att svensk teknik som är anpassad till ett kallt klimat också är av intresse för Mongoliet.

Under våren 2001 har Mongolia-Sweden Development Cooperation Centre bildats. Centret har bildats på mongoliskt initiativ och betecknar sig som en icke-statlig sammanslutning vars syfte är att främja de mongolisk-svenska förbindelserna. Initiativtagare till centret är en före detta parlamentsledamot och affärsman, Nyamaagiyn Tuvshintugs.

#### 4.2. Det svensk-mongoliska utvecklingssamarbetet och slutsatser av resultatredovisningen

Under perioden 1997-99 har det svensk-mongoliska samarbetet koncentrerats till stöd för reformprocessen samt bidrag till ett nationellt fattigdomsprogram. Insatserna har gjorts inom den offentliga förvaltningen, bank-, hälsa, vatten och sanitet samt demokrati och mänskliga rättigheter. Sverige har även bidragit med viss katastrofhjälp genom Svenska Röda korset. Utbetalningarna under perioden uppgick till 39,23 mkr. (Se tabellen nedan)

Område	Beslut mkr	Utfall 1997	Utfall 1998	Utfall 1999	Utfall tom 1999
Offentlig förvaltning	13	0,6	5,6	3,3	9,5
Banksektorn	2		0,6	1,2	1,8
Vatten & Sanitet	8	3,1	2,2	1,5	6,8
	0,4			0,3	0,3
Demokrati/ MR					
Sidas Int. kurser	5,1	0,8	2,1	2,2	5,1
Övriga kurser	0,03	0,03			0,03
Fattigdoms- programmet	15,7	2	13,7		15,7
<b>Totalt</b>	<b>44,23</b>	<b>6,53</b>	<b>24,2</b>	<b>8,5</b>	<b>39,23</b>

De flesta insatser har varit relativt små men komplexa. De bedrivs som kontraktfinansierat tekniskt samarbete (KTS) ofta i form av utbildning. Insatsernas mål, prestationer och effekter redovisas i LFA-matrisform. (Se Sidas Resultatredovisning).

Stödet till kunskaps- och kapacitetsuppbyggnad inom den offentliga förvaltningen på central nivå har gällt utbildning av tjänstemän i statskansliet (Cabinet Secretariat). Utbildningen bedöms vara mycket viktig för reformprocessen. Många i förvaltningen har stor arbetsbörda och har haft svårt att finna tid till nödvändig utbildning. Trots detta har deltagarna visat intresse och engagemang i utbildningen.

En oberoende utvärdering av en insats avseende stöd till kapacitetsuppbyggnad för lokalt självstyre har genomförts under perioden. Insatsen bedömdes som mycket lyckad och utbildningsmaterialet ingår nu i den nationella processen för uppbyggnad av det lokala självstyret. En andra fas av stödet till kapacitetsuppbyggnaden är under beredning.

Inom banksektorn har insatserna bestått av grundutbildning i bankverksamhet i en marknadsekonomi. Inledningsvis genomfördes en kurs för bankdirektörer i Sverige. Intresset för denna typ av basutbildning blev stort och har 2001 följts av ett mer omfattande basutbildningsprogram. Genomförandet har gått bra.

En av de största insatserna har avsett vatten och sanitet. År 1990 uppskattades att 25 % av befolkningen i landet hade tillgång till central vattenförsörjning, 30 % fick vatten från offentliga vattentankar och 36 % direkt från brunnar. De övriga 9 % fick vatten från källor och smält snö. Under 1990-talet har dricksvattentillgången försämrats. Värmeverk, badhus och vattenförsörjning ute i landet har upphört att fungera på grund av dålig ekonomi, bränslebrist och brist på reservdelar till gammal rysk utrustning. Man har återgått till att utnyttja traditionella vattenkällor. Därmed har vattenkvaliteten försämrats med sämre hälsa som följd. Priset på vatten har stigit och boende på landsbygden betalar betydligt mer för sitt vatten än boende i Ulan Bator.

Sidas insats var en del av ett nationellt program där både Världsbanken och UNDP ingick tillsammans med regeringen. Svenska experter har utbildat ett mongoliskt brunnsbortteam i att arbeta med förundersökningar, borrning av vattenhål samt installation av handpumpar på landsbygden. Kompetens- och kapacitetsutvecklingen hos det mongoliska teamet bedöms som utomordentlig och arbetsinsatserna som mycket effektiva.

