

Samarbetet med

Lettland

- en resultatanalys

Augusti 1998

**Lisa Román
Claes Sandgren**



**STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE**

**Avdelningen för
Central- och Östeuropa**

Sammanfattande bedömning

Sveriges samarbete med Lettland syftar främst till att stödja reformprocessen genom strategiska insatser för kunskapsöverföring och institutionsutveckling och att underlätta landets inträde i EU. Floran av svenska insatser i Lettland är rik och mångfacetterad; det mesta som görs bidrar mer eller mindre direkt till institutionsuppbyggnad. Svenskt samarbete kännetecknas också av stor flexibilitet, en dygd i sig i ett land i snabb förändring. Samtidigt är den lettiska kapaciteten att absorbera insatserna och få dem att överleva knapp. Det relativt begränsade lettiska bidraget i många insatser och det faktum att vissa av insatserna initieras och drivs från svensk snarare än lettisk sida kan vara ett problem. I vissa fall innebär detta att insatsernas varaktighet riskeras och möjligen också att samarbetet tränger ut inhemskt genererade och finansierade initiativ. Vidare har reformprocessen vid det här laget nått en ny fas. Behovet har minskat av mer eller mindre akuta insatser som kommer till stånd ad hoc-mässigt, till förmån för ett samarbete som bidrar till att utveckla strukturer i enlighet med ett mer långsiktigt, strategiskt tänkande.

1. INLEDNING

Sverige har bedrivit utvecklingssamarbete med Lettland sedan 1990. Under perioden 1990-1997 har stöd omfattande cirka 560 miljoner svenska kronor (msek) utgått till insatser i Lettland; därutöver har samarbetet omfattat gemensamma projekt i de tre baltiska länderna (totalt cirka 510 msek) samt projekt som omfattar alla Sveriges prioriterade samarbetspartner i Östersjöområdet (förutom Baltikum också Polen och nordvästra Ryssland; totalt cirka 210 msek; se tabell 1). Vid sidan av säkerhetsfrämjande insatser vilka handläggs av Utrikesdepartementet, har huvudparten av insatserna fram till 1 juli 1995 kanaliseras genom BITS, SIDA och Swedecorp och därefter genom den nya myndigheten för internationellt utvecklingssamarbete, Sida. Andra aktörer i Lettlandsamarbetet är Svenska Institutet, Swedfund International AB, NUTEK (Statens Energimyndighet), olika enskilda organisationer m fl.

Lettland har under 1990-talet genomgått en omfattande samhällsomvandling. Allteftersom transitionen mot en fungerande marknadsekonomi tagit form har också Sveriges samarbete med Lettland utvecklats och funnit fastare former. Ett steg i denna riktning är utvecklandet av en landstrategi. Regeringen beslutade om en första landstrategi för Lettland 1996 som gäller till och med 1998. Sida ska under hösten 1998 för regeringen presentera ett underlag för nästa landstrategi för Lettland, avseende perioden 1999 och år 2000. En del av detta arbete utgörs av föreliggande resultatanalys. Denna kompletterar, uppdaterar och utvecklar resultatanalysen från 1996.

1.1 Rapportens syfte och uppläggning

Resultatanalysen har som syfte att säkerställa att de erfarenheter som gjorts tas till vara i landstrategiarbetet. Resultatanalysen fyller också en informationsfunktion; i avsaknad av en fyllig beskrivning av Sveriges östsamarbete är resultatanalysen tänkt att vara en källa för information om samarbetet med Lettland. I enlighet med anvisningarna i uppdragsbeskrivningen (bilaga 1) är de två grundläggande frågor som analysen vilka *resultat* som uppnåtts i Lettlandsamarbetets olika insatser, samt *relevansen* av dessa insatser.

Tabell 1. Sveriges anslag för Lettland inom östsamarbetet; bilateralt och via regionala projekt 1990-1997; tusen svenska kronor

	<i>projekt i Lettland</i>	<i>regionala projekt i Baltikum</i>	<i>regionala projekt i Östersjöområdet</i>
Sida-Öst	164 692	74 493	57 300
- demokratins kultur	4 142	62 694	-
- socialt hållbar ekonomisk omvandling	72 711	11 347	57 300
- kreditfacilitet, Start Öst	-	-	57 300
- miljömässigt hållbar utveckling	87 649	406	-
- Östersjöprogrammet	62 000	-	-
- tekniskt bistånd	25 649	406	-
- Skrunda	325	-	-
SIDA	16 194	18 772	20 702
BITS	164 407	87 339	-
- Östersjöprogrammet (Liepaja)	49 000	-	-
- övrigt	115 407	87 339	-
SWEDECORP	14 709	2 860	44 730
- lån till Swedfund Int AB för ägarandel i Lettiska Investeringsbanken	4 500	-	-
- mjuka krediter till små och medelstora företag	-	-	35 300
- övrigt	10 209	-	9 430
Utrikesdepartementet	111 599	296 933	70 695
- säkerhetsfrämjande	49 936	169 852	-
- Skrunda	16 000	-	-
- Handelshögskolan i Riga	10 000	47 000	-
- Riga Graduate School of Law	12 000	-	-
- Baltiska Investeringsprogrammet	-	53 950	-
- NEFCO	-	-	57 470
- övrigt	23 652	25 551	13 225
Svenska Institutet, SI	10 263	16 835	16 454
Statens Kärnkraftsinstitut, SKI	125	50	-
Statens Strålskyddsinspektion, SSI	2 361	10 225	-
- evakuering/katastrofplaneringssystem	-	4 735	-
- övrigt	-	5 490	-
NUTEK	30 450	-	-
Statens Naturvårdsverk, SNV	6 252	4 385	1 200
TOTALT	558 441	511 892	211 081

källa: Utrikesdepartementet

Lettlandssamarbetet liksom samarbetet med Central- och Östeuropa i stort präglas av utbyte mellan en lång rad enskilda aktörer och myndigheter i Sverige och Lettland. Resultatanalysen omfattar det samarbete med Lettland som avgränsas i prop 1994/95:160 (sid 6) och som vanligen benämnes östsamarbetet. Fokus ligger på de insatser som administrerats av Sida-Öst. Samma områden och liknande insatser som det här diskuterade samarbetet är de aktiviteter som finansieras av den så kallade Östersjömiljarden. Denna har dock ett delvis annat syfte, nämligen att främja svensk sysselsättning. Det samarbete som be-

handlas i denna studie är det som har till syfte att främja utvecklingen i Lettland och därmed indirekt främja Sveriges intresse av goda förhållanden i och med Lettland.

Studien berör i första hand insatser som avslutats efter september 1996 eller fortfarande pågår. Det är emellertid svårt att avgränsa en verksamhet till just dessa bägge år varför analysen i många fall avser aktiviteter som ligger längre tillbaka i tiden. Studien baserar sig så långt möjligt på utvärderingar, rapporter och annan befintlig dokumentation (se bilaga 2). Därtill har intervjuer genomförts i Lettland och i Sverige (se bilaga 3).

Rapportens uppläggning är följande. I detta inledande kapitel diskuteras referensramarna för analysen. Resten av rapporten är indelad i enlighet med Sveriges övergripande mål för samarbetet: kapitel 2 insatser för att främja en gemensam säkerhet (i stort baserad på en nyligen genomförd utredning), kapitel 3 insatser inom demokratiområdet, kapitel 4 Sveriges samarbete för att främja en socialt uthållig ekonomisk omvandling och kapitel miljöinsatserna. I kapitel 6 sammanfattar vi och drar allmänna slutsatser.

1.2 Resultat och relevans

Rapporten redogör för resultat av enskilda eller grupper av insatser i tre olika dimensioner: 1) Påtagliga *utfall*; 2) *Genomförandet*; 3) *De långsiktiga effekterna* och *uthålligheten*. De resultat som uppnåtts i enskilda insatser och sektorer kan ställas mot uppställda mål och förväntade effekter av insatserna, dokumenterade i olika beslut och rapporter. Omfattningen av Sveriges samarbete med Lettland är stort och vitt. Redogörelsen och bedömningen av enskilda resultat blir därför relativt summariska och i flera fall aggregerade. Syftet är att ge en samlad bild av vad som åstadkommit inom olika områden.

Återstoden av detta kapitel ägnas en kort redogörelse för referensramarna för relevansbedömningen i denna rapport: de svenska målen för samarbetet, Lettlands utveckling inom dessa olika målområden, andra internationella givares verksamhet i Lettland, den svenska landstrategin för Lettland, Sveriges komparativa fördelar i samarbetet med Lettland samt Lettlands strävan att bli medlem av EU.

1.3 Målen för östsamarbetet

Riksdag har satt upp mål för utvecklingssamarbetet med central- och östeuropa:

- att främja en säkerhetsgemenskap
 - att fördjupa demokratins kultur
 - att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling
 - att stödja en miljömässigt hållbar utveckling
- samt att ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra hela samarbetet.

Det är ett kriterium för relevansen av Sveriges insatser i Lettland att dessa främjar något eller flera av dessa mål.

1.4 Lettlands omvandling under 1990-talet

Lettland blev ånyo en formellt självständig nation 1991. En omvandling mot marknadsekonomi och demokratisering har därefter varit vägledande för nationens fortsatta utveckling.

1.4.1 Säkerheten

Det kalla krigets slut har skapat förutsättningar för en genuin säkerhetsgemenskap i Europa. I Lettland råder i stort en säkerhetspolitisk konsensus kring landets västorientering

med EU- och NATO-medlemskap som främsta mål. I och med självständigheten initierade Lettland ett omfattande arbete inom det säkerhetspolitiska området. Detta har innefattat grundläggande förhållningssätt till försvar och säkerhet samt en rad institutionella arrangemang, t ex med avseende på allmän säkerhetspolitisk kompetens, demokratisk och civil styrning av försvarsmakten, fredsfrämjande insatser, gräns- och kustbevakning, räddningstjänst, brottsbekämpning samt asyl- och migrationspolitik.

1.4.2 Den demokratiska utvecklingen

Lettland är en parlamentarisk och numera i allt väsentligt en väl konsoliderad demokrati. De val som hölls till parlamentet (*Saeima*) hösten 1995 liksom kommunalvalen i mars 1997 var fria och rättvisa. 72 respektive 56 procent av de röstberättigade deltog i valen. En betydande del av befolkningen, omkring 28 procent, är dock icke lettiska medborgare och saknar som sådana rösträtt. Naturaliseringen av ryska ickemedborgare fortskrider mycket långsamt och kritik har riktats mot att statslösa barn som fötts i Lettland har svårt att få medborgarskap. *Saeima* behandlar för närvarande ett regeringsförslag som syftar till att underlätta för icke-letter att vinna medborgarskap.

Rättsväsendet i Lettland är svårt nedgått. Kunskapsnivån är låg då juristernas utbildning ofta är mer eller mindre obsolet. Effektiviteten är låg också på grund av ålderdomliga rutiner och svårigheter att behålla kvalificerad personal (en följd av den låga lön-nivån). Domstolarna anses ha en betydande om än ej fullständig självständighet, men det rättsliga förfarandet är långsamt, många domstolsutslag verkställs inte, korruption förekommer och allmänheten har lågt förtroende för domstolarna.

De mänskliga rättigheterna har stegvis stärkts i Lettland sedan självständigheten återvanns. Det förekommer inga grova eller systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter och det finns inga politiska fångar. Bristerna består främst i ett svagt domstolsväsende och den utsatta ställning som icke lettiska medborgare har i vissa avseenden. Lettland har ratificerat båda FN-konventionerna från 1966 liksom konventionen om barnets rätt och ett stort antal ytterligare centrala konventioner.

Enskilda organisationer är centrala för det civila samhället i Lettland - och därmed för demokratis konsolidering - men de är inte en så betydelsefull kraft i dagens Lettland som de skulle kunna vara. Det finns ett mindre antal organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter i Lettland. Den största är Nationella kontoret för mänskliga rättigheter, en statlig institution. Kontoret, som öppnades 1995, åtnjuter ett omfattande stöd från utlandet (se vidare 3.1 nedan). De MR-organisationer som verkar i Lettland är inte särskilt talrika. De är i flertalet fall etniskt baserade. Det bör å andra sidan sägas att flera av dem är mycket aktiva och knappast kan sägas vara underfinansierade.

1.4.3 Omvandlingen av ekonomin och den sociala situationen

Bilden av Lettland i slutet av 1990-talet är sammansatt. Efter initiala ekonomiska svårigheter växer ekonomin (se tabell 2). Kontroll av prisstabilitet och offentliga finanser, samt framgångsrika om än inte avslutade reformer av grundläggande strukturer - ägande, regelverk, lagstiftning osv - tycks borge för tillväxt. Samtidigt är sociala indikatorer oro-väckande; en ständigt fattig stat har att genomföra fortsatta reformer inom de sociala sektorerna och tillgodose människors behov av grundläggande skyddsnät.

Lettiskt näringsliv har under 1990-talet präglats av tillbakagång i flera sektorer. Framförallt inom jordbruket och i delar av tillverkningsindustrin består stagnationen, men på flera områden har trenden brutits. Främsta tillväxten sker i servicesektorn, i synnerhet inom transport och kommunikationer, men bl a träförädling, livsmedelsindustrin och textilbranschen växer också. Viktiga institutionella förändringar på detta område har varit

de senaste par årens privatisering av små - och medelstora företag (nu står de stora statliga företagen inför privatisering), samt stabilisering av det finansiella systemet (efter en omfattande bankkras 1995). Utrikeshandeln har expanderat. Handeln med EU har ökat, medan handeln med forna Sovjetunionen och Östeuropa har gått ner. Underskottet i handelsbalansen minskar och en större andel av importen består av investeringsvaror. Fortfarande finns ett betydande underskott i bytesbalansen. Utländska investeringar har ökat. Inflödet per capita motsvarar ungefär genomsnittet för utländska investeringar i Central- och Östeuropa i perioden. Arbetslösheten är hög i Lettland. Statistiken varierar beroende på om (ett färre antal) registrerade arbetslösa eller faktiskt arbetssökande mäts. En minskning av antalet arbetssökande har ägt rum under de senaste åren, men fortfarande utgör dessa cirka 14 procent av den arbetsföra befolkningen (ytterligare andra siffror pekar snarare mot 20 procent). Här finns dock betydande skillnader regionalt och mellan stad och land.

Transitionen har i ökande grad blottlagt och accentuerat bristerna i de sociala sektorernas struktur, omfattning och innehåll. Lettland, liksom övriga forna Sovjetstater, har i stort sett sedan 1960-talet upplevt en nedgång i befolkningens hälsoförhållanden. Situationen förvärrades under de första åren av självständighet, men har sedan 1995 blivit något bättre. Hälsosystemet är föremål för reform, men svårigheterna är betydande. Hälsovården har traditionellt inriktats på kurativ snarare än preventiv sjukvård och sjukvårdssystemet är otympligt och resurskrävande. Det lettiska utbildningssystemet är först nu föremål för grundläggande reform. Situationen i Lettland är speciell därför att två parallella system, ett lettiskt och ett ryskt, existerar, vilket bl a har konsekvenser för integrationsfrågan, men också innebär en extra börda på hårt pressade skolfinanser. Ett viktigt steg mot förbättrade sociala förhållanden är de grundläggande reformer av pensions- och sjukförsäkringssystemen samt socialtjänsten som för närvarande genomförs i Lettland.

Tabell 2. Lettlands ekonomi 1995 - 1998 (prognos)

	1995	1996	1997	1998 prognos
BNP (konstanta priser; tillväxt i procent)	-0.8	3.3	6.5	6.1
Inflation (konsumtpriser, tillväxt i procent)	25.0	17.6	8.4	7.0
Budgetbalans (procent av BNP)	-3.4	-1.9	0.7	-0.3
Arbetslöshet				
- registrerade (slutet av perioden, procent av ek. aktiva)	6.6	7.2	7.0	-
- arbetssökande (slutet av perioden, procent av ek. aktiva)	18.9	19.5	14.1	-

Källa: Lettlands ekonomiministerium, april 1998

1.4.4 Miljön

Lettland är ett relativt glesbefolkat, skogsrikt land med betydande arealer av orörd natur och en rik flora och fauna. I Lettland, till skillnad från andra länder i regionen, har de för Sovjetväldet typiska miljöproblemen varit mindre allvarliga eftersom problemen koncentrerats till ett antal så kallad *hot spots*. Problem med grundvattentäkter och avloppsrening i urbana delar är betydande. Avsevärda investeringar har redan gjorts för att komma till rätta med dessa, särskilt i de större städerna. Fortfarande är situationen i många regioner och i mindre städer mycket svår. Ökad biltrafik i framförallt Riga bidrar till luftföroreningar, men annars är situationen på luftföroreningsområdet förhållandevis god. Lettland har börjat ta itu med avfallshantering, vari ingår bearbetning av äldre tippar med riskavfall och konsumtionssamhällets tillväxt av sopor.

