

Till statsrådet Leif Pagrotsky Utrikesdepartementet

Genom beslut den 31 maj 2000 bemyndigade regeringen statsrådet Leif Pagrotsky att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda samarbetet med Central- och Östeuropa.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 8 september civilekonom Claes de Neergaard till särskild utredare

Civilekonom Krister Eduards förordnades vid samma tidpunkt som utredare och agronom Helen Holm som sekreterare.

Härmed överlämnas betänkandet Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa jämte bilaga – Utvärdering av utvecklings-samarbetet. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 2000

Claes de Neergaard

/Helen Holm

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
1 Inledning.....	19
1.1 Utredningens direktiv	19
1.2 Arbetets uppläggning.....	20
2 Det hittillsvarande samarbetet: Omfattning och inriktning.....	23
2.1 Vilka länder ingår i begreppet Central- och Östeuropa	23
2.2 Översikt av det statliga stödet till utvecklingssamarbete.....	24
2.3 Övriga statliga medel för samarbete med Central- och Östeuropa.....	27
2.4 Sveriges sammanlagda samarbete	28
3 Andra länders östsamarbete.....	29
4 Några utvecklingstendenser i Central- och Östeuropa	33
4.1 Trend 1: Skillnaderna mellan kandidatländerna och OSS ökar	33
4.2 Trend 2: Stor skillnad mellan kandidatländerna	34
4.3 Trend 3: EU:s stöd till kandidatländerna ökar kraftigt från 2000	37
4.4 Trend 4: Gynnsamma ekonomiska förutsättningar en tid framöver	37
4.5 Trend 5: Förståelsen för vikten av en demokratisk process har förstärkts	38
4.6 Trend 6: De stigande inkomstskillnaderna är en källa till oro	39

5	Förutsättningarna för närområdessamarbetet	41
5.1	Gynnsamt i baltiska länderna och Polen - svårare i Ryssland och Ukraina	41
5.2	Vilken typ av samarbete är det Sverige strävar efter?.....	42
5.3	Grannlandssamarbete	43
5.4	Utvecklingssamarbete	45
6	EU:s utvidgning	47
6.1	Köpenhamnskriterierna.....	47
6.2	Kandidatländernas reformer och anpassning till EU:s krav.....	48
6.3	Europaavtal och partnerskap för anslutningen.....	50
6.4	Agenda 2000 och förmedlemsskapsstöd.....	51
6.4.1	Phare	52
6.4.2	ISPA.....	53
6.4.3	Sapard	54
6.4.4	Interreg.....	55
6.4.5	Tacis	55
6.4.6	EU:s stöd till partnersamverkan.....	56
6.5	Skillnader och likheter mellan det svenska bilaterala programmet och EU programmen.....	56
6.6	Sveriges andel av EU:s stöd inkl. Tacis	57
7	Målen	59
7.1	Bakgrund.....	59
7.1.1	Målen karaktär	59
7.1.2	Huvudmål 1 – att främja en säkerhetsgemenskap	60
7.1.3	Huvudmål 2 – Att främja demokratins kultur.....	62
7.1.4	Huvudmål 3 – Att stödja en socialt hållbar ekonomisk utveckling.....	65
7.1.5	Huvudmål 4 – att stödja en miljömässigt hållbar utveckling	67
7.1.6	Riktlinjer för samarbetet.....	70
7.2	Förslag till riktlinjer för programmet	72
7.2.1	Hållbar utveckling och fördjupad integration.....	75

7.2.2	Huvudområden och riktlinjer	75
7.2.3	Huvudområde 1 – En säkerhetsgemenskap.....	79
7.2.4	Huvudområde 2 – Marknadsekonomi och social trygghet	80
7.2.5	Huvudområde 3 – Miljö och energi	83
7.2.6	Huvudområde 4 – Ett samarbete på regional och lokal nivå.....	86
7.2.7	Huvudområde 5 – Utbildning och forskning.....	86
7.2.8	Huvudområde 6 – Demokratins kultur och ökad värdegemenskap.....	88
8	Programmets organisation, omfattning och styrinstrument.....	89
8.1	Relationen mellan utvecklingsarbetet med CÖE och Östersjömiljarden	89
8.2	Programperiodens längd	91
8.3	Styrinstrument	92
8.4	Landstrategierna	93
8.5	Utgiftsbegränsningar för Sida-Öst.....	94
8.6	Behov av fältpersonal	95
8.7	Behov av databas för samarbetet med Central- och Östeuropa.....	95
8.8	Export av statligt förvaltningskunnande	96
8.9	Sverige deltagande i EU:s program för partnersamverkan	97
8.10	Förslag till inriktning och omfattning av programet.....	99
8.11	Programmets storlek	100
8.12	Sammanfattning.....	101
9	Instrument.....	103
9.1	Problemställningen	103
9.2	Utredningens bedömningar.....	105
9.2.1	Finansieringsbehoven.....	105
9.2.2	Låntagare, kreditrisk och kostnader	107

9.2.3	Näringslivets inställning	107
9.2.4	Alternativa lösningar	108
9.2.5	Andra åtgärder för investeringsfinansiering i Ryssland	109
9.2.6	Sammanfattning	110
10	Bilateralt samarbete i samverkan med multilateral finansiering	111
11	Näringslivets medverkan i utvecklingssamarbetet	113
12	Samarbete på lokal och regional nivå	115
12.1	Varför decentraliserat samarbete	115
12.2	Decentraliserat samarbete i starkt växande	116
12.3	En mångfald av aktörer	119
12.4	Utvärderingens redogörelse	119
12.5	Behov av förändringar	121
12.6	Fortsatt behov av statligt stöd	122
12.7	Att öka finansieringen från EU:s program	122
12.8	Behov av utvärdering av decentraliserat samarbete	124
12.9	Kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd	124
12.10	De nordiska ländernas decentraliserade samarbete	125
12.11	Sammanfattning	126
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv	129
Bilaga 2	Utvärderingens sammanfattning	137
Bilaga 3	Referensgruppen	153
Bilaga 4	Intervjulistan	155
Bilaga 5	Litteraturförteckning	159
Bilaga 6	De nordiska ländernas bilaterala bistånd till när områdena	163

Förkortningar

ORD- OCH FÖRKORTNINGSLISTA

ABF	Arbetarnas Bildningsförbund
Acquis communautaire	EU:s regelverk, som kandidatländerna måste anta inför medlemskap
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
BITS	Beredningen för internationellt tekniskt samarbete, slogs samman med Sida 1995
CBSS	Östersjöstaternas råd
CÖE	Central- och Östeuropa
DAC	OECD:s biståndskommitté
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EIB	European Investment Bank
EKN	Exportkreditnämnden
FMV	Försvarets materielverk
FOA	Försvarets Forskningsanstalt
IAEA	Internationella atomenergiorganet
	International Bank for Reconstruction and Development (Världsbanken)
IBRD	International Finance Company, tillhörande Världsbanksgruppen
	Internationella finansieringsinstitut
IFC	EU:s program för gränsöverskridande samarbete
IFI:s	EU:s program för kandidatländerna inom miljö- och
INTERREG	infrastrukturområdena
ISPA	Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm
	Europeiska Kommissionen
KTH	
Kommissionen	Kontraktfinansierat tekniskt samarbete, Sida-metod

	utvecklad av BITS
KTS	Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet Lantbrukarnas Riksförbund
KUR	miljoner danska kronor
LRF	
MDKK	Mål och resultatstyrning av Sida
MÅRS	Nordiska miljöfinansieringsbolaget Non-governmental organisations = enskilda organisationer
NEFCO	
NGO	Nordiska Investeringsbanken Nordiska Ministerrådet
NIB	
NMR	Nordiska Projektexportfonden
NOPEF	Närings- och teknikutvecklingsverket Oberoende Staters Samväld, är de f.d. sovjetrepublikerna utom Baltikum
NUTEK	
OSS	Projektexportsekretariatet, enhet inom UD Pologne-Hongrie: Actions pour la Reconversion économique, EU:s samarbetsprogram för kandidatländer i Central- och Östeuropa
PES	
Phare	Partnerskaps- och samarbetsavtal mellan EU och länder i OSS
PSA	EU:s program för kandidatländerna inom jordbruksområdet
SAPARD	Sekretariatet för analys av Utvecklingssamarbete
SAU	Statistiska Centralbyrån
SCB	Svensk Exportkredit
SEK	Swedfund Financial Markets
SFM	Swedish International Development Cooperation Agency
Sida	Svenska institutet
SI	Statens kärnkraftinspektion
SKI	Statens Naturvårdsverk
SNV	Statens strålskyddsinstitut
SSI	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, EU:s samarbetsprogram för OSS- länderna
TACIS	Utrikesdepartementet
UD	United Nations Development Programme
UNDP	

	World Trade Organisation
WTO	
	Östekonomiska institutet
ÖEI	Östeuropakommittén under Socialstyrelsen
ÖEK	

Sammanfattning

Inledning

Syftet med detta uppdrag har varit att ge ett underlag för beslut om omfattning, behov, inriktning och former för samarbetet med Central- och Östeuropa efter år 2001. Uppdraget har framförallt omfattat utvecklingssamarbetet med Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Ukraina och Vitryssland.

Uppdraget har av Utrikesdepartementet delats i två separata delar: en utvärdering av utvecklingssamarbetet för perioden 1997 – 2000 och en del med bedömningar och förslag avseende det framtida samarbetet. Utvärderingen redovisas i en fristående bilaga och har legat till grund för den framåtblickande delen.

För programperioden 1997–2001 har totalt 2 400 miljoner kronor anslagits för utvecklingssamarbetet. *Det totala svenska statliga stödet* för samarbete med Central- och Östeuropa, inklusive det samarbete som bedrivs med västra Balkan, Centralasien och Kaukasus och Östersjömiljarden, uppgår till *ca 1 400 miljoner kronor år 2000*. Detta gör Sverige till en mycket stor bilateral aktör i närområdet och en stor aktör i Central- och Östeuropa.

Utredningen anser att samarbetet ger ett värdefullt bidrag till både transition och konvergens i närområdet. Det är också av stort värde för Sveriges relationer med dessa länder. I de baltiska länderna har samarbetet med Sverige haft relativt stor betydelse. En bidragande faktor är att kandidatländerna snabbat upp EU-anpassningen på ett mer mål- och resultatinkänt sätt. I Ryssland är Sverige en mindre samarbetspartner och möter en mer komplex miljö. Samarbetet med Polen är snart utfasat. Samarbetet med Estland minskar. Ett stort antal aktörer deltar på svensk sida. Programmet har blivit bättre och de svenska aktörerna verkar göra mer professionella insatser, i huvudsak i Baltikum. De riktlinjer som riksdagen har satt upp har hittills följts. Ambitionerna på jämställdhetsområdet har emellertid bara nåtts partiellt på grund av ointresse i samarbetsländerna. Utvärderingen

anser, att utgiftsbegränsningen har bromsat expansionen i Ryssland. Med dessa reservationer kan man konstatera att programmet hittills har varit väl genomfört. Utvärderingen pekar inte på några större brister, men indikerar att programmet kan behöva justeras på en del punkter. Vissa särskilt värdefulla insatser har identifierats men utvärderingen har inte kunnat peka på områden med lägre prioritet.

Utvecklingstendenser i Central- och Östeuropa

Följande utvecklingstendenser har bedömts vara av särskild vikt inför utformningen av programmet efter år 2001.

Skillnaderna mellan kandidatländerna och OSS-länderna ökar. Övergången till marknadsekonomi och ett demokratiskt samhällssystem går långsamt i OSS-länderna. Detta står i skarp kontrast till utvecklingen i flertalet kandidatländer. Utvecklingen i Ryssland har ljusnat på senare tid. Men det finns mycket som talar för att skillnaderna mellan kandidatländerna och OSS kommer att fortsätta att växa.

Det är stora skillnader mellan kandidatländerna. Bilden av de fattiga kandidatländerna måste nyanseras. Det är stora skillnader mellan dem och stora skillnader mellan EU:s medlemsländer. Som utgångspunkt har vi tagit levnadsstandarden i Grekland, Irland, Portugal och Spanien ett antal år före deras medlemskap. En jämförelse har gjorts med nuvarande kandidatländer. Då finner man att Slovenien, Tjeckien och Ungern ligger ungefär på samma nivå. Där emot har Polen nu ca 20 procent lägre levnadsstandard än vad Portugal hade 5 år före sitt medlemskap. De baltiska länderna ligger 30–47 procent lägre än vad Portugal gjorde.

Gynnsamma ekonomiska förutsättningar kvarstår en tid framöver. Sedan en tid tillbaka pekar mycket på det ekonomiska området i Central- och Östeuropa åt rätt håll. Tillväxten, har med något undantag varit stark och inflationen rimligt under kontroll i kandidatländerna. Ryssland har återhämtat sig från krisen 1998. Länderna i Central- och Östeuropa kommer än en tid att ha bra förutsättningar för att driva på ekonomiska och sociala reformer, såvida inte konjunkturen viker brant nedåt.

Den demokratiska processen har stärkts. Enligt EBRD har erfarenheterna från övergångsekonomierna belagt, att en stark och livfull demokrati går hand i hand med en god ekonomisk och social reformpolitik. Demokratiskt valda regeringar i kandidatländerna har som regel inte reverserat reformer. Ekonomiska reformer har setts som

ett viktigt sätt för politiska partier att stärka sin ställning. I OSS-länderna måste uppbyggnaden av ett civilt samhälle fortsätta. Den lokala och regionala förvaltningen släpar efter.

De stigande inkomstskillnaderna är en källa till oro. Det är otvetydigt att fattigdomen ökat kraftigt i Central- och Östeuropa. Den är också mer varaktig än många förväntat sig. Skillnaderna mellan kandidatländerna och OSS-länderna är slående. I kandidatländerna har tillväxten varit god, transfereringarna har hållits uppe och reformernas legitimitet säkerställts.

Förutsättningarna för närområdessamarbetet

Förutsättningarna för närområdessamarbetet har varit gynnsamma i de baltiska länderna och Polen men svårare i Ryssland och Ukraina. Den geografiska närheten, den till viss del gemensamma historien och kulturarvet, de ökade kontakterna på många plan osv. bidrar till ett stort engagemang och konvergerande intressen. Grannlandssamarbetet är redan livaktigt med de baltiska länderna. Motsvarande gäller bara till viss del i Ryssland och Ukraina.

Utredningen ifrågasätter om det är relevant att göra en åtskillnad mellan utvecklingssamarbete och främjande (egenintresse) i en region som är stadd i snabb integration. Många insatser främjar både utvecklings- och egenintresset (s k win/win- situation). Utvecklingssamarbetet i närområdet verkar vara en blandning av utbuds-, efterfråge- och ”dialogstyrning”. Utvecklings- och egenintressena tycks ofta vara dörrar som leder in till samma rum.

EU:s utvidgning

EU:s utvidgning är den faktor som mest kommer att påverka förutsättningarna för det bilaterala samarbetet de kommande åren. Utredningen har som hypotes att Estland och Polen blir EU-medlemmar tidigast år 2004. Tidtabellen för Lettland och Litauen är svårare att förutspå. Utredningen har valt att anta att dessa länder blir medlemmar ett par år efter Estland och Polen. Tidtabellen är viktig för att visa vad som händer när förmedlemsskapsstöden fasas ut och ersätts av medlemskapets stöd.

Förmedlemsskapsstöden, Phare, ISPA och Sapard uppgår till ca 3 miljarder euro per år för perioden 2000–2006. Detta är en

tredubbling av stödet jämfört med år 1999. Den starka ökningen av EU-stödet efter medlemskap bekräftar utredningens bedömning att inget bilateralt stöd skall utgå efter medlemskap. Det kommer emellertid att kvarstå behov av stora strukturella förändringar i flertalet kandidatländer efter medlemskap. Gemenskapsfinansiering bör användas för att bidra till sådana förändringar.

Sveriges schablonmässiga andel i EU:s östprogram (Phare, Ispa, Sapard och Tacis men exklusive västra Balkan) har beräknats till ca 860 miljoner kronor per år. Detta skall jämföras med det bilaterala programmet med Central- och Östeuropa, inkl. Östersjömiljarden (men exklusive västra Balkan) som uppgår till ca 1000 miljoner kronor.

5. Mål

Den övergripande ambitionen är att med *ett statsstött samarbete bidra till en hållbar utveckling och fördjupad integration i Österjömrådet.*

Utredningens slutsats är att det nya programmet bör innefatta en utfasningsstrategi för kandidatländerna. Det måste också precisera ambitionsgraden för samarbetet med Ryssland. De sju länder som Sverige prioriterar kan grupperas i: (1) Polen och Estland, (2) Lettland och Litauen, (3) Ryssland och Ukraina och (4) Vitryssland. Detta understryker behovet av ökad differentiering, vilket måste göras i landstrategierna. Dessa kommer därför att bli viktigare än tidigare. Tidsperspektivet i Baltikum förkortas men bör bli längre i OSS.

Utredningen föreslår följande *huvudområden* för programmet för nästa period:

- *En säkerhetsgemenskap*
- *Marknadsekonomi och social trygghet*
- *Miljö och energi*
- *Ett samarbete på lokal och regional nivå*
- *Utbildning och forskning*
- *Demokratins kultur och ökad värdegemenskap*

Genom att beskriva huvudområdena på detta sätt framgår programmets innehåll klarare. I substans innebär det mindre förändringar. Utredningen lägger även vissa specifika förslag i anslutning till huvudområdena, t.ex. beträffande forskning och utveckling.

Programmet skall även fortsättningsvis präglas av ett *jämställdhetsperspektiv.*

Utredningen avvisar idén om att sätta fattigdomsbekämpning som en ledstjärna för programmet. Detta motiveras bl.a. med att Sverige under innevarande programperiod ökat insatserna på det sociala området. Även enskilda organisationer är aktiva inom detta område. Sveriges program för västra Balkan och södra OSS har mer av fattigdomsbekämpning på grund av omständigheter som råder där.

Insatser inom huvudområdena skall styras av följande riktlinjer. Två av dem är *överordnad riktlinjer*:

- *att främja EU-anpassningen i kandidatländerna och systemförändringar och europaintegration i Ryssland, Ukraina och Vitryssland*
- *att främja relationerna med Sverige*

Programmet skall ha sin utgångspunkt i behoven i samarbetsländerna. Svenska intressen skall tillgodoses såväl i utformningen som i genomförandet av programmet.

De andra riktlinjerna är:

- *att successivt avveckla stödet inför kandidatländernas medlemskap i EU*
- *att främja mellanstatligt regionalt samarbete*
- *att förstärka effekterna av de svenska insatserna genom koordinering med andra aktörer. Detta och andra sätt skall säkerställa kostnadseffektivitet i genomförandet*

Nedtrappningen måste anpassas med hänsyn till tre faktorer: (1) behoven i kandidatlandet, (2) hur länge det dröjer till medlemskap och (3) det sätt på vilket det svenska stödet kan anpassas till EU-programmen. Landstrategierna anger takten i utfasningen. Avvecklingen kan justeras årligen vid behov.

Utredningen har signalerat två tänkbara undantag från utfasning vid EU-inträdet. Det ena är försvarssamarbetet. Det bör bestämmas av behoven, inte EU:s tidtabell. Det andra är rättssamarbetet. Sverige bör dock verka för att finansiering i det senare fallet i första hand bör komma från EU.

Programmet bör få en ökad långsiktighet i Ryssland och Ukraina med hänsyn till rådande förutsättningar.

Programmets organisation, omfattning och styrintstrument

Utredningen har bedömt att en geografisk koncentration av programmet lönar sig, framför allt i Ryssland och Ukraina. Vi flaggar upp för stramhet. Det gagnar inte en liten aktör att sprida sig tunt över ett stort område i en komplex miljö. Utredningen rekommenderar en selektiv satsning i Ukraina. I rådande läge bör endast satsningar som främjar en demokratisk utveckling göras i Vitryssland.

Utredningen anser att det för närvarande finns en relativt stor överlappning mellan insatser som finansieras av utvecklingsanslaget och Östersjömiljarden. Denna bristande komplementaritet kan avspegla det faktum att det finns stora ”gråzoner” där utvecklings- och främjandeinsatserna sammanfaller. Mer offensiva satsningar med Östersjömiljarden vore motiverat. En partiell sammanslagning på sikt kan övervägas.

Programperioden bör förlängas till 4–5 år. Detta ger bättre långsiktighet i planeringen med framförallt Ryssland och Ukraina. En sådan förlängning är också positiv ur administrativ synpunkt.

Utredningen föreslår att regeringen överväger medelstildelning per länderområden istället för per samarbetsområden. En ökad harmonisering mellan de två anslagen för samarbete med Central- och Östeuropa (dvs. 7a och 7b) bör eftersträvas. Utredningen fäster uppmärksamhet på värdet av strategier per verksamhetsområde.

Landstrategiernas relevans ligger fast. De bör emellertid differentieras ytterligare och göras mer konkreta. För Polen bör en avvecklingsplan tas fram. Nya landstrategier bör fastställas för samtliga samarbetsländer, förutom Vitryssland. Näringslivet och andra aktörer, t.ex. Svenska Institutet, bör involveras på ett tidigare stadium vid utarbetandet av landstrategier.

Utredningen har noterat den kritik som framförs i utvärderingen om utgiftsbegränsningen. Denna fråga bör behandlas i ett större sammanhang. Sannolikt vore en myndighetsgemensam utgiftsbegränsning mer ändamålsenlig.

Utredningen föreslår att Sida bemyndigas få besluta om placering av fältpersonal i Ryssland och Ukraina.

Vi har bedömt att behovet av kompletterande finansiellt stöd för genomförandefasen inom Phares partnersamverkan måste klargöras.

Utredningen föreslår att Sida får ansvar för det stöd till förberedelser av partnersamverkan som för närvarande hanteras av UD.

Instrument

Jämfört med i u-länderna har Sida i CÖE begränsade möjligheter att finansiera infrastrukturinvesteringar. Det medges inom miljö- och energiområdet, men endast i form av gåvofinansiering. Sida lade på regeringens uppdrag 1996 fram ett förslag till garantiram för åtaganden i samband med kreditgivning för projekt i CÖE. Bakgrunden till förslaget var mycket goda erfarenheter av bundna biståndskrediter i Asien och en obunden kredit i Estland. Regeringen har lämnat denna och andra liknande propåer från Sida utan åtgärd, men godkänt en sådan kredit-/garantipropå avseende fjärrvärmeverket i Riga. Utredningen diskuterar i huvudsak två finansiella lösningar för att underlätta finansieringen av energi- och miljöinvesteringar i Ryssland, antingen den lösning som Sida föreslagit eller en liknande lösning med i princip samma syfte via den Nordiska Investeringsbanken.

Utredningen föreslår:

- Att regeringen i första hand prövar en utökning av NIBs ram för miljöinvesteringsslån
- Att regeringen som ett alternativ prövar förslaget om en låneram hos Sida. Näringslivet bör konsulteras
- Att regeringen i EU verkar för att EIB får ett utlåningsmandat för projekt av stort europeiskt intresse i OSS

Bilateralt samarbete i samverkan med multilateral finansiering

Utredningens bestämda intryck är att svenska aktörer är väl medvetna om vilka fördelar det medför att samverka med andra större givare och multilaterala institutioner. Många av de mest lyckosamma insatser som har gjorts de senaste åren har utförts i samverkan med multilaterala finansiärer. Utredningen noterar, som så många andra gjort förut, att svenskar är dåligt representerade i internationella institutioner. På senare år har emellertid "främjar"-organisationen rustats upp både ute och hemma. Utredningen visar på den komplementaritet som finns mellan en bilateral givare och en multilateral finansinstitution.

Näringslivets medverkan i utvecklingssamarbetet

Samarbetet med det svenska näringslivet i östprogrammet har förbättrats väsentligt, men är ännu inte riktigt bra. Vi anser att Sida visat betydligt större öppenhet under senare år och tagit seriöst på budskapet från näringslivets kritiska röster.

Utredningen anser, att den viktiga tidpunkten för dialog mellan Sida och näringslivet är inför utarbetandet av landstrategier. Utredningen föreslår att näringslivet inbjuds i ett tidigt skede i denna process. Man bör även pröva att ta fram en sektorsstrategi för näringslivsinriktade insatser.

Samarbete på lokal och regional nivå

Samarbete på lokal och regional nivå, framförallt mellan kommuner, landsting och länsstyrelser, är viktigt för att utveckla lokala och regionala förvaltningar för att därigenom förankra och utveckla demokratin. Vi har bedömt att det decentraliserade samarbetet är ett *viktigt bidrag till den demokratiska processen*, samtidigt som det bidrar till att *förstärka grannlandsrelationerna* och att skapa *ett värdefullt kontaktnät* inför framtiden inom EU.

Det synes finnas fortsatta *behov av att utveckla den regionala och lokala nivån* i Lettland, Litauen, Ryssland och Ukraina. Behoven av en svensk insats i Polen synes redan vara tillgodosedd, medan vissa behov kvarstår i Estland. Sida bör kontinuerligt identifiera vilka verksamheter som lämpar sig för en snar avveckling. *Finansiering av decentraliserat samarbete från EU-programmen bör öka* och stöd för att åstadkomma detta fortsätta. Samordning mellan svenska insatser på lokal/regional nivå och de på central nivå bör stärkas. *En bredare utvärdering av det decentraliserade samarbetet bör göras.*

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv

Vid regeringssammanträdet den 31 maj 2000 beslutades att en särskild utredare skulle tillkallas med uppgift att utreda samarbetet med Central- och Östeuropa (Dir. 2000:39 *se bilaga 1*). Syftet med utredningen är att få underlag för beslut om omfattning, behov, inriktning och former för stödet till Central- och Östeuropa efter år 2001.

Av direktiven framgår att utredningen har till uppgift att:

1. Göra en utvärdering och kartläggning av utvecklingssamarbetet och däribland:
 - analysera och bedöma de utvecklingsinsatser som har gjorts efter år 1997
 - göra en kartläggning av andra bilaterala och multilaterala givares insatser och beskriva förhållandet mellan det svenska och andra givares utvecklingssamarbete
 - analysera relationen mellan utgiftsområde 7 och Östersjömiljarderna
 - belysa betydelsen av utvecklingssamarbetet för svenskt näringslivs utveckling i regionen
 - göra en kort omvärldsanalys
2. Lämna förslag på framtida inriktning och däribland:
 - se över målen för utvecklingssamarbetet
 - se över relevansen i det geografiska området för stödet
 - analysera instrument för samarbetet och speciellt krediter och garantier
 - analysera landstrategierna och dess ändamålsenlighet
 - analysera programperiodens längd
 - bedöma hur förutsättningarna för bilateralt samarbete förändras vid EU-utvidgningen

- analysera det bilaterala stödets förhållande till det multilaterala
- närmare utreda det decentraliserade samarbetet
- belysa former och åtgärder för näringslivets medverkan i utvecklingssamarbetet

Uppdraget avser det utvecklingssamarbete som har finansierats från utgiftsområde 7b – Internationellt bistånd, ”Samarbete med Central- och Östeuropa”.

Utredaren tillsattes den 1 september 2000. Slutbetänkandet skulle redovisas den 31 november 2000, senare förlängt till den 22 december 2000.

1.2 Arbetets uppläggnig

Enligt kommittédirektiven skall förslag på omfattning och inriktning lämnas på grundval av en utvärdering av det hittillsvarande utvecklingssamarbetet samt analyser av förändringar i omvärlden. Utrikesdepartementet valde att dela uppdraget i två separata delar, en utvärdering och ett betänkande med förslag avseende den framtida utvecklingen. Denna uppläggnig visade sig emellertid ha allvarliga brister. Utvärderingen skulle i allt väsentligt varit klar när framtagandet av förslag påbörjades och på så sätt vara ett avstamp för det framåtblickande arbetet. Av olika omständigheter har utvärderingsarbetet blivit kraftigt försenat. Det har gjorts stora ansträngningar för att överbrygga de strukturella bristerna i uppdraget. Tidspressen har emellertid kraftigt reducerat möjligheterna för mig att föra en substantiell diskussion om förslagen bl.a. med utredningens referensgrupp. Dessutom har det inte funnits tid att gå tillräckligt på djupet på vissa områden.

Utvärderingen har genomförts av Krister Eduards vid Stockholm Group for Development Studies som är ensamt ansvarig för dess slutsatser och bedömningar. Utvärderingen har utförts genom att studera resultatanalyser och befintliga utvärderingar. Intervjuer har kompletterat detta material. Resultatet presenteras som en separat bilaga till betänkandet. Bilagan innehåller förutom själva utvärderingen även sammanfattningar av det material som utvärderingen baserar sig på och utdrag från en projektdatabas för år 1998 och 1999.

Ett inte oansenligt material, muntligt såväl som skriftligt, har kunnat inhämtas gemensamt av utvärderaren och undertecknad, vilket ger ett bra underlag för de analyser som görs i utredningen.

Materialet har inhämtats genom:

- ett stort antal möten med regeringskansliet, svenska ambassader i samarbetsländerna, svenska myndigheter, universitet, intresseorganisationer, företag osv.
- besök i Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland
- besök på EU-kommissionen i Bryssel
- två möten med den referensgrupp som tillsatts speciellt för denna utredning (*se bilaga 3*)

I utvärderingen bedöms måluppfyllelsen i alla väsentliga delar av utvecklingssamarbetet. Denna bedömning görs dels tematiskt och dels per land. Utvärderingens sammanfattning är bilagd betänkandet. Detta har gjorts för att läsaren snabbt skall kunna skaffa sig en helhetsbild av utvecklingssamarbetet under senare år.

Betänkandets uppläggning är till stora delar styrt av direktiven. Detta innebär att det inte tar upp alla delar av programmet. Utvärderingen är mer heltäckande. Betänkandet behandlar framförallt de områden där eventuella ändringar behöver göras eller där en särskild bedömning krävs. Vissa indikativa slutsatser har stämts av med referensgruppen och utredningen har samrått med utredningen om Sveriges politik för global utveckling. En löpande dialog har förts med uppdragsgivaren. Arbetsutkast av betänkandet har endast delats för synpunkter med uppdragsgivaren och selektivt till vissa andra. Detta kan innebära att faktagranskningen har vissa brister, vilket jag hoppas att läsaren skall ha överseende med.

Ett stort tack riktas till Krister Eduards för gott samarbetet och en gedigen insats. Under arbetets gång har vi successivt etablerat en stor samsyn om programmet. Dessutom vill jag tacka för värdefulla synpunkter från referensgruppen och många andra som bistått oss.

Utän utredningens sekreterares stora engagemang och uppoftningar hade aldrig denna utredning kommit i hamn i tid och jag tackar Helen Holm varmt för detta.

Under de senaste tio åren har den europeiska kartbilden ändrats på ett sätt som få kunnat föreställa sig. Ett annorlunda och bättre Europa håller på att skapas. Att på ett eller annat sätt vara delaktig i denna historiska process är ett privilegium.

Stockholm i december 2000

Claes de Neergaard

2 Det hittillsvarande samarbetet: Omfattning och inriktning

I det följande görs en övergripande introduktion av det svenska samarbetet med Central- och Östeuropa, framförallt för perioden 1997–2000. Utredningen försöker inte att ge en fullständig. En mer fullständig redovisning görs i utvärderingen och även i regeringens skrivelse 1999/2000:7 Ekonomisk utveckling och samarbete i Östersjöregionen. En redovisning på projektnivå finns i en databas som omfattar 1998 och 1999. Utvärderingens slutsatser redovisas under de områden som utredningen behandlar mer i detalj. Innevarande program för utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa för perioden 1999–2001 lades fast i regeringens proposition ”Att utveckla ett grannlandssamarbete” 1997/98:70.

2.1 Vilka länder ingår i begreppet Central- och Östeuropa

Definitionen av begreppet Central- och Östeuropa (CÖE) varierar. Den europeiska utvecklingsbanken (EBRD) delar in sitt verksamhetsområde i Central- och Östeuropa, de baltiska länderna och OSS, sammantaget 27 länder. I CÖE ingår västra Balkan. Många aktörer arbetar med två huvudbegrepp, CÖE och OSS och inkluderar de baltiska länderna i CÖE. En del finner det rationellt att behandla Västra Balkan och de Centralasiatiska republikerna som separata kategorier. Sverige har, vilket inte är ovanligt, låtit begreppet CÖE också omfatta OSS. Utredningen har haft i uppgift att utreda Sveriges samarbete med Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ukraina, Ryssland och Vitryssland. Tyngdpunkten ligger på Östersjöregionen och nordvästra Ryssland och därför kallar vi det ofta för ett program för närområdet.

Länderna i Central- och Östeuropa kan grupperas enligt följande:

- 10 kandidatländer
- 12 länder från f.d. Sovjetunionen (de 15 forna delrepublikerna exklusive de tre baltiska länderna)
- 5 länder i Västra Balkan

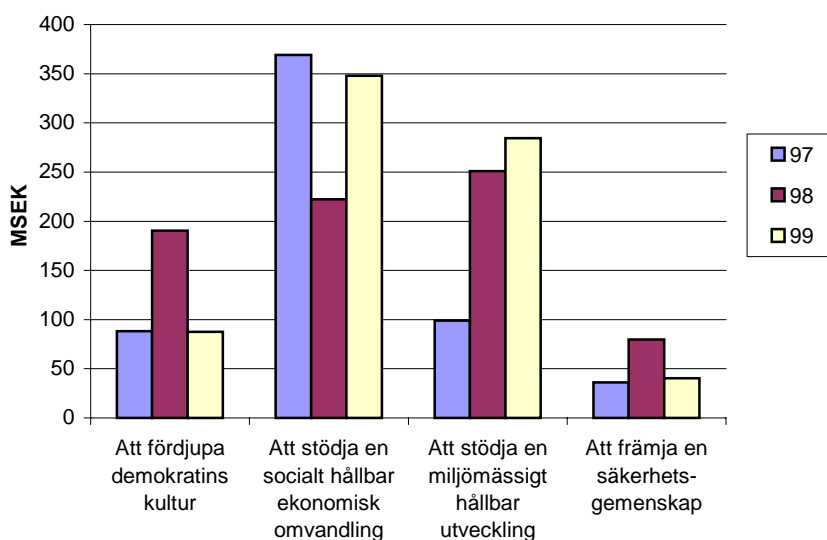
2.2 Översikt av det statliga stödet till utvecklingssamarbete

Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa har sedan sin start 1989 verkat för att bidra till ett gott grannskap i Östersjöregionen och ett demokratiskt och integrerat Europa. De fyra huvudmålen, vilka redovisas nedan, har i stort varit desamma för hela perioden, men en ökad betoning av den sociala sektorn har skett de senaste åren. Att främja EU-anpassningen har etablerats som ett övergripande mål för samarbetet med kandidatländerna fr.o.m. 1999. Prioriterade samarbetsländer har för hela perioden varit Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och fr.o.m. 1999 även Ukraina.

Målen för samarbetet med Central- och Östeuropa är för perioden 1999–2001:

- att främja en säkerhetsgemenskap
- att fördjupa demokratins kultur
- att stödja en socialt hållbar ekonomisk utveckling
- att stödja en miljömässigt hållbar utveckling

Figur 2.1. Utveckling 1997–99 per målområde



Dessutom skall utvecklingssamarbetet präglas av ett jämställdhetsperspektiv.

Det finns fyra styrande faktorer, inom ramen för de olika målen, vilka skall underlätta valet av insatser. Dessa är att utvecklings-samarbetet skall:

- inriktas på sådana områden som underlättar Estlands, Lettlands, Litauens och Polens medlemskap i EU
- inriktas på sådana sektorer inom vilka Sverige har komparativa fördelar
- koordineras med EU och andra finansiärer
- inriktas på sådana sektorer som är av särskild betydelse för den regionala utvecklingen i Östersjö- och Barentsområdena

Tabell 2.1. Det totala anslaget per år har varit: (i miljoner kronor)

1997	810
1998	810
1999	750
2000	750
2001	900

Samarbetet handläggs av Utrikesdepartementet (UD) och kanaliseras huvudsakligen via två myndigheter: Sida genom dess regionavdelning Sida-ÖST och Svenska institutet (SI). UD har inom detta samarbete både departements- och myndighetsfunktioner. Regeringen fastställer landstrategier som anger hur samarbetet med respektive land skall utformas. Därutöver styr regeringen inriktningen genom att ange belopp per verksamhetsområde och år.

Tabell 2.2.

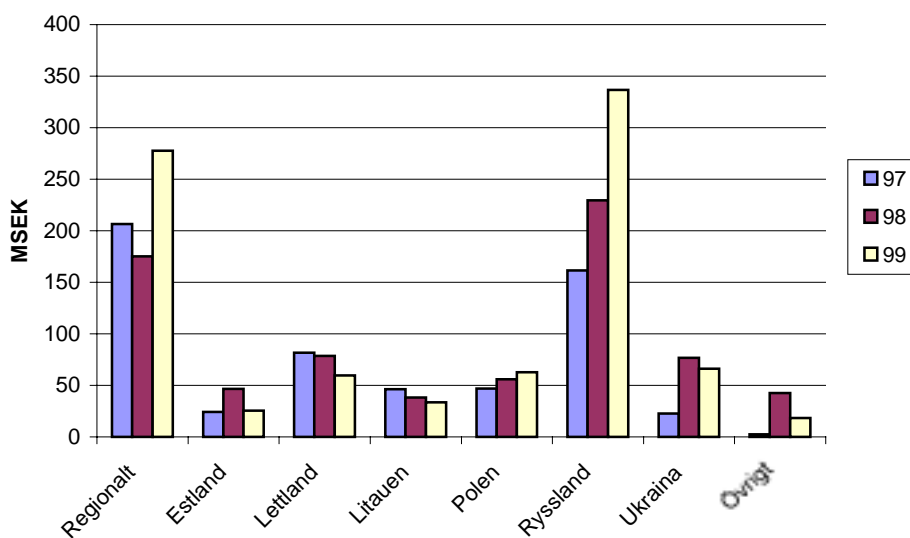
Anslagsöversikt, mkr		1999	2000
B 1	Samarbete med Central- och Östeuropa, varav		
	B 1.1 Samarbete genom Sida	526	531
	B 1.2 Samarbete genom SI	54	54
	B 1.3 Bidrag till Östekonomiska institutet	4,6	4,6
	B 1.4 Övrigt Östsamarbete, varav		
	1. Säkerhetsfrämjande insatser	85	35
	2. Till regeringens disposition	72,4	100,4
B 1	Summa	74	725
B 2	Avsättning för förlustrisker	6	25

Summa anslag 7 B

750 750

Merparten av samarbetet genom Sida och SI, liksom säkerhets-samarbetet via UD, styrs via landstrategier. Medlen till regeringens disposition, används främst för ändamål utanför det landinriktade samarbetet, t.ex. under år 2000 för bidrag med 26,9 miljoner kronor till NEFCO:s (Nordiska finansieringsbolaget för miljöinvesteringar) grundkapital, 11,5 miljoner kronor till dess miljökreditfacilitet, 15 miljoner kronor till handelshögskolan i Riga, och till administrativa kostnader för Östsamarbetet inom Utrikesförvaltningen. Avsättningarna för förlustrisker avser statliga garantier för finansiellt stöd och exportkreditgarantier till länder i regionen.