Insatser för demokrati och mänskliga rättigheter. Individens utsatthet har ökat under 90-talet på olika sätt. De skyddsnet som tidigare fanns har försvunnit och ännu inte ersatts av nya. Arbetslösheten har ökat liksom fattigdomen. Ökad alkoholism, våld i hemmet, prostitution och barn som rymmer till ett liv som gatubarn har blivit några av följderna. Sida har finansierat studiebesök i Sverige för ett nätverk som arbetar mot misshandel i hemmen av kvinnor och barn genom att dels bedriva opinionsbildning och utbildningsverksamhet, dels tillhandahålla skyddsverksamhet för behövande kvinnor och barn. Beslut har fattats om stöd till verksamheten. Fler insatser kan aktualiseras.

En oberoende internationell utvärdering av fattigdomsfonden genomfördes i oktober 1999. Fonden ingår i ett nationellt program som samordnades av UNDP. Det fick allmänt positiva omdömen i utvärderingen. Insatserna har lett till ökad levnadsstandard för fattiga hushåll, dock inte till en reduktion av det absoluta antalet fattiga. Förmånstagarna har varit de allra fattigaste, framför allt kvinnor. Några av mikro-kreditprojekten bedöms kunna omvandlas till så kallade 'revolving funds' på grund av den höga återbetalningsnivån. Kritiken gällde otydliga riktlinjer och regler inom förvaltningen.

Erfarenheterna av utvecklingsarbetet är goda. KTS-samarbetet har inneburit att flera svenska myndigheter och organisationer varit på plats i Mongoliet, till exempel Sweroad, Swedsurvey, Swedavia, SIPU, Kommunförbundet och RFSU. Ett samarbete har initierats mellan Högskolan i Örebro och Universitetet i Ulan Bator avseende etikfrågor i det lokala självstyret.

Den enda svenska enskilda organisationen som finns i Mongoliet är Nybygget Kristen Samverkan, inom SMR, som arbetar med utbildning, hälsovård och fattigdomsbekämpning.

Sedan 1997 ingår Mongoliet i ett globalt projekt som inkluderar sju länder i Asien genom LO/TCO med bidrag från Sida. Projektet "Integrating Gender Perspectives in Trade Union Work" verkar för att fackliga centralorganisationers arbete gendernpassas. I varje land har utsetts ett 'Gender Perspective Team' (GPT), bestående av män och kvinnor i ledande ställning för att bevaka genderfrågor inom alla fackliga områden. Dessa GPT har fått utbildning för uppgiften och det är den utbildningen



som finansieringen gäller. En utvärdering visar att GPT varit en framgång som modell för att involvera genderfrågorna i policy och arbete inom de olika organisationerna. LO/TCO har beslutat om fortsatt stöd 2001-2002.

77 personer från Mongoliet, varav 40 kvinnor, har deltagit i Sidas internationella kursprogram under perioden 1997 – 2000. Under år 2000 deltog 24 personer. Exempel på efterfrågade kurser är energi, management, vägar/järnvägar, miljö samt mänskliga rättigheter och demokrati.

Den sammanfattande bedömningen av insatserna är att genomförandet fungerar enligt planerna och att mottagarna är engagerade, positiva och intresserade. Samarbetet med mongoliska partners har fungerat väl.

## 5. Överväganden

För Mongoliet är breddade kontakter och erfarenhetsutbyte med omvärlden av stor betydelse. Huruvida Mongoliet skall lyckas med reformprocessen beror till stor del på regeringens förmåga att genomföra sina omfattande reformer och det stöd den kan få från omvärlden för detta. Mongolerna är öppna för att få idéer utifrån i arbetet att fördjupa demokratin och marknadsekonomin och att utveckla förvaltning, sociala sektorer och arbetsmarknad.

Det internationella biståndet är viktigt för Mongoliet. Under de senaste åren har biståndet motsvarat 60-70% av statsbudgeten, en andel som på sikt måste nedbringas. Sverige kan stödja förändringsprocessen genom stöd till kapacitets- och institutionsuppbyggnad, inklusive program för att bistå grupper som drabbats under omställningsfasen och reformer på socialförsäkringsområdet.

Av största prioritet är att bekämpa fattigdomen och skapa sysselsättning. Trots försök av den mongoliska regeringen med olika program beräknas var tredje medborgare i landet befinna sig under den officiella fattigdomsgränsen, och många av dessa är extremt känsliga för ytterligare svårigheter, till exempel dåligt väder. Sida har sedan 1998, tillsammans med bland andra UNDP, bidragit till två nationella program för att bekämpa fattigdomen; först en fond för mikrokrediter och rådgivning, sedan ett nytt program med kapacitets- och kompetenshöjande insatser som började under 2001.

En viktig uppgift är att öka kunskapen och kapaciteten inom den offentliga förvaltningen och bygga upp kapacitet för lokalt självstyre. Den offentliga förvaltningen centralt såväl som lokalt måste arbeta på ett helt annat sätt än tidigare. Sverige har goda möjligheter att bidra med kunskap i den processen. En del av denna kapacitetsuppbyggnad har finansierats av Sida och genomförts av svenska experter och konsulter. Den mongoliska regeringen har förklarat sig nöjd med utbildningen och har framfört att man gärna vill ha en fortsättning.

Ett annat viktigt område för den ekonomiska utvecklingen är bank- och finanssystemet. De flesta banktjänstemän har till exempel inte utbildats i hur en marknadsekonomi fungerar, och grundutbildning inom detta område är avgörande för förtroendet för bankerna både bland befolkningen och hos potentiella

investerare. Svensk kompetens kan medverka i detta arbete. Sidas internationella kurser är ett sätt att möta dessa behov.

Det råder jämställdhet enligt lagen i Mongoliet, och kvinnor är i regel mer välutbildade än män. Dock är en av bristerna inom området mänskliga rättigheter, enligt Amnesty International, det otillräckliga skyddet mot våld mot kvinnor och barn. Våld i hemmet, ofta på grund av alkoholmissbruk, börjar erkännas som ett stort problem i samhället. National Centre Against Violence (NCAV) tar hand om misshandlade kvinnor och barn samtidigt som man genomför utbildningsprogram för män. Ett samarbete har inletts mellan NCAV och RFSU som syftar till att synliggöra och bilda opinion mot förekomsten av våld i hemmen mot kvinnor och barn.

Mongoliet har efterfrågat konkret information om det svenska demokratiska systemet och om hur välfärdssystem byggs upp och förändras. Offentlig förvaltning, lokal demokrati, sociala sektorer och arbetsmarknad är exempel på områden där svensk kunskap och erfarenhet kan spela en roll för utvecklingen i Mongoliet. Utvecklingssamarbetet kan bidra till att det byggs upp fler värdefulla ömsesidiga relationer på lokal nivå.

Nyinvesteringar krävs inom flera sektorer, bland andra energisektorn. Den befintliga utrustningen i kraftverk och nät anses idag till stor del vara under acceptabel standard. Felfrekvensen är hög och tillförlitlighet och kvalitet i försörjningen är låg. Transmissionssystemet är undermåligt och i behov av rehabilitering. Värme- och elsystemen utgör kritiska delar av den basala infrastrukturen. Vägar, järnvägar och broar är också i behov av restaurering. Finansiering av investeringar i infrastruktur med hjälp av u-krediter kan komma att aktualiseras. Mongoliet är öppet för kreditgivning.

De senaste årens svåra naturkatastrofer har varit förödande för ekonomin. Människor hotas av svält när djuren dör. FN-organisationerna i Mongoliet har tillsammans med regeringen föreslagit insatser för skydd och ersättning av boskapsbeståndet, för djurfoder, hälsa, vatten och sanitet samt nutrition. Sida bidrog med 7 miljoner kronor 2001 för hälsa, vatten och sanitetsinsatser för de värst drabbade människorna (barn, gravida och ammande mödrar) samt mat och skydd för boskapens överlevnad (distribution av djurfoder, veterinärinsatser samt vindskydd). Beredskap bör finnas även fortsatt-ningsvis för både humanitära insatser och förebyggande åtgärder, till exempel genom utbildning i ekologiskt hållbart jordbruk.

De viktigaste samarbetsformerna inom utvecklingssamarbetet har varit kontraktfinansierat tekniskt samarbete (KTS) och internationella kurser. Det finns likheter mellan Mongoliet och Sverige som bidrar till förståelse och som underlättar samarbetet. Båda länderna är relativt stora och glest befolkade. Klimatet är bister. Värderingar och tänkesätt har en del gemensamt. Kommunikationen är rak och enkel. I samekulturen har Sverige en direkt parallell till Mongoliets herdekultur. Samarbetsformen KTS fungerar väl eftersom de mongoliska samarbetspartnerna är kompetenta. De har en klar behovsbild och tar ansvar för genomförandet av sina projekt. Efterfrågan på stöd har inriktats på områden där Sverige har en särskild kompetens.

De problem som finns i samarbetet har att göra med att ministerier och lokala förvaltningar lider brist på medel, vilket medfört att kravet på kostnadsdelning i

KTS-projekten de senaste åren fått anpassas till myndigheternas tillgång till egna medel. Därför begränsas Mongoliets finansieringsandel ofta till betalning av resor till Sverige vid studiebesök och till lokala kostnader (utom hotell och traktamente) för besökande svenska experter. Sida bekostar resorna till Sverige för mongoliska deltagare i Sidas internationella kurser.

Endast en svensk enskild organisation arbetar för närvarande i Mongoliet. Det bör finnas möjligheter att utveckla kontaktytor mellan fler mongoliska och svenska enskilda organisationer.

## 6. Mål för utvecklingssamarbetet

### 6.1 Mål och volym

Det övergripande målet för utvecklingssamarbetet med Mongoliet under perioden 2002 – 2006 skall vara att bidra till att bekämpa fattigdomen genom stöd till reformprocesser och institutionsutveckling som främjar en demokratisk samhällsutveckling och mänskliga rättigheter.

Insatserna bör avse följande områden:

- stöd till reformprocessen, en demokratisk samhällsutveckling, respekt för mänskliga rättigheter och jämställdhet genom kapacitets- och institutionsuppbyggnad inom till exempel central och lokal förvaltning, och andra viktiga samhällsfunktioner som bank- och finanssektorn.
- stöd till utsatta grupper och de grupper som drabbats under reformprocessen, bland annat i form av sysselsättningsskapande insatser.
- insatser på infrastrukturområdet, genom investeringar och kapacitetsstöd (u-krediter), kan förekomma inom i första hand miljösektorn.

Utvecklingssamarbetets volym beräknas under perioden ligga mellan 15 och 30 mkr per år, exklusive eventuella krediter och humanitärt bistånd.

### 6.2 Samarbetsformer

Ökad koncentration i samarbetet bör eftersträvas.

Kontraktfinansierat tekniskt samarbete (KTS) och internationella kurser är de viktigaste samarbetsformerna.

U-krediter är en möjlig samarbetsform för finansiering av infrastrukturprojekt. Instrumentet bör utnyttjas reaktivt utan geografiska eller ämnesmässiga begränsningar. Särskild prioritet bör ges miljörelaterad verksamhet.

Under perioden kan förutsättningarna för betalningsbalansstöd komma att prövas.

Medel kan även fortsättningsvis ges via FN, till exempel (UNDP) för stöd till program för fattigdomsbekämpning och stöd till utsatta grupper.

Humanitärt bistånd kan bli aktuellt vid svåra naturkatastrofer, till exempel via Svenska Röda korset.

Fortsatt stöd via svenska enskilda organisationer.

Inom ramen för Svenska Institutets Sida-finansierade expertutbytesprogram kan kontakter mellan Sverige och Mongoliet finansieras.

Mongoliet är också öppet för StartSyd-verksamhet och forskarinitierat samarbete.

### 6.3 Administrativa konsekvenser

Hittills har utvecklingssamarbetet tagit i anspråk totalt cirka en heltidstjänst inom Sida i Stockholm och ambassaden i Peking. Utvecklingssamarbetet skall utformas så att kapacitetsåtgången inte ökar.

Biståndshandläggaren vid ambassaden i Peking använder en mindre del av sin tid för planering och uppföljning av insatserna i Mongoliet inklusive besök i Mongoliet ett par gånger per år.