Den ineffektiva resursanvändningen har gjort sig särskilt gällande på energiområdet, där billig energi från övriga Sovjet kunnat användas i det på egna energiresurser fattiga Lettland. Lettland är idag till mer än tre fjärdedelar beroende av energimport, framförallt olja och gas från Ryssland, vilket bidrar väsentligt till Lettlands underskott i handelsbalansen. När mer korrekta prislappar sätts på energiförbrukningen blir olika åtgärder för att minska energianvändningen centrala. Det handlar om mer energisnåla uppvärmningssystem och bättre isolering i bostäderna såväl som effektivare energiförbrukning inom näringslivet.

Lettland arbetar på förändringar i miljölagstiftning för att också den vägen skapa korrekta incitament och sanktioner för en effektivare resursförbrukning. Att skapa strukturer för lagefterlevnad går dock på detta, som på de flesta andra områden inom rättsväsendet, ganska långsamt.

Ett relevant utvecklingssamarbete med Lettland är ett som fokuserar på att bygga upp institutioner och strukturer för att stärka den fortsatta omvandlingen.

1.5 Andra givare

Sverige är en viktig samarbetspartner för Lettland, men långt ifrån den enda. Den största aktören i Lettland är EU:s *Phare-program* som från 1991 till 1999 har anslagit cirka 200 miljoner ecu (~1600 msek), dvs drygt dubbla Sveriges anslag till och med 1997. Phares verksamhet styrs av indikativa program på längre sikt och handlingsprogram som preciserar individuella projekt, ofta på kortare sikt. De övergripande syftet är inriktat på att förbereda Lettland för integreringen i EU genom att utveckla de privata och sociala sektorerna, de offentliga institutionerna och infrastrukturen.

Den *Europeiska utvecklingsbankens* (EBRD) totala anslag till Lettland var i slutet av 1996 uppe i 170 miljoner ecu (~1400 msek). EBRDs syfte är katalyserande och uppmuntar samfinansiering av utländska investeringar och inhemsk kapitalmobilisering, samt utveckling av den privata sektorn. EBRD samarbetar bl a med *Europeiska Investeringsbanken* (EIB) som är en fristående EU-institution med utlåning till bl a infrastrukturinvesteringar, miljöskydd och stöd till små- och medelstora företag. *Världsbankens* lånevolym till Lettland var till och med mitten av 1996 27.3 miljoner USD (~200 msek). Världsbanken arbetar i stor utsträckning med att stärka institutioner, främja privatisering och effektivisera myndigheter och infrastruktur. *Internationella valutafondens* (IMF) tekniska bistånd och betalningsbalansstöd i syfte att garantera makroekonomisk stabilitet har betydelse för finansiellt stöd från andra organisationer och kreditgivare.

Bland bilaterala givare är Sverige och Danmark unikt stora. Såväl Finland som Norge samarbetar också med Lettland, liksom bl a Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och USA. Vid sidan av bilaterala givare arbetar också små och stora enskilda organisationer med olika projekt i landet.

Relevansen för Sveriges stöd till Lettland måste bedömas också med hänsyn taget till all denna övriga aktivitet som pågår: fyller Sverige luckor i flödet eller sker det dubbelarbete?

1.6 Landstrategin

Den landstrategi för Lettland som Sverige utarbetade under hösten 1996 uttrycker Sveriges ambitioner för samarbetet. Inom ramen för de fyra målen har det varit en huvuduppgift att bana väg för Lettlands integration i Europa och utveckla det regionala samarbetet med sikte på ett framtida EU-medlemskap. Centralt blir därför att stötta tillväxt och om-

vandling av den lettiska ekonomin, där genomförandet av lantreform och stöd till den sociala sektorn är viktiga komponenter. Vidare betonar strategin att Sverige ska medverka till samarbete på lokal nivå mellan svenska och lettiska kommuner genom så kallad twinningarrangemang.

Det svenska samarbetet ska syfta till institutionell utveckling och kunskapsöverföring. Vidare är det viktigt att det är Lettland som har kontroll över och ägarskap av projekt. En medellång horisont betonas: fokus skall vara på större projekt på 1-3 års sikt. Samordning med andra givare är viktigt och ett jämställdhetsperspektiv ska präglade samtliga insatser. Målet är att det institutionella stödet ska kunna avvecklas på 6-8 års sikt.

Landstrategin ger riktlinjer för samarbetet och gäller för perioden 1997-98. Insatser som beslutats från och med 1997 bör ställas mot riktlinjerna i strategin som ett mått på relevansen i samarbetet.

1.7 Sveriges komparativa fördelar för Lettlandsarbete

Sverige har allmänt sett mycket goda förutsättningar för ett nära samarbete med de baltiska länderna. Detta hänger samman med närheten, det gemensamma kulturarvet och den gemensamma historien, de många balterna i vårt land, våra gemensamma intressen osv (se vidare Ds 1997:75). Av detta skäl kan det finnas anledning att bygga på och utveckla samarbete på områden där omfattande kontakter mellan individer och på lokal nivå är väsentliga. Exempel är utvecklandet av strukturer på kommunal nivå och mellan enskilda organisationer. De gemensamma intressena är en god grund för ett samarbete på säkerhetsområdet. Det finns även anledning att peka ut enskilda sektorer där svensk kompetens är framträdande, exempelvis skogssektorn och miljösamarbete, inom vilka samarbete med Lettland kan vara särskilt gynnsamt.

Ett relevant utvecklingssamarbete med Lettland är från detta perspektiv ett samarbete som tillvaratar och utvecklar områden där Sverige har komparativa fördelar.

1.8 EU-medlemskap

En uppgift för det svenska samarbetet är att främja Lettlands framtida medlemskap i EU - närmare 90 procent av samarbetet uppskattas beröra detta. Lettland är för närvarande i färd med att anpassa sig till EU:s kriterier på en lång rad områden som en förberedelse EU-medlemskap.

EU-kommissionens uppfattning om Lettlands status sammanfattas i fyra punkter, vilka också kan tjäna som en sammanfattning av hur långt Lettlands transition nått i dagsläget (*Commission of the European Communities*, 1997): 1) Kommissionen noterar nödvändigheten av att Lettland tar itu med naturaliseringsfrågan, förbättrar det juridiska systemet och får bukt med korruptionsproblemen, men konstaterar att Lettland utvecklats mot en demokrati och en rättsstat. 2) Lettland har gjort stora framsteg i övergången till en marknadsekonomi. Svagheter ligger i implementeringen av det kommersiella regelverket, ofullständig privatisering och omstrukturering av ekonomin. 3) Lettland har i många avseenden en adekvat lagstiftning, men bedöms ändå ha begränsad kapacitet att påta sig medlemskapets skyldigheter på en hel del områden inom lagstiftningen och det juridiska systemets sanktionsmöjligheter (bl a miljölagstiftning, konkurrensrätt och skatterätt). Svagheter inom rättsväsendet och på säkerhetsområdet påtalas särskilt. 4) Slutligen understryks att Lettland på medellång sikt är i behov av omfattande reformer inom offentlig förvaltning och det juridiska systemet.

2. GEMENSAM SÄKERHET

Sverige bedriver ett omfattande samarbete med Lettland på det säkerhetspolitiska området. UD handlägger samarbetet som under perioden 1990-1997 omfattat ca 50 msek i Lettland, samt därutöver sambaltiska projekt om totalt 170 msek. Samarbetet har nyligen varit föremål för en utredning (Ds 1998:30), vars innehåll sammanfattas här.

2.1 Syfte och innehåll

Syftet med det svenska säkerhetsfrämjande samarbetet med Central- och Östeuropa är att utveckla säkerheten i Sveriges närområde och uppnå stabilitet och säkerhet för oss själva och våra grannländer. Samarbetet med Estland, Lettland och Litauen utgör en hörnsten, men ökande utrymme ges åt samarbete med nordvästra Ryssland och Polen. Samarbetet är väsentligt för att skapa en ny syn på myndigheternas roll i ett öppet, demokratiskt samhälle med respekt för den enskilda individen, jämställdhet och pluralism. Konkreta aktiviteter som fått stöd är bl a etablerandet av ett utrikespolitiskt institut i Riga, utbildning av baltiska officerare vid svenska militärhögskolor, rådgivning för uppbyggnad av värnplikssystem, frivilligorganisationer och totalförsvaret, skapande av en baltisk bataljon för fredsfrämjande insatser, uppbyggande av kust- och gränsbevakningssystem, utrustning och utbildning för att öka kapaciteten att bekämpa organiserad brottslighet, utveckling av regelverk, organisation och utrustning för att hantera asyl- och immigrationsfrågor, utbildning och systemutveckling för hantering av olyckor och katastrofer, utveckling av sjö- och lufttrafikkontroll, hantering av gammal ammunition och militärt skrot mm.

I Lettland har samarbetet gällt sjöövervakning, gränsbevakning, polisväsendet och lettiska tullar. Svenska parter har bl a varit Kustbevakningsverket, Försvarets materielverk, Försvarets forskningsanstalt, Rikspolisstyrelsen och Generaltullstyrelsen.

2.2 Utredningens bedömningar och rekommendationer

Utredningens menar att Lettlandsamarbetet ger en blandad helhetbild. Betydande framgångar uppvisas parallellt med vissa problem och förseningar. Svenska myndigheter är dock genomgående nöjda med resultaten. Från lettisk sida framhålls betydelsen av samarbetet med Sverige. Utredningen bedömer insatserna som adekvata och relevanta. Kostnadseffektiviteten varierar. Uthålligheten är i vissa fall överraskande hög.

Vad gäller säkerhetssamarbetet generellt påpekar utredningen att detta syftar till att uppfylla dels riksdagens fyra mål för östsamarbetet (se 1.3), dels det svenska egenintresset av att skapa säkerhet genom samarbete, och dessutom myndigheternas specifika intresse av att med internationellt samarbete lösa sina sig ålagda uppgifter. Absoluta mått på verksamhetens resultat går inte att erhålla. Bedömningen är att måluppfyllnaden i samarbetet är tillfredsställande mot bakgrund av rådande omständigheter: såväl svenska som motsvarande myndigheter i samarbetsländerna har liten erfarenhet av internationellt utvecklingssamarbete. Samarbetet har vidare skett i den omfattning som samarbetsländernas absorptionsförmåga tillåtit.

Utrustningsdelen i samarbetsprojekten har inledningsvis haft stor vikt, medan kunskapsöverföring fått en ökande relativ betydelse. Från att samarbetet från början i många fall utgjorts av mindre begränsade överlämnanden av begagnad utrustning osv, står det alltmer klart att större, långsiktigare insatser (t ex utbildning och utbytestjänstgöring), är önskade och möjliga att genomföra. I förlängningen efterlyser utredningen att samarbetet övergår till ett utbyte mellan systemmyndigheter.

Vissa svenska myndigheters tidigare brist på erfarenhet av utvecklingssamarbete medför att utredningen efterlyser större systematisk förstärkning av kompetensen på detta

område hos flertalet medverkande myndigheter, liksom mer av egen uppföljning, utvärdering och rapportering av insatser till UD. Vidare påpekar utredningen att samarbetet i hög grad tillgodoser svenska egenintressen, vilket borde återspeglas i finansieringen av samarbetet som i högre grad borde rymmas inom myndigheternas ordinarie budgetramar. Den internationella kompetensen i svenska myndigheter bör stärkas.

Samordningen mellan svenska myndigheter fungerar numera bättre än i inledningskedet. Dessutom har östlänternas kapacitet att samordna insatser och undvika dubbelring ökat, liksom givarsamfundets samordning i sin helhet. Dock kunde samordningen fortfarande förbättras, bl a inom den nordiska kretsen. Utredningen efterlyser också en kompletterande metod för att systematiskt identifiera relevanta insatser utanför myndigheternas mandat, t ex genom regelbundna samarbetsöverläggningar på regeringsnivå.

Säkerhetssamarbetets administrativa hantering bör förenklas, genom att en så stor del som möjligt av det nuvarande säkerhetsstödet överförs till Sida. Sidas kompetens att förbereda, genomföra och följa upp projekt bör tas till vara. Ett samrådsförfarande bör komplettera denna delegering så att UD kan göra politiska bedömningar tidigt i beredningsprocessen.

Genom expansionen av EU:s samarbetsprogram kan svenska insatser minskas på områden som gränsbevakning och tullsamarbete, utan att för den skull svensk medverkan minskas. Bilateralt samarbete har dock hittills varit mer effektivt än det multilaterala och bör framgent utgöra en viktig del av verksamheten.

2.3 Särskilt uppdrag: Skrundafonden

Den lettiska regeringen bildade 1995 en fond vars syfte är att underlätta för Lettland att fullgöra sina åtaganden mot Ryssland i samband med tillbakadragandena av rysk militär. Sverige som är enda finansiär - så när som på ett marginellt bidrag från Finland - har tillskjutit 16 msek till fonden, varav 8 msek för att bidra till att finansiera nedmonteringen av den nya, ryska radarstationen på Skrundabasen och likaså 8 msek för att underlätta repatrieringen av ryska militärer och deras familjer. Fonden, vars huvudman är det lettiska miljöministeriet, har en teknisk rådgivare till sitt förfogande som finansieras av Sida.

Såvitt gäller nedmonteringen av den nämnda stationen, som för övrigt var ny och inte hade tagits i bruk, kunde större delen av arbetet genomföras med amerikanskt stöd. Medel från Sverige användes dock för vissa miljöåtgärder inom basens område. Fondens huvudsakliga verksamhet är numera repatriering. Sverige har i princip godtagit att den del av det svenska bidraget som var avsedd för nedmontering får användas för repatriering. Det finns en andra, äldre radarstation på Skrundabasen som alltjämt är i bruk men som skall lämnas av ryssarna i augusti 1998. Enligt avtalet mellan Ryssland och Lettland skall ryssarna svara för nedmonteringen av denna station.

Repatrieringsprogrammet fortskrider, om än i långsam takt. Det repatrierades 112 personer 1995, 746 personer 1996 och 451 personer 1997. Förra året noterades alltså en tillbakagång, som var särskilt markerad under andra halvåret, trots att genomsnittsbidragen per familj hade höjts från 5 740 sek till 7 210 sek. Huvudorsaken tycks vara bristen på bostäder i Ryssland. Repatrieringstakten har varit fortsatt låg under första halvåret 1998.

Fonden förfogar över ca 12 msek, vari ingår ca 8 msek som ursprungligen anslogs för nedmonteringen av den "nya" radarstationen. Beloppet kan förväntas räcka avsevärd tid vid nuvarande repatrieringstakt och bidragsnivå. Det är dock svårt att göra någon prognos bl a därför att utvecklingen i Ryssland är så svårbedömd. Fondens administration finansieras nära nog helt av det svenska bidraget. Sverige har hela tiden - utan framgång - sökt få lettiska staten att svara för åtminstone någon del av administrationskostnaderna.

Ungefär 1500 ryssar har alltså hittills repatrierats med stöd från fonden men det är för tidigt att bedöma vad repatrieringsprogrammets resultat slutligen blir. Det är ovisst i vad mån som det kommer att föreligga en fortsatt repatrieringsbenägenhet och därmed också i vad mån som fondens medel kommer att förbrukas. Men det kan inte råda någon tvekan om att såväl repatrieringsprogrammet som nedmonteringen av stationen svarar väl mot Lettlands säkerhetspolitiska intressen och också är miljömässigt angelägna. Skrundafondens ändamål får därför säga vara klart relevanta.

3. DEMOKRATIS KULTUR

3.1 Nationella kontoret för mänskliga rättigheter

Det lettiska nationella kontoret för mänskliga rättigheter (*Latvian National Human Rights Office*) inrättades 1995 av den lettiska regeringen. Det är således en offentlig institution men åtnjuter enligt en lag från 1996 en oberoende ställning. Chefen för kontoret utses av parlamentet för fyra år i sänder. Kontoret får huvuddelen av sin finansiering från ett fyra-årigt UNDP-projekt (1996-1999) om 1,1 milj USD, vars största bidragsgivare är Sverige (400 000 USD) och Nederländerna (350 000 USD). Finland skjuter till 150 000 USD och UNDP 240 000 USD. Härtill kommer ett separat tvåårigt FN-projekt om 695 000 USD som får medel från UN Centre for Human Rights/UN Voluntary Fund. Den lettiska staten lämnar ett icke helt försumbart bidrag (lokaler och viss personals löner). De bägge projektens övergripande syfte är att bidra till uppbyggnaden av en institution som fungerar som en oberoende nationell institution på MR-området med förmåga bl a att ingripa mot kränkningar, bedriva opinionsbildning och att lämna kvalificerade policyråd. Verksamheten faller inom fem områden: utbildning och information som vänder sig till allmänheten; utbildning och information som vänder sig till tjänstemän och specialister; analys av MR-situationen i Lettland och opinionsbildning om kränkningar mm; behandling av klagomål om kränkning av en enskild medborgares rättigheter; samt dokumentation, videoinspelningar och liknande.

Kontoret har under en tillförordnad chef vunnit en relativt respekterad ställning i det lettiska samhället. Det har engagerat sig i dagsaktuella frågor, bl a rörande ickemedborgares rättsliga ställning, vilket väckt uppmärksamhet och förmodligen haft inverkan på den statliga politiken. Dess verksamhet att ta sig an klagomål om kränkningar av medborgares rättigheter har visat sig fylla en betydelsefull funktion. Under perioden januari - april 1998 kom det in 1273 klagomål, av vilka dock många inte kan sägas vara klagomål av rättslig natur. Kontoret, som upptagits i the International Ombudsmen Institute, har dock inga befogenheter att utdöma sanktioner utan medlar och ger råd.

Sedan en ordinarie chef utsetts för Kontoret b 1997 har det dock enligt vissa bedömare börjat hålla en lägre profil och vara mer följsamt mot regeringen. Dess ökade fokusering på sociala frågor är omstridd. Härtill kommer att den statliga revisionen har kritiserat Kontorets redovisning och att det brutit ut en intern konflikt mellan den nye chefen och dennes ställföreträdare som resulterat i att den senare avskedats. Det är emellertid inte alldeles lätt att bedöma förhållandena. Kontoret tycks behöva en strategi för att komma vidare. UNDP lät göra en utvärdering av Kontoret i maj-juni 1998 med anledning av att halva projektperioden då förflutit. Utvärderingen, som gjorts av Peter Hosking från Nya Zealand, var inte tillgänglig när denna resultatanalys avslutades.

3.2 Rättsväsendet, särskilt domstolsväsendet

Sverige har lämnat stöd på rättsområdet sedan 1992, främst genom Domstolsverket men också i någon mån genom Riksåklagaren (angående stödet på kriminalvårdens område se nästa avsnitt). Stödet, för vilket cirka 1,2 msek anvisades 1992, har byggts på två avtal med Lettland från 1992 och 1995. Samarbetet har i huvudsak bestått av seminarier och studiebesök som inneburit att företrädare för det lettiska rättsväsendet har fått inblick i hur det svenska rättsväsendet fungerar. Verksamheten utvärderades i juni 1996 (Falk, 1996). I utvärderingen sägs att samarbetet haft goda inslag men det påpekas också att det gått trögt och varit ryckigt och att det förelegat svårigheter att etablera en dialog om vad som skall prioriteras.

Sedan avtalet ingicks 1995 har samarbetet gått i stå. Sida har därför engagerat en svensk konsult som i en studie identifierat ett antal tänkbara samarbetsområden. Sida har därefter beslutat om en ny insats på grundval av studien och önskemål från Lettland samt anvisat (april 1998) ytterligare 1,2 msek främst i syfte att stödja en effektivisering av rättsväsendets administration, särskilt domstolsadministrationen. Diskussioner pågår om ett avtal om insatsen. Parter är Domstolsverket och det lettiska Justitieministeriet vilka stöds av nämnde konsult som leder projektet och såsom Sidas representant också har i uppdrag att ”verka för att insatsen kommer till stånd samt att koordinera densamma”. En första åtgärd inom projektet är att genomföra en studie som bl a analyserar domstolarnas funktionssätt. Åklagarväsendet ingår för närvarande inte i samarbetet.

Rättsväsendet har således visat sig vara problematiskt såsom samarbetsområde. Det är svårt att finna spår av de tidigare insatserna. I de intervjuer med lettiska befattningshavare som gjorts i samband med denna resultatanalys har den lettiska otillfredsställelsen med samarbetet framträtt tydligt. Svårigheterna tycks bottna i en oförmåga på lettisk sida att artikulera sina behov och ett oklart lettiskt engagemang. På svensk sida har det funnits en otillräcklig biståndskompetens, inklusive en bristande lyhördhet för de lettiska synpunkterna. Konsekvensen har blivit en utbudsstyrd verksamhet som haft oklar fokus och inte varit samordnad med annan verksamhet. Enligt Domstolsverkets egen rapportering från den tidigare verksamheten var det lettiska bidraget till lokala kostnader ringa.

Det sagda hindrar inte att valet av rättsområdet för insatser var välgrundat när det gjordes. Det har sedermera visat sig vara framsynt också i den meningen att rättsväsendets svagheter kan visa sig vara en av Lettlands mest besvärande brister när dess kvalifikationer för EU-medlemskapet skall prövas. Som framgått bekräftas det bl a i kommissionens utlåtande om Lettlands ansökan. Det är därför välkommet att Sida nu tagit nya tag. Men det stämmer till eftertanke att Sida tvingas anlita en konsult med uppdrag att ”verka för att insatsen kommer till stånd” liksom att Sida i detta fall tvingats göra avkall på sitt krav på en framställan från Lettlands sida om samarbetet. Det tycks inte finnas någon beslutsamhet på lettisk sida att i grunden reformera rättsväsendet. Men trögheten är också ett tecken på en svag kapacitet hos den lettiska parten och det tycks stå klart att dennas bidrag till lokala kostnader kommer att bli minimalt. Det står i kontrast till det substantiella bidrag som ministeriet lämnar till Judicial Training Centre trots att detta är en enskild organisation (stödet lämnas i form av utmärkta lokaler och hälften av budgeten på 200 000 USD per år). Skillnaden i engagemang hänger samman med att ministeriet har ett åliggande att stödja domarutbildning. Men den är också en erinran om risken att de reformförslag som insatsen kan mynna ut i inte vinner gehör på regeringsnivå och därför blir utan finansiering. - Erfarenheterna från Lettland talar för att KURs förslag till en noggrann planering på hög nivå av rättssamarbetet är väl motiverat (SOU 1998:86)

3.3 Kriminalvården

Som redan berörts är fängelserna omoderna och kraftigt överbelagda samt försedda med otillräckligt med personal. Lettlands fängstal är bland de högsta i Europa (402 per 100 000 invånare) och straffen är långa, genomsnittligt 4,5 år för manliga interner. Härtill kommer en inhuman syn som bl a leder till att våld och förföljelse riktas mot de intagna och att förståelsen för deras behov av utbildning och återanpassning är begränsad. Korruptionen har vid spridning inom kriminalvården. Det är mot den här bakgrunden som Kriminalvårdsstyrelsen (KVS) sedan 1996 bedriver samarbete med Lettland - liksom med de bägge andra baltiska länderna - på kriminalvårdens område. KVS använde cirka 6 msek ur egen budget för samarbetet åren 1996-1998, varav cirka 3,5 msek avsåg Lettland. I ett beslut i januari 1998 beviljade Sida 2,2 msek för 1998 och första halvåret 1999 för fortsatt samarbete med Lettland på detta område. Samarbetet bedrivs främst genom twinning-

arrangemang mellan tre svenska och tre lettiska fängelser samt en svensk och en lettisk institution som båda utbildar fängelsepersonal. De konkreta aktiviteterna handlar i mångt och mycket om att ändra attityder hos personalen och att höja dennas kompetens. Till en mindre del tillhandahålls utrustning.

Syftet med samarbetet är att kriminalvården i Lettland på sikt skall bringas i nivå med västeuropeisk standard. Samarbetet utgår ifrån en expertrapport som utarbetades 1994 om de lettiska fängelserna med stöd av Europarådets program THEMIS (Lake och Rostad, 1994). Europarådets regler för fängelser tjänar som måttstock för samarbetet. Den nämnda rapportens rekommendationer och reglerna ger således samarbetet stadga och en klar inriktning. Samarbetet röner en stor uppskattning på lettisk sida. Twinningarrangemangen framstår som en ändamålsenlig samarbetsform. Projektet bedrivs inom ramen för ett regionalt initiativ av Europarådet, Nordbalt, inom vilket Norge har huvudansvar för insatserna i Lettland. Härigenom skapas en ordning för uppföljning, prioritering och samordning av de nordiska ländernas insatser i Baltikum.

Reformeringen av kriminalvården bör gå hand i hand med en reformering av andra delar av rättsväsendet. Mer än en tredjedel av de intagna är häktade som väntar på rättegång. Kan domstolarnas kapacitet förbättras kan därmed också överbeläggningen reduceras. Likaså kan alternativa påföljder och kortare strafftider få en sådan verkan. Det är därför välkommet att samarbetet inbegriper insatser som går utöver kriminalvårdens område. Det lettiska bidraget är emellertid ytterst ringa och enligt uppgift från lettisk sida skulle förmodligen aktiviteterna upphöra om det svenska stödet avslutades. Visserligen består samarbetet till en betydande del av kompetensutveckling av personalen och annan kapacitetsuppbyggnad, som kan ha bestående effekter också om samarbetet upphör, men det hindrar inte att det vore önskvärt att den lettiska staten stegvis sökte öka sitt eget bidrag till verksamheten. Insatser på det här området måste vara långsiktiga för att ge resultat, bl a därför att attitydpåverkan är en central faktor. Den ovan nämnde Lake kommer att göra en uppföljning av sin studie vilket ger underlag för beslut om fortsatt stöd.

3.4 Fortbildning av journalister

Sida beslutade 1997 att lämna stöd om 1,1 msek till fortbildning av lettiska landsortsjournalister. Insatsen som genomfördes 1997/98 bestod av ett samarbete mellan Institutet för fortbildning av journalister (FOJO), som är knutet till Högskolan i Kalmar och Latvian Media Professionals Training Centre (LMPTC), vilket bildats av mediabranschen i landet. Insatsens syfte var att höja den professionella kompetensen hos journalister i lokala och regionala media i Lettland samt att ge LMPTC erfarenhet av utbildning av journalister. Insatsen bestod av fyra två-stegskurser, varav det första steget genomfördes i Lettland och det andra i Sverige. FOJO svarade för programuppläggningsen och genomförandet av kurserna medan LMPTC svarade för rekryteringen av kursdeltagare - sammanlagt 60 journalister - och för den lokala administrationen i Lettland.

Insatsen hade goda skäl för sig. En kompetent journalistkår är en oumbärlig del av den demokratiska kulturen. Den ansvariga för LMPTC uppger att hon var mycket belåten med kurserna. Utvärderingarna tyder också på att kurserna - så när som på en av dem - värderades högt av deltagarna. Vissa resultat är redan synliga, t ex i form av bättre lay-out och mer läsarvänliga artiklar samt viss ämnesmässig förnyelse. Ambitionen att stärka LMPTC:s kapacitet så att Centret kan ge vidareutbildning i egen regi har däremot inte realiserats på ett nämnvärt sätt. Centrets kapacitet räcker inte ännu till för någon egen verksamhet av betydelse. Det lettiska egenbidraget till kurserna var inte helt marginellt. Deltagarna fick som regel gå kursen på betald arbetstid och deras arbetsgivare lämnade också bidrag till den lokala kursadministrationen i Lettland.

3.5 Vänortssamarbete

Sedan 1991 har det bedrivits ett vänortssamarbete mellan svenska kommuner och kommuner i Baltikum, Polen, Ryssland, Ukraina, Bosnien och Rumänien. Programmets huvudsyften är att främja demokratiseringsprocessen i de nämnda länderna och deras omvandling i marknadsekonomisk riktning liksom att förbättra miljön. Jämställdhetsaspekten skall särskilt beaktas. Svensk part är Kommunförbundet som prövar ansökningar om medel, beviljar bidrag och rapporterar om projekten enligt riktlinjer som förbundet och Sida kommit överens om. För perioden 1990-1998 har 122 msek anslagits för verksamheten. Härav hänför sig 32 msek till Estland, 21 msek till Litauen och 16 msek till Lettland som alltså har minst mottagarandel. 1994 - 1996 föll således bara 25 procent av projekten i Baltikum på Lettland. Under 1997 ökade emellertid Lettlands andel markant, bl a som en följd av att Sida-Öst och Kommunförbundet verkat för en ökad lettisk andel. Insatserna består av kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte avseende lokal demokrati, kommunal förvaltning, miljövård, sociala frågor och liknande ämnen. Sida och Kommunförbundet gör en årlig genomgång av samarbetet.

Vänortssamarbetet med Polen och de baltiska länderna utvärderades 1996 (Falk och Wallberg, 1996). Utvärderingens slutsatser om vänortssamarbetet är synnerligen positiva. De menar att "erfarenheten av vänortssamarbetet är att en kombination av engagerade personer på båda sidor, de relativt små beloppen till varje projekt och denså kallad bottenupp modellen i en gemensam beslutsprocess är ett mycket livskraftigt alternativ till en mer traditionell, expertorienterad modell."

Utvärderarna finner att vänortsstödet till de fyra länderna är kostnadseffektivt, har haft inverkan på samarbetsländernas nationella politik, tillgodosett mottagarkommunernas intressen vad gäller samarbetsområden och byggt nätverk med samarbetsländerna. Det har introducerat nya förvaltningssätt, bidragit till ökad miljömedvetenhet och influerat utbildningssystem samt andra sektorer inom offentlig service. På den svaga sidan noteras bl a en begränsning i fråga om kommunernas kapacitet, ett visst dubbelarbete samt att jämställdheten kunde ha getts större utrymme. Bland rekommendationerna kan nämnas att utvärderingen förordade ett ökat institutionellt stöd vad gäller kommunala reformer och nationell utbildning av kommunalpolitiker, chefstjänstemän och andra kommunalanställda. - Det bör observeras att utvärderingen har mycket få slutsatser som är specifika för samarbetet med Lettland.

Det lettiska förbundet för lokalt och regionalt styre (ULRGL) gjorde under våren 1998 en enkät med lettiska kommuner som har twinningarrangemang med utlandet. Enkätsvaren är ännu ej sammanställda men en första genomgång av dem bekräftar att vänortssamarbetet är uppskattat (såväl med Sverige som med Danmark och Norge). Intervjuer som gjorts som ett led i denna resultatanalys pekar i samma riktning. Det tycks emellertid föreligga en mättnad på demokratiinsatser. Man önskar att tyngdpunkten läggs i ökad grad på konkreta frågor såsom uppvärmning, vattenförsörjning och markplanering samt att utrustning får ett ökat utrymme inom samarbetet. EU-anpassning på lokal nivå och en användning av samarbetet för att underlätta deltagandet i EU-finansierade projekt förordas också.

Det framstår som väl motiverat att så betydande summor anslagits till samarbete på regional och kommunal nivå. Demokratins konsolidering förutsätter en vital demokrati också på det planet. Vänortsstödet innebär dessutom att samarbetet med Lettland på ett naturligt sträcks ut till distrikt utanför Riga-området. Det finns en specialistkompetens inom kommuner och landsting som kan ställas till vänortskommunernas förfogande på ett kostnadseffektivt sätt genom vänortsstödet, vilket också leder till att samarbetet riktas in på områden som annars troligen skulle försummas, t ex sociala frågor. Socialtjänsten är ett exempel på det. Vänortsstödet har också den fördelen att det skapar en mängd kontak-

ter som kan bereda marken för ett fortsatt reguljärt samarbete mellan Sverige och Lettland. Det finns redan tendenser i den riktningen, t ex avseende sport och kultur och i någon mån näringslivskontakter. Ju längre tid ett vänortssamarbete bedrivits desto naturligare blir en sådan breddning. Svagheter har hittills varit utbudsstyrningen och de ringa lettiska bidragen till samarbetet. Vad gäller den förra kan en viss förbättring noteras men knappast så beträffande den senare. Erfarenheterna tyder också på att det finns behov av en förbättrad kompetens att bedriva projektsamarbete. En sådan kompetensutveckling kan göras inom ramen för pågående insatser.

3.6 Länsstyrelsesamarbete

Sedan december 1992 bedrivs ett samarbete mellan länsstyrelser i Sverige och deras baltiska motsvarigheter. Samarbetets syfte är att genom kompetensuppbyggnad stärka lokal och regional förvaltning i de baltiska länderna. Ämnesmässigt skall samarbetet ha sin tyngdpunkt på demokratisering, jämställdhet och miljö. 22 av 24 svenska län har medverkat i verksamheten. Denna styrs av allmänt hållna riktlinjer från 1996 om vilka Sida och länsstyrelserna kommit överens. Länsstyrelsen i Östergötlands län samordnar insatserna i Lettland. Under perioden 1992-1997 anvisades sammantaget 17,5 msek för länsstyrelsesamarbetet med Baltikum från anslagen för östsamarbete. Estland är störst mottagare av medlen; medan 17 län har samarbete med Estland är det bara 9 som har samarbete med Lettland.

Samarbetet avseende alla tre baltiska länderna var föremål för en utvärdering våren 1996 (Almqvist, 1996). Det konstateras att samarbetet präglats av hög flexibilitet och låg "byråkratiseringsgrad" men också att avsaknaden av ett längre tidsperspektiv för samarbetet förhindrar en strategisk planering. I utvärderingen lämnas ett antal rekommendationer om hur samarbetet skall kunna förbättras. Bl a rekommenderas att det upprättas strategier för det fortsatta samarbetet och en aktionsplan för vart och ett av de tre baltiska länderna. Likaså rekommenderas att informationsseminarier hålls för de länsstyrelser som arbetar i samma länder och att erfarenheterna dokumenteras.

Sida beslutade i april 1998 att bevilja 7 msek för fortsatt länsstyrelsesamarbete med Baltikum. Sidas beslut baseras på en mycket kortfattad ansökan som inte innehåller någon egentlig analys av samarbetet (t ex dess resultat, samarbetsparternas önskemål och eventuella bidrag till samarbetet, Sveriges andel av mottaget stöd osv). Trots ansökans knapphändighet har Sida inte inhämtat några synpunkter från lettiska samarbetsparter eller ambassaderna utan grundar uttryckligen sitt beslut på den nämnda utvärdering som ligger två år tillbaka i tiden. Vi har dock erfarit att Sida inhämtat information även av annat slag och Sida efterlyser i sitt beslut relevant information från länsstyrelserna i framtiden. Varken ansökan eller Sidas beslut berör de rekommendationer som lämnades i utvärderingen. Dock föreskrivs det i de nämnda riktlinjerna bl a att det skall utarbetas en verksamhetsplan för respektive samarbetsland. Vidare kan bidrag numera beviljas för en längre tid vilket underlättar planeringen av samarbetet.

Det förefaller som om länsstyrelsesamarbetet har god relevans. Men det är svårt att bilda sig en uppfattning om de resultat som presteras. Den ovan nämnda utvärderingen var mycket allmänt hållen och utsäger ingenting som är specifikt för Lettland. Det material som länsstyrelserna lämnade in till Sida om 1997 års verksamhet är som antydde intetsägande. Vi har inte kunnat identifiera någon person på lettisk sida som har en överblick över samarbetet som består av en stor mängd småprojekt (i genomsnitt 100 000 kr). Ämnesinriktningen förtjänar en närmare analys; näringslivsfrågor t ex tycks ha blivit mer framträdande än demokratisering, inklusive service till medborgarna. Det saknas också på Länsstyrelsen i Östergötland resurser att följa upp samarbetet med Lettland. Det

är därför önskvärt att uppföljningskapaciteten stärks, särskilt som de lettiska bidragen till samarbetsprojekten är modesta; de utgörs vanligen bara av personers tid och av lokaler.

3.7 Enskilda organisationer

Enskilda organisationer är centrala för det civila samhället i Lettland - och därmed för demokratins konsolidering - men de är inte en så betydelsefull kraft i dagens Lettland som de skulle kunna vara. 80 procent av dem är baserade i Riga och särskilt i mindre städer och på landsbygden saknas det en tradition att verka genom enskilda organisationer. Det är där svårt att få tillgång till information, finansiering och kunskap som krävs för att utveckla den här typen av verksamhet och deras samverkan är svagt utvecklad. Medan enskilda organisationer hade ett uppsving i samband med kampen för självständighet, har verksamheten därefter stagnerat. Det fanns 1996 3690 enskilda organisationer registrerade men många av dem har upphört eller är inaktiva. De organisationer som har en budget av betydelse har vanligen stöd från utlandet. De här bristerna är uppmärksammade och flera organisationer har därför skapat stödmekanismer som syftar till att hjälpa enskilda organisationer att utveckla sin verksamhet. Viktigast av dessa är NGO-Centrs Riga, som samarbetar med Forum Syd i Sverige.

Sidas anslag till svenska organisationers samarbete med enskilda organisationer i Central- och Östeuropa uppgick till ca 190 msek under de senaste tre budgetåren, avseende ca 800 insatser. Härav gick knappt 28 msek till Lettland för ca 125 insatser. Av medlen för samarbete med de lettiska organisationerna har fackligt arbete klart störst andel. Folkbildningsmetodik, alkohol- och narkotikaprevention samt lant- och skogsbruksutveckling är också betydelsefulla områden. Tio av insatserna har haft barn och ungdom som målgrupp och sex av dem kvinnor som målgrupp (Hagberg, 1998).

Sida lät 1997 utvärdera det samarbete mellan svenska enskilda organisationer och enskilda organisationer i Baltikum som får bidrag från Sida (Winai m fl, 1997). Utvärderingen, som omfattar 15 lettiska organisationer, har sin fokus på partnerskapets innehåll och utveckling samt på samarbetets bärkraft.

Utvärderingen finner att merparten av organisationerna är på god väg att utveckla en demokratisk och uthållig struktur för sin verksamhet och att de arbetar för uppbyggnaden av ett demokratiskt samhälle. De flesta producerar i stort sett vad de föresatt sig och hälften har påbörjat ett strategiskt utvecklingsarbete. Flertalet organisationer är emellertid beroende av utländskt stöd både för den löpande verksamheten och för sitt utvecklingsarbete, även om frivilliga insatser möjliggör viss verksamhet utan stöd utifrån.

Det svenska stödet har i de allra flesta fall avsatt konkreta resultat. Det har bidragit till ökat kunnande och annan kapacitet, bl a att verka som demokratiska fora. Det har även bidragit till ett ökat oberoende i kompetens- och finansiellt hänseende. Stödet har ökat medvetenheten om behovet av en intern demokratisering av organisationerna liksom en demokratisering av samhället i stort.

Utvärderingen lämnar några rekommendationer för det framtida samarbetet. Det behövs en flexibilitet pga samarbetsorganisationernas skiftande utvecklingsnivå och med hänsyn till samhällsutvecklingen. Det behövs också en klar ansvarsfördelning mellan de samarbetande organisationerna. Den långsiktiga bärkraften hos organisationerna och utvecklingen av deras egen identitet bör sättas i fokus. Ett erfarenhetsutbyte mellan organisationerna bör uppmuntras liksom uppbyggnaden av nätverk med andra samhällssektorer, t ex näringslivet. Alltför optimistiska målformuleringar och snäva tidshorisonter kan leda till förlängda projektengagemang. Sluttidpunkter för projekten bör läggas fast liksom kriterier som visar när ett Sidastött samarbete kan övergå i ett genuint partnerskap som inte är beroende av utländskt stöd.

Utvärderingen innehåller inga iakttagelser eller slutsatser som är specifika för de lettiska organisationerna. Intervjuer som gjorts som ett led i resultatanalysen talar emellertid för att utvärderingens allmänna bedömningar överlag är giltiga för Lettland. Finansieringen tycks vara det dominerande problemet för de lettiska organisationerna. Det är svårt att finna interna finansieringskällor och det låga löneläget gör det svårt för folk att ägna sig åt obetalt frivilligarbete. Det går knappast att göra gällande att det finansiella oberoendet av utlandet skulle ha minskat, såsom hävdas i utvärderingen.

Såvitt gäller relevansen av samarbetet med de lettiska organisationerna kan det knappast råda något tvivel om att denna är hög för demokratimålet. Tillgängligt material medger däremot ingen bedömning huruvida inriktningen varit optimal med hänsyn till övriga mål eller samhällsutvecklingen i stort. Som påpekas av utvärderingen har initiativen till samarbetet i stor utsträckning tagits av de svenska organisationerna vilka också varit drivande i fråga om samarbetets inriktning. Det finns en risk att det är de mer försigkomna organisationerna som får del av samarbete med väst snarare än de som företräder de verksamhetsområden där behoven är som störst. Såvitt gäller uthålligheten utgör finansieringssvårigheterna ett problem för flertalet enskilda organisationer. Beroendet av externt stöd har förblivit stort och någon omedelbar förbättring är knappast i sikte.

3.8 Språkprogrammet

Av Lettlands befolkning på 2,5 miljoner invånare är 55 procent letter, 32 procent ryssar och återstoden vitryssar, ukrainare, polacker m fl. Språkgränserna följer etniciteten nära. 72 procent av befolkningen har lettiskt medborgarskap medan 28 procent är ickemedborgare. Av dessa senare har 84 procent ryska som modersmål. Majoriteten av den ryska befolkningen behärskar inte lettiska, vilket är ett hinder för dem för att förvärva lettiskt medborgarskap men också till nackdel på arbetsmarknaden och i andra sammanhang. Mot den här bakgrunden har den lettiska regeringen i samverkan med UNDP initierat ett nationellt språkprogram för utbildning i lettiska. Programmets syfte är att underlätta integrationen av icke-letter i det lettiska samhället och härigenom minska tudelningen av det lettiska samhället.

UNDP har åtagit sig att ombesörja finansieringen för språkprogrammets genomförande under de första fyra åren. Dess kostnad är 3,2 milj USD för en första tvåårig fas (1997 och 1998). UD har ansvaret för projektet på svensk sida. Projektet har flera finansierare för fas I, av vilka Sverige har störst andel (0,7 milj USD). Projektet består av följande delar: utbildning av lärare i lettiska som andraspråk; utveckling av material och inlärningsprogram; utbildning av vuxna i lettiska; mediakampanjer; samt uppbyggnad av kapacitet att driva det nationella språkprogrammet vidare i framtiden. Projektet nådde under sina första två år cirka 5500 personer, varav många lärare i lettiska. Undervisningsmaterial kom cirka 40 000 personer till del. Också ett språkprogram som sänds i TV togs fram.

I juni 1997 hölls det ett "utvärderingsseminarium" om projektet, bl a för att skapa ett erfarenhetsutbyte mellan dem som är engagerade i detta. I samband med seminariet gjordes en enkät som besvarades av deltagarna i verksamheten (Zepa m fl, 1997). Utfallet var blandat. Åtskilliga problem rapporterades men deltagarna uttryckte också en uppskattning av verksamheten.

Projektet har hög relevans som medel att förbättra integrationen av ryskspråkiga. Detta styrks av att Europeiska kommissionens utlåtande framhäver betydelsen av en samhällelig integration varvid kunskaper i lettiska pekas ut som en nyckelfråga. Resultaten av projektet är mer svårbedömda. Projektet har en allvarlig restriktion, nämligen de lettiska lärarnas arbetsbörda och låga lönenivå, vilka gjort det svårt för dem att delta i verksamheten. Inhämtad information tyder på att projektet drivs med engagemang och att måluppfyllelsen är tillfredsställande. Att verksamheten ändå omgärdas med en viss osäkerhet häng-

er samman med dess oklara förankring på politisk nivå i Lettland och undervisningsministeriets bristande engagemang och kapacitet. Detta kan synas paradoxalt i ljuset av att projektet är regeringens nationella språkprogram, men den lettiska regeringen har gjort mycket litet för att programmet skall omsättas i handling. Det finns i själva verket i vissa kretsar ett motstånd mot att den ryskspråkiga befolkningen lär sig lettiska. Det är symptomatiskt att lettiska myndigheter inte skjutit till några medel till verksamheten utan deras insats stannar vid att skollokaler upplåts för språkundervisningen.

UNDP har nu förberett en andra, tvåårig fas av projektet (1999 och 2000) till en kostnad av 4,7 milj USD. Denna projektfas planeras få samma innehåll som den föregående med tillägg av ett stöd åt gräsrotsaktiviteter som främjar etnisk tolerans och dialog. Vidare bekräftas en redan tillämpad policy att böcker och material får säljas (till andra än de specifika målgrupperna) för att intäkter skall skapas och projektets uthållighet underlättas.

Det är tills vidare oklart i vad mån den lettiska staten kommer att lämna något bidrag till den nya fasen av projektet (1999-2000). Tanken är att staten skall ta över ansvaret för finansieringen av verksamheten efter denna fas. Hittillsvarande erfarenheter är inte grund för någon optimistisk prognos om verksamhetens varaktighet efter det utländska stödets upphörande. Verksamhetens uthållighet kan därför sättas ifråga trots att det nationella språkprogrammet är tänkt att löpa under en tioårsperiod. Å andra sidan kan resultaten få bestående verkan så till vida som en höjd lärarkompetens att undervisa i lettiska som andraspråk kan nyttiggöras i många sammanhang i framtiden. Detsamma gäller bl a nya undervisningsmaterial.

3.9 Rättshögskolan (*Riga Graduate School of Law*)

I Ds 1994:134 föreslogs att det skulle byggas upp en rättshögskola i Riga för Baltikum. Förslaget framfördes med tanke på den brist på modernt utbildade jurister som kännetecknar alla tre baltiska länderna och som äventyrar både rättsstatens och marknadsekonomins framväxt och konsolidering liksom ländernas integration i Europa. De svenska och lettiska regeringarna träffade 1997 ett avtal om rättshögskolan (*Riga Graduate School of Law*, RGSL) och projektet börjar nu ta form. Verksamheten inleds i liten skala under läsåret 1998/99 för att övergå till full skala läsåret därpå. Enligt en preliminär beräkning uppgår kostnaderna till 150 msek för de första tio åren, vartill kommer lokala kostnader. Svenska staten har i praktiken bundit sig för ett tioårigt engagemang om fyra msek per år.

Projektet synes i grunden vara väl valt. Dess relevans är hög så till vida som det råder en klar brist på kompetenta jurister i Baltikum, en brist som allvarligt försvårar ländernas omvandling och integration. Samtidigt kan denna brist ironiskt nog vara till men för projektet, eftersom den leder till att nytutexaminerade jurister får välbetalda anställningar trots sin bristfälliga utbildning. Skolans rekryteringsunderlag är därför något ovisst, inte minst emedan det är svårt att förutse i vad mån estniska och litauiska studenter är hågade att bege sig till Riga. En studie av rekryteringsförutsättningarna kommer dock att föreligga i september 1998. Såvitt gäller projektets uthållighet är det grundläggande att det byggs upp en inhemsk lärarkår. Engagemanget på det baltiska ländernas sida är inte särskilt framträdande utan måste stärkas. Det saknas också på svensk sida en drivande kraft av det slag som Handelshögskolan utgör i fråga om sin systerskola i Riga. Såvitt gäller finansieringen framstår som ovisst i vilken grad som andra finansiärer än svenska staten kommer att tillskjuta medel efter inledningsskedet. Det som sagts här understryker betydelsen av att projektet drivs på ett kraftfullt sätt, vari ingår en målmedveten rekrytering av studenter.

3.10 Svenska Institutet

Den verksamhet för vilken *Svenska Institutet* svarar spänner över ett stort område som uppvisar en betydande variationsrikedom. Information, kultur, språk, expertutbyte, utbildnings- och forskningsutbyte, stipendier och svenskundervisning är ledord som visar aktiviteternas mångfald. Svenska Institutet tilldelades för budgetåret 1997 54 msek för samarbete med Central- och Östeuropa inom ramen för det östsamarbete som är föremål för denna resultatanalys. Härav hade 47,9 msek använts vid halvårsskiftet 1998 medan uppgift saknas om återstoden (6,1 msek). Av nämnda 47,9 msek hänförde sig 6,2 msek till Lettland som alltså fått 12,9 procent av anslaget.

a. *Integration.* Innan de just nämnda aktiviteterna kommenteras närmare kan det vara skäl att här i korthet beröra stödet åt integrationsprocessen vilket är säreget för Lettland (liksom för Estland). Integrationen av den icke-lettiska befolkningen är en känslig fråga i Lettland men central för en harmonisk samhällsutveckling och av betydelse för Lettlands eventuella inträde i EU. Den förtroendefulla relationen till Lettland gör Sverige till en naturlig partner på detta område, särskilt som Sverige har ett säkerhetspolitiskt intresse av att integrationen fortskrider väl. Sverige har varit pådrivande på politisk nivå i fråga om integrationsprocessen och bl a sökt påverka den lettiska medborgarskapslagstiftningen. Sverige har stött integrationsprocessen främst i form av bidrag till det nationella språkprogrammet, som behandlats ovan under 3.8. Det är UD som har ansvar för bidraget. Svenska Institutet har dock anslagit vissa mindre belopp till integrationsfrämjande insatser.

Stödet åt integrationsprocessen är således centralt och området väl lämpat för fortsatta svenska insatser. Det bör observeras att vitt skilda insatser kan ha integrationsfrämjande effekter, t ex stöd åt MR-organisationer som inte är etniskt baserade, kulturella aktiviteter, utbildning av lärare i lettisk historia, framställning av läromedel och av program för media med ett integrationsfrämjande syfte osv.

b. *Information.* Det finns en stor efterfrågan i Lettland på material om Sverige. För Sverigeeinformation anvisades 1997 2 494 000 sek från anslaget för östsamarbete. Institutet producerade 1995/96 3 faktablad och 2 skrifter för Lettland och 1997 ytterligare 2 skrifter. 1995/96 handlades 13 informationsärenden och 1997 37 stycken. Erfarenheten visar att det är önskvärt att materialet produceras på lettiska och/eller ryska om det skall nå ut till de tilltänkta målgrupperna. Av allt att döma kommer efterfrågan på informationsmaterial att bestå under åtskillig tid.

c. *Kultur- och expertutbyte.* Det finns ett starkt intresse i Lettland för svensk kultur, varför kulturutbyte är väl ägnat för stöd. 1 958 000sekanvändes 1997 för kulturinsatser. Deras huvudsyfte var att genom besök, framträdanden, seminarier mm ge letter inom kultursfären möjlighet att ta del av svenska erfarenheter. Expertutbytet, som inte har en egen anslagspost i statistiken men uppgick till 828 000 sek 1997, har syftet att sprida kunskap om svenskt samhällsliv genom besöksprogram och liknande former av erfarenhetsutbyte. Ett ökat inslag av seminarier kan noteras, bl a med inriktning på integreringssträvandena i Lettland. Expertutbytet kan ge impulser till samarbetsprojekt. Det finns några exempel på det i Lettland.

d. *Utbildning och forskning.* Högre utbildning är en tung post i samarbetet med Lettland. Såväl Handelshögskolan som Rättshögskolan, vilka är regionala projekt men är förlagda till Riga, är omfattande, komplicerade och kostnadskrävande projekt. De behandlas därför i separata avsnitt (4.8 resp 3.9). För högskolesamarbete med Lettland, inklusive indivi-

duella stipendier, beviljades 1997 748 000 sek. Härtill kommer det sk Visbyprogrammet och Östersjöstipendierna vilka dock inte finansieras inom östsamarbetet. Inom Visbyprogrammet beviljades läsåret 1997/98 6,6 msek för högskolesamarbete med Lettland. 1997 beviljades individuella stipendier inom de båda programmen till ett belopp om 1,6 msek.

Undervisning i Lettland i svenska språket är ett centralt inslag i östsamarbete för vilket 1 017 000 sek användes 1997. Stöd ges i flera former. Institutet förmedlade 1997 7 lärare, varav 2 på högskolenivå för vilka ekonomiskt stöd lämnades. Lettland fick samma år 20 friplatser på Institutets språkkurs i svenska samt 2 stipendier för att främja lärares och skolledares internationella kontakter medan 3 högskolor och 16 andra skolor fick läromedelsstöd.

e. Relevans och uthållighet. "Kontaktskapande" i vid mening kan ses som den gemensamma nämnaren för Institutets aktiviteter. Intervjuer i Lettland pekar på betydelsen av dessa med hänsyn till det uppdämda behov av kontakter med väst - inte minst med Sverige - som fanns i Lettland efter frigörelsen och som alltså består. Intervjuerna påminner också om att aktiviteterna riktar sig till två sektorer i Lettland som förlorat prestige och resurser efter frigörelsen - universiteten och kulturlivet - varför stödet också av det skälet är *relevant* och angeläget. I takt med att allt fler kontakter etableras faller det sig naturligt att insatserna fördjupas och riktas in på samarbete. Förutsättningarna för en sådan utveckling synes vara goda tack vare den höga utbildningsnivå som råder inom många sektorer i Lettland.

För "kontaktskapande" spelar vanligen frågan om *uthållighet* en underordnad roll. Det är däremot önskvärt att kontakterna ger Sverige good-will och gärna leder vidare till samarbete. Vi har inte träffat förallt på något material som belyser i vad mån så var fallet 1997. I takt med att Institutets verksamhet får ett ökat inslag av institutionellt samarbete och andra former av samarbete kommer det att krävas att Institutet säkerställer projektens uthållighet.

f. Svenska Institutets arbetssätt. Institutets verksamhet består av en mängd mindre insatser på många områden. Rapporteringen av verksamheten är inte särskilt väl utvecklad. Det gör denna svår att styra och det är svårt för en utomstående att få en överblick över verksamheten och dess resultat. Tidigare utredningar (Ds 1994:134 och Ds 1997:75) har påtalat behovet av en bättre *rapportering, uppföljning och utvärdering* av verksamheten och därmed förutsättningar för en ökad resultatorientering av denna. Erfarenheterna från arbetet med resultatanalysen bekräftar behovet av en sådan förbättring. Det har inte gjorts någon utvärdering av Institutets verksamhet i Lettland på åtskilliga år. Initiativ har dock tagits till förbättrad uppföljning, i första hand av kulturenheten men i viss mån också av de övriga. Men det behövs en systematisk och kraftfull förstärkning som omfattar hela institutets verksamhet. Vi har erfarit att Institutet nu ser över sitt system för uppföljning och utvärdering. Det är välkommet, särskilt om det leder till att Institutet får en bättre kapacitet att redovisa resultaten av sin verksamhet.

Institutets *val av projekt* har traditionellt styrts främst av sökandena av anslag, dvs svenska institutioner och enskilda personer i Sverige. Det har inte framkommit att Institutet tillämpat ett väsentligt annat arbetssätt i Lettland för medlen för östsamarbete och kraven på kostnadsdelning är minimala. Ett omtänkande pågår dock inom Institutet som också omorganiserat sig för att vara bättre rustat att ta initiativ och arbeta mer systematiskt med ledning av efterfrågan i samarbetsländerna.

4. EN SOCIALT HÅLLBAR EKONOMISK OMVANDLING

En stor del av Sveriges insatser och framförallt Sidas arbete ägnas den ekonomiska och sociala omvandlingen av det lettiska samhället.

4.1 Offentlig förvaltning

Sveriges samarbete med Lettland syftar bl a till institutionell utveckling vilket i hög grad berör de administrativa strukturer som definierar ramarna för samhällslivet. Insatserna inom rättsväsendet är i detta sammanhang av vikt och har redan berörts i kapitel 3 ovan. Många andra insatser har element av förvaltningsstöd i sig, men tas upp under respektive sektor.

Sida har finansierat olika typer av managementutbildningar, bl a genom *Latvian School of Public Administration* (LSPA). Skolan, som lyder under *Bureau of Public Administration Reform* (BPAR) har till uppgift att utbilda och certifiera statstjänstemän i grundläggande förvaltningskunskap, samt att ge vissa fortbildande kurser. Ett samarbete med svenska OMNIA Management AB har tidigare inneburit att cirka 230 chefstjänstemän nåtts av en kurs i ledarskapsfrågor och under perioden har parlamentariker och regeringsmedlemmar genomgått liknande veckokurser. Inom projektet har också visst kursmaterial producerats som sedan kunnat användas i andra sammanhang. En annan utbildningsinsats, *management audit*, avser utbildning av motsvarande organisationskonsulter. Svensk part har varit EC Effectiveness Consultants Sverige AB. Elva (av tolv) tjänstemän från olika ministerier, fullföljde kursprogrammets fem veckor, utspridda under cirka ett år. Kursdeltagarna har i mellantiden haft olika autentiska uppgifter att klara av, t ex omorganisation av avdelningar eller lösning av arbetsplatskonflikter. Managementutbildning har också genomförts av svenska Kastellgården AB för *Latvian Privatization Agency*.

Enligt rapporter och sammanfattningar av utvärderingar har kurserna uppskattats och legat på en hög och relevant nivå. De har överlag varit väl genomförda och gett goda resultat i sig. Under perioden har totalt drygt 2,1 msek anslagits; kostnaderna, normala konsultarvoden, torde vara rimliga. Om insatserna varit kostnadseffektiva beror på om de medfört någon positiv effekt för den lettiska förvaltningen. Potentiellt bidrar utbildningarna till lettisk kapacitet att ta itu med organisatoriska förändringar, ett kärnelement i reformprocessen. Men om utbildningen inte är kopplad till reella organisatoriska reformer finns en risk att programmen är relativt ineffektiva. Samtal med LSPA gav dock vid handen att de organisatoriska strukturerna inom ministerier och statliga verk fortfarande knappast är anpassade till att på ett systematiskt sätt göra bruk av den här typen av konsulttjänst; framförallt är finansieringsfrågan prekär. De politiska omvälvningarna skapar också osäkerhet, f n även vad gäller huvudmannaskapet för LSPA och BPAR. Därtill saknas ibland också den politiska förståelsen för managementkunskande och organisationsutveckling. Å andra sidan kan vunna insikter kanske vila hos individen och bidra till snabbare förändringar när tillfälle yppas. Dessutom kan ett någorlunda uniformt managementtänkande förmedlat genom en bestämd organisation (LSPA) vara mer effektivt än spridda kurser på olika myndigheter, men effektiviteten beror på LSPA:s status och genomslagskraft i byråkratin.

Sedan 1992 har Sida finansierat en insats genom HIFAB angående *rådgivarinsatser i skuldhantering och upphandlingsfrågor*, till en sammanlagd kostnad av cirka 12 msek varav cirka 3,5 msek anslagits under perioden. Syftet med insatsen har varit att etablera internationellt godkända rutiner samt att utbilda lettisk personal vid de relevanta ministerierna. De involverade svenska rådgivarna (en för skuldhantering och en för upphandling) har dels varit knutna till Ekonomiministeriet (tidigare Ministeriet för Ekonomiska Reform) och dels till Finansministeriet.

Insatsen har varit relevant för Lettland, men omständigheterna har varit besvärliga. Liksom i övrig offentlig förvaltning har lönenivåer mm bidragit till kraftig omsättning av den personal som förvärvat attraktiva kunskaper. Att insatsen därmed fått begränsade bestående resultat i form av institutionsutveckling har varit ett grundargument för Sidas beslut om utfasning. Därtill har verksamheten varit föremål för politisk dragkamp.

4.2 Arbetsmarknadsområdet

Lettisk arbetslöshet är hög men åtgärder inom arbetsmarknadsområdet har relativt låg prioritet från lettisk sida (delvis pga skillnaden mellan registrerade arbetslösa och faktiskt arbetssökande). Svenskt samarbete med lettiska arbetsmarknadsmyndigheter har pågått sedan 1992 och finansieras genom Sida-Öst. De två största projekten under senare tid är ett AMS-projekt om cirka 1,8 msek och ett Amu-projekt om cirka 1,5 msek; varje projekt har involverat cirka 125 personer.

Projekten har utvärderats (Oxenstierna och Huitfeldt, 1997). Utvärderingen påpekar att Sverige spelat en framstående roll i jämförelse med övriga givarsamfundet på arbetsmarknadsområdet. Projekten har genomförts av kvalificerade konsulter och den lettiska administrationen av utbildningsprogrammen har varit av hög kvalitet.

AMS-projektet har gått ut på att utveckla arbetsförmedlande kapacitet hos den existerande lettiska statliga sysselsättningstjänsten på central och lokal nivå. Tre lokalkontor skulle utvecklas till modellkontor för övriga arbetsförmedlingar. Projektkomponenterna har genomförts närmast i sin helhet, men har gett få synliga resultat, bl a har inget modellkontor utvecklats. Enligt utvärderingen har kursdeltagarna haft svårt att få användning av förvärvad kunskap, framförallt därför att de lettiska myndigheterna inte matchat den svenska utbildningsinsatsen med resurser och upprustning av utrustning och lokaler.

Amu-projektet är ett paraplyprojekt för en rad olika aktiviteter riktade både till personal vid de lokala arbetsmarknadskontoren och till arbetsmarknadsutbildare. Det övergripande syftet har varit att utveckla effektiv arbetsmarknadsutbildning och utveckling av kursinnehåll. I huvudsak är det arbetsmarknadskontorens personal som nåtts av kurserna och resultatet har främst varit att medvetandegöra dessa om betydelsen av utbildning samt ökad kompetens i upphandling av utbildning.

Utvärderingen bedömer att projekten har stor relevans med tanke på den stora arbetslösheten i Lettland och på grund av att få andra givare är aktiva inom detta område. Projekten bedöms kostnadseffektiva. Majoriteten av deltagare i bägge projekten har varit kvinnor. Utvärderingen påpekar dock att *etnisk segregation* är ett måhända större problem på lettisk arbetsmarknad, vilket inte varit föremål för några särskilda åtgärder inom projektet. Utvärderingen pekar på ett gap mellan förvärvad kunskap och möjligheterna att använda den. Man ger ett antal rekommendationer för fortsatta insatser inom området, som bl a handlar om att utarbeta en strategi som garanterar att lettiska resurser matchar de svenska insatserna.

Ett nytt beslut om fortsatt samarbete mellan AMS och *Latvian State Employment Board* omfattande 2,5 msek har fattats av Sida-Öst. Insatsen går bl a ut på fortsatt utveckling av två arbetsmarknadskontor och utveckling av kapacitet för arbetsmarknadsåtgärder.

4.3 Landreform

Privatisering av mark och fastigheter är en väsentlig komponent i marknadsreformerna. Sida har sedan 1992 stött en samarbete mellan lettiska *State Land Service* och svenska Swedesurvey AB för att bygga upp ett modernt lantmäteriverk och utveckla system och kunnande inom fastighetsregistrering, fastighetslagstiftning och värdering av mark och fastigheter. Härigenom skapas praktiska förutsättningar för en fastighetsmarknad och för

expansion av kreditväsendet genom ökade pantsättningsmöjligheter. Under perioden har drygt 20 msek anslagits till arbetet, fördelat på cirka 13 msek till flygfotografering och baskartor (genomfört av SSC Satellitbild AB) och cirka 7 msek till arbete med fastighetsregister, landvärdering, informationssystem och lagstiftning. En utvärdering omfattande majoriteten av då avslutade och pågående arbeten genomfördes 1996 (Brook och Ragnar, 1996) och finns utförligt refererad i 1996 års resultatanalys. Sedan dess har beslut tagits om ytterligare en stor flygfotograferingsinsats (om cirka 5,8 msek) som fortfarande pågår.

Utvärderingens sammanfattande bedömning är överlag positiv vad gäller de svensk-finansierade insatserna, som varit relevanta, uthålliga, flexibla och relativt kostnadseffektiva. Lettiska SLS finansiella situation är dock en flaskhals. En ytterligare svårighet med fastighetsregistreringen i Lettland är uppdelningen i ett fastighetsregister (*cadaster*), med SLS som ansvarig myndighet, och ett inskrivningsregister (*land book*), som ligger hos enskilda domstolar och justitieministeriet. Arbetet med inskrivningsregistret har stötts av EU-Phare. Registreringen i *land book* släpar efter, bl a därför att registrerat fastighetsäggande leder till skatter och avgifter samt underhållskrav. När inte registreringen sker blir nyttan med fastighetsregistret begränsad. Förbättrad samordning mellan fastighetsregistret och inskrivningsregistret är nödvändig. Utvärderingen kritiserar den kortsiktiga projektmodellen (1 år) för de Sidafinansierade insatserna. De rekommenderar långsiktigare insatser (2-3 år), där enskilda insatser samtidigt tillåts vara flexibla med tanke på snabbt förändrade förhållanden i Lettland.

I utvärderingen påpekas att det funnits oklarheter om omfattningen av ett stort EU-Phare projekt inom området. Dessa oklarheter hänvisas också till i en rapport från Swedesurvey i augusti 1997, som en grundorsak till avsevärda förseningar för flera komponenter. Mycket har dock åstadkommit och ett påtagligt resultat är omfattningen av fastighetsregistrering som ökade från ca 17 procent i maj 1996 (motsvarande registrering i *land book* var endast knappt 10 procent) till ca 35 procent drygt ett år senare. Arbetet med lagstiftningen har också fortsatt, även om regeringen ännu inte överlämnat något lagförslag om fastighetsregister till parlamentet. Rapporten bedömer att man bidragit till en ökad förståelse för fastighetsadministration i en marknadsekonomi, till den konkreta utvecklingen inom området och till SLS kapacitet och organisatoriska utveckling.

Insatserna på detta område har varit omfattande och de har bidragit till att bygga upp för marknadsekonomi relevanta strukturer. Det främsta problemet tycks ligga i att inskrivningsregistrets utveckling släpat efter - något som legat utanför det svenska samarbetet. Här finns en parallell till frågeställningen om nyttan med att förändra individers kompetens och attityder om de formella strukturerna inte förändras. Samtidigt ställer en ökad effektivitet i fastighetsregistret krav på förändringar också inom inskrivningsregistret. Grundproblematiken ligger dock i att incitamenten att registrera fastighetsinnehav är svaga samt att den politiska viljan att lagstifta kring detta saknas.

4.4 Bank och finans

Sverige har varit aktivt på flera sätt i syfte att stötta och utveckla finanssystemet i Lettland: Dels genom direkt förvaltningsstöd och stöd till olika former av bankutbildning, dels genom former för kapitalstöd genom Swedfund Financial Markets och dels genom olika investeringsprogram för kreditgivning i Baltikum.

Genom en *trust fund* i Världsbanken har Sida finansierat en svensk rådgivare vid *Technical Unit* vid finansministeriet i Lettland som bildades 1995. Insatsen har kostat närmare 4 msek. Den svenske rådgivarens uppgift har varit att välja ut och övervaka banker som auktoriseras som förmedlare av ett Världsbankslån om 33,6 MUSD, en så kallad *credit line* (*enterprise and financial sector restructuring loans*). En dansk rådgivare har haft till

uppgift att närmare följa upp och bevaka långivningen och de slutliga låntagarna. Cirka 2/3 av Världsbankslånet är nu utbetalt och sju banker har godkänts som banker för vidareutlåning. Bankkrisen 1995 försenade projektet och engagerade rådgivarna i finansministeriets hanterande av den akuta krisen. Bankkrisen innebar att Lettlands största bank samt ytterligare banker stängdes. Orsaken var bankernas omfattande riskexponering samt spekulation på valutamarknaden, till följd av svag bankledning och svag finansiell lagstiftning. Krisen löstes genom stärkt lagstiftning, förbättrad tillsyn och utländska investeringar i flera stora banker, främst genom EBRD och Swedfund. Idag är det lettiska banksystemet stabilare och effektivare; antalet banker har halverats, men fortfarande finns 32 banker i Lettland.

Ett nytt projekt har sprungit ur rådgivarfunktionen vid TU: planerna på att utveckla en enhetlig *finansinspektion* för såväl banker som övriga försäkrings-, leasing- och finansinstitut. På detta område är såväl lagstiftning som institutioner ännu ganska splittrade. Sveriges erfarenheter av bankkrisen 1991 och efterföljande omstrukturering av finansinspektionen ligger bakom initiativet. Projektet går ut på att en arbetsgrupp med representanter från existerande övervakningsorgan, Centralbanken, Velfärdsministeriet (*Ministry of Welfare*), samt den svenske rådgivaren under ledning av finansministern i ett första steg går igenom lagstiftning och genom studiebesök lär av andra länder (ett moment som redan är genomfört). Ett twinningsamarbete förutses med lämplig europeisk finansinspektion. Sida ställer sig positivt till att finansiera ett andra steg i projektet om valet av twinningpartner skulle falla på svenska Finansinspektionen; denna är idag motpart i insatsens första steg. Rådgivaren har också tagit initiativ för utveckling av leasing, riskkapitalförsörjning och medverkat i olika utbildningsinsatser.

Såväl de ursprungliga uppgifterna som de tillkommande initiativen av TU och den svenske rådgivaren har varit relevanta för omvandlingen av den lettiska banksektorn. De krav som ställts på bankerna för att få tillgång till världsbankskrediten har bidragit till en uppstramning som bör ha betydelse för långsiktig trovärdighet av banksystemet i sin helhet. För Lettland har insatsen och dess sidospår därmed bidragit till institutionell utveckling. Huruvida enheten och det specifika kunnandet inom finansministeriet kommer att bestå på sikt är svårt att bedöma. TU är en formell och självständig organisation, men knuten till finansministeriet. Därmed finns en organisatorisk struktur åtminstone på viss sikt och enheten kan erbjuda hyfsade löner. Som andra myndigheter får man dock leva med att förlora kompetent folk, bl a till kommersiella banker.

1995 avsatte regeringen 240 msek för *riskkapitalinvesteringar* i affärsbanker i de baltiska länderna. Pengarna har kanaliserats via *Swedfund Financial Markets AB* (SFM), ett helägt dotterbolag till *Swedfund International AB*. Knappa 50 msek har investerats i Lettland som aktiekapital i tre lettiska banker (*Rigas Komercbanka*, *Latvijas Unibanka* och *Zemes Banka*; SFM:s ägarandel varierar mellan 8 och 12 procent). SFM:s strategi är ett långsiktigt förvaltat aktieinnehav. Avsikten är att sälja aktieposterna när kapitalmarknaderna stabiliserats och uppnått tillräcklig likviditet och förtroendet för bankväsendet är återställt. Genom sitt delägarskap kan SFM aktivt påverka affärsbankernas verksamhet och initiera samarbete och konsolidering mellan banker. Det kan nämnas att den lettiska aktieportföljen utgör endast ca 24 procent av SFM:s totala portfölj i de tre baltiska länderna (aktieinnehav och förlagslån i Estland respektive Litauen utgör 36 respektive 40 procent).

I detta sammanhang kan moderbolaget *Swedfund Internationals* aktiviteter i Lettland också omnämnas. Sedan ötsamarbetet inleddes har Swedfund medverkat i fyra projekt. Nu avslutat är engagemanget i skogsföretaget Latsin, ett joint-venture mellan svenska Sandvik och två lettiska privatpersoner, där man i uppstartningsskedet bidrog till finansieringen genom ett lån om 2 msek. Under 1997 avslutades också engagemanget i *Investment Bank of Latvia*, där Swedfunds ägarandel varit ca 10 procent och den totala investe-

ringen ca 7,9 msek (varav hälften i form av villkorslån förmedlat genom Swe-deCorp/Sida). Swedfund International har två återstående engagemang i Lettland. Sedan 1995 har man varit involverad i uppbyggnaden av Lettlands flygbolag, *AirBaltic*, genom aktieinnehav och efterställda lån, totalt omfattande 35 msek. Vidare är man sedan 1996 engagerad i uppbyggnaden av en butikskedja, *EastinWest*, med en sammanlagt åtagande om 2,5 msek.

Till verksamheterna inom bank och finanssektorn ska läggas Sveriges bidrag till olika *investerings- och kreditprogram*. Här finns en mängd olika former av krediter och investeringar med varierande inriktning och syfte (se för övrigt en angränsande diskussion i Ds 1998:12 om den snårskog av företagsstöd och kreditformer som finns för svenska företag med uppsåt att etablera sig i Östersjöregionen).

Sedan 1992 existerar det *Baltiska Investeringsprogrammet* (BIP), ett samprojekt mellan de nordiska länderna och EBRD, i syfte att främja framväxt av små- och medelstora företag. *Investment Bank of Latvia* är ett resultat av BIPs verksamhet. Sammanlagt har de nordiska länderna satsat 175 mecu (ca 1 400 msek) i två faser. Den svenska andelen i BIP uppgår till 255 msek. Programmet administreras av EBRD samt av *Nordiska Investeringsbanken* (NIB) och *Nordiska projektexportfonden* (Nopef), organisationer vilka i övrigt också sysslar med olika typer av kredit och investeringsfaciliteter i Baltikum/Östeuropa, för att främja företagandet i dessa länder (framförallt EBRDs syfte) och uppmuntra nordiskt företagande i Baltikum (ett fokus för NIB och Nopef). BIP ska utvärderas under 1998 och därefter ska formerna för avveckling utredas.

För övrigt finns *Nordiska miljöfinansieringsbolaget* (NEFCO) som ska främja investeringar av nordiskt miljöintresse i Östeuropa, med drygt 70 procent av verksamheten förlagd till Baltikum och Polen. Därtill finns Start Öst-programmet, vilket diskuteras nedan. Därutöver finns också *Exportkreditnämndens* (EKN) *exportkreditgarantiram* i syfte att utveckla näringsliv och infrastruktur i de baltiska länderna och Ryssland samt bidra till varaktigt samarbete mellan dessa länders och svenska företag. Fram till 1997 hade EKNs utfästelser lett till förbindelser och affärer omfattande totalt 288 msek i Lettland (ca 23 procent av hela ramen) och mycket av affärerna har skett inom transportsektorn.

4.5 Transporter och kommunikation

Självständigheten har medfört etablerandet av nationella myndigheter för vägar, luftfart och sjöfart. Sveriges insatser på dessa områden föregår i stort perioden. Utvärderingar av samarbetet har genomförts, vilka här refereras i korthet.

Samarbete inom *vägsektorn* har pågått sedan 1991 i syfte att förbättra den lettiska vägförvaltningens omvandling av organisation och ledarskap och uppbyggnad av utbildningskapacitet. Därtill har teknisk kunskapsöverföring skett inom väg- och brounderhåll. Sedan 1993 har BITS (och sedan Sida) anslagit knappt 2 msek. Svensk part har varit SweRoad AB. Projekten har i stort handlat om managementutbildning. Utvärderingen (Markstedt, 1996) bedömer att insatsen varit effektiv: den har uppskattats av deltagarna, dessa har ofta kunnat ta kunskaper i bruk och många har också avancerat i organisationen. Även om det svenska stödet varit litet har det varit strategiskt viktigt för den institutionella omvandlingen. Förseningar har uppstått, främst på grund av arbetsbördan hos personalen vid vägförvaltningen. Utvecklandet av en utbildningsenhet har inte kommit till stånd. Framtida insatser kräver större koordinering både mellan lettiska parter (transportministeriet och vägförvaltningen), mellan internationella finansiärer (fler och större projekt är på gång) och dessutom noggrannare projektformulering. Samtidigt innebär snabba förändringar i sektorn att projekt snabbt måste genomföras innan dess innehåll blir föråldrat. Utvärderingen påpekar särskilt hur en mängd projekt bland givare tär på begränsad lokal kapacitet och att det är nödvändigt att föra diskussioner med lettiska re-

geringen om möjliga organisatoriska lösningar (lokala konsulter, underagenturer etc) för att utöka kapaciteten.

Utvärderingen av insatser inom *luftfarten* berör alla de tre baltiska länderna (Svenningsson, 1996). Institutionella förändringar för att utveckla nationellt oberoende luftfartssystem och förvaltningar har genomförts förbluframförallt snabbt. För Lettlands del berörs insatser omfattande knappt 6 msek sedan 1991. Insatserna har omfattat stöd till etablerandet av ett lettiskt luftfartsverk, modernisering av Rigas flygplats, utbildning och erfarenhetsutbyte vid utvecklandet av ett nationellt lufttrafikssystem samt upphandling och installationsstöd för lufttrafikskontroll. Utvärderingen bedömer att insatserna i sig varit relevanta och väl genomförda. Innehållet i samarbetet har uppgraderats i takt med förändrade förhållanden. Mer allmänt hållna riktlinjer i projektdokumentationen hade underlättat den nödvändiga flexibiliteten. Rapportering från svenske parten har brustit en del. Organisatoriska, politiska och personförändringar i Lettland har inneburit fördröjningar. De lettiska luftfartsagenturerna är dock nu i en position där deras verksamhet kan finansieras med egna intäkter (avgifter från flygtrafiken). Ett känsligt återstående problem är frågan om flygledarnas nationalitet (den stora majoriteten är ryssar). Relationer med den svenske parten, Swedavia, är etablerade. Lettiska flygledarorganisationen LGS, t ex, har tidigare varit mottagare av teknisk assistans för modernisering av organisationen. Vid behov engagerar nu LGS Swedavia för utbildningsinsatser på egen bekostnad; ett exempel på ett utvecklingssamarbete som övergått i mer reguljärt grannlandssamarbete.

Inom *sjöfarten* har Sverige sedan 1991 bidragit med insatser omfattande totalt cirka 3,2 msek. Ungefär halva anslaget har ägnats bilaterala projekt, resten sambaltiska projekt. Sjöfartsavdelningen vid transportministeriet har varit den huvudsakliga lettiska parten. Svensk part har varit Sjöfartsverket. Utvärderingen (Bruzelius, 1996) bedömer resultaten som blandade. Projekt inom sjösäkerhet och navigationsstöd bedöms mest framgångsrikt. Relativt små förändringar i det projekt som ägnats sjöfartsavgifter har materialiserats men nya begrepp och metoder (t ex mer sorgfällig investeringsplanering etc) har introducerats. Projekt som direkt syftat till organisatorisk utveckling av sjöfartsmyndigheten har gett svåridentifierbara resultat. Skälet bedöms framförallt vara den ganska kaotiska situation som karaktäriserat sjöfartssektorns organisation efter 1992, där motstridiga politiska intressen förekommit. Trots detta har projekten inte nödvändigtvis varit negativa eller utan effekt, eftersom de bl a introducerat nytänkande kring organisation av sjöfartssektorn. Kontakterna med den svenska parten har också varit uppskattade av personalen vid den lettiska myndigheten. Utvärderingen finner behov för fortsatt stöd inom sjöfartssektorn. Om man väljer att gå in i ytterligare omfattande samarbete för utveckling av institutioner måste projekten dock utarbetas mycket noggrant, i samstämmighet med alla berörda myndigheter och politiska intressen. Dessutom måste projektens genomförande bevakas av Sida. Utvärderingen diskuterar också alternativa utbytes- och utbildningsformer, framförallt stationering av utländsk personal vid den lettiska myndigheten och secondering av lettiska tjänstemän vid motsvarande utländska myndigheter under längre perioder.

Den ökande transportvolymen ställer krav på modernisering av lettiska hamnar. Sida har stött utarbetandet av en *Master Plan för Liepaja hamn*. Svensk part har varit SWECO, insatsen har omfattat cirka 1,9 msek. Lettisk part har varit Liepaja hamnmyndighet som genomfört en stor del av arbetet. Planen färdigställdes i slutet av 1997. Den lägger ut en utvecklingsstrategi för hamnen i tre faser fram till år 2010. I planen rekommenderas att den första fasens investeringar genomförs (bestående framförallt av relativt blygsam upprustning av befintliga kajer) vilket sedan åtföljs av noggrann uppföljning av lastvolymernas utveckling mm, för vidare beslut om återstående faser. Tidsplanen för resterande investeringar kan bli betydligt förlängd om finansieringen ska ske med kommersiella lån och inte bistånd eller mjuka krediter. Utveckling av informationssystem för budgetkon-

troll, finansiell analys, konkurrenssituation etc är nödvändigt för att garantera att riktiga investeringsbeslut fattas.

Enligt den svenske konsulten har arbetet genomförts smidigt. Hamnmyndigheten har varit kunnig och tillmötesgående. Ett problem för framtagande av olika scenarier har varit svårigheterna att bedöma den framtida utvecklingen av transitvolymerna (beroende på utvecklingen i Ryssland) samt konkurrenssituationen för Liepajas hamn. Det centrala för Liepajas hamn är att omorganisera och få hamnservicen att gå runt. Hamnorganisationen är fn otymplig med en separat hamnmyndighet och många små stuveribolag. Hamnmyndigheten har efter presentationen av *Master Plan* påbörjat den första fasens rekommenderade upprustning samt initierat en första studie av möjligheten att bygga en ny oljeterminal strax bortom nuvarande hamnområde, i enlighet med förslag i *Master Plan*.

Sida har beviljat bidrag om 2,3 msek för utveckling av ett *databaserat modellsystem för transportanalys* för Rigaregionen. Parter är Riga Stad och svenska Inregia AB (Stockholms läns landsting). Den ökade trafiken ställer krav på förbättring av vägnät. Planerare behöver relevanta beslutsunderlag med hänsyn till trafikflöde, tillgänglighet, markanvändning och miljö. Projektet var så gott som helt genomfört i slutet av 1997. Det fanns dock en begäran om förlängning för att inkludera ny information, tillgänglig genom ett parallellt Phare-projekt och som kan ge bättre prognoser. Denna fas är nu också slutförd. I övrigt har projektet uppnått uppställda mål såtillvida att de fyra databaserna avseende bostäder och arbetsplatser, vägnätet, kollektivtrafiken och resemönster hos befolkningen finns på plats så att datasystemet kan användas för prognoser om resor inom Riga.

Ett annat projekt är en del av det samarbete som vuxit fram mellan Riga och Stockholm där Sida bidragit till ett *trafik- och parkeringsseminarium* där Stockholm Stads Parkerings AB varit engagerat. Sida har också finansierat en mindre insats för utveckling av järnvägslagstiftning i ett projekt mellan Latvian Railways, Transportministeriet och Justitiedepartementet tillsammans med den svenske parten SwedeRail.

Ett fungerande transportsystem är väsentligt för expansion och utveckling av handel och internationella relationer, men också för regional utveckling. Transportsektorn är den kraftigast expanderande sektorn i Lettland idag. Av dessa skäl synes insatserna på detta område ha varit relevanta för Lettlands utveckling. Dessa har också i stort haft en varaktig effekt.

4.6 Skog, jordbruk och fiske

Svenskt samarbete med skogsavdelningen (*State Forest Service, SFS*) vid lettiska jordbruksministeriet har utvärderats (Boström, 1996). Där konstateras att den stora Sida insatsen, arbetet med en *Master Plan* (genomfört av Swedforest International och omfattande cirka 4,5 msek) haft stor betydelse; planen har varit utgångspunkt för en rad projekt inom skogssektorn (bl a förstudier för pappersmasseindustri och satellitinventering omfattande vardera cirka 2,5 msek, samt utbildningsmanualer för skogsarbetare). De svenska insatserna har bidragit till att öka såväl teknisk kunskap som medvetenhet om skogsfrågor på alla nivåer och kontakter mellan olika skogsintressen i Lettland och internationellt har möjliggjorts. Vidare har ett policyprojekt haft direkt effekt på skogslagstiftning. Man kritiserar samtidigt att *Master Plan* inte blivit det nationella projekt man tänkt sig och inte haft tillräcklig räckvidd på den politiska nivån eller i den privata sektorn. En *steering committee* hade kunnat ge politisk uppbackning och mer resurser ägnade åt projektförberedelser skulle ha gjort projektet ännu mer effektivt.

Diskussioner vid SFS anknöt till utvärderingens konstaterande om projektförberedelser. Man menar att projektplanerna skulle bli mer realistiska och dessutom avlasta SFS om en större andel lokala experter tilläts delta i förberedelser och projektgenomförande. Projekten leder ibland mest till att den utländske konsultens kompetens ökar. SFS menade

att det i vissa fall sker fördröjningar av projektadministration från svensk sida, vilket gör att man har svårt att engagera lettiska experter, även om flexibiliteten i svenska insatser i sig är värdefull. SFS skulle också önska få delta i diskussioner vid framtagande av Sveriges landstrategi för Sida skulle också öka relevansen i samarbetet. Vidare betonade man vikten av att inte bara samordna insatser med andra givare utan också med andra myndigheter i Lettland, framförallt ministeriet för miljö och regional utveckling. SFS bekräftade problemen med att kvalificerat folk försvinner från byråkratin, men betonar att förvärvad kompetens ändå kommer Lettland till godo så länge utbildade personer stannar inom branschen. Ett viktigt resultat av det svenska samarbetet har varit att SFS idag nått en mer strategisk nivå: arbetet är inriktat på att utveckla kapacitet snarare än att lösa enskilda problem. Samtidigt har man också lärt sig vikten av problemidentifiering. SFS rapporterade också att *Master Plan* fortfarande är giltig vad gäller den strukturella ansatsen, även om utvecklingen sprungit ifrån en del detaljerade förslag. *Förstudien för en pappersmassfabrik*, har lett till en genomförbarhetsstudie som fortfarande pågår.

SFS synpunkter har här avrapporterats. Det kan tilläggas att vissa av dessa önskemål kanske hellre skulle ställas till den lettiska koordineringsenheten som har till uppgift att inhämta synpunkter från sina fackministerier. SFS reflektioner kan samtidigt vara en indikation på att samordningen och kommunikationer myndigheter emellan inte alltid fungerar tillfredsställande i Lettland. Samtidigt har Sida anledning att fundera över informationsutbytet med lettiska parter.

Insatsen rörande *satellitfotografering* avslutades i december 1997 och parterna, SFS och svenska SSC Satellitbild, har inkommit med en rapport. Projektet har innehållit leverans och installation av datorutrustning och mjukvara, urval av geografiska områden för skogsinventering per satellit och kartproduktion, med tillhörande utbildningsinsatser. Samtliga projektmoment har genomförts enligt schema, projektet har förmedlat kunskap om ny teknik för produktion av kartor och också för kontroll av kvaliteten på skogskartor och databaser. Man bedömer att den teknik som introducerats är kostnadseffektiv givet vissa villkor (bl a att skogarna är tillräckligt homogena och att storskalig flygfotografering inte är tillgänglig). Man menar att projektet har förberett SLS för snart tillgänglig satellitdatateknik som till låg kostnad kommer att kunna ge satellitinventering med en upplösning nära flygfotograferingens.

Sveriges insatser för *jordbruket* inbegriper en tidigare insats om tekniskt bistånd till lettiska investeringsbanken för hantering av kreditansökningar och ett fåtal andra mindre insatser. I perioden begränsar sig samarbetet till ett i slutet av 1997 initierat sambaltiskt projekt, omfattande 2,7 msek. Projektet, som ligger under svenska jordbruksdepartementet, syftar till att stödja de baltiska staterna i deras EU-anpassning, genom kapacitetsuppbyggnad av jordbruksministeriernas förvaltning. Sambaltiska projekt har också ägt rum inom *fiskerinäringen*. Svenska Fiskeriverket har varit engagerad i projekt kring kustnära fiskvård, fiskeriinformationssystem samt akustiska bedömningar av fiskebestånd. Projektet omfattar totalt 6,3 msek för samtliga tre länder.

Bland primärnäringarna har Sveriges insatser fokuserats på skogssektorn. Skogsarealen är stor och skogsbruk och träindustri är en viktig näring för Lettland. Sverige har därmed gjort få insatser inom jordbrukssektorn och fiskerinäringen. Detta val synes rimligt med tanke på att Sverige anses ha komparativa fördelar inom skogssektorn, att andra givare är aktiva i de övriga sektorerna och att koncentration och fokusering är nödvändig för det svenska samarbetet.

4.7 Övrigt näringsliv

Flera kompetens- och affärsutvecklande insatser har tidigare finansierats genom Swe-deCorp. Många av insatserna har skett i samarbete med *Lettiska Handelskammaren* i Ri-

ga. Denna organisation, med filialer på fem orter, har under perioden varit föremål för en Sidafinansierad insats med Sydsvenska handelskammaren som svensk part i syfte att förbättra organisationens kundorientering och service och därmed få fler medlemmar och bättre ekonomi. Projektimplementeringen har fördröjts. Målsättningen har varit en fördubbling av medlemsantalet på tre år (från 700 i slutet av 1996, av potentiellt ca 15 000 företag). I maj 1998 rapporterade Handelskammaren i Riga att medlemsantalet ökat endast med 50-60 företag. Lettiska Handelskammaren har också varit engagerad i projektet *Advantage Balticum* som gått ut på marknadsstudier inom möbel- och verktygstillverkning samt textil och konfektion. Enligt Handelskammaren i Riga har *Advantage Balticum* lett till långsiktiga affärsrelationer mellan lettiska och svenska företag i två fall, ett inom konfektion och ett inom möbelbranschen. Genomförandet har gått trögt; av medel anslagna i slutet av 1995 har endast cirka 1/3 (1,5 msek) förbrukats (hela Baltikum). Skälen är bl a låg efterfrågan från svenska tillverkare av baltiska underleverantörer och brist på lämpliga genomförande konsulter.

Enterprise Support Center (UAC) i Riga är en organisation med stöd från EU-Phare med uppgift att stötta framförallt små och medelstora företag. Inom UAC har det Sidafinansierade *Swedish Baltic Corps* drivits, i syfte att erbjuda lettiska företag arbetslösa kvalificerade svenskar som rådgivare. Handelskammaren för Örebro- och Västmanlands län har i Lettland hållit i projektet. Under den andra fasen av projektet, som pågått till och med 1997, har UAC fått en mer aktiv roll i företagsidentifikation och uppföljning. Projektet har inneburit att 26 företag engagerat svenska experter, framförallt inom marknadsföring, men också i ganska hög grad specifik branshexpertis. Enligt UAC har den erhållna assistansen uppskattats med ett fåtal undantag. Problemen att identifiera lämpliga företag har dock varit betydande, bl a, enligt UAC, därför att det finns relativt få lämpliga företag för den här sortens utländsk expertis som nu sköljer över den lettiska marknaden. Samtidigt finns en motvilja från somliga lettiska företag att ta emot utländska råd.

Ytterligare ett affärsutvecklande projekt är *Start Öst programmet*, i syfte att skapa långsiktigt affärssamarbete mellan svenska företag och företag från Baltikum och nordvästra Ryssland. Kredit i form av avskrivnings- och villkorslån till maximalt 500 000 sek, eller 30 procent av en total investering, ges till den svenske partnern och administreras av ALMI Företagspartner och Sida-Öst. Programmets första två faser, t o m 1996, har utvärderats (Karlstedt, Hilding och Gryko, 1997). Totalt hade då 58 msek lånats ut till 182 svenska företag, varav 25 samarbetat med lettiska företag. Utvärderingen bedömer att programmet är relevant och välskött och har bidragit till affärsutbyte mellan länderna. Framförallt uppskattas den starka betoningen på kunskapsöverföring. Urvalsprocessen är adekvat, men möjligen ägnas inte tillräcklig uppmärksamhet marknadsfrågor och finansiella förutsättningar för fortsatta investeringar. Man bedömer att ca 50 nya jobb skapats per projekt och att nästan hälften av projekten varit väldigt framgångsrika medan en tredjedel varit stagnanta. De administrativa kostnaderna är höga, men man menar att programmets konstruktion bidrar till kunskapsöverföring och långsiktigt samarbete utan alltför mycket biståndsberoende. I en tredje omgång har ytterligare 22,3 msek anslagits för Start Öst programmet.

Insatser som riktar sig till enskilda företag är komplicerade att värdera. Risken med att subventionera företags kompetensutveckling och marknadssatsningar är att man bidrar till snedvridande konkurrensförhållanden genom att ge vissa företag en fördel jämfört med dem som inte kommit i åtnjutelse av subventionen. Det är dessutom ofta svårt att bedöma om de företag som omfattas av insatsen inte skulle ha varit beredda att söka och betala för motsvarande experthjälp på marknaden (UAC, t ex, uppå grund av att det som företagen betalat för de svenska experterna kunde ha dubblerats och ändå varit intressant för företagen.) Motargumentet är att i en situation där företagandet är nytt och där det saknas erfarenheter och information kan stöd till enskilda företag bidra till informations-

spridning till gagn för en hel sektor. Ytterligare ett argument för att subventionera företagsinvesteringar i humankapital (köp av kompetensutvecklande experthjälp) är brister i kreditmarknadens funktionssätt som gör det svårt för företagen att få låna till sådana investeringar.

Uppenbarligen bidrar de näringslivsfrämjande insatserna i Lettland till att förbättra kunnandet i vissa branscher och att avhjälpa bristen på riskkapital, men de är relativt otympliga instrument. Resurserna kunde kanske gör mer nytta på annat håll. För övrigt är *Advantage Balticum* nu ett avslutat kapitel för Lettlands vidkommande, bl a pga avsaknad av efterfrågan på lettiska underleverantörer från svensk sida, och brist på lämplig svensk marknadsföringsexpertis. *Swedish Baltic Corps* kommer inte heller att upprepas, bl a pga av att svenska experter av det aktuella slaget inte längre står till förfogande, liksom svårigheterna att identifiera lämpliga företag som efterfrågar tjänsten givet de krav som ställs (att företagen ska vara privata lettiska företag).

Stöd till branschorganisationer och handelskamrar är av en annan karaktär: ett stöd till institutionell struktur som tillhandahåller information och förmedlar kontakter, öppet för alla och som kan stödja ett sunt affärsklimat. Om de insatser som Sverige finansierat härvidlag är lämpliga beror snarare på om de aktuella organisationer man stött är de bästa i sitt slag i Lettland. Sida-Öst har baserat sitt val av Handelskammaren och UAC på en samlad bedömning av möjliga organisationer av detta slag i Lettland.

4.8 Handelshögskolan i Riga

Den enskilt största och mest synliga svenska insatsen i Lettland är uppbyggandet av Handelshögskolan i Riga. Verksamheten påbörjades 1994 och har kontinuerligt byggts upp fysiskt och strukturellt. Drygt 100 studenter tas in och examineras varje år. Skolan är ett sambaltiskt projekt. I de senaste intagningarna har andelen lettiska studenter minskat från 82 procent (examineras 1998) till 69 procent (examineras 1999). Ester och litauer har ungefär delat på den återstående andelen. Drygt hälften av studenterna är män. Svenska staten har förbundit sig att stödja verksamheten under en tioårsperiod fram till år 2003 med totalt 112 msek; hittills är 57 msek utbetalade. Skolans finansiella överlevnad bortom år 2003 är fortfarande osäker; olika former av finansiering från svenskt och baltiskt näringsliv prövas. Den lettiska statens bidrag begränsas till motsvarande bidrag för universitetsstudier generellt.

Handelshögskolan utvärderades i början av 1996 (Hood, Junge-Jensen och Methlie, 1996). Utvärderingen berömmar vad som då åstadkommits och menar att utbildningsprogrammet uppvisar hög kvalitet. Utvärderingen påtalar vissa brister. Lärarkåren är till största delen extern, majoriteten av lärarna flygs in från Handelshögskolan i Stockholm. Utbildningen bedöms alltför intensiv för att vara realistisk på sikt (2 års studier ger en examen som motsvarar ca 3 års studier vid västerländska handelshögskolor). Man rekommenderar att större ansträngningar görs för att rekrytera en permanent lärarkår, att programmet förlängs, att forskningsklimatet utvecklas, att biblioteket byggs ut och att datorbehovet minskas genom omorganisation. Därtill rekommenderar man mer interdisciplinära studier, samt större betoning på små- och medelstora företag i fallstudier. Dessutom förordar man att skolan inrättar ett magisterprogram samt utbytesprogram med västerländska handelshögskolor.

Flera av rekommendationerna har hörsammats. Bl a är programmet numera 2,5 år. Biblioteket har genom en donation kraftigt expanderat, liksom antalet datorer. Studenter från skolan har också möjlighet att efter examen genomgå en 1,5 år lång mastersutbildning vid Handelshögskolan i Stockholm. Lärarkåren är dock fortfarande i stor utsträckning extern och relativt lite har åstadkommits vad gäller att utbilda och etablera en lokal lärarkår, eller att utveckla forskningsmiljön. Detta är till förfång för uthålligheten. För-

ändringar på den här punkten är förvisso inte lätta att åstadkomma, när samtidigt kvalitetskraven i undervisningen ska vidmakthållas. Fortfarande tycks det dock saknas tillräckligt strategiskt planerande för att ta itu med dessa svårigheter.

Utvärderingen berör inte den sambaltiska aspekten av programmet. Även om skolan pga sin lokalisering i mycket är ett lettiskt projekt, har antalet studenter från Estland och Litauen stadigt ökat för varje intagning, vilket är lovvärt. Förutom att sprida utbildningens gracer i vidare cirklar i regionen, skapas också genom utbildningen kontakter och nätverk länderna emellan.

Den utbildning som ges vid Handelshögskolan i Riga är av hög kvalitet och högst relevant för utvecklingen i Lettland och Baltikum i övrigt. Utbildningen är måhända exklusiv och isolerad från övrig högre utbildning; den ingår inte i en större strategi för reformer av ekonomutbildningen eller universitetsstudier i Lettland. Studierna är dock tillgängliga för alla med tillräckliga kvalifikationer. Inga studieavgifter tas ut. Studenterna har möjlighet att låna pengar för sitt uppehälle och är återbetalningsskyldiga bara om de lämnar Baltikum inom fem år efter examen; på så sätt finns en viss möjlighet att den erövrade kompetensen kommer regionen till godo (även om man från skolan rapporterar att många av skolans studenter får internationella anställningar). Dessutom torde utbildningen utgöra nyttig konkurrens och demonstrera en annorlunda undervisningsansats för övriga ekonomutbildningar i Baltikum. Skolans största problem är uthålligheten, med en lärarkår och skolledning som fortfarande i liten grad är stationerad i Riga och därtill en osäker finansiell situation.

4.9 De sociala sektorerna

Bakgrunden till den strukturella reform som börjat materialiseras på *socialförsäkringsområdet* är de ekonomiska omvälvningarna i Lettland. Inflationen och bankkrisen mm ledde till att såväl befintligt privat sparande som statliga pensionsfonder eliminerades och skapade ett pensionssystem helt beroende av skattebetalarna. Höga sociala utgifter skapade underskott i statsbudgeten och tärde på inhemskt sparande och investeringar. Arbetsgivarna undvek att anställa (åtminstone officiellt) på grund av höga sociala skatter.

Pensionsreformen, som är det första steget i en mer omfattande socialförsäkringsreform och inkluderar andra sociala förmåner samt socialtjänsten initierades 1995 av välfärdsministeriet (*Ministry of Welfare*) och Världsbanken. Den ersätter *pay as you go* systemet (dvs att pensionerna betalas med statens skatteintäkter) med ett system i tre delar: 1) En statlig baspension; delvis beroende av individens skattebetalningar och delvis en allmän folkpension. Denna del är introducerad. 2) Obligatoriskt pensionssparande. Denna del har ännu inte införts på grund av begränsningar i kapitalmarknaden för investeringar av fondens medel. 3) Frivilliga pensionsförsäkringar. En första del av projektet finansierades av BITS. Sida-Öst har sedan för projektet avsatt cirka 33 msek i en så kallad *trust fund* i Världsbanken. Denna fond har sedemera delats i två; en del administreras av Världsbanken och en del av Velfärdsministeriet i Lettland.

Pensionreformen har likheter med den svenska pensionsreformen och ett stort antal svenska experter har varit engagerade i projektet. En *midterm review* genomfördes av en svensk konsult i mars 1998 (Kilsved, 1998). Dess bedömningar refereras i det följande.

Insatsens olika komponenter fortskrider med mindre fördröjningar enligt plan. Framtagandet av budgetmodeller är i stort sett avslutat. Lokalkontoren vid SSIF har utvecklat planer för omorganisation. 544 personer vid SSIF har genomgått utbildning. Aktiviteter har genomförts för extern och intern informationsspridning och ett IT-center har etablerats. Parlamentet har godkänt lagförslaget om privata pensioner och en övervakningsmyndighet för privata pensionsfonder är inrättad inom den statliga försäkringsinspektionen. Socialtjänstavdelningen inom ministeriet har stärkt relationerna med kommu-

ner och andra organisationer. Administrationen av socialbidrag har förenklats. Pilotprojektet i Kandava fortskrider. Nya metoder för bevakning och utvärdering av socialregler utvecklas. Personal inom ministeriet, forskare och statistiker har utbildats. (Välfärdsministeriet har självt allokerat 30 000 lettiska lats (närmare 400 000 sek) till ett *Social Policy Research Program*). Tillgång till bibliotek och internet har utvecklats.

Mid-term review menar att projektet bidrar till kapacitetsuppbyggnad och förändrade institutionella förhållanden inom hela systemet. Välfärdsministeriet får t ex en annan roll när handläggandet av socialtjänsten läggs på de enskilda kommunerna. Med avseende på jämställdhetsfrågan påpekar rapporten att reformen åtminstone inte är till kvinnors nackdel: pensioner baseras på livsinkomst och på grund av kvinnors längre livstid får kvinnor som grupp den största delen av pensionerna; inom projektet är majoriteten av de anställda inom myndigheterna kvinnor, vilkas kompetens uppgraderas genom de olika insatserna. Projektet bedöms kostnadseffektivt. Cirka 25 procent av aktiviteterna har genomförts av lokala konsulter. Världsbankens deltagande har varit effektivt och värdefullt. Behovet av realistiska deadlines som garanterar kvaliteten i arbetet betonas dock.

Mid-term review lyfter fram ett antal svårigheter och återstående flaskhalsar. Framförallt har den politiska processens komplikationer underskattats. Ett exempel är decentraliseringen av socialtjänsten, vilken i princip ska läggas på Lettlands cirka 560 kommuner. Dessa i många fall mycket små kommuner har ofta inte kapacitet för dessa nya uppgifter. Kommunsammanslagningar eller kommunsamarbete är dock en känslig fråga eftersom lokalt självstyre av många ses som ett viktigt resultat av självständigheten. Vidare har den andra delen i pensionsreformen, det obligatoriska, individuella pensionssparandet, ännu inte den politiska förankring som krävs, delvis pga den utvecklade inhemska kapitalmarknaden. En del av svårigheterna i den politiska processen hänger ihop med bilden av pensionsreformen i massmedia. Negativ press kring reformen har orsakats av olyckliga övergångsregler som skapade stora skillnader mellan "vinnare" och "förlorare" (en lagstadgad garanti om pensionsnivåer på minst existensminimum dämpade den kritiken). Dessutom finns en nedärvd skepsis mot statlig information vilket innebär svårigheter för myndigheterna att sprida kunskap om systemets principer.

En andra flaskhals är ministeriernas oförmåga att behålla kompetent folk. Välfärdsministeriets personalomsättning är nu 20-30 procent. Inte minst den IT-kunniga personalen lockas av den privata marknaden. Ministeriet har sökt lösa problemet med speciella kontrakt där nyckelpersoner erhåller en extra kompensation för speciella uppgifter. SSIF har nu också bolagiseras och kan därigenom etablera en oberoende lönesättning. Man räknar också med betydande personalnedskärningar. Personalomsättning är dock oundviklig och inte enbart av ondo (den sprider kunskapen ut i samhället). Rapporten rekommenderar ytterligare utbildningsinsatser för att hantera personalavgång och att myndigheterna karriärplanerar för sina anställda.

Slutligen rekommenderar rapporten att en dialog med EU Phare förs för att garantera att reformerna är i enlighet med EU-förhållanden, att man fortsätter att utveckla lettisk projektledarkapacitet, att man utvecklar system som minskar orättvisor mellan invånare i olika kommuner och att man kopplar ihop socialtjänsten med sjukvården för att effektivisera systemen.

Socialförsäkringsprojektet innehåller insatser riktade mot socialtjänsten i Lettland. Sverige har även varit aktivt på andra områden inom *socialväsendet*. En rad projekt på det sociala området bedrivs också inom vänortssamarbetet och i samarbetet mellan enskilda organisationer. Sida-Öst har tidigare stött seminarier och utbildning av tjänstemän, samt utarbetandet av lagar och förordningar i äldreomsorgen.

I innevarande period har man fortsatt sitt stöd av projektet *Livslust*, som syftar till att ge föräldralösa ungdomar ett hem samt yrkesutbildning. Projektet är ett svensk-lettiskt initiativ och starkt drivet och beroende av en grupp eldsjälar. Sida-Östs anslag har uppgått

till sammanlagt 2,4 msek. Finansiering har också getts av bl a lettiska staten, socialtjänsten i Tukum, EU och ett antal sponsorer. Ett tidigare sjukhus har restaurerats och målsättningen är att under en femårsperiod involvera ca 150 tonåringar; 40-50 stycken ska kunna bo på gården samtidigt. Antalet ungdomar är ännu bara ungefär hälften av detta, varav ungefär hälften är flickor.

Projektet är i högsta grad behjärtansvärt med tanke på det begränsade sociala skydds nätet i Lettland och riskerna att ungdomar i målgruppen dras in i arbetslöshet och kriminalitet. Projektet är dock en punktinsats och dess överlevnad avhängig osäker fortsatt finansiering. I Sidas beslut om kompletterade finansiering finns en medvetenhet om att projektet inte egentligen är förenligt med landstrategin som explicit avvisar punktinsatser på det sociala området. Den senaste periodens anslag motiveras med att kärnverksamheten på så sätt kan komma igång vilket säkerställer projektets möjligheter att överleva av egen kraft. Till projektets fördel kan också sägas att det utgör ett demonstrationsprojekt för socialtjänster i landet och har vunnit mycket uppmärksamhet. Detta kan bidra till att skapa debatt och påverka attityder.

Hälsovården i Lettland har länge fungerat ganska. Det finns alltför många stora sjukhus, med dyra driftskostnader, medan primärvård och förebyggande hälsovård är eftersatta. Kopplingarna till det bristande sociala skydds nätet är också tydliga: många äldre vårdas på sjukhus för smärre krämpor, pga bristande distriktssjukvård samt brist på pengar att betala uppvärmning, mat och el till den egna bostaden. Världsbanken är fn engagerad i ett förberedelserna av ett omfattande projekt för reformering av hälsosektorn i stort, vilket förväntas få stöd av Sida. Sida-Öst har sedan slutet av 1996 finansierat en *expert inom hälso- och sjukvård* för Baltikum vid Världsbankens kontor i Riga. Anslaget omfattar 2,4 msek. Uppdraget är att bevaka den sociala sektorns utveckling i länderna, övervaka lån inom sektorn samt medverka i implementeringen av Världsbanksfinansierade projekt mm. Denna typ av insats är helt klart en del av arbetet med den institutionella utvecklingen.

I syfte att bistå omorganisering och institutionsutveckling inom hälsosektorn har Sida också finansierat *utbildning och utveckling av ledningsfunktionerna i hälsovården* i ett samarbete mellan hälsoavdelningen vid Riga regionkommitté och Stockholm Care. Insatsen omfattar ca 1,3 msek. Denna typ av förvaltningsstöd bidrar till institutionsutveckling och är i linje med det övergripande målen för samarbetet. Den lettiske parten betonar vikten av att introduceras till nya idéer och arbetssätt för att åstadkomma organisatorisk förändring. Samtidigt är arbetet mycket trögt. Strukturerna är svåra att rucka på. Det finns många intressen som tjänar på *status quo* i systemet. Till exempel har man att brottas med halvdana reformer inom primärhälsovården som gör att privata hälsostationer motsätter sig ytterligare omorganisation och rationalisering. Likaså finns motstånd hos ledningarna i de stora sjukhusen, som förlorar på att primärhälsovården får ökade resurser. Sida har också finansierat framtagandet av ett *hälsovårdsprogram för södra Riga*, omfattande 1,3 msek med Chalmers tekniska högskola som svensk part.

En annan insats inom hälsosektorn är den *arbetsterapiutbildning* där Sida bidrar med 3,9 msek från 1997 till år 2000. Projektet har sitt ursprung i ett gemensamt initiativ av personer knutna till Lettlands Medicinska Akademi och Förbundet Sveriges Arbetsterapeuter. Arbetsterapi ett nytt för Lettland. I förlängningen innebär introduktionen av denna yrkesgrupp en annorlunda syn på rehabilitering och handikapp mm. Trots oklarheter avseende finansiering startades vid akademien en fyraårig utbildning för första gången 1996. I en första del av projektet utbildades nio lettiska läkare till arbetsterapeuter med stöd av Östeuropakommittén. Dessa har verkat som lärare i utbildningen vid sidan av ordinarie lärare vid akademien. Sidas stöd till utbildningen syftar till att utveckla utbildningsprogram, kurs- och studieplaner, vidareutbildning samt finansiering av en svensk projektledare. Projektet är nyligen initierat och en utvärdering för tidig att göra. Utbild-

ningen är förankrad hos lettiska hälsovårdsmyndigheter. Det finns eller kommer att finnas en stor efterfrågan på arbetsterapeuter eftersom deras roll är väldefinierad i utvecklandet av primärhälsovården i Lettland. Om dessa tjänster är fullt finansierade är inte lika klart. Den svenske parten rapporterar en rad igångsättningssvårigheter, vilket bl a har att göra med att utbildningen satt igång innan uppläggningsplaneringen varit fullt klar.

5. MILJÖMÄSSIGT HÅLLBAR UTVECKLING

Sveriges samarbete med Lettland på miljöområdet har sin tyngdpunkt i stöd till genomförandet av *Östersjöprogrammet*, ett åtgärdsprogram för Östersjön inom ramen för Helsingforskommissionen som bl a definierar ett antal konkreta utsläppskällor (s k *hot spots*). Det har utarbetats gemensamt av länderna i tillrinningsområdet och internationella finansieringsorgan.

Stora delar av stödet till Östersjöprogrammet administreras av Sida-Öst, som också bedriver annat miljö- och energisamarbete. På energiområdet är också NUTEK, numera Statens Energimyndighet, verksamt. Miljösamarbete bedrivs dessutom också genom Naturvårdsverket och, i mer begränsad omfattning, genom Sveriges Lantbruksuniversitet. Till miljöfrågorna räknas också samarbete inom strålskydd och kärnkraftsinspektion, vilket dock för Lettland varit begränsat.

5.1 Vatten och avloppsanläggningar

Inom Östersjöprogrammet och bland de av Sida-Öst administrerade miljöinsatserna (liksom inom Lettlandssamarbetet i sin helhet) utgör delfinansiering av investeringar i vatten- och avloppsanläggningar i tre större städer de avgjort största.

I *Liepaja*, Lettlands tredje största stad (110 000 invånare) vid Östersjökusten, har Sida sedan 1995 medfinansierat ett vatten- och avloppsprojekt i syfte att rusta upp och bygga ut det befintliga reningsverket, förbättra och bygga ut ledningsnät och pumpstationer samt utveckla kapacitet och kompetens hos det lokala va-bolaget. Sida finansierar konsultinsatser och utrustning för reningsverket och avskärande ledningar samt ett twinning program mellan Liepaja vatten- och avloppsbolag och Norrköings va-verk. Projektet startade 1995 och merparten av investeringarna har avslutats under våren 1998. Invigning av reningsverket skedde i maj 1998. Den totala projektkostnaden är 152 msek, och Sida bidrar med 49 msek. Övriga finansiärer är lettiska staten, Liepaja kommun, Världsbanken, Finland, EU-Phare och NEFCO.

Liepaja är den först avslutade stora miljöinvesteringen i Lettland. Det tekniska arbetet har fortskridit i stort sett enligt plan. En viktig komponent för det lyckosamma genomförandet har varit den PIU (*project implementation unit*) som etablerats på plats i Liepaja. Projektet har mött vissa svårigheter på finansieringssidan vilket bl a hänger samman med svårigheter att erhålla överskommen finansiering från kommunen samt sjunkande efterfrågan på vatten och därmed högre intäkter från vattenavgifter.

Daugavpils vid floden Daugava i sydöstra Lettland är landets andra stad med 130 000 invånare. Bakgrunden till projektet är här, liksom i övriga Lettland, överdimensionerade men ineffektiva och slitna vatten- och avloppssystem. Allt avloppsvatten har letts till Daugava som rinner upp i Östersjön. Floden har också utgjort vattentäkt för bl a Daugavpils och Riga. Projektet i Daugavpils syftar till att utveckla en ny grundvattentäkt, upprustning och utbyggnad av det befintliga reningsverket, pumpstationer och ledningsnät samt institutionsbyggande. En finsk twinningpartner, va-verket i Tammerfors, deltar i uppbyggnad och effektivisering av va-bolaget. Sverige delfinansierar avloppskomponenten samt förbättringar av ledningsnät och pumpstationer. Den svenska insatsen omfattar cirka 22 msek av en total investering om cirka 163 msek. Övriga finansiärer är lettiska staten, Daugavpils kommun, Världsbanken, EU-Phare, Danmark, Finland, NEFCO samt va-bolaget Udensvads.

Insatsen i Daugavpils, som startade 1996, skulle vara avslutad i slutet av 1999, men beräknas enligt Världsbanksrapportering vara cirka ett år försenad. Det är främst vattentäktsutvecklingen och anläggningen för behandling av avloppsvatten som släpar efter. Delvis beror förseningen på oklarheter från EU-Phare angående överenskommen finansi-

ering av en väsentlig vattenledning. Den finansiella situationen hos det lokala vattenverket är också bekymmersam, med svårigheter att genomföra nödvändiga tariffhöjningar och minskad efterfrågan på vatten.

Planerade investeringar i upprustning och utveckling av *Rigas* vatten och avloppssystem är betydligt mer omfattande än projekten i Liepaja och Daugavpils. Projektet berör nästan hela Rigas befolkning om närmare 900 000. Den totala projektkostnaden är beräknad till cirka 785 msek. Sveriges anslag om totalt 40 msek bidrar till finansiering av utrustning till biosteget, en enhet i reningsverket, samt projektledning och twinning-arrangemang mellan Rigas vattenbolag och Stockholm Vatten. Projektet ska vara klart 1999. Övriga finansiärer är Rigas Vattenverk, Riga stad, lettiska staten, samt EBRD, EIB, Schweiz och Finland. Riga-projektet är fortfarande i inledningsfasen. Upphandling av investeringskomponenter har påbörjats och bl a twinningsarbetet för institutionsuppbyggnad och stöd till projektledningen är igång.

De tre vatten- och avloppsprojekten liknar i upplägget varandra. Projekten uppvisar också i viss mån likartade problem. Generellt har den tekniska kompetensen på lettisk sida varit god. Svårigheterna har att göra med de nödvändiga organisatoriska och finansiella förändringar som projekten medför. Det lettiska bidraget varierar mellan projekten. För t ex Daugavpils gäller att utländska lån och gåvor uppgått till ca 40 procent vardera av den totala projektkostnaden, vartill Lettlands egna bidrag utgör ca 20 procent. I Riga-projektet uppgår det lettiska bidraget däremot till 50 procent av totalinvesteringen.

De svenska twinning-arrangemangen med va-verken i Liepaja respektive Riga (liksom den finska insatsen i Daugavpils) har haft de nödvändiga institutionella förändringarna i fokus för sitt arbete. Inblandade svenska aktörer betonar att idéer om rationalisering, kostnadsmedvetande och ekonomisk bärkraftighet i den kommunala servicen tar tid att plantera och gro. Twinning-arrangemangets goda idé är att skapa en vidare form för dialog och utbyte av erfarenheter än vad som är möjligt inom ett avgränsat, specificerat uppdrag. Initialt råder dock en viss osäkerhet från lettisk sida om vad arrangemanget ska tjäna till. De svenska motparterna rapporterar dessutom att bearbetandet av den politiska sfären varit mer tidskrävande än väntat. En viss kritik uttrycks också av Sidas (och ibland övriga finansiärers) förhållningssätt till den svenske parten, där rapportering och kostnadsberäkningar ifrågasätts. Till en del har dessa problem att göra med att arrangemanget är lösligare specificerat än ett normalt kontrakterat uppdrag, vilket skapar motstridiga uppfattningar om vad som ska presteras. Dessutom är det inte alltid självklart att det ska ingå i en svensk myndighets/svenskt kommunalt bolags uppdrag att bistå lettisk utveckling, vilket bidrar till intressekonflikter. Därtill handlar det om brist på erfarenhet av internationellt/biståndsarbete från de svenska institutionernas sida.

Sida har också finansierat genomförbarhetsstudier för *vatten- och avloppsprojekt i fyra mindre städer* i Lettland (Sigulda, Ainazi, Limbasi och Saulkrasti), inom det sk 800+ programmet. Detta har lett till att man i Sigulda nu planerar för investeringar i vatten- och avloppsanläggningar, där Sida-Öst beräknas gå in som delfinansiär. Slutligen kan nämnas det vatten- och avloppsprojekt i Jelgava som bedrivs av Södermanlands länsstyrelse. Projektets syfte är att effektivisera kommunal teknik och finna finansiärer för bl a vatten- och avloppsinvesteringar. Det har sitt ursprung i länsstyrelsesamarbetet, men är finansierat inom den sk Östersjömiljarden och ligger därmed utanför denna rapports område. Dock är det på sin plats att nämna att dylika projekt pågår parallellt, men att relativt lite kontakter mellan olika svenska aktörer tycks förekomma. Förutom effektivitetsförlust torde detta skapa viss förvirring för lettiska myndigheter och aktörer.

5.2 Övrigt miljösamarbete inom Sida-Öst

Sida-Öst har nyligen beslutat om investeringar i en *avfallsanläggning i Getlini*, där bl a avfall från Riga stad ska deponeras. Det svenska åtagandet avser att ge stöd till vattenrelaterade komponenter och institutionsuppbyggnad. Övriga finansiärer är Världsbanken, GEF och Riga Stad. Det svenska åtagandet omfattar drygt 11 msek.

Övrigt miljöbistånd genom Sida-Öst handlar om tekniskt bistånd på en lång rad områden. Sedan 1991 har Sida (och dess föregångare) finansierat ca 25 olika projekt (energiprojekt oräknade). Pågående projekt är bl a *vattenkvalitetsbevakning i Lielupefloden, växtskydd, biofilter för luftrening, utveckling av miljölagstiftning för den lettiska järnvägen och utbildning av tekniker i modern kylteknik*. Sammanlagt omfattar detta tekniska bistånd anslag om drygt 30 msek alltsedan samarbetet med Lettland inleddes.

Genom Statens geologiska undersökningar (SGU) har ett tio-tal projekt för att upp- rusta och utveckla de geologiska undersökningarna i de baltiska länderna bedrivits. Sju projekt har bedrivits i Estland, två i Litauen och enbart ett, *geokemisk kartläggning*, i Lettland (omfattande 750 000 sek). Projektpaketet i sin helhet har utvärderats (Toksvad och Prols, 1998). Utvärderarna bedömer att projekten varit relevanta och genomförts väl. Den tekniska kompetensen hade underskattats vilken kan vara delförklaring till att projekten i många fall nått längre än förväntat. Stöd till institutionsutveckling fanns inte med i projektmålen, vilket kritiseras. Likaså den svaga administrativa strukturen i projekten. Framgångarna beror ofta på ett fåtal nyckelpersoners engagemang. En viss svårighet att uppnå kostnadsdelning noteras också. För en fortsättning rekommenderas att tekniska teman, till exempel kvalitetssäkring och presentationstekniker, kombineras med institