

Samarbetet med

Estland

- en resultatanalys

Augusti 1998

**Krister Eduards
Lennar Peck**



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för
Central- och Östeuropa

Innehållsförteckning Resultatanalys Estland

	Sida
Sammanfattning	1
1. Bakgrund	5
2. Att främja en säkerhetsgemenskap	7
3. Att fördjupa demokratins kultur	10
3.1 Enskilda organisationer	10
3.2 Vänortssamarbetet	12
3.3 Länsstyrelsesamarbetet	13
3.4 Kultur, språk och integration	14
3.5 Rättsväsendet	17
3.6 Jämställdhet	19
4. Att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling	21
4.1 Primärsektorn	21
4.2 Jordreformen	22
4.3 Transport och kommunikationer	23
4.4 Näringslivet	26
4.5 Regional utveckling	27
4.6 Arbetsmarknaden	28
4.7 Bank och finans	30
4.8 Sociala sektorer	32
4.9 Den centrala förvaltningen	33
5. Att stödja en miljömässigt hållbar utveckling	36
5.1 Miljö	36
5.2 Geologi	39
5.3 Energi	40
5.4 Strålskydd	42
6. Sammanfattande diskussion och relevansbedömning	44
6.1 Relevans	44
6.2 Måluppfyllelse	46
6.3 Samarbetets genomförande	46
6.4 Effekter och hållbarhet	47
6.5 Slutsatser	47

RESULTATANALYS AV SAMARBETET MED ESTLAND, 1995/96 - 1998

SAMMANFATTNING

Sedan det svenska stödet till reform- och övergångsprocessen i Estland inleddes 1990, har sammanlagt 409 mkr betalats ut till 1997. Insatser inom områdena ekonomi och förvaltning har dominerat samarbetet och tagit sammanlagt 48 procent av medlen i anspråk, medan 23 procent gått till miljöinsatser, 20 procent till demokratiinriktade insatser och 10 procent till suveränitets- eller säkerhetsinriktade insatser. Samarbetet med Estland var som störst under 1994 med 132 mkr, varefter de årligen beviljade beloppen sjunkit till sammanlagt 25 mkr 1997.

Östsamarbetets nu pågående programperiod 1995/96-1998 löper ut med december 1998. Föreliggande resultatanalys belyser budgetåren 1995/96 och 1997 samt del av 1998. En huvudfråga för resultatanalysen är bedömningen av samarbetets relevans, i första hand i relation till de uppställda målen - Säkerhetsgemenskap, Demokratins kultur, Socialt hållbar ekonomisk omvandling, och Miljömässigt hållbar utveckling.

Det tidigare s k suveränitetsstödet övergick 1995 i ett **säkerhetsfrämjande bistånd**, som perioden bl a har omfattat stöd till utbyggnaden av kust- och gränsbevakningen i Estland. Fem radarstationer, tre kustbevakningsfartyg, och mycken annan utrustning har ingått. Även polisväsendet och tullväsendet har fått stöd med fordon, kommunikations- och annan utrustning, samt utbildningsinsatser. Sammantaget har under perioden 1995 - 1997 drygt 25 mkr använts för dessa insatser.

Till området **demokratistöd**, som tagit emot 43 mkr mellan 1995 och 1997, förs bl a samarbetet mellan svenska och estniska enskilda organisationer, som är en central komponent i reformsamarbetet mellan de två länderna. Under budgetåren 1995/96 och 1997 beviljades ca 20 mkr projekt i Estland, varav de största bidragen gick via Olof Palmes Internationella Centrum, Sveriges Bönder Hjälp, samt LO/TCOs biståndsfond.

Merparten av insatserna inom vänortssamarbetet mellan svenska och utländska kommuner hänför sig likaså till stärkande av demokratin. 1996 hade totalt 50 mkr betalats ut som bidrag från Sida, varav 34 procent hade gått till projekt i Estland. Vänortssamarbetet bidrar enligt en genomförd utvärdering till utvecklingen av lokal demokrati och till ett större miljömedvetande och påverkar både utbildningssystemet och andra sociala sektorer. Ett motsvarande samarbete har etablerats mellan länsstyrelser. En försöksverksamhet kom igång under 1993 med syftet att stärka demokratin och att öka kompetensen hos de regionala och lokala förvaltningarna i de baltiska länderna. En utvärdering bedömer de sammantagna resultaten som tillfredsställande. Samarbetet värderas högt i Baltikum och ses som värdefullt för ländernas fortsatta utveckling.

En del av det svenska stödet till reformprocessen i det forna Sovjetunionen kanaliseras via Svenska Institutet till sverigeeinformation, kulturverksamhet, stipendieverksamhet svenskundervisning, och till särskilda insatser på integrationsområdet. SIs verksamhet synes i ett resultatanalysperspektiv vara framgångsrik, inte minst integrationsstödet. Med undantag för detta senare har Sis verksamhet i Estland inte formulerats med utgångspunkt i östsamarbetets mål, men har likväl bedömts relevant i ett östsamarbetsperspektiv. Det innehåller insatser av god kvalitet, som också är relevanta för reformprocessen.

Stödet till rättsväsendet i Estland berör det estniska domstolsväsendet, fängelseförvaltningen respektive åklagarväsendet. Ytterligare två insatser - en utbildning av tjänstemän i EU-lagstiftning, samt rådgivning till justitieministeriet i EU-anpassning - har nyligen godkänts. Den sammanfattande bedömningen av det svenska stödet på rättsområdet är något blandad. Goda insatser har gjorts, men samarbetet i övrigt synes ha stannat upp.

Några mindre insatser har också gjorts på jämställdhetsområdet. I ett resultatanalysperspektiv är detta område dock något styvmoderligt behandlat. Målsättningarna för ötsamarbetet under den aktuella samarbetsperioden ger underlag för mer kraftfulla satsningar än de som gjorts.

Det svenska stödet till en socialt hållbar ekonomisk omvandling i Estland har uppgått till drygt 76 mkr 1995 - 1997. En serie insatser inom produktiva och sociala sektorer samt den offentliga förvaltningen ingår. Inom primärsektorn har stöd lämnats till satellitbaserad skogsinventering, utbildning av skogsbrukskonsulenter, kustnära fiskvård, samt till förberedelser av medlemskapsförhandlingarna med EU.

Ett omfattande stöd har lämnats till den estniska jordreformen, främst inom lantmäteri- och kartografiområdena, bestående av rådgivar- och utbildningsinsatser, samt ett kartstöd, som dessutom resulterat i en databas för fysisk planering på länsnivå. Estnisk kartografi kan sägas ha byggts upp med svenska insatser. De svenska insatserna får positiva omdömen i Estland.

Inom transport- och kommunikationssektorn har stöd lämnats till luftfarten, posten, sjöfarten, vägväsendet och järnvägen. Insatserna, som omfattat både rådgivning, utbildning och materiellt stöd, har bl a haft betydelse för bedömningen av Estland inför EU-förhandlingarna.

Näringslivet i Estland stöds framför allt genom två större program: Start Öst och Advantage Balticum. Start Öst är inriktat på småföretagsutveckling, medan Advantage Balticum syftar till att främja exporten från de baltiska länderna till svenska och västeuropeiska marknader. Till stöd för exporten har också stöd lämnats till National Standards Board of Estonia. Näringslivsinsatserna bedöms som relevanta, även om de varit små och relativt spridda. Inslagen av kompetensutveckling och kunskapsutbyte har varit starka.

Stödet till regional utveckling har dels gått till etableringen av "business centres" på fyra mindre orter, dels till landsbygdsutvecklingsprojektet Kodukant, som syftar till en mobilisering av lokala resurser och främjande av lokala initiativ. En rådgivare har också placerats vid inrikesministeriets enhet för regional utveckling. Relevansen i insatserna ligger i det att de fokuserar på näringslivsutveckling i de delar av landet där den ekonomiska och sociala utvecklingen är svagare.

Sverige har också lämnat stöd på arbetsmarknadsområdet, dels till att bygga upp en estnisk arbetsmarknadsmyndighet, dels till att etablera ett institut för yrkesutbildning. En utvärdering 1997 bedömer måluppfyllelsen som rimlig. De långsiktiga resultaten av yrkesutbildningsinsatsen bedöms dock bli små.

Det estniska banksystemet har fått stöd, dels med en svensk finansexpert till Världsbankens program genom Sida, dels i form av riskkapital genom Swedfund till estniska banker.

Stödet till de sociala sektorerna i Estland har varit begränsat under den aktuella perioden.

Tre större insatser berör social information, utbildning och utveckling inom sjukvården på regional nivå, samt ett relativt omfattande stöd via Hälso- och sjukvårdens Östeuropakommitté, ÖEK. Estland har inte tidigare prioriterat sociala sektorer högt för samarbete med Sverige, men ett omtänkande aviserats nu. I ett resultatanalysperspektiv är de sociala sektorerna i Estland hittills ett underutnyttjat tillfälle att göra viktiga insatser.

Den centrala förvaltningen i Estland har fått ett relativt omfattande svenskt stöd, bl a till datoriseringen av budgetering och redovisning inom statsförvaltningen och till utvecklingen av den centrala statistikproduktionen. En rådgivarinsats har genomförts till stöd för Estlands EU-anpassning. Insatserna har presterat värdefulla och till synes hållbara resultat.

För att stödja en miljömässigt hållbar utveckling i Estland har Sverige gjort insatser om totalt 6 mkr 1995 - 1997 inom områdena miljö, geologi, energi och strålskydd. Den största insatsen berör avloppsreningsverket i Haapsalu, men även reningsverken i Kõrgessare och Narva har fått svenskt stöd. Insatser har gjorts inom oljesaneringen i Paldiskis hamn och luftövervakningen i Tallinn. Ett institutionssamarbete har etablerats mellan Naturvårdsverket och Estlands miljöministerium. Sveriges Lantbruksuniversitet har varit engagerat i Baltic Agricultural Run-off Action Programme. Även länsstyrelsesamarbetet och vänortssamarbetet har inrymt ett stort antal miljöinsatser. Miljöinsatserna har ännu inte utvärderats. Måluppfyllelsen synes dock vara hög, liksom insatsernas relevans och hållbarheten hos resultaten.

Ett samarbete mellan Geological Survey of Estonia och Sveriges geologiska undersökningar kring bl a geoinformation och forskning om torvproduktion har bestått av utbildning, rådgivning och teknisk apparatur.

Den estniska energisektorn har fått ett omfattande svenskt stöd. En energirådgivare och en upphandlingsrådgivare har ställts till förfogande. Regeringens energiprogram har fått kreditfinansiering. Tekniska studier har gjorts för bl a Tartu och Pärnu. Energistödet har bidragit till att vitala delar av fjärrvärmesystemen i Tallinn, Tartu och Pärnu har rustats upp. Parallellt med BITS/Sida har NUTEK finansierat omfattande insatser på energiområdet. En viss överlappning har kunnat konstateras mellan BITS/Sida och NUTEK. Den övergripande relevansen av de svenska energiinsatserna är hög, liksom oftast måluppfyllelsen och bärkraften hos resultaten.

Även strålskyddsområdet har blivit föremål för svenskt stöd, bl a till omhändertagandet av radioaktivt avfall vid atomubåtsanläggningen i Paldiski, kompetensutvecklingen inom strålskyddsorganisationen i Estland och den estniska olycksfallsberedskapen.

Förutom uppnådda resultat måste den sammanlagda bedömningen av samarbetet även beakta både den stora närhet som råder mellan Estland och Sverige i flera hänseenden och den påtagligt snabba utveckling och ekonomisk tillväxt som landet undergått. Det borde vara möjligt att ställa höga krav på samarbetet och att förvänta sig goda resultat av det.

För det stora flertalet individuella insatser synes relevansen på projektnivå vara acceptabel eller hög. Samarbetet på aggregerad nivå framstår i ett mer blandat ljus. Vissa sektorer eller program har högre relevans för reformprocessen och/eller övergången till marknads ekonomi och demokrati än andra, samtidigt som relevansen också varierar över tiden. Så hade säkerhetssamarbetet ovanligt hög relevans under det tidiga nittiotalet. Med hänsyn utvecklingen i landet i slutet av decenniet har de sociala insatsernas relevans ökat.

Samtidigt har flertalet insatser relevans för flera mål. Det gäller särskilt EO-stödet, vänortssamarbetet, länsstyrelsesamarbetet samt insatserna inom ekonomi och förvaltning. Stödet till rättsväsende och jämställdhet, liksom miljö- och energiinsatserna har en mer entydig koppling till respektive mål. Alla berörda program och sektorer har under perioden varit direkt relevanta för de mål de kopplats till. Den direkta målrelevansen är särskilt hög för säkerhetssamarbetet, förvaltningsstödet, de sociala insatserna och miljösamarbetet.

Därutöver har flera svenska insatser också lyckats beakta Estlands EU-problematik, t ex utbildningen av tjänstemän inom förvaltningen. Även delar av säkerhetsstödet, rättsstödet och insatserna inom infrastruktur, jordreformen och miljö bedöms inom ramen för denna resultatanalys ha en extra EU-relevansdimension.

Helhetsbedömningen av samarbetets relevans på två olika nivåer utfaller således påtagligt positiv. Samarbetet är relevant, delvis av hög relevans. Till bedömningen hör dock också frågan om vad som inte har gjorts. Vissa mål har blivit mindre väl tillgodosedda än andra, tydligast inom de sociala och jämställdhetsområdena.

Flertalet insatser har nyligen genomförts, eller pågår ännu. Därför kan i många fall endast omedelbara resultat kommenteras, i andra fall inga alls ännu. I de fall bedömningar kan göras, är **måluppfyllelsen** i termer av uppställda projektmål god eller acceptabel. Kostnaderna för att nå uppställda mål är relativt låga, bl a tack vare det stora inslaget av frivilligt arbete, och att svenskar tillåts att delta i samarbetet med Estland på sin betalda arbetstid.

Huvuddelen av **samarbetet genomförs** mellan svenska och estniska myndigheter eller andra offentliga aktörer. Biståndskompetensen hos de svenska aktörerna har tidigare kritiserats, men kan idag konstateras vara stigande, bl a tack vare att den svenska resursbasen nu i flera år har deltagit i samarbetet över Östersjön. I vissa fall kan en bristande precision och realism iakttagas hos aktörerna. Rapporteringen av måluppfyllelse i samarbetet med Estland, inte minst i termer av mätbara mål och i förväg fastställda indikatorer, är överlag svag.

Diskussionen om **hållbarhet** får i Estland en annan karaktär än i u-landssamarbetet. Den relevanta frågan blir huruvida de uppnådda effekterna har fungerat i omställningsprocessen, d v s kunnat användas för mottagarna av stödet till att gå vidare med i olika hänseenden. Det är ett huvudintryck i denna resultatanalys att så är fallet. Ett undantag kan vara arbetsmarknadssamarbetet. Samtidigt är hållbarheten i den mer klassiska bemärkelsen hög - reningsverken fungerar - inte minst tack vare estniska höga kompetensen och goda förmågan att tillgodogöra sig de svenska insatserna.

Huvudintrycket av det svenska samarbetet med Estland är påtagligt positivt. Endast en mer övergripande invändning framförs i denna resultatanalys angående det begränsade engagemanget i de sociala sektorerna och i jämställdheten. I ett resultatanalysperspektiv kan det också konstateras att den snabba utvecklingen i landet nu har ställt de svenska aktörerna, inklusive Sida, inför behovet att utveckla nya samarbetsformer och -relationer.

Nu ställs krav på **nya former i samarbetet**, former som är direkt kopplade till övergången till ett grannlandssamarbete. Flera av de svenska myndigheter, som samarbetar med sina systemmyndigheter i Estland, har i allmänhet också ett egenintresse, som f n tillgodoses med biståndsfinansiering, men som långsiktigt borde prioriteras in i det löpande internationella samarbetet och få den myndighetsfinansiering som behövs. Samtidigt skulle projekt som aktualiseras dem emellan, och som innebär veritabla resursöverföringar, fortsätta att finansieras från Östsamarbetsanslaget.

1. BAKGRUND

Det svenska stödet till reform- och övergångsprocessen i Estland efter frigörelsen från Sovjetunionen inleddes 1990. Av det året anslagna 6,2 mkr avsattes 5,2 mkr till projekt inriktade på ekonomi och förvaltning, respektive 1 mkr till demokratiinriktade insatser. Den förstnämnda gruppen har alltsedan dess dominerat samarbetet och tagit sammanlagt 194 mkr (48 procent) i anspråk av ett totalt stöd om 409 mkr t o m 1997. Av totalsumman gick i övrigt 92 mkr (23 procent) till miljöinsatser, 83 mkr (20 procent) till demokratiinriktade insatser och 39 mkr (10 procent) till suveränitets- eller säkerhetsinriktade insatser.

Samarbetet med Estland växte snabbt från 1990 till som mest 132 mkr under 1994. Därefter har de årligen beviljade beloppen åter sjunkit till sammanlagt 25 mkr 1997. Dominansen för samarbetet inom ekonomi och förvaltning hade då ökat ytterligare till 64 procent, medan 23 procent avsattes till säkerhetssamarbetet, tio procent till demokratiinriktade insatser och tre procent till miljöinsatser.

Tillgänglig statistik stannar vid årsslutet 1997/98. Nedanstående tabell, baserad på UD:s totalstatistik, visar beviljade belopp i tusen kr inom samarbetet med Estland för 1995, 1996 och 1997, fördelade på de fyra målen för samarbetet. Endast del av beloppen för kalenderåret 1995 är dock hänförlig till den aktuella perioden.

Beviljade belopp inom samarbetet med Estland för 1995, 1996 och 1997, tkr:

Mål	1995	1996	1997	Totalt
Säkerhetsgemenskap	3.550	15.973	5.795	25.318
Demokratins kultur	33.865	6.837	2.447	43.149
Socialt hållbar ekonomisk omvandling	33.288	27.126	15.844	76.258
<u>Miljömässigt hållbar utveckling</u>	<u>4.971</u>	<u>416</u>	<u>801</u>	<u>6.188</u>
Summa	75.674	50.352	24.887	150.913

Jämförande statistik från det estniska finansministeriet visar att Sverige under perioden 1992-1997 med 12,7 procent av det sammanlagda gåvobiståndet var Estlands fjärde största givare, efter EU-kommissionen (32,9 procent), Finland (14,2) och Danmark (12,8). Sverige var dominerande givare på säkerhets- och demokratiområdena, medan Finland kraftigt dominerade samarbetet inom miljösektorn. Danmarks tyngsta sektorer var utbildning, energi och miljö. Liksom i tabellen ovan avser siffrorna beviljade medel, vilket innebär att de utbetalade beloppen i allmänhet är mindre. En helhetsbild över biståndet till Estland under perioden 1992-97 ges i bilaga 1 och 2.

Östsamarbetets nu pågående programperiod 1995/96-1998 löper ut med december 1998. Riksdagen har nyligen godkänt regeringens proposition 97/98:70 om ett nytt Östsamarbetsprogram för åren 1999-2001. Inför beredningen av landstrategier för de aktuella samarbetsländerna har Sida uppdragit åt utomstående konsulter att genomföra resultatanalyser för den gångna perioden. Uppdraget avser två hela budgetår - 1995/96 och 1997 - samt del av periodens tredje år 1998.

Resultatanalysuppdraget har genomförts av Krister Eduards och Lennart Peck under våren 1998. Det har baserats på tillgänglig dokumentation, inte minst utvärderingar av en mindre del av insatserna, och intervjuer med framför allt representanter för estniska myndigheter och andra samarbetspartners. Uppdraget har inte inneburit några egna utvärderingar.

En huvudfråga för resultatanalysen är bedömningen av samarbetets relevans. I den föreliggande rapporten har relevansbedömningen strukturerats i två nivåer. Dels bedöms insatsernas relevans i förhållande till de uppställda målen för samarbetet, eller vad som skulle kunna kallas relevans för övergångs- och reformprocessen i landet. En andra relevansnivå är EU-anpassningen, där frågan är i vilken grad en insats har bidragit eller bidrar till att stärka Estlands positioner i medlemskapssammanhang eller till själva förhandlingsprocessens förberedelse eller genomförande. Den sammanlagda relevansbedömningen beaktar båda nivåerna i den grad de är aktuella.

Några metodfrågor förtjänar att nämnas inledningsvis. En är att den använda metoden ger en varierande god täckning av materialet, i det att nyligen genomförda utvärderingar innebär att en resultatanalys med en viss ambitionsnivå kan disponeras, medan andra insatser måste bedömas på ett ibland ytligare, ibland partiellt underlag. Rapporten kompenserar så långt möjligt sådana skillnader genom kompletterande intervjuer och dokumentstudier.

Användningen av utvärderingsrapporter reser i vissa fall en perspektivfråga. I varierande grad är Sidas utvärderare experter inom sina respektive områden. Områdesexperter har definitionsmässigt goda förutsättningar att bedöma insatser inom sina egna områden. Bedömningarna kan därmed bli sakkunniga och tillförlitliga i vad avser den aktuella verksamhetsgenren, eller på projektnivå. Däremot kan en risk föreligga att den stora kunskapen om det egna området inte motsvaras av en lika tillförlitlig förmåga att bedöma den egna verksamhetsgenrens relevans i ett större sammanhang, projektets relevans för sektorn, eller för nationen. Utvärderaren kan därmed tendera att övervärdera betydelsen av den egna verksamheten i ett större sammanhang. Rapporten söker beakta denna risk.

Till begränsningarna i materialet hör också dels att utvärderingarna i allmänhet är av relativt kortsiktigt slag och endast undantagsvis tar upp de mer långsiktiga resultaten, dels också att de inte tillåter jämförelser mellan sektorer eller program.

En tredje metodfråga, som påverkar resultatanalysarbetet, rör intervjuerna med sådana personer, som representerar ett mottagarintresse. Sådana personer har inte sällan både en tacksamhetsproblematik att hantera och ett intresse av att samarbetet skall fortsätta. Situationen innehåller en risk för att eventuella klagomål eller negativa bedömningar hålls tillbaka eller minimeras. Samtidigt är det uppenbart att det är just dessa personer, som bör tillfrågas om effekterna och relevansen av samarbetet. Detta resultatanalysteam har försökt beakta denna risk bl a genom att variera frågor, ställa motfrågor, efterlysa problem och lyssna både på vad som sägs mellan raderna och på vad som inte sägs. Likväl riskerar redovisningen att i enskilda fall vara något för positiv.

I det följande redovisas de svenska insatserna i Estland under fyra rubriker, var och en svarande mot ett av de av riksdagen fastställda målen för Östsamarbetet (den term som i rapporten används för att beteckna vad som med fullt namn kallas Utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa). Kategoriseringen lider av den svagheten att flera insatser tillgodoser två eller flera mål. De har då hänförs till det målområde där bidraget bedöms som störst. Rapporten avslutas med en sammanfattande diskussion och bedömning av de gjorda insatsernas genomförande, resultat och relevans.

2. ATT FRÄMJA EN SÄKERHETSGEMENSKAP

Det tidigare s k suveränitetsstödet övergick 1995 i ett säkerhetsfrämjande bistånd, som har i stort sett samma inriktning och innehåll. I Estland har totalt under perioden 1991 till och med 1997 bilaterala insatser om 60 mkr samt en betydande andel av regionala insatser om sammanlagt 131 mkr genomförts. Estlands andel av suveränitetsstödet har sjunkit under senare år - de bilaterala insatserna under resultatanalysens budgetår 1995/96 och 1997 var 5,6 mkr respektive 1,5.

Det säkerhetsfrämjande biståndet har nyligen utvärderats. Den här följande texten bygger på utvärderingsrapporten, som f n (juni 1998) remissbehandlas.

Tre svenska myndigheter stödjer utbyggnaden av kust- och gränsbevakningen i Estland. Försvarets Materielverk (FMV) har levererat fem radarstationer med tillhörande reservdelar, utbildning, drift och underhåll, samt planerar en studie för den fortsatta utbyggnaden av sjöbevakningen. Kustbevakningen (KBV) har bidragit med tre kustbevakningsfartyg, tio snöscooters, verkstads- och förrädscontainers, samt tre räddningsbåtar. Rikspolisstyrelsen (RPS) har överlämnat fordon, en patrullbåt, utrustning för dokumentkontroll, m m. RPS har också lämnat stöd till polisväsendet med ett fyrtiotal fordon, radiokommunikations- och annan utrustning samt utbildningsinsatser. Tullväsendet har fått stöd via Generaltullstyrelsen (GTS) med bl a kommunikationsutrustning, fordon, en mobil röntgenutrustning och utbildningsinsatser. Sammantaget har under perioden 1991-97 drygt 30 mkr använts för de nämnda insatserna.

Förstärkningen av den estniska sjöbevakningen fick tidigt annan inriktning än den ursprungligen planerade, eftersom den ursprungligen tilltänkta, begagnade radarutrustningen inte visade sig motsvara kraven. En snabb insats av temporärt slag gjordes i stället i form av fem radarstationer, som skulle ge operativa erfarenheter för utformningen av ett långsiktigt utformat sjöbevakningssystem.

Fyra av de fem levererade radarstationerna står utefter landets östra gräns i Peipussjön och Narvafloden, medan den femte har installerats på Runö i Rigabukten. De är i kontinuerlig drift och gör god tjänst. Personalen behärskar tekniken. FMV lämnar visst stöd till underhåll, men med växande ekonomisk och teknisk kapacitet i landet bör det stödet kunna avslutas. Insatsen uppvisar hög effekt och god anpassning till behov och möjligheter.

Utöver de tre skänkta kustbevakningsfartygen har KBV sålt ytterligare ett till Estland. De rapporteras vara till stor nytta i finska viken och på västkusten, liksom räddningsbåtarna och snöskotrarna, som går på Peipussjön. Kustbevakningsfartygen, som dock ligger på land under vintern då kraftigare tonnage används för patrullering och utryckning, rapporteras ha räddat tolv människoliv under de tre år de varit i tjänst. Sedan 1994 sköts underhållet av fartygen i Estland med visst reservdelsstöd och teknisk rådgivning från Sverige. Inledande underhållssvårigheter synes ha åtgärdats. Insatsen är väl mottagen och integrerad i den estniska gränsbevakningen. Det kan visserligen ifrågasättas i vilken utsträckning de levererade fartygen med hänsyn till sin ringa storlek är lämpade för patrullering på öppen sjö, men det tidiga stödets huvudinriktning på att utnyttja begagnad svensk materiel begränsade uppenbarligen valmöjligheterna.

Stödet till gränsbevakningen via RPS bedöms av utvärderingen vara väl använt. Alla fordonen, som är i tjänst vid olika gränsstationer och andra enheter inom organisationen, rapporteras vara i funktionsdugligt skick. Även de fordon som RPS levererat till den estniska polisen rapporteras vara i gott skick och väl använd. Dessa begagnade fordon utgör exempel på kostnadseffektiva insatser genom att kostnaden för deras återstående livslängd är låg. Metoden innehåller dock samtidigt en risk att utrustningen uppfattas som mindre värd.

RPS har gradvis ökat sina utbildnings- och rådgivningsinsatser i Estland på bekostnad av utrustningsinsatserna. Kunskapsöverföringen har framför allt riktats till Polisakademin i Tallinn, men även till andra delar av den estniska polisorganisationen. För framtiden är det särskilt fortsatt utbildningssamarbete och erfarenhetsutbyte som efterlyses från Sverige.

Den av GTS levererade radiokommunikationsutrustningen är distribuerad till personal vid tullstationer i hamnar och vid landgränsen. Den synes enligt utvärderingen vara väl använd. Fordonen och den mobila röntgenutrustningen rapporteras likaså vara väl utnyttjade, den senare i daglig tjänst. Även utbildningsinsatserna är uppskattade. Tullinsatserna uppvisar hög relevans och är med hänsyn till den relativt låga totalkostnaden som grupp sannolikt det mest kostnadseffektiva inslaget i Estland av de som utvärderingen bedömt.

Bedömningarna från estnisk sida av det svenska säkerhetsfrämjande stödet är enligt utvärderingen genomgående positiva, med något enstaka frågetecken kring den tidiga principen om begagnad materiel. Det enda tydliga önskemålet går ut på att samarbetet med Sverige på de här nämnda områdena borde vara mer omfattande och, framför allt, närmare.

De deltagande svenska myndigheterna bedömer samarbetet med Estland som relativt väl fungerande. Även om resursknappheten ofta har varit besvärande, har som regel allvarliga förseningar och andra komplikationer kunnat undvikas. Ett undantag är det försenade beslutet kring utbyggnaden av det ovan nämnda framtida sjöövervakningssystemet. Ambassaden bedömer de svenska insatserna som över lag framgångsrika, men pekar på behovet av bättre koordinering på svensk sida.

Utvärderingen gör den bedömningen, att några av de komplikationer i samarbetet, som redovisas av de medverkande svenska myndigheterna, i grund är sådant som utgör själva motiveringen för stödet - främst rör det allvarliga resursbrister i mottagarländerna, brist på erfarenheter och kunskaper i ämnen och metoder av stor betydelse för förvaltningen av ett modernt samhälle, en allmänt relativt låg utbildningsnivå, samt en otillräcklig intern samordning och prioritering mellan föreslagna insatser. Dessa brister är gemensamma för de tre baltiska samarbetsländerna.

Utvecklingen och reformprocessen i Estland har gått snabbare än i dess grannländer. Samarbetet med Estland fungerar enligt utvärderingen också bäst. Även om resursknappheten ofta har varit besvärande, har med något undantag allvarliga förseningar och andra komplikationer kunnat undvikas. Gemensamt upprättade planer genomförs. De estniska motparterna tar ansvar och försöker snabbt och effektivt finna lösningar på uppkomna problem. De svenska insatserna är över lag relevanta och framgångsrika. Framgången tillskrivs inte minst det goda estniska samarbetet. Samtidigt varierar kostnadseffektiviteten mellan de svenska insatserna. Även koordineringen på svensk sida skulle kunna förbättras.

Utvärderingen bedömer att säkerhetsstödet till Estland har hög relevans även på övergripande målnivå. Samtidigt som utvärderingen finner skäl till ytterligare förstärkningar

av samarbetet med Estland, finner den mot bakgrund av den starka estniska utvecklingen att graden av biståndsfinansiering av samarbetet nu bör kunna diskuteras.

Utvärderingen drar därutöver vissa administrativa slutsatser av de genomförda insatserna. Två av dessa slutsatser tas även upp här. De återkommer i den sammanfattande diskussionen i kapitel 6.

Dels finner utvärderingen att säkerhetssamarbetet, som främst är ett myndighetssamarbete mellan grannländer, har givit ett betydande utrymme för att tillgodose svenska egenintressen, något som borde mer genomgående återspeglas i finansieringen av samarbetet än vad som för närvarande är fallet. Det starka egenintresset gör det inte rimligt att biståndsanslaget skall bära alla kostnader för samarbetet. Utvärderingen förordar en linje, där endast direkta projektkostnader för överförda resurser belastar Östsamarbetet, medan myndigheternas kostnader för det löpande samarbetet bärs av den egna budgeten. Myndigheterna bör instrueras att bereda plats för det fortsatta samarbetet över Östersjön den reguljära verksamheten, samtidigt som de också bör erhålla motsvarande medelstillsdelningar.

Dels påpekar utvärderingen att säkerhetssamarbetets konstruktion gör att i huvudsak endast insatser föreslagna av svenska myndigheter har kommit till stånd. Samarbetet behöver kompletteras med en metod som gör det möjligt att systematiskt identifiera och ta upp relevanta insatser utanför myndigheternas mandat. Ett sätt att uppnå detta kan enligt utvärderingen vara att hålla regelbundna samarbetsöverläggningar mellan regeringarna om samarbetets inriktning, prioriteringar och andra villkor. Därmed skulle landvisa rullande översiktsplaner kunna upprättas för samarbetet dels till ledning för myndigheterna, dels för beredning i lämpliga former av insatsförslag utanför myndigheternas mandat.

3. ATT FÖRDJUPA DEMOKRATIS KULTUR

3.1 Enskilda organisationer

Uppbyggnaden av enskilda organisationer har betydelse för den demokratiska samhällsutvecklingen, bl a genom att engagera medborgarna i samhällslivet och genom att verka som påtryckningsgrupper i det politiska livet. Stöd till svenska enskilda organisationers samarbete med enskilda organisationer i Estland förmedlas genom Sida, och har under 1995/96 och 1997 varit en central komponent i reformsamarbetet mellan de två länderna. För budgetåret 1995/96 beviljades 11 mkr till 53 olika projekt, 1997 9,2 mkr till 51 projekt och till och med maj månad 1998 2,9 mkr till 18 projekt. Största delen av de under 1997 utbetalade 11 mkr kanaliserades via sju sk ramorganisationer, främst Olof Palmes Internationella Centrum, 3 mkr, Sveriges Bönder hjälper, 1,5 mkr, samt LO/TCOs biståndsfond, 1,5 mkr. Drygt 2 mkr fördelades direkt av Sida till andra svenska enskilda organisationer.

Den estniska folkrörelsetraditionen har sina rötter i 1860-talet. Under sovjettiden kunde inga oberoende folkrörelser verka fritt i landet. Sedan slutet av 80-talet har antalet civila enskilda organisationer ökat kraftigt, för att 1996 uppgå till 3.200. Många är små till medlemsantalet. En tredjedel av organisationerna, däribland de största, är baserade i Tallinn.

Den bristande erfarenheten av civila initiativ hämmar framväxten av enskilda organisationer, liksom avsaknaden av ett medvetande om deras potential som samhällsförändrare och mobiliserare. Kompetensen inom organisationsutvecklings- och informationsområdena är likaså begränsad, samtidigt som koncentrationen av organisationer till huvudstadsregionen innebär ett problem för den estniska civila sektorn.

Målet för stödet till svenska och estniska enskilda organisationers samarbete är att bidra till återupprättandet och konsolideringen av demokratins och rättsstatens institutioner, till återinförandet av en fungerande marknadsekonomi, samt till en förbättrad miljö, särskilt i Östersjön. Stödet avsåg i början av nittio-talet huvudsakligen frakter av begagnad utrustning och humanitära insatser, men har successivt alltmer inriktats på organisationsuppbyggnad.

Sida har låtit utvärdera det samarbete mellan svenska enskilda organisationer och enskilda organisationer i Baltikum, som finansieras med bidrag från Sida. Utvärderingsrapporten, som presenterades i december 1997, fokuseras på partnerskapets innehåll och utveckling, samt på bärkraften hos samarbetets resultat. Den täcker 14 estniska enskilda organisationer.

Utvärderingen drar slutsatsen att merparten av de berörda enskilda organisationerna är på god väg att utveckla en hållbar demokratisk struktur för sin verksamhet. Samtidigt är de flesta organisationerna i hög grad beroende av stöd utifrån både för den löpande verksamheten och för sitt strategiska utvecklingsarbete. Samtliga studerade estniska enskilda organisationer uppvisar en demokratisk utveckling och arbetar uttryckligen för en demokratisk samhällsuppbyggnad. Hållbarheten hos resultaten av samarbetet påverkas dock negativt av fortsatta svårigheter med finansieringen av verksamheten.

Stödet från de svenska enskilda organisationerna har i de flesta fall avsatt konkreta resultat i termer av kapacitetsuppbyggnad, särskilt med avseende på medvetenheten om behovet av demokratisering inom organisationerna och på förmågan att fungera som demokratiska fora. Det svenska stödet har också bidragit till ett ökat oberoende i kompetens- och finansiellt

hänseende. Samarbetet ger också intryck av att vara kostnadseffektivt.

Utvärderingen, som påpekar de metodproblem som ligger i att på flera nivåer påvisa samband mellan orsak och verkan, framhåller som en viktig lärdom att samarbetet successivt måste anpassas till den utveckling som äger rum i det omgivande samhället. I inledningsskedet visste ingen hur de politiska förutsättningarna skulle utvecklas. Viktigast för de svenska organisationerna var då att kunna ge akut stöd. Det hände att ambitionerna ställdes både för högt och för lågt i samarbetet, liksom att kompetensen på båda missbedömdes. Vikten av att vara lyhörd betonas, samtidigt som ett inledningsskede måste få vara trevande.

Sammanfattningsvis konkluderar utvärderingen att samarbetet genererat avsedda resultat, som i en rimlig utsträckning är hållbara. Effekterna ligger främst inom områdena förstärkning av demokratin och organisationsutveckling. De svenska insatserna bedöms allmänt som acceptabla i kompetenshänseende, även om felbedömningar skett på båda sidor.

I termer av de fyra huvudmålen för östsamarbetet får EO-samarbetet i första hand anses relevant för demokratimålet. Där är relevansen hög. Flera av de berörda estniska enskilda organisationerna har dock ambitioner och aktiviteter av relevans även för andra huvudmål, främst för målet att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling, men också i viss mån för miljömålet. I huvudsak saknar EO-samarbetet direkt relevans för det säkerhetsrelaterade målet för samarbetet. Sammanfattningsvis får relevansen hos stödet till svenska enskilda organisationers samarbete med estniska enskilda organisationer bedömas som hög.

De lärdomar för framtiden, som lyfts fram av utvärderingen, bör också vara av intresse i ett bredare perspektiv. En är att samtidigt som samarbete inledningsvis måste få vara trevande, måste också förväntningar och utfästelser förtydligas så snart förutsättningarna så medger. En andra erfarenhet är att alltför optimistiska målformuleringar och snäva tidshorisonter snarare kan leda till förlängda projektengagemang. En tredje pekar på betydelsen av att definiera sluttidpunkter och önskvärda tillstånd för när ett biståndsfinansierat samarbete kan övergå i ett genuint partnerskap, som är oberoende av biståndsmedel.

Intervjuer i samband med resultatanalysen pekar på att stöd till estniska enskilda organisationer är ett lämpligt sätt att nå grupper, som ännu inte nåtts av den offentliga sektorns åtgärder. Att stödja enskilda organisationer kan både ge en motbild till den förhärskande upptagenheten med ekonomisk tillväxt och liberalisering, och medverka till ett återskapande av den tradition av samråd och öppenhet som förträngts under sovjettiden.

Intervjuerna bekräftar utvärderingens slutsatser om bl a resultat och effekter av stödet via svenska enskilda organisationer, men ger också vid handen att den lokala dynamiken kontinuerligt ändrar förutsättningarna även för EO-samarbete. Framför allt känner flera estniska organisationer ett växande behov av ett annat slags samarbete än det hittillsvarande. De säger sig ha lärt mycket av sina svenska samarbetspartners, och har bl a tack vare det utvecklats snabbt. Nu efterlyses ett mer ömsesidigt samarbete med mer av givande och tagande. Stödet har haft stor relevans för övergångsprocessen i Estland. Estniska enskilda organisationer har ännu inte återfått den prestige de hade i förkrigsestland. De svenska enskilda organisationernas fortsatta stöd är viktigt, men fortsatt hög relevans förutsätter också att de gradvis anpassar sitt arbetssätt till de ändrade förutsättningarna.

3.2 Vänortssamarbetet

Vänortssamarbetet mellan Estland och Sverige började byggas upp snart efter Sovjetunionens sammanbrott, inledningsvis finansierat av de medverkande kommunerna själva. Möjligheten att söka tilläggsfinansiering med statsstöd vis BITS kom till 1991. Målet med BITS-programmet var att bredda och fördjupa samarbetet och att stödja den demokratiska utvecklingen. Kommunförbundet åtog sig att förvalta medlen, d v s att granska ansökningar och bevilja bidrag enligt givna riktlinjer.

Vänortssamarbetet utvärderades både 1993 och 1996. Vid tidpunkten för 1996 års utvärdering hade totalt 50 mkr betalats ut som bidrag. Därav hade 34 procent gått till projekt i Estland, som därmed var den klart största mottagaren av detta slags finansiering. Av Kommunförbundets bidrag till kommunerna hänförde sig 43 procent till stärkandet av demokratin. En dryg femtedel gick vardera till miljö- respektive sociala områden.

Utvärderarna är entusiastiska i sin sammanfattande bedömning av resultatet av stödet till vänortssamarbetet. Det hade haft ett avgörande inflytande på utvecklingen av lokal demokrati, fört in nya tankar, idéer och principer i den kommunala verksamheten, bidragit till ett större miljömedvetande och påverkat både utbildningssystemet och andra sociala sektorer. I Estland hade det också haft en effekt på den nationella nivån, i det att den nya estniska kommunallagen hade skrivits med den svenska kommunallagen som förebild.

Vänortssamarbetet bedömdes också klart kostnadseffektivt, särskilt i beaktande av de uppnådda resultaten i förhållande till projektens små budgetar. Det hade givit de mottagande kommunerna ett avgörande inflytande över valet av samsamarbetsområden och resulterat i nätverk mellan de två länderna.

På mottagarsidan noterar utvärderarna att kommunerna bl a i Estland egentligen är för små för att kunna ge den samhällservice som medborgarna förväntar sig. Samtidigt är det nationella kommunförbundet svagt, befinner sig i en uppbyggnadsfas och söker sin roll. Den estniska kommunsamverkan är dessutom splittrad på flera förbund och skulle åtminstone behöva upprätta ett närmare samarbete.

Utvärderarna noterar att jämställdheten mellan kvinnor och män hade kunnat ges ett större utrymme i vänortssamarbetet, och att ett visst dubbelarbete hade ägt rum avseende utbildningsmaterial. Utvärderarna noterar också en viss trötthet i Sverige vad gäller vänortssamarbetet och att språkfrågan fortfarande begränsar diskussionen om nya samsamarbetsområden. Samtidigt som antalet svenska kommuner sätter en gräns för en vidare expansion av programmet, rekommenderar utvärderarna Sida att fortsätta att stödja vänortssamarbetet.

Senare intervjuer med estniska företrädare bekräftar i stort utvärderarnas slutsats att vänortssamarbetet är uppskattat. I ett centralt resursfördelningsperspektiv har det den fördelen att deltagande kommuner får tillgång till resurser, som regeringen inte skulle kunna mobilisera. Samtidigt kan därmed krav på estnisk samfinansiering uppstå, som regeringen kan ha svårigheter att möta. Vänortssamarbetet bedöms ha relevans för reformprocessen genom att fokusera på sociala sektorer och problem, som hittills har fått alltför liten uppmärksamhet. Där finns ytterligare en för vänortssamarbetet att spela, att tydligare föra in kommunerna i den nationella utvecklingen, t ex att hjälpa dem direkt in i IT-samhället.

Utöver det här presenterade breda vänortssamarbetet har Svenska Kommunförbundet genomfört tre egna insatser till stöd för reformprocessen på kommunal nivå i Estland. En

insats, till en kostnad av 321.000 kr, söker stärka demokratin inom den kommunala förvaltningen. Den andra insatsen, kostnadsberäknad till 752.000 kr, avser försäkring av kommunal egendom. Insatsen syftar till att ge de estniska kommunerna ökat medvetande om vilka risker och skador som förekommer i deras verksamhet, och att skapa en strategi för hur de på egen hand skall lösa sin hantering och finansiering av skador och därmed få ökade möjligheter att bedriva sin verksamhet utan störningar. En tredje insats syftar till att skapa en gemensam bas för kommunal revision genom att dels utforma övergripande principer och god förvaltningssed för kommunal revision, dels öka kompetensen hos de kommunala revisorerna och stödja utvecklingen av revisionens roll. Målgruppen omfattar dels revisorer och ekonomer, dels förtroendevalda i kommuner och revisionskommittéer.

Beslut om finansiering av de två första insatserna togs av Sida under senare delen av 1997. Av den första insatsen har hittills endast en del genomförts, en utbildning av kommunsekreterare m fl i demokrati- och förvaltningskunskap. Kommunförbundets och det Estniska Förvaltningsinstitutets gemensamma slutrapport framhåller att svenska kommunala förvaltningserfarenheter är relevanta för estniska problem, t ex kommunsammanslagningen och olika aspekter av den kommunala demokratin. De deltagande estniska kommunsekreterarna uttrycker sin största uppskattning med studiebesöken i svenska kommuner.

I ett sammanfattande resultatanalysperspektiv synes det svenska stödet till den estniska reformprocessen på det kommunala planet vara av stort värde. Genom vänortssamarbetet åstadkoms ett stöd på en konkret nivå till låga kostnader, som dessutom avkastar ett betydande mervärde i form av bestående vänortskontakter mellan de två länderna. Kvaliteten varierar mellan insatserna i samarbetet, vilka i gengäld kan uppvisa både låga kostnader och ett personligt engagemang på stor bredd, som i sin tur är en stor tillgång i samarbetet. Resultatens hållbarhet kan vara svår att bedöma, men den höga tempot i reformprocessen gör att nådda resultat snabbt kan bli obsoleta men också bli underlag för nya ansträngningar. Relevansen hos vänorts- och kommunsamarbetet för den estniska reformprocessen är hög.

3.3 Länsstyrelsesamarbetet

Efter det att ett vänortssamarbete på kommunal nivå tidigt etablerats mellan Sverige och de baltiska länder som nyss återfått sin självständighet, önskade BITS också få prövat ett motsvarande samarbete mellan länsstyrelser. En försöksverksamhet kom igång under 1993 i Estland och Lettland med syftet att överföra kunskande från, och utbyta erfarenheter mellan svenska länsstyrelser och deras motsvarigheter på regional och lokal nivå där. Försöksverksamheten utvidgades påföljande år till att även omfatta Litauen.

Det uttalade målet med samarbetet har varit att stärka demokratin och att öka kompetensen hos regionala och lokala förvaltningar i de baltiska länderna. Målet skulle uppnås främst genom kunskapsöverföring inom länsstyrelsernas arbetsområden. Samarbetet skulle vara konkret, väl avgränsat och resultera antingen i hållbara resultat eller i en strategisk påverkan på reformprocessen. I syfte att undvika dubbelarbete och att dra nytta av länsstyrelsernas administrativa kapacitet delegerade Sida ansvaret för att välja och genomföra projekten till länsstyrelserna kollektivt i enlighet med fastställda riktlinjer. Samarbetsparterna skulle själva komma överens om mål och avsedda produktionsresultat för respektive projekt.

Länsstyrelsesamarbetet med de tre baltiska länderna utvärderades 1996. Utvärderaren finner att en mångfald olika projekt har sett dagens ljus, och att inte mindre än 20 länsstyrelser i Sverige och 30 regionala och lokala myndigheter i de baltiska länderna har medverkat i

samarbetet. I de 120 projekten har över 2000 personer samarbetat. Av totalt utbetalade ca 12 mkr under de tre åren 1993-1995 hade närmare 50 procent gått till Estland.

Utvärderaren bedömer att projekten med få undantag har nått sina mål, och att de sammantagna resultaten är tillfredsställande. Ungefär hälften av insatserna, inriktade på förvaltningen eller på utvecklingen av landsbygden, har direkt stött den demokratiska processen. En femtedel har varit miljöinsatser, medan fem procent har gått till jämställdhetsprojekt. Inom Baltikum har Estland den jämnaste regionala fördelningen av länsstyrelsesamarbetet. Endast två estniska län, som hör till landets minst utvecklade, har inte deltagit.

Samarbetet värderas högt i Baltikum och ses som värdefullt för ländernas fortsatta utveckling. Avsaknaden av ett långsiktigt perspektiv på samarbetet har dock hämmat den strategiska ansatsen och fått samarbetet att bli onödigt ad hoc-orienterat. Å andra sidan har detta antagligen också underlättat nätverkandet och resulterat i flera kontakter av värde för det fortsatta samarbetet. Inledningsvis rådde en okunskap på den svenska sidan om förutsättningarna för samarbetet, som delvis förklarar bristen på strategisk ansats.

Till de kanske största fördelarna med samarbetsordningen hänför utvärderaren flexibiliteten och den ringa byråkratiseringen av beslutsfattande och genomförande av insatser. En annan fördel är att parterna möts som yrkeskollegor och får tillfälle att bygga upp långvariga relationer. Hanteringen av samarbetet i Sverige bedöms som enkel och praktisk.

Sida har sedermera beslutat avsätta fem mkr per år för det fortsatta länsstyrelsesamarbetet under 1997-1999, som också delvis fått en mer långsiktig inriktning på utvecklingen av regionala myndigheter. Den positiva bedömning i stort som gjordes av utvärderingen 1996 har bekräftats av intervjuer i Estland i samband med resultatanalysarbetet. Samarbetet, som både innehåller kunskapsöverföringsinslag och gemensamt projekt- och utvecklingsarbete, har varit värdefullt och bidragit till utvecklingen och konsolideringen av den regionala och lokala förvaltningen. Intervjuerna pekar dock på att det nu är dags att gå vidare i samarbetet, bl a genom att höja ambitionsnivån i utbildningsinsatserna. Förvärvade grundkunskaper kan nu användas för mer specialiserade insatser, t ex inom miljöekonomi.

Länsstyrelsesamarbetet synes i ett resultatanalysperspektiv, liksom vänortssamarbetet ovan, kostnadseffektivt och produktivt. Utvärderingen rapporterar om en hög måluppfyllelse. Parterna vill fortsätta samarbetet. Relevansen för reformprocessen måste bedömas som hög.

3.4 Kultur, språk och integration

En del av det svenska stödet till reformprocessen i det forna Sovjetunionen kanaliseras via Svenska Institutet (SI). Totalt förmedlade SI under 1997 71 mkr till olika verksamhetsområden i länder i Central- och Östeuropa, varav 46,9 mkr kom från anslaget för samarbete med Central- och Östeuropa. Av östsamarbetsmedlen, som är den för resultatanalysen relevanta gruppen, gick 4,9 mkr till Estland. Därtill kommer delar av bl a regionala insatser för totalt 12 mkr. Östsamarbetsbudgeten finansierar där SIs Sverigeinformation och kulturverksamhet med 1,5 mkr vardera, stipendieverksamheten med 0,7 mkr och svenskundervisningen med 1,1 mkr. Särskilda insatser med direkt koppling till reformprocessen ingår i programmet, bl a de insatser som SI stödjer på integrationsområdet.

SI, vars huvuduppgift det är att sprida kunskap om Sverige, har också regeringens uppdrag att stödja och utveckla kontakterna inom samhälls-, kultur- och utbildningsområdet med

länderna i Central- och Östeuropa, särskilt i Östersjöområdet. Målsättningen för SIS östsamarbete är att överföra kunskap från Sverige på områden som efterfrågas av berörda länder och där Sverige anses ha särskild kompetens.

Kultursamarbetet, inriktat på att fördjupa demokratins kultur, används för att främja kulturgemenskap och kunskapsutveckling med utgångspunkt i det fria konst- och kulturlivet. Inom kultursamarbetet beviljades under 1997 31 bidrag om sammanlagt 656.000 kr.

Inom ramen för **Sverigeinformationen** produceras efterfrågestyrt informationsmaterial på estniska om Sverige. Bl a har en flerspråkig Sverige-karta producerats i 3000 ex. Sverigeinformationsprogrammet rymmer också ett relativt omfattande expertutbyte, som ger möjlighet till personutbyte, konferens- och seminariedeltagande, samt projektstöd.

Inom **utbildnings- och forskningssamarbetet** finansieras bl a högskölesamarbete mellan länderna, individuella stipendier till estniska och svenska forskare och till deltagare i Sis sommarkurser, samt svenskundervisningen vid universitet och högskolor i Tallinn, Tartu och Narva. Inom högskölesamarbetet beviljades under 1997 sammanlagt 1,9 mkr till nio projekt, främst inom naturvetenskap och på miljöområdet. Ett flertal estniska stipendiater fick möjlighet att studera vid skilda institutioner i Sverige. Ett tjugotal svenska stipendiater erhöll totalt ca 4 mkr till olika ändamål, varav vissa inriktades på flera länder, samtidigt som medel även avsattes för ungefär lika många mindre fältstudier i Estland.

I sin östsamarbetsproposition 1995 aviserade regeringen "betydande insatser" i bl a Estland för att underlätta **integreringen av befolkningsgrupper** som inte har landets språk som modersmål. Språkundervisning framhölls som ett huvudinstrument. Språkkunskaper är en förutsättning för medborgarskap, underlättar utövandet av demokratiska rättigheter och bidrar till ökat förtroende mellan befolkningsgrupper.

Under de två budgetåren 1995/96 och 1997 lämnade SI totalt 34 bidrag om sammanlagt 2 mkr till olika integrationsfrämjande aktiviteter i Estland. De viktigaste insatsområdena var en radiostation i Narva, utbildning av icke-ester i estniska språket, kulturen och historien, översättning av estnisk litteratur till ryska, samt insatser riktade till rysktalande ungdomar och deras lärare. En stor del av insatserna har gjorts i nordöstra Estland.

Det svenska stödet till integrationsarbetet i Estland påbörjades 1993. Med utgången av 1997 hade totalt 4 mkr betalats ut. En utvärdering av helheten avrapporterades tidigt 1998. Utvärderingen, som fokuseras på budgetåren 1995/96 och 1997, granskar elva större insatser under den perioden. Genom uppnådda, i viss mån mätbara, resultat har insatserna främjat integrationsprocessen i Estland. En komplikation för utvärderingen av mer allmänt integrationsfrämjande insatser ligger dock i svårigheten att mäta integrationseffekterna och att bedöma hur många människor som berörts av dem.

Direkta integrationsfrämjande effekter bedöms ha genererats av en återbetalningsfond för kursavgifter för undervisning i estniska i Narva, ett sommarläger för 400 barn och ungdomar med undervisning i estniska, samt en vidareutbildning i estniska av ca 300 ryskspråkiga lärare i nordöstra Estland. Av de insatser som utvärderingen bedömer som mer allmänt integrationsfrämjande vill den särskilt peka på upprättandet av en lokal ryskspråkig radiostation i Narva, vars tillkomst väsentligt ökat tillgången på Estlandsorienterad nyhetsrapportering i den nordöstra delen av landet. Bland andra allmänt integrationsfrämjande insatser lyfter utvärderingen fram stödet till att använda debatt i språkundervisningen och till att producera ryskspråkiga TV-program om Estlands kulturhistoria.

SIs integrationsstöd har ingått i ett sammanhang där Estlands regering inte påskyndat integrationen genom egna strategiska förberedelser eller insatser. Först under 1997 inledde regeringen ett strategiarbete avseende integration och språkundervisning i estniska. Inte heller SI har fastställt en strategi eller riktat stödet till bestämda målgrupper. Utvärderaren ser detta som ett skäl till att vissa insatser varit mindre kostnadseffektiva och relevanta. Å andra sidan har stödet präglats av flexibilitet och lyhördhet för estniska prioriteringar.

Utvärderaren påtalar att det stora utländska stödet till integrationsfrämjande åtgärder i Estland - som tillsammans vida har överstigit de estniska anslagen för ändamålet - kan ha gjort en mer omfattande insats från estnisk sida obehövlig. Därtill kan Estland ha gått miste om institutionell utveckling och kompetens, eftersom utländska bidrag inte följts upp med egeninsatser i motsvarande omfattning. Hon identifierar dock en viss institutionell utveckling, som särskilt emanerat ur ansträngningarna att koordinera ett brett spektrum av utländskt bistånd. Därutöver kan detta bistånd ha påskyndat de estniska ansträngningarna att formulera en strategi för arbetet.

Att Sis integrationsstöd är flexibelt bekräftas av senare intervjuer i Tallinn, där det också framgår att stödet just därför i större utsträckning än andra givares har mött lokala behov och nått målgruppen för integrationsansträngningarna. Samtidigt påpekas svårigheterna att på grund av mångfalden av insatser verkligen veta vart de svenska medlen har gått. Det ovan nämnda estniska strategiarbetet har resulterat i att regeringen under våren 1998 dels antagit ett enhetligt skolsystem för landet, dels skapat en stiftelse för integrationen av icke-ester och dels fastställt en språkutbildningsstrategi för icke-estnisktalande invånare.

Som komplement till SI-stödet till de estniska integrationsansträngningarna - och delvis som ett resultat av att detta i strategiskt hänseende har varit något trevande - har nu en gemensam nordisk-UNDP-satsning beretts i Tallinn. UNDP har ett respekterat kunnande på området, och har nu tillsammans med de nordiska ambassaderna utformat ett förslag till stöd till den nyss nämnda, nybildade estniska stiftelsen. Svenskt stöd kan därmed komma att utgå på tre sätt till detta område - via SI, via Norden-UNDP och via Phare, som avsätter växande belopp för samma ändamål. Ambassaden i Tallinn bedömer likafullt att det inte riskerar bli för många givare på integrationsområdet, eftersom arbetsuppgiften är så ovanligt stor.

I ett resultatanalysperspektiv synes SIs integrationsstöd framgångsrikt. Projektresultat och effekter bedöms genomsnittligt som goda. Kostnadseffektiviteten varierar visserligen, men variationerna finner åtminstone delvis en förklaring i bristande strategi- och policyutveckling. Dessa brister berör också SI, även om ett strategiarbete nu pågår inom myndigheten. Effekternas hållbarhet synes rimlig, särskilt i beaktande av att integrationsarbetet är dynamiskt, och att effekter därför i många fall endast behöver vara kortvariga. Stödets relevans för reformprocessen i Estland, liksom i ett EU-anpassningsperspektiv, måste bedömas som ovanligt hög.

Till denna del av Sveriges stöd till Estland kan föras ytterligare en - utanför SI genomförd - insats under perioden, en mindre insats med inriktning på pressetiska spörsmål.

SIs klassiska informations-, kultur- och utbildningsutbyte etablerades långt innan det svenska Östsamarbetet aktualiserades. Verksamheten är av samma slag som den som pågår med en rad andra länder, och med finansiering från andra anslag än det här aktuella. Den har bedömts relevant i ett östsamarbetsperspektiv och kan därmed finansieras från det anslaget - och därmed bli betydligt större än om så inte hade varit fallet - även om en sådan bedömning och slutsats uppenbarligen inte är självklar.

Det framgår inte i vilken utsträckning SI har avsatt resurser för policy- eller strategiutveckling kring uppdraget inom närområdet, exempelvis hur kultursamarbetet bäst skall utformas i en postsovjetsk kontext. Verksamheten har inte utvärderats.

I ett resultatanalysperspektiv kan det konstateras att även om informations-, kultur- och utbildningsutbytet inte tillkommit som svar på östsamarbetets mål - och i vissa fall inte heller har någon relevans för dem - ändå ger utrymme för insatser av god kvalitet, som också är relevanta för reformprocessen och för närmandet mellan de två länderna.

3.5 Rättsväsendet

Det svenska stödet till reformprocessen på rättsområdet påbörjades 1992 med ett direkt-samarbetsavtal mellan de två ländernas justitiedepartement kring omstruktureringen av **det estniska domstolsväsendet**. Under de närmast följande åren genomfördes ett tjugotal mindre insatser, huvudsakligen seminarier om i genomsnitt två dagar i skilda juridiska ämnen, i första hand för att överföra svenska kunskaper och erfarenheter till Estland. Ett halvdussin studiebesök i Sverige har möjliggjorts för cirka trettiofem personer. Särskild uppmärksamhet har ägnats själva domstolsförfarandet, samt åt grundlags- och MR-frågor.

1995 inkluderades också ett direkt samarbete mellan **fängelseförvaltningarna** respektive **åklagarväsendena** i Sverige och Estland i avtalet.

Sida lät 1996 genomföra en översyn av erfarenheterna inom rättssamarbetet mellan Sverige och Estland. Studien konstaterar att samarbetet till och med 1995 varit relativt anspråkslöst, och finner att situationen i landet väl motiverar att det fortsätter och utvidgas. Om man skall kunna vänta sig en avgörande effekt behöver de insatta beloppen ökas avsevärt.

De gjorda insatserna bedöms som ovanligt kostnadseffektiva, särskilt tack vare att de medverkande svenskarna har gjort sina bidrag på betald arbetstid eller på sin fritid. Samtidigt är studien ambivalent i sin bedömning av hur relevanta insatserna varit. De har huvudsakligen inskränkt sig till att presentera svenska problemlösningar på skilda områden, ibland tillsammans med en diskussion om lösningarnas för- och nackdelar. Den svenska sidan har dock som regel inte gått vidare i samarbetet och deltagit i förändringsprocessen i Estland. Den sammanfattande bedömningen var att även om insatserna hade haft positiva psykologiska effekter och kunnat påverka attityder, är den tid förbi när uppvisandet av svenska modeller och metoder är av större intresse.

Det nyligen påbörjade samarbetet inom fängsvården bedömdes dock som av stort intresse. Samarbetet, som kunde bygga på gedigna svenska erfarenheter, hade präglats av entusiasm och beslutsamhet. Studien påpekar att även områden utanför den direkta fängsvården borde beaktas, t ex förebyggande insatser bland ungdomar och eftervård av frisläppta.

Utöver de nämnda områdena förordar studien ett svenskt stöd till det 1995 bildade Estniska Rättscentret i Tartu. Studien påtalar också att det estniska önskemålet om förberedande insatser inför EU-medlemskapet inte ännu hade motsvarats av ett svenskt specifikt engagemang. En svensk målformulering med en sådan innebörd har dock senare kommit till.

En uppföljningsstudie 1997 visar dels en mer positiv bedömning av de gjorda svenska insatserna inom domarfortbildningen än den föregående studien, dels att det föreslagna stödet till det Estniska Rättscentret i Tartu inte blivit av. Fängsvårdssamarbetet hade däremot

gått vidare och nått goda resultat främst genom ett par utbytesbesök per år med personal på ömse sidor. Emellertid träffades en samarbetsöverenskommelse 1997 inom ramen för ett nordisk-baltiskt samarbetsarrangemang, enligt vilken Sverige framgent skall kraftsamla sina insatser inom fängvården till Litauen, och inte utöka stödet till Estland utöver det pågående systemsamarbetet med tre fängelser. Våren 1998 slöts ett nytt avtal innehållande en förlängning av detta relativt begränsade samarbete.

Tanken på ett stöd till Rättscentret i Tartu hade enligt uppgift därifrån ännu inte kunnat förverkligas, eftersom domarkåren och justitieministeriet haft olika syn på hur det fortsatta utbildningsarbetet skulle bedrivas. Där ministeriet vill ha ett starkt tyskt inflytande och medverkande vill domarkåren ha en mer blandad medverkan utifrån. I brist på samsyn mellan ministeriet och Rättscentret i denna fråga kunde ett projektförslag därifrån under 1997 inte förmedlas vidare till Sida. I slutet av maj 1998 träffades emellertid en överenskommelse mellan de två sidorna om hur de utländska insatserna på området skall balanseras mot varandra. Därmed synes ett hinder för ett utvidgat svenskt stöd ha undanröjts. Ett samarbete på detta område beslöts under sommaren 1998.

Rättscentret, som nyligen har åtagit sig att medverka i den Sida-stödda utbildningen av tjänstemän i EU-lagstiftning under andra hälften av 1998, uttrycker ett starkt intresse för svenskt stöd även på andra områden av juridisk fortbildning. Särskilt angelägna behov påpekas inom polisen och fängvården. Där finns också ett intresse för att etablera en regionalt utformad fortbildning i handelsrätt för yngre advokater.

Under 1997 bereddes också ett förslag till mer långsiktigt och systematiskt upplagt rättssamarbete mellan Estland och Sverige. En lista med projektförslag överlämnades från det estniska justitieministeriets sida, som var avsedd att utgöra underlag för en flerårig samarbetsplanering kring olika projekt och löpande aktiviteter. Handlingsplanens mest omfattande avsnitt tar upp ett flertal EU-anpassningsåtgärder inom lagstiftning och utbildning. Därutöver föreslås aktiviteter inom områdena frivård, MR, praktiskt, dagligt löpande direktsamarbete mellan de två ländernas justitieministerier, samt vissa tilläggsinsatser inom utbildning, information och administration.

En konsultinsats gjordes av Sida under hösten 1997 för att föra samarbetet vidare. Utöver två insatser - den nyss nämnda utbildningen av tjänstemän i EU-lagstiftning, samt rådgivning till justitieministeriet i EU-anpassning - har emellertid den presenterade förslagslistan ännu inte lett till ett avtal mellan de två länderna. För den estniska sidan är det skisserade samarbetet med Sverige fortfarande starkt prioriterat, en prioritering som går tillbaka på en lång historia av förtroendefullt samarbete. Justitieministeriet fäster fortsatt stor vikt vid att få det föreslagna långsiktiga samarbetsarrangemanget till stånd. Ytterligare två av den föreslagna handlingsplanens cirka trettio insatser är nu under beredning och kan komma att genomföras under den aktuella perioden. De två godkända insatserna inom justitieministeriet är delar av ett bredare svenskt stöd till Estlands EU-anpassning, som också innehåller insatser inom skilda delar av förvaltningen.

Den sammanfattande bedömningen av det svenska stödet på rättsområdet blir något blandad. Domstolssamarbetet före den aktuella perioden synes huvudsakligen som värdefullt, med reservation för att delar av det snarare var en uppvisning av svenska problemlösningar än ett aktivt stöd för att lösa problem i Estland. Efter 1995 har goda resultat uppnåtts inom fängvårdssamarbetet, vilket dock icke kan expandera på grund av den nordisk-baltiska samordningsöversenskommelsen. Både det samarbetet och domstolssamarbetet har hög relevans i sina respektive sammanhang i Estland. Rättssamarbetet i övrigt synes ha stannat

upp, vilket är att beklaga, särskilt i ljuset av den pågående EU-medlemskapsprocessen. Ett nyligen avlämnat delbetänkande av Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet, KUR, synes ge möjlighet till ett mer aktivt samarbete framöver.