Figur 2.2. Utveckling per land 1997–99



2.3 Övriga statliga medel för samarbete med Central- och Östeuropa

Sverige bedriver samarbete med Central- och Östeuropa också med medel från andra anslag än det ovan beskrivna. Från anslag 7 A – internationellt utvecklingssamarbete, anslås medel för insatser i Europa. Detta gäller främst för samarbete med Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Makedonien, Albanien och Moldavien men även för länderna i Kaukasus och Centralasien. Anledningen till att insatser i dessa länder finansieras över biståndsanslaget är att de faller inom ramen för OECDs definition av utvecklingsland (s.k. DAC-kriterier). Till västra Balkan anslogs 270 miljoner kronor år 1998, 460 miljoner kronor år 1999 och 450 miljoner kronor år 2000. Detta bistånd skall bidra till fred, stabilitet och integration av regionen i det europeiska samarbetet. Till Kaukasus, Central Asien och Moldavien anslogs 70 miljoner kronor år 1999. Sverige är en av Moldaviens största bilaterala givare och ca 21 miljoner kronor har använts till detta samarbete. På grund av det kraftigt ökade stödet till västra Balkan finansieras snart uppemot hälften av stödet till Central- och Östeuropa från biståndsbudgeten. Detta är en stor förändring eftersom biståndsanslaget före år 1998 inte användes för insatser i Europa. Även dessa medel hanteras av Sida-Öst.

Utöver detta tillkommer medel för att stärka det näringslivsinriktade samarbetet i Östersjöregionen utifrån ett svenskt intresse, de s.k. Östersjömiljarderna. En första miljard anslogs 1996 och har tagits i anspråk. En andra miljard anslogs 1998 för en femårsperiod. Medel från den andra miljarden fördelas av Utrikesdepartementet.

2.4 Sveriges sammanlagda samarbete

Sammanlagt visar ovanstående att Sverige är en mycket stor bilateral aktör i Östersjöregionen och en stor aktör i Central- och Östeuropa. Den sammanlagda omfattningen för år 2000 är drygt 1400 miljoner kronor.

Utredningen har konstaterat att den uppdelning som gjorts på olika anslag bidragit till att det mycket omfattande svenska programmet ofta beskrivs på ett fragmenterat och anslagsstyrt sätt. Politiska poänger går förlorade.

I detta sammanhang kan man även nämna att Sverige i EU under flera år gjort kandidatländernas sak till sin. Denna talesmannaroll,

främst till förmån för de baltiska länderna, delar Sverige bl.a. med de nordiska EU-länderna. Detta stöd återfinns självklart inte på något anslag för utvecklingsarbete men har varit nog så betydelsefullt.

3 Andra länders östsamarbete

Utredningen redovisar här kort vissa andra givares samarbete med Central- och Östeuropa. Kapitlet bygger till stor del på en inom Utrikesdepartementet framtagen promemoria om andra givares verksamhet och planer och på en färsk rapport från Nordiska Ministerrådets sekretariat – Närmare Norden, förslag till reviderad nordisk närområdesstrategi.

Tabell 3.1. Omfattning av vissa givares samarbete med CÖE år 2000

	MSEK	Antal länder som stödet omfattar
Sverige		
närområdet	750	7
totalt CÖE	1400	21
Danmark	1260	21
Finland	300	4
Norge	210	4
Tyskland	450	11
Storbritannien	900	22

Det statistiska materialet är behäftat med viss osäkerhet. I vissa samarbetsländer är insatserna obetydliga. Det brittiska stödet omfattar även västra Balkan. Icke desto mindre visar jämförelsen klart att Sverige, liksom Danmark, har ett mycket stort stöd till närområdet CÖE. I bilaga 6 redovisas i detalj de nordiska ländernas stöd till närområdet.

Det primära målområdet för de nordiska givarna är nästan helt sammanfallande och omfattar de baltiska länderna, Polen och nordvästra Ryssland. Visst samarbete sker även med Ukraina.

Danmark har en stor länderkrets för sitt samarbete. Det mesta är dock koncentrerat till de baltiska länderna, speciellt Litauen, och det ryska närområdet. Ca 80 procent av medlen används till miljö-

relaterade projekt vilket anses ha givit ett betydande återflöde. Organisationerna av samarbetet är decentraliserad i Danmark. Ett drygt dussintal ministerier och styrelser är direkt engagerade med eget ansvar. Danmark har nyligen inlett förberedelser för ett nytt program efter år 2002.

Finland antog en ny närområdesstrategi i maj 2000. Den har en stark fokusering på närområdet, i synnerhet nordvästra Ryssland och Kaliningrad, Estland, Lettland och Litauen. Stora satsningar görs på att genomföra den Nordliga Dimensionen och att aktivt delta i och utforma EU- programmen. Ett nära samarbete med IFI:s eftersträvas. Betonningen av egenintresset är markerad och bl.a. strävar man efter att gynna handels- och näringslivets intressen samt att förhindra företeelser som är skadliga för Finland. Ungefär 30 procent av stödet används för samarbete inom miljösektorn och ca 23 procent för ekonomiskt samarbete inkl. energisektorn. Samarbetet med kandidatländerna skall fortsätta fram till medlemskap. Efter medlemskap får formerna för samarbete övervägas. Sekonderingen av finländsk personal till EU:s institutioner och IFI:s har varit fördelaktig. Samarbetet med Ryssland förutses fortsätta i sin nuvarande form i ytterligare fem år. Finland arbetar för att EIB skall få utökat mandat till Ryssland. Närområdessamarbetet leds av ett ministerutskott styrt av statsministern.

Norge har som huvudmål för sitt samarbete att bidra till demokratiskt styre och en bärkraftig marknadsorienterad ekonomi. Samarbetet med nordvästra Ryssland och speciellt Barentsregionen är prioriterat. Ca 60 procent av medlen går till Ryssland och ca 25 procent till de baltiska länderna. Stödet skiljer sig från många andra aktörers så till vida att det bygger på samarbete mellan aktörer på alla nivåer, från myndigheter till individer.

Storbritannien har en tydligare inriktning på bekämpning av fattigdom än de andra givarna. De har inlett en successiv neddragning av stödet till kandidatländerna, förutom Bulgarien, Rumänien och Slovakien, och förväntar att det är helt avvecklat år 2003. Det brittiska samarbetet riktar sig till 22 länder, men Ryssland är klart störst. De baltiska länderna erhåller lite stöd, medan Balkan får mycket.

Tysklands samarbete har stark inriktning på näringslivet i mottagarländerna, samtidigt som det tyska näringslivet främjas. Utbildning i väst är en väsentlig del av samarbetet. Beslut har fattats om att avveckla stödet till Estland och Tjeckien och att reducera det till Polen och Ungern.

Många fler länder beviljar bilateralt stöd till CÖE, t.ex. Holland, Italien och Kanada. USA har ett omfattande program för Central- och Östeuropa men har i stort sett avvecklat sitt stöd till Estland, Tjeckien, Slovenien och Polen. De är en stor aktör i Ukraina. Japan arbetar framförallt i Centralasien och i Ryssland. Kanada har riktat in sitt samarbete bl.a. på Barentsregionen.

Nordiska Ministerrådets budget till närområdet uppgår till ca 70 MDKK för år 2000. Sektoriella insatser finansierade på annat sätt ligger på nivån 70–75 MDKK årligen. Samarbetet bedrivs i form av informationskontor, stipendieprogram och projektverksamhet. Förslag till en reviderad nordisk närområdesstrategi presenterades i september 2000 baserat på oförändrad storlek. Inga omedelbara förändringar av det geografiskt prioriterade området föreslås men en successiv förskjutning av tyngdpunkten till det ryska närområdet förutses. Samarbetet med de baltiska länderna skall gå över i normalt myndighetssamarbete. Vidare bör insatserna koncentreras till större projekt och länderdifferentieringen i programmet öka för att reflektera olika behov och förhållandena. Insatserna bör ha ett mervärde i förhållande till de nordiska ländernas egna program. Prioriterade teman föreslås bli; den nordiska välfärdsmodellen inklusive hälsa och jämlikhet, bärkraftigt resursutnyttjande med miljö och energi, barn och unga, kulturförmedling, konsumentpolitik och livsmedelssäkerhet.

Alla givare avvaktar den politiska utvecklingen i Vitryssland. Beredskap att öka samarbetet finns om förutsättningarna ändras.

4 Några utvecklingstendenser i Central- och Östeuropa

Utredningen har valt att lyfta fram några viktigare utvecklingstendenser i CÖE som kan påverka hur det svenska programmet bör utformas bortom 2001. Den förestående EU-utvidgning är den viktigaste av dessa omvärldsfaktorer och kommer även att specialbehandlas i kapitel 6.

För den som vill fördjupa kunskaperna ytterligare på det ekonomiska och sociala området hänvisas framför allt till EBRD:s "Transition Report" (1999 och 2000), Världsbankens "Making Transition work for everyone" (2000), UNDP:s "Human Development Report for Europe and the CIS (1999) och Kommissionens "Enlargement Strategy Paper" (2000).

4.1 Trend 1: Skillnaderna mellan kandidatländerna och OSS ökar

Tio års erfarenhet av reformprocessen har givit vid handen att övergången till en marknadsekonomi och till ett öppet och vitalt medborgarsamhälle med en stabil och adekvat förvaltningsapparat går långsamt i OSS. Förändringen av statens roll, uppbyggnaden av institutioner och sociala säkerhetsnät har inte hållit takt med privatisering och liberalisering. Det har även förekommit ordentliga ekonomiska bakslag i OSS, t.ex. i Ryssland 1998 och i Moldavien under senare år. Nio av de femton OSS-länderna klassas för närvarande som DAC-länder.

Detta står i skarp kontrast till utvecklingen i kandidatländerna, med ett och annat undantag i sydöstra Europa, där reformarbetet karakteriseras av målmedvetenhet och förutsägbarhet. Dessa klarade effekterna av det ryska bakslaget 1998 bra, även om 1999 blev något av ett förlorat år för de baltiska länderna. Vägen till ett medlemskap i EU styrs av en gemensam agenda för de ansökande länderna och EU. Denna är en stark drivkraft för utveckling i kandidatländerna och för

konvergens gentemot EU. Beslutet att bedöma varje kandidatland på sina egna meriter tjänar som en sporre för alla länder att göra framsteg, i vart fall så länge EU-länderna är trovärdiga beträffande tidtabellen.

Även om situationen ljusnat i Ryssland på senare tid finns det mycket som talar för att skillnaderna mellan OSS och kandidatländerna kommer att fortsätta att öka. Därför är det viktigt för EU att försöka bidra till utjämningen av dessa skillnader, framför allt i områden som gränsar till de blivande nya EU-medlemmarna. Några nya skiljelinjer är inte önskvärda. Den oundgängliga koncentrationen på kandidatländerna får inte medföra att ansträngningarna öster om dem tappar fart.

Länderna inom CÖE uppvisar således allt större spännvidd, från fattiga agrara utvecklingsländer till i stort sett EU-färdiga kandidatländer. Även inom närområdesprogrammet finns mycket stora skillnader, t.ex. mellan Estland och Ukraina.

4.2 Trend 2: Stor skillnad mellan kandidatländerna

Kandidatländernas genomsnittliga levnadsstandard mätt som BNP per capita ligger betydligt lägre än i EU-länderna. Det sägs ofta, att EU aldrig tidigare stått inför en situation med så fattiga kandidatländer. Detta är en sanning med viss modifikation. Ser man till alla 13 kandidatländer, dvs. inkluderar Turkiet, låg genomsnittlig köpkraftsjusterad BNP per capita 1999 på 34 procent av genomsnittet för EU 15.

Tabell 4.1. BNP per capita 1999, köpkraftsjusterad (PPS, Purchasing Power Standards)

	EUR	Jämfört med EU 15 =100
Cypern	17100	81
Slovenien	15000	71
Tjeckien	12500	59
Slovakien	10300	49
Ungern	10700	51
Polen	7800	37
Estland	7700	36
Litauen	6200	29
Lettland	5800	27
Turkiet	5900	28
Rumänien	5700	27
Bulgarien	4700	22
Malta	NA	NA
Genomsnitt för 13 kandidatländer	7200	34
Genomsnitt för EU 15	21100	100

Källa: EUROSTAT

Denna översiktsbild måste nyanseras på tre sätt; för det första är det stora skillnader kandidatländerna emellan, för det andra är det stora skillnader också mellan EU:s medlemsländer. För det tredje är det intressant att vrida klockan tillbaka och se på vilken nivå några av de tidigare fattigare kandidatländerna (Grekland, Irland, Portugal och Spanien) varit några år före medlemskapet. Det kan tilläggas att Turkiet försämrar jämförelsen eftersom landet är störst bland kandidatländerna och har mycket låg BNP per capita.

Två kandidatländer, Cypern och Slovenien, hade 1999 större BNP per capita än Grekland. Tjeckien, Slovakien och Ungern låg i intervallet 50–60 procent av EU:s genomsnitt. Estland (36 procent) och Polen (37 procent) ligger i en mellangrupp. Litauen, Lettland, Turkiet och Rumänien med 25–30 procent har således ungefär hälften så hög levnadsstandard som Ungern. Bulgarien ligger ännu sämre till.

Wiener Institute für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW) har i en rapport sökt jämföra nuvarande kandidatländer med tidigare kandidatländer och gör några intressanta observationer.

Tabell 4.2. BNP per capita jämförelser för några EU-länder (baserad på köpkraftskorrigerad USD)

(Medlemskap i EU)	10 år före	5 år före	3 år före	Året före
Irland	1963	1968	1970	1973
Irland som % av EU-6			58%	57%
Grekland	1971	1976	1978	1981
Grekland som % av EU-9	58 %	62 %	63 %	62 %
Spanien/Portugal	1976	1981	1983	1986
Spanien som % av EU-10	75 %	69 %	70 %	68 %
Portugal som % av EU-10	52 %	55 %	54 %	52 %

Källa: WIIW, EU Eastern Enlargement – the case of the former "second-wave" applicant countries, Sandor Richter et al., september 2000

Ovanstående tabell visar den relativa nivån hos tidigare ansökande länder ett visst antal år före medlemskapet. Enligt dessa beräkningar skedde inte någon markant minskning av skillnader i levnadsstandard mellan kandidat- och medlemsländerna under perioden fram till medlemskapet. För Spaniens del gick det t.o.m. åt fel håll.

En jämförelse mellan nuvarande och tidigare kandidatländer sju år före de senares medlemskap visar klara likheter mellan Slovenien och Spanien, Tjeckien och Grekland samt Ungern och Portugal.

Polen har ca 20 procent lägre levnadsstandard än vad det fattigaste kandidatlandet (Portugal) hade 5 år innan sitt medlemskap. De baltiska ländernas standard ligger 30–47 procent lägre än vad Portugal gjorde vid den tidpunkten.

Många övergångsekonomier har emellertid en stark tillväxt och har därmed bättre förutsättningar för att minska skillnaderna gentemot EU jämfört med kandidatländerna på det anemiska 70-talet.

Det finns mycket stora regionala skillnader i levnadsnivå i kandidatländerna; mellan huvudstad och landsbygd och i många

länder mellan de västra och östra delarna. Spannet mellan till exempel den lettiska landsbygden och Budapest är enormt.

Alla kandidatländer i närområdet har en lägre levnadsstandard än vad de fattigaste kandidatländerna någonsin haft 5 år före medlemskap, i fallet Lettland och Litauen betydligt lägre. Ser man 5 eller 10 år tillbaka har den genomsnittliga tillväxten i dessa två länder varit väsentligt lägre än i Polen och lägre än i Estland.

4.3 Trend 3: EU:s stöd till kandidatländerna ökar kraftigt från 2000

EU:s förmedlemskapsstöd har anpassats till kandidatländernas speciella situation och är större än de stöd som förr givits till ansökarländer. År 2000 tredubblas stödet från en miljard euro till tre miljarder euro per år. Vid medlemskapet görs ytterligare ett kraftigt språng uppåt.

Dessutom har utlåningen från den Europeiska Investeringsbanken (EIB) till kandidatländerna utökats kraftigt under senare år. Under de ramar som fastställts är utlåningen för närvarande i en årstakt om drygt EUR 2 miljarder. Merparten går till infrastrukturinvesteringar och ofta sker det en samfinansiering med Phare och ISPA-programmen. Däremot har EIB inget bemyndigande från EU-länderna att bedriva verksamhet i Ryssland. Utredningen återkommer till den frågan i kapitel 9 som behandlar de instrument som finns tillgängliga i den svenska stödarsenalen.

4.4 Trend 4: Gynnsamma ekonomiska förutsättningar en tid framöver

Hur stabil trenden är återstår att se, men sedan något år tillbaka pekar mycket på det ekonomiska området i CÖE åt rätt håll. Det har aldrig under 90-talet sett så bra ut som nu. Reformprocessen i flertalet OSS-länderna har gjort framsteg. Den ryska ekonomin har återhämtat sig markant sedan recessionen 1998 och detta har bidragit till en tillväxt i år på sannolikt nästan 6 procent i OSS och strax över 4 procent i kandidatländerna. Inflationen i kandidatländerna är, med något undantag, rimligt under kontroll. Inflationen är mer splittrad i OSS men bättre än tidigare. Många länder i kandidatlandskretsen och i OSS dras med stora budgetunderskott som begränsar reformutrymmet

och stora underskott i bytesbalansen. Dess bättre sker det en kraftig inströmning av utländska direktinvesteringar i kandidatländerna. Förtroendet för Ryssland har dock ännu inte återvänt och de utländska investeringarna är fortsatt blygsamma där.

Även utsikterna för 2001 är gynnsamma. Detta är baserat på en cocktail av gynnsamma faktorer, en del dock sannolikt av övergående natur. Hela regionen har under senare år fått välbehövlig draghjälp genom en oväntat hävdad tillväxt i både EU och Förenta staterna. Den ryska tillväxten har dessutom gynnats av höga råvarupriser, en hög dollar, och av den 75-procentiga devalveringen 1998. Samtidigt har de ekonomiska och sociala reformerna äntligen börjat bära viss frukt. EBRD anser att det därmed finns ett "window of opportunity" för att agera kraftfullt på reformsidan i framför allt Ryssland. Men de temporära effekterna klingar sannolikt av gradvis.

Den internationella konjunkturen går samtidigt in i ett lugnare tempo. Efter den rekordlånga konjunkturuppgången i de anglo-saxiska länderna är utvecklingen i OECD-länderna osedvanligt mycket avhängig av vad som händer i Förenta staterna.

Om inget oförutsett inträffar är det ändå sannolikt att CÖE än en tid kommer att ha utmärkta förutsättningar för att driva på ekonomiska och inte minst sociala reformer. I många länder är legitimiteten i hela omvandlingsprocessen beroende av att systemet börjar leverera bättre villkor för flertalet i befolkningen.

4.5 Trend 5: Förståelsen för vikten av en demokratisk process har förstärkts

Erfarenheten från övergångsekonomierna har under senare år belagt att en stark och livfull demokrati går hand i hand med en god ekonomisk och social reformpolitik. Detta gör EBRD en särskild poäng av i sin analys av tio års erfarenhet av omvandlingen i CÖE. Fria val samt respekt för mänskliga fri- och rättigheter är en förutsättning för öppna, toleranta samhällen och bidrar till ett klimat som gynnar personliga initiativ vare sig de är på det politiska eller ekonomiska området. Demokratiskt valda regeringar i CÖE har som regel inte fallit för populistiska frestelser och reverserat reformer. I stället har ekonomiska reformer ofta setts som ett viktigt sätt för politiska partier att stärka sin ställning. "Konkurrens" mellan politiska partier har minskat risken för att inflytelserika ekonomiska grupperingar skaffar sig ett ohemult inflytande t.ex. över en

privatiseringsprocess. Reformprocessen har varit särskilt svag i länder med autokratiska regimer med liten eller nominell demokrati.

Beslutsfattande förs successivt ned till lokal och regional nivå, men mycket återstår att göra för att decentralisera ansvar och befogenheter samt att bygga upp kunskap och kapacitet i kommuner och län. Detta är även viktigt för att befästa närdemokratien och förstärka den sociala servicen. Av denna anledning är kommunreformer angelägna i många länder. Den lokala och regionala förvaltningen släpar efter även i de mer utvecklade kandidatländerna.

Den allmänna uppfattningen är att det fortfarande är viktigt, inte minst i OSS, att stödja och stärka det civila samhället för att bygga samhället "underifrån" bl.a. i syfte att sätta ökad press på uppbyggnaden av en god förvaltning.

4.6 Trend 6: De stigande inkomstskillnaderna är en källa till oro

Redan i början av 90-talet påpekade Lord Dahrendorff att "Transition starts with a valley of tears" (fritt översatt: Övergången /från planekonomi till marknadsekonomi/ börjar i en dal av tårar). Baserat på bristfällig statistik, men dock, konstaterar Världsbanken (i rapport år 2000) att en av tjugofem levde i absolut fattigdom i CÖE 1988 mot en av fem tio år senare. Dessa siffror måste tas med en stor nypa salt, men det är otvetydigt att fattigdomen ökat kraftigt. Den är också mer varaktig än vad många förväntat sig. Reformerna har erbjudit människor nya möjligheter men också medfört svåra umbäranden och förlorad trygghet för många.

I enlighet med det mönster som finns i övrigt är skillnaderna mellan kandidatländerna och OSS slående. EBRD har gjort uppskattningen att nästan 85 procent av de fattiga (1995) återfanns i OSS-länderna. Enligt Världsbanken lever ca 20 procent av befolkningen i Ryssland under fattigdomsgränsen och därmed svarar Ryssland för ca 60 procent av fattigdomen i hela CÖE. Centralasien, Kaukasus och Moldavien ligger värre till än Ryssland.

I kandidatländerna är situationen annorlunda genom att tillväxten varit starkare och en sysselsättningsintensiv servicesektor blomstrat. Statistiken indikerar relativt större fattigdom i sydöstra Europa och i Lettland samtidigt har regeringarna hållit uppe transfereringarna. Därmed har också acceptansen för reformpolitiken ökat.

Inkomstskillnaderna och fattigdomen har ökat även i kandidatländerna, men betydligt långsammare än i OSS-länderna.

Det är ytterst komplext att skriva enkla recept för fattigdomsreducering i OSS-länderna. Många faktorer måste samverka i rätt riktning. Särskilt viktigt är det att utveckla ändamålsenliga socialförsäkrings- och pensionssystem samt att parallellt härmed ta bort dåligt riktade subventioner på el- och VA-avgifter. Som nämnts är tillväxten för närvarande osedvanligt god i CÖE och särskilt i OSS-länderna. Därmed ökar möjligheterna att med marknadsekonomins draghjälp tackla de stora orättvisor som följt i spåret av en i många fall dåligt genomförd privatisering som skapat stora inkomst- och förmögenhetsskillnader.

5 Förutsättningarna för närområdessamarbetet

5.1 Gynnsamt i baltiska länderna och Polen - svårare i Ryssland och Ukraina

Tidigare utvärderingar har mycket riktigt konstaterat, att förutsättningarna för östsamarbetet är gynnsamma i Östersjöområdet. Den geografiska närheten, den till viss del gemensamma historien och kulturarvet, de ökade kontakterna på många plan osv. bidrar till ett stort engagemang och konvergerande intressen. Sverige har tidigt lagt tonvikten vid samarbete med de baltiska länderna och varit en stor bilateral aktör i dessa små, förhållandevis välorganiserade länder. Genomförandet har underlättats av att vi kunnat arbeta på såväl central som på regional och lokal nivå. Ledtiderna mellan insats och effekt är korta i jämförelse med OSS-länderna och i utvecklingsländerna. Konvergensen till EU har under senare år givit ytterligare stadga åt reformarbetet i kandidatländerna.

Parallellt med utvecklingssamarbetet har handel, direktinvesteringar och kontakter expanderat mycket kraftigt utan vare sig statens tillskyndan eller finansiering. Grannlandssamarbetet är redan livligt.

Motsvarande gäller bara till viss del för Ryssland och Ukraina och egentligen inte alls för Vitryssland. Övergången till demokrati och social marknadsekonomi har varit oändligt mycket svårare pga. det ofördelaktiga utgångsläget och en trevande reformpolitik. Sverige arbetar i Ryssland i huvudsak på region, läns- och kommunnivå. Sådant samarbete försvåras av att relationerna mellan den federala och regionala nivån inte är tydlig och dessutom föränderlig. Det nyligen införda systemet med sju federala storregioner med huvuduppgift att samordna den federala verksamheten på regional nivå och att harmonisera regional och federal lagstiftning är en väsentlig nyordning. Samarbetspartnerna är inte lika väl organiserade som i kandidatländerna. Utvärderingen konstaterar att samarbetet med Ryssland och Ukraina har inneburit större utmaningar än i

kandidatländerna och har endast delvis kunnat byggas på erfarenhet därifrån.

Den ryska andelen av det svenska samarbetsprogrammet har ökat kraftigt på senare år. År 1994 var relationen mellan kandidatländernas gemensamma andel av det svenska programmet och Rysslands 85/15. År 1999 var relationen i stort sett 50/50 (lite beroende på hur man landfördelar regionalt stöd). Landstrategin för Ryssland anger att det ryska närområdet skall vara prioriterat men utesluter inte aktiviteter i andra delar av landet. Ukraina är sedan 1999 ett prioriterat land. Detta ger en indikation om att komplexitetsgraden i det svenska programmet har ökat kraftigt, vilket ställer högre krav på långsiktighet, tålmod, styrning, inriktning och uppföljning. Sveriges samarbetsprogram har inte förlorat karaktären av ett närområdessamarbete. Men inkluderas den statsstödda verksamheten i CÖE, som faller under biståndsanslaget, bedriver Sverige samarbete i större eller mindre omfattning i sammanlagt 21 länder. Utredningen återkommer till detta senare och kommer i förslagsdelen att värna om en fortsatt stark koncentration till närområdet för det samarbete som utredningen ombetts studera.

5.2 Vilken typ av samarbete är det Sverige strävar efter?

Några reflektioner över själva begreppsapparaten är på plats. Även utvärderingen fäster vikt vid begreppen utvecklingssamarbete, egenintresse inklusive främjande och grannlandssamarbete. Alla dessa påverkar i olika utsträckning det svenska östsamarbetet, dess organisation och anslagsstruktur.

Det begrepp som skall karakterisera det svenska programmet bör naturligtvis helst avspegla dess huvudsyfte. Under 90-talet har man från svensk sida använt ömsom "samarbete" eller "utvecklingssamarbete" för att beskriva stödet till CÖE. I och med att ett naturligt samarbete utan statligt stöd vuxit fram på många områden har begreppet "samarbete" för de statliga aktiviteterna blivit något otidsenligt. Termen "utvecklingssamarbete", som är hämtad från biståndsområdet, är i så fall bättre. Ett sådant samarbete i närområdet är emellertid väsentligt annorlunda än i utvecklingsländerna. Något riktigt bra sammanfattande ord för denna närområdesvariant av utvecklingssamarbetet är emellertid svårt att hitta. Utredningen tror att den mest korrekta beskrivningen är "*ett statsstött samarbete för utveckling och fördjupad integration*". Denna precisionsangivelse blir

emellertid något otymplig att använda. Praktiska skäl kommer vi i betänkandet därför att ömsom använda utvecklingssamarbete ömsom samarbete.

5.3 Grannlandssamarbete

Regeringen har från början markerat att öststödet är tillfälligt. Det skall underlätta omvandlingsprocessen, först till en demokratisk, social marknadsekonomi och i förekommande fall underlätta kandidatlandets konvergens med EU-länderna.

För att markera stödets temporära natur betonade utvärderingen 1997 att grunden måste läggas för ett normalt grannlandssamarbete. Utan att ange grannlandssamarbete som en explicit målsättning underströk regeringen i den proposition som låg till grund för innevarande program att utvecklingssamarbetets huvudsakliga inriktning skall styras av åtgärder som bland annat ”leder till gott grannskap” och att samarbetet i kandidatländerna skall ”växlas över i normalt grannlandssamarbete.” Denna ambitionsinriktning har även skrivits in i landstrategierna. Utvärderingen anser att denna riktningssangivelse från regeringen inte har varit lätt att använda för utvärderingsändamål, men noterar att vissa samarbetsformer, t.ex. samarbetet mellan regioner och kommuner är särskilt väl lämpat för att underlätta en ”normalisering”. Detsamma gäller utbildning och FoU. Utvärderingen har också noterat att det svenska stödet till baltiska affärsbanker efter fullbordan medverkat till en integration av den nordisk/baltiska bankmarknaden utan fortsatt statlig inblandning. Till utvärderingens synpunkter kan man självklart lägga det faktum att svenskt statsstöd till Polen i och med utgången av innevarande programperiod de facto i stort sett fasats ut och att neddragningen påbörjats i Estland.

För att bättre klargöra grannlandssamarbetets dimensioner har Sida på regeringens uppdrag beställt en utredning i ämnet till i början av år 2001. I avvaktan på denna utrednings överväganden har vi helt enkelt likställt normalt grannlandssamarbete med det som Sverige har med sina nordiska grannar. Detta har sin grund i en stor samhörighet baserad på en värdegemenskap. Det kännetecknas av ett spontant, löpande samarbete och utbyte mellan ett brett register av offentliga och privata aktörer utan behov av stöd. Den typen av samarbete lever vidare endast när det finns ett ömsesidigt intresse. Statens roll har i ökande utsträckning varit att fastställa eller medverka till ett

gemensamt regelverk, genom det nordiska samarbetet, EU och EES-avtalet, vilket skapat ett stabilt och heltäckande ramverk för integration och samarbete. Nordiska länder agerar bra gemensamt internationellt och koordinerar agerandet i olika fora för att kunna göra sin röst bättre hörd.

I detta sammanhang vill utredningen gärna hänvisa till den rapport som en "vismanspanel" nyligen utarbetat till Nordiska Rådet (Öppet för Världens Vindar – Norden, oktober 2000, www.norden.org/vis). Den kan tjäna som en inspirationskälla för "grannlandsstrategier". Rapporten analyserar tio trender som påverkar Nordens framtid och bedömer vilka konsekvenser dessa har för samarbetet. Mot denna bakgrund föreslås förändringar i formerna för det nordiska samarbetet som på ett pragmatiskt sätt öppnar möjligheten för att också inkludera länder i närområdet. Rapporten rekommenderar bl.a. att man från nordisk sida redan nu överväger att inbjuda de baltiska länderna som medlemmar i vissa nordiska organ, t.ex. Nordiska Investeringsbanken. Vismännens rekommendationer avser i allt väsentligt det nordiska samarbetet. Men man kan tankemässigt ersätta Norden i alla rekommendationer med Norden/Baltikum och på det sättet försöka höja ribban till nya nivåer för det grannlandssamarbete som växer fram kring Östersjön.

Ett normalt grannlandssamarbete kan inte ses som en slutprodukt av det statsstödda samarbetet. I själva verket har grannlandssamarbetet under senare år expanderat mycket kraftigt, i synnerhet med kandidatländerna. Statistiken över t.ex. handeln, turist- och affärsresandet samt direktinvesteringarna vittnar om samarbetets dynamik. Vi befinner oss därför redan i en period av stagnerande och på sikt minskande statsstött samarbete i kandidatländerna parallellt med att väven av normala relationer blir allt tätare. Grannlandssamarbetet med Ryssland och Ukraina släpar emellertid efter.

Vissa sektorer i samarbetsländerna är mer domestiskt inriktade och således mindre exponerade för grannlandssamarbete med andra länder. Omvandlingstrycket i dessa sektorer är inte hårt, annat än om EU-anpassningen så kräver. Detta gäller t.ex. de sociala sektorerna, den lokala och regionala förvaltningen och rättsstatens institutioner. Behoven är emellertid stora, vilket kan förklara att det har skett en viss förskjutning av det svenska utvecklingsamarbetet till dessa sektorer.

5.4 Utvecklingssamarbete

Som nämnts har denna term sina rötter i biståndspolitiken. Syftet är att få till stånd insatser som styrs av samarbetslandets egna prioriteringar; de skall m.a.o. vara efterfrågestyrda. Det är samarbetslandet som ”äger” sin utveckling. Utvecklingssamarbetet söker idealt att vara en katalysator för positiva utvecklingsprocesser och inriktar sig på effekterna i mottagarlandet. Trenden under senare årtionden har varit att söka påverka *förutsättningarna* för en gynnsam och varaktig utveckling snarare än att finansiera specifika insatser som t.ex. håller fattigdomen borta. Sveriges utvecklingssamarbete med fattiga länder har huvudsakligt fokus på fattigdomsbekämpning och styrs av ett antal mål som riksdagen fastställt.

Även samarbetet i CÖE har utvecklingsinriktade mål. Dessa har av riksdagen anpassats till övergångs- och kandidatländernas särskilda förhållanden. De tidigare odemokratiska planekonomierna har sedan 90-talets början genomgått ett dubbelt systemskifte, både politiskt och ekonomiskt. Inom ramen för de fastställda målen och landstrategierna har Sida därför sökt prioritera systemförändrande åtgärder. Enligt målen för programmet skall den svenska resursbasen användas för genomförandet. Samarbetsområdena har till stor del valts också utifrån ett svenskt intresse (miljö, energi, säkerhetsfrämjande etc.). Sidas insatser är nästan uteslutande bundna till upphandling hos svenska aktörer. Förvaltningsstöd från svenska myndigheter finansieras av Sida. Liknande tjänster upphandlas i konkurrens bland privata konsulter. Gåvomedel för att finansiera miljöinvesteringar har varit villkorade till upphandling i Sverige av de komponenter som gåvan öronmärkts för. Sammantaget uppskattar utvärderingen att återflödet till Sverige är 90–95 procent under utvecklingsanslaget för CÖE. Detta inkluderar medel såväl till myndigheter och andra aktörer i offentlig sektor som till privata konsulter och företag.

Det är viktigt att notera, att Sida-Östs modell för tekniskt bistånd skiljer sig något från hur detta hanteras när det gäller utvecklingsländerna. Kontrakt mellan partners i samarbetslandet och Sverige finansieras utan större Sida-inblandning i definitionen och förberedelserna av projekten. Den utländske partnern är beställare och oftast initiativtagare. Denna arbetsmetodik är mindre tungrodd än den traditionella på u-landssidan där Sida ofta blir djupare involverad i projekten och själv kan stå som kontraktspartner.

Däremot är Sida-Öst djupt engagerad i utvecklandet av de större projekten inom miljö och energi, ett komplext arbete som ofta sträcker

sig över flera år. Även satsningen fr.o.m. 1995 på den sociala sektorn har krävt ett djupare engagemang från Sida, i vart fall initialt, eftersom parterna på ömse sidor varit ovana vid internationellt projektarbete och mottagarsidan haft osedvanligt svag finansiell ställning. På jämställdhetsfronten har Sida också försökt att arbeta pro-aktivt eftersom det varit svårt att identifiera efterfrågan i samarbetslandet.

Utredningen har inte för avsikt att göra någon djupdykning i frågan om egenintresse och främjande. I en renodlad modell är främjandet ett underordnat mål i ett utvecklingssamarbete. På samma sätt är utvecklingsaspekterna ett underordnat mål i ett främjande. Emellertid kan det starkt ifrågasättas om distinktionen mellan utvecklingssamarbete och främjande är helt meningsfull i ett närområdesperspektiv. Östersjöregionen är stadd i mycket snabb utveckling och omvandling. Effekterna av utvecklingssamarbetet kommer betydligt snabbare än i utvecklingsländerna. Många insatser som görs i detta område främjar både utvecklings- och egenintresset (vad som ofta betecknas som win-win situationer); ibland samtidigt, ibland med viss fördröjning i tiden.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera, att utvecklingssamarbetet i närområdet är en blandning av efterfråge-, utbuds-, och ”dialogstyrdastyrda” aktiviteter. Utvecklings- och egenintressena verkar ofta vara olika dörrar till samma rum. Därför är det motiverat med en pragmatisk inställning.

6 EU:s utvidgning

I detta kapitel beskrivs de villkor som gäller för att kandidatländerna skall kunna bli EU-medlemmar och de stöd som förebereder medlemskap. Kommissionens strategi för utvidgningen presenteras. En indikativ tidtabell för utvidgningen diskuteras. EU:s program för kandidatländerna och Sveriges bilaterala samarbete jämförs. På vilket sätt förutsättningarna för det bilaterala samarbetet förändras som en följd av EU-utvidgningen behandlas bl.a. i kapitel 7.

6.1 Köpenhamnskriterierna

Vid Europeiska Rådets toppmöte i Köpenhamn 1993 fastställdes vilka villkor som kandidatländerna måste uppfylla för att kunna bli EU-medlemmar. De så kallade Köpenhamnskriterierna föreskriver att landet måste:

- ha en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rätts-säkerhet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter
- ha en fungerande marknadsekonomi samt förmåga att klara konkurrensen inom unionen
- kunna påta sig de skyldigheter som följer med ett medlemskap och sluta upp kring målen för den politiska, ekonomiska och monetära unionen

EU:s regelverk spänner över ett mycket brett spektrum med utgångspunkt i den inre marknadens krav att varor, tjänster, kapital och personer skall kunna röra sig fritt över gränserna. Kandidatländerna skall införliva detta regelverk i sin lagstiftning och ha kapacitet och kompetens att tillämpa det, vilket ställer höga krav på förvaltningen.

6.2 Kandidatländernas reformer och anpassning till EU:s krav

Europeiska Kommissionen presenterar årligen rapporter om kandidatländernas framsteg i reform- och anpassningsarbetet mot bakgrund av Köpenhamnskriterierna. I det följande görs en sammanfattning av vissa delar av den senaste rapporten från november 2000. Vi har valt att betona det som berör kandidatländerna i närområdet.

Alla tio kandidatländer bedöms vara stabila demokratier. Risken för en återgång till auktoritära regimer anses försumbar.

Moderniseringen av offentlig förvaltning och ett starkare rättsväsende anses avgörande för genomförande av EU:s regelverk. Stora framsteg har gjorts på detta område men mer behövs.

Korruption är ett allvarligt problem i de flesta kandidatländer. De åtgärder som har vidtagits under året för att stävja denna har inte inneburit avgörande framsteg. Korruption är också en starkt begränsande faktor för utveckling av näringslivet. Alla kandidatländer måste vidta åtgärder för att skapa en mer näringslivsfrämjande miljö.

Kvinno- och barnhandel är ett ökande problem i vissa kandidatländer. Kraftfulla förebyggande åtgärder måste genomföras. Ett regelverk för jämställdhet mellan män och kvinnor finns i flertalet länder, men ytterligare åtgärder behövs, enligt Kommissionen, för att stärka den ekonomiska och sociala jämställdheten mellan könen.

Estland och Lettland har gjort framsteg med integration av den ryskspråkiga delen av befolkningen. Språklagarna i båda länderna är nu i enlighet med internationella överenskommelser.

Den positiva ekonomiska utvecklingen i kandidatländerna fortskrider. Mot bakgrund av att EU haft en stark ekonomisk tillväxt de senaste åren har utvecklingen i vissa kandidatländer emellertid inte inneburit någon reelltillväxt jämfört med EU-genomsnittet. Ekonomiska skillnader inom länderna tenderar att öka, speciellt mellan huvudstäder och landsbygd och mellan regioner som gränsar till EU och de östra regionerna. Sådana ekonomiska och sociala skillnader måste minskas, konstaterar Kommissionen.

Sammanfattningsvis är det endast Cypern och Malta som för närvarande bedöms ha fullt fungerande marknadsekonomier och kunna klara konkurrensförhållandena i EU. Estland, Ungern och Polen bedöms kunna möta EU:s villkor på kort sikt under förutsättning att reformerna fortsätter i nuvarande takt. Lettland, Litauen och Slovakien bedöms kunna uppnå det andra Köpenhamnskriteriet på medellång sikt, om de genomför pågående strukturreformer och kompletterar

dessa på vissa områden. Bulgarien har gjort en del framsteg medan dessa varit begränsade i Rumänien.

Införlivandet av regelverket har fortsatt med god hastighet. Där-
emot är framstegen för att genomföra regelverket ojämna. Estland
anses behöva göra större ansträngningar för att förbättra förvaltningen.
Litauen har fortsatt att införliva regelverket men reformeringen i den
offentliga sektorn har varit begränsad främst av statsfinansiella skäl.
Begränsade framsteg har gjorts på social- och
arbetsmarknadsområdena. Polen anses ännu inte påbörjat reformer på
jordbruks- och fiskeområdet, men den regionala politiken har
utvecklats väl.

Kandidatländerna anses idag inte ha tillräcklig kapacitet för att
effektivt kunna tillämpa regelverket. Förvaltningen och rättsväsendet
behöver förstärkas. Detta omfattar såväl den centrala, regionala och
lokala förvaltningen som näringslivet och organisationer.

Utvidgningsförhandlingarna påbörjades i mars 1998 med Cypern,
Ungern, Polen, Estland, Tjeckien och Slovenien (den s.k.
Luxemburggruppen) och i februari 2000 med Malta, Rumänien,
Lettland, Litauen och Bulgarien (den s.k. Helsingforsgruppen).
Förhandlingarna fortskrider i takt med kandidatlandets framsteg. Varje
land skall bedömas utifrån dess egna meriter.

Utvidgningsförhandlingarna baseras på principen att kandidatlandet
skall införliva EU:s regelverk och kunna sörja för dess effektiva
genomförande vid medlemskapet. Undantag från denna princip görs
endast i väl motiverade fall och vissa övergångsarrangemang kan då
användas. Sådana arrangemang skall vara begränsade i tid och
omfattning och åtföljas av en detaljerad plan för hur regelverket skall
införlivas. Hittills har övergångsarrangemang begärts av
kandidatländerna i 340 fall på jordbruksområdet och i 170 fall på
andra områden. Även Kommissionen har möjlighet att föreslå
övergångsarrangemang som är i EU:s intresse.

Vid Europeiska Rådets toppmöte i december 1999 i Helsingfors
fastslogs att EU skall kunna välkomna nya medlemmar från slutet av
år 2002, förutsatt att beslut om nödvändiga reformer av EU:s
institutioner tas. Beslut om sådana institutionella reformer togs vid det
Europeiska Rådets möte i Nice den 7–9 december 2000. Den strategi
för utvidgningen som Kommissionen har presenterat kan således
drivas vidare.

I en resolution från oktober 2000 i Europaparlamentet, framhålls att
EU:s medlemsländer och kandidatländerna bör göra sitt yttersta för att
anslutningsavtal kan föreläggas Europaparlamentet innan år 2004, då

det är val till parlamentet. Förhoppningen är att någon/några nya medlemsländer skall kunna delta i detta val.

Kommissionen anser i sin översynsrapport att det är möjligt att avsluta förhandlingarna med de mest framskridna kandidatländerna under år 2002 och att EU därför skulle kunna välkomna nya medlemmar från slutet av 2002. Efter att förhandlingarna avslutats skall anslutningsavtal förhandlas och ratificeras av alla EU-länder och de nya medlemsländerna. Detta kan ta ungefär ett år.

Utredningen har inte som uppgift att förutse vid vilken tidpunkt kandidatländerna kommer att bli medlemmar. En diskussion om tidtabellen är emellertid viktig för att visa på vad som händer när förmedlemsskapsstöden fasas ut och ersätts av medlemskapets stöd över strukturfonder och jordbrukspolitik m.m. Detta har i sin tur stor betydelse för behovet av och möjlighet för kandidatländerna att absorbera bilateralt stöd. Ser man till den länderkrets som omfattas av det svenska programmet för närområdet har utredningen som hypotes för sitt arbete att Estland och Polen blir medlemmar tidigast år 2004. Tidtabellen för Lettland och Litauen är svårare att förutspå och utredningen har valt att anta att dessa blir medlemmar ett par år efter Estland och Polen.

6.3 Europaavtal och partnerskap för anslutningen

EU:s förmedlemsskapsstrategi består av tre delar: Europaavtal, partnerskapsavtal och förmedlemsskapsstöd.

Europaavtalen är breda samarbetsavtal som baserar sig på fri handel av industriprodukter och en gradvis liberalisering av handeln med jordbruksprodukter. Syftet är att förbereda inträdet på den inre marknaden. Avtalen innehåller också inslag av samarbete på EU:s samtliga politikområden och de utgör ramen för respektive kandidatlands integration med EU.

Partnerskapsavtal anger vilka områden som varje kandidatland i först hand bör utveckla för att uppfylla medlemskapskraven. Många av prioriteringarna i dessa avtal är mycket lika eller t.o.m. identiska för de olika kandidatländerna. Detta gäller t.ex. institutionsuppbyggnad, utveckling av näringsliv och infrastruktur. De senaste partnerskapsavtalen slöts 1998 och gäller i fem år. Partnerskapsavtalen ligger till grund för kandidatländernas egna nationella program för införlivandet av EU:s regelverk.

Prioriteringarna inom ramen för förmedlemsskapsstöden läggs fast i kandidatländernas nationella handlingsplaner. Dessa revideras med visst intervall och sådana sektorer som idag inte prioriteras kan således stärkas framöver om detta behövt. Stöden är alltså stadda i ständig förändring, vilket försvårar möjligheten att ange på vilka områden det bilaterala stödet kan vara komplementärt till EU:s. Flexibilitet måste således fortsatt präglade de prioriteringar som Sverige lägger fast.

6.4 Agenda 2000 och förmedlemsskapsstöd

Förslag till Agenda 2000 presenterades av Kommissionen sommaren 1997 och antogs vid Europeiska Rådets möte i Berlin i mars 1999. Agenda 2000 har beskrivits som en veritabel "Marshall-plan för länderna i Central- och Östeuropa". Den handlar om tre utmaningar som unionen har att möta och hur man skall:

- stärka och reformera unionens politik för att klara utvidgningen och få en varaktig tillväxt, högre sysselsättning och förbättrade levnadsförhållanden för Europas medborgare
- förhandla om utvidgningen och samtidigt arbeta för att förbereda alla kandidatländerna för en anslutning
- finansiera utvidgningen, förberedelsearbetet och utvecklingen av unions inre politik

Speciellt den sista punkten är av intresse för denna utredning. Budgeten för förmedlemsskapsstöden, Phare, ISPA och Sapard, uppgår till totalt 3 120 miljoner euro per år för perioden 2000–2006. Detta innebär en nivåhöjning från en miljon euro år 1999 till tre miljoner euro år 2000.

En vägledande budgetplanen för ett EU med 21 medlemsländer lades också fast i Agenda 2000. Utvidgningskostnaderna inom jordbruket, regionalpolitiken, den interna politiken och administrationen anges. Dessa medel kan endast användas efter medlemskap och fördelas enligt följande:

Tabell 6.1. Budgetplan för ett EU med 21 medlemsländer

Utvidgningens kostnader för EU-21(åtagandebemyndigande)	Miljoner euro, 1999 års priser
---	--------------------------------

	2002	2003	2004	2005	2006
totalt	6450	9030	11610	14200	16780
Jordbruk	1600	2030	2450	2930	3400
Strukturåtgärder	3750	5830	7920	10000	12080
Intern politik	730	760	790	820	850
Administration	370	410	450	450	450

Källa: Agenda 2000, Europeiska Rådet

Såsom visas i tabellen kommer de nya medlemsländerna åtnjuta en successiv och kraftig ökning av olika stödformer. Det omfattande stödet som ges före medlemskap borde innebära att behoven för bilateralt stöd gradvis minskar. Den starka ökningen av EU-stödet efter medlemskap bekräftar utredningens bedömning att inget bilateralt stöd skall utgå efter medlemskap.

6.4.1 Phare

Phare programmet omfattar tekniskt bistånd, partnerskap och investeringsstöd. Phare:s budget för perioden 2000–2006 är 11 miljarder euro. För år 2000 har indikativt 1,1 miljarder euro anslagits till de nationella programmen och 0,4 miljarder euro till tvärnationella program.

Indikativt skall 30 procent av Phare:s budget användas till institutionsuppbyggnad för att:

- underlätta tillämpning av EU:s regelverk
- uppfylla det första Köpenhamnskriteriet. På denna punkt kan stöd erbjudas såväl till myndigheter som icke-statliga organisationer

Institutionsuppbyggnad skall ske framförallt genom partnersamverkan, s.k. ”twinning”. Partnersamverkan bygger på att myndigheter i EU:s medlemsländer ställer sig till förfogande i kandidatländerna. Framst fyra sektorer är aktuella för partnersamverkan: jordbruk, miljö, finansiella institutioner och rättsliga och inrikes frågor. Partnersamverkan har i första skedet varit inriktat på att utveckla offentlig förvaltning på central nivå, men även regional och lokal nivå omfattas i allt större utsträckning.

Återstående 70 procent skall användas till delfinansiering av investeringar för att:

- stärka den rättsliga ram som krävs för att EU:s regelverk skall kunna efterlevas
- stärka åtgärder för ekonomisk och social sammanhållning genom åtgärder liknande dem som stöds genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden.

Stöd kan ges till många åtgärder såsom till att diversifiera ekonomin, utveckla den privata sektorn, omstrukturera och diversifiera industri- och tjänstesektorerna och sysselsättningsanknutna åtgärder. Transport- och miljöinvesteringar som inte kan komma ifråga för stöd från ISPA kan finansieras av Phare.

Från år 2000 ökar insatserna inom området ”ekonomisk och social sammanhållning”. Stöd skall kunna utgå för viktiga ekonomiska och sociala reformer och i ökande utsträckning omfatta regional och lokal nivå. Administrationen av Phare programmet skall successivt decentraliseras till kandidatländerna.

I juni 2000 presenterades en översyn av Phare programmet i vilken det bl.a. framkommer att absorptionskapaciteten, speciellt på regional nivå, måste öka i kandidatländerna. Kandidatländernas förvaltningar bedöms ha kapacitet att ta över stora delar av ansvaret för Phare programmet tidigast år 2002. Vidare framkommer att Phare och Interreg programmet måste koordineras bättre. Det senare har redan börjat att ske t.ex. genom att man har gemensamma möten med övervakningskommittéerna för Phare Cross Border Cooperation Programme och Interreg initiativet.

6.4.2 ISPA

Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, ISPA, skall bidra till att utveckla investeringar inom miljö- och transportområdena. Programmet skall ses som en förlöpare till de strukturfonder som de nya medlemsländerna kommer i åtnjutande av. Den sammanlagda budgeten för perioden 2000–2006 är ca 7 miljarder euro, varav 50 procent till infrastruktur och 50 procent till miljö. Stödet ges i form av gåvobidrag till investeringar. Tekniskt bistånd ges endast som en mindre del av ett investeringsprojekt. Projekt skall väljas så att de får störst möjliga effekt per invånare och yta. Detta kriterium styr ISPA med viss automatik till de största projekten och till urbana områden. Maximalt 75 procent av ett projekts totala budget får finansieras från ISPA. Totala kostnaden per projekt skall i princip inte vara mindre än

5 miljoner euro. Gruppering av projekt i t.ex. ett avrinningsområde kan tillåtas. Liksom för Phare, skall ansvaret för genomförandet och administration av ISPA gradvis övergå till kandidatländerna. Kommissionen förblir dock ansvarig för beslut om stöd skall utgå till ett projekt. ISPA skall söka samfinansiering med internationella utvecklingsbanker och Europeiska Investeringsbanken. Under år 2000, dvs. första året för ISPA programmet, har den övervägande delen av budgeten gått till transportsektorn.

6.4.3 Sapard

Spatial Accession Programme for Agriculture and Rural Development, SAPARD, är ett program för utveckling av jordbruk och landsbygd. Programmet avser framförallt att:

- bidra till att införa gemenskapens regelverk för den gemensamma jordbrukspolitik och näraliggande politikområden
- lösa prioriterade och särskilda problem i samband med en hållbar anpassning av jordbrukssektorn och landsbygdsområden

Åtgärderna kan avse t.ex. att höja kvaliteten på och marknadsföra jordbruksprodukter, att förbättra veterinär- och växtskyddskontroll, att utveckla produktionsmetoder avsedda att skydda miljön och bevara landskapet och att utveckla och diversifiera lantbrukets inkomstkällor. Stödet skall kunna användas till investeringar och till marknadsföring inom jordbruks- och fiskeområdet. Stöd skall normalt sett uppgå till maximalt 75 procent av projektets totala kostnad. Ansvaret för SAPARD är från starten av programmet delegerat till kandidatlandet. Yttersta ansvaret för programmet vilar dock på Kommissionen. Under år 2000 har, såvitt utredningen kunnat kartlägga, ännu inga beslut tagits om projekt med stöd från SAPARD.

6.4.4 Interreg

Gemenskapsinitiativet, Interreg, ingår som en del i EU:s strukturpolitik. Det betyder att medlen endast kan användas till projekt inom EU. Det är ändå viktigt att redovisa som ett instrument för att stödja EU-utvidgningen. Programmet skall bl.a. förbättra samarbete över

nationsgränser, så att sådana gränser inte utgör ett hinder för en balanserad utveckling och integration. Det totala bidraget till Interreg för 2000–2006 uppgår till knappt 5 miljarder euro. Endast en mindre del av detta kan användas för att stärka gränsregionalt samarbete med kandidatländerna. Interreg är en del i EU:s strukturfonder och som sådant kräver det en 50 procent medfinansiering av den sökande. Phare rymmer medel för gränsnära samarbete vilka kan kombineras med Interreg- medel och omsättas i gemensamma gränsöverskridande program, men det har visat sig svårt att få tillräcklig samordning mellan programmen.

6.4.5 Tacis

För att redovisa helheten av EU:s stöd till CÖE redogörs här också för Tacis. Detta program kan emellertid inte finansiera åtgärder i kandidatländerna. Tacis- programmet kan däremot t.ex. användas för att finansiera gränsöverskridande projekt mellan kandidatländerna och OSS-länderna. Sådana projekt bör då optimalt ha matchande finansiering från Phare.

EU-programmet för stöd till OSS-länderna och Mongoliet, TACIS, uppgår till ca 450 miljoner euro per år. Tacis lämnar tekniskt bistånd till reformer för demokrati och övergång till marknadsekonomi. De prioriterade områdena är förvaltningsreformer och andra åtgärder som bidrar till ett gott samhällsstyre. En stor andel av medlen har dessutom avsatts för att förbättra kärnsäkerheten. Ryssland och Ukraina har fått den största delen av stödet. I den nya Tacis förordningen för perioden 2000–2006, anges att programmen för de olika mottagarländerna skall bli mer differentierade, att programmen skall vara dialogstyrda snarare än efterfrågestyrda. Projekten skall bli färre och större. Samarbetet sker i form av kunskapsöverföring och tekniskt bistånd. Partnersamverkan, s.k. twinning, ges allt större tyngd. Det finns nu även möjligheter att ge stöd till investeringar, på upp till totalt 20 procent av den årliga budgeten.

6.4.6 EU:s stöd till partnersamverkan

Partnersamverkan är ett samarbete mellan myndigheter i EU och CÖE. Det syftar till att stödja och utveckla partnermyndigheten genom överföring av kunskap och kompetens. Samverkan sker mellan myndigheter, men kan i ökad utsträckning också omfatta kommuner, landsting och länsstyrelser. Det finns inget separat EU-program för

partnersamverkan utan detta sker inom ramen för Phare och Tacis. Denna typ av samarbete har förstärkts de senaste åren på bekostnad av konsultgenomfört samarbete.

Vid en nyligen genomförd utvärdering av Phare:s partnerprogram framkom att instrumentet är högt uppskattat som metod för att stödja kandidatländerna vid införande och genomförande av EG:s regelverk. Kandidatländerna föredrar denna typ av samarbete mellan tjänstemän som har administrativ erfarenhet av offentlig verksamhet och som kan arbeta en längre period i partnerlandet framför de klassiska konsultprojekten. Enligt utvärderingen står det klart att partnersamverkan är en metod som bör fortsätta. Det har emellertid vissa svagheter som måste uppmärksammas. Kandidatländernas absorptionsförmåga för att genomföra och följa upp aktiviteterna efter det att samarbetet formellt har avslutats är låg. Det blir därmed viktigt att de enskilda partnerprogrammen ges en klar målsättning och anpassas till den kompetens- och ambitionsnivå som finns i den lokala eller regionala administrationen. Genomförandeperiod för partnersamverkan bör enligt Kommissionens utvärdering övervägas att förlängas. Politisk instabilitet, diskontinuitet på personalsidan samt i vissa fall ointresse av att reformera den offentliga sektorn försvårar ofta samarbetet.

Ett flertal av de slutsatser som har gjorts i utvärderingen överensstämmer väl med svenska erfarenheter. Utredningen behandlar Sveriges deltagande i EU:s partnersamverkan i kapitel 8.

6.5 Skillnader och likheter mellan det svenska bilaterala programmet och EU programmen

Utredningen har i sina samtal genomgående hört att EU-programmen är mycket långsamma och att tiden mellan projektförberedelse och genomförande avsevärd. Att EU-programmen är mer administrativt tunga för såväl EU-partnern som samverkanspartnern framkommer också tydligt. En av förklaringarna är att Kommissionen är bunden av ett upphandlingsförfarande som skall garantera en objektiv och rättvis fördelning av kontrakt. Kommissionen har också mindre personella resurser än vad de bilaterala givarna har. Detta påverkar troligen på ett negativt sätt såväl snabbheten i beslutsfattandet som kvaliteten på utformning och genomförande av projekten. Den decentralisering av förmedlemsskapsstöden till kandidatländerna som redan har påbörjats kommer förhoppningsvis att innebära att processer kan snabbas upp.

Även för Tacis programmet planeras en decentralisering av vissa beslut till Kommissionens delegation i Moskva.

Det positiva med EU-programmen kan vara den tydliga fokuseringen på EU:s regelverk och dess storlek som gör att de har möjlighet att lägga större finansiell kraft bakom strukturella förändringar. Dessutom har EU en annan politisk tyngd än t.ex. ett enskilt EU-land när det gäller att utöva påtryckningar på reformarbetet.

De bilaterala programmen uppskattas ofta av samarbetspartnern för sin flexibilitet och mindre byråkrati. Det nära och ofta personliga samarbetet mellan de svenska experterna och dess motparter i kandidatländerna uppskattas och leder troligen till bättre kvalitet på projekten. Snabbheten i genomförandet är högt värderat. Till utredningen har även framförts synpunkten, att kandidatländerna inte mäktar med de bilaterala programmen i så stor utsträckning längre utan måste satsa all energi på EU-programmen.

6.6 Sveriges andel av EU:s stöd inkl. Tacis

För att åskådliggöra den totala omfattningen av det svenska bidraget för samarbete med Central- och Östeuropa har utredningen försökt att räkna ut hur stor andel Sverige har bidragit med till dessa program. Den svenska medlemsavgiften till EU (dvs. ca 2,8 procent av de totala medlemsavgifterna) har använts för beräkningen. Det finns självklart ingen koppling mellan denna svenska andel och vad Sverige "får tillbaka" i form av kontrakt för genomförande av Phare, ISPA, Sapard och Tacis.

Den totala allokeringen per år till Phare, ISPA, Sapard och Tacis är ca 3 560 miljoner euro. Sveriges "andel" därav är ca 100 miljoner euro eller ca 860 miljoner kronor.

Det bilaterala programmet, inkl. Östersjömiljarden men exklusive västra Balkan, uppgår till ca 1000 miljoner per år. Sveriges samarbete med CÖE via EU-programmen är således nästan lika stort som via det bilaterala programmet. Detta är en markant ökning jämfört med år 1997 då Sveriges andel i EU-programmen beräknades motsvara ca 40 procent av det bilaterala programmet. Denna ökning kan framförallt härledas till de nya förmedlemsskapsstöden. Utöver de ovan redovisade programmen finns också EU:s program för bistånd till västra Balkan, CARDS, som är på ca 660 miljoner euro per år.

7 Målen

Med tanke på att utvecklingssamarbetet hållit på i tio år har utredningens uppdragsgivare önskat en mer förutsättningslös diskussion kring målen och samarbetets inriktning.

Utredningen går igenom nuvarande mål och riktlinjer och redovisar de viktigaste erfarenheterna baserat på utvärderingen och vissa egna bedömningar. För redovisningen av erfarenheterna per land hänvisar utredningen till den separata bilagan. Vi kommer därefter att söka besvara några av de viktigare generella frågeställningar som vuxit fram under utredningsarbetet. Förslag läggs beträffande mål.

7.1 Bakgrund

7.1.1 Målens karaktär

Utvärderingen konstaterar att utvecklingen varit snabb under senare år vilket delvis frångått de nu gällande målformuleringarna sin aktualitet. De fyra huvudmålen är vida i sina formuleringar och anses snarast ha karaktären av verksamhetsområden. Därför är de mindre användbara som operativa instrument. De är "definitionsmissigt tillgodosedda i samarbetet" (vilket betyder att de egentligen anger så vida ramar att det mesta som görs på ett eller annat sätt kan härledas till målen). Styrningen kommer från de fyra riktlinjer som regeringen angivit för samarbetet, enligt utvärderingen. Denna fråga har kommenterats på liknande sätt även i de två tidigare utvärderingarna, 1994 och 1997.

Vi vill emellertid redan här nämna att regeringen 1999 uppdrog åt UD och Sida att se över resultatstyrningen av Sidas verksamhet i syfte att precisera mål, prestationer och återrapportering. Samarbetet med CÖE lämnades utanför eftersom detta ansågs vara annorlunda än biståndssamarbetet. Arbetet koncentrerades därför på det traditionella biståndet som styrs av "effektmålen" (sex mål, fastställda av

riksdagen, som syftar till att nå det överordnade målet, att höja de fattiga folkens levnadsnivå). Slutrapporten (MÅRS, Mål och resultatstyrning av Sida, 2000-06-15) förkastar styrning mot effektmålen med hänsyn till svårigheterna att redovisa resultaten. I stället förordas en fördjupad "redovisning" mot effektmålen med vissa intervaller baserad på särskilda utvärderingar. Sida skall dessutom i sin årsredovisning och till riksdagen lämna en "övergripande redogörelse" för hur Sida arbetar i förhållande till effektmålen. MÅRS-rapporten rekommenderar styrning mot mål med lägre valör framför allt utifrån indelningen i verksamhetsgrenar.

Det är precis detta som den bilagda utvärderingen gjort. Det är således en bedömning snarare än en utvärdering inriktad på måluppfyllelse. Det är en redogörelse för om rörelseriktningen i östprogrammet är den som regeringen stakat ut. MÅRS-utredningens rekommendationer avser inte Sida-Östs verksamhet men utredningen har likväl tagit visst intryck av dem.

7.1.2 Huvudmål 1 – att främja en säkerhetsgemenskap

Säkerhetssamarbetet har sitt ursprung i det suveränitetsstöd som initialt gavs till de tre baltiska länderna. Det vidgades 1995 till att i viss utsträckning omfatta Ryssland och i någon mån Polen. Dessutom breddades programmet då till att även omfatta de s.k. lågnivåhoten – organiserad brottslighet, smuggling och illegal invandring. Enligt propositionen för innevarande program skall samarbetet koncentreras på:

- Säkerhetspolitisk kompetens
- Demokratiskt totalförsvar
- Fredsbefrämjande verksamhet
- Gränsbevakning och stärkt yttre gränskontroll
- Internationell och organiserad brottslighet
- Asyl- och migrationspolitik
- Olycks- och katastrofberedskap

Insatserna inom det säkerhetsfrämjande arbetet har under de senaste åren omfattat 6–10 procent av det totala utvecklingssamarbetet. De tunga insatserna görs i de tre baltiska länderna i syfte att konsolidera den återvunna självständigheten. Samarbetet i Ryssland är mer marginellt och har koncentrerats till S:t Petersburg och Kaliningrad. I Polen har insatserna varit små. De säkerhetsfrämjande programmet

omfattar försvarsinriktade och civila insatser. I det följande kommenteras endast de försvarsinriktade.

Utvärderingen konstaterar att det säkerhetsfrämjande arbetet har bevarat sin höga relevans. Samarbetet har dynamiserats påtagligt på den senaste tiden i Baltikum i och med kopplingen till den svenska förbandsnedläggningen. Samarbetet har stor betydelse för länderna i deras nuvarande utvecklingsfas, ger positiva effekter på deras försvarskapacitet, bidrar till förstärkta grannlandsrelationer och bra hushållning med materiella resurser. Formerna för insatsernas hantering anses ha förbättrats under senare år.

Utredningen önskar göra tre observationer beträffande samarbetet på försvarsområdet.

Den *första observationen* gäller just ordet gemenskap, vilket ger uttryck för önskvärheten av att länder arbetar gemensamt mot samma mål. Så har också hittills skett i stor utsträckning. Det är glädjande att notera det kraftiga inslaget av internationell samordning och finansiering av sambaltiska projekt. Sverige har bidragit till både bilaterala och gemensamma baltiska projekt. BALTSEA (Baltic Security Assistance Group) bidrar till den internationella samordningen. Där ingår de baltiska och nordiska länderna samt Förenta Staterna, Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Polen, Kanada, Nederländerna och Schweiz. Sverige stödjer en gemensam baltisk bataljon (BALTBAT) för fredsfrämjande insatser, stödjer och är den drivande internationella kraften bakom en gemensam baltisk försvarshögskola i Estland (BALTDEFCOL) samt stödjer en gemensam baltisk marin styrka (BALTRON) för bland annat minröjning. BALTNET är ett gemensamt regionalt luftövervakningssystem för de baltiska länderna som fått stöd även från Sverige.

Den *andra observationen* är att det svenska stödet successivt ändrar tyngdpunkt till förmån för insatser inriktade på uppbyggnaden av ett nationellt totalförsvaret. Denna trend kommer att förstärkas i och med att de multilaterala projekten successivt tas över av de tre baltiska länderna. Under de närmaste fem åren kommer de baltiska länderna att få utrustning för ett stort antal bataljoner omfattande en sammanlagd styrka på 10 000 man.

Den *tredje observationen* är att försvarsmakten bedömer att de baltiska länderna kommer att behöva internationellt stöd under en längre tid, i vart fall fram till år 2010, för att bygga upp ett rimligt och trovärdigt territorialförsvaret. Detta kommenteras vidare i förslagsavsnittet.

7.1.3 Huvudmål 2 – Att främja demokratins kultur

På demokratiområdet görs ett brett register av insatser som rör demokrati och rättssamarbete, det lokala självstyret, media, mänskliga rättigheter, människors egen organisering, utbildning, forskning och kultur mm. De insatser som görs av Sida vägleds av en sektorstrategi som Sida utarbetade 1996. Denna avser emellertid inte Svenska Institutets verksamhet. Demokratisamarbetet har i finansiella termer svarat för i genomsnitt 12 procent av programmet fram till 1997 men har ökat till 22 procent 1998 och 1999. De största programmen finns inom det decentraliserade samarbetet, stödet till enskilda organisationer och folkrörelser samt det kulturella och akademiska samarbetet som sköts av Svenska Institutet. Direktiven har särskilt angivit att utredningen skall genomlysas det decentraliserade samarbetet vilket görs i kapitel 2.

Utvärderingen gör en genomgång av alla större beståndsdelar av denna del av samarbetet. Den allmänna bedömningen är, att flertalet insatser överlag är relevanta. Utvärderingen pekar på vissa insatser som den anser har visat sig vara mer betydelsefulla än andra. Det gäller:

- Stödet till journalister, politiker och avseende mänskliga rättigheter i Ryssland
- Rättssamarbetet i Baltikum
- Det decentraliserade samarbetet

Efter en trevande start framstår nu rättsamarbetets inriktning på hela rättskedjan, dess planering och organisation som värdefull.

Det decentraliserade samarbetet anses ge ett värdefullt bidrag till den demokratiska utvecklingen, förstärkta grannlandsrelationer och dessutom till ett framtida kontaktnät inom ett större EU. Utvärderingen bedömer att det fördjupade vänortssamarbetet i de baltiska länderna sannolikt kommer att behöva fortsätta under en längre tid.

Utvärderingen gör inga särskilda omdömen om utbildnings- och forskningssamarbetet. Utredningen har därför valt att redovisa detta samarbete något mer utförligt än vad som görs i utvärderingen eftersom området bedöms som särskilt relevant. Vi återkommer till denna fråga också i förslagsavsnittet. Utbildnings- och forskningsutbytet är tyngdpunkten i SI:s verksamhet; med de stora Östersjö- och Visby-stipendierna som bas svarar det för ca 60 procent. De två stipendierna slogs under år 2000 ihop till Det Nya

Visbyprogrammet som löper t.o.m. 2001-06-30. Visby-programmet omfattade 120 miljoner kronor och var helt finansierat från den första Östersjömiljarden. Östersjöstipendierna löpte under samma tidsperiod och hade en omfattning om 100 miljoner kronor, vilket finansierades främst av Arbetsmarknadsdepartementet med viss komplettering från Utrikes- och Utbildningsdepartementen. Regeringen tillsköt 60 miljoner kronor för att finansiera det sammanslagna programmet under ett år. Det Nya Visbyprogrammet ligger under UD:s ansvar och betalas ur den första Östersjömiljarden.

Det första Visby-programmet syftade till att främja utbyte och samarbete mellan Sverige och Östersjöländerna inom vetenskap, näringsliv, offentlig förvaltning m.m. Stipendierna har fördelats till forskare och forskningsprojekt över mastersnivån men även annan utbytesverksamhet har kunnat komma i fråga. Prioritet har givits åt de tre baltiska länderna, Ryssland och Polen. Östersjöstipendierna har inriktat sig på studier på högskolenivå och på vuxenutbildningsområdet. Båda programmen har även varit öppna för svenskar som ville studera i något land runt Östersjön.

SI driver även Nordiska Ministerrådets stipendieprogram för Baltikum och Ryssland.

Alla stipendieprogram sammantaget godkänner SI ungefär 1000 stipendier och institutionssamarbeten per år.

Den särskilda utvärdering som gjordes år 2000 av Svenska Institutets östeuropaverksamhet pekar på att stipendier som ingår i ett planerat forskningssamarbete tenderar att både ha högre effekt och lämna mer bestående resultat än fristående, individuella stipendier. Stipendiering ansågs vara ett värdefullt instrument även för att främja demokratin i närområdet, framför allt i Ryssland.

Svenska staten finansierar lejonparten av Handelshögskolan i Riga med sammanlagt 120 miljoner kronor under tio år fram till 2003 samt uppbyggnad och drift av Juristhögskolan i Riga till 2005.

Ett annat exempel är mastersutbildningen inom lantmäteri på KTH som går hand i hand med Lantmäteriverkets tekniska biståndinsatser på fältet. Detta har möjliggjort intressanta kombinationslösningar.

Även om SI har en dominerande ställning beträffande utbildnings- och forskningssamarbete med CÖE finns det anledning att nämna ett antal andra aktörer. Vissa av dem har fått finansiering från annat håll än staten vilket tyder på att det finns ett visst normalt grannlandssamarbete vid sidan om de statsstödda insatserna. Sida kan finansiera större och kapitalkrävande projekt, vilket t.ex. görs i S:t Petersburg och Kaliningrad. Sida finansierar även viss företagsinriktad

utbildning via Östersjömiljarden. Kungliga Vetenskapsakademien och Ingenjörsvetenskapsakademien har försetts med medel från Utbildningsdepartementet respektive UD för stipendier och liknande. Östersjöstiftelsen är upprättad med kapital från de avvecklade löntagarfonderna. Den stödjer forskning med anknytning till Östersjöområdet och fördelar årligen ca 80 miljoner kronor till projekt som förläggs till Södertörns högskola. KK-stiftelsens kapital har samma ursprung. Till och med 1999 finansierade denna stiftelse ett program för kompetensutveckling mellan svenska och ryska partners i NV Ryssland.

Det finns även ett stort antal internationella program på utbildnings- och forskningsområdet som också omfattar CÖE. Låt oss bara nämna EU-programmen TEMPUS (samarbete mellan universitet), ACE (nationalekonomiskt universitetssamarbete), Euro Faculty (utveckling av kursplaner, undervisningskultur och personal) och INTAS (forskning).

Eftersom all verksamhet i Svenska Institutet klassas som demokratisamarbete efterlyser utvärderaren större klarhet i relationen mellan mål och medel. Referens görs till en nyligen avslutad större utvärdering av SI som bl.a. pekar på vikten av att både uppdragsgivarna och SI tar tag i ett antal viktigare frågor angående styrning, organisation, kostnadseffektivitet etc. Där efterfrågas också fler initiativ till policydiskussioner på vissa av de områden som SI ansvarar för t.ex. utbildning och forskning.

Erfarenheter från fältet får utvärderingen att dra slutsatsen att erbjudanden om demokratisamarbete riskerar att snarare blockera än att öppna samtal. Därför rekommenderas en översyn av terminologin.

Utredningen tar fasta på en del av utvärderingens bedömningar och kommer att föreslå att man i nästa program skall spjälka upp de många aktiviteter som för närvarande behandlas som demokratifrämjande för att få en ökad tydlighet. Se mer härom i förslagsavsnittet.

7.1.4 Huvudmål 3 – Att stödja en socialt hållbar ekonomisk utveckling

Detta samarbetsområde har svarat för 57 procent av alla insatser i volym räknat fram till 1997. De två följande åren var andelen 39 respektive 41 procent. De viktigaste politikområdena är näringslivsfrämjande, sociala sektorer, fysisk planering och lantmäteri samt övrig förvaltning. Under de två senaste åren ökade det sociala sam-

arbetet. Dess andel av det totala samarbetsprogrammet uppgick till ca 10 procent. Trenden är uppåtriktad.

Det näringslivsinriktade stödet består av näringslivssamarbete och förvaltningsstöd till myndigheter samt multilaterala insatser. Utvärderingen konstaterar, att detta stöd på det hela taget varit värdefullt, även om insatsernas verkningsgrad varierat. Det finns ett antal större projekt i kandidatländerna som sjösattes tidigare under 90-talet som nu kommit in ett avvecklingsstadium. Det gäller t.ex. det baltiska investeringsprogrammet (BIP) och det stöd i form av egenkapital som givits till baltiska banker via Swedfund Financial Markets (SFM). De senaste årens siffror indikerar en mycket klart fallande trend för det statsstödda näringslivssamarbetet Baltikum och Polen. Detta måste ses som ett hälsotecken.

Vad beträffar förvaltningsstödet konstaterar utvärderingen att:

- det är relevant i kandidatländerna och har där givit gott resultat
- det är ännu mer relevant i OSS-länderna men resultaten är mycket osäkrare
- de svenska personalresurserna på myndighetsnivå verkar vara en flaskhals

Lantmäteriarbetet har i CÖE blivit något av svensk paradgren. Det drar betydande resurser. Dessa insatser är mycket uppskattade i samarbetsländerna och får goda vitsord i utvärderingen. Ett registreringssystem för fastigheter lägger grunden för privat ägande och ett hypotekssystem. Det senare är en hörnsten för kreditgivning. Utvärderingen noterar dock att den process som lantmätarisamarbetet i Ryssland önskar få igång går mycket långsamt. I den svenska arsenalen finns även en statsfinansierad Mastersutbildning på KTH i lantmäteri på KTH i Stockholm. Arbetet i samarbetsländerna i kombination med utbildningen har synergieffekter.

Svenskt näringsliv har en blandad inställning till det näringslivsinriktade samarbetet. Även om det uttrycks förståelse för programmets inriktning säger man sig ofta sakna den där direkta länken till de svenska företagen och deras ambitioner på dessa marknader. Projektstatistiken ger vid handen att detta till stor del är riktigt. Men i det sammanhanget vill utredningen göra ett par observationer:

- Ett antal insatser kan vara av direkt fördel för svenska företag. Det gäller t.ex. konsultfonderna i de internationella finansinstitutionerna. Vissa faciliteter kan utnyttjas av svenska företag

- såsom NOPEF och Start-Öst samt de riskkapitalbolag som Sverige tillsammans med EBRD satt upp i samarbetsländerna
- Förvaltningsstödet inkl. rättsamarbetet syftar till att skapa ett acceptabelt regelverk och tillförlitliga institutioner, vilket indirekt är viktigt för alla som vill göra affärer i eller med dessa länder
 - Insatserna för bankerna i Baltikum banade vägen för en nordisk/baltisk integration på bankområdet med svenska förtecken
 - Miljö- och energisatsningarna (se nästa mål) är av hög relevans för både svenska konsulter och hårdvaruleverantörer
 - Sida gör konkurrensupphandling i Sverige så återflödet är stort. Strukturen av programmet gör självklart att mycket hamnar hos genomförare i den offentliga sektorn men svenska företag får också en icke obetydlig del

Programmets huvudsakliga syfte är att åstadkomma effekter i samarbetsländerna och utgångspunkten är efterfrågestyrning. Utredningen återkommer till näringslivets medverkan i programmet i ett separat kapitel.

Samarbetet på det sociala området har ökat i enlighet med riksdagens beslut. Stora satsningar har gjorts fr.o.m. 1998 i Lettland, Litauen och Ryssland. Vi tycker att det verkar vara ett bra val av länder för insatser just på det sociala området. Enligt utvärderingen bekräftar den ekonomiska utvecklingen att argumenten stärkts för samarbete i de sociala sektorerna. Dessutom är hälsosektorn inte prioriterad inom EU-programmen. De systemförändrande insatserna anses ha varit mest relevanta. En speciell eloge ges till Sida för samarbetet med Världsbanken i både Litauen och Lettland. Sidas stöd slussas via lokala konsultfonder som upphandlar tjänsterna i Sverige. Detta kopplas till större krediter från Världsbanken i både Litauen och Lettland. Stora aktörer från svensk sida är Östeuropakommittén (ÖEK) under socialstyrelsen och Socialhögskolan. ÖEK fungerar delvis som "grossist" av Sida-medel och förmedlar dem till svenska genomförare. På det sociala området finns inte någon sammanhållande funktion på departementsnivå.

7.1.5 Huvudmål 4 – att stödja en miljömässigt hållbar utveckling

Samarbetet på miljöområdet är inriktat på Östersjöområdet. Det skiljer sig från många andra områden genom att det länge verkat inom ett

ramverk av internationella konventioner. Tre svenska källor tillför resurser till dessa aktiviteter. Utvecklingsanslaget finansierar Sida. Miljödepartementet finansierar separat Energimyndighetens klimatpolitiska program och Östersjömiljard 2 finansierar bl.a. Sida och NUTEK för miljöprojekt. Samarbetet omfattar miljöprojekt (främst på vatten och avloppssidan), förvaltningsstöd genom Naturvårdsverket, energieffektivitet genom Energimyndigheten och kärnsäkerhet.

Det är det enda samarbetsområde där Sida kan bidra till investeringar genom gåvofinansiering. Arbetet drivs i regel ihop med Världsbanken, EBRD och NIB. Sidas roll är bl.a. att genom tekniskt bistånd assistera i projektförberedelser. Sverige kan därmed bereda väg för projekt vars finansieringsbehov överstiger den svenska finansieringsförmågan. Energimyndigheten arbetar med förmånliga krediter av villkorslånetyp.

Miljösamarbetet är det näst största området i det svenska programmet och har sedan 1989 till 1997 representerat igenomsnitt 23 procent av totalprogrammet. Under senare år har det stigit till en tredje

Projekt på *miljö- och energiområdet* tar ofta lång tid (ofta 2–6 år) att förbereda eftersom det finns en önskan att investeringarna skall få en acceptabel självfinansieringsgrad. Det gäller således att försöka säkerställa, att t.ex. VA-bolagen blir självständiga och effektiva och kan sätta tarifferna så att självfinansieringsgraden blir acceptabel. Ett kontantbidrag till investeringen är ofta ett verkningsfullt medel för att tarifferna skall kunna anpassas till den låga köpkraften i samarbetslandet. De mest framgångsrika insatserna inom miljösamarbetet, säger utvärderingen, är de som lyckats kombinera stora utvecklingseffekter i samarbetslandet med ett deltagande av svenska konsulter och hårdvaruleverantörer.

Utredningen vill tillägga, att Sidas filosofi är helt kongruent med den som styr utvecklingsbanker som EBRD och Världsbanken. Utan denna samsyn skulle samarbetet och arbetsfördelningen mellan den bilaterale aktören och de internationella finansiärerna aldrig ha blivit så bra. Sidas komparativa fördel ligger i att med tekniskt bistånd och egen projektutvecklingskompetens utveckla vissa delprojekt inom ramen för en större investering eller ett investeringsprogram. Gåvobistånd för investeringar har under många år varit en knapp resurs med stort mervärde i alla länder i CÖE. Detta ändrar sig fr.o.m. år 2000 i kandidatländerna i och med de utbyggda EU-programmen. I OSS fortsätter emellertid gåvofinansiering att vara en knapp resurs.

Utvärderingen konstaterar att miljö- och energisamarbetet visat goda resultat, särskilt i de baltiska länderna. Med undantag för Eco-fonden har förutsättningarna för miljösamarbetet i Polen varit mindre uppmuntrande. I Ryssland är arbetet komplicerat och projektutvecklingen tar längre tid.

Energimyndigheten driver ett program omfattande ett 70-tal projekt för förbättrad energieffektivitet och ökat utnyttjande av förnybara energislag i Baltikum, Polen och Ryssland. Det räknas som en del av svensk klimatpolitik. Miljödepartementet har avsatt 350 miljoner kronor för perioden 1998–2004. Det är Sveriges bidrag till det internationella samarbetet inom FN:s klimatkonvention. Normalt räknas detta program inte in i redovisningen av Sveriges samarbete med CÖE, vilket inte är helt logiskt.

Inspirationen till Östersjöprogrammet kom från ett liknande program inom EU för Medelhavsländerna (METAP). Det internationella ramverket, målinriktningen och kraften i genomförandet verkar ha varit bättre i Östersjöområdet. Den modell för internationell samverkan som har utvecklats för Östersjön har studerats för eventuell användning på andra håll och har stått som förebild för liknande samarbeten runt Victoria-sjön, Svarta Havet och Kaspiska Havet.

Programmet för *kärnsäkerhet* har tre huvudområden. Kärnsäkerhet och kärnämneskontroll hanteras av Statens Kärnkraftsinspektion (SKI) och strålskydd av Statens Strålskyddsinstitut (SSI). Dessa myndigheter har ett väl organiserat samarbete och har varit aktiva i CÖE under hela 90-talet. Dessutom spelar det statliga företaget Svensk Kärnbränsleförsörjning (SKB) en viktig roll på kärnavfallsområdet. Under perioden 1991–2000 har Sverige ställt drygt 500 miljoner kronor till förfogande i CÖE.

Kärnsäkerhetssamarbetet omfattar tre huvudområden – myndighetssamarbete, industrisamarbete och tekniska förbättringar. Det samlade programmet omfattar stöd inom reaktorsäkerhet, avfallshantering, kärnkraftsanknutet strålskydd samt beredskap. Resurserna har koncentrerats i huvudsak till Litauen, 300 miljoner kronor 1992–1998, med både myndighetssamarbete och tekniska bistånd till kärnkraftverket i Ignalina. I Ryssland ges stöd bland annat till säkerhetshöjande program i Leningrad- och Kola-verken. Den övergripande slutsatsen i en utvärdering 1998 var att SKI/SSI:s verksamhet inom kärnsäkerhet haft en lämplig inriktning och genomförts väl.

Insatser till stöd för att förhindra spridning av nukleärt material (kärnämneskontroll) är inte begränsade till närområdet utan omfattar

hela f.d. Sovjetunionen och Polen. Samarbetet, som leds av SKI, omfattar lagstiftning, myndighetsstöd och direkt stöd till vissa anläggningar. Lagstiftningsstödet koordineras internationellt. En utvärdering har gjorts som menar att verksamheten hittills har varit mycket tillfredsställande i länder där Sverige gått in med ett fullt program.

Utvärderingen konstaterar sammanfattningsvis, att ”samarbetet till stöd för förbättrad kärnsäkerhet och strålskydd synes kompetent och röner stor uppskattning”. Kommentaren görs, att programmet drar stora resurser och att det finns flera aktörer inom samma område.

Utredningen vill tillfoga några reflektioner beträffande arbetet inom detta område. De svenska myndigheterna på kärnkraftsområdet deltar i ett antal pågående och planerade EU-projekt avseende kärnsäkerhet och strålskydd. Finansiering från Sverige förutsätter i många fall också delfinansiering från EU. Arbetet bedrivs ofta inom ramen för internationellt satta normer och i samarbete med andra länder, IAEA, Kärnsäkerhetsfonden (NSA) i EBRD och med EU. På Kola-halvön samarbetar Sverige nära med Norge och Finland. Dessutom verkar det finnas ett gott samarbete med svensk kraftindustri. SKI:s arbete med Ignalina-reaktorn har haft flera positiva bieffekter. Den omfattande säkerhetsstudie av västerländsk modell som i början på 90-talet finansierades av SKI låg till grund för beslut i NSA att finansiera ett stort uppföljande säkerhetshöjande program. Villkoret var ett litauiskt åtagande att påbörja en stängning av verket i början av 2000-talet. Denna kontraktuella förpliktelse lades senare till grund för diskussionerna om medlemskap mellan EU och Litauen.

7.1.6 Riktlinjer för samarbetet

I propositionen för nu pågående programperiod anges fyra riktlinjer för val av insatser, nämligen:

- Stöd för samarbetsländernas EU-integration
- Inriktning på sektorer där Sverige har efterfrågad komparativ fördel (den svenska reursbasen)
- Koordinering med EU och andra givare
- Inriktning på sektorer som är av särskild betydelse för den regionala utvecklingen i Östersjö- och Barentsområdena

Den första av dessa har högsta prioritet. Dessutom återanknyts till riksdagens beslut 1996 enligt vilket allt samarbete med CÖE skall

”genomsyras av ett *jämställdhetsperspektiv*”. Propositionen säger att denna fråga måste få genomslag i alla verksamhetsområden. Regeringen gör markeringen att *det sociala samarbetet* bör intensifieras. För att understryka den temporära naturen av det statsstödda samarbetet anger propositionen att detta ”är ett naturligt led i övergången till ett *normalt grannlandssamarbete*”.

Med stöd av utvärderingen görs en kort sammanfattning av hur dessa riktlinjer efterlevts.

Riktlinjen avseende *jämställdhet* har i praktiken hanterats som ett operativt mål, säger utvärderingen. De verkställande myndigheterna har givits instruktioner att beakta jämställdhet på tre sätt; i inriktningen av programmet, i bedömningen av enskilda insatser och genom att göra särskilda riktade insatser för att förbättra kvinnors ställning. Emellertid väcker denna fråga begränsat intresse i samländerna. Slutsatsen i utvärderingen är att ”måluppfyllelsen brister” och att målet och sättet för dess uppnående bör ses över. Två alternativa vägar indikeras. Ett oförändrat mål förutsätter visst nytänkande beträffande metoder. Om målet inte är lika prioriterat som förut krävs en revidering. Utredningen kommer i förslagsavsnittet under detta kapitel diskutera hur man för denna fråga vidare.

Inriktningen på insatser för att stödja *EU-integrationen* har haft en starkt styrande roll. Detta är inte enbart Sveriges förtjänst eftersom kandidatländerna styrt in hela sitt reformarbete på just EU-anpassningen. Samarbetet med Ryssland och Ukraina har präglats av insatser för att stödja omställningen som i sin tur skall kunna bidra till en bredare och starkare europeisk kontaktyta. EU-dimensionen i samländers programmet med kandidatländerna har operationaliserats genom (1) valet och utformningen av åtgärder, (2) det särskilda integrationsstödet via UD och (3) skräddarsydd finansiering för att underlätta svenskt deltagande i twinningprojekt finansierade av Phare.

Utnyttjandet av den *svenska resursbasen* är gott. Vårt intryck är att den svenska komparativa fördelen på vissa områden förbättrats över tiden i takt med att svenska genomförare förstärkt sin kompetens. Samarbetets metoder har också förbättrats. Det tidiga 90-talets punktinsatser har på många områden övergått till ett mer avtalsreglerat programbestånd som sträcker sig över flera år. Detta tvingar beställaren i samländet att mera noga överväga med vem samarbetet skall bedrivas. Avtalen kan ses som en kontraaktuell bekräftelse av önskvärheten att arbeta bilateralt med just Sverige. Phare-programmets twinning är ett intressant litmus-test på den svenska resursbasens komparativa fördel i och med att myndigheterna

konkurrensutsätts. Av statistiken att döma har svenska myndigheter lyckats hävda sig väl. Eftersom EU-programmen generellt anses tungarbetade finns det emellertid en tendens till att somliga genomförare hellre söker sig till Sida. Det bedöms som mycket smidigare. Utredningen har helt klart fått bilden av att det svenska stödet är betydligt mer användarvänligt än EU:s. Men man måste vara vaksam så att inte den egna kassan finansierar aktörer som inte är tillräckligt duktiga för att klara konkurrensutsättningen eller som enbart av bekvämlighetsskäl föredrar svensk finansiering.

Den svenska resursbasen i form av kompetent myndighetspersonal lämpad för internationellt arbete kommer inte alltid när-områdesprogrammet till godo. Myndigheterna engagerar dem i andra länder som är prioriterade av Sverige (västra Balkan, Sydafrika etc.) eller med EU-finansiering i andra kandidatländer som inte är prioriterade i det svenska programmet (Slovenien, Ungern, Tjeckien). Många myndigheter anser att det finns en brist på kompetenta personer som passar för utlandsuppdrag.

Utvärderingen gör ingen egen bedömning av *koordineringen med EU och andra givare* i och med att direktiven anger att huvudutredaren skall beakta EU-anpassningen. Vårt huvudintryck är att koordineringen med andra givare och finansiärer på de flesta håll fungerar bra och på vissa håll alldeles utmärkt. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 6.

Utvärderingen gör ingen explicit bedömning om programmet styrts efter riktlinjen att främja *regionala insatser i Östersjö- och Barentsregionerna*. Utvärderingens innehåll ger dock vid handen att denna riktlinje efterlevts.

Riktlinjerna beträffande en ökad tonvikt på det *sociala området* har, som tidigare nämnts, följts. Programmet visar på flera håll vägar mot ett *normaliserat grannlandssamarbete* (se utvärderingen kapitel 3.8).

7.2 Förslag till riktlinjer för programmet

Utgångspunkten för utredningens överväganden är att Sveriges nuvarande samarbetsprogram med Central- och Östeuropa ger ett värdefullt bidrag till både transition och konvergens i närområdet. Programmet har blivit bättre under senare år. Det är mest verkningsfullt i de baltiska länderna. Kandidatländerna har snabbat upp EU-anpassningen på ett mer mål- och resultatriktat sätt och svenska aktörer verkar göra alltmer professionella insatser. Under

senare år har tyngdpunkten av insatserna successivt kommit att förskjutas från de baltiska länderna till Ryssland. I Ryssland är Sverige en mindre samarbetspartner och möter en mer komplex miljö. Samarbetet med Polen är snart utfasat och utfasningen har påbörjats i Estland. De riktlinjer som riksdagen har satt upp har följts. Ambitionerna på jämställdhetsområdet har emellertid inte nåtts. Utgiftstaket under 1999 och 2000 har bromsat expansionen i Ryssland. Med dessa två reservationer kan man konstatera att programmet under rådande förutsättningar är väl genomfört. Utvärderingen pekar inte på några större brister men indikerar att programmet kan behöva justeras på en del punkter. Den har sökt peka ut vissa särskilt värdefulla insatser men har inte kunnat identifiera områden med lägre prioritet.

Vid en jämförelse av motsvarande stöd från andra länder framstår Sverige och de nordiska länderna som stora bilaterala givare. Mönstret går igen från biståndssamarbetet. Stödets omfattning skall ses mot bakgrund av de nordiska ländernas engagemang för Baltikum och Ryssland och för den prioritet utvidgningen har i de nordiska EU-länderna. Samarbetet åtnjuter stort folkligt stöd. Bland de nordiska länderna är Danmark i särklass störst, även i absoluta tal. Trenden bland bilaterala givare är att fasa ut stödet till de kandidatländer som är närmast medlemskap. Det tyska programmet har en inriktning på näringslivssamarbete; det engelska har styrs av fattigdomsbekämpning. Innehållet i det finska närområdesprogrammet tycks inte avvika markant från det svenska, men det geografiska området har avgränsats hårdare. Danmark har specialiserat sig mycket mer än Sverige på miljöområdet. Det norska programmet är koncentrerat till NV Ryssland med tonvikt på Kola-halvön.

Utredningen bedömer, att det svenska programmet, jämfört med de nordiska länderna, har en bred ansats både beträffande sektorer och det geografiska verksamhetsområdet.

Samarbetet med närområdets länder måste även ses i ett större sammanhang. Sveriges samlade insatser för CÖE uppgår år 2000 till ca 1 400 miljoner kronor och omfattar 21 länder. Finansieringen kommer från två anslag för utvecklingssamarbete och ett för näringslivsfrämjande i närområdet. Vår schablonmässiga andel av EU:s stöd till hela CÖE uppgår till ca 860 miljoner kronor per år fr.o.m. år 2000.

Vad som beskrivits och diskuterats i tidigare kapitel pekar på att programmets framtida utformning bör påverkas framför allt av följande faktorer:

- Växande skillnader mellan OSS- och kandidatländerna ställer programmet inför i princip tre kategorier av länder; de som sannolikt blir EU-medlemmar 2004, de som sannolikt blir medlemmar ett par år senare och OSS-länderna. En beredskap måste finnas för att tidtabellen för medlemskap kan förskjutas.
- Skall behovet av större differentiering föranleda förändrade allmänna riktlinjer eller skall det kodifieras på lägre nivå?
- Målen i det svenska programmet för kandidatländerna överensstämmer i stort sett med EU-programmens. De gemensamma förmedlemskapsstöden till kandidatländerna år 2000 ökar med en faktor 3 jämfört med föregående år och är förprogrammerat till år 2006. Den starka ökningen av EU-stödet efter medlemskap bekräftar utredningens bedömning att inget bilateralt stöd skall utgå efter medlemskap. Detta är ett nytt läge och vi måste anpassa vårt program därefter. Hur skall utfasningsstrategin se ut?
- Tyngdpunkten i vårt program har under senare förskjutits mot Ryssland och OSS. Denna avstämningpunkt måste användas för att bedöma på vilket sätt vi bäst skall gå fram i denna mer komplicerade omgivning. Tusen blommor eller kraftsamling? Fortsatt geografisk koncentration eller ökad spridning?
- De kommande årens fokusering inom EU på utvidgningen kommer även att öka betydelsen av EU:s och dess medlemsländers politik gentemot länderna öster om kandidatländerna. Europaintegrationen får inte göra halt vid något som kan uppfattas som en "Brysselgardin". Regioner som gränsar till ett utvidgat EU är av särskild vikt. Sverige har två stora bilaterala program i dessa närområden till EU med delvis olika regler. Nu är tillfälle att resa frågor om ökad harmonisering.

Utredningen har i sina interna övervägande testat ett antal hypoteser beträffande den framtida utformningen av det svenska programmet. Riktlinjerna för detta program bestäms i princip på två nivåer; regering och riksdag stakar ut färdvägen för hela programmet och på förslag från Sida, fastställer regeringen, strategier för varje land. Utredningens slutsats är att programmet måste ge klara besked angående en utformningsstrategi och en ambitionsgrad i framför allt Ryssland. Den senare hänger ihop med val av inriktning; ett fortsatt brett program eller ett med ökad kraftsamling till vissa sektorer. Behovet av ökad differentiering får sitt uttryck dels i utfasningen, dels med längre programperioder vilket möjliggör ökad långsiktighet i Ryssland och Ukraina. De sju prioriterade länderna som Sverige

arbetar med kan grupperas på följande sätt: 1) Polen och Estland, 2) Lettland och Litauen, 3) Ryssland och Ukraina och 4) Vitryssland. Detta demonstrerar behovet av ökad differentiering. Det får bli en uppgift för landstrategierna. Dessa kommer därför att bli viktigare än tidigare. Tidsperspektivet i Baltikum förkortas men blir längre i OSS.

Det är inte utredningens uppgift att yttra sig om den geografiska utbredningen av de två CÖE-programmen. Men regeringen bör nu bedöma med vilken stramhet närområdet skall tolkas. Därtill kommer frågan om eventuellt kreditinstrument och organisationen av samarbetsprogrammet. Dessa två senare frågor behandlas i ett senare kapitel.

7.2.1 Hållbar utveckling och fördjupad integration

De riktlinjer som regering och riksdag sätter för programmet bör göras inom ramen för en övergripande ambition att med ett statsstött samarbete i det svenska närområdet bidra till en hållbar utveckling och fördjupad integration. Detta skall förstärka regionen som ett dynamiskt tillväxtområde i Europa och minska skillnaderna mellan länder. Värdegemenskapen mellan medborgare skall öka baserat på demokrati, mänskliga rättigheter och ett öppet samhälle med stabila institutioner.

Hållbar utveckling är målet för Agenda 21 för Östersjöområdet som utarbetades på uppdrag av regionens regeringschefer och fastställdes av utrikesministrarna 1998. Begreppet förklaras som ”en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra framtida generationers möjligheter att tillgodose sina behov”. Inom EU har det lyfts fram i Femte miljöhandlingsprogrammet, Amsterdam-fördraget och i Agenda 2000. UD har redan i regleringsbrev understrukit vikten av åtgärder som främjar Agenda 21.

Hållbarhet har i detta sammanhang inte bara en ekologisk mening. Regeringen har tidigare betonat vikten av att den ekonomiska omställningen skall vara socialt hållbar.

Tanken bakom uttrycket fördjupad integration är att det skall omfatta både europaintegrationen och övergången mot ett normalt grannlandssamarbete.

7.2.2 Huvudområden och riktlinjer

Regering och riksdag har tidigare definierat ett brett ramverk för östprogrammet och angivit vad man kallat huvudmål och styrande faktorer. Flera utvärderingar som sökt ta fasta på dessa mål har konstaterat att de snarare har karaktären av verksamhetsområden. För att öka klarheten föreslår vi att regeringen i fortsättningen i stället fastställer ett antal huvudområden. Därtill bör regeringen ange ett antal riktlinjer för programmets genomförande. Programmet skall få ökad precision i land- och vid behov sektorstrategier där mål anges och inriktningen preciseras.

Utredningen föreslår att regeringen för nästa programperiod anger följande *huvudområden*:

- En säkerhetsgemenskap
- Marknadsekonomi och social trygghet
- Miljö och energi
- Ett samarbete på regional och lokal nivå
- Utbildning och forskning
- Demokratins kultur och ökad värdegemenskap (alt. ett förstärkt civilsamhälle)

Vi vill understryka att förändringarna från innevarande år inte är ett uttryck en expansion av antalet områden. Utvärderingen pekade på att en stor andel insatser skedde under målet demokratins kultur. I förenklingssyfte föreslår vi att man bryter ut två stora områden som enbart har viss relevans i förhållande till demokratimålet, dvs. utbildning och forskning och det decentraliserade samarbetet.

Allt samarbete inom dessa huvudområden skall präglas av ett *jämställdhetsperspektiv*, i enlighet med riksdagsbeslut 1996.

Eftersom utvärderingen pekat på att det har varit svårt att få gehör i samarbetsländerna för behoven av samarbete kring jämställdhet har frågan ställts om ambitionsnivån skall ligga fast eller om den skall sänkas. Utredningen anser att stora ansträngningar hittills gjorts under programperioden för att definiera på vilket sätt de svenska parterna skall beakta jämställdhetsaspekten. Sida har gjort särskilda insatser för att lyfta fram dessa frågor inom ramen för de riktlinjer som fastställdes av Sida 1997. Under perioden 1997-1999 har 37 jämställdhetsinriktade insatser gjorts och dessa har till stor del kommit till stånd tack vare den aktiva roll som Sida tagit. Enligt riksdagens beslut förutsätter insatser under östprogrammet att det finns en efterfrågan i samarbetslandet. Sidas agerande har sökt att identifiera

eller aktivera denna efterfrågan med visst, men dock otillräckligt resultat. Genomförandet kompliceras av att budskapet skall gå genom ytterligare ett led, d v s den svenske genomföraren. Dessutom är det ingen lätt uppgift att applicera jämställdhetsperspektivet på flera områden i programmet, t.ex. investeringsprojekt inom miljö och vatten och avlopp. Utredningen finner det inte befogat att rekommendera att en förändring av riksdagens beslut som omfattar allt internationellt utvecklingsbistånd. Kvinnors situation i framför allt Ryssland och Ukraina har snarast försämrats under programmets löptid. Däremot, som utvärderingen indikerar, kan nya metoder prövas, förslagsvis med tonvikt på riktade åtgärder till kvinnor. Givet omständigheterna i länderna och rådande prioriteringar där bör ambitionsnivån ses i ett längre tidsperspektiv.

Vi föreslår att genomförandet av programmet inom ovannämnda huvudområden styrs av fem riktlinjer, av vilka två är överordnade.

Utredningen föreslår följande två *överordnade riktlinjer*:

- Att främja EU-anpassningen i kandidatländerna och systemförändringar och europaintegration i Ryssland, Ukraina och Vitryssland
- Att främja relationerna med Sverige

Programmet skall ta sin utgångspunkt i behoven i samarbetsländerna. Svenska intressen skall tillgodoses såväl i utformningen av programmet som i dess genomförande. Som redan angivits i regleringsbrevet för år 2000 till Sida skall programmet verka för ett samarbete mellan partners i samarbetslandet och svenska företag, organisationer, länsstyrelser, kommuner och myndigheter inom områden där Sverige har en erkänd och efterfrågad kompetens. Detta sker redan i stor utsträckning, men det är en markering att relationen med Sverige lyfts upp till en överordnad riktlinje. Utredningen motiverar detta på två sätt. Relationsbyggandet med Sverige är ett led i övergången till normalt grannlandssamarbete. Ett sådant kännetecknas just av det ömsesidiga intresset. Dessutom vill utredningen redan nu bädda för en ökad handlingsfrihet för regeringen om den nu eller senare önskar att göra en partiell sammanslagning av de tidsmässigt osynkroniserade anslagen för utvecklingssamarbete och Östersjömiljarden.

De andra tre riktlinjerna är:

- Mellanstatligt regionalt samarbete. Det är viktigt bl.a. för normsättandet som kan följas upp bilateralt.

- En successiv avveckling ju närmare kandidatländerna kommer EU-inträdet. Stadfast utgångspunkten, att inga nya åtaganden om statsstött samarbete skall göras efter medlemskapet.
- Att genom koordinering med nationella och internationella aktörer förstärka effekterna av de svenska insatserna. Detta och andra sätt skall användas för att säkerställa en tillfredsställande kostnadseffektivitet i genomförandet.

Om regering och riksdag accepterar denna utrednings tanke att förlänga programperioden till säg 5 år kommer nästa programperiod att omfatta 2002–2006. *Polen* är i princip redan utfasat. Utredningen rekommenderar därför att det inte görs någon landstrategi för Polen. Om så önskas kan regeringen använda sig av den reserv som står till dess förfogande för att i undantagsfall stödja insatser som är av särskilt stort gemensamt intresse.

När det gäller *de baltiska länderna* bör principen accepteras om ett fallande anslag fram till beräknad tidpunkt för medlemskap. Vi rekommenderar att man redan nu specificerar hur utfasningen tekniskt skall definieras, utbetalningar eller nya åtaganden. Utredningen bedömer att det är rimligt att anta att utfasningen skall räknas på basis av nya åtaganden. Nedtrappningen måste anpassas till främst tre faktorer: behoven i kandidatlandet, beräknad tidpunkt för medlemskap och det sätt på vilket det svenska stödet skall komplettera och anpassas till EU-programmen. Landstrategin anger takten i utfasningen. Utfasningsprofilen kan justeras årligen i mån av behov. Svenska genomförare bör i så stor utsträckning som möjligt söka arbeta under EU-finansierade kontrakt. Men ännu är inte arbetsfördelningen mellan EU och bilaterala givare utmejslad. Det finns därför skäl till att under en period med uppfinningsriktighet söka hitta samverkansmöjligheter med EU-programmen för att därefter på stabilare grund kunna bedöma utfasningstakten.

Utredningen önskar signalera två undantag från utfasning vid EU-inträdet. Det ena är försvarsuppbyggnaden. Det andra är rätts-samarbetet, dock med den reservationen att Sverige bör verka för att eventuell finansiering efter ett medlemskap i första hand skall komma från EU. Om EU finansiering inte kan ordnas bör det finnas en beredskap för att finansiera ett eventuellt rättssamarbete efter ett medlemskap om detta anses vara av ömsesidigt vitalt intresse. I övrigt bör partners i samarbetsländerna och i Sverige ställa in sig på en gradvis övergång till normalt grannlandssamarbete.

Utredningen rekommenderar att regeringen stadfäster principen att myndigheter som har ett stort egenintresse i samarbetet med sina kollegor i mottagarländerna inte skall kunna få östbistånd för att täcka normala samarbetskostnader. Detta gäller inte bara de baltiska länderna.

För *Estland* verkar det rimligt att anta en utfasning till senast 2004.

När det gäller *Lettland och Litauen* anser utredningen att Sverige måste gå fram försiktigt. Tidtabellen för dessa länder är osäker. Behoven av stöd är större. Angelägenhetsgraden av baltisk konvergens mot estnisk nivå är stor.

Den sista riktlinjen om koordinering och kostnadseffektivitet har siktet inställt på "effectiveness och efficiency". Vi har preciserat varför vi önskar koordinering; inte bara för att undvika dubbelarbete utan för att få förstärkta effekter. Det finns många lyckade exempel på just detta i det svenska programmet. Kostnadseffektiviteten beaktas i genomförandet av programmet t.ex. genom Sidas konkurrensupphandling i Sverige. Men man kan ändå ställa sig frågan om inte kostnadseffektiviteten kan förbättras. Programmet är svåröverblickbart. De generella riktlinjerna blir inte tillräckligt konkretiserade på operationell nivå. Det är många aktörer inblandade, liksom många program. Det är många relativt små insatser. Det finns två anslag som delvis finansierar samma saker. Dessutom är utvärderingarna sällan utförliga i att sätta effekterna i relation till kostnaderna.

Utredningen önskar nu behandla varje huvudområde för sig och, där så är befogat, kommentera utvecklingen framöver.

7.2.3 Huvudområde 1 – En säkerhetsgemenskap

Området kvarstår i allt väsentligt oförändrat. Utredningen föreslår följande:

Hittillsvarande erfarenheter av det försvarsinriktade samarbetet med de baltiska länderna är gott. Den svenska försvarsmakten och annan militär expertis gör bedömningen att de baltiska länderna kommer att behöva internationellt stöd under en längre tid, i vart fall fram till år 2010, för att bygga upp ett rimligt och trovärdigt territorialförsvar. Utredningen anser, att det på detta område tycks finnas ett verifierat långsiktigt behov, en stark regional dimension och ett stort gemensamt intresse. Sverige spelar en betydande roll och agerar inom ramen för ett internationellt samarbete. Därför bör det bilaterala samarbetet ha en

stor förutsägbarhet och det finns starka skäl att se det statsstödda samarbetet oavhängigt från EU-inträdet. Fortsättningen av stödet bör enligt utredningen styras av behoven snarare än av tidtabellen för kandidatlandets EU-inträde. Det fortsatta behovet av stöd kommer att bli beroende av utvecklingen i Östersjöområdet, ländernas självfinansieringsförmåga och deras försvarsstrategiska väg. Stödbehovet måste i den årliga uppföljningen av landstrategierna anpassas löpande med hänsyn till dessa och andra faktorer.

Insatser för gränsbevakning fortsätter att vara viktiga. Särskild uppmärksamhet måste även fortsättningsvis riktas mot Kaliningrad där såväl gräns som viseringsfrågor är av vikt. Relevansen för Litauens och Polens EU-inträde är hög. EU har ett stort program inom denna sektor och finansiering därifrån borde ha prioritet.

Det finns fortsatt starka skäl för en fortsättning av polissamarbetet bortom år 2001, inte minst egenintresset. Försvarsberedningens rapport "Europas säkerhet – Sveriges försvar (Ds 1999:55) menar, att den ryska förmågan att bevaka kust och gränser troligen kommer att reduceras även fortsättningsvis. Detta ökar risken för gränsöverskridande brottslighet och kommer att ställa krav på Rysslands grannar. Utredningen menar, att polissamarbete som har påbörjats i Ryssland och Ukraina har potentialen att växa genom enskilda projekt eller inom ramen för mer programliknande överenskommelser på myndighets- eller regeringsnivå.

Bekämpningen av gränsöverskridande brottslighet ligger till viss del inom ramen för polisens myndighetsansvar. I syfte att markera vägen mot ett normalt grannlandssamarbete borde man överväga att en del av den kostnad som nu belastar utvecklingsanslaget tas över polisens egen budget, i likhet med vad som skett med Luftfartsverket och Sjöfartsverket.

Utvärderingen konstaterar att asyl och migrationsfrågor samt samarbetet för att bekämpa gränsöverskridande kriminalitet formellt borde vara en del av rättssamarbetet och inte rubriceras som säkerhetsfrämjande. Utredningen föreslår därför att dessa i fortsättningen registreras som rättssamarbete.

7.2.4 Huvudområde 2 – Marknadsekonomi och social trygghet

Ingen avgörande förändring på "etiketten" men viss förändring i innehållet. Regeringen har i regleringsbrevet till Sida för 2001

signalerat att allt förvaltningsstöd som utgör grunden för en fungerande och öppen marknadsekonomi skall finansieras under det nuvarande huvudmålet ”att främja en socialt hållbar ekonomisk utveckling”. Utredningen ser ingen anledning till att avvika från den linjen. Rättssamarbetet hamnar därmed här.

Statsstött näringslivssamarbete

Nya åtaganden beträffande statsstött näringslivssamarbete kommer sannolikt att fortsätta att minska i kandidatländerna. Det förslag om en riskkapitalfond för Östersjöområdet som lades fram på våren 2000 kräver inga nya pengar eftersom investeringsverksamheten i Swedfund Financial Markets givit ett substantiellt överskott. Fonden är tänkt som ett marknadskonformt instrument att genomföras i nära samarbete med svensk riskkapitalindustri. På sikt bör statens engagemang i en sådan fond kunna dras ned och tas över av den privata sektorn. I den meningen finns en utfasningslogik inbyggd i förslaget. Även förvaltningsstödet i kandidatländerna kommer sannolikt att minska, men dock i svagare takt och under en längre tidsperiod i Lettland och Litauen.

I Ryssland är emellertid både näringslivssamarbete och förvaltningsstöd tunga komponenter och kommer sannolikt att så förbli. Med tanke på att Ryssland uppfattas som en marknad förknippad med stora risker borde det vara motiverat att insatserna görs med särskilt beaktande av svenska intressen. Redan innevarande landstrategi indikerar att Sida är beredvillig att bidra till näringslivssamarbeten mellan Ryssland och Sverige genom att bl.a. bidra till utvecklingskomponenter i strategiskt intressanta svenska investeringar i Ryssland. Stockholms Handelskammare har nyligen låtit publicera en studie om svenska företags erfarenheter av bl.a. den ryska marknaden. Dess rekommendationer bör beaktas i detta sammanhang.

Med några undantag ges svenskt förvaltningsstöd i huvudsak på regional och lokal nivå med försök att etablera, när så behövs, en ”federal länk” för att underlätta att resultaten av ett samarbete i en region kan spridas till andra. Nu uppstår delvis en ny situation i och med uppbyggnaden av sju federala distrikt som bl.a. har till uppgift att samordna den regionala lagstiftningen med den federala.

Vad detta kan medföra för svenskt förvaltningsbistånd måste undersökas närmare.

Förvaltningsstöd till Ryssland och Ukraina bör bedömas utifrån perspektivet av vem som är bäst skickad att nå störst effekt. EU har större finansiella resurser och uthållighet än Sverige. Man kan således i en del fall sannolikt ”lägga sig i lä” av EU:s stöd.

Det sociala området

Utredningen har ombetts att överväga om det svenska närområdesprogrammet skall styras mer av fattigdomsbekämpning och således följa den linje som den brittiska labour-regeringen tagit främst för OSS. Som visats i kapitel 4 har den absoluta fattigdomen ökat i CÖE under 90-talet, men ökningen hänför sig i allt väsentligt till OSS. Fattigdomen har också blivit mer varaktig. Enligt Världsbanken finns i Ryssland ca 60 procent av alla dem som i CÖE anses vara absolut fattiga. Det finns behov för åtgärder, både i OSS och i ett och annat kandidatland i närområdet. Utredningen vill dock avvisa, att fattigdomsbekämpning sätts som en riktlinje för närområdesprogrammet; detta täcks redan av ambitionerna på det sociala området. Som stöd för denna argumentation vill vi framföra följande:

För det första bör det svenska CÖE-programmets profil bedömas utifrån vad som åstadkoms i alla 21 länder genom de två samarbetsprogrammen. Man kan då dra slutsatsen att Sverige indirekt och direkt har mer av fattigdomsbekämpningsprofil i västra Balkan och södra OSS. Närområdesprogrammet arbetar till stor del i områden som kommit längre än i sydöstra Europa. Om det övergripande önskemålet är fattigdomsbekämpning erfordras förmodligen en nedprioritering av hela närområdet till förmån för södra OSS och västra Balkan, vilket kommer i konflikt med prioritet nr.1 i den svenska utrikespolitiken, nämligen utvidgningen.

För det andra har Sverige sedan mitten av 90-talet, och framför allt under innevarande programperiod, ökat insatserna till den sociala sektorn. Detta har gjorts med tonvikt på systemförändringar i de sociala skyddsnäten och ett pragmatiskt samarbete på hälso- och sjukvårdsområdet. Sverige har dessutom under många år stött enskilda organisationers arbete bl.a. på det sociala området. Inom det decentraliserade samarbetet assisterar svenska lokala aktörer i uppbyggnaden av kommunal basservice.

Sammanfattningsvis anser utredningen därför att Sverige bidrar till att skapa förutsättningar för nya jobb och förbättrad inkomstomfördelning genom insatser som förbättrar marknadsekonomins funktionssätt. Parallellt härmed har Sverige på flera sätt gjort ökade insatser på det sociala området. Motsvarande sociala profil hittar man inte i de andra nordiska ländernas program; inte heller i det näringslivsinriktade tyska programmet, men däremot i det brittiska.

Utredningen vill även kommentera motiven för ambitionshöjningen på det sociala området under innevarande programperiod. Propositionen var enligt vårt förmenande inte helt klar på den punkten. I förenklade termer är frågeställningen: Givet de stora behoven gör vi insatser på det sociala området för att dessa inte anses ligga inom ramen för EU-anpassningen (i termer av anpassning till EU:s regelverk)? Eller markerar vi en bredare ansats för EU-anpassningen och betonar att andemeningen bakom EU är ekonomisk och social sammanhållning? Vi tror att den första tolkningen är den som styr Sveriges agerande. Men vi tycker att det vore riktigare, och i samklang med Sveriges agerande i EU, att insatserna på det sociala området motiveras av det bredare synsättet på EU-anpassning.

Utvärderingen anser, att utvecklingen sedan 1997 bekräftar att det varit riktigt att satsa mer på det sociala området. Utredningen instämmer i detta och förespråkar att dessa satsningar bör fortsätta. De bidrar till att skapa en ökad legitimitet för den ekonomiska omvandlingen och EU-anpassningen. Det senare kan vara särskilt viktigt i de kandidatländer i närområdet som riskerar att inte komma med vid första intagningstillfället.

Vid lämpligt tillfälle vore det befogat med en bred utvärdering av den sociala ansats som Sverige valt.

7.2.5 Huvudområde 3 – Miljö och energi

Detta mål rubricerades tidigare som ”att stödja en miljömässigt hållbar utveckling”. Eftersom investeringar i produktion, distribution och användning av energi också kan främjas föreslår vi att detta också anges explicit.

Utredningen håller det för sannolikt att energiområdet blir mer intressant under nästa programperiod. Regionen står inför en avställning av den första Ignalina-reaktorn. Baltic Ring-studien har pekat på behovet av ett bättre regionalt utnyttjande av existerande resurser genom ökad handel och av vissa strategiskt viktiga investeringar. EU:s

samarbete med Ryssland kommer sannolikt att förbättras. Redan nu kan man se tecken på något som liknar en ”funktionell strategi” EU-Ryssland på energiområdet (el, gas, olja och kärnkraft?). Behovet av effektivare energianvändning är stort. Sveriges kompetens på fjärrvärmeområdet är av fortsatt stor relevans.

Vi vill göra tre kommentarer vad avser *miljö- och energiprojekt*;

För det första har det svenska miljöprogrammets förberedelser av miljö och energieffektivitetsprojekt på senare år kraftigt förskjutits mot Ryssland. Sida arbetar med sex större VA-projekt i olika stadier av vilka de två största är i Kaliningrad och S:t Petersburg. På fjärrvärmesidan har ett program omfattande 4–5 städer identifierats. Sammantaget rör det sig om potentiellt mycket stora investeringar. Detta reser frågan om finansieringsmöjligheterna.

För det andra flyter det fr.o.m. år 2000 in ansevära mängder gåvofinansiering genom ISPA och det utökade Phare-programmet i kandidatländerna. Detta innebär att villkoren för projektförberedelser ändras. Trots konditionaliteten i dessa finansieringar finns det en risk att denna blir uttunnad. Detta kan bli resultatet av en iver att aktivera dessa omfattande program i kombination med den stora andelen av varje projekt som kan gåvofinansieras (i ISPA:s fall upp till 75 procent). Goda pengar till dåliga projekt gynnar på kort sikt emellertid bara leverantörsintressen men kommer att skapa långsiktiga problem för de dåligt förberedda beställarna. Det gäller nu för Sverige att hitta nya modeller för finansiering som ligger i samsamband med ländernas, EU:s och Sveriges intressen. Bra finansieringsbara projekt på miljö- och energieffektivitetsområdet är det fortfarande ont om. Det finns därför ingen anledning att hastigt drastiskt dra ned på Sveriges program med motivering att det strömmar in EU-medel. Sidas bör först kunna få tillåtas att söka sin nya roll. Det behövs en bas i ett eget program, till en början med både tekniskt bistånd och gåvofinansiering. Både utvecklingssamarbetets och Östersjömiljardens instrument kan komma till användning, kanske t.o.m. skapa synergier. Efter en tid, säg om ett till två år, kan man sannolikt bättre bedöma behovet av storleken insatser av det svenska projektinriktade programmet i kandidatländerna. Sannolikt kan gåvofinansieringen då minskas. Detta kan man ta ställning till i de mer substantiella årliga uppföljningarna till landstrategierna som denna utredning föreslår.

För det tredje har Naturvårdverket under senare år haft mycket stora stöd för förvaltningssamarbete i Baltikum. Behoven av sådant stöd kommer att klinga ut de närmaste åren i kandidatländerna. I Ryssland

och Ukraina är behoven fortsatt stora. Mottagningskapaciteten är däremot begränsad och intresset från den ryska sidan skiftande.

Inför en bedömning om den framtida inriktningen på kärnsäkerhetsområdet konstaterar utredningen att det finns en stark svensk kompetens inom de områden där SKI, SSI och SKB verkar. Den tycks ligga i mycket god internationell klass bland annat tack vare svensk säkerhetslagstiftning och säkerhetskultur i kombination med lång erfarenhet av arbete i CÖE. Detta har blivit något av en nisch i svenskt östsamarbete. Således finns en solid plattform för att bygga ut samarbetet med Ryssland, om det ömsesidiga intresset finns.

I Litauen fokuseras det fortsatta arbetet på att stödja en avveckling av Ignalina-verket. Sverige bidrar till den avvecklingsfond som administreras av EBRD samtidigt som vi bilateralt parallellfinansierar ett antal åtgärder med tonvikt på avfallssidan. SKI planerar att kunna gå över i ett normalt grannlandssamarbete vid mottagarlandets medlemskap i EU, vilket inte väntas förhindra att en del arbete kan fortsätta därefter med finansiering från EU.

Den stegvisa avvecklingen av Ignalina-reaktorerna reser övergripande frågor som har med Litauens och regionens energisystem i stort att göra. Sverige, Norden och EU har varit angelägen om avveckling och bör nu vara lika angelägen om att underlätta omställningen. Sverige bör gå i bräschen för att internationellt koordinerade åtgärder som underlättar för Litauen att i god tid och på ett miljömässigt hållbart sätt anpassa sitt energisystem till de nya förutsättningar som en nedläggning i två steg medför. Det bilaterala samarbetet bör också kunna dra strån till denna stack genom insatser av Sida, NUTEK och Energimyndigheten. Även Östersjömiljarden bör aktiveras i detta syfte.

I Ryssland fortsätter arbetet med att stödja färdigställandet av en fullständig säkerhetsanalys av Leningrad-verket av liknande typ som tidigare gjorts i Litauen. Detta görs i samverkan med USA och Storbritannien. Stödet fortsätter med liknande säkerhetshöjande åtgärder i Kola-verket. Arbetet med reaktorsäkerhet är således fokuserat på närområdet samtidigt som kontakterna är etablerade med ansvarigt ministerium och säkerhetsmyndigheten i Moskva samt dess lokalkontor i S:t Petersburg

SKB är inkopplad på ett par pågående avfallsprojekt bland annat i NV Ryssland. Dessutom har Sverige och de nordiska länderna agerat aktivt i en särskild internationell grupp för att koordinera det internationella stödet till Ryssland för hantering av använt bränsle och radioaktivt avfall.

Behovet av externt stöd inom ovan nämnda områden i det ryska närområdet står utom allt tvivel. Det gäller för svenska myndigheter att fortsätta att bygga upp långsiktiga förtroendefulla relationer med ryska samarbetspartners parallellt med specifika stödinsatser vilka sammantaget kan förbättra förutsättningarna för fortsatt samarbete. Även här bör man från svensk sida självklart i första hand söka finansiering från EU.

Utredningen noterar att Sverige redan stödjer insatser för en mer ansvarsfull hantering av nukleärt material bland annat för att undvika spridningen av kärnvapen. Frågan om destruktion av existerande kärnvapen ligger ur policy-synvinkel i samma huvudfåra. Utredningen är medveten om att SKB i ett internationellt konsortium skulle kunna medverka i ett program för destruktion av ryska kärnvapen. Det är utredningens förhoppning att eventuellt statsstöd i samband med ett sådant program skall prövas i positiv anda.

7.2.6 Huvudområde 4 – Ett samarbete på regional och lokal nivå

De initiativ som tas på lokal och regional nivå spelar en allt större roll i samarbetet med våra grannländer. Verksamheten synes ha givit goda resultat i att bygga en bättre lokal förvaltning, stärka den lokala och regionala demokratin och att lägga basen för goda grannlandrelationer i framtiden. Sveriges stöd till decentraliserat samarbete med Ryssland och Ukraina bör fortsätta. Det decentraliserade samarbetet i de baltiska länderna bör följa de generella riktlinjer för utfasning som presenterats tidigare. Detta område behandlas även i kapitel 2.

7.2.7 Huvudområde 5 – Utbildning och forskning

Som redovisats tidigare finns en hel del statstött samarbete inom utbildnings- och forskningsområdet med tonvikt på stipendieordningar. Det finns även samarbeten som inte stötts av staten. Utredningen har haft tillfälle till diskussioner i referensgruppen i denna fråga och vill göra ett par reflektioner baserat dels på tankar från Högskoleverket dels på det faktum att staten finansierar utbildnings- och forskningssamarbeten i närområdet med ett tillfälligt anslag. Man får således intrycket att den politiska grundsynen är att det statstödda

samarbetet även på detta område skall vara kortsiktigt och av övergående natur. Är detta rätt bas att gå vidare från?

Utredningen har ställts inför ett antal frågeställningar. Finns det i Sverige en för dålig koppling mellan utrikespolitik och utbildningspolitik om man jämför med vissa andra länder? Återspeglas i utvecklingssamarbetet med andra länder i allmänhet och med närområdet i synnerhet den officiella synen på högre utbildning och forskning som en drivkraft för näringslivsutveckling? Hjälper vi till tillräckligt för att aktivera den slumrande, men ofta högt kvalificerade, resurs som finns i universitet, högskolor och forskningsinstitutioner runt Östersjön? Hur kan i östsamarbetet svensk industriell kompetens samverka med svensk kompetens inom utbildning och forskning?

Med den korta tid som stått oss till buds har vi självklart inte mäktat att gå på djupet i denna fråga. Men ett par stolpar som vägledning för det fortsatta tankearbetet kan vi ge, igen inspirerade av Höskoleverket.

Det verkar finnas en trend, att utbildning och forskning används som ett verktyg för att skapa dels nätverk mellan inflytelserika människor i världen dels varaktiga relationer mellan länder. Detta är något som på sikt gynnar handel och näringslivsintegration. Östersjöberedningen, gick emellertid på en kortsiktig linje. Från detta anslag skulle inte stöd användas ”till verksamhet i Sverige som endast har en indirekt och svag företagsanknytning, t.ex. på utbildnings- och informationsområdet”. Därmed ändrades politiken i förhållande till den första Östersjömiljarden. Emellertid kunde fortsättningen av Visby-programmet finansieras av medel ur den första Östersjömiljarden.

Mycket tyder på att det varit för lite av sektorsövergripande diskussioner kring prioriteringar och strategiska mål för utbildnings- och forskningsarbeten i närområdet. Utredningen rekommenderar därför att utrikes- och utbildningsdepartementen i samarbete bl.a. med SI och representanter för forsknings- och utbildningsväsendet utarbetar en genomtänkt strategi på detta område. Utredningen rekommenderar ett ”snabbspår” med tanke på propositionen för östsamarbetet och kommande beslut om Det Nya Visbyprogrammet.

7.2.8 Huvudområde 6 – Demokratins kultur och ökad värdegemenskap

Med den föreslagna särredovisningen av utbildning och forskning samt det decentraliserade samarbetet återstår inom detta område insatser som har hög relevans för demokratifrämjande; arbete som bedrivs genom enskilda organisationer och folkrörelser och vissa riktade insatser som t.ex. kurser och seminarier för fortbildning av journalister.

Finansiering av svensklektorer i samarbetsländerna borde kanske ses som en del av Sverige-främjandet och inte belasta det temporära utvecklingsanslaget.

Demokratifrämjande är fortfarande särskilt viktigt i OSS-länderna. Däremot tycker utredningen att detta har minskande relevans i de baltiska länderna särskilt med beaktande av det ovanligt klara besked som Kommissionen givit i sin översynsrapport beträffande ländernas uppfyllande av det första av Köpenhamnskriterierna. Detta behöver inte innebära att det arbete som enskilda organisationer gör skall prioriteras ned. Men det kan vara befogat att i landstrategierna snarare betona vikten av värdegemenskap, honnørsordet för det Nordiska samarbetet.

Samarbetet på demokratiområdet bör, som alla andra områden, sättas i relation till vad andra (EU, OSSE, FN, Europarådet, Nordiska Rådet m.fl.) gör inom samma område. Här finns många aktörer. Ansvarsfördelningen är svåröverblickbar. EU-kommissionen har i december 2000 gjort en större rapport över sina globala demokratiseringsinsatser 1996–1999 som uppgick till SEK 2,6 miljarder. En del av detta har kommit CÖE tillgodo genom demokratiprogrammen inom PHARE och TACIS. Utredningen utgår från att departementet och Sida har ett samlat grepp över hur man bäst skall bedriva demokratiseringsinsatser i CÖE för att få största effekt på insatt krona.

8 Programmets organisation, omfattning och styrinstrument

Syftet med detta kapitel är att se över ändamålsenligheten av landstrategierna, för vilka länder sådana bör tas fram och tidsramen för dem. Samordning och komplementaritet mellan anslaget för utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa och Östersjömiljarden belyses. Behovet av sektorsstrategier berörs, liksom programperiodens längd och behov av fältpersonal. Utgiftstakets påverkan av möjligheterna att expandera samarbetet med Ryssland berörs. Sveriges deltagande i vissa EU program liksom programmets omfattning berörs.

8.1 Relationen mellan utvecklingssamarbetet med CÖE och Östersjömiljarden

Utvärderingen gör en utförlig och förtjänstfull genomgång av relationen mellan det utvecklingsinriktade östsamarbetet och Östersjömiljarderna. Det förstnämnda tar sin utgångspunkt i samarbetsländernas behov och den andra i ambitionen att utifrån ett svenskt intresse stimulera näringslivsutveckling i och handel med länderna i Östersjöregionen. En av regeringens riktlinjer är att dessa två skall samordnas och vara kompletterande. Utvärderingen konstaterar sammanfattningsvis att de aktuella riktlinjerna för Östersjömiljard 2 har bidragit till större klarhet och tydligare gränser i förhållande till östsamarbetet. Det anses emellertid fortfarande finnas fall av bristande komplementaritet och konkurrens mellan insatser från de två finansieringskällorna. Utvärderingen pekar på att Östersjömiljard 2 är i början av sin verkställighetsperiod och att de verkställande parterna arbetar med att precisera rollerna och att utveckla formerna för att stärka komplementariteten.

Utredningen anser att det finns relativt stor överlappning mellan insatser under dessa båda anslag. En del kan bero på tillfälligheter och en ambition att snabbt få igång verksamheten under Östersjömiljard 2.

Därför har det funnits skäl att bygga på det näringslivsinriktade samarbete som redan förekommer under utvecklingsanslaget. Det är möjligt att komplementariteten med tiden kan bli större när inkörningsperioden är över. Vi har tidigare påpekat att mer offensiva satsningar med Östersjömiljardens medel vore motiverat med hänsyn till de mål som satts upp. Vi har givit ett exempel på en sådan, nämligen bredare svenska manifestationer i Ryssland som bygger plattformar för handel, investeringar, vetenskapliga samarbeten m.m. Vänortssamarbetet kan i det sammanhanget ge intressanta öppningar. Men det är mycket möjligt, att ambitionen om full komplementaritet mellan utvecklingsanslaget och Östersjömiljarden är orealistisk, kanske t.o.m. kontraproduktiv. Risken är att näringslivsinriktade insatser hamnar under Östersjömiljarden och utvecklingsanslaget får en starkare betoning på ”mjuka” sektorer. Detta skulle inte rimma med intentionerna. Bristande komplementaritet kan även avspegla det faktum att det finns stora ”gråzoner” där utvecklings- och främjande intressena sammanfaller; att samarbetet i stora stycken är en blandning av utbuds-, efterfråge- och ”dialogstyrda” insatser. Dörrar till samma rum.

Utredningen har ställt sig tveksam till att riktlinjerna för Östersjömiljard 2 exkluderar möjligheten att utfärda garantier och att riktlinjerna avspeglar en något kortsiktig syn på betydelsen av forskning och utveckling för näringslivsutvecklingen på i Östersjöområdet.

För att nå komplementaritet mellan de två anslagen erfordras ansträngningar i syfte att förskjuta tyngdpunkten i Östersjömiljarden mot mer offensiva satsningar. En del insatser kommer sannolikt även fortsättningsvis att ligga i samma härad som näringslivsinriktade satsningar inom utvecklingsanslaget, vilket kan tala för en partiell sammanslagning.

8.2 Programperiodens längd

Regeringen initierade på hösten 1989 ett svenskt samarbetsprogram för Central- och Östeuropa omfattande en miljard kronor. Samarbetet med CÖE har därefter fastställts i treårsperioder. Det är nu inne på sin fjärde programperiod (1999–2001). Anledning till de treåriga programmen torde höra samman med de då treåriga mandatperioderna och önskemålet att med viss regelbundenhet pröva ändamålsenligheten av programmet med tanke på de snabba förändringarna. Därtill har regering och riksdag hela tiden markerat att stödet till CÖE är temporärt.

De senaste årens utveckling har inneburit att samarbetet med kandidatländerna vunnit större klarhet, precision och effektivitet. Samarbetet med Polen är på väg att helt fasas ut. Vi står inför en utfasningsperiod för de baltiska länderna fram till medlemskap. Detta talar för ett fortsatt kort tidsperspektiv. Utvecklingssamarbetet med Ryssland har under senare år däremot framstått som mer komplicerat och svåröversäglbart än vad som tidigare antagits. Rysslands andel av programmet har ökat kraftigt under innevarande programperiod. Samarbetet med Ukraina blev prioriterat fr.o.m. 1999. Utvecklingen pekar klart på att arbetet med dessa två länder måste präglas av ett längre tidsperspektiv.

Treåriga programperioder har flera nackdelar. Arbetet med att var tredje år utvärdera och behovspröva samarbetet tar mycket tid och kraft i anspråk. Med tanke på den långa förberedelse tiden påbörjades utvärderingen av detta program ungefär mitt i programperioden och data som utredningen baserar sig på hänför sig ofta till slutet av 1999 när programperioden bara löpt ett år! Därmed minskar precisionen i återrapporteringen till riksdagen. Korta programperioder bygger även in ett visst mått av kortsiktigt agerande i genomförandet även om visst utrymme finns att göra utfästelser bortom programperioden tack vare den s.k. bemyndiganderamen. Sammantaget är det emellertid utredningens bestämda uppfattning att nackdelarna överstiger fördelarna. Vi föreslår därför att programperioden utsträcks till 4–5 år. Längre programperioder bör följas av lika långa landstrategier som i gengäld årligen bör stämmas av mer substantiellt av Sida och UD gemensamt. Den årliga styrningen i regleringsbrev möjliggör anpassningar under pågående programperiod om detta skulle vara påkallat.

8.3 Styrinstrument

Inom ramen för de riktlinjer som regering och riksdag lagt fast styrs samarbetet huvudsakligen genom tre instrument, av vilka de två första fastställs av regeringen:

- landstrategier, fastställda av regeringen och med samma löptid som programmet
- genom beloppsanvisningar för samarbetsområdena dvs. säkerhetsfrämjande insatser, ekonomiskt samarbete, miljö mm.
- sektorsstrategier fastställda av myndigheter

Utredningen menar, att regeringens styrning är i överkant detaljerad. Det skulle möjligen ha räckt att styra det relativt väl organiserade och förutsägbara utvecklingssamarbetet företrädesvis via landstrategierna och instruktioner av policykaraktär i regleringsbrev. Eftersom samarbetet är landinriktat och de viktigaste resultatrapporterna görs per land anser utredningen att det vore mer motiverat att ha en landinriktad resursallokering. Av olika skäl är det emellertid inte önskvärt att fixera ett belopp för varje enskilt land. En allokering av resurser på grupper av länder borde övervägas, t.ex. kandidatländerna och OSS. Därmed skulle regeringen få en bättre möjlighet att i regleringsbrev justera utfasningen.

Sida-Öst är dessutom ansvarig för samarbetet med västra Balkan, Kaukasus och Central-Asien, vilket finansieras från anslaget för Internationellt utvecklingssamarbete (anslag 7a). Dessa anslag hanteras på delvis olika sätt. Utredningen föreslår att regeringen söker harmonisera bestämmelserna där så är praktiskt och rationellt i syfte att säkerställa enkelhet och kostnadseffektivitet.

Sektorsstrategier, eller strategier per verksamhetsområde, kan i en del fall vara ändamålsenliga. Sida har på ett föredömligt sätt utarbetat den typen av vägledande policydokument tillsammans med andra myndigheter på nya och oprövade område (den sociala sektorn) eller där det krävs extra insatser (jämställdhet). Dessa kan också utgöra en bas för en policyinriktad dialog med regeringen och underlätta resultatrapportering och utvärdering.

Utredningen förslag är således att regeringen överväger medelsttildelning per länderområden istället för per samarbetsområden och, där så är lämpligt, en ökad harmonisering mellan de två CÖE-anslagen. Utredningen betonar värdet av strategier per verksamhetsområde.

8.4 Landstrategierna

Landstrategier har upprättats för samarbetet med Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Ukraina. Dessa strategier skall styra inriktningen av det svenska utvecklingssamarbetet. De utarbetas i anslutning till beslut om nytt program. De nu gällande landstrategierna antogs under hösten 1999 och gäller till programperiodens slut. Strategierna baseras på förslag från Sida. Utrikesdepartementet kompletterar förslagen med egna överväganden samt synpunkter från andra departement och myndigheter. Utkast till landstrategi diskuteras med samarbetslandet för att säkerställa att den stämmer med landets prioriteringar. Landstrategierna antas genom regeringsbeslut. De följs upp av Sida genom landspecifika resultatrapporter.

Enligt utvärderingen synes metoden att styra via landstrategier fungera väl. En längre giltighetstid för landstrategierna i kombination med årliga operativa landplaner hade emellertid kunnat minska den relativt stora nuvarande resursåtgången med att ta fram dessa.

Sida-Öst inför för närvarande ett system med myndighetsinterna landplaner i syfte att ge ökad konkretion till strategierna. Formerna för att engagera andra aktörer, t.ex. Svenska Institutet, i förberedelserna till landstrategierna kan förbättras. En diskussion med näringslivet på ett tidigt stadium borde även kunna förbättra möjligheterna för att Sida skall kunna utforma strategin på ett sätt som även ligger i det svenska näringslivets intressen. En väsentlig skillnad mellan Sida och näringslivet är att det senare ofta har personal på plats i samarbetslandet. Detta måste rimligen ses som en intressant inspirationskälla för idéer om insatser i samarbetslandet som kan ha både utvecklingseffekt och främja svenska intressen.

Utredningen har inte sett behov av att ompröva landstrategierna. Förbättringar kan dock göras. Framförallt bör de kunna bli än mer specifika och spegla bättre de förhållande som gäller i ett land. För närvarande är landstrategierna för de fyra kandidatländerna i närområdet i stort sett identiska. Landstrategierna för Ryssland och Ukraina uppvisar stora likheter sinsemellan. Behovet av mer specifika landstrategier står i viss mån i motsatsställning till önskemålet att förlänga programperioden. Om landstrategin blir längre ökar kravet på flexibilitet. Med tanke på att regeringens riktlinjer är allmänna finns det enligt utredningen likväl starka skäl för att bli mer specifik. En översyn av landstrategin efter halva programperioden kan göras om så behövs.

Stödet till Polen håller redan på att avvecklas och det är därför rimligt att landstrategin ersätts med en avvecklingsplan. För de baltiska länderna, Ryssland och Ukraina bör landstrategier tas fram. Det blir sannolikt den sista för Estland. Det blir viktigt att i strategierna för de baltiska länderna kunna ange riktlinjer för hur en utfasning bör ske. Samarbetet i Vitryssland är begränsat och omfattar framförallt demokrati och gränsöverskridande samarbete. Sida har tagit fram en strategi. En av regeringen antagen landstrategi för Vitryssland synes kunna anstå till dess den politiska situationen tillåter ett större engagemang.

Utredningen anser att man bör pröva om landstrategiernas relevans kan höjas om de kompletteras med en separat, mer konkret handlingsplan per land (omfattande hela det svenska programmet) som kan uppdateras av Sida vid lämpliga tidpunkter. En sådan kan vara motiverad också med tanke på att landstrategiernas frekvens minskas. Handlingsplanen kan ligga till grund för de årliga regleringsbrev och tjäna som styrinstrument. Dessutom kan det vara befogat att varje planerad insats (program/projekt) under anslag 7b testas före beslut mot regeringens riktlinjer i en formaliserad checklista. Detta kan underlätta större selektivitet i projektvalet och förbättra uppföljning och utvärdering.

8.5 Utgiftsbegränsningar för Sida-Öst

I utvärderingen framkommer att utgiftsbegränsningarna under år 1999 och 2000 åstadkommit betydande svårigheter i arbetet och bromsat den av regeringen beslutade expansionen av samarbetet med Ryssland.

Utgiftsbegränsningar är ett instrument i statens budgetpolitik. Sådana begränsningar görs per anslag vid behov. Utredningen har noterat den starka kritik som har förts fram av bl.a. Sida och Kommunförbundet om utgiftsbegränsningens negativa inverkan. Vi har emellertid bedömt att denna fråga bör behandlas i ett större sammanhang men noterar att en gemensam utgiftsbegränsning för Sida sannolikt skulle vara ändamålsenligt.

8.6 Behov av fältpersonal

Under biståndsanslaget har Sida möjlighet att finansiera personal i samarbetsländerna under kortare eller längre tid. Detta är således möjligt i västra Balkan och södra OSS. Däremot är det inte möjligt under närområdesanslaget. Denna politik gör det möjligt för Sida att ha fältpersonal i Moldavien (DAC-land) men inte på andra sidan Trans-Dniestr i Ukraina, vilket faller under ett annat anslag. Det är möjligt att det finns en tanke bakom detta men utredningen har inte kunnat förstå logiken. Sida kan hyra in en konsult för en korttidsplacering i utlandet men inte välja en billigare lösning med egen personal. Många utredningen talat med vittnar om behovet av att ha bra land- och framför allt personkunskap i Ryssland och Ukraina. Därmed underlättas valet av samarbetspartner och kvaliteten på insatsen förbättras. Personal i fält kan även vara viktig för uppföljning av löpande projekt. Behovet av fältpersonal omfattar dels insatser understigande sex månader, där Sida skulle kunna välja att använda egen personal eller konsult, beroende på vad som är mest kostnadseffektivt. Det omfattar även möjligheter att placera ut långtidspersonal på vissa utlandsmyndigheter i länder där tidsperspektivet för samarbetet är flera år.

Sida har hittills fått möjlighet att placera personal på generalkonsulatet i S:t Petersburg och har även begärt att få placera personal vid ambassaden i Moskva. Det synes rimligt att Sida får bemyndigande att själva avgöra hur, när och i vilken form de skall kunna få göra placeringar i fält.

Utredningen föreslår att Sida bemyndigas att få besluta om placering av fältpersonal i Ryssland, Ukraina och på sikt eventuellt i Vitryssland och finansiera detta under anslag 7 B.

8.7 Behov av databas för samarbetet med Central- och Östeuropa

En gemensam databas för anslag 7b, Östersjömiljard 2 och de delar av anslag 7a som berör OSS och västra Balkan med information om alla genomförda, pågående och planerade bilaterala projekt bör upprätthållas. För närvarande har de olika aktörerna ofta egna databaser. Initiativ till detta har tagits tidigare. UD har haft en sådan databas, men den har av olika skäl ej kunnat underhållas. Inom ramen för detta utredningsuppdrag har den tidigare databasen uppdaterats. Det gäller nu instruera alla berörda aktörer att kontinuerligt uppdatera den.

Enskilda organisationer inom det sociala området har framfört till utredningen det önskvärda i att även enskilda organisationer omfattas av databasen.

Utredningen föreslår därför att Sida får ansvar för en databas. Alla aktörer med statsstött samarbete, inkl. enskilda organisationer, bör rapportera till databasen. Databasen bör även innehålla uppgifter om projekt som finansieras av EU-program där svenska aktörer har en väsentlig roll. En databas förbättrar möjligheterna att samordna svenska insatser inom en viss sektor eller geografisk region och ökar tillgängligheten.

8.8 Export av statligt förvaltningskunnande

Sverige har en god statlig förvaltning. Mot denna bakgrund har regeringen ansett det motiverat att öka exporten av statligt förvaltningskunnande till andra länder. En särskild utredare tillsattes våren 1999 för att undersöka frågan.

Tjänsteexportutredningen identifierade tre slags hinder för en ökad statligt tjänsteexport: i) oklarheter i regelverk och brist på tydliga styr signaler från regeringens sida, ii) resurs- och finansieringsfrågor, iii) bristande erfarenheter från myndigheternas sida i frågor som rör exportverksamhet.

Förslagen omfattar bl.a.:

- att tjänsteexportförordningens krav på lönsamhet i tjänsteexportverksamheten ersätts med krav på full kostnadstäckning
- att Ekonomistyrningsverket färdigställer en handledning för kalkylering av priser i samband med statlig tjänsteexport i syfte att definiera termen ”full kostnadstäckning”.
- att regeringskansliet gör en genomgång av förutsättningarna för att utveckla export av förvaltningskunnande för olika myndigheter (brist på lämplig personal för tjänsteexport framförs av nästan alla myndigheter)
- att Sida ges möjlighet att ge statliga myndigheter kompletterande finansiellt stöd till genomförandefasen av myndigheternas partnersamverkan inom Phare-programmet

Av speciellt intresse för denna utredning är principen om full kostnadstäckning. Denna princip får mycket starkt stöd i remissbehandlingen. Några remissinstanser anser att utredningen har

underskattat det hinder som den begränsade tillgängligheten på kompetent personal utgör.

Förslaget om att ge Sida möjlighet att ge kompletterande stöd till myndigheter som genomför Phare-projekt får stöd i remissen. Sida har inga invändningar emot att ge kompletterande stöd om den handledning om full kostnadstäckning som Ekonomistyrningsverket nu förbereder kan visa att det finns en klar skillnad mellan full kostnadstäckning enligt handledningen och de ersättningsnivåer som tillämpas av EU. Kommun- och landstingsförbunden anser att stödet också skall kunna komma kommuner, landsting och regioner tillgodo.

Principiellt ställer vi oss positiva till att ett kompletterande stöd ges. Vi gör detta mot bakgrund av att Sverige har en kompetens inom statlig förvaltning som är av intresse för länder som bygger upp sin egen förvaltning. Sverige har också inom EU-programmen drivit på arbetet för mer partnersamverkan på bekostnad av konsultgenomfört arbete. När den möjligheten nu finns bör vi därför också utnyttja den. Ökad finansiering från EU-programmen, med hjälp av ett kompletterande bilateralt stöd, verkar vara ett bra sätt att öka utväxlingen i det svenska programmet. De myndigheter vi har talat med har emellertid inte gett en entydig bild om behovet av sådant stöd. Behovet bör således klargöras.

8.9 Sverige deltagande i EU:s program för partnersamverkan

Ett viktigt komplement till Sveriges bilaterala insatser för att stödja institutionsuppbyggnad i CÖE är svenskt deltagande i EU:s motsvarande program. Huvudsakliga kanaler för sådan samverkan är Phare, Tacis och Interreg.

Sveriges deltagande i Phare:s partnerprogram har ökat betydligt sedan 1998 och efter fördelning av 1999 års och det mesta av 2000 års projekt deltar Sverige i 42 projekt i tio länder. De flesta engagemangen finns i Estland, Litauen, Polen, Slovenien och Ungern. Genomförare är i de flesta fall centrala statliga myndigheter men även Kommunförbundet är har tilldelats uppdrag. Intressant är att notera att flertalet engagemang ligger utanför Sveriges närområde. Regeringen har i prop. 2000/2001:1 gjort bedömningen att "svenskt deltagande i Phare:s partnerprogram, främst i Estland, Lettland, Litauen och Polen, men också i övriga kandidatländer är av betydande vikt". Denna

breddning av samarbetet till alla kandidatländer anstränger de knappa personalresurserna ytterligare.

För att stödja svenskt deltagande i Phare:s partnerprogram beslutade Utrikesdepartementet och Sida våren 2000 att inrätta stöd för att förbereda ansökan om att delta i partnerprojekt och för att bereda erhållit uppdrag. Stöd till att förbereda en ansökan ges av UD med maximal ersättning om 70 000 kronor. Sida kan ge ett stöd om maximalt 300 000 kronor till den svenska partnern så att de tillsammans med kandidatlandet kan utforma en projektplan. Detta ansvar är egentligen kandidatlandets. Eftersom genomförandet sker i nära samarbete kan emellertid den svenska partners insats bli omfattande. Sida kan erbjuda metodstöd och fungera som rådgivare. Behovet av sådant stöd är stort.

Utredningen föreslår att Sida får ansvar för det stöd som idag administreras av UD. Större samordning uppnås och UD befrias från en del av sina "myndighetsuppgifter". Dessutom slipper den svenska partnern söka på två ställen för relativt små belopp.

Phare:s partnerprogram har under 1998 och 1999 varit fokuserat på framför allt jordbruks-, miljö-, finans- och rättsområdet. En viktig förändring inför år 2001 är en större betoning av partnersamverkan på regional och lokal nivå. Denna förändring bör innebära att samarbete på lokal och regional nivå, kan komma att inkluderas.

Ett problem i Phare:s partnerprogram är att projektens ofta överstiger vad en enskild kommun kan hantera. Regionala konstellationerna som t.ex. East Sweden har troligen bättre möjligheter att hantera projekt av denna storlek. Deras engagemang i partnerprogrammen bör således uppmuntras.

Att inrikta svenskt deltagande i Phare:s partnerprogram ännu mer på närområdet, kommer sannolikt dock inte att leda till fler kontrakt. Bakgrunden till detta är att Phare i sin upphandling även väger in önskemålet om viss geografisk spridning bland genomförarna. Detta är något medlemsländerna har verkat för. Samma princip gäller även för Tacis-programmet. I Phare:s partnerprogram uppmuntras dessutom EU:s medlemsländer att slå sig samman i projekt för att undvika dominans av vissa nationella system och förvaltningskulturer.

8.10 Förslag till inriktning och omfattning av programmet

Utredningen har vid flera tillfällen betonat de stora skillnaderna i förutsättningarna för ett utvecklingssamarbete i de baltiska länderna och i Ryssland. Det reser frågor angående avvägningen mellan "sortimentsbredd" och geografisk avgränsning i framför allt Ryssland. Utredningen anser att det är viktigt att behålla karaktären av ett närområdesprogram inklusive Moskva-området. Nuvarande landstrategi öppnar upp för insatser utanför detta område "där reformprocessen är av särskilt intresse" och "där en insats kan vara av strategisk betydelse för det rysk-svenska samarbetet på sikt". Även insatser i europeiska delar av Ryssland där reformprocessen är svag kan motiveras, "lämpligen som en utvidgning av redan existerande stöd i nordvästra Ryssland". Strategin ger således utrymme för expansion österut men detta verkar inte ha skett i någon större utsträckning hittills.

Utredningen gör bedömningen att geografisk koncentration är av stor vikt och vill flagga upp för stramhet. Det gagnar inte en liten aktör att i en komplex miljö sprida sig tunt över ett stort område.

Att gå fram med ett brett och flexibelt program har fördelar. Ett samarbete kan börja nystas upp från olika håll beroende på de lokala förutsättningarna. Det ger större möjlighet till någon form av närvaro inom det område som skall täckas. En större grad av specialisering har en annan blandning av för- och nackdelar. Ett tyngre svenskt specialiserat engagemang underlättar sannolikt samarbete med andra internationella aktörer och kan ge större effekter inom just denna sektor. Sida säger sig vilja ha en flexibel fokusering vilket speglar avvägningsdilemmat. Utredningen bedömer att det statsstödda samarbetet i Ryssland har att vinna på en hög grad av geografisk specialisering och en ökad sektoriell specialisering.

Hittillsvarande beslut beträffande Östersjömiljard 2 indikerar att det programmet har att vinna på ett större innehåll av offensiva marknads- och samarbetsinsatser. Välplanerade Sverige- och svensk-ryska manifestationer av olika slag i S:t Petersburg, Kaliningrad, Moskva m.m. borde övervägas. Det decentraliserade samarbetet öppnar också upp för manifestationer baserade på det lokala och regionala samarbetet. Åtgärder av detta slag har full komplementaritet med det mer utvecklingsinriktade samarbetet. Den ger visibilitet. Vårt budskap är således att staten i Ryssland bör finansiera manifestationer som kan samla ett brett register av svenska och ryska aktörer. Detta ligger i linje med satsningarna som nyligen gjorts i Polen.

Utredningen rekommenderar en selektiv satsning i Ukraina. I rådande läge bör i Vitryssland endast göras satsningar som främjar en demokratisk utveckling.

8.11 Programmets storlek

Beslut om programmets storlek ligger hos regering och riksdag. Utredningen har bara ambitionen att underlätta detta beslut genom att peka på ett antal nivåpåverkande faktorer. Vi delar in dessa i tre kategorier; de som talar för en höjning, en sänkning samt de som sannolikt är signifikant nivåpåverkande. Utredningen har gjort observationen att ingen svensk aktör, och vi har pratat med många, spontant har framfört önskemålet att det behövs mer pengar. Från samarbetspartners på fältet uttrycks förståeligt nog ofta en önskan om fler och större insatser.

Vad är det som talar för en höjning?

- Längre programperiod
- Ukraina under uppbyggnad
- Beredskap för Vitryssland på sikt

Vad talar för en sänkning?

- Mycket större EU-program i kandidatländerna
- Polen nästan utfasat
- Gradvis utfasning i de baltiska länderna

Vilka andra faktorer har signifikant nivå påverkan på storleken?

- Ambitionsnivån beträffande Ryssland
- Eventuella nya instrument som krediter
- Programbredd och blandningen av insatser
- Samspelet med Östersjömiljard 2 som löper ut 2003
- Möjligheten att samagera med andra givare och internationella finansiärer

Utredningen har inte haft möjlighet att göra egna uppskattningar av en sannolik volymutveckling baserad på oförändrad politik men anser att ovanstående faktor bör beaktas.

8.12 Sammanfattning

Utredningen anser att det för närvarande finns en betydande överlappning mellan insatser som finansieras av utvecklingsanslaget och Östersjömiljarden. Mer offensiva satsningar med Östersjömiljarden vore därför motiverat även med hänsyn till de mål som satts upp. Utredningen anser att det finns ”gråzoner” där utvecklings- och främjandeintressena sammanfaller. En partiell sammanslagning på sikt kan övervägas.

Programperioden bör förlängas till 4-5 år.

Utredningen förslår att regeringen överväger medelstildelning per länderområden istället för per samarbetsområden. En ökad harmonisering mellan de två anslagen för samarbete med Central- och Östeuropa (dvs. 7a och 7b) bör eftersträvas. Utredningen fäster uppmärksamheten på värdet av strategier per verksamhetsområde.

Landstrategiernas relevans ligger fast. De bör emellertid differentieras och göras mer konkreta. För Polen bör en utvecklingsplan tas fram. Nya landstrategier bör fastställas för samtliga samarbetsländer, förutom Vitryssland. Näringslivet och andra aktörer, t.ex. Svenska Institutet, bör engageras på ett tidigare stadium vid utarbetandet av landstrategier.

Utredningen har noterat den kritik som framförs i utvärderingen om utgiftsbegränsningen. Denna fråga bör behandlas i ett större sammanhang. Sannolikt vore en myndighetsgemensam utgiftsbegränsning mer ändamålsenlig.

Utredningen föreslår att Sida bemyndigas få besluta om placering av fältpersonal i Ryssland och Ukraina.

Utredningen föreslår att Sida får ansvar för en databas som skall innehålla information om alla genomförda, pågående och planerade projekt som finansieras från de två utvecklingsanslagen i CÖE och Östersjömiljard 2.

Vi har bedömt att behovet av kompletterande finansiellt stöd för genomförandefasen av myndigheternas partnersamverkan inom Phare-programmet ytterligare måste klargöras innan förslag om sådant stöd kan läggas.

Utredningen föreslår att Sida får ansvar för det stöd till förberedelser av partnersamverkan som för närvarande hanteras av UD.

Utredningen pekar på ett antal faktorer som anses betydelsefulla för storleken på det kommande programmet.

9 Instrument

Utredningen har koncentrerat sig på frågan om att utöka Sidas arsenal av finansieringsinstrument.

Om tiden hade möjliggjort det hade utredningen även velat undersöka närmare om det inom östsamarbetets ram kan byggas upp intressanta mekanismer för uppföljning av Kyoto-protokollet. Det kan röra sig om åtgärder för att underlätta handel med utsläppsrättigheter eller s.k. Joint Implementation. Som tidigare nämnts gör Energimyndigheten sådana klimatpolitiskt motiverade insatser. NIB har för övrigt gjort en studie i frågan om Joint Implementation. Vi lämnar därför dessa idéer med varm hand till östersjöstrateger i och utanför kanslihuset.

9.1 Problemställningen

I CÖE begränsas Sidas möjligheter att finansiera infrastrukturinvesteringar till gåvofinansiering av miljö- och energiinvesteringar. I utvecklingsländerna har Sida möjlighet att även använda krediter och garantier. Frågan om krediter i östsamarbetet har debatterats under de senaste fem åren mot bakgrund bl.a. av ett förslag som Sida presenterade 1996 på uppdrag av regeringen (Krediter i Östsamarbete, december 1996). Mot bakgrund av den då gjorda analysen av behoven föreslog Sida att regeringen skulle godkänna en garantiram på 500 miljoner kronor för garantiåtaganden att ställas ut 1997–1998 i samband med kreditgivning för projekt i CÖE. Förslaget förutsatte att Sida kunde fondera avsättningar för förlustrisker i en reserv. Förslaget avsåg att bidra till finansieringen av två typer av projekt i Polen, Ryssland och de baltiska länderna; dels större nationella finansieringsprojekt i samarbete med de multilaterala finansieringsinstituten, dels utveckling av system och finansiella institutioner för kommunala investeringar. I den första kategorin avsåg Sida dels miljöinvesteringar i aktionsprogrammet för Östersjön, dels

andra investeringar som kunde kombineras med systemförändringar och institutionsutveckling, vad Sida brukar kalla reforminriktade investeringar.

Bakgrunden till förslaget var mycket goda erfarenheter av bundna biståndskrediter till Kina, Indien och Filippinerna, vilka hade bidragit till strategiskt viktiga kontrakt för svenskt näringsliv. En delfinansiering av ett energieffektiviseringsprogram i Estland tillsammans med Världsbanken i början av 90-talet hade varit viktig i ett tidigt skede i reformprocessen och för institutionell uppbyggnad.

Riksdagen har i enlighet med förslag i propositionen 1997/98:70 för innevarande program uttalat sitt stöd för utökad kredit- och garantigivning för miljö- och energiprojekt i CÖE. År 1997 föreslog Sida att 10 procent av anslaget för kunskapsöverföring m.m. skulle kunna reserveras för finansiering av investeringar. En bredare uppsättning instrument ansågs göra det lättare för Sida att medverka i projekt av intresse för svenskt näringsliv. Regeringen avvisade förslaget.

Sida har fortsättningsvis därför arbetat vidare med två instrument, nämligen tekniskt bistånd för projektförberedelser och gåvo-finansiering i samarbete framför allt med Världsbanken. Med hjälp av medel ur Östersjömiljard 1 har Sida vidareutvecklat en modell för kredit- och garantigivning till större infrastrukturprojekt och anpassat denna till de nya reglerna för statlig garantiverksamhet. Modellen har använts för ett större fjärrvärmeprojekt i Riga och kännetecknas av följande:

- Sida kommer in i ett tidigt stadium i förberedelserna av reforminriktade miljö- och energiprojekt och kan till samarbetslandet och en IFI indikera villigheten att bidra med dels tekniskt bistånd, dels arrangerandet av kredit för parallellfinansiering.
- Krediten upphandlas från finansieringsinstitut som skall ansvara för låneadministration under kreditens löptid. Krediten ges på förmånliga villkor som avspeglar svensk statsrisk
- Riksgäldskontoret utfärdar en garanti till kreditgivaren
- Sida belastar östanslaget för marknadsmässig förskottspremie som Riksgäldskontoret (RGK) kräver
- Eventuella skadefall belastar statsbudgeten

Regeringen tog ett separat beslut i Riga-fallet.

Till skillnad från gåvofinansiering måste krediter till länder i närområdet vara obundna enligt en årlig överenskommelse bland

medlemmarna i OECD:s Consensusgrupp. Sannolikheten för leveranser från svensk industri kan emellertid öka om Sida inriktar sitt arbete på sektorer där svensk kompetens anses vara särskilt framträdande. Men det finns ingen garanti att den svenska resursbasen kommer att utnyttjas.

Ett internt Sida-papper från februari 2000 har legat till grund för utredningens överväganden. Där föreslås en garantiram på 500 miljoner kronor fr.o.m. 2001 för att möjliggöra användningen av kredit- och garantinstrumenten för Ryssland och Ukraina där behoven anses särskilt angelägna. Sida har utarbetat en intressant pipeline av miljö- och energiprojekt. Vissa av dessa anses vara så stora att de internationella institutionerna kan få svårigheter att finansiera dem. En kredit arrangerad av Sida skall därför ses som ett komplement till internationella finansärer. Sida beräknar att erforderliga reserveringar för premiebetalningar kan täckas inom ramen för sitt anslag. Samtal med Sida har givit vid handen att det inte finns några ambitioner att bearbeta Ukraina ännu på ett par år.

9.2 Utredningens bedömningar

Mot bakgrund av ovanstående vill utredningen göra följande bedömningar baserade framför allt på:

- Finansieringsbehoven
- Låntagare, kreditrisk och kostnader
- Önskemålen från svenskt näringsliv
- Alternativa lösningar som kan tjäna liknande syfte

9.2.1 Finansieringsbehoven

Finansieringsbehoven är helt olika mellan kandidatländerna och Ryssland.

Kandidatländernas möjlighet till finansiering från IFI:s och Europeiska Investeringsbanken är betydande. Stora gåvoprogram från EU aktiveras fr.o.m. år 2000. Alla kandidatländer har en acceptabel kreditvärdighet (lägsta trappsteget inom "investment grade"). Därför är det helt korrekt av Sida att inte längre föreslå ett särskilt svenskt statsstött kredit- och garantiinstrument i kandidatländerna. Sidas förslag från 1996 var motiverat i mitten på 90-talet men inte längre.

Däremot kan Sida fortfarande spela en viktig roll i att underlätta projektförberedelser genom tekniskt bistånd och genom att selektivt och sannolikt i avtagande takt, använda gåvomedel som delfinansiering av vissa projekt inom både miljö- och energiområdena. Som nämnts tidigare kan Östersjömiljarden komma att spela större roll på marknader som successivt rör sig bort från traditionellt utvecklingssamarbete.

I Sidas propå från 1996 fanns det även intressanta tankar om hur man i kandidatländerna skulle kunna underlätta finansiering till kommuner genom direkt kreditgivning eller genom upprättande av särskilda kommunbanker av nordiskt snitt. Utredningen anser att denna problemställning fortfarande är relevant för kandidatländerna men noterar, att frågan tycks ha förlorat i aktualitet från svensk Sida. Vi tror att det är viktigt att inte fastna i en diskussion om finansieringsteknik. Den leder inte långt. Utifrån ett mer utvecklingsinriktat synsätt bör man i dessa länder söka skapa förutsättningarna för att i vart fall de större kommunerna på sikt skall kunna själv axla det yttersta ansvaret för investeringskrediter inom sina domäner. I alla EU-länder finns ett regelverk för kommuner som ger en större klarhet, förutsägbarhet och stabilitet i relationerna mellan kommuner och deras kreditgivare. Bra kommuner likställs ofta i kredithänseende med staten. Explicit statsgaranti ges endast i undantagsfall i EU. Kreditgivare måste självklart utgå från kommunernas förmåga att sköta sin skuldtjänst. EBRD är beredd att ge krediter till kommuner i CÖE, men intrycket är att detta arbete framskrider långsamt pga. osäkerhetsfaktorerna. De baltiska länderna och Polen behöver så vitt vi kan bedöma på sikt ta tag i frågan om kommunernas finansiella manöverutrymme. Det kanske inte är det mest akuta i EU-anpassningen men likväl av betydelse. Det är möjligt att Sverige skulle kunna assistera i att föra denna fråga framåt. Här finns möjligtvis även en koppling till det decentraliserade samarbetet.

Finansieringsbehoven och tillgången på långa krediter i *Ryssland och Ukraina* ger vid handen att det vore bra med fler kreditgivare. Bland de långfristiga kreditgivarna återfinns Världsbanksgruppen (IBRD och IFC), NIB och EBRD. Den senare riktar emellertid huvuddelen av sin verksamhet till den privata sektorn. Den Europeiska Unionens husbank (EIB) har inte tillåtelse från medlemsländerna att ge krediter till OSS-länderna, inte ens för projekt av särskilt europeiskt intresse. Ryska staten har för närvarande inte möjlighet att på den internationella kapitalmarknaden låna upp så långfristiga medel som behövs i miljöprojektet.

9.2.2 Låntagare, kreditrisk och kostnader

Rysslands kreditvärdighet är dålig men har förbättrats markant sedan första halvåret 1999. Det internationella förtroende har ännu inte återvänt även om det finns vissa ljusglimtar. Sida motiverade kreditgivningen i Baltikum med att kreditrisken var låg. Detta gäller inte för Ryssland och i ännu mindre utsträckning för Ukraina. Det innebär att en riskavspeglande engångspremie för långfristiga krediter kan bli mycket hög även i fall med statsgaranti, för närvarande kanske i nivån 20 procent för Ryssland. Kreditrisken kan eventuellt bedömas mera gynnsamt vid en parallellfinansiering med t.ex. Världsbanken, EBRD eller NIB. All erfarenhet visar att det är mycket svårt att få rysk statsgaranti. Eftersom en sådan är en förutsättning för finansiering är det på förhand svårt att bedöma vilka projekt som skall prioriteras i förberedelsearbetet. Detta i kombination med mycket långa projektförberedelser i Ryssland gör det besvärligt att uppskatta kreditbehovet.

Vi utgår från att Sida inte överväger att acceptera risk på rysk region eller kommun.

Dessa faktorer pekar på krediter kommer att kräva ansemliga belopp i reserver för engångspremier. Om man antar, att engångspremierna sammantaget uppgår till 75–100 miljoner kronor vid fullt utnyttjande av ramen måste frågan ställas om alternativ användningen. Kan medlen i stället användas för att förbereda ett stort antal ytterligare projekt?

9.2.3 Näringslivets inställning

Svenskt näringsliv är intresserat av att Sida utvecklar projekt inom områden där Sverige har komparativ fördel. Gåvoinstrumentet är mer intressant eftersom leveranser konkurrensupphandlas enbart i Sverige. Men skillnaden mellan gåva och kredit är att krediten kan bli mycket större. Även vid obunden upphandling är det sannolikt att svenskt näringsliv kan ha vissa fördelar.

Utredningen noterar att Östersjöberedningen (SOU 1999:125) inte ansåg att tillräckliga skäl fanns för att införa nya system för lån eller garantier. Det återstår att undersökas om denna referens även avser den typ av krediter som Sida föreslår.

Utredningen är angelägen om att frågan till näringslivet skall formuleras i termer av två alternativ; krediter eller alternativanvändning av premiekostnaderna.

9.2.4 Alternativa lösningar

I sammanhanget är det viktigt att ställa frågan vad som skall göras från svenskt håll och vad som kan göras i Nordiska Investeringsbanken och genom andra banker där Sverige är aktieägare. Utredningen vill peka på en potentiell roll för NIB. Sida samarbetar ofta med NIB i miljö- och energiprojekt i närområdet och deras respektive pipeline av miljö- och energiprojekt uppvisar tydliga likheter.

NIB har utvecklats till att bli ett viktigt finansieringsinstrument i övergångsekonomierna i det nordiska närområdet. På miljösidan agerar NIB även ofta tillsammans med NEFCO, det nordiska miljöfinansieringsbolaget. För att ge NIB de instrument som behövs för detta syfte i ekonomier med svag kreditvärdighet har de nordiska aktieägarna ställt upp med garantier för särskilt angelägna ändamål. Så upprättades t.ex. 1997 en kreditram på EUR 100 M för *miljöinvesteringsslån*, kallad MIL. Den ramen har använts för att med mycket långa krediter ge utväxling på de nordiska ländernas tekniska bistånd och gåvofinansiering. De långa krediterna är särskilt viktiga för miljöprojekt vilka har en låg företagsekonomisk men hög samhällsekonomisk lönsamhet. NIB:s villkor kan utsträckas till kredittider på 15–25 år med amorteringsfria perioder på 5–10 år. Ramen är snart fylld av åtaganden. NIB har därför begärt att få stöd från aktieägarna för en utökad ram för MIL, just med de stora behoven i Ryssland som motivering.

Detta föranleder följande reflektioner. Reglerna om statliga garantier borde gälla för både den nationella och den nordiska lösningen. En premie till RGK måste betalas i båda fallen och kostnaden blir beroende av åtagandets storlek och bedömda risk. Utredningen tycker att det är en poäng i att låta en gemensamägd nordisk husbank sköta finansieringen, särskilt som institutionen satsar så mycket kraft på detta område. Om finansieringsbehoven är stora i Ryssland kan ett samnordiskt agerande i NIB ge större uppväxlingseffekt. Detta skulle kunna möjliggöra för Sida att utveckla många fler projekt, som NIB kan finansiera. I upphandlingshänseende torde det inte vara några skillnader mellan NIB- och Sida- lösningen.

Sida skulle kunna använda gåvoinstrumentet för kompletterande insatser i Ryssland.

Utredningen är inte negativ till Sidas förslag men tycker att mycket talar för en nordisk lösning. Regeringen har redan godkänt att Sida har en roll i finansieringen av investeringar. I en del fall kan det vara bättre motiverat att använda sig av krediter i stället för gåvor. Om lösningen med NIB inte bedöms attraktiv bör regeringen positivt pröva Sidas begäran. Denna bör dock kompletteras med förslag till klara riktlinjer för t.ex. kreditvillkor, andel av projekt som kan finansieras etc. Finansieringsbehoven under de närmaste åren kan endast bedömas genom en mer detaljerad granskning av Sidas pipeline, vilket utredningen inte har gjort. Utredningen håller det för troligt att kreditgivningen kan byggas upp successivt.

9.2.5 Andra åtgärder för investeringsfinansiering i Ryssland

Utredningen är medveten om att Europeiska Investeringsbanken (EIB) har tilldelats en viktig roll för att finansiera europeisk integration. Under de senaste fem åren har utlåningen vuxit kraftigt i kandidatländerna och utestående åtaganden uppgår för närvarande till EUR 13 miljarder. Utlåningen koncentreras till infrastrukturinvesteringar inom transport och energi med tonvikt på de stora och prioriterade transeuropeiska nätverken (TENs). Miljöinvesteringar är också viktiga. EIB:s utlåning utanför EU bestäms genom uppdrag från bankens ägare. Sådana uppdrag har givits för sammanlagt ett 100-tal länder i världen inom ramen för överenskommelser mellan EU och olika grupperingar av länder. Ju mer EIB blir involverad i kandidatländerna desto märkligare framstår det att banken inte verkar i f.d. Sovjetunionen. Många av de TENs som finansieras av banken förgrenar sig in i Ryssland och Ukraina. Utredningen anser att tiden nu är mogen för att EIB skall kunna få ett mandat att i nära samarbete med EBRD och Världsbanken delfinansiera transport-, energi- och miljöinvesteringar av stort europeiskt intresse i oss. Därmed skulle ytterligare en välbehövlig finansieringskälla tillföras för stora miljö- och energiinvesteringar i det nordiska närområdet där projekt förberetts under många år.

Detta vore också ett viktigt steg för att konkretisera ambitionerna inom den Nordliga Dimensionen.

9.2.6 Sammanfattning

Utredningen föreslår:

Att regeringen för att tillgodose de väntande i finansieringsbehoven i Ryssland positivt prövar i första hand en utökning av NIB:s ram för miljöinvesteringslån.

Att regeringen som ett alternativ positivt prövar förslaget om en låneram hos Sida under förutsättning att detta bedöms vara av intresse för svenskt näringsliv.

Att regeringen i EU verkar för att EIB får ett utlåningsmandat för projekt av stort europeiskt intresse i OSS.

10 Bilateralt samarbete i samverkan med multilateral finansiering

Direktiven ställer ett antal frågor beträffande det bilaterala stödets samverkan med andra större givare och multilaterala finansiärer. Samverkan med EU-stöden har behandlats särskilt i tidigare kapitel. I det följande kommenteras enbart relationerna mellan bilateralt och multilateralt stöd. Direktiven önskar i princip att utredningen skall definiera en slags subsidiaritetsprincip för internationellt utvecklingsarbete, vilket är mycket begärt. Vi begränsar oss därför till några allmänna kommentarer som är operativt relevanta för det fortsatta programmet.

Utredningens bestämda intryck är att svenska aktörer förstått värdet av att samverka med andra givare och av behovet av att ”växla upp” det svenska stödet via internationella institutioner. När vi gått igenom det svenska programmet ett par år tillbaka är det just samverkan med andra som framstår som ett gemensamt kännetecken för många av de insatser som har visat sig vara särskilt lyckosamma. En del av denna samordning kan vara genererad av samarbetslandet, men mycket kan tillskrivas en medveten strävan från svenska regeringens och svenska genomförarens sida. Vi har i utredningen givit ett antal exempel på sådant samarbete (Sida/Världsbanken, Swedfund Financial Markets/EBRD, SKI/NSA/EU, Baltic Investment Program/NIB/EBRD, Regional Venture Funds med EBRD för att nämna några).

Regeringen kan också agera mellanstatligt eller multilateralt för att skapa förutsättningar för ett framgångsrikt utvecklingsarbete. Detta kan gälla skapandet av ett legalt och institutionellt ramverk, av typ Helsingfors-kommissionen, som åtföljts av ett handlingsprogram som tjänat som pådrivare för och samordnare av genomförandet.

Sverige har under senare år förstärkt bevakningen vid de internationella finansinstitutionerna. ”Främjare” finns på plats vid alla IFI:s och deras hemmabas på UD har förstärkts. Samspelet skulle sannolikt bli bättre om Sveriges andel av personalen i IFI:s kunde nå

upp till Sveriges andel av dessa institutioners aktiekapital. Finland har försökt ta radikala grepp just på detta område och finansierar ett antal tjänster i IFI:s för att bättre kunna förstå hur dessa organisationer fungerar.

Samarbetet mellan en bilateral givare och multilaterala institutioner styrs inte av några unika regler. Ett samarbete mellan två eller flera parter kräver med självklarhet att varje part har något distinkt att bidra med som höjer värdet på totallösningen. Vad kännetecknar programmet från en bilateral givare som Sverige? Flexibilitet, snabbhet, användarvänlighet, viss svenskinriktning, begränsad sektoriell specialisering, små resurser, liten effekt i samarbetslandet och liten hävstång för att underlätta reformer. En multilateral aktör har nästan omvänd profil; regelstyrning, trögörlighet, inga nationella preferenser men med stora resurser både finansiellt och analytiskt för att kunna ge legitimitet åt reformer. Ett samarbete mellan Sverige och en internationell finansieringsinstitution ökar därmed den svenska insatsens verkningsgrad. Detta är redan en självklarhet för många svenska aktörer.

En av riktlinjerna för östprogrammet är att det skall koordineras med andra givare. Vi har föreslagit att alla planerade insatser skall testas före beslut mot programmets riktlinjer. Vid de tillfällena kan det vara lämpligt att ställa ett par frågor: Vad gör andra aktörer just på detta område? Varför är Sverige bäst skickat att göra insatsen? Om Sverige är idealt placerad att göra insatsen kan finansiering erhållas från annat håll? Uppnår vi större verkningsgrad genom att agera med andra?

11 Näringslivets medverkan i utvecklingssamarbetet

Utredningen har ombetts att kommentera former och åtgärder för näringslivets medverkan. Frågan handlar i huvudsak om hur näringslivet och Sida kan agera bättre tillsammans trots att de kan ha ömsom intressekonflikt, ömsom gemensamma intressen.

Utvärderingen har gjort en grundlig genomgång av utvecklingssamarbetets betydelse för svenskt näringsliv och relationerna mellan Sida och näringslivet.

Utredningen har utgått ifrån att samarbetet med det svenska näringslivet vid utformningen och genom förändret av det svenska östprogrammet fortfarande har en potential till förbättring. Generellt sett anses det svenska programmet vara näringslivsvänligt. En studie under år 2000 refererad till i utvärderingen tyder på det. Inget har framkommit till utredningen som tyder på att slutsatserna i den studien inte håller. Så, eventuella förbättringar sker från ett redan bra utgångsläge.

Utredningen anser, att Sida visat betydligt större öppenhet under senare år och tagit seriöst på budskapet från näringslivets kritiska röster. Sida-Öst har t.ex. gjort en attitydundersökning via Sifo för att kunna precisera näringslivets kravbild och följt upp med en handlingsplan. Generellt sett bedömer vi, att samarbetet blivit betydligt bättre. Vad kan då göras ytterligare? Den viktigaste tidpunkten för en dialog mellan Sida och näringslivet är inför utarbetandet av landstrategierna. I både Danmark och Finland deltar näringslivets representanter i utformningen av biståndsprogrammen. Följande reflektioner kan göras:

- en kreativ dialog borde övervägas i ett skede när landstrategin fortfarande är formbar. Näringslivets erfarenheter från fältet borde vara av särskilt intresse
- bygg pragmatiskt vidare på de modeller som redan finns och som finansierats antingen från Östersjömiljarden eller från utvecklingssamarbetet (demonstrationsprojekt, utvecklings-

inriktade investeringskomponenter i svåra länder, företagsanknuten yrkesutbildning, miljö- och energiprojekt). Dessa tycks ha varit lyckosamma. På så sätt kan det svenska statsstödda samarbetet för utveckling och fördjupad integration skapa en nisch av näringslivsrelaterade insatser. Sida har utarbetat verksamhetsinriktade strategier (sektorsstrategier) för jämställdhet och den sociala sektorn. Det bör prövas om förutsättningar finns att göra något liknande för näringslivsinriktade åtgärder baserade på de två anslagen?

- förankra näringslivsinriktade insatser finansierade av Östersjömiljarden i mottagarlandet för att undvika missförstånd och överdriven utbudsorientering
- näringslivet har ett stort ansvar för att lägga fram konkreta förslag som är anpassade till målen för de två programmen och till de begränsningar Sida har som myndighet.
- acceptera att intressekonflikter kan finnas

12 Samarbete på lokal och regional nivå

Utredningen har blivit anmodad att speciellt belysa det decentraliserade samarbetet. I utredningsdirektiven anges att rollfördelning, organisation och finansiering skall utredas närmare. En relativt detaljerad genomgång av denna samarbetsform görs därför.

12.1 Varför decentraliserat samarbete?

Definitionen av decentraliserat samarbete är inte helt klar. Termen ges olika innebörd i olika sammanhang. I dag används termen oftast som beteckning på internationellt samarbete som bedrivs av andra aktörer än staten. I Sverige är dessa aktörer främst kommuner, landsting och länsstyrelser. Utredningen har därför valt att använda rubriken "Samarbete på lokal och regional nivå" på detta kapitel, vilket ger en bättre beskrivning av vad samarbetet faktiskt är. Det utvecklingssamarbete som genomförs av enskilda organisationer brukar inte redovisas som en del av det decentraliserade samarbetet. Delegering av stödet från svensk myndighet till t.ex. "trust funds" i IFI:s, svensk ambassad i partnerlandet, lokal institution i partnerlandet eller överföring av medel till den Polska Eko-fonden anses inte heller vara decentraliserat samarbete.

Det decentraliserade samarbetet utgör idag ett väsentligt komplement till samarbetet på central nivå. Det omfattar stöd till att utveckla lokala och regionala förvaltningar (s.k. "good governance") för att därigenom förankra och utveckla demokratin. Det stödjer decentraliseringsprocessen i de f.d. centralstyrda planekonomierna. Denna process ännu inte är avslutad, inte ens i de mer avancerade kandidatländerna.

Det traditionella förbrödrings- och solidaritetstänkandet finns fortfarande kvar som en värdegrund för vänortssamarbete. Detta har emellertid blivit alltmer resultat- och marknadsinriktat. Det decentraliserade samarbetet har, liksom samarbetet mellan enskilda

organisationer, en viktig roll för den folkliga förankringen i Sverige av stödet till våra grannländer. Det är även viktigt för etablerande av långsiktiga relationer, vilket kan underlätta s.k. normaliserat grannlandssamarbete. Det har också betydelse för näringslivets kontakter. De svenska kommunerna och regionerna ser en egen nytta i samarbetet. Även Sverigefrämjandet spelar en viss roll. Det decentraliserade samarbetet ses som ett sätt att uppfylla målet ”att främja demokratins kultur”.

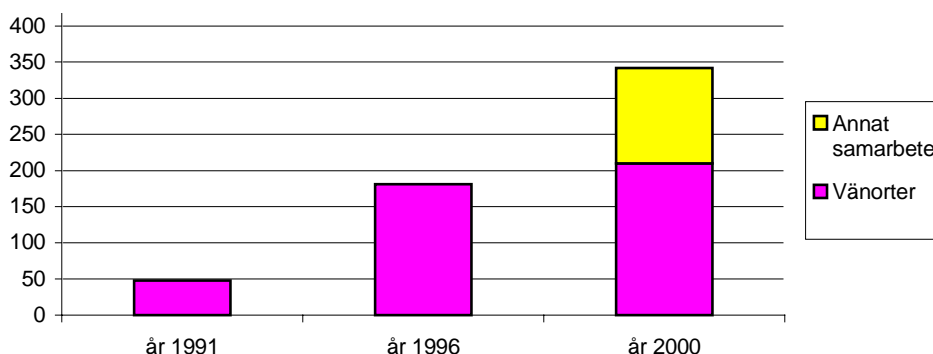
Samarbetsområdena, vilka oftast regleras i avtal mellan vänskommunerna, omfattar t.ex. kommunala reformer, miljöfrågor, kommunala infrastrukturfrågor, utbildning, social omvårdnad, kultur, näringsliv och sysselsättning. Huvudaktörer för det decentraliserade samarbetet är bland annat Svenska Kommunförbundet, Lanstingsförbundet, regionala organisationer som t.ex. Sydsam, East Sweden och Mälardalsrådet, Hälso- och Sjukvårdens Östeuropakommitté samt naturligtvis de enskilda kommunerna och landstingen. Enskilda organisationer som Röda Korset och ABF deltar ibland i det decentraliserade samarbetet.

EU-dimensionen av det decentraliserade samarbetet är väsentlig. Det gäller att redan nu bidra till att höja kompetens- och genomförandenivån på de områden som lokala och regionala förvaltningar i kandidatländerna blir ansvariga för vid ett EU-medlemskap. Redan i förmedlemsskapsprocessen får vissa av dessa aktörer nya ansvarsområden. Utbyte av erfarenheter och kunskaper med de svenska samarbetspartnerna kan även bidra till att förbättra områden som är viktiga att utveckla inför ett medlemskap men som inte direkt omfattas av EG:s regelverk, t.ex. det sociala området.

12.2 Decentraliserat samarbete i starkt växande

Det decentraliserade samarbetet som på allvar påbörjades i början av 1990-talet har kontinuerligt ökat i omfattning och dessutom fördjupats. I propositionen ”Att utveckla ett grannlandssamarbete” (prop. 1997/98:70) förstärktes vikten av decentraliserat samarbete på kommun-, läns- och landstingsnivå som ett led för uppbyggnad av det civila samhället. Ca 200 kommuner i Sverige, flertalet landsting och alla länsstyrelser har idag någon form av decentraliserat samarbete. Vänortssamarbete är en typ av decentraliserat samarbete och i diagrammet nedan framgår hur kraftigt detta har utvecklats.

Figur 10.1. Svenska kommuners vänorter i Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland



Källa: Kommunförbundet och Landstingsförbundet, november 2000

Vänortssamarbetet är störst med Estland med 127 vänorter, följt av Lettland, Polen, Ryssland och Litauen. Det statliga stödet till fördjupat vänortssamarbetet håller redan på att fasas ut i Polen och i Estland ges prioritet åt projekt förlagda utanför Tallin-regionen.

Det decentraliserade samarbetet har erhållit ett omfattande statligt stöd. Detta har bl.a. skett genom det särskilda programmet för s.k. fördjupat vänortssamarbete, vilket syftar till att höja den kommunala och regionala kompetensen inom en rad områden. Svenska kommuner och andra aktörer har genom det fördjupade vänortssamarbete kunnat genomföra konkreta projektinsatser som ett komplement till det normala vänortssamarbetet. Sida är ansvarig myndighet för det fördjupade vänortssamarbetet men har inom vissa ramar delegerat administrationen till Svenska Kommunförbundet. Sida avsatte för år 1998 –29 miljoner kronor, år 1999 –33 miljoner kronor och år 2000 –25 miljoner kronor till det fördjupade vänortssamarbetet. Kommuner och länskommunförbund har kunnat söka bidrag för sådant samarbete. Det högsta belopp som beviljas av Sida för ett enskilt projekt är numera 450 000 kronor och avser kunskapsöverföring.

Sida anslår därutöver medel till Svenska Kommunförbundet för projekt med systerorganisationer i partnerländerna. Det finns även en ram för vänregionssamarbete mellan länsstyrelser. Denna var för perioden 1992–1998 –24,5 miljoner kronor, år 1999 –3,7 miljoner kronor och år 2000 –7 miljoner kronor. Stöd till decentraliserat samarbete har också utgått genom Hälso- och sjukvårdens Öst-

europakommitté och Östersjömiljarderna. Därtill kommer ett flertal möjligheter att erhålla EU-medel för decentraliserat samarbete. De främsta av dessa är Phare, Tacis och Interreg. Värdet av de svenska insatserna för decentraliserat samarbete – inklusive statens, kommuners, landstings och andra aktörers egeninsatser – uppskattas idag till ca 150 miljoner kronor på årsbasis.

Från Östersjömiljard 1 har betydande medel anslagits för att stödja utvecklingen på regional och lokal nivå. En del av detta har bestått av investeringsbetonade åtgärder, t.ex. installation av panncentral i Jelgeva, med Sörmlandsregionen som genomförare. Från Östersjömiljard 2 har 105 miljoner kronor avsatts till att finansiera Östersjösamarbete inom ramen för de regionala tillväxtavtalen. Dessa avtal syftar till att främja svensk tillväxt och öka handelsutbytet i Östersjöregionen och kan delvis användas för decentraliserat samarbete. Tillväxtavtalen hanteras av NUTEK.

Även om kommunerna, såsom tidigare nämnts, har skjutit till egna resurser för det decentraliserade samarbetet står det klart att omfattningen på samarbetet ökat tack vare det statliga stödet. Det bör i sammanhanget påpekas att möjligheterna för kommuner och landsting att använda egna resurser till decentraliserat samarbete är begränsat med hänsyn till bestämmelserna i kapitel 8. kommunallagen (1991:900) om medelförvaltning och kravet på god ekonomisk hushållning i den kommunala verksamheten.

Den sociala dimensionen har prioriterats i prop. 1997/98:70. Landstingens engagemang i det decentraliserade samarbetet har ökat de senaste åren och avser insatser framförallt på hälso- och sjukvårdsområdet. Landstingen omfattas emellertid inte av det fördjupade vänortssamarbetet. Istället har en speciell ram på en miljon kronor avsatts för landstingens samarbete. Denna ram administreras av Kommunförbundet på uppdrag av Sida. Omfattningen av denna ram bör prövas allteftersom landstingens samarbete med CÖE ökar. Ramen skapar möjligheter till större synergi och samarbete mellan svenska aktörer.

I Sverige finns ett stort politiskt engagemang, både centralt och lokalt, för det decentraliserade samarbetet. Intresset för och förankringen av samarbetet i Sverige synes vara högt. Partnerländerna prioriterar dock inte alltid att utveckla den lokala och regionala nivån. Sverige har därför medverkat till att höja medvetandegraden på den regional och lokala nivån i kandidatländerna. Bl.a. arrangerade Sverige, inom ramen för CBSS, en konferens i oktober 2000 för att diskutera decentraliserat samarbete och lokalt självstyre. För första

gången deltog representanter från såväl regeringar som lokal och regional nivå i samtliga elva Östersjöländer i en gemensam framåtblickande diskussion. I april 2001 kommer en ordförandeskapskonferens att hållas i Ronneby. Konferensen kommer att inriktas på regioners och kommuners roll i kandidatländerna.

Inför det svenska ordförandeskapet i EU har regeringen avsatt 20 miljoner kronor för att stödja ett nytt vänortssamarbete, ”Vänort 2001”, mellan svenska kommuner och deras motsvarigheter i medlemsländerna och kandidatländerna. Syftet är att synliggöra samarbete på lokal och regional nivå och att öka kontakter mellan medborgarna.

12.3 En mångfald av aktörer

Mängden av program och styrorgan för det decentraliserade samarbetet är svåröverskådlig. Därtill tillkommer att ett flertal av programmen, t.ex. Phare, Interreg, förändras kontinuerligt. Bara att hålla sig uppdaterad om dessa förändringar kräver en stor insats. Det finns ett flertal intresseorganisationer som samlar regionala aktörer t.ex. Baltic Sea States Subregional Conference (BSSSC), Conference of Peripheral Maritime Regions, Baltic Sea Commission och Union of Baltic Cities. BSSSC har publicerat en lista med 63 östersjöövergripande institutioner och organisationer. Sverige är aktiv i de flesta av dessa. Utrikesdepartementet har inlett ett arbete för att ta fram en sammanhållen beskrivning av det decentraliserade samarbete. Utredningen välkomnar detta med tanke på mångfalden av aktörer och finansieringsformer.

12.4 Utvärderingens redogörelse

I den bilagda utvärderingen framkommer att endast ett projekt som rör decentraliserat samarbete utvärderats på senare tid. Det gäller samarbetet mellan Svenska Kommunförbundet och dess ukrainska motpart. För detta projekt befanns måluppfyllelsen hög. Insatsen hade resulterat både i en tydlig höjning av medvetandet om lokalt självstyre och i en överföring av kunskaperna om det. Det fördjupade vänortssamarbetet reviderades under år 2000 och slutsatsen var att ”avtal, rutiner och rapportering är bra”.

Utvärderingens konklusion är att ”det decentraliserade samarbetet framstår som ett värdefullt bidrag till den demokratiska utvecklingen i de berörda länderna, samtidigt som det bidrar till att förstärka grannlandsrelationerna och att skapa ett värdefullt kontaktnät inför framtiden inom EU”.

Utvärderingen tar vidare upp synpunkter och bedömningar från Kommunförbundet. Dessa är huvudsakligen:

- att intresset bland svenska kommuner för decentraliserat samarbete är starkt vilket bl.a. lett till ökad egenfinansiering trots kommunallagens stränga bestämmelser
- att institutionsuppbyggnad har varit det mest värdefulla inslaget i det decentraliserade samarbetet, t.ex. att starta eller stärka kommunförbund och att främja det lokala självstyret
- att en skärpt samordning mellan skilda delar av det svenska samarbetet skulle ha givit synergieffekter
- att vänortssamarbete finns i hela CÖE, men att det blir svårare att arbeta ju längre österut man kommer, vilket kräver större insatser från den svenska partnern
- att diskontinuiteten i den lokala politiska miljön, bristfällig finansieringsförmåga hos små kommuner och stelbenthet hos centrala myndigheter i partnerlandet har inneburit begränsningar för smidigheten och effektiviteten i samarbetet
- att utfasningen av samarbetet i Polen hittills har skett relativt smärtfritt och att de i övervägande antal fall bedöms kunna fortleva med egna resurser
- att utfasningen i de baltiska länderna kommer att bli svårare och kräva längre tid
- att det är angeläget att det statliga stödet till decentraliserat samarbete fortsätter även efter att kandidatländerna blivit EU-medlemmar
- att möjligheten att lämna treåriga bidrag borde utsträckas till hela det decentraliserade samarbetet
- att utgiftstaket inneburit betydande svårigheter

12.5 Behov av förändringar

Mot bakgrund av bl.a. ovanstående synpunkter gör utredningen följande bedömningar:

Eftersom vänortssamarbetet syftar till långsiktiga relationer så har modellen med att bevilja projektbidrag endast för ett år i tagit varit hämmande. I undantagsfall kan nu treåriga bidrag lämnas. Utredningen bedömer att det är angeläget att planeringshorisonten selektivt kan ökas. Treåriga bidrag är ett steg i denna riktning. Denna ökade långsiktighet är speciellt viktig för det decentraliserade samarbetet med Ryssland och Ukraina.

Vid en utvärdering år 1996, om svenskt stöd till vänortssamarbete med Polen, Estland, Lettland och Litauen, framkom bl.a. att vänortsstödet haft en viss inverkan på mottagarländernas nationella politik. Det hade även bidragit till ökad demokrati och varit kostnadseffektivt. Utvärderingen 1996 rekommenderade ”större uppmärksamhet åt insatser som främjar nationell lagstiftning och beslutsfattande eftersom det har stor inverkan på den lokala demokratin”. Även Kommunförbundet har pekat på vikten av en ökad samordning av det svenska samarbetet på central, lokal och regional nivå. Detta är viktigt till exempel eftersom regional förankring av kommunreformer eller liknande inte alltid är tillräcklig utan kräver lagförändringar som måste göras på central/nationell nivå.

I den ovan nämnda utvärderingen från 1999 om vänortssamarbete i Ukraina ifrågasätts om den svenska modellen för decentralisering är den bästa för Ukraina, då olikheterna mellan länderna är så pass stora. Utredningen finner det angeläget att de svenska aktörerna tar till sig denna kritik i det fortsatta arbetet. En modell för att överbrygga detta problem kan vara så kallat trepartssamarbetet, mellan t.ex. en svensk kommun, en kommun i de mest avancerade kandidatländerna och en kommun i OSS. Vissa sådana pilotprojekt finns redan.

Viss kritik har riktats mot att samarbetet endast får avse ”mjukvara”, men utredningen ser inga skäl till att ompröva denna grundinställning. Svenska gåvomedel för investeringar bör även fortsättningsvis hanteras av Sida.

12.6 Fortsatt behov av statligt stöd

Det statstödade fördjupade vänortssamarbetet i Polen håller på att fasas ut. Såsom nämnts tidigare bedöms denna process hittills ha varit relativ smärtfri. I övervägande fall bedöms samarbetet fortsätta med egna resurser och annan finansiering än Sidas. Ett normaliserat grannlandssamarbete verkar således ha vuxit fram. Troligen är det dock så att vissa vänorter har finansiering från annat håll, t.ex. EU. En avveckling av stödet till Estland håller också på att ske. Kommun- och Landstingsförbunden har till utredningen framfört viss tveksamhet till hur pass väl avvecklingen egentligen har fungerat i Polen. De menar att utan det statliga stödet eller annat stöd så kommer det projektrelaterade vänortssamarbetet successivt att försvinna, eftersom kommuner och landsting är förhindrade att med egna medel genomföra denna typ av projektverksamhet. Detta motsäger delvis vad utvärderingen redovisat.

Utredningen delar bedömningen att det projektrelaterade samarbetet som genomförts med finansiering från det fördjupade vänortssamarbetet svårligen skulle kunna fortgå utan statligt stöd eller stöd från annat håll. Avveckling av det statliga stödet bör ha sin utgångspunkt i att målet med utvecklingsinsatsen är tillgodosett och att det inte finns ytterligare behov av svenska insatser. Det synes finnas fortsatta behov av att utveckla den lokala och regionala nivån i Lettland, Litauen, Ryssland och Ukraina. Behoven av en svensk insats i Polen synes redan vara tillgodosedd, medan vissa behov kvarstår i Estland. Sida bör kontinuerligt i samråd med berörda parter identifiera vilka verksamheter som lämpar sig för en snar avveckling och vilken verksamhet som bör fortsätta. Formerna för övergång från utvecklingssamarbete till normaliserat grannlandssamarbete är föremål för särskild utredning genom Sida, vilken skall presenteras i början av år 2001.

12.7 Att öka finansieringen från EU:s program

Kommun- och Landstingsförbunden har till utredningen framfört att en successiv avveckling av det statliga stödet till decentraliserat samarbete inte kan motiveras med att det finns EU-medel att söka för sådana ändamål. Vid Phare och Tacis projekt ställs krav på egeninsats – ofta 20 procent av den totala projektkostnaden – av samarbetspartnern i CÖE. För samarbetspartnern i EU krävs formellt dock ingen medfinansiering eller egeninsats. För vänortssamarbetet är reglerna för t.ex. Tacis utformade så att den egeninsats som normalt

krävs av samarbetspartnern i OSS även kan finansieras helt eller delvis av vänorter i EU.

I Interreg programmet krävs, i likhet med alla strukturfondsmedel, en medfinansiering av den svenska genomföraren av projektet. Medfinansieringskostnaden för Interreg kan täckas av såväl kommuner och landstingen själva, men även av näringslivet. Denna medfinansiering skall uppgå till ca halva projektkostnaden. Kommun- och Landstingsförbunden anser idag att det är svårt att till fullo utnyttja Interreg programmet på grund av svårigheter med att ordna medfinansiering. Ett speciellt stöd för att täcka medfinansieringskostnaden har diskuterats med utredningen. Från Östersjömiljard 2 kan emellertid medel användas för att medfinansiera Interreg projekt. Detta stöd ges inom ramen för de regionala tillväxtavtalen. Prioritet skall bl.a. ges åt projekt som syftar till att öka det svenska engagemanget i Phare, Tacis och Interreg programmen.

Därtill kommer att det i statsliggaren för år 1999 och 2000, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, anges att kompletterande bidrag skall kunna ges till svenska aktörer som erhållit stöd från Phare, Tacis och Interreg. Viss egeninsats från de svenska aktörerna skall dock krävas. Sida har mot denna bakgrund angett att de medel som anvisas till fördjupat vänortssamarbete också skall kunna användas för att täcka en svensk egeninsats i dessa program.

Utredningen anser att det är viktigt att alla lokala och regionala medfinansieringskällor, inklusive näringslivet, utnyttjas. Ett eventuellt inrättande av ytterligare stöd till medfinansiering – förutom via tillväxtavtalen och nuvarande stöd inom ramen för det fördjupade vänortssamarbetet – måste föregås av en grundlig genomgång av hur stort detta behov egentligen är och om stöden verkligen ökat svenskt engagemang i EU-projekt. Eftersom omfattning av stöden idag är mycket liten verkar svenska lokala och regionala aktörer även utan sådant stöd kunnat engagera sig i EU projekt. För t.ex. vissa regionsammanslutningar synes medfinansieringskravet i Interreg programmet inte inneburit några avgörande hinder. Krav på egeninsats från de svenska aktörerna kan bidra till att sortera bort mindre seriösa satsningar och till att samarbetets varaktighet ökar.

12.8 Behov av utvärdering av decentraliserat samarbete

En utvärdering av det decentraliserade samarbetet har inte gjorts sedan 1996. För utredningen synes det decentraliserade samarbetet har varit

ett effektivt sätt att stärka grannlandsrelationer, bidra till den demokratiska utvecklingen och stärka lokala och regionala förvaltningar. Men det är viktigt att göra en bredare utvärdering inte minst mot bakgrund av hur kraftigt denna typ av samarbete har vuxit. Det återstår att verifiera eller gradera relevans, måluppfyllelse, uthållighet och effektivitet.

12.9 Kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd

Regeringen har nyligen till riksdagen överlämnat propositionen Kommuner och landsting i internationell samverkan (prop. 2000/01:41). I denna föreslås en ny lag om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd. Den nya lagen sammanför bestämmelserna om tjänsteexport och internationellt bistånd och förenklar och förtydligar dessa. Den nya lagen anpassas i viss mån till de förändrade förutsättningar som i dag gäller för kommunernas och landstingens internationella engagemang.

Kommuner och landsting skall i fortsättningen själva få avgöra på vilket sätt tjänsteexporten lämpligast skall bedrivas, dvs. om man skall uppträda som huvudleverantör (direktexport) eller som underleverantör. Kravet på regeringens medgivande för direktexport av kommunala tjänster tas således bort. Vissa villkor ställs dock upp för att begränsa det kommunala risktagandet.

En förutsättning för internationellt bistånd skall inte längre vara att det inträffat en katastrof eller annan sådan nödsituation i det mottagande landet. I konsekvens med det tas också kravet bort på att biståndet skall vara humanitärt. Kravet på regeringens tillstånd för att få lämna bistånd i form av annat än utrustning som kan avvaras (s.k. utvidgat bistånd), till länder som får statligt bistånd, tas bort och ersätts med en anmälningsskyldighet till Sida. Det införs också en ny möjlighet för kommuner och landsting att få lämna utvidgat bistånd också till länder som inte får svenskt statligt bistånd. För detta bistånd kommer dock regeringens tillstånd att krävas.

I propositionen bedöms att det inte behövs någon ytterligare kompetensvidgande lagstiftning för att kommunerna och landstingen skall kunna medverka i ett normalt vänorts- eller vänregionssamarbete.

Det finns stora förväntningar på kommunernas och landstingens medverkan när det gäller t.ex. genomförandet av Östersjömiljard 2,

EU:s utvidgning och den nordliga dimensionen. I propositionen anges att det finns former av internationell samverkan som kommunerna ägnar sig åt som i sig kan vara ”både behjärtansvärd och till gagn för den egna kommunen men som kan ifrågasättas från kommunrättsliga utgångspunkter”. Det finns därför skäl att identifiera och få en samlad bild av de kompetensproblem som kan finnas när kommuner och landsting engagerar sig internationellt. Regeringen anser det väsentligt att en utvidgning av kommunernas internationella engagemang föregås av ett noggrant övervägande av olika konsekvenser, ansvarsförhållanden och finansieringsfrågor.

Det har till utredningen inte framförts några ytterligare behov av förändringar beträffande den kommunala kompetensen i det decentraliserade samarbetet.

12.10 De nordiska ländernas decentraliserade samarbete

Utredningen har gjort en kort jämförelse mellan decentraliserat samarbete i Sverige och andra nordiska länder.

Norges kommunförbund deltar i gränsregionalt samarbetsprojekt med kommuner och län Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland. Finansiering sker via norska Utrikesdepartementet och syftet är att ”utveckla kompetens och förståelse för värdet av en stark och levande lokaldemokrati”. I jämförelse med Finland och Sverige har norska Kommunförbundet mycket färre kontakter med CÖE.

Danska kommuner har flest samarbetsavtal med polska kommuner, men även med de baltiska länderna och med Ryssland. Samarbetet omfattar främst administrativa och personella resurser. Kommunernas egna medel men även nationella medel och EU-medel används för att finansiera verksamheten.

Det finns såvitt utredningen vet ingen sammanställning över vad lokala och regionala aktörer i Finland har för samarbete med CÖE. Det finns dock många vänortskontakter i Ryssland och Estland. Samarbetet är inriktat på traditionella frågor och någon motsvarighet till det fördjupade vänortssamarbetet finns inte. Liksom i Sverige har kommunerna begränsade möjligheter att lämna internationellt bistånd. Vänortssamarbetet finansieras till stor del via egna medel och EU-medel.

I jämförelse med de nordiska länderna framstår omfattningen av det svenska decentraliserade samarbetet som stort. Medel motsvarande det som anslås till fördjupat vänortssamarbete i Sverige verkar inte finnas

i de andra nordiska länderna. Istället försöker man att använda EU-medel.

12.11 Sammanfattning

Samarbete på lokal och regional nivå spelar en allt större roll i samarbetet med våra grannländer. Verksamheten synes ha gett goda resultat i att bygga upp förvaltning, stärka den lokala och regionala demokratin och att bygga långsiktiga grannlandsrelationer. Det har även inneburit att de svenska aktörernas internationalisering ökat och samarbetet har ett brett folkligt stöd i Sverige.

Landstingen önskar i ökande utsträckning involveras i det fördjupade vänorts/vänregionssamarbetet. Sidans allokering av medel till detta område, bör således prövas kontinuerligt i takt med att behoven identifieras. Synergi mellan kommuner, landsting, länsstyrelser och regionsammanslutningar måste eftersträvas.

Samordning mellan svenska insatser på lokal/regional nivå och de på central nivå bör stärkas. Detta är viktigt eftersom många beslut som rör lokal/regional nivå tas centralt. I Ryssland och Ukraina bör det decentraliserade samarbetet samordnas till vissa regioner eller sektorer för att öka genomslagskraften.

En ökande andel av det decentraliserade samarbetet bör finansieras med EU-medel. Utredningen bedömer att det i dagsläget inte finns anledning att förslå inrättande av ytterligare stöd för medfinansieringskostnaden i Interreg, Phare och Tacis programmen.

Utredningen finner det lämpligt att utgå från följande riktlinjer i det fortsatta arbetet:

- Sveriges bilaterala stöd till decentraliserat samarbete med Ryssland och Ukraina skall fortsätta. Stödet skall successivt minska till framförallt Estland, men närmare medlemskap även till Lettland och Litauen. En avveckling har redan påbörjats i Polen. Stödet skall avvecklas helt när landet har blivit medlem i EU.
- EU-medel skall i ökande utsträckning användas för att finansiera det som man tidigare har finansierat bilateralt
- Stödordningar för att delta i EU finansierade projekt bör fortsätta
- Sida och Kommun- och Landstingsförbunden bör identifiera för vilka verksamheter och regioner, det statliga stödet med fördel kan avvecklas

En bredare utvärdering av det decentraliserade samarbetet har inte gjorts sedan år 1996. Utredningen bedömer att det är viktigt att inom en snar framtid göra en sådan utvärdering.

Kommittédirektiv



Utredning om samarbetet med
Central- och Östeuropa

Dir.
2000:39

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda samarbetet med Central- och Östeuropa. Utredningen skall utgöra underlag för beslut om behov, inriktning och former för stödet till Central- och Östeuropa efter 2001.

Utredningen skall omfatta en utvärdering av det hittillsvarande samarbetet med inriktning på de insatser som gjorts efter utvärderingen från 1997 (Ds 1997:75).

Förslag till framtida inriktning på samarbetsprogrammet efter 2001 skall lämnas baserat på erfarenheter av det hittillsvarande samarbetet samt en analys av förändringar i omvärlden.

Nuvarande samarbetsprogram

Det nuvarande samarbetsprogrammet med Central- och Östeuropa löper från 1 januari 1999 till 31 december 2001. Den totala budgeten för programmet uppgår till 2 400 miljoner kronor. Riktlinjerna för programmet lades fast i propositionen Att utveckla ett grannlandssamarbete (prop. 1997/98:70). Till grund för propositionen låg en utvärdering utförd under ledning av professorn Claes Sandgren: Att utveckla ett grannlandssamarbete – en utvärdering av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa (Ds 1997:75).

Samarbetsprogrammet fokuserar på Sveriges närområde: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Ukraina. Insatserna har fyra övergripande mål. Dessa är att

1. främja en säkerhetsgemenskap,

2. fördjupa demokratins kultur,
3. stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling samt
4. stödja en miljömässigt hållbar utveckling.

Samarbetet skall enligt prop. 1995/96:153 präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Att bistå Estland, Lettland, Litauen och Polen i förberedelserna för EU-medlemskapet samt att stödja Rysslands och Ukrainas vidare integration i Europa och europeiska samarbetsstrukturer är högt prioriterat.

Relationerna till länderna i Central- och Östeuropa är en högt prioriterad fråga för regeringen och utvecklingssamarbetet med dessa länder är ett viktigt instrument för att främja både utvecklingen i länderna och relationerna med Sverige. Att verka för en utvidgning av EU, fördjupade relationer till Ryssland och Ukraina, demokratiseringen av Vitryssland samt ett intensifierat Östersjösamarbete är centrala element i regeringens politik.

I 2000 års ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100) gör regeringen bedömningen att utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa kommer att fortsätta efter 2001. Innan medel anvisas skall en oberoende utvärdering av samarbetet genomföras.

Stora förändringar har ägt rum i omvärlden under tiden för det nuvarande samarbetsprogrammet. Inte minst har de politiska förändringarna och den ekonomiska utvecklingen varit snabb i de baltiska staterna och Polen. Förhandlingar om EU-medlemskap pågår nu med samtliga dessa länder. EU har inlett arbetet med en konkretisering av den Nordliga dimensionen. Relationerna till Sverige är av en annan karaktär än när samarbetsprogrammet inleddes. Förbindelserna med dessa länder kan sägas befinna sig i en brytningspunkt, där utvecklingen gör det motiverat med mindre tonvikt på statliga insatser av biståndskaraktär och där målet är normala grannlandsrelationer av den typ som råder mellan länderna i Västeuropa. Samtidigt finns länder i Central- och Östeuropa, även i vårt närområde, där behoven av stöd är stora och kan förutses förbli så under lång tid. Skillnaden mellan de länder som ansökt om medlemskap i EU och andra länder i regionen kommer sannolikt att bli ännu tydligare under den kommande programperioden.

De stora förändringarna i omvärlden leder till en rad frågor inför ett nytt program för utvecklingssamarbete. Är de mål som har lagts fast för det nuvarande stödet fortfarande relevanta? Vilken geografisk region skall samarbetsprogrammet riktas till? Hur länge finns det behov av fortsatt bilateralt utvecklingssamarbete med de blivande EU-

medlemmarna? Vilka instrument skall användas? Hur långsiktigt bör utvecklingssamarbetet med olika delar av regionen vara? Vilken betydelse bör tillmätas uppkommande skillnader i utveckling mellan olika delar av ett land även om det på nationell nivå uppvisar en gynnsam situation? Vilken betydelse kan Sverigefrämjande genom nätverk mellan institutioner och personer på subnationell nivå enligt "bottom-up"-principen ha?

Utredningen skall belysa dessa och andra grundläggande frågor som skall tas upp i en proposition om omfattning, behov, mål och inriktning för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa efter år 2001.

Uppdraget

Syfte

Syftet med utredningen är att få underlag för beslut om omfattning, behov, inriktning och former för stödet till Central- och Östeuropa efter 2001. En analys skall ge en samlad bild av Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa under perioden efter utvärderingen från 1997 (Ds 1997:75). Förslag på omfattning och inriktning av stödet efter år 2001 skall lämnas på grundval av utvärderingen av det hittillsvarande utvecklingssamarbetet samt analyser av förändringar i omvärlden.

Utvärdering och kartläggning

1. Genom studier av bl.a. resultatanalyser och utvärderingar skall utredaren göra en sammanfattande analys och bedömning av de hittillsvarande insatserna. Utredaren skall inrikta sig särskilt på insatser som genomförts efter utvärderingen 1997. För denna period skall en uppdelning göras utifrån de olika programperioderna 1995–1998 samt 1999–2001. Det nuvarande samarbetsprogrammets utformning och metoderna för dess genomförande skall analyseras i förhållande till de fastställda målen i prop. 1997/98:70. Bland annat skall utredaren analysera hur den ökade inriktningen på den sociala sektorn följts upp i praktiken samt huruvida insatserna uppfyllt syftet att stödja EU-anpassningen. Vidare skall erfarenheterna av jämställdhetsmålet i det hittillsvarande samarbetsprogrammet belysas.

2. En översiktlig kartläggning av andra givares insatser skall göras, både bilaterala och multilaterala. EU:s stödinsatser i regionen (Phare, ISPA, SAPARD, Tacis) är av särskilt intresse. Andra viktiga aktörer är brittiska biståndsmyndigheten DfID samt de nordiska länderna, enskilt och samlat i Nordiska ministerrådet och dess institutioner. De svenska insatserna bör även ses mot bakgrund av de internationella finansiella institutionernas verksamhet. Utredaren skall beskriva förhållandet mellan det bilaterala utvecklingsarbetet och andra givares, i synnerhet EU, bl.a. med avseende på samordning och samfinansiering av investeringar.
3. Relationen mellan de insatser som finansieras från utgiftsområde 7 och Östersjömiljarderna skall analyseras med utgångspunkt i kravet på att dessa skall komplettera varandra.
4. Betydelsen av utvecklingsarbetet för svenskt näringslivs utveckling i regionen skall belysas. Vidare skall utredaren undersöka svenska företags deltagande i projekt som genomförs i samarbete med multilaterala organisationer. I synnerhet hur Sidas insatser påverkat svenska företags deltagande i multilaterala projekt där Sida ingår skall analyseras.
5. Utredaren skall genomföra en kort omvärldsanalys som skall beakta bl.a. den ekonomiska utvecklingen, handelns utveckling, den sociala utvecklingen, miljöutvecklingen, demokratiutvecklingen, mänskliga rättigheter samt EU-utvidgningen.

Förslag på framtida inriktning

6. Utredaren skall se över målen för utvecklingsarbetet och deras relevans i ljuset av utvecklingen i samarbetsländerna och erfarenheten av det hittillsvarande samarbetet. I detta sammanhang skall både målformulering och innehåll beaktas. Exempel på frågor är: Hur bör stöd för EU-anpassningen reflekteras i målformuleringen? Kommer målet att fördjupa demokratins kultur att vara lika relevant som när utvecklingsarbetet inleddes? Kan näringslivsinriktning och stöd för svenska företag i utvecklingsarbetet föranleda nya målformuleringar? Kan det finnas skäl att införa ett särskilt mål för uppbyggandet av nya sociala system i samarbetsländerna? Kan det finnas skäl att se över miljömålet? I vilken utsträckning bör det tydligare

fattigdomsperspektivet i internationella organisationer, banker och andra aktörer påverka det svenska utvecklingssamarbetet med regionen? Utredaren bör belysa möjliga målkonflikter mellan ambitioner på olika områden.

7. Det geografiska området för stödet skall utredas med grund i erfarenheterna från det hittillsvarande samarbetet och omvärldsanalysen.
8. De instrument som används skall analyseras. Kunskapsöverföring har hittills varit den helt övervägande metoden i utvecklingssamarbetet, utom på miljöområdet där investeringsstöd har varit den övervägande metoden. Användningen av krediter och garantier i samarbetet och effekterna av detta skall undersökas, med beaktande av de internationella överenskommelser som reglerar användning av bundna krediter i regionen. Utredaren skall rikta uppmärksamhet på önskemål och intresse såväl hos parter i Sverige som i mottagarlandet.

Vidare skall landstrategierna analyseras. Utredaren skall se över strategiernas ändamålsenlighet, tidsram och för vilka länder strategier bör fastställas.

9. Utredningen skall analysera programperiodens längd. Vilka skäl kan finnas för en kortare eller längre programperiod?
10. EU-utvidgningen är ett starkt svenskt intresse och det övergripande syftet med utvecklingssamarbetet med kandidatländerna är att stödja ländernas EU-anpassning. Ett par av länderna i närområdet kan bli medlemmar i EU redan omkring 2003–2004. Andra kandidatländer kommer då att ha nått långt i förberedelserna för medlemskap. Detta kommer att ha konsekvenser för det bilaterala samarbetet i regionen. Av särskilt intresse är en bedömning av hur förutsättningarna förändras när de första kandidatländerna blir medlemmar av EU.
11. Det bilaterala stödets förhållande till det multilaterala stödet, inklusive partnersamverkan (twinning), och andra givares insatser skall analyseras närmare. Vilka fördelar respektive nackdelar har t.ex. det bilaterala samarbetet kontra det multilaterala? Vilka insatser bör överlåtas åt multilaterala aktörer snarare än bilaterala? Hur kan största möjliga mervärde av de svenska insatserna

uppnås? Utredaren skall undersöka möjligheterna och formerna för samverkan mellan multilateralt och bilateralt stöd.

12. Rollfördelning, organisation samt vilken roll finansiering inom ramen för samarbetet bör ha skall utredas närmare när det gäller det decentraliserade samarbetet (med länsstyrelser, landsting och kommuner som främsta aktörer). De regler som gäller för myndigheternas verksamhet skall därvid beaktas.
13. Former och åtgärder för näringslivets medverkan i utvecklings-samarbetet skall belysas. Om så anses nödvändigt mot bakgrund av målen för programmet skall sektorer där ett närmare samarbete är särskilt relevant identifieras.

Ramar för utredningen

Utredaren bör huvudsakligen använda sig av befintligt material kompletterat med intervjuer och samråd med relevanta departement, myndigheter och organisationer på området samt näringslivet. Noteras bör även pågående arbete, bl.a. avseende tjänsteexport i kommunal och statlig regi.

Utredaren skall beakta och samråda med den parlamentariska utredningen om Sveriges politik för global utveckling som pågår under tiden mars 2000 – september 2001 (dir. 1999:80). Även andra utredningar skall beaktas, exempelvis Sidas utredningar om reguljärt grannlandssamarbete och andra givares näringslivsinriktade stöd samt Svenska institutets utvärdering av sitt samarbete med Central- och Östeuropa och den inom Regeringskansliet initierade översynen av principerna för medelsanvisning till Svenska institutet.

Utredaren skall knyta till sig en referensgrupp med experter från departement och närmast berörda myndigheter.

Kostnaderna för utredningen skall belasta anslaget B1.4 Övriga bidrag till samarbetet med Central- och Östeuropa, delposten 2. Till regeringens disposition.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete i ett slutbetänkande senast den 30 november 2000. Ett första utkast skall presenteras i oktober 2000.

(Utrikesdepartementet)

Utvärderingens sammanfattning

(se även separat bilaga)

Den i det följande redovisade utvärderingen av utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa är en del av utredningen med samma namn, kommittédnr. 2000:39. Tankar och förslag om åtgärder för det fortsatta samarbetet läggs fram i utredningens huvudrapport, varför resonemangen i utvärderingsrapporten inte leds fram till förslag till åtgärder. Utvärderingen baseras i stor utsträckning på tidigare utvärderingar av projekt och program. Dessa täcker delar av sektorer, inte helheten, och behandlar i flertalet fall insatser, som avslutades före innevarande periods början 1999. Majoriteten av deras konklusioner måste icke desto mindre bedömas både relevanta och välgrundade.

Östsamarbetet har fortfarande under sin fjärde programperiod 1999–2001 i huvudsak samma *fyra huvudmål* kring en säkerhetsgemenskap, demokratins kultur, en socialt hållbar ekonomisk omvandling och en miljömässigt hållbar utveckling, som formulerades i samarbetets början. Formuleringarna av de fyra huvudmålen för perioden t.o.m. 1994/95 hade tydliga kopplingar till systemskiftet i Central- och Östeuropa, t.ex. ”att stödja införande av en fungerande marknadsekonomi”. De kopplingarna tunnades ut 1995 mot bakgrund av den snabba utvecklingen i regionen, som då bl.a. hade bekräftat att varken de baltiska ländernas suveränitet eller marknadsekonomin fundamentala roll längre var ifrågasatta. Utvecklingen har varit fortsatt snabb under perioden 1995–2000, vilket delvis frångit målformuleringarna deras aktualitet.

De fyra huvudmålen är relativt vida i sina formuleringar och i praktiken därför mindre användbara som instrument för styrning och utvärdering. Insatserna tillgodoser närmast definitionsmässigt målen, som i praktiken snarast har fått rollen att ange och avgränsa verksamhetsområden för samarbetet. I stället har några mer operativa mål, i praktiken kommit att fungera som styrande för samarbetet. Ett sådant är att hela samarbetet skall ”präglas av ett

jämställdhetsperspektiv”. Till formen är det en riktlinje, men har i praktiken fungerat som ett mål. Ett annat är att ”samarbetet skall inriktas på sådana områden som underlättar Estlands, Lettlands, Litauens och Polens medlemskap i EU samt vidare integrera Ryssland och Ukraina i europeiska samarbetsstrukturer”. Målet har högsta prioritet. Ett tredje anger att samarbetet ”skall inriktas på sådana sektorer inom vilka Sverige har komparativa fördelar, dvs. där den svenska resursbasen har särskild efterfrågad kompetens”. Bland de anvisade sektorerna finns lantmäteri, institutionell utveckling inom den sociala sektorn, lokalt och regionalt självstyre, skatter och statistik, miljö och energi, samt kärnsäkerhet och strålskydd. Vidare skall stödet ”koordineras med EU och andra finansörer”. ”Utvecklingssamarbetet skall också inriktas på sådana sektorer som är av särskild betydelse för den regionala utvecklingen i Östersjö- och Barentsområdena”. Därtill kommer att samarbetet skall leda ”till gott grannskap”. Dessa riktlinjer har i praktiken under perioden kommit att fungera som de operativa målen för samarbetet, vilket i realiteten inte kan sägas vara styrt av de fyra huvudmålen.

Säkerhetssamarbetet fortsätter att ha sin tyngdpunkt i Baltikum. Det har dels inneburit ett fortsatt samarbete inom bl.a. gränsskydd, brottsförebyggande och icke-spridning av kärnmaterial. Dels har det också kunnat utnyttja den nyss beslutade förbandsnedläggningen i Sverige till att genom en omfattande insats av försvarsmateriel stödja försvarskapaciteten i de baltiska länderna. Den insatsen bedöms i utvärderingen som metodologiskt ovanligt intressant – hög relevans i ländernas nuvarande utvecklingsfas, positiva effekter på deras försvarskapacitet, förstärkta grannlandsrelationer, och hushållning med materiella resurser. Kärnämneskontrollsamarbetet har hög relevans för utvecklingen. Ett flertal andra givare med större resurser är dock aktiva på området. Handläggningen av insatserna på säkerhetsområdet har under perioden börjat överföras från UD till Sida. Överföringen välkomnas. Den minskar antalet myndighetsfunktioner inom UD, samtidigt som Sida är en mer kompetent motpart till de svenska genomförarna av insatserna. De senare har nu bl.a. börjat inkorporera etablerade metoder för beredning och rapportering kring internationellt utvecklingssamarbete. Några av dem påtalar dock att överföringen till Sida resulterat i långsammare beslut. Den återstående hanteringen inom UD synes också ha stramats upp, bl.a. genom att

prioriteringar och riktlinjer för säkerhetssamarbetet formaliserats. Utvärderingsfrekvensen inom Säkerhetssamarbetet har hittills varit lågt.

På *demokratiområdet* finns en blandad grupp insatser – decentraliserat samarbete, enskilda organisationer, SI:s öst-europaverksamhet, rättssamarbete, språk- och integrationsstöd. Insatserna rör demokratins och rättssamhällets instrument, det lokala självstyret, media, mänskliga rättigheter, människors egen organisering, utbildning, forskning och kultur. De har det gemensamt att de bidrar till framväxten av ett mer demokratiskt samhällsskick än det länderna har lämnat bakom sig. Det är svårt att generellt bedöma ett av dessa samarbetsområden som mer relevant än andra. Insatserna måste ses i sina sammanhang. Flertalet insatser visar sig då relevanta där de verkar, men utvärderingen vill särskilt peka dels på journalist-, politiker- och MR-stödet till Ryssland, dels på rättssamarbetet med de baltiska länderna. Rättssamarbetets långsiktiga inriktning, planering och organisation under de senaste åren framstår som värdefullt. Erfarenheten av samarbetet hittills på detta område understryker den stora betydelsen av att välja rätt föremål för de svenska insatserna och att utforma dem rätt, något som är av större betydelse än t.ex. beloppens storlek. Arbets sättet torde kunna ha intresse även för andra delar av östsamarbetet.

Det decentraliserade samarbetet framstår som ett värdefullt bidrag till den demokratiska utvecklingen i de berörda länderna, samtidigt som det bidrar till att förstärka grannlandsrelationerna och att skapa ett kontaktnät inför framtiden inom EU. Utfasningen av det i de baltiska länderna kommer sannolikt att behöva än planerat. Kommunförbundet förordar en fortsatt svensk beredskap att finansiera ett decentraliserat samarbete även med länder som blivit medlemmar av EU, eftersom motsvarande EU-program enligt Kommunförbundet erbjuder betydligt sämre möjligheter att bevaka svenska intressen. Under innevarande programperiod har utgiftstaket skapat betydande svårigheter för det decentraliserade samarbetet.

Till regeringens övergripande beslut hör att Svenska institutets verksamhet i sin helhet definierats som demokratisamarbete. Utvärderingen finner goda skäl för definitionen, men efterlyser ett klagörande av de operativa länkarna mellan SI:s verksamhet och demokratimålet. En aktuell utvärdering bedömer att SI:s höga relevans för ett samarbete på mer lika villkor borde ge SI en växande roll i det framtida grannlandssamarbetet.

Erfarenheterna från flera av demokratisamarbetets delområden stödjer inte att tanken att Östsamarbetet i sin nuvarande form helt skall

upphöra när de berörda samarbetsländerna erhåller EU-medlemskap. Några av de svenska parterna på demokratiområdet bedömer snarare att det kan vara ett svenskt egenintresse att ha möjlighet att finansiera ett begränsat antal insatser även därefter. En annan diskussionsfråga har uppstått i det att samarbetsländerna idag definitionsmässigt och formellt är demokratiska. Även om det t.ex. inte är kontroversiellt längre i Sverige att säga att den egna demokratin har brister, pekar återföringen från fältet på att erbjudanden att stärka demokratin i samarbetsländerna riskerar att blockera samtal mer än att öppna. Terminologin är inte fullt aktuell längre.

Inom det *ekonomiska och sociala samarbetet* är de näringslivsinriktade bilaterala och multilaterala insatserna tillsammans en tung grupp. Både tidigare utvärderingar och under denna utvärdering gång intervjuade utlandsmyndigheter finner stödet på det hela taget värdefullt, med frågetecken för enskilda projekt, som t.ex. handelskammarsamarbetet. Kommentarer från näringslivet är mer blandade. Det uttalade syftet med samarbetet är att bidra både till en hållbar ekonomisk omställning och till ett ekonomiskt samarbete. Utvärderingen noterar en tydlig utveckling i de flesta samarbetsländers näringsliv. Även om det inte går att avgöra exakt hur mycket det svenska stödet har bidragit, underlättar insatser för att stärka kompetens, regelverk och kontrollfunktioner i närområdets länder för både svenska och inhemska företag, och bidrar därmed till ekonomisk utveckling, indirekt även i Sverige. Även om uppenbarligen insatsernas effektivitet varierar, blir helhetsintrycket att de samlade insatserna i hög grad bidrar till det uttalade syftet. Till de mest framgångsrika hör Swedfund Financial Markets, som både bidragit till en konsolidering av banksektorn i Baltikum och till att underlätta ett närmare samarbete mellan svenska/nordiska och baltiska banker.

Som svar på regeringens instruktion om att utvecklingssamarbetet på det sociala området skall öka har detta nu stor bredd, och engagerar ett stort antal parter på båda sidor. Det har också utvecklats tematiskt och tagit upp främst barn- och handikappfrågorna, i viss mån även socialförsäkringarna. De växande problem och negativa effekter på det sociala området av den ekonomiska omstruktureringen i länderna, som låg bakom regeringsinstruktionen, kvarstår och riskerar att försvaga det folkliga stödet för reformprocessen. Utvecklingen till idag har därmed stärkt argumenten för en fokusering på de sociala sektorerna i samarbetet. Hälsosektorn kommer inte heller att bli föremål för finansiering från Phare-programmet. Bland periodens insatser framstår

de systemförändrande insatserna som de mest relevanta för omställningen inom samarbetsländerna, t.ex. samverkansprojekten med Världsbanken och utvecklingsarbetet i S:t Petersburg.

Det sociala samarbetets stora bredd och stora antal aktörer motsvaras inte av någon sammanhållande funktion på departementsnivå. Det finns utrymme även på det området för en tjänstemannadialog på ministerienivå kring övergripande frågor och prioriteringar inom det bilaterala samarbetet.

Infrastruktursamarbetet, som minskat under perioden, har avsatt värdefulla resultat på flera håll, och i flera fall övergått i ett reguljärt grannlandssamarbete. I de fallen borde erfarenheterna av övergången studeras, främst för att klarlägga hur och på vilka villkor det har skett.

Lantmäteri- och fastighetssamarbetet, främst genom Swedesurvey, har under senare år fått stor omfattning och drar betydande finansiella resurser. Det bedöms i samarbetsländerna som mycket värdefullt, bl.a. som stöd för ansträngningarna att attrahera utländska investeringar. I Ryssland går dock den process, som lantmäteristödet är tänkt att underlätta, ännu långsamt framåt. Insatserna synes ändå vara ett värdefullt svenskt bidrag till reformprocessen.

Förvaltningsstödet tillhör de mest intressanta i ett måluppfylleseperspektiv under perioden. I Baltikum och i Polen har de stor EU-relevans. Även i Ryssland och Ukraina är de högst relevanta men får i vissa fall endast mindre, bestående resultat. Ett skäl är att enskilda insatser inneburit introduktionen av metoder eller koncept, som inte uppfattats som relevanta i just det aktuella sammanhanget. Den erfarenheten är samtidigt generell och avspeglar ett grunddrag i Östsamarbetet, dvs. att övergångsländerna efterfrågar – och får – flera alternativa lösningar på enskilda frågor presenterade av sina utländska samarbetspartners, kan pröva dem och slutligen välja att anta eller förkasta. Förvaltningssamarbetets höga relevans för reformprocessen och potential i ett grannlandsperspektiv motiverar likväl ambitiösa satsningar. Val av samarbetsområde samt organisation och styrning av samarbetet har ovanligt stor betydelse för resultatet. Förvaltningssamarbetet besväras emellertid av att de svenska personalresurserna är begränsade, något som behöver beaktas i övervägandena inför det fortsatta utvecklingssamarbetet, inte minst inom twinningsarbetet, som framstår som ett nyckelsamarbete i ett grannlandsperspektiv.

Miljöarbetet inom Östsamarbetet skiljer sig från dess andra komponenter genom att kunna finansiera stora investeringar och genom att verka inom ett internationellt ramverk i form av internationella konventioner och gemensamma nordiska planer och

institutioner. Det kan också uppvisa goda resultat på flera håll. De genomförda insatserna kan uppvisa hög relevans för miljömålet. Resultatens hållbarhet får i allmänhet bedömas som god, bl.a. tack vare att EU-medlemskapsprocessen håller uppe kravnivån avseende miljöföreningar i kandidatländerna. Samarbetsförutsättningarna framstår som i huvudsak goda i Baltikum och som delvis mindre uppmuntrande i Polen. Miljösamarbetet med Ryssland har hittills visat sig mer komplicerat än det med kandidatländerna, särskilt på grund av de institutionella svagheter. Till de mest framgångsrika insatserna inom miljösamarbetet hör de, som lyckats kombinera substantiella effekter i samarbetslandet med svenskt företagsdeltagande, såsom exempelvis fjärrvärmeprojektet i Riga. Till samarbetsmönstret hör också ett gemensamt agerande med utvecklingsbankerna, vilket ger det svenska tekniska välståndet betydligt större finansieringsresurser att arbeta med.

Tack vare den struktur av gemensamma organ och överenskommelser som skapats runt Östersjömiljösamarbetet är den internationella, särskilt den nordiska, rollfördelningen relativt klar. Viss givarkonkurrens finns dock. Rollfördelningen på svensk sida har tidigare skapat bekymmer men har på senare tid klarats ut. En viss skillnad i synsätt mellan det svenska näringslivet och Sida kvarstår. Medan vissa företag önskar finansiering av sina projekt, betonar Sida vikten av det institutionella utvecklingsarbetet och menar att det bidrar till att skapa betydande affärsmöjligheter för företagen, som inte annars skulle finnas. Det bör här konstateras att Sidas prioriteringar ligger i linje med det uppdrag statsmakterna har formulerat. Miljösamarbetet har också i flera fall lett till en institutionell samverkan och ett nätverksbyggande, som ser ut att kunna leda över i ett varaktigt samarbete efter gåvofinansieringens slut. Riksdagsrevisorerna anser dock att en sådan övergång behöver preciseras och att regeringen skall utarbeta en plan för den.

Inom Östsamarbetet skall ”Allt samarbete ... präglas av ett *jämställdhetsperspektiv*”. Formuleringen, som i formen är en riktlinje men i praktiken fungerar som ett mål, har skärpts under innevarande period i jämförelse med den föregående. Det har dock visat sig svårt att inom utvecklingssamarbetet få gehör för behoven av jämställdhet i samarbetsländerna. Både UD-EC och Sida fastställde 1997 ambitiösa handlingsplaner för jämställdhet i utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa. Ett flertal av handlingsplanernas åtgärder har emellertid ännu inte – eller endast delvis – genomförts. En intern översyn inom Sida tidigare i år visar att antalet insatser av relevans för

jämställdhetsmålet ökat något, i hög grad tack vare att Sida varit aktivt engagerat i frågan. Ett sådant engagemang behövs i dialogen med samarbetsländerna, men i ännu högre grad i dialogen med de svenska parterna. Översynen resulterade i ett förslag till ny handlingsplan för jämställdhet inom utvecklingssamarbetet för Sida-ÖST, som nyligen fastställdes. UD:s handlingsplan har ännu inte reviderats eller aktualiserats. SI säger sig för sin del i årsredovisningen för 1998 sakna underlag för en ”redovisning av hur jämställdhetsmålet uppnåtts”.

UD har konstaterat att jämställdhet i Central- och Östeuropa ”förknippas med förpliktelser och offentliga ingripanden och väcker misstänksamhet snarare än hopp om bättre villkor”. Intresset för jämställdhetsmålet har svalnat inom departementet, synbarligen som ett resultat av de nedslående erfarenheterna av samarbetet hittills. En tidigare aktiv intern samrådsgrupp, som samlade olika enheters representanter, har slutat att fungera. Samtidigt är det viktigt att dessa svårigheter inte tillåts slå ned ambitionerna att söka tillgodose det uppställda målet, eller till och med användas som en ursäkt för att inte gå vidare. Det finns möjligheter att gå fram på andra sätt än de hittills prövade.

Att intresset i samarbetsländerna för jämställdhet allmänt är svalt har bekräftats under denna utvärdering, vars slutsats är att måluppfyllelsen brister. Periodens tre regleringsbrev har upprepat att målet kvarstår. Erfarenheterna av det konkreta samarbetet är uppenbarligen inte uppmuntrande och synes ha bidragit till ett svalnande intresse på svensk sida för jämställdhetsmålet inom utvecklingssamarbetet. Målet och sättet för dess uppnående behöver ses över.

Målet att det svenska utvecklingssamarbetet skall stödja *samarbetsländernas EU-integration* är nytt för innevarande period och har fått en starkt styrande roll. Målet speglar såväl kandidatländernas behov av att få stöd för att underlätta anpassningen till EU:s regelverk och Sveriges starka intresse av att kandidatländerna i närområdet så snart som möjligt upptas som medlemmar av unionen, som också önskemålet att länderna i Östeuropa bringas närmare EU. EU-anpassningen tar två former. Insatser i allmänhet skall väljas och utformas så, att de bidrar, vilket innebär att en dimension tillkommer i redan befintliga samsarbetssektorer. Dessutom kan särskilda insatser finansieras, som aktualiseras av kandidaturerna i sig – EU-integrationsstödet via UD och den särskilda finansieringen av svenskt deltagande i Phares twinningprojekt.

Utvärderingen visar att EU-relevansen i de pågående kandidatlandsprogrammen nu är hög. Företrädare för de baltiska länderna

betonar också betydelsen av att Sverige stödjer deras medlemskap på flera sätt. Samtidigt ser Sida att behoven hos kandidatländerna av stöd för att på skilda sätt kunna närma sig EU är större än som tidigare synts och ser det som en växande uppgift att bistå kandidatländerna att utvidga sin kapacitet att själva föra arbetet vidare. Sida bedömer att detta slags arbete med fördel kunde ha aktiverats på bredden tidigare. Samarbetet med Ryssland och Ukraina bidrar genom att stödja en ekonomisk omställning, som skall möjliggöra en bredare och starkare europeiska kontaktyta, och genom att konfrontera länderna med svenska och västeuropeiska erfarenheter.

Det bilaterala EU-integrationsstödet till kandidatländerna har två komponenter – seminarier, studiebesök och personutbyten för överföring av svenska kunskaper om och erfarenheter av EU, och ett finansiellt stöd för att underlätta svenskt deltagande i EU:s s.k. twinningsamarbete för institutionsuppbyggnad i kandidatländerna. Svenska myndigheter och andra aktörer har under senare år visat ett ökat intresse för deltagande i twinningprojekten, vilket bidrar till måluppfyllelsen inom Östsamarbetet. Deltagandet kan stärka en svensk närvaro i de berörda kandidatländerna, även om det sker inom ramen för ett EU-program. Samtidigt har begränsningarna i den svenska resursbasen visat sig i vissa fall hämma möjligheterna till engagemang. Det rent bilaterala EU-integrationsstödet, som utgår från ett intresse från kandidatländerns sida att ta del av just svenska EU-relaterade erfarenheter, fungerar i sin helhet väl och skapar en närvaro och ett svenskt ansikte även i länder utanför närområdet.

Det sammanfattande intrycket är att uppfyllelsen av EU-anpassningsmålet är god på den allmänna programnivån. Ett oroande inslag i twinningsamarbetet är begränsningarna i den svenska resursbasen. Samordningen kan bli problematisk eftersom myndigheter engagerar sig på basis av egna prioriteringar. Tunga engagemang finns nu även utanför närområdet, där de deltagande myndigheterna i praktiken kan vara låsta i pågående samarbetsprojekt i tre år. Samtidigt har flera bedömare inom regeringskansliet bedömt att behovet av stöd till reformer och EU-anpassning, av ett kollegialt EU-anpassningssamarbete mellan olika förvaltningssektorer, liksom för övrigt av ett fadderskap mellan regioner inom Östersjöområdet kommer att finnas kvar även efter utvidgningen.

Ett annat nytt mål, eller snarare riktningssangivelse, är att utvecklingssamarbetet med Estland, Lettland, Litauen och Polen under perioden skall ”i ökande utsträckning växlas över till *reguljärt grannlandssamarbete*”. Varken prop. 1997/98:70 eller land-

strategierna ger dock vägledning till hur utvecklingssamarbetet skall växlas över i ett normalt grannlandssamarbete, dvs. ett samarbete utan särskild, statlig finansiering. Övergången framstår som ett av statsmakterna utan närmare preciseringar önskat utfall av samarbetet, och är därför inte helt lätt att använda för utvärderingsändamål. Det är inte heller klarlagt hur långt grannlandsparallellen håller för de nämnda länderna.

Sidas landplaner antogs under innevarande år och har ännu inte hunnit avsätta konkreta resultat i detta hänseende. Samtidigt framgår det att ett grannlandssamarbete håller på att växa fram, särskilt mellan Sverige och kandidatländerna vid Östersjön, en utveckling som uppenbarligen också har andra drivkrafter än det statligt finansierade utvecklingssamarbetet. Vissa program och insatser kan dock bedömas ha givit distinkta bidrag, bl.a. utbildnings- och forskningssamarbetet via SI, bankstödet till de baltiska länderna, det decentraliserade samarbetet, och direktarbetet mellan Stockholm och S:t Petersburg. En Sida-studie pågår av hur utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa har bidragit till att lägga grunden för ett varaktigt samarbete.

Östekonomiska institutet har som uppgift att främja kunnandet i Sverige om de ekonomiska förhållandena i Östeuropa genom forskning och rapportering, och får ett årligt stöd inom Östsamarbetet. Under senare år har forskningsinslaget stärkts, bl.a. i samarbete med universitet och högskolor i närområdet. ÖEI driver också ett center för ekonomisk och finansiell forskning i Moskva. Den förstärkta forskningsinriktningen har medfört att ÖEI:s bidrag till områdesanalysen i stället har minskat. Behovet av forskning och fördjupade studier i Sverige om övergångsekonomierna i Central- och Östeuropa har framhållits av skilda bedömare, bl.a. av Östsamarbetets tidigare resultatanalyser. ÖEI spelar en central roll inom det svenska ekonomiska analysarbetet, vilket ger bidraget inom Östsamarbetet hög relevans. Insatsen leder också uppmärksamheten till bristerna i övrigt av analysarbetet i Sverige, som endast styckevis täcker omställningsprocessen i Central- och Östeuropa.

Medel från Östsamarbetet används också för att utfärda exportkredit- eller investeringsgarantier via EKN. Ett särskilt garantibemyndigande, den s.k. *Baltramen*, inrättades 1993 för svenska affärer i Central- och Östeuropa. Avsättningar för att täcka skadefall har årligen gjorts inom Östsamarbetet. Till och med 1996 avsåg 75 à 80 procent av affärerna de baltiska länderna. Under 1997 och 1998 ökade Rysslands andel. Sedan den ryska finanskrisen 1998 är emellertid alla EKN:s affärer där stängda. De baltiska länderna

fungerar nu som normala kreditländer, varför Baltramen enligt EKN inte längre behövs där. EKN har nu konstaterat att Baltramen är inoperativ.

Utvecklingssamarbetet med enskilda länder styrs av regeringens *landstrategier*, som ger en serie instruktioner till de verkställande organen inom Östsamarbetet. För de fyra kandidatländerna i närområdet överensstämmer de styrande formuleringarna påtagligt med varandra. Det rör sig i stora stycken om identiska texter. Även landstrategitexterna för Ryssland och Ukraina stämmer väl överens emellan när det gäller mål och instruktioner i övrigt. Landstrategiernas övergripande instruktioner kompletteras med operativa riktlinjer för respektive land. De olika landprogrammen skiljer sig åt till innehållet. De skillnaderna kunde med fördel ha återspeglats i målformuleringarna för respektive landstrategi, inte minst med hänsyn till att de fyra huvudmålen för Östsamarbetet mer fungerar som angivelser av samarbetsområden.

Utvecklingssamarbetet med *Estland, Lettland och Litauen* uppvisar stora likheter och ligger hittills under perioden väl i linje med landstrategierna instruktioner. Den sammantagna EU-relevansen ökar gradvis. Alla nya insatser är antingen direkt EU-relaterade eller hör till den sociala sektorn. Den senaste utvecklingen av säkerhetssamarbetet med stora militära utrustningsleveranser har inneburit ett stort steg framåt, både för utvecklingen av den nationella försvarskapaciteten i de tre länderna och för de svenska förbindelserna med dem. Det är den enskilda insats i de tre länderna som tillgodoser de flesta rekvisiten hittills under perioden – hög utvecklings- och EU-relevans, stark grannlandskoppling, hög kostnadseffektivitet och uthålliga effekter. Ett jämställdhetsperspektiv kan inte sägas ”präglade allt utvecklings-samarbete” i Baltikum. Däremot har ett antal insatser initierats. En viss öppning kan också konstateras i Estland och Litauen.

Det system- och institutionsuppbyggande stödet på central nivå till Lettland och Litauen bör enligt landstrategierna avvecklas inom 4–6 år, men synes kunna behöva en längre samarbetstid. I Estland låter Sida nu kraven på nya instanser växa inför utfasningen. Dessutom har utgiftstaket tvingat fram en hårdare inbromsning där än planerat. För att underlätta utfasningen av det bilaterala programmet överväger Sida för närvarande att inrätta en konsultfond, som skall kunna utnyttjas på estnisk sida. Den snabba utvecklingen i Estland har kontinuerligt ställt de svenska aktörerna, inklusive Sida, inför behovet att utveckla nya samarbetsformer och -relationer. Nu ställer den fortsatt snabba utvecklingen i landet nya krav på samarbetet – växande EU-relevans

efterfrågas, liksom nya former för utfasningen av utvecklingssamarbetet. Övergången till ett reguljärt grannlandssamarbete pågår inte på något systematiskt sätt ännu i de tre länderna.

Landstrategin för utvecklingssamarbetet med *Polen* är påtagligt lik de för samarbetet med de baltiska länderna, förutom att den saknar det särskilda, övergripande målet att stödja EU-integrationen. Utfasningen av det bilaterala utvecklingssamarbetet kan vara tillgodosedd vid periodens slut. Avvecklingen är enligt Sida närmast spontan, i det att efterfrågan från svenska och polska parter tydligt har minskat. Sida har också på grund av utgiftstaket tvingats hålla igen samarbetet. Varken säkerhetssamarbetet eller rättssamarbetet med Sverige har hittills upplevts som särskilt intressanta i Polen, även om samarbetsförslag nyligen kommit fram på det senare området. Jämställdhetsfrågorna är svårhanterade i Polen. Den enskilda insats, som under perioden har tillgodosett de flesta målen, är de två bidragen till den polska Eko-fonden. De har hög utvecklings- och EU-relevans, stark grannlandskoppling, hög hållbarhet, och kan genom att i praktiken insatsbesluten delegerats till Polen fungera som ett steg i utfasningen. Det fördjupade vänortssamarbetet har i flera fall kunnat övergå i ett vänortssamarbete utan fortsatt Östsamarbetsfinansiering. Ett tydligt intresse från flera polska ministerier om ett fortsatt expertutbyte på en tekniskt avancerad nivå med Sverige reser dock frågan hur programmet skall avslutas.

Utvecklingssamarbetet med *Ryssland* expanderar hittills under perioden, såsom landstrategien förordar främst på det sociala området och på miljöområdet. Uppbyggnaden av det civila samhället har givits hög prioritet i programmet, särskilt med fokus på den ekonomiska omstruktureringen. Inom demokratisamarbetet lämnas stöd i enlighet med landstrategien bl.a. till medborgarorganisationer och till politikerutbildning. Särskilda insatser för kvinnors deltagande i det politiska livet och i föreningsverksamhet har dock inte genomförts ännu. Den begärda breddningen och fördjupningen av förvaltningssamarbetet i övrigt har inte ägt rum ännu. Inom miljösamarbetet görs omfattande svenska insatser i vatten- och avloppsprojekt och på energiområdet. Även kärnsäkerhets- och strålskyddssamarbetet fortsätter. Vissa kvinnoinriktade insatser inom näringslivet görs. Kostnadsdelningen är ofta problematisk i samarbetet med Ryssland. Ryska representanter uttrycker framför allt sin uppskattning av miljö-, näringslivs-, lantmäteri- och det sociala samarbetet. Demokratistödet ses som mindre intressant. I utvärderingen bedöms det dock som det mest relevanta för

utvecklingen i landet, särskilt inom områdena politikerutbildning, journalistik och media samt mänskliga rättigheter. Därutöver synes förvaltningssamarbetet med institutionsutvecklande inslag, trots att det i Moskva präglas av en viss givarkonkurrens, ha hög relevans både i Rysslands aktuella utvecklingsfas och för utvecklingen av ett grannlandssamarbete med Sverige. Expansionen av det svenska engagemanget i Moskva synes väl motiverat. Flera av de svenska aktörerna bedömer sammantaget att rysslandssamarbetet är komplicerat, osäkert och mer utdraget än som syntes vara fallet under åren närmast tidigare. Dessutom har under innevarande år finansiella restriktioner på den svenska sidan bromsat programmets fortsatta utveckling.

Den planerade expansionen av utvecklingssamarbetet med *Ukraina* har hittills på grund av de svenska utgiftsbegränsningarna uteblivit under perioden. En större kärnämneskontrollinsats genomförs inom kärnkraftsmyndigheten i Kiev. Demokratisamarbetet innehåller journalistfortbildning, valövervakning, seminarier för kvinnliga politiker, stöd till fängelsereformen och ett omfattande stöd till utvecklingen av lokalt självstyre. Inom det ekonomiska och sociala området har näringslivsstödet inte kunnat expandera som önskat i landstrategien. Förvaltningssamarbetet har dock fått en framträdande plats. Miljösamarbetet omfattar bl.a. en större V/A-insats i Lviv. Jämställdhetsmålet är inte heller i Ukraina väl tillgodosett. Sida finner att samarbetet med Ukraina fungerar relativt väl i stort, inte minst i jämförelse med det med Ryssland. Även här pekar utvärderingen ut insatserna inom demokrati- och förvaltningsområdena som de sammantaget mest relevanta för utvecklingen i landet.

Utvecklingssamarbetet med *Vitryssland* hämmas tills vidare av den inrikespolitiska situationen. Insatser genomförs inom området demokrati och mänskliga rättigheter samt inom miljöområdet, främst via enskilda organisationer. Dessutom lämnas stöd till utbildnings- och forskningssamarbete, journalistutbildning, utveckling av lokal demokrati samt till jordreformen. Sida håller en beredskap för ett mer utvecklade samarbete när de politiska och ekonomiska förutsättningarna föreligger. Svenskt stöd lämnas också till *kandidatländerna i Central- och Sydosteuropa* för deras EU-anpassning, främst genom bilaterala EU-integrationsinsatser och svenskt deltagande i twinningsarbete.

Metoden att styra landsamarbetet via landstrategier synes fungera väl. Möjligen behöver Östsamarbetet inte styras såväl genom mål och landstrategier som genom beloppsbestämningar för enskilda samsamarbetssektorer. En längre giltighetstid hos landstrategerna i

kombination med årliga operativa landplaner hade också kunnat minska den relativt stora nuvarande resursåtgången. De senaste årens utveckling har inneburit att utvecklingssamarbetet med kandidatländerna vunnit större klarhet, precision och effektivitet samtidigt, som det på grund av förmedlingsprocessen mött nya uppgifter och utmaningar, vilket förlängt tidsperspektivet för det. Utvecklingssamarbetet med Ryssland har under senare år framstått som mer komplicerat och svåröversägbart än som tidigare allmänt antogs. Utvecklingen pekar på behovet av ett längre tidsperspektiv för planeringen av rysslandssamarbetet än det nuvarande. De senaste årens utveckling har också resulterat i att olika landgrupper formerats inom Östsamarbetet med gemensamma målsättningar och samarbetsformer.

Det *internationella givarsamfundets insatser i närområdet* har en tydlig miljöinriktning. Återflödet är i flera fall högt, även om ingen av de större givarna har någon egentlig anslagspost för näringslivssamarbete. EU:s program Phare, ISPA, SAPARD och Tacis expanderar men anses långsamma och byråkratiska. Ett flertal bilaterala givare planerar att avveckla utvecklingssamarbetet med kandidatländerna när dessa blir medlemmar av EU. Uppfattningen att kandidatländerna kommer att behöva ett utvecklingssamarbete även under tiden efter det att de blivit EU-medlemmar framförs dock från flera håll. Ett betydande reformbehov av institutioner och infrastruktur bedöms komma att kvarstå.

En andra *Östersjömiljard* anslags av riksdagen 1998 under rubriken Näringslivsutveckling i Östersjöregionen. Den skall stimulera näringslivsutveckling i och handel med länderna i Östersjöregionen. Insatserna skall komplettera, inte konkurrera med, andra program, t.ex. Östsamarbetet. Samtidigt som dock vissa konkurrensinslag kan observeras, har samverkan mellan de två anslagen kunnat ge komplementära och goda resultat både under Östersjömiljard 1 och 2. SI:s Visbyprogram är ett exempel, som dock inte beviljas finansiering från Östersjömiljard 2. Metodarbetet för att utveckla komplementariteten fortsätter. Näringslivet har en delvis kritisk syn på Östersjömiljardsamarbetet och hade önskat en mer tydlig näringslivsprofil på Östersjömiljard 2. Den nuvarande utformningen synes dock rimlig i relation till Östsamarbetet, i det att de två anslagen fått behålla sina respektive profiler och de verkställande parterna har arbetat med att precisera rollerna och med att utveckla ytterligare former för att stärka komplementariteten mellan dem.

Östsamarbetets betydelse för *det svenska näringslivets utveckling i regionen* ligger på två plan. Dels deltar svenska företag i Sida-

finansierade projekt, en del i samarbete med multilaterala organisationer. Dels bidrar utvecklingssamarbetet till att förbättra förutsättningarna för svenska företags investeringar i och handel med länderna i Östersjöregionen. En tidigare bredare kritik mot Sida för bristande intresse för samverkan med näringslivet har dämpats. Sida anses allmänt nu visa en större öppenhet gentemot näringslivet och har lagt förslag till nya satsningar av relevans för näringslivets behov. En särskild studie av fyra andra givare visar att det svenska samarbetet med det egna näringslivet inom Östsamarbetet står sig väl vad gäller former och innehåll. Av direkt intresse för svenska företag är samarbetsprogrammen StartÖst och Advantage East, leveranserna av utrustning och andra komponenter till investeringar inom miljö- och energiprojekt i närområdet där Sida deltagit, samt de svenska konsultfonderna hos de multilaterala institutionerna. Sida räknar med ett återflöde på mellan 90 och 95 procent av de egna programmen i närområdet.

Från vissa håll har framförts emellertid önskemål till Sida om att ytterligare öka utnyttjandet av svenska företag inom Östsamarbetet. I de multilaterala sammanhangen föreslås insatserna i större utsträckning utformas så, att svenska företag engageras och därmed också kan komma i fråga för fortsatta upphandlingar. Samtidigt konkluderar en SEK-studie att svenska företags begränsade framgångar snarare beror på faktorer hos dem själva och att den största potentialen för ett ökat återflöde finns där. Det har också föreslagits att företagens egna idéer och projektförslag i större utsträckning borde ha tagits som utgångspunkter för planeringen av det bilaterala utvecklingssamarbetet i olika länder. En sådan linje torde emellertid ha varit svår att försvara med tanke på de uppställda målen för Östsamarbetet och på upphandlingsförordningens krav.

Utnyttjandet av *den svenska resursbasen* är gott. En viss utbudsstyrning är med de givna målformuleringarna svår att undvika. Några fall av skadligt stark utbudsstyrning har inte identifierats, men i ett flertal fall har insatser genomförts, som senare visat sig sakna förutsättningar att lyckas. Det hör dock till utvecklingssamarbetets grunddrag att föreslagna metoder, modeller och problemlösningar accepteras eller förkastas. I den bemärkelsen är Östsamarbetets finansiering riskpengar.

I ett *sammanfattande perspektiv* visar utvärderingen att Östsamarbetet är av stort värde såväl för reformprocessen och EU-närmandet i samarbetsländerna som för Sverige. Bedömningen måste dock kvalificeras: I de baltiska länderna har samarbetet med Sverige

relativt stor betydelse, i Ryssland är Sverige en mindre samarbetspartner. Ett stort antal aktörer deltar på svensk sida. De på internationellt samarbete specialiserade myndigheterna Sida och SI, tillsammans med en serie andra svenska statliga, kommunala och enskilda aktörer, har inom Östsamarbetet under en begränsad period uppgiften – och möjligheten – att bidra i ett samarbete av annat slag än det ordinarie arbetet. Utvärderingens sammanfattande intryck är att dessa svenska parter gör alltmer professionella insatser inom Östsamarbetet. Utgiftstaket har under 1999 och 2000 dock åstadkommit betydande svårigheter i arbetet och bromsat Östsamarbetets fortsatta utveckling, inte minst den av regeringen beslutade expansionen av samarbetet med Ryssland.

Referensgruppen för Utredningen om samarbetet med Central- och Östeuropa

Berglöf	Erik	Östekonomiska Institutet
Brolin	Tomas	Näringsdepartementet
Eldh	Stefan	Industriförbundet
Fritjofsson	Björn	Finansdepartementet
Horm	Peeter	Sida
Hort	Sven E O	Södertörns högskola
Hägg	Leif	LO
Jacobsson	Nils	Socialdepartementet
Kälvmärk	Torsten	Högskoleverket
Langbakk	Steinar	Svenska Kommunförbundet
Linnarud	Christina	Utrikesdepartementet
Lundén	Thomas	Svenska Institutet
Matusiak	Beata	Näringsdepartementet
Petterson	Bo	Lunds Universitet
Sandgren	Claes	Stockholms Universitet
Sundin	Martin	Kulturdepartementet
Sundqvist	Per	Försvarsdepartementet
Swahn	Per	Justitiedepartementet
Södergren	Annica	Finansdepartementet
Thomer	Anna Carin	Miljödepartementet
Uustalu	Ann	Utrikesdepartementet
Öberg	Nils	Justitiedepartementet

Intervjulist

Ahlberg, Mats	FOA
Alvin, Helena	Svenska Representationen, Bryssel
Andersen, Jens Christian	Danska Ambassaden
Andersson, Karl-Olof	Svenska Ambassaden, Estland
Andersson, May	Generalkonsul, St. Petersburg
Marie-Louise Bruzelius	Sida
Asp-Johansson, Kerstin	Ambassadör, Finland
Ayre, Michael	Business Advisory programme Litauen
Benedick, Thomas	Sida
Bertelman, Tomas	Ambassadör, Lettland
Blomgren, Lars	Socialdepartementet
Bodin, Svante	Miljödepartementet
Bond, Peter	EIB
Brorsson, Joel	Justitiedepartementet
Danielsson, Christian	Svenska Representationen, Bryssel
Edberg, Karl	Utrikesdepartementet
Edling, Bo	Sida
Edvardsson, Martin	Exportkreditnämnden
Ek, Paul	SKI
Ekdahl, Hans	Industriförbundet
Ekecrantz, Lars	Miljödepartementet
Eklund, Lars	Sida
Emerson, Michael	CEPS, Bryssel
Emsgård, Håkan	Utrikesdepartementet
Forsström, Henrik	SKANSKA
Gustafsson, Bo	Svensk Kärnbränslehantering AB
Gyllenstierna, Christofer	Försvarsdepartementet
Haakala, Jouri	EIB
Halle, Cecilia	Socialdepartementet
Hallqvist, Martin	Rikspolisstyrelsen
Hartelius, Dag	Utrikesdepartementet

Helander, Elisabeth	Kommissionen, DG Regio
Henriksson, Anders	Kommissionen, DG Enlargement
Herrström, Staffan	Sida
Hirdman, Sven	Ambassadör, Ryssland
Holm, Tommy	Kommunförbundet
Industriförbundets referensgrupp för Central- och Östeuropa	
Jerlström, Bo	Utrikesdepartementet
Johansson, Bengt	Utrikesdepartementet
Jonsson, Jonas	Svenska Representationen, Bryssel
Kairiene, Rasa	Ministry of Foreign Affairs, Litauen
Karmela, Erkki	NIB
Kasperavicius, Romualdas	State Land Cadastre and Register, Litauen
Keskis, Inesis	World Bank Office, Litauen
Kjellström, Sven	Kommissionen, SCR
Kostelnickiene, Vilija	World Bank Office, Litauen
Kriskovicene, Jolanda	Ministry of Foreign Affairs, Litauen
Kundrotas, Arunas	Environmental Consultancy ENVAS, Litauen
Lager, Maria	Rikspolisstyrelsen
Langbakk, Steinar	Kommunförbundet
Larsson, Lars-Gunnar	Statens Kärnkraftsinspektion
Leander, Bo	Svensk Exportkredit
Lepp, Hans	Svenska Institutet
Lewin, Ulf	Utrikesdepartementet
Lindberg, Ulrika	Ambassaden, Litauen
Lindstedt, Nils	SKANSKA
Lindström, Lennart	Finansdepartementet
Lunden, Thomas	Svenska Institutet
Magnusson, Hans	Utrikesdepartementet
Mikuta, Bronislovas	State Land Cadastre and Register, Litauen
Nocius, Mantas	World Bank Office, Litauen
Norlin, Bo	Utrikesdepartementet
Nygårds, Peter	Svensk Kärnbränslehantering AB
Nyström, Mats	Utrikesdepartementet
Palmstierna, Jan	Ambassadör, Litauen
Persanowska, Veronica	Rikspolisstyrelsen
Pihlgren, Gunnar	Utrikesdepartementet
Pikiotiene, Aiste	Ministry of Social Security and Labour, Litauen
Pitkänen, Harro	NEFCO
Poder, Martin	EBRD
Ramanauskas, Rimantas	State Land Cadastre and Register, Litauen
Ramberg, Torbjörn	SEK

Ridefelt, Jan	Rikspolisstyrelsen
Ringborg, Erland	Svenska Institutet
Ringborg, Mats	Utrikesdepartementet
Risinggård, Börje	Svensk handel
Rylander, Ulla	Svenska Institutet
Rönqvist, Anders	Utrikesdepartementet
Sabaliuskas, Kestutis	State Land Cadastre and Register, Litauen
Sandgren, Claes	Stockholms universitet
Segerlund, Göran	Kommissionen, DG Enlargement
Sigurdson, Jon	NIB
Skinderskis, Olegas	Ministry of Internal Affairs, Litauen
Ström, Sten	Sida
Suikkanen, Rauili	EBRD
Svedäng, Fredrik	Kommissionen, DG RELEX
Sven-Olof Johansson	Finansdepartementet
Szendrö, Gabor	Miljödepartementet
Söder, Sven-Eric	Utrikesdepartementet
Tegman, Marianne	Sida
Thiel, Dieter	Kommissionens Delegation, Litauen
Thomer, Anna-Carin	Miljödepartementet
Ulvhage, Pernilla	Utrikesdepartementet
Urbanovicus, Sigitas	Business Advisory Service Programme, Litauen
Uustalu, Ann	Utrikesdepartementet
Wall, Carin	Utrikesdepartementet
Wöhler, Karl-Wilhelm	Utrikesdepartementet
Zilys, Darius	Ministry of Justice, Litauen
Ådahl, Andreas	Utrikesdepartementet
Öberg, Nils	Justitiedepartementet
Ödmark, Helena	Utrikesdepartementet
Öhlund, Sven	Defvin Advisors AB
Öhrman, Lars	Landstingsförbundet

Litteraturförteckning

- Baltic 21 Secreteriat: An Agenda for the Baltic Sea Region
Ds 1994: 134 Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa
Ds 1997:75 Att utveckla ett grannlandssamarbete
Ds 2000:11 Enklare regler för kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd
EBRD: Strategy for the Russian Federation
EBRD: Transition Report (1999 och 2000)
Europeiska Kommissionen: Communication For a Stronger and Wider Europé, Agenda 2000, juli 1997
Europeiska Kommissionen: Enlargement Strategy Paper – Report on progress towards accession by each of the candidate countries
Europeiska Kommissionen: National Phare Programmes for 2000
Europeiska Kommissionen: Phare Review 2000
Europeiska Kommissionen: Tacis Russia Indicative Programme 2000–2003
Europeiska Rådet: Ordförandeskapets slutsatser från toppmötena i Luxemburg 1997, Berlin 1999 och Nice 2000
Eurostat: Statistical yearbook on candidate countries and south-east European countries 2000
Nordiska Ministerrådet: Evaluering av NEFCO 2000
Nordiska Ministerrådet: Temanord 2000:530 Närmare Norden
Nordiska Ministerrådet: Öppet för världens vindar – Norden 2000
Prop. 1994/95:160 Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa
Prop. 1997/98: 70 Att utveckla ett grannlandssamarbete
Prop. 2000/01:1 Förslag till statsbudget för budgetåret 2001 (även för tidigare år)
Prop. 2000/01:42 Kommuner och landsting i internationell samverkan
Riksdagens revisorer: 1998/99:1 Svenska miljöinsatser i Baltikum
Rikspolisstyrelsen: Russia and Ukraine Status Report September 2000
Rskr. 1999/2000:7 Ekonomisk utveckling och samarbete i Östersjöregionen

- Rskr. 1999/2000:90 Nordiskt samarbete 1999
- Rskr: 1999/00: 69 Redogörelse för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under år 1999.
- SEK: Konsultstudie av biståndsåterflödet från EU:s biståndsprogram Oktober 2000
- Sida: Annual Report 1999
- Sida: Evaluation (96/14) Twinning Programmes with Local Authorities in Poland, Estonia, Latvia and Lithuania
- Sida: Allmänna riktlinjer för Sida-Östs stöd till insatserna inom de sociala områdena November 1999
- Sida: NGO- samarbetet med Central- och Östeuropa + ett flertal andra Sida skrivelser
- Sida: Näringslivet och Östeuropa April 2000
- Sida: Resultatanalyser för Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Ukraina 1998 och 1999
- Sida: Strategi för stöd till demokratisk samhällsutveckling och respekt för mänskliga rättigheter i Central- och Östeuropa Januari 1996
- Sida: Strategi och handlingsplan för stöd till ökad jämställdhet i Central- och Östeuropa Februari 1997
- Sida: Stödet på energiområdet i Central- och Östeuropa November 1996
- SKI: Det svenska programmet för samarbete på det kärntekniska området med Central- och Östeuropa, 2000-08-31
- SOU 1998:53 Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen
- SOU 1998:86 Utvecklingssamarbete på rättsområdet – Östeuropa
- SOU 1999:125 Näringslivsutveckling i Östersjöregionen
- SOU 2000:27 Export av statligt förvaltningskunnande
- Statsliggaren för år 1997, 1998, 1999, 2000 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd
- Svenska Institutet: Utvärdering av Svenska Institutets Östeuropa-verksamhet 2000-07-25
- Svenska Kommunförbundet: Svenska kommuners utländska vänorter och annat internationellt kommunsamarbete 1999
- Svenska Kommunförbundet: Vänort 2001 Dörren till Europa + ett flertal andra dokument
- UNDP: Human Development Report for Europe and the CIS (2000)
- Utrikesdepartementet Promemoria Ulf Lewin Östsamarbete: Andra givares verksamhet och planer
- Utrikesdepartementet: Landstrategier för Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Ukraina 1999

Världsbanken: Making transition work for everyone (2000)

De nordiska ländernas bilaterala bistånd till närområdena

De nordiske landes bistånd till nærområdet 1989—1999, MDKK

Danmarks bilaterale bistånd

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Totalt
Estland	0	0,7	10,2	39,1	82,4	94,7	71,6	65,3	100,9	141,8	146,6	753,3
Lettland	0	1	8,2	84,3	77	63,1	148	75,2	103,4	135	161,2	856,4
Litauen	0	1,2	6,9	55,3	63,3	112,8	273,5	177,8	158,6	144,9	255,3	1249,6
Polen	0	41	695,7	115,1	205,6	235,9	223,4	273,4	323,8	195,3	244	2553,2
Rusland	0	0	49	22,8	62,5	94,8	130,4	62	197,2	80,4	55,6	754,7
Baltikum ufordelt	0	3,9	50,6	56,5	97,3	26,6	28,1	20	20,1	34,3	24,4	361,8
Östersjöområdet ufordelt	0	0	0	0	0	0,8	0,4	0	0,4	2,3	4,2	8,1
Totalt	0	47,8	820,6	373,1	588,1	628,7	875,4	637,7	904,4	734	891,3	6537,1

Finlands bilaterale bistånd

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Totalt
Estland	0	0	56	110,2	113,2	73	69,6	82,2	51,3	35,5	30,8	621,8
Lettland	0	0	4,8	38,6	17,9	15,8	46,5	20,5	42,3	18	15	219,4
Litauen	0	0	4,8	37,2	13	14,6	17,1	5,9	21,4	28,6	19,1	161,7
Polen	0	89,1	64	65,8	41,5	9,5	21,8					291,7
Rusland	0	0	126,4	97,2	113,5	75	84,5	113,3	110,5	99,8	138,4	958,6
Baltikum, uspecificerat								24,3	27,5	26	13,9	91,7
Totalt	0	89,1	256	349	299,1	187,9	239,5	246,2	253	207,9	217,2	2344,9

Norges bilaterale bistånd

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Totalt
Estland	0	0	0	10,7	43,7	19,1	23,9	10,6	14,2	27,2	5	154,4
Lettland	0	0	0	9,3	37,2	19,3	23,6	18,9	10,6	10,6	8,1	137,6
Litauen	0	0	0	19,1	39,5	20,4	22,7	13,6	20,1	17,6	12,3	165,3
Polen	0	0	0	103,1	33	17	22,3	10,6	13,8	1,6	0,1	201,5
Rusland	0	0	0	104	191,9	189,8	261	195,3	261,6	209,2	142,4	1555,2
Baltikum, regionalt (2 el3 baltiske lande)								7,9	11,6	15,4	12	46,9
Totalt	0	0	0	246,2	345,3	256,6	353,5	256,9	331,9	281,6	179,9	2260,9

Sveriges bilaterale bistånd

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Totalt
Estland	0	7,4	35,4	35,8	86,2	216,3	90,8	43,2	22,5	73,5	62,3	637,4
Lettland	0	3,6	23,4	45,4	75,7	246,4	136,2	93,4	82,2	78,4	115,1	899,8
Litauen	0	2,5	27,8	45,3	116,3	188,2	250,6	115,9	39,8	53,3	74,7	914,4
Polen	0,1	42,9	122,7	16,7	76,6	102,3	40,7	33,7	148,9	64	60,6	709,2
Rusland	0	3,1	15	27,7	36	116,2	172,6	85,6	182,2	199,6	337,1	1175,1
Regionalt								121,1	178,3	147,4	120,8	567,6
Regionalt Baltikum									56,3	1,5		57,8
Regionalt Østersøen									109,9	70,8	87,5	268,2
Total	0,1	59,5	224,3	170,9	390,8	869,4	690,9	492,9	820,1	688,5	858,1	5265,5

Källa: Nordiska Ministerråd TemaNord 200:530