3.6 Jämställdhet

Sida har under 1996 och 1997 erbjudit Estland ett stöd på jämställdhetsområdet, särskilt med inriktning på att integrera jämställdhetsaspekter i det bilaterala samarbetet. Stöd lämnades under 1997 till ett utvecklingscentrum för kvinnor som en fortsättning på ett föregående stöd till landsbygdsutveckling. Insatsen syftar till att skapa alternativa sysselsättnings- och inkomstmöjligheter samt till att främja social egenutveckling av kvinnor på landsbygden. Ännu en insats om 785.000 kr gjordes under 1997 via svenska Kvinnor Kan till den estniska yrkeskvinnoorganisationen EENA. Insatsen omfattade i första hand utbildning av kvinnliga företagsledare och chefer i form av tre konferenser i Estland. Den svenska insatsen bedöms som värdefull av Jämställdhetskontoret i det estniska socialministeriet.

Dialogen mellan Sida och i första hand Socialministeriet, innehållande bl a ett informations- och utbildningsbesök av Sidas jämställdhetsrådgivare, ledde fram till att en översyn genomfördes under slutet av 1997. Översynen tar sin utgångspunkt i den utveckling av relationerna mellan kvinnor och män som ägt rum i Estland sedan övergångsprocessen startade 1990. Samtidigt som skillnaderna och ojämlikheterna mellan kvinnor och män har ökat inom flera områden, är det fortfarande svårt att offentligt diskutera dessa frågor. Själva begreppet jämställdhet möter ofta misstänksamhet och förknippas snarast med förpliktelser och offentliga ingripanden.

Även om kvinnor genomsnittligt sett har högre utbildningsnivå än män, har de inte därmed motsvarande fördelar på arbetsmarknaden. Av alla registrerade arbetslösa i landet 1996 var 67 procent kvinnor. Kvinnor är också allvarligt underrepresenterade på alla nivåer i det politiska livet. Inga organisationer eller rörelser med inflytande har ännu kampen för kvinnors intressen på sin dagordning.

Efter Pekingkonferensen började den estniska regeringen bygga upp en nationell struktur för att främja lika villkor mellan kvinnor och män. En Interministerial Committee, IMC, tillsattes 1997. IMC har uppdraget att bereda en handlingsplan i början av 1998, som i sin tur skall utgöra underlaget för ett arbetsprogram för Kontoret för jämställdhet mellan kvinnor och män inom socialministeriet. IMC har fastställt fyra prioritetsområden för den närmaste framtiden:

- att bygga upp en struktur för jämställdhet inom den offentliga förvaltningen;
- att se över all estnisk lagstiftning i ett jämställdhetsperspektiv;
- att producera könsdisaggregerad statistik, och
- att förbättra kvinnors positioner i arbetsstyrkan och på beslutsfattande nivåer.

Den nämnda översynen tog också upp samarbetet med Sverige och rekommenderade bl a att könsaspekterna av vänortssamarbetet via Kommunförbundet och energisamarbetet via NUTEK skulle bevakas bättre. I övrigt rekommenderades Sida att driva arbetet på könsdisaggregerad statistik, samarbeta med Finland på jämställdhetsområdet, driva jämställdhetsarbetet i Nordiska Ministerrådet och EU, samt ta initiativ till en jämställdhetsstudie med inriktning på minoritetsgrupperna i Estland.

Utöver de nämnda insatserna har två jämställdhetsorienterade insatser verkställt under den aktuella perioden. En avser estniskt deltagande i en internationell konferens för synskadade kvinnor i Sverige i maj/juni 1996. Målen med konferensen rapporteras ha uppfyllts, och bedöms bidra till att fler kvinnor i framtiden kommer att kunna inneha befattningar och delta aktivt i samhällslivet.

En andra insats, inriktad på att med SCBs hjälp introducera könsdisaggregerad statistik i den estniska statistikproduktionen, har planerats för genomförande under 1997. För att ge möjlighet till större genomslag av de insatta resurserna har beredningen av arbetet samordnats på regional nivå för de tre baltiska länderna. Efter det att en regional förstudie har genomförts av SCB avses bilaterala insatser komma att genomföras i alla tre länderna.

Jämställdhetskontoret i Socialministeriet uttrycker ett behov av stöd för forskning och kartläggning av situationen och utvecklingen i landet i syfte att kunna informera en delvis ointresserad allmänhet. Kontoret hade också hoppats att Sida skulle föra fram jämställdhetsfrågorna mer aktivt i samarbetet, eftersom de framhålles som viktiga i officiella texter om det svenska stödet. I ett resultatanalysperspektiv synes de också ha blivit något styvmoderligt behandlade. Visserligen är intresset klen på estnisk sida för att allokera resurser till detta område. Men målsättningarna för östsamarbetet under den aktuella samarbetsperioden ger underlag för mer kraftfulla satsningar än de som gjorts.

4. ATT STÖDJA EN SOCIALT HÅLLBAR EKONOMISK OMVANDLING

4.1 Primärsektorn

Det relativt begränsade svenska stödet till reformprocessen inom primärsektorn - utöver jordreformen - i Estland har avsett lantbruk och fiske. En tidig insats om 1,5 mkr inom området **satellitbaserad skogsinventering** avslutades under den aktuella perioden. Insatsen avsåg att utveckla, testa och införa ett system för uppföljning och övervakning av förändringar av skogsbeståndet i landet. Projektet resulterade enligt den gemensamma svensk-estniska slutrapporten i högst användbara kunskaper och metoder för skogsinventering och för produktion av skogskartor hade tillförts det estniska Skogsövervakningscentret.

Ytterligare en svensk insats pågår inom skogssektorn, en **utbildning av skogsbrukskonsulenter**. Som resultat av jordreformen kommer cirka 100.000 nya privata skogsbruk att uppstå i landet, varav flertalet saknar kunskap och egen erfarenhet både av skogsbruk och av att driva ett eget företag. Denna nya situation berör hälften av den estniska skogsarealen.

Mot denna bakgrund har den estniska skogsmyndigheten beslutat utbilda skogsbrukskonsulenter. Den svenska skogsstyrelsen genomför under 1998 en insats, kostnadsberäknad till 1,5 mkr, som förväntas resultera i att 45 estniska tjänstemän har fått både teoretisk och praktisk utbildning inom metodik, pedagogik och rådgivningsteknik. Efter utbildningen skall skogsbrukskonsulenterna inom ramen för en nyinrättad fältorganisation bistå nyblivna skogsägare med allsidig och kvalificerad rådgivning.

Slutrapport föreligger ännu inte. Dock har insatsen en uppenbar relevans för den ekonomiska återhämtningen i landet, samt för hushållningen med landets naturresurser.

Inom ramen för en nordisk samverkan beslöt jordbruksministrarna i Danmark, Finland och Sverige, respektive Estland, Lettland och Litauen i slutet av 1996 att samarbeta kring ett **stöd inför kommande medlemskapsförhandlingar med EU**. Av sju delsektorer åtog sig Sverige ansvaret för stödet inom vegetabilie-, animalie- och fiskerisektorerna. Den planerade insatsen skulle innebära en problemdentifiering och kartläggning av önskvärda insatser för att motsvara EU-krav i samband med förhandlingarna. Arbetet sågs som ett första steg i en genomgång av regelverket. Sida beslöt stödja arbetet med 0,4 mkr. Insatsen var gemensam för de tre baltiska länderna.

Den nämnda insatsen ledde till ett förslag till fortsatt verksamhet, huvudsakligen med inriktning på utbildning av statstjänstemän och även fortsättningsvis omfattande de tre baltiska länderna. De svenska insatserna skulle under denna andra fas i nordisk samordning inriktas på marknadsekonomi och den gemensamma jordbrukspolitikens grunder, EUs marknadsordningar inom animalie- och vegetabilieområdena, marknadsordningarna i de nordiska länderna, samt fiskesektorn. Insatsen förväntades enligt Sidas insatspromemoria resultera i välutbildade tjänstemän och specialister inom de aktuella områdena.

I insatsPM bedöms den svenska expertisen och rådgivningsstödet inom jordbrukssektorn kunna komma att utgöra en stor tillgång för de baltiska länderna. InsatsPM bedömde att både miljö- och jämställdhetsaspekterna av arbetet var beaktade. 2.670.000 kr avsattes för insatsen, som beräknas vara avslutad i november 1998.

Liksom i det föregående fallet finns ännu inga rapporter om insatsens genomförande. Det är därför ännu inte möjligt att bedöma kvaliteten på de svenska insatserna, eller de uppnådda resultaten. Men de angivna målen för insatsen måste bedömas som högst relevanta för EU-anpassningsprocessen. Det är också av intresse att genom detta slags insatser de kollegiala kontakterna mellan systemministerier på ömse sidor av Östersjön förstärks och nätverk kan etableras och snabbt träda in i en aktiv fas.

Till samarbetet inom primärsektorn hänförs också vissa fiskeriinsatser via Swedmar, Fiskeriverkets konsultföretag. Sedan en insats om cirka 2 mkr avseende **kustnära fiskvård i de baltiska länderna** igångsatts under 1994, begärde de tre baltiska regeringarna i slutet av 1995 svenskt stöd med akustiska bedömningar av fiskbestånden längs kusten. Syftet med insatsen var att möjliggöra för de baltiska länderna att fastställa hur stora fiskbestånden i kustvattnen verkligen var. Insatsen skulle innehålla teoretisk och praktisk utbildning av två representanter från vart land, samt av leverans av bärbar ekolodsutrustning och av fortsatt lokal utbildning i de berörda länderna. Swedmar ansvarar även för denna insats.

Insatsen, som ännu inte är slutförd, synes hittills ha producerat avsedda resultat. Den, liksom övriga här relaterade insatser inom primärsektorn, är relevanta för både den ekonomiska omställningen och återhämtningen och för naturresurshushållningen i landet.

4.2 Jordreformen

Det svenska stödet till den estniska jordreformen har främst bestått i ett stöd till arbetet att utveckla fungerande lantmäteri- och kartografifunktioner. Tidiga insatser ägde rum exempelvis inom området fysisk planering, där ett utbytesprogram pågick under flera år med Swedeplan som verkställande part på den svenska sidan.

Under den för resultatanalysen aktuella perioden har ett institutionellt stöd lämnats i form av rådgivning till den estniska markmyndigheten och utbildning i fastighetssystem, lantmäteri och värdering via Lantmäteriverkets dotterbolag Swedesurvey, tillsammans 3,3 mkr. Därtill kommer ett omfattande stöd för en estnisk kartproduktion, omfattande baskartor, flygfotografering, framställning av olika slags kartor, bl a ortofotokartor. Insatserna på kartområdet, inklusive en pågående ännu inte formellt godkänd insats, uppgår till totalt 22,5 mkr. Även huvuddelen av detta arbete har genomförts av Swedesurvey.

Institutionsstödet rådgivarinsats har bestått av ett långsiktigt engagemang av Lantmäteriverkets förre generaldirektör i uppbyggnaden av ett estniskt ämbetsverk, där dock kartfunktionen lyfts ut till ett fristående bolag. Rådgivningen koncentrerades till strategiska frågor, bl a till utformningen av en målbild för myndighetens utveckling förbi sekelskiftet. Insatsen, som pågick under ett halvt år, har rönt stor uppskattning på estnisk sida, som nyligen har begärt en förlängningsinsats under ytterligare ett halvår.

Utbildningsinsatsen, som genomfördes under 1996 och 1997, resulterade enligt estnisk sida i planerade och nödvändiga kunskaper i lantmäteri, fastighetsbildning och fastighetsregister. Bedömningen är att insatsen var ett väl komponerat paket, som gav möjlighet att jämföra med andra givarinsatser på systemnivå och välja de lämpligaste modellerna och metoderna.

Det omfattande **kartstödet** påbörjades med en insats via Satellitbild för utveckling av baskartor i Estland. Därefter har Swedesurvey med eget flygplan flygfotograferat landets olika delar, sektion för sektion. Efter de nu pågående flygningarna, som beräknas avslutas

under 1999, kommer så hela landet att vara täckt av samtida flygfotografering. På basis av flygfoton kan tillförlitliga kartor framställas. Dels produceras en baskarta i skala 1:50.000, som är av avgörande betydelse för genomförandet av jordreformen. Av 112 kartblad för riket har 67 nu tryckts. Bristande finansiella resurser har dock förhindrat den fortsatta tryckningen i landet, varför delar av kartbladen kommer att tryckas i Sverige. Dels produceras en ortofotokarta, som inledningsvis gjordes i Sverige, men som nu kan tillverkas i Estland på basis av flygfotona.

Som än viktigare än själva kartorna betecknar estniska företrädare den databas som är ett resultat av samarbetet, en GIS-bas (Global Information System) som används för fysisk planering på länsnivå. Den rapporteras vara fullt använd och uppdateras löpande.

Det svenska lantmäteristödet innebär ett stöd till genomförandet av jordreformen i Estland. Genomförandeansvaret ligger på läns- och kommunnivå, men kapaciteten varierar betydligt. Särskilt i de många små kommunerna - landets minsta kommun har 88 invånare - är den administrativa kapaciteten starkt begränsad. Även där kapaciteten är större, har de kommunala myndigheterna i allmänhet föredragit att agera försiktigt framför att ta risker i känsliga och komplicerade ärenden kring markägandet. Den åtminstone inledningsvis relativt långsamma genomförandetakten har dock senare kunnat höjas med varje år. Enligt nuvarande planering kommer jordreformen i sin helhet att vara klar år 2000.

Estniska representanter uttrycker en stor uppskattning av det svenska stödet, och menar att dess betydelse inte kan överskattas. Estnisk kartografi har byggts upp med svenska insatser. Det svenska stödet har också kunnat anpassa sig till förändrade omständigheter i landet. Kontinuiteten uppskattas likaså - samma personer medverkar på svensk sida sedan början av samarbetet för fem år sedan. Även om svenskarna kanske inte i början förstod riktigt vilket slags land Estland var, är det inte så längre. Förhoppningar uttrycks att samarbetet skall fortsätta som hittills, bl a eftersom de estniska myndigheterna har finansieringsbekymmer.

Det svenska stödet till kartografi och lantmäteri i Estland synes ha resulterat i avsedda produkter - kartor, kunskaper, institutionell uppbyggnad. Effekterna synes bestående i rimlig utsträckning. De svenska insatserna får positiva omdömen i Estland. Stödet, som utgör en finansiellt betydande del, måste anses ha hög relevans både för reformprocessen och i ett EU-perspektiv.

4.3 Transport och kommunikationer

Det svenska stödet till transport och kommunikationer i Estland har gått till flyget, posten, sjöfarten, järnvägen och vägväsendet.

Vid självständigheten tog den estniska staten över den del av den sovjetiska Aeroflotstrukturen, som befann sig i Estland, inklusive **flygbolag, flygfält och luftfartstjänster**. Någon luftfartsmyndighet fanns inte alls, liksom inte heller någon flygsäkerhetstjänst. Med BITS-finansiering gick Luftfartsverkets internationella konsultbolag Swedavia in med akuta insatser inom civilflygets grundfunktioner, inklusive språkutbildning. Efter den inledande samarbetsfasen har samarbetet alltmer koncentrerats till upprustningen av Tallinns flygplats, vidareutvecklingen av luftfartstjänsten och utbildningen av flygledare.

Det svenska stödet till och med 1995 utvärderades 1996, tillsammans med motsvarande insatser i Lettland och Litauen. Utvärderaren konstaterar att en civil luftfartsstruktur vid

den aktuella tidpunkten hade installerats och fungerade tillräckligt väl. De tidigare sovjetiska luftfartsrutinerna har bytts ut mot västerländska. Det hade etablerats en nationell, oberoende luftfartsadministration som var fullt kapabel att hantera den ånyo växande flygtrafiken. Utvärderaren konstaterar också att processen hade gått anmärkningsvärt snabbt.

Fyra insatser hade genomförts till och med 1995, två innehållande ett brett institutionellt stöd och två med anknytning till upprustningen av Tallinns flygplats. Sammanfattningsvis finner utvärderaren alla skäl att betrakta flygsamarbetet som framgångsrikt. Fortsatta förbättrings- och upprustningsbehov borde i huvudsak kunna tillgodoses med hjälp av de intäkter, som genereras av flygtrafiken själv.

Under de två budgetår, som denna resultatanalys behandlar, har ytterligare två insatser om sammanlagt 6,2 mkr genomförts och avslutats. En avser institutionell utveckling inom luftfarten och innehåller bl a utvecklingen av en lednings- och organisationsmodell för flygnavigeringsjänster. Den riktar sig till det statliga flygnavigeringsbolag, EANS, som nu ansvarar för verksamheten vid Tallinns flygplats. Den andra insatsen stödjer dels kategori-uppgraderingen av Tallinns flygplats, dels flygskolan i Tartu. De komponenter i de två projekten, som avser flygsäkerhet och flygmedicin, återstår ännu att genomföra.

Den estniska bedömningen av de två insatserna är positiv. Till det positiva resultatet har bidragit att EANS sedan början av 1998 är väl etablerat. Estniska bedömningar vidimerar också den ovan nämnda utvärderingsslutsatsen angående värdet av att Swedavia har kunnat etablera sig i regionen - de två företagen åtar sig nu tillsammans konsultuppdrag i Ryssland.

I sammanhanget bör också nämnas en under 1997 genomförd **luftfartsinsats av blandad civil och militär karaktär, ATMAS**, finansierad under Säkerhetssamarbetet. Enligt intervjuuppgifter har projektets civila komponent, på grund av den starkare mobiliseringen av nationella resurser där, varit mer framgångsrik än den militära. Insatsen har dock givit god grund för det estniska deltagandet i Baltnet-projektet för lufrumskontroll.

Sammanfattningsvis synes det svenska luftfartstödet ha varit en framgång. De svenska insatserna har bedömts som väl avvägda och genomförda. Effekterna ser hittills ut att vara bestående. Kostnadseffektiviteten synes rimlig. Relevansen är hög både för reformprocessen och i ett EU-perspektiv.

Ett omfattande stöd har riktats till **sjöfarten i Estland**. Fem bilaterala insatser med inriktning på fartygssäkerhet, modernisering av fyrar, den maritima infrastrukturen, sjösäkerhetssystemet och sjöräddningsutbildningen om sammanlagt ca 7,5 mkr, samt en regional insats inom sjöräddningsutbildningen har genomförts av Sjöfartsverket.

Den första insatsen går ut på att stödja utformningen och införandet av nationella regler för hanteringen av farligt gods, inklusive produktionen av handledningar för klassificering och praktisk hantering av godset. Fyrinsatsen syftar till att stärka de estniska sjösäkerhetsinstitutionernas egen förmåga att genomföra de tekniska insatser som behövs för att renovera och hålla olika sjösäkerhetsanstalter i skick. Den tredje insatsen är ett stöd för övergången från det tidigare sovjetiska sk kardinalsystemet för utmärkning av farleder till den internationellt vedertagna sk lateralmärkningen. I den insatsen ingår också upprustning av farleden vid Paldiski. Sjösäkerhetsinsatsen syftar till att förbättra lagstiftningen samt att ytterligare stärka den estniska sjöfartsmyndighetens förmåga att se till att lagen efterlevs. Den femte insatsen omfattar manualer för sjösäkerhet, rutiner för ett maritimt räddningscenter, och metoder för ytsökning av livbåtar, människor, mm samt för oljedriftsprognoser.

Utöver de bilaterala insatserna har Estland också kunnat delta i en regional insats med syftet att bygga upp de baltiska ländernas förmåga att delta i planeringen och genomförandet av oljebekämpningsinsatser och sjöräddningsaktioner i enlighet med gällande internationella konventioner.

Det relativt omfattande samarbetet har i huvudsak slutförts under 1996 och 1997. En utvärdering 1995 konkluderade att den svenska insatsen hade haft ett klart och relevant fokus och hade genomförts framgångsrikt. Den hade resulterat i att Estland hade fått en sjöfartsmyndighet, som gradvis blev kompetent på sina olika verksamhetsområden och förmögen att genomföra sitt uppdrag i enlighet med erkända standards. Utvärderaren påpekade samtidigt att den estniska sjöfartsmyndigheten ännu inte var en fullt mogen organisation, och att den verkade inom en inadekvat lagstiftning.

Representanter för den estniska sjöfartsmyndigheten uttrycker stor uppskattning av de svenska insatserna. Det tidiga svenska stödet var särskilt betydelsefullt, eftersom stora delar av den ryska nyckelpersonal som under sovjettiden kontrollerade sjöfarten i Estland hade lämnat landet tillsammans med väsentlig utrustning, som t ex driftsaggregaten för de stora fyrarna. De senare insatserna röner stor uppskattning som ett stöd för en fortsatt förbättring av Estlands möjligheter att delta i internationella sjöfarts- och sjösäkerhetssamarbetet. Den estniska sjöfartsmyndigheten vill fortsätta samarbetet i riktning mot förstärkt integration och samverkan inom sjöfarten i Östersjön, inte minst i form av samverkan inom de s k fartygstrafiksystem, VTS, som nu byggs upp och som kombinerar olika sjöfartsanknutna funktioner inom länderna såsom lots, sjöräddning och sjöbevakning.

Det svenska stödet till den estniska sjöfartsmyndigheten synes ha varit väl inriktat och genomfört. Det har styrts in mot omställningen och upprustningen av vitala delar av den civila sjöfarten. Avtalade resultat synes i stort sett ha åstadkommits. Stödet har stor relevans både i termer av reformprocess och EU-anpassning.

Även **det estniska vägväsendet** har fått ett relativt kraftigt svenskt stöd. En omfattande vägadministrativ studie, budgeterad till 4,7 mkr, har kompletterats med ett institutionellt stöd till den estniska vägförvaltningen, kostnadsberäknat till 1,8 mkr. Båda insatserna, som avslutades under 1997, genomfördes av Vägverkets konsultföretag Sweroad.

Det institutionella stödet innebar flera utbildningsinsatser, ofta av tekniskt slag och på grundläggande nivå. Vägverkspersonal - t ex mekaniker och vägmästare - arbetade periodvis tillsammans med sina estniska kollegor, och en del utrustning ställdes till förfogande. Företrädare för den estniska vägförvaltningen bedömer idag denna insats som värdefull när den genomfördes, men påpekar samtidigt att kunskapsbehoven nu ligger på en annan nivå.

Vägstudien, som dels gör en översyn och klassificering av vägnätet, dels går in på managementfrågor såsom organisation och resurser, planering, budgetering och uppföljning, ägnar också ett avsnitt åt enskilda vägar. Denna fråga är av stor betydelse i Estland, som har ca 30.000 km enskilda vägar. Efter regimskiftet ligger nu ansvaret för deras underhåll på länsstyrelserna, som emellertid saknar resurser för ändamålet. Den svenska modellen med privata vägföreningar, som sköter ett lokalt vägnät och kan erhålla statligt stöd för del av kostnaderna, har väckt stort intresse och skall nu prövas i Estland. Studien avslutades under 1997 och är f n under översättning till estniska.

Vägverksstudien bedöms på estnisk sida som mycket värdefull. Dess innehåll används redan på skilda håll i administrationen. Esterna hoppas nu kunna gå vidare med en andra fas, som

är tänkt att innehålla en vidareutveckling dels av frågorna kring de enskilda vägnäten, dels av andra funktioner inom vägförvaltningen, som t ex underhåll och långsiktsplanering.

Estniska representanter betecknar samarbetet med Sweroad som mycket gott, ett samarbete som också utspelas inom den Nordiska Vägföreningen. Efter flera års samarbete med främst svenskar och finländare känner de respektive partners starka och svaga sidor, och kan välja. Uppställda mål i samarbetet har nåtts. Effekterna synes i rimlig grad bestående. I ett resultatanalysperspektiv framstår vägsamarbetet som klart relevant, i första hand för den ekonomiska återhämtningen i landet.

En **kunskapsöverföringsinsats inom järnvägen** har genomförts under perioden, en dubblerad kurs riktad till ett 20-tal estniska järnvägstjänstemän. Kursen, som genomfördes av Swederrail, behandlade bl a omstrukturering av järnvägar, lednings- och styrningsfrågor, ekonomi och budgetering, marknadsorientering och trafiksäkerhet. Deltagarna talar i sina utvärderingar om viktiga effekter på utvecklingen av de estniska järnvägarna och om att en bas har lagts för ett långsiktigt samarbete mellan de två ländernas järnvägsförvaltningar.

4.4 Näringslivet

De första åren efter självständigheten finansierade Sverige en rad mindre insatser för stöd till näringslivet. Ansatsen var bred, eftersom det rådde en osäkerhet på båda sidor om behov och lösningar. Sedan 1995 har stödet huvudsakligen fokuserats på två större program: Start Öst och Advantage Balticum.

Start Öst, som inleddes 1994, är inriktat på småföretagsutveckling. Genom samarbete mellan svenska och estniska företag är syftet att få igång produktiva och lönsamma verksamheter så fort som möjligt. Programmet erbjuder avskrivningslån för utbildning i det estniska företaget i samband med att affärsprojektet startar. Därtill ges lån för vissa investeringar. Den totala summan får fr o m 1998 ej överstiga 750 000 kr och täcker 30-40% av projektkostnaden. Programmet administreras i samarbete med ALMI Företagspartner.

Intresset bland de svenska företagen för Estland har varit stort. Av totalt 171 ansökningar beviljade Sida bidrag till 72 insatser, motsvarande 16 mkr i avskrivningslån och 3,5 mkr i villkorlån. Av dessa pågår 20 insatser. 33 företagssamarbeten har fortsatt efter stödet. De vanligaste branscherna var el & optik, möbler & övrigt, textil & konfektion samt bygg & installation. Av de 72 insatserna avsåg endast 24 projekt i Tallinn och 48 i övriga landet, vilket innebär en förhållandevis jämn geografisk spridning, särskilt med tanke på näringslivets lokalisering i landet och jämfört med insatserna i t ex Lettland och Litauen. Pga den snabba utvecklingen av näringslivet ingår inte Estland i Start Öst programmet sedan 1998.

Start Öst programmet utvärderades 1997. Programmet beskrevs då som relevant och välskött. Utvärderarna konstaterar att Start Öst har resulterat i ett ökat antal affärssamarbeten mellan småföretag i Sverige och samarbetsländerna. Effekterna av kompetensutvecklingen understryks. Utvärderingen baserar sig på ett urval projekt i samtliga länder och slutsatserna kan därför inte automatiskt överföras till Estland. Med tanke på den positiva ekonomiska utvecklingen i Estland och en hårdare sällning av insatser (pga ett större antal ansökningar) i detta land kan man anta att resultaten för Estland snarare skulle vara bättre än för programmet i genomsnitt. För att få en fullständig bild av programmets resultat krävs en bedömning på företagsnivå.

Advantage Balticum är ett program med syfte att främja exporten från de baltiska länderna genom att baltiska exportörer introduceras till svenska och västeuropeiska marknader. Under 1996-1997 utnyttjades totalt för regionen 1,3 mkr vilket var avsevärt under den beslutade budgeten. Programmet har omfattat kontaktförmedling, mässdeltagande, utbildning och framtagande av presentationer av estniska exportörer. I Estland har samarbetet främst varit inriktat på två branscher, textil och möbler. Programmet har ej utvärderats. Det har dock resulterat i ett antal affärskontakter och exportorder för estniska företag som inte kommit till stånd utan Advantage Balticum. Rådgivaren för textil uppskattar grovt att det hittills kan ha rört sig om exportvolymen om 15-20 mkr. Exportframgångarna sägs ha varit viktiga för privatiseringsprocessen.

Mellan 1992 och 1995 stöttade Sida även uppbyggnaden av **National Standards Board of Estonia**. För att exportera krävdes att produkterna skulle vara av internationell standard och SIS Service bidrog med utbildning och rådgivning till NSBE. En utvärdering 1997 bedömer de svenska tjänsterna som tillfredsställande. Däremot ifrågasätts relevansen och bärkraften, liksom den estniska partens engagemang. Ett antal planerade aktiviteter genomfördes aldrig. Till bilden hör att NSBEs mandat förändrades under insatsens gång. De långsiktiga effekterna av stödet är det ännu för tidigt att uttala sig om. En ansökan om fortsatt stöd lämnades 1996 men man har avvaktat då NSBE nu är under privatisering.

Swedfund International AB har totalt fem företagsinvesteringar i Estland. 1996-1997 beviljades två nya lån om sammanlagt 0,6 mkr till företag som tillverkar textil- resp. plastmattor. Därtill är myndigheten ansvarig för implementeringen av Phares Joint Venture Programme, ett EU-program som syftar till skapande av samfinansieringsprojekt och rådgivare till UD avseende den sk Östersjömiljarden.

Motorn i en ekonomisk och social utveckling är ett livskraftigt näringsliv. I det perspektivet är också näringslivsinsatser klart relevanta. Tanken är dock att företag skall vara självgående och kunna överleva även i en konkurrenssituation. En återkommande fråga i dessa sammanhang har varit hur man undviker snedvridning av konkurrensen. De svenska insatserna har dock varit små och relativt spridda. Inslagen av kompetensutveckling och kunskapsutbyte har varit starka. Både Start Öst och Advantage Baltikum baseras på marknadsintresset från svensk sida.

Åren efter självständigheten var det utländska stödet helt avgörande för att estniska företag skulle nå ut på internationella marknader. Sedan 1995 har kunskapsnivån höjts. Informationsflödet liksom tillgången på kapital ökat. En betydande export till väst har etablerats. Många företag har dock fortfarande stora marknadsproblem, storföretagen såväl som småföretag.

4.5 Regional utveckling

Den estniska utvecklingen har varit snabb men geografiskt sett ojämn. Någon estnisk regionalpolitik fanns ej vid tiden för självständigheten. Sida har därför finansierat ett antal insatser för regional utveckling.

1992 påbörjades ett arbete genom NUTEK att främja företagsutveckling genom etablering av "business centres". Fyra business centres sattes upp i mindre orter. Genom Phare etablerades ytterligare fyra i de större städerna. Med tiden har verksamheten växt och det finns idag totalt 16 enheter, inklusive filialer, som lämnar småföretagskrediter och bedriver

företagsutveckling. Under senare tid har man arbetat med att integrera de olika business centres efter modell ALMI. Sida beslutade om en insats med denna målsättning 1997 (1,5 mkr) vilken fortfarande pågår. Idag har en Regional Development Agency etablerats under inrikesministeriet, som köper tjänster av de sexton business centres. Sverige bistår med rådgivning. Resultatet av samarbetet har legat på två plan. Dels har regionalpolitiken fått ökad uppmärksamhet. Dels har en organisation etablerats, som stöder lokalt företagande.

Landsbygdsutvecklingsprojektet **Kodukant** syftar till en mobilisering av lokala resurser och främjande av lokala initiativ. Det tidigare samhällssystemet gjorde ofta medborgarna passiva. Genom Kodukant försöker man skapa ett lokalt engagemang för ortens utveckling. Projektet inleddes redan 1992. Beslut om en tredje fas, som nyligen avslutats, togs 1995 (0,94 mkr). Denna omfattade spridning av erfarenheter om landsbygdsutveckling, temainsatser (IT, estnisk lantmat, ungdomar, ekoturism mm), entreprenörsutbildning och vänortskontakter. I slutrapporten sägs att den tredje fasen av projektet i stort sett genomförts enligt planerna. Bland effekter som nämns är att Kodukant och den folkliga utvecklingsfilosofi projektet representerar, spritts i praktiskt taget hela Estland genom bymöten, regionala informationsmöten, tidningsartiklar, landsbygdsriksdagar mm. Det lokala utvecklingsarbetet, under de teman som nämndes ovan, har skjutit fart. Projektet har också satt spår i den estniska politiken. Kodukant får idag finansiering av inrikesministeriet, såsom ett av åtta nationella program för regional utveckling.

Sedan 1992 har Sida också, i olika omgångar, finansierat en **rådgivare vid inrikesministeriets enhet för regional utveckling**. Rådgivaren har varit utlånad från Swedeplan men samtidigt anställd i den estniska förvaltningen. Han har varit drivande i projekten ovan, samordnat dessa och därtill haft en viktig roll i kontakterna med Europarådet och EU. Han har fungerat både som rådgivare och estnisk tjänsteman och har i nära samarbete med inrikesministeriet kunna bidra med svenskt kunnande om regional utveckling.

Relevansen i insatserna ligger i det att de fokuserar på de delar av landet där den ekonomiska och sociala utvecklingen är svagare. Det finns en tydlig koppling till näringslivsutvecklingen, även om insatserna där är ännu tydligare inriktade mot småföretag och det lokala planet. Det faktum att både Kodukant och Business Centres idag till stor del är självgående tyder på att målen uppfyllts och att resultaten kan förväntas vara hållbara.

4.6 Arbetsmarknaden

I den ekonomiska reformens spår följde en snabbt ökande arbetslöshet. Eftersom man tidigare varken haft någon fri arbetsmarknad eller öppen arbetslöshet var också arbetsmarknadspolitiska åtgärder, i svensk bemärkelse, okända. Som ett svar på detta har Sverige gett stöd på arbetsmarknadsområdet, främst genom Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och AmuInternational. Dessa insatser utvärderades 1997.

Samarbetet mellan AMS och **National Labour Market Board (NLMB)** inleddes redan 1992, finansierat av arbetsmarknadsdepartementet. I november 1994 fattade BITS/Sida beslut om ett institutionellt stöd till NLMB. Projektbudgeten uppgick till 1,92 mkr.

Projektet består av ett antal delinsatser som enligt utvärderingen först ter sig ganska disparata men som ur ett estniskt perspektiv faller väl på plats. Det övergripande målet var att stärka NLMB institutionellt. De olika delinsatserna var rådgivning till NLMB för prognostisering, uppbyggnad av ett "modell-arbetsmarknadskontor", utbildning av

tjänstemän, seminarier för ledningen, workshops i Sverige kring arbetsmarknadsåtgärder för handikappade, samt studiebesök.

Enligt utvärderingen är det svårt att identifiera några enskilda resultat av insatsen men "det är uppenbart att det svenska projektet har spelat en viktig roll i utvecklandet av arbetsmarknadspolicies och åtgärder". Förmodligen är det viktigaste bidraget att man skapat en förståelse för att arbetsmarknadsåtgärder är nödvändiga, säger utvärderarna.

Delinsatsen för att förbättra prognoser genomfördes som planerat och har varit uppskattad av NLMB. Utvärderarna konstaterar dock att man pga personalbrist, kompetens och resurser inte uppnått alla mål. Att sätta upp ett "modellkontor" har inte lyckats och man har från estnisk sida beslutat att lägga ner denna komponent. 65 tjänstemän utbildades under fem seminarier om en vecka vardera, sex personer från ledningen deltog i ett tvåveckors seminarium i Halmstad kring svenska erfarenheter av arbetsmarknadsåtgärder och sex personer har fått praktisk erfarenhet av hur man tar fram arbetsmarknadstjänster för handikappade. Till detta kom ett antal studiebesök till Sverige avseende informationshantering och arbetsmarknadsrådgivning.

AMU-insatsen syftade, enligt BITS beslut 1994, till att organisera och etablera ett institut för yrkesutbildning inom fem områden: restaurang, byggnad, metallbearbetning och svetsning, bilreparation, elektronik och telekommunikation. I detta ingick utveckling av kursplaner och planering av kurser. De svenska tjänsterna har varit rådgivning, utbildning, installation av utrustning och genomförande av kurser. Insatsen budgeterades till 3,28 mkr.

Projektet har försenats ungefär ett och ett halvt år. Till skälen hör institutionella problem på den estniska sidan, men utvärderingen pekar även på omorganisationer på den svenska sidan och en undermålig rapportering, som gör det svårt att följa vad som faktiskt hänt.

De omedelbara resultaten är att kursplaner tagits fram på de fem områdena och att lokaler i en skola har rustats upp och försetts med utrustning. NLMB pekar dock på att skolan idag har svårt att få elever. Förra året beställde arbetsmarknadskontoret bara 10 platser (av totalt 10 000) på de av AMU etablerade kurserna och man ser ingen ökning framöver. Kurserna är för dyra och utbildningar inom samma ämnen erbjuds på många andra håll.

Utvärderingen 1997 beskriver måluppfyllelsen i AMU- och AMS-insatserna som "rimlig" och menar att förutsättningarna för långsiktiga effekter av programmet är goda. Givetvis är det även i skrivande stund för tidigt att uttala sig om de långsiktiga resultaten. När det gäller AMS-insatsen finns det fortfarande anledning att vara relativt optimistisk. NLMB har uppenbarligen tagit till sig AMS kunnande och har satsat betydande egna resurser inom de områden som ingick i den svenska insatsen. Ett problem som uppmärksammas av NLMB är dock att många av de som fått utbildning slutat. När det gäller AMU-insatsen tyder det mesta idag på att de långsiktiga resultaten blir mycket små.

Utvärderingen bedömer relevansen av åtgärder på arbetsmarknadsområdet som hög, med hänvisning Estlands arbetslöshet. Den snabba förändringen på den estniska arbetsmarknaden måste dock också beaktas. Arbetslösheten var som högst kring 10%, men den ekonomiska återhämtningen har gjort att den nu sjunkit avsevärt (uppgifterna varierar beroende på beräkningssätt). Många företag har en brist på kvalificerad arbetskraft. I detta ljus har en väl fungerande arbetsmarknadsinstitution med god förmåga att prognostisera hög relevans.

Förutom av arbetslösheten motiveras arbetsmarknadsutbildning idag i lika hög grad av

företagens behov av kvalificerad personal. Dock pekar NLMB på att man numera har en överkapacitet på arbetsmarknadsutbildning och att just detta särskilt gäller de fem ämnesområden som AMU arbetat med. Dessutom har Phare sedan 1996 arbetat med upprustning av 13 yrkesskolor. Pga av överkapaciteten planerar man nu att stänga 20 yrkesskolor. AMU-insatsen kan möjligtvis ha varit relevant när den påbörjades men, delvis pga förseningen, knappast när den avslutades. Vad som, enligt NLMB, saknas är finansiering av utbildning och mer specialiserad utbildning. Man kan också ifrågasätta om det var en klok strategi att satsa på att bygga upp ett särskilt institut för arbetsmarknadsutbildning snarare än att stärka de många befintliga skolorna.

Som ett separat projekt om 0,8 mkr har Sida finansierat **AMU-utbildning av 20 personer från NLMB och Estonian Management Institute**. Målet var att dessa skall kunna genomföra ekonomisk vidareutbildning av högre tjänstemän och specialister främst i estniskt näringsliv. Kursen genomfördes under sex separata seminarier om en vecka i Estland samt med ett studiebesök i Sverige. Insatsen har inte utvärderats. Ämnena var av ganska allmän natur. Det är inte känt vilken nytta deltagarna haft av kursen. NLMB uppger dock att deltagarna inte annat än i undantagsfall idag fungerar som lärare.

Förutom AMS och AMU-insatserna har Sida lämnat stöd till ett **svetsutbildningsprojekt** i Märjamaa med målet att skapa ett utbildningscentrum för svetsutbildning som skulle utvidgas till ett filialsystem. Enligt slutrapporten genomfördes projektet med vissa problem. Insatsens resultat är inte kända men NLMB meddelar att skolan inte anlitas av arbetsmarknadskontoren.

Till och med 1995 bedrev Arbetarskyddsstyrelsen med finansiering från arbetsmarknadsdepartementet ett omfattande samarbete med sin estniska motpart. Seminarier, studiebesök och informationsarbete ingick. En fortsättning på detta samarbete planeras. Vidare finns f n ett förslag till fortsättning av samarbetet mellan AMS och NLMB.

4.7 Bank och finans

En hörnsten i Estlands övergång från planekonomi till marknadsekonomi har varit upprättande av ett banksystem. Vid självständigheten saknade landet helt kommersiella banker och de som startades hade inledningsvis ofta stora problem. Under senare år har skett en konsolidering av banksektorn och det finns idag ett tiotal förhållandevis väl fungerande kommersiella banker. BITS bidrog tidigt med utbildning och rådgivning bland annat genom den estniska bankföreningen. Sedan 1995 har Sida stött tre insatser inom området bank och finans.

Mellan 1995 och 1997 finansierades en svensk bank- och finansexpert i anslutning till det **bankutvecklingsprogram**, Financial Institutions Development Programme, som stöddes av Världsbanken och Sverige (2,6 mkr). Programmet syftade till att bidra till utvecklingen av banksektorn och tillgången på företagsfinansiering, och därmed bidra till den ekonomiska utvecklingen som helhet. Det omfattade dels upprättande av kreditlinjer och dels tekniskt samarbete för stöd till banksektorn. För projektets genomförande tillsattes en sk Core Advisors Group med tre experter. En av dessa (Accounting/Operations Adviser) rekryterades från Sverige. Hans uppgift var att säkerställa och bistå bankerna i att utveckla redovisningssystem så att de uppfyllde internationell standard. Experten fullföljde sin tjänst under två år och finansministeriet uttrycker sin uppskattning. Av makroekonomiska skäl utbetalades bara en mindre del av världsbankskrediten. Däremot understryker finans-

ministeriet i efterhand betydelsen av utbildningsinsatserna. Under projektet hade experten 235 arbetsmöten med ledningen och personalen för bankerna.

1997 hölls en utbildning av bankpersonal av Kastellgården AB, med Estonian Banking Association som estnisk samarbetspart (0,75 mkr). Syftet var att höja kapaciteten bland nyckelpersoner inom de kommersiella bankerna och den estniska centralbanken genom en såväl teoretisk som praktisk utbildning i Sverige. Syftet var att deltagarna efter genomgången utbildning skulle kunna genomföra internutbildning i sina respektive banker.

Insatsen genomfördes som planerat med en veckas skräddarsydd utbildning i Sverige för fyra olika målgrupper om 10 personer vardera. I projektets slutrapport sägs att de deltagande bankerna meddelat att deltagarna fått mycket användbart och viktigt kunnande för deras arbete på banken. Särskilt de praktiska inslagen och studiebesöken lär ha varit uppskattade. Vissa deltagare ansåg dock att nivån var alltför grundläggande. I en enkät som skickades ut kort efter seminariet förklarade flera deltagare att man skulle genomföra, och i vissa fall redan hade genomfört, internutbildning inom sina respektive banker.

Sida har också finansierat en insats för **IT Security and IS Auditing Enhancement**. Bakgrunden är betydelsen av banksäkerhet i allmänhet och IT-säkerhet i synnerhet. Frågan hade särskilt uppmärksammats av Världsbankens Core Advisors Group. Det svenska företaget Backupcentralen AB anlätades därför av den estniska bankföreningen för att göra en lägesanalys och föreslå åtgärder inom de estniska bankerna. Målet för insatsen var att föra över kunskap om IT-säkerhet och IS-revision. Insatsen genomfördes i sort sett som planerat under 1997. Resultaten av insatsen var en analys av 10 banker och en rapport med åtgärdsförslag. I vilken grad bankerna har implementerat rekommendationerna är inte känt, men bankföreningen pekar på att flera kommersiella banker just arbetar med IT-säkerheten och att insatsen låg väl i tiden.

Swedish Financial Markets, ett dotterbolag till Swedfund, har sedan hösten 1995 gjort riskkapitalinvesteringar i de estniska bankerna och därigenom bidragit till att stabilisera det finansiella systemet. Förvärv om 41 mkr har gjorts i Eesti Ühispank. Tidigare och avslutade förvärv har varit i Estonia Investment Bank (9 mkr) och Tallinna Pank (7 mkr). Vidare har Swedfund Financial Markets givit förlagslån till tre estniska banker (totalt 7 milj D-mark). Ett av lånen (D-mark) kommer att behöva skrivas av på grund av konkurs.

Sverige bidrar också till att främja företagsinvesteringar genom Nordiska investeringsbanken (NIB) och Europeiska utvecklingsbanken (EBRD)

Ett fungerande banksystem är utan tvekan betydelsefullt för den ekonomiska och sociala utvecklingen. De tre insatserna är i den mening klart relevanta. Bankerna och bankföreningen köper idag in kurser på kommersiell basis. Det visar att det finns en efterfrågan på utbildning från bankernas sida men också att det inte behöver ske i form av bistånd.

4.8 Sociala sektorer

De sociala sektorerna i Estland har erhållit ett begränsat svenskt stöd under den aktuella perioden. En insats inom området **social information**, som hade påbörjats under föregående programperiod med hjälp av Sveriges Försäkringskassaförbund, avslutades 1996. Den syftade till att utveckla och senare introducera en metod och ett system för registrering och hantering av sociala data om förhållanden på lokal nivå. En modell utformades med

tillämpning av svenska erfarenheter på estniska förhållanden, testades lokalt och infördes under 1995/96 i hela landet. Enligt slutrapporten hade vid utgången av året det nya sociala informationssystemet tagits i bruk i hela landet. Insatsen får goda vitsord av det estniska socialministeriet, som finner både samarbetet och dess resultat goda. Försäkringskasseförbundets samarbete med sina estniska partners får hög uppskattning.

Den mest omfattande insatsen på det sociala området avser **utbildning och utveckling på regional nivå inom sjukvården**. Medicinsk och administrativ ledningspersonal i sjukhus och förvaltning har deltagit i breda utbildningsprogram kring ledarskap, planering, organisation och administration, budgetering och upphandling, personalledning och -motivation, samt kvalitets- och tjänstekontroll. Utbildningen har byggts kring arbetsuppgiften att på respektive håll producera en sjukvårdsplan för det egna länet.

Den svenska insatsen, som uppkom inom ramen för ett Världsbanksprojekt inom sjukvården och genomförs av Stockholm Care, har formen av ett program som skall täcka hela landet. En första omgång av programmet omfattade Pölva och Võru län, medan Valga och Pärnu län ingick i den andra, kostnadsberäknad till 1,1 mkr. En tredje planeras nu för Jõgeva och Viljandi län. Socialministeriet planerar att engagera Folkhälsoinstitutet vid Tartuuniversitetets medicinska fakultet i arbetet med sikte på ett gradvis övertagande av den svenska rollen i arbetet, men bedömer att Stockholm Cares medverkan är nödvändig åtminstone ännu en omgång. Ministeriet bedömer den svenska insatsen som värdefull, strategiskt inriktad och väl genomförd.

En tredje insats via Socialministeriet har nyligen godkänts av Sida inom området **hälso-utbildning**. Insatsen, som är en utbildning av utbildare riktad till distriktssköterskor, är kostnadsberäknad till 0,7 mkr och är tänkt att genomföras av Stockholm Care. Projektansvarig på estnisk sida kommer att vara Socialministeriets Centrum för hälsoutbildning och -främjande.

Ett relativt omfattande stöd lämnas via den **Hälso- och sjukvårdens Östeuropakommitté, ÖEK**, som bildades under Socialstyrelsen 1992. ÖEKs uppgift är att genom kunskapsförmedling främja utvecklingen av god hälso- och sjukvård i närområdet. Under 1995/96 anslag Sida 12 mkr för verksamheten, respektive under 1997 9 mkr. Därtill kommer anslag för särskilda områden. Under 1997 erhöll ÖEK totalt 19,9 mkr i statliga anslag.

Estland har varit den största mottagaren av insatser via ÖEK, och har under 1997 fallit tillbaka till en tredje plats efter Ryssland och Lettland. Sidas bidrag via ÖEK används till auskultationsverksamhet i Sverige för sjukvårdspersonal, uppbyggnad av modellinstitutioner med hjälp av svensk personal och utrustning, utbildning av hälso- och sjukvårdspersonal, samt strategiska och/eller långsiktiga insatser till stöd för den pågående reformprocessen. Drygt hälften av medlen används för utbildningsinsatser. Mödra- och barnavård, samt handikappvård är de två största verksamhetsområdena.

ÖEKs verksamhet röner stor uppskattning. Den möjliggör ett brett kunskapsöverföringsprogram inom hälso- och sjukvården, i huvudsak med klinisk inriktning. Den har sin grund i ett starkt engagemang inom den svenska vårdsektorn för grannländernas behov, ett engagemang som är både en styrka och en svaghet. Den utgör underlag för ett närmande mellan grannländernas vårdsektorer till ömsesidig nytta. Verksamheten har inte utvärderats.

Utöver de ovan nämnda insatserna har tre Sidafinansierade mindre insatser verkställts inom sociala sektorer i Estland under perioden. Med hjälp av Karolinska Institutet har en **dödlig-**

hetsatlas producerats. Svenska RFSU har medverkat i en serie **sexualupplysningsseminarier** anordnade av den estniska familjeplaneringsföreningen. Norrtälje kommun har stött inrättandet av ett fristående **centrum för distansutbildning** av vuxna, särskilt arbetslösa.

Socialministeriet i Estland har svårt att bedöma samarbetet med Sverige. Det kunde vara mer engagerat och bättre strukturerat. Ministeriet efterlyser en direkt och löpande kontakt med Sida, något som för närvarande saknas. Efter sammanslagningen av BITS och SIDA har det nya Sidas konturer syns dimmiga.

Finansministeriet, som tidigare inte har prioriterat sociala sektorer högt inom ramen för samarbetet med Sverige, framför emellertid nu ett omtänkande, där den snabba ekonomiska utvecklingens negativa effekter i termer av utslagning och andra sociala problem lyfts fram för diskussion inom ramen för det fortsatta samarbetet.

Det svenska engagemanget i Estlands sociala sektorer har under den gångna perioden varit anspråkslöst i termer av antalet insatser och deras omfattning. De ambitioner som formuleras i den för perioden gällande landstrategien har ännu inte materialiserats, även om vissa initiativ har tagits. Större delen av de gjorda insatserna har dock genomförts väl och har hög relevans på projektnivå. Vissa insatser, särskilt den regionala hälsoplaneringsutbildningen, har också hög relevans för reformprocessen. I ett resultatanalysperspektiv synes de sociala sektorerna i Estland tillsammans tagna snarast representera ett underutnyttjat tillfälle att göra insatser av hög relevans för reformprocessen och för EU-anpassningen.

4.9 Den centrala förvaltningen

Reformeringen av den estniska offentliga förvaltningen har fått ett relativt omfattande svenskt stöd. Sedan 1993 har BITS/Sida stött utvecklingen av ett **datoriserat system för budgetering och redovisning** inom statsförvaltningen. Insatsen genomförs av en konsult, som i tillägg till sin egen personal engagerar expertis från Riksrevisionsverket. Totalt har Sida satt av 15 mkr för ändamålet. I april 1996 avrapporterades en extern utvärdering av den förberedande samarbetsfasen. Utvärderingen gav underlag för beslut om att låta samarbetet gå in i sin huvudfas med ytterligare 9 mkr. Denna fortgår ännu och kommer att avslutas med utgången av året.

Utvärderingen gav vid handen att de för förberedelsefasen planerade resultaten hade uppnåtts. Mot bakgrund därav, och av att ett tillförlitligt ekonomiadministrativt system för den statliga sektorn har stor betydelse både för Estlands framtida relationer med Västeuropa och för dess möjligheter att bekämpa korruptionen, tillstyrkte utvärderingen en fortsättning av samarbetet. Samtidigt pekade den på de krav som en fortsättning skulle komma att ställa: nya planerings- och budgeteringsmetoder och -procedurer behöver introduceras i olika delar av statsförvaltningen, indikatorer för kvalitets- och produktivitetmätning måste utvecklas, liksom metoder för budgetuppföljning och -analys, och samarbetsrelationerna med andra länder i Västeuropa behöver förstärkas.

Bland erfarenheterna av samarbetet lyfte utvärderingen särskilt fram att de faktorer som den bedömde ligga bakom projektets framgång: den estniska efterfrågan på den svenska insatsen var stark, svenska RRV hade goda kunskaper att bidra med, projektet var väl förberett, och de projektansvariga på båda sidor hade stort intresse och god förmåga att lösa uppkommande problem i genomförandet.

Samarbetet har sedan dess gått vidare och står nu inför sin avslutande fas. Två femtedelar av arbetet är klart. 4.500 statsanställda är nu involverade i projektarbetet. En ny lag undergår parlamentsbehandling under sommaren och beräknas träda i kraft vid årsskiftet.

Projektet, som går ut på att introducera ett sammanhållet system för budgetering, utbetalning, redovisning och rapportering för alla nivåer av statlig verksamhet, har väckt intresse även i andra länder. Representanter för finansministeriet uttrycker sin stora uppskattning med den svenska insatsen. Endast den egna insatsen skulle ha behövt vara större, vilket dock inte hade varit möjligt. De svenska rådgivarna har kombinerat en god förståelse av vad som behövs lokalt med en vana att presentera alternativa lösningar. Insatsen måste bedömas ha hög relevans både i ett EU-perspektiv och för övergångsprocessen i stort.

Det estniska centrala statistikkontoret, SOE, har fått svenskt stöd sedan 1990. Inledningsvis ägde ett BITS-finansierat samarbete rum med svenska SCB, fokuserat på införandet av ett nationalräkenskapssystem för redovisningen av BNP. Den insatsen värderas i efterskott högt. Den gav underlag för presentationen av landets första moderna BNP-statistik redan 1992. Samarbetet med SCB fortsatte även därefter, men finansierat av EFTA/EC-fonder. EFTA/ECs statistiksamarbete täckte 35 olika specialområden, varav SCB åtog sig ansvaret för 16. 1995 övergick samarbetet i Phares program, där likaså SCB fortsatte att stödja den estniska statistikutvecklingen. SOE har ett Phare-åtagande att fortsätta finansiera samarbetet inom sex högprioriterade statistikområden. Svenskt stöd avses sökas för några andra likaså högprioriterade områden.

Under 1996 påbörjades en bilateral insats med två syften. Dels utvecklades en metod för att fastställa kostnaderna för de statistiska produkter som SOE levererar. Insatsen påbörjades under 1997 och syftar till en förbättring av statistikproduktionen genom att skapa en beskrivning av produktkostnaden för en statistisk undersökning och att bygga upp ett nytt redovisningssystem. Dels bereddes ett större samarbetspaket att presenteras för Sida-finansiering under sommaren. Totalkostnaden för denna dubbla insats är beräknad till 625.800 kr.

Till statistiksamarbetet hör också den under rubriken 3.6 Jämställdhet presenterade insatsen för könsdisaggregerad statistikproduktion.

Den estniska bedömningen av de svenska insatserna till stöd för reformeringen och den fortsatta utvecklingen av den nationella statistikproduktionen i Estland är klart positiv. Vid intervju kan SOEs representanter inte utpeka något som de skulle vilja ha haft annorlunda. Något enstaka seminarium kan ha varit mindre intressant, men helheten bedöms som mycket värdefull och uppskattad. Området har i sig stor betydelse både för reformprocessen i sig och för närmandet till EU. Relevansen av det svenska stödet är således hög.

I stödet till förvaltningen ingår vissa insatser med syftet att medverka till **Estlands EU-anpassning**. Under 1996 och 1997 genomfördes en rådgivarinsats inom Statskansliets Europaintegrationskontor. Insatsen bedöms ha varit värdefull för den estniska förvaltningen. Tjänsten har dessutom förberett marken för den större, nu pågående Phareinsats, som fullgör motsvarande funktioner. Insatsens kostnadseffektivitet blev på grund av de ändrade förutsättningarna lägre än som annars hade varit möjligt. Dess relevans är hög.

I EU-anpassningsprocessen ingår att harmonisera lagar och regelverk med EUs. För att underlätta detta påbörjas under 1998 en insats inom det estniska parlamentet för att utbilda personal i att komma åt och använda information, databaser och dokumentation inom EU.

Insatserna på förvaltningsområdet har enligt utvärdering och intervjuer presterat värdefulla och till synes hållbara resultat. Kostnadseffektiviteten har varierat något mellan insatserna, även om inte i allvarlig omfattning. Insatserna ovan är relevanta både på projektnivå och med hänsyn till reformprocess och EU-anpassning.

5 ATT STÖDJA EN MILJÖMÄSSIGT HÅLLBAR UTVECKLING

I linje med att stödja en miljömässigt hållbar utveckling har Sverige stött insatser inom områdena miljö, geologi, energi och strålskydd.

5.1 Miljö

De politiska och ekonomiska reformerna efter självständigheten gjorde att Estlands svåra miljöproblem uppmärksammades och gav samtidigt möjlighet att ta itu med dem. 1992 enades länderna kring Östersjön, inom ramen för Helsingforskommissionen (HELCOM), om ett åtgärdsprogram för att återställa den ekologiska balansen: Joint Comprehensive Baltic Sea Environment Programme (JCP). Programmet identifierade 132 sk "hot spots", varav 47 med särskilt hög prioritet. JCP sträcker sig fram till år 2012 och genomförs i nära samarbete med Världsbanken och ledande regionala investeringsbanker. Parallellt med Östersjöprogrammet har Estland gjort stora ansträngningar för att förbättra luft- och landmiljön.

Stödet till Estland omfattar en insats inom ramen för JCP, reningsverket i Haapsalu, insatser kring Östersjön utanför JCP, samt miljöinsatser på andra områden. Förutom investeringsprojektet i Haapsalu har stödet främst utgått i form av tekniskt samarbete.

Avloppsreningsverket i Haapsalu, Sveriges största insats i Estland på miljöområdet, invigdes i december 1997. Haapsalu ligger vid östersjökusten och har ca 15 000 invånare. Samhället har traditionellt varit en rekreationssort men bristen på avloppsrening har skapat stora miljöproblem. I JCP upptogs därför Haapsalu på listan över prioriterade hot-spots.

Med finansiering från BITS konsultfond hos Världsbanken gjorde 1994 SWECO en förstudie i samarbete med Bohlin & Strömberg och Eesti projekt. Studien innehöll ett tekniskt och ekonomiskt förslag att förbättra avloppsreningen och vattenförsörjningen i Haapsalu. Parallellt inleddes diskussioner med olika finansiärer. 1994 gav regeringen BITS i uppdrag att slutföra förhandlingar och ansvara för projektuppföljning vid reningsverket i Haapsalu.

Projektet har omfattat uppförande av ett nytt avloppsreningsverk, renovering/utbyggnad av avloppsledningsnät, förbättrad vattenförsörjning och institutionell uppbyggnad. Total kostnad för projektet har varit 47 mkr varav Sida finansierat 12 mkr. Resterande har finansierats av Världsbanken, estniska staten, finländska staten och Haapsalu kommun.

Pengarna har använts för upphandling av svenska varor och tjänster för byggnad av reningsverket. För utbildning och kompetensutveckling har Sida också finansierat ett twinningsarbete mellan Haapsalu och Haninge VA-verk, samt en särskild insats för att bygga upp ett Management Information System (MIS). Det nya reningsverket är nu i drift, men arbetet med att ansluta fler hushåll till systemet och renovering av ledningsnätet (som ligger utanför den svenska insatsen) pågår fortfarande. Som en del av projektet har ett nytt tariffsystem införts vilket inneburit en drygt 100-procentig höjning av tarifferna. Detta, i kombination med att alla hushåll har installerat en vattenmätare, har resulterat i en halvering av vattenkonsumtionen.

Resultaten av insatsen ligger på flera plan. Det mest påtagliga är reningsverket i sig, som är

avsevärt effektivare än det tidigare. Till detta kommer kompetensutvecklingen och institutionsuppbyggnaden. Haapsalu VA-verk är idag ett i stort sett självgående och finansiellt självbärande företag. För att möta framtiden finns en strategisk 15-årsplan.

Miljöeffekterna är betydande. I förstudien förutsågs avsevärda utsläppsminskningar av BOD, dvs syretärande ämnen, suspenderat material, fosfor och kväve. Prover tagna vid olika tillfällen under första halvåret 1998 tyder på att målen uppnåtts och ibland överträffats, med undantag av fosfor. De uppmätta värdena ligger klart under utsatta gränsvärden.

I anslutning till projektet har KTH, inom ramen för Visbyprogrammet, gjort mätningar i Haapsaluviken. Arbetet har skett tillsammans med Tallinns tekniska universitet. Man har konstaterat att viken utgör ett komplext ekologiskt system där rening av vissa ämnen får effekter på miljön som helhet. KTH har analyserat situationen före det att det nya reningsverket kommit i drift och har byggt upp en simuleringsmodell som kan användas fastställa hur rening skall ske för att man ska uppnå optimal ekologisk balans i Haapsaluviken.

Sida har vidare stött uppförandet av ett reningsverk i Kõrgessaare kommun på Dagö till en kostnad av 2,21 mkr. Lokal part har varit Kõrgessaare kommun, svensk part Stockholm Water Action, som för genomförandet anlidade Purac AB. Projektet påbörjades 1995 och omfattade utformning, rådgivning vid upphandling och byggande, utbildning, en vatten-tariffstudie och en avloppsreningsplan. Reningsverket fungerar enligt uppgift från miljöministeriet väl. Halterna BOD, kväve och fosfor har sjunkit till acceptabla nivåer. Insatsen lär även ha påverkat sysselsättningen på Dagö positivt, då det möjliggör industrietableringar.

En genomförbarhetsstudie för ett reningsverk i Narva har med Sida-finansiering om 0,95 mkr genomförts av VAI VA-projekt. Studien har ännu inte godkänts av de estniska myndigheterna på grund av skilda åsikter kring studiens tekniska förslag och på grund av samordningssvårigheter med Ryssland.

Sida har vidare finansierat en genomförbarhetsstudie om oljesanering i Paldiski (0,34 mkr). I Paldiski låg tidigare en rysk militärbas. Staden brottas med stora miljöproblem, bland annat oljeläckage från fjärrvärmeanläggningen. Företaget Golder Associates anlidades för att göra en teknisk och finansiell studie för de lokala myndigheterna för sanering av området. Studien omfattade identifiering av läckage, lokalisering och bedömning av oljeföroreningen samt specifikation av oljans hydrologiska sammansättning, förekomst, utbredning, kvantitet och rörelseriktning. Vidare presenterades förslag till lösningar för marksanering. Insatsen omfattade 30-35 arbetsdagar. Enligt uppgifter från miljöministeriet pågår idag saneringsarbetet, där den svenska studien utgör ett bland flera underlag. En begränsande faktor är dock finansieringen av saneringen som sådan.

Tillsammans med Tallinn Environmental Board har Sida finansierat ett luftövervaknings-system i Tallinn (5,42 mkr). Projektet, som inleddes 1994 har sin upprinnelse i systerorts-samarbetet mellan Göteborgs stad och Tallinn, där även avfallshantering ingick som en komponent. Sveriges bidrag har varit i form av utrustning, tekniköverföring och utbildning, levererad av Conexor Sensus AB i samarbete med Göteborgs stad. Systemet, som består av tre monitorer, ett datasystem samt en databas är i bruk. Den producerar information som används dels för att informera allmänheten och därmed skapa ett miljömedvetande och dels för beslutsfattande. Ett exempel på det senare är att information från systemet användes vid planering av en ny väg. Två personer har kunskap för att sköta utrustningen och ytterligare två kan utnyttja den för att ta fram data. Tallinn Environmental Board har ansökt om en fas 2 av samarbetet vilket innebär ett vidareutveckling av det installerade systemet.

1994-1995 finansierades ett samarbete mellan SMHI och **Estonian Meteorological and Hydrological Institute (EMHI)**. Syftet var att stötta vattenresurs- och miljöplanering genom att stärka EMHIs kapacitet och genom att genomföra hydrologiska prognoser. Insatsen genomfördes enligt slutrapporten såsom planerat.

Ett samarbete mellan AMU-gruppen och det Estniska jordbruksministeriet (0,8 mkr) för **utbildning i modern kylteknik** genomfördes 1997. Bakgrunden var problemet med spridningen av ozonnedbrytande substanser (ODS) från kylutrustningar inom jordbruksindustrin, främst mejeri. Insatsen syftade till utbildning av 20 tekniker och lärare i hantering och underhåll av kylutrustning. Kursen genomfördes under 2+2 veckor. Det är okänt i vilken grad kursdeltagarna har kunnat omsätta sina kunskaper i praktiken.

Sida har vidare finansierat ett institutionssamarbete mellan **Naturvårdsverket och Estlands miljöministerium**. Bland delinsatserna kan nämnas ackreditering av laboratorier, utbildning av miljöinspektörer, miljöinsatser vid sjön Peipsi och i Matsalu samt biblioteks- och kontorsstöd. 1997 utvärderades Naturvårdsverkets biståndsfinansierade miljösamarbete med Baltikum och nordvästra Ryssland. Utvärderingen innehöll ingen särredovisning av samarbetet med Estland, ej heller uppgifter om konkreta projektresultat, men kan ändå ge vissa indikationer. Utvärderingen är övervägande positiv till samarbetet. Man konstaterar att målen för verksamheten är vida men att de bygger på en gemensam, internationell referensram inom vilka deltagarna är kompetenta att välja lämpliga projekt. Bland faktorer som varit positivt för samarbetet lyfter man fram etablerandet av kontakter mellan tjänstemän och experter på motsvarande nivå och faktum att det finansiella stödet varit relativt begränsat. Miljöministeriet i Estland uttrycker sin uppskattning över stödet.

Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) har mellan 1994 och 1997 med medel från miljödepartementet varit engagerat i **Baltic Agricultural Run-off Action Programme (BAAP)**. Ett allvarligt miljöproblem är de utsläpp av kväve och fosfor, som härrör från jordbruket. Syftet med BAAP, som även omfattar Lettland, Litauen, Polen och Ryssland, är att förbättra vattenkvaliteten i Östersjön liksom det lokala yt- och grundvattnet genom att utarbeta strategier och vidta långsiktiga åtgärder för att minska dessa utsläpp.

Till resultaten av samarbetet hör ny lagstiftning inom jordbruks- och miljöområdet samt förberedelser för anpassning av lagstiftningen till EU-regler. En ny miljöövervakningsstation har satts upp, som mäter läckage av kväve och fosfor. I Kabala utanför Tartu har vidare ett demonstrationsområde byggts upp, där miljöanpassade odlingsmetoder och -teknik visas. Ca 1000 lantbrukare och lantbruksrådgivare har deltagit i utbildning och seminarier. Därtill har ett nationellt nätverk etablerats, som bl a omfattar miljö- och jordbruksministerierna och universiteten. Syftet är övervakning och implementering av jordbrukslagstiftningen och att stärka samarbetet och öka genomslaget av vidtagna åtgärder.

Som nämnts ovan har även en stor del av **länsstyrelsesamarbetet** haft en miljöinriktning. Även Kommunförbundet har genom Naturvårdsverket fått medel för vänortssamarbete.

Bland pågående insatser kan nämnas ett samarbete mellan länsförvaltningen i Pärnu och Länsstyrelsen i Västmanlands län (0,44 mkr) avseende **integrated coastal zone management (ICZM)** för Kihnu-sundet. Kihnu betecknas som ett på en gång värdefullt, miljömässigt känsligt och expansivt område. Genom utbildning av lokala tjänstemän i ICZM och utarbetandet av en ICZM-plan skall insatsen bidra till en uthållig utveckling av området.

1998 har Sida avsatt 25 mkr för miljöinsatser på jordbruksområdet i Baltikum, vilket bl a

även berör Estland. Målet är att minska läckage av kväve och fosfor från jordbruket till omgivande yt- och grundvatten, att bevara den biologiska mångfalden och att bidra till en miljöanpassad utveckling. Ett särskilt avtal för detta stöd har tecknats med SLU.

I det planerade stödet till Estlands miljöministerium ligger även en insats för **fysisk planering** som syftar till att utbilda planerare och arkitekter och till att öka kunskapen om deltagande och samarbete mellan planerare och politiker.

Ingen mer omfattande utvärderingar har gjorts av Sidas miljöinsatser i Estland. Rapporter kompletterade med intervjuer tycker dock på att måluppfyllelsen är hög. Det gäller dels de omedelbara projektmålen, såsom leverans av utrustning, utbildning mm, samt de övergripande målen. Ett skäl till att den Estniska sidan tycks ha kunnat tillgodogöra sig det svenska stödet kan vara att den tekniska utbildningsnivån i Estland allmänt sett varit hög.

Mycket tyder också på att resultaten är hållbara. T ex har investeringarna i reningsverk kompletterats med institutionsbyggnad och omläggning av tariffsystem för att säkerställa finansieringen. De långsiktiga effekterna av utbildningsinsatser är som alltid svåra att följa upp men brukar vara betydande.

Relevansen är hög i flera avseenden. Samtliga insatser ryms givetvis inom det vida målet "miljö" men dessutom råder det en överensstämmelse mellan det svenska miljömålet, internationella överenskommer (såsom JCP) och Estlands egna ansträngningar. I samtliga projekt har Estland satsat betydande resurser, vilket tyder på att projekten verkligen är prioriterade. Vissa har säkerligen varit mer angelägna än andra, men alla insatser är acceptabelt relevanta.

I sammanhanget pekar miljöministeriet på att Estlands internationella samarbete genomgått olika faser. Inledningsvis var det starkt utbudsstyrt. Det var enligt ministeriet nödvändigt eftersom man saknade det nödvändiga kunnandet. Efter 1995 har det övervägande varit efterfrågestyrt. De estniska myndigheterna har grepp om behoven och kan själva styra insatserna i önskvärd riktning. Sedan nyligen styrs man främst av de krav som ställs inför en framtida EU-anslutning.

Insatserna är också relevanta sett utifrån svenskt kunnande. Sverige hävdar sig väl i den internationella konkurrensen på miljöområdet. De estniska parterna menar dock att vissa tjänster funnits tillgängliga, och hade kunnat handlas upp billigare, nationellt.

Det finns ett omfattande internationellt samarbete med Estland på miljöområdet. De svenska insatserna har dock varit väl avgränsade och inget tyder på någon allvarigare överlappning. Sidas strategi att delta i samarbete med andra parter har genererat ytterligare finansiering och bidragit till genomförande av större projekt, som annars inte hade kommit till stånd inom den närmaste framtiden.

5.2 Geologi

Geologisk information används inom en rad olika sammanhang t ex planering av infrastruktur, ekonomisk verksamhet och miljö. I samband med självständigheten övertog Estland också ansvaret för landets geologiska undersökningar, något som beredde svårigheter pga en begränsad budget och begränsade internationella erfarenheter. Detta utgjorde grunden för samarbetet mellan Geological Survey of Estonia och Sveriges

geologiska undersökningar (SGU).

Samarbetet har kostat ca 3,5 mkr och bestått av ett antal delprojekt: system för geoinformation, geokemisk karta, grundvattenövervakning, geokemisk forskning kring markföroreningar samt miljövänlig torvutvinning. Det svenska stödet har bestått av utbildning, rådgivning och teknisk apparatur. Till de konkreta resultaten hör kartor, analysmaterial och databaser.

SGUs samarbete med de tre baltiska länderna utvärderades 1997. De olika projektkomponenterna bedöms som relevanta inom sektorn såväl som för länderna. Man konstaterar att användningen av modern informationsteknologi och metoder för provtagning och analys är grundläggande för moderna geologiska undersökningar och att projekten kan förväntas påverka både attityder och metoder hos samarbetsorganisationerna. Enligt utvärderingen konstaterades tidigt att den tekniska nivån i samarbetsorganisationerna var förhållandevis hög. Utvärderarna saknade dock konkreta insatser för institutionsbyggnad.

Enligt utvärderingen har måluppfyllelsen allmänt sett varit god och i vissa fall överträffats. Möjligtvis var dock målen ibland satta för lågt från början. Under våren 1998 konstaterade Sida att vissa projektkomponenter fortfarande inte avslutats. Bärkraften bedöms som god, men är avhängig ett fåtal personer. Utvärderingen bedömer att det finns "ett självklart behov" av fortsatt stöd till de geologiska undersökningarna i de tre Baltiska länderna.

5.3 Energi

Estlands energisituation blev snabbt efter självständigheten kritisk. Det tidigare ekonomiska systemet hade inte gett några incitament för energibesparing och landet var starkt beroende av importerat bränsle. Det fanns också ett hot att olje- och gasleveranserna från Ryssland skulle kunna skäras ner eller stoppas av politiska skäl. Inför vintern var uppvärmning av bostäder och arbetsplatser på många håll ett akut problem. Ökade kostnader för energi blev en tung börda för statsfinanserna. Det fanns också en tydlig koppling mellan energiförbrukning och miljö. En del av det svenska samarbetet inriktades därför tidigt på energisektorn. 1992 ställde BITS en energirådgivare till förfogande. Under de kommande åren stöddes en rad insatser inom landets energiprogram. Viktigast har varit stödet till det av Världsbanken initierade programmet för fjärrvärmerehabilitering. Programmet har omfattat rehabilitering av fjärrvärmesystemen i städerna Tallinn, Tartu och Pärnu, energibesparande åtgärder i kombinerade värme och kraftstationer (CHP) i Tallinn och konvertering av pannor för ökad användning av inhemska biobränslen. Sverige har bidragit med en investeringskredit och tekniskt samarbete, i första hand till fjärrvärmerehabiliteringen i Tartu till pannkonverteringen samt för upprättande av en projektkoordineringsenhet (PCU).

Energirådgivaren hade till uppgift att stötta den estniska regeringen i utformandet och genomförandet av ett energiprogram. Den främsta uppgiften under senare år var att förbereda och förhandla två krediter, dels en från EBRD och dels krediten från Världsbanken, Sida och EIB avseende fjärrvärmerehabilitering. Investeringsvolymen i dessa projekt uppgick till storleksordningen 100 MUSD och projekten genomfördes 1993-1998. Sedan 1994 fungerade rådgivaren som projektkoordinator för fjärrvärmeprojektet.

Som en del av den totala programfinansieringen bidrog Sverige med en kredit om 10 MUSD varav 6,8 MUSD avsåg Tartu och 3,2 MUSD avsåg pannkonverteringen. Krediten, som löper med en fast ränta på 8,6 procent, är utställd av BITS/Sida. Övriga finansiärer

har varit världsbanken (38 MUSD), Sida (10 MUSD), EIB (10 MUSD) och Estniska parter (7 MUSD).

Delar av den svenska krediten (ca. 3,5 MUSD) inställdes i maj 1997, när ungefär 5 MUSD utbetalats. Vidare förlängdes utbetalningstiden för resterande 1,5 MUSD. Skälen var enligt den svenske energirådgivaren att villkoren från krediten inte längre var attraktiva för Estland, att Tartu i ett tidigare skede hade överskridit budgeten inom ett Världsbanks-finansierat kontrakt och därför inte ville öka sin totala skuld, samt att pannkonverteringen fick konkurrens med NUTEK-programmet, som erbjöd fördelaktigare villkor.

Vid sidan om krediten har BITS/Sida gåvofinansierat rådgivare för programmets genomförande. Projektkoordineringsenheten inom ekonomiministeriet har bestått av den ovan nämnda energirådgivaren från EnergiPlanerarna AB samt en **upphandlingsexpert** från Hifab International AB samt en sekreterare. Deras funktioner har varit professionell rådgivning till ekonomiministeriet, utbildningsinsatser i upphandling och hantering av kreditmedel samt stöd i olika genomförandefrågor. De estniska myndigheterna säger sig vara mycket nöjda med de svenska tjänsterna.

En **genomförbarhetsstudie** för Tartu-komponenten (12,8 mkr) omfattade analys av existerande fjärrvärmesystem, framtagande av ett investeringsprogram, en kostnads-intäktsanalys och upphandlingsdokument. Tjänsterna levererades av FVB Fjärrvärmebyrån AB. Efter politiska förändringar i Tartu kom studien att kritiseras av den nya administrationen. En oberoende bedömare från Världsbanken tillbakavisade dock kritiken. I efterhand kan konstateras att efterfrågan på värme, av flera skäl, blivit lägre än vad som försetts vilket påverkat lönsamheten i de konverterade pannorna negativt.

Stöd till genomförande i Tartu gavs genom FVB Fjärrvärmebyrån AB mellan 1994-1998. Tjänsterna omfattade bl a design, framtagande av tekniska specifikationer, installation, tekniska utredningar samt utvärdering och rapportering. I samband med detta genomfördes utbildning av lokala konsulter i modern design av fjärrvärmenät. De tekniska tjänsterna har, enligt rådgivaren på Ekonomiministeriet, hållit hög klass och varit mycket uppskattade i Tartu. Tyvärr har man, av politiska skäl, inte genomfört vissa enkla åtgärder som hade kunnat förbättra ekonomin i de gjorda investeringarna.

Vidare har det utgått institutionellt stöd till Tartu Soojus, det ansvariga fjärrvärme-företaget (1,3 mkr). Tjänsterna har levererats av Coopers & Lybrand och omfattat hjälp med omstrukturering, i första hand bokföring och budgetering. Energirådgivaren vid ekonomiministeriet konstaterar att samarbetet varit värdefullt på en praktisk nivå, och att det bidragit till ökad kompetens, ny programvara för redovisning och en ny budgeteringsmodell baserad på moderna avgiftsprinciper. På grund av ökad konkurrens har företaget dock inte fått den centrala roll som förutsågs, utan har reducerats till ett rent serviceföretag. Den nödvändiga omläggningen av värmetariffer har heller ej godkänts av Tartu stad.

En rådgivningsinsats avseende pannkonverteringen i Pärnu stad genomfördes av JD-gruppen AB (1,9 mkr). Stödet var uppskattat av Pärnu stad men vissa koordineringsproblem med den danska huvudkonsulten uppstod.

Energirådgivaren summerar positiva effekterna av programmet som att vitala delar av fjärrvärmesystemen i Tallinn, Tartu och Pärnu har rustats upp. Ineffektiva kontrollsystem i fjärrvärmeanläggningar har ersatts med effektiva sådana, vilket resulterat i värme- och bränslebesparingar i storleksordningen 25% där åtgärder vidtagits. Pannor i Tartu och i

Pärnu samt på många mindre orter har konverterats för användning av lokala biobränslen i stället för olja och gas. Detta kommer, om anläggningarna används på rätt sätt, att minska bränslekostnaderna, bidra till nya arbetstillfällen och ge ökad leveranssäkerhet. Däremot har man inte kunnat etablera en väl fungerande organisation för fjärrvärmeverksamheten i Tartu. Systemen där drivs för närvarande inte så effektivt som hade varit möjligt.

Parallellt med detta har NUTEK finansierat omfattande insatser på energiområdet. Bland annat har man stött införande av nya bränslen samt lämnat krediter för ombyggnad av fastigheter i energibesparande syften. NUTEK har framför allt arbetat på kommunnivå. Viss överlappning har kunnat konstateras mellan Sida Öst och NUTEK vilket behandlas i en rapport publicerad våren 1998.

Sida har också stött ett mindre antal projekt utanför, men ändå i linje med, programmet för fjärrvärmerehabilitering. I Tartu har genomförts ett **pilotprojekt i energibesparing** som omfattar tolv bostadskvarter. FVB har levererat tjänsterna till Tartu stad. Kostnaden har uppgått till 0,8 mkr. Svensk bygglösning AB har tillsammans med Jögioja Building Physics Company reviderat byggnadsregler och standards med avseende på isolering (0,43 mkr) Enligt uppgift från ekonomiministeriet speglas detta i den nya lagstiftningen. För närvarande förbereds en **demonstrations och informationsinsats** i ett samarbete mellan Stockholms Fastighetskontors Energi- och Miljöbyrå och Ekonomiministeriet.

Ingen omfattande extern utvärdering har gjorts av energistödet med avseende på relevans, måluppfyllelse och bärkraft. Generellt kan sägas att energi är av central betydelse både för landets ekonomi, i ett socialt perspektiv och för miljösituationen. Den övergripande relevansen får därmed betraktas som hög. Även relevansen av de olika projektkomponenterna kan antas vara hög med tanke på det omfattande förberedelsearbetet och de många parter som varit involverade. Däremot kan noteras att behovet av den svenska krediten minskade under programmets gång beroende på de skäl som gavs ovan. Måluppfyllelsen tycks oftast ha varit hög. De övergripande effekterna har varit ekonomiska besparingar, förbättrad miljö, kompetenshöjning och nya arbetstillfällen. Av politiska och andra skäl har man dock inte uppnått de förväntade resultaten i Tartu. Då projektet innebär en ekonomisk besparing för Estland och det tekniska stödet kompletterats med kompetensutveckling torde även bärkraften vara hög. Projektet är ett exempel på svensk samarbete med andra givare och kreditinstitutioner. Den svenska insatsen har därmed kunnat inordnas i ett större sammanhang. Samtidigt kan konstateras att samordning av detta slag kan vara krävande.

5.3 Strålskydd

Estland har erhållit stöd på strålskyddsområdet från i huvudsak Statens Strålskyddsinstitut (SSI). De viktigaste projekten har varit omhändertagande av radioaktivt avfall vid atomubåtsanläggningen i Paldiski (10,1 mkr för budgetåren 94/95-97), allmänt kompetenshöjande stöd till strålskyddsorganisationen i Estland (ca 2,8 mkr för budgetåren 94/95-97) samt stöd till Beredskap och tidig varning för olyckor (ca 3 mkr för budgetåren 94/95-97 som regionalt stöd). Problemen med att säkra den damm fylld med radioaktivt avfall, som uppkommit vid uranhanteringen i Sillamäe, har fått ökat intresse på senare tid (ca 0,5 mkr för budgetåren 1994/95-97). Sammanlagt har Estland till och med 1997 erhållit ca 18 mkr i direkt bilateralt strålskyddsstöd och uppskattningsvis 3 mkr inom ramen för regionala projekt.

Paldiski-anläggningen har genomgått en omfattande uppreprensning och konverterats till ett

modernt lager för låg- och medelaktivt avfall. Fortfarande återstår dock en hel del arbete, för vilket behov av svenskt stöd kan förutses. Den estniska organisation som byggts upp för verksamheten har en god kompetens, men saknar ännu tillräcklig bredd och erfarenhet för att helt på egen hand driva arbetet vidare.

Arbetet med att restaurera Sillamäedammen nära Narva med stora mängder radioaktivt avfall och också kemiska miljögifter har nu påbörjats. Dammen ligger mycket nära Finska viken, och försvagas på grund av erosion i vattenlinjen. Det finns också risk för läckage till grundvattnet.

Den allmänna strålskyddsorganisationen (Estonian Radiation Protection Centre) är likaså fortfarande svag och under uppbyggnad. En modern strålskyddslagstiftning har tillkommit med svensk förebild. Arbetet med mer detaljerade tillämpningsföreskrifter pågår. Det svenska stödet har varit mycket betydelsefullt och SSI är den klart viktigaste samarbetspartnern. Ett fortsatt myndighetssamarbete med SSI är angeläget.

Beredskapsorganisationen är även den under pågående uppbyggnad. Goda kontakter med SSI har etablerats och den viktigaste utrustningen finns på plats i Estland tack vare svenskt (men också danskt) stöd. Det bedöms vara ett gemensamt svensk-estniskt intresse att samarbetet fortsätter och att organisation och utrustning finslipas och regelbundet prövas i såväl egna som gemensamma övningar.

6. SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH RELEVANSBEDÖMNING

Mot bakgrund av ovan redovisade resultat av det svenska stödet till Estland under perioden 1995/96 till 1998 förs i det följande en sammanfattande diskussion av stödets betydelse för utvecklingen i Estland. Utgångspunkten för diskussionen är den av regeringen i mars 1996 fastställda landstrategien för samarbetet.

Till bakgrunden för de gjorda bedömningarna hör den stora närhet som råder mellan Estland och Sverige i flera hänseenden - geografiskt, kulturellt, politiskt, historiskt. Det har också funnits ett starkt intresse bland myndigheter, företag och organisationer i Sverige för Estland. Landet har under den aktuella perioden dessutom genomgått en påtagligt snabb utveckling och ekonomisk tillväxt, där bl a en allvarlig arbetslöshet redan förbytts i åtminstone lokal brist på arbetskraft. Det borde därför vara möjligt att ställa höga krav på samarbetet och att förvänta sig goda resultat av det.

Till denna i allmänhet positiva bedömning bör påminnas om kommentaren i rapportens inledning angående risken för alltför positiva svar från vissa intervjupersoner med direkt anknytning till det genomförda samarbetet.

6.1 Relevans

Som nämnts inledningsvis bedöms här de svenska insatsernas relevans dels på aggregerad nivå i förhållande till målen för samarbetet i stort, dels på vad som skulle kunna kallas EU-nivå. Det bör också påminnas om att underlaget för resultatanalysen varierar betydligt mellan olika insatser.

Samtidigt som för det stora flertalet individuella insatser relevansen på projektnivå måste bedömas som acceptabel eller hög, med vissa variationer, framstår samarbetet på aggregerad nivå i ett mer blandat ljus. Vissa sektorer eller program har högre relevans för reformprocessen och/eller övergången till marknadsekonomi och demokrati än andra, samtidigt som denna relevans också varierar över tiden. Med hänsyn till den utveckling som pågår och har pågått i landet synes exempelvis säkerhetssamarbetet ha haft en ovanligt hög relevans för Estlands oberoende under det tidiga nittiotalet. Sedan mitten av decenniet har relevansen sjunkit något, men är fortfarande hög.

Samtidigt har flertalet insatser relevans för fler än ett av samarbetets mål. De insatser som grupperats under demokratimålet i den föregående framställningen synes ha något svagare anknytning till det målet än vad insatserna under övriga mål kan visa upp. Med undantag för stödet till rättsväsende och jämställdhet har de en bred inriktning med bäring på flera mål och på samarbetet mellan Estland och Sverige i sig. EO-stödet, vänortssamarbetet, länsstyrelsesamarbetet och stödet via SI har alla stor betydelse för de långsiktiga relationerna mellan de två länderna, en viktig effekt som dock inte motsvaras av ett explicit mål i landstrategien. Samtidigt har de inte alla en tydlig koppling till demokratimålet. För stödet till rättsväsende och jämställdhet kan en mer direkt koppling till demokratimålet konstateras, som hade motiverat en mer kraftfull satsning där.

Även insatserna inom ekonomi och förvaltning har i flera fall effekter av relevans för fler än ett mål. Särskilt gäller det områdena transport och kommunikationer, sociala sektorer och

förvaltningen själv. Andra områden, exempelvis primärsektorn, bank och finans, samt transport och kommunikationer har en mer specifik relevans för just den ekonomiska omvandlingen. Det måste konstateras att alla under denna rubrik redovisade sektorer eller områden har hög relevans för den ekonomiska omvandlingen. Om tillägget till målet - att omvandlingen skall vara socialt hållbar - också appliceras, gäller emellertid omdömet hög relevans i första hand insatserna i den centrala förvaltningen och i sociala sektorer.

För miljö- och energiinsatserna kan en mer entydig koppling till respektive mål konstateras. Alla insatser bedöms här ha hög relevans för det uppställda målet att stödja en miljömässigt hållbar utveckling.

En sammanfattande relevansbedömning på denna målnivå utfaller så, att alla berörda program och sektorer under perioden bedöms ha varit relevanta för de mål de kopplats till, medan relevansen är särskilt hög för säkerhetssamarbetet, den centrala förvaltningen, sociala sektorer och miljösamarbetet.

I Estlands fall finns det även, som nämndes inledningsvis, anledning att söka bedöma i vilken mån det svenska stödet också lyckats beakta den EU-problematik, som blivit högaktuell under 1997 tack vare kommissionens positiva behandling av den estniska medlemskapsansökan. Vissa svenska insatser har varit direkt inriktade på att förbereda eller på annat sätt bistå landet i dess ansträngningar att bli medlem av EU. Dit hör utbildningen av tjänstemän inom det estniska jordbruksministeriet och de två insatserna i statskansliet. Särskilt dessa tre, men också delar av säkerhetsstödet, rättsstödet, förvaltningsstödet och insatserna inom infrastruktur, jordreformen och miljö bedöms inom ramen för denna resultatanalys ha en extra relevansdimension.

Helhetsbedömningen av samarbetets relevans på två olika nivåer utfaller således påtagligt positiv. Samarbetet är relevant, delvis av hög relevans. Samarbetsprogrammet ligger - möjligen med undantag för delar av SIs insatser - väl i linje med målen, även om målen ofta synes fungera mer gränssättande än aktivt styrande. Det bör noteras att de gränser som målen uppställer är vida och kan rymma ett brett spektrum av insatser.

Till bedömningen hör dock också frågan om vad som inte har gjorts. Med utgångspunkt i landstrategien för samarbetet kan det konstateras att vissa mål blivit mindre väl tillgodosedda än andra. Tydligast framstår de två ambitionerna att samarbetet skall öka på de sociala områdena och genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv som ännu inte förverkligade i avsedd utsträckning. Exempelvis har insatsförslag inom Sida bedömts inte ha någon effekt på jämställdheten i landet i en utsträckning, som utifrån sett ter sig svårförståelig i ljuset av situationen och utvecklingen i landet.

Här pekar materialet bl a på ett samband med hur aktivt Sida agerar för att föra fram vissa mål eller områden i dialogen med sina estniska motparter. Sida synes ha varit mindre drivande på de två nämnda områdena, men ha haft en relativt stark närvaro i exempelvis energi- och miljösamarbetet. En kraftigare Sida-engagemang hade sannolikt också resulterat i mer omfattande jämställdhets- och socialt inriktade aktiviteter. Här har den nyligen i utvärderingen av säkerhetssamarbetet framförda observationen om frånvaron av en allomfattande och verkligt styrande programram för samarbetet, jfr avsnitt 2 ovan, en viss relevans. Användandet av en sådan programram, kompletterad med sektorvis programmering i de utvalda fallen, hade sannolikt resulterat i starkare engagemang t ex i det estniska socialministeriets arbete.

Den tidigare åtminstone punktvis förefintliga utbudsstyrningen av samarbetet på projektnivå synes ha minskat, även om vissa exempel fortfarande träder fram. Den främsta orsaken till den starkare efterfrågestyrningen är sannolikt den växande kompetensen på estnisk sida, både avseende de egna prioriteringarna och i termer av språkkunskaper och förhandlingserfarenheter.

I samband med relevansdiskussionen bör ytterligare två drag i Estlandssamarbetet noteras. Dels är det svenska stödet till Estland relevant i förhållande till den svenska resursbasen, dels drar med företrädare på områden, där Sverige i någon bemärkelse har komparativa fördelar. Dels har det i denna resultatanalys inte framkommit några fall av störande dubblering av insatser. I vissa fall presenteras naturligtvis olika givares erfarenheter parallellt, men ett sådant förfarande torde i hög grad vara i mottagarlandets intresse som ett sätt att skapa jämförelse- och valmöjligheter.

6.2 Måluppfyllelse

Majoriteten av de ovan beskrivna insatserna har nyligen genomförts. I flera fall pågår de ännu. Därför kan i många fall endast de omedelbara resultaten kommenteras, i andra fall finns inga resultat ännu redovisade.

I de fall bedömningar kan göras, synes genomgående måluppfyllelsen i termer av uppställda projektmål vara god eller acceptabel. Att projektmål inte alls uppfylls måste bedömas höra till undantagen - ingen sådan insats ingår i det aktuella programmet. Däremot finns flera samarbeten, där någon enstaka komponent ännu är utestående. Delvis förklaras detta av den korta observationsperioden.

Kostnaderna för att nå uppställda mål är relativt låga. Ett av skälen till den genomsnittligt höga kostnadseffektiviteten - inte minst i jämförelse med u-landsbiståndet - är det stora inslaget av frivilligt arbete, samt av att svenskar tillåts att engagera sig i samarbetet med Estland på sin betalda arbetstid. På denna punkt kan emellertid resultatanalysen konstatera en viss trötthet, en något avtagande entusiasm på svensk sida, som gradvis riskerar att hänvisa samarbetet till mer genomgående kommersiella villkor och marknadsbaserade lösningar. Den höga kostnadseffektiviteten beror uppenbarligen också på närheten och likheten mellan de två länderna, och på att de estniska samarbetsparterna är aktiva och effektiva.

6.3 Samarbetets genomförande

Huvuddelen av samarbetet genomförs mellan svenska och estniska myndigheter eller andra offentliga aktörer. I tidigare utvärderingar, bl a i SAU-utredningen 1994 om samarbetet med Central- och Östeuropa, har det framförts att svenska myndigheter brustit i biståndskompetens, en företeelse som inte minst tagit sig uttryck i bristande förståelse för förutsättningarna för att effektivt stödja reform- och omställningsprocessen. I någon mån kvarstår detta intryck, men huvudintrycket idag är ett av stigande biståndskompetens. I de fall brister i biståndskompetensen fortfarande kan noteras finns i allmänhet en koppling till - och en förklaring hos - bristande kontinuitet på den svenska sidan. Till förklaringen av den växande biståndskompetensen hos de berörda aktörerna hör också att den svenska resursbasen, inte minst Organisationssverige, nu i flera år har deltagit olika slags samarbeten över Östersjön, vilket har skapat en viss biståndskompetens även där.

Till de brister som fortfarande påtalas - jfr bl a den ovan nämnda utvärderingen av EO-samarbetet - hör precision och realism avseende målsättningar och tidsramar för överenskommet samarbete. En viss överoptimism kan noteras om hur snabbt och hur mycket samarbetet skall prestera. I det sammanhanget kan också noteras att mål och medel påtagligt ofta kan behöva ses över och justeras i ljuset av en snabb utveckling i landet. Att i förväg definiera önskvärda sluttidpunkter och -tillstånd för samarbetet kan likaså vara av stort värde för ett effektivt resursutnyttjande. Det bör samtidigt understrykas att rapporteringen av måluppfyllelse i samarbetet med Estland, inte minst i termer av mätbara mål och i förväg fastställda indikatorer, överlag är svag.

Till diskussionen om insatsgenomförandet hör även det faktum att framställningar om svenskt stöd kanaliseras via och granskas av en estnisk interministeriell kommitté med säte i finansdepartementet, något som i jämförelse med andra givare ger det svenska stödet en värdefull additionell förankring och en försäkran om relevans utifrån den estniska regeringens egna mål.

6.4 Effekter och hållbarhet

Bedömningar av samarbetets effekter och hållbarhet på projektnivå har gjorts i respektive avsnitt ovan. Som även påpekas i 1997 års utvärdering av samarbetet med Central- och Östeuropa "Att utveckla ett grannlandssamarbete" är dock steget från projektnivå till de fyra överordnade målen för samarbetet väl stort för att möjliggöra en bedömning av effekterna på den nivån i andra termer än att samarbetet har bidragit till den positiva utvecklingen. Men även med den reservationen går det väl att konstatera att samarbetet har lämnat ett påtagligt bidrag till den utveckling som Estland genomgått under den berörda perioden. Som nämnts ovan beskriver i flera fall representanter för estniska myndigheter det svenska stödet som avgörande för den utveckling som ägt rum i det aktuella hänseendet.

Diskussionen om hållbarhet får i Estland en annan karaktär än i u-landssamarbetet. Medan där krav ställs på att uppnådda effekter skall kvarstå och kunna komma till användning även efter ett lämpligt antal år, går i Estland utvecklingen så snabbt att även hållbara effekter snabbt är överspelade av tiden. Den relevanta frågan inom hållbarhetsdiskussionen blir i det sammanhanget i stället huruvida de uppnådda effekterna fungerade i omställningsprocessen, d v s kunde användas för mottagarna av insatserna till att gå vidare med, att bygga vidare på, i olika hänseenden. Det är ett huvudintryck i denna resultatanalys att så är fallet. Ett undantag kan vara arbetsmarknadssamarbetet, där som nämdes ovan utvecklingen landet relativt snabbt fjärmade sig från den svenska utbudsprofilen.

Samtidigt måste det konstateras att hållbarheten i den mer klassiska bemärkelsen är hög - reningsverken fungerar och småföretagen gör affärer. Ett starkt bidrag till denna positiva effekt står att finna på den estniska sidan, som präglas av hög kompetens och goda förutsättningar, inklusive vissa ekonomiska resurser, att tillgodogöra sig de svenska insatserna.

6.5 Slutsatser

Huvudintrycket av det svenska samarbetet med Estland är, som framgått ovan, påtagligt positivt. Endast en mer övergripande invändning har framförts i det föregående, angående det begränsade engagemanget i de sociala sektorerna och i jämställdheten. Det kan också

ifrågasättas om åtminstone delar av SIs stöd till informations, kultur- och utbildnings-samarbete hör hemma under detta anslag. Invändningarna är således milda. Men det finns också anledning att förvänta sig positiva resultat, särskilt med hänsyn till de bakgrunds-faktorer som nämndes i inledningen till detta avsnitt. Samtidigt har det ovan redovisats ett flertal "lessons learned" på projektnivå, som kan användas i det fortsatta samarbetet. En observation på den nivån, som synes allmängiltig, är att i den mån resultaten inte blivit de avsedda har det ofta brustit i förstudier och i realismen hos gjorda antaganden.

I ett resultatanalysperspektiv kan det konstateras att den snabba utvecklingen i landet har ställt de svenska aktörerna, inklusive Sida, inför behovet att utveckla nya samarbetsformer och -relationer. Från flera håll på den estniska sidan ställs nya krav på ett mer ömsesidigt samarbete, på mer av givande och tagande i samarbetet, och på ett större och mer kvalificerat engagemang från den svenska sidan. Uppvisandet av svenska problemlösningar behöver ersättas av ett aktivt deltagande i lösandet av estniska problem. Aktörerna på den svenska sidan har i varierande grad visat sig förmögna att möta det kravet. En systematisk diskussion av detta drag i Estlandssamarbetet förordas.

Det kontraktfinansierade samarbetet bygger inte på en lika aktiv styrning från Sidas sida som utvecklingssamarbetet med u-länderna. Det lämpar sig uppenbarligen väl för samarbetet med relativt väl utvecklade länder som Estland. Den mindre aktiva styrningen ger emellertid också utrymme för en viss utbudsstyrning från de svenska kontraktsparternas sida. I denna resultatanalys kan dock konstateras att efterfrågestyrningen ökat inom Estlandssamarbetet, en utveckling som i första hand får tillskrivas den på olika områden växande estniska kompetensen.

Här finns också anledning att påminna om den observation, som gjordes i den ovan nämnda utvärderingen av säkerhetssamarbetet. Det faktum att det samarbetet i så hög grad tar form på basis av initiativ från de deltagande svenska myndigheterna, begränsar mångfalden i samarbetet. En mer systematisk beredning av det, bestående bl a av överläggningar på en övergripande nivå med utgångspunkt i samarbetets mål, skulle där kunna ge utrymme även för andra insatser än de som föreslås av myndigheterna i fråga, och göra det möjligt för det samarbetet att söka sig till de mest relevanta områdena. Detta argument var tidigare även tillämpligt på BITS och Sidas program, men är det idag bara delvis, eftersom detta mer och mer både inrymmer övergripande diskussioner med finansministeriet och sektoröverläggningar med ansvariga ministerier och myndigheter, och i flertalet fall baseras på översyner av eller översiktsplaner för berörda sektorer. Det finns dock även i Sidas program utrymme för att mer systematiskt arbeta direkt sökande med utgångspunkt i samarbetets mål. Ett snabbare uppnående av resultat kan därmed också ligga inom möjligheternas ram.

Nu ställs krav på nya former i samarbetet. Det omfattar idag institutionellt samarbete och twinning, såväl som konsultinsatser och företagssamarbete. På grund av den snabba utvecklingen i Estland uppstår nu frågan om hur övergången till ett grannlandssamarbete lämpligast kan utformas. Ett sätt att närma sig den är söka koppla intresse till finansiering. I de fall svenska myndigheter genomför samarbete med sina systemmyndigheter i Estland, finns i allmänhet också ett egenintresse i bilden, i flera fall stort egenintresse, som således ofta tillgodoses med biståndsfinansiering. Samtidigt som sådana egenintressen är helt legitima, kan det på goda grunder ifrågasättas huruvida de skall finansieras från Östsamarbetsanslaget.

Den ovan nämnda utvärderingen av säkerhetssamarbetet tar upp frågan och föreslår att en bodelning görs mellan egenintresset och biståndsintresset på så sätt, att regeringen instruerar myndigheterna att konsekvent prioritera in ett löpande internationellt samarbete, inte minst

över Östersjön, i den ordinarie verksamheten, samt ger dem de medel som behövs för detta. Å andra sidan skulle projekt eller andra slags samarbete som aktualiseras dem emellan, och som innebär veritabla resursöverföringar av materiellt eller immateriellt slag, kunna finansieras från Östsamarbetsanslaget. Den tänkta modellen är visserligen inte relevant för hela Estlandssamarbetet, men synes kunna erbjuda en tydligare ansvarsfördelning särskilt inom den del av samarbetet som genomförs av statliga myndigheter. Den stöds också av den nyss nämnda observationen av ett gradvis sjunkande intresse på svensk sida för samarbetet, en företeelse som aktualiserar behovet av nya metoder för att mobilisera eller åter höja det.

Sveriges stöd till Estland, bilateralt och via regionala projekt, 1990 - 1997, tkr¹

	Projekt i Estland	Regionala projekt i Baltikum	Regionala projekt i Östersjöområdet
Sida-ÖST	52 989	74 493	57 300
1. Demokratins kultur	1 459	59 195	--
<i>Varav vänorts- och länsstyrelsesamarbete</i>	--	58 500	--
2. Socialt hållbar ekonomisk utveckling	43 778	15 298	57 300
<i>Kreditfacilitet, StartÖst</i>	--	--	57 300
<i>Infrastruktur²</i>	5 855	1 267	--
Energi	3 967	--	--
Vatten, sanitet och annan infrastruktur	1 918	1 267	--
<i>Lantmäteri</i>	15 083	208	--
<i>Övrig socialt hållbar ekonomisk utveckling</i>	22 810	13 823	--
3. Miljömässigt hållbar utveckling	7 752	--	--
Sida/SEKA	13 618	18 772	20 702
BITS	152 667	87 339	--
1. Kommunalt vänortssamarbete	--	31 500	--
2. Övrigt	--	55 839	--
SwedeCorp	17 259	2 860	44 730
1. Handel	455	--	6 700
2. Industri	16 804	2 860	38 030
<i>Företagscentra</i>	7 050	--	--
<i>Småföretagsutveckling</i>	8 785	--	--
<i>Mjuka krediter till småföretag</i>	--	--	35 300
<i>Övrigt</i>	969	--	2 730

¹ Data har hämtats ur UD:s databas per 980504² Innehåller även kompetensutveckling inom infrastruktur.

SwedFund	14 659	--	--
1. Riskkapital till Estniska Investeringsbanken	9 049	--	--
2. Lån till industriinvesteringar	5 610	--	--
Utrikesdepartementet	43 190	296 933	70 695
1. Säkerhetsfrämjande	14 544	115 028	--
2. Handelshögskolan i Riga	--	47 250	--
3. Baltiska investeringsprogrammet	--	53 950	--
4. NEFCO	--	--	57 470
5. Övrigt	28 646	80 705	13 225
Svenska Institutet (SI)	44 808	16 835	16 454
Statens Strålskyddsinspektion (SSI)	7 475	10 225	--
Statens Kärnkraftsinstitut (SKI)	--	50	--
NUTEK	55 500	--	--
Statens Naturvårdsverk (SNV)	3 973	4 385	1 200
Kommunikationsdepartementet	--	40 000	2 000
Socialdepartementet	--	--	10 000
Utbildningsdepartementet, Visbyprogrammet	--	--	120 000
TOTALT	406 138	551 892	343 081

Grant Aid given to the Republic of Estonia in 1992-1997 (Millions EEK)

28.04.98

	EC	Sweden	Finland	Norway	Denmark	Germany	Switzerland	Belgium	Netherlands	Italy	UK	USA	Canada	Japan	France	UNDP	EC	Other
1 Agriculture	126,0	10,2	116,3	0,2	83,1	52,6			13,8	148,0	1,6	10,8	10,1		1,5			3,2
2 Communications		1,5			24,6				0,8							1,3		
3 Defense and Security	31,4	165,0	34,7	0,1	45,0	0,7					3,3	2,9			0,9	8,3		
4 Economic Cooperation	41,1	6,9		8,0	2,6	14,2			0,2		6,2	122,3				3,8		
5 Education and Training	353,0	25,2	55,0	3,8	117,3	40,3	1,9		1,9	11,9	11,9	9,2	10,6		8,8	1,7	0,2	
6 Enterprise and Industry	152,8	97,2	38,9	20,0	16,8	110,2			0,5	1,4	115,7					2,1		
7 Energy	124,4	41,7	35,4		116,2					6,2	9,2							
8 Environment	240,6	56,5	312,0	28,7	120,2	8,4	188,0		0,3	4,4	43,1					2,7		
9 Financial sector	252,4	37,1	3,2		1,0	2,7				29,3	0,2					0,2		
10 Government / Democracy	114,8	113,5	100,5	7,5	55,2	48,5			19,4	6,7	57,6	10,3			0,5	15,7		
11 Health / Medical	19,7	13,2	9,2	1,7	6,9	8,4	81,0		1,1	1,2	21,1	6,6			0,1		2,1	
12 Housing		2,3			27,4	6,5				0,0								
13 Science and Technology	31,6	2,5				1,8	28,6					4,9						
14 Social sector	176,2	56,0	29,4	3,5	34,8	42,8			0,5	2,1	1,3	0,2			0,2	0,5		
15 Trade and Investment	22,0	1,6	0,4		0,0					1,7	65,0							
16 Transport	112,2	80,3	45,9	4,3	29,2				24,6	0,9					17,7			
17 Tourism	24,1	0,8	0,7	3,2		6,4				0,1								
18 EU Integration	83,1	1,3	11,6		19,0					1,1					0,4			
19 Other	27,7	30,8	40,4	3,7	53,2	7,6	0,8		1,2	3,1	0,6	5,5			0,9			
	1933,3	743,4	833,8	84,6	752,6	350,9	300,3		64,3	148,0	81,2	464,0	43,3		31,1	36,2	0,2	5,4
	32,9%	12,7%	14,2%	1,4%	12,8%	6,0%	5,1%		1,1%	2,5%	1,4%	7,9%	0,7%		0,5%	0,6%	0,0%	0,1%

Notes:

1. The Table is based on project and sector summaries for 1992-1998 being presented to the Ministry of Finance has been amended according to the donors' information for 1992-1998.
2. The Table presents the total cost of assistance (training, technical assistance and related equipment), granted to Estonia with assistance projects, including the so-called "sovereignty support".
3. The Table presents the total cost of the projects financed in 1992-1998 (disregarding the closing date).

Ministry of Finance of Estonia

Bilaga 2

Estonia: A Results Analysis

1. Background and purpose of the Analyses

Swedish support to Estonia during the period 1990 -1997 has amounted to approx. 610 million SEK. At present the co-operation is guided by Country Assistance Strategy (CAS), which the Swedish Government adopted in February 1996 for the period 1996-1998. The assignment aims at identifying and analysing results achieved through the Swedish support and its' impact on the transition process in Estonia with a particular focus on the support channelled through Sida. It will provide a basis for Sida's proposal to the Swedish Government for a revised CAS for Swedish support to Estonia to cover the period 1999-2001.

2 Scope and focus of the Analysis

With a focus on impact of Swedish support and its relevance for the transition process, the assignment shall cover the following aspects.

A. Relevance of co-operation

Relevance should be assessed in relation to the needs and priorities of Estonia and the main Swedish objectives :

- to promote common security
- to deepen the culture of democracy
- to support socially sustainable economic transition
- to support environmentally sustainable development

as well as - with regard to the support provided during 1996-1998 - the more specific guidelines laid down in the Country Assistance Strategy.

B. Project output

Project output is defined as tangible, immediate results from project activities compared to the project plans and to a situation without the project(s), e g that a number of persons are trained to a certain level of knowledge, new methods are developed and implemented etc.. Where possible, already existing evaluation findings shall be used as sources of information.

C. Project implementation

Quality of services and supplies; performance of the actors in interaction; co-ordination with other activities at the client organizations.

D. Impact and sustainability

Impact is defined as sustainable effects of the project output, such as an improved efficiency in the trained organisation; an investment decision with certain implications; cost savings following the implementation of new methods etc. Impact shall be analysed at an aggregate level. As in the case of project outputs, impacts and measures of impacts to be assessed should be defined beforehand. The sustainability of the impact shall also be assessed. Project impact shall be assessed from the following perspectives:

- Achievement of objectives, i.e impacts in relation to

- a) overall objectives of Swedish support to countries in CEE and guidelines in CAS.

- b) objectives as described in project documents, contracts and Sidas decision memoranda.

- other registered impact that was not foreseen in the above-mentioned documents.

E. Lessons learned

Operational and strategic in relation to the implementation process. A certain emphasis should be given the division of responsibility during different phases of the projects - identification, planning, implementation and follow up as well as the system of cost sharing.

3. Methodology

The Analysis shall in a systematic way collect and analyse information with a focus on impact of Swedish support through Sida. Existing documentation shall be utilised and new information collected where necessary. Emphasis shall be put on the period after 1995. The views of relevant institutions and agencies in Estonia will also be an essential input as well as information from other important international supporting agencies, primarily IBRD and PHARE.

Support through other Swedish channels, i.e Ministry of Foreign Affairs, the Swedish Institute, the Swedish Nuclear Power Inspectorate/ Swedish International Project, the Swedish Radiation Protection Institute and the Swedish Environment Protection Agency shall be dealt with summarily on the basis of existing material.

An inception report shall be prepared as a first step in the assignment. The inception report shall define focus and scope of work, list main issues to be covered and propose a structure of the Analysis.

To the extent possible, findings shall be expressed in gender disaggregated and measurable terms.

The evaluation team is supposed to consist of two persons. For the task a maximum of 15 manweeks may be utilised.

Two visits to Estonia are envisaged.

4. Reporting

A draft report in Swedish shall be presented to Sida before June 15, 1998. A final report shall be submitted no later than August 15.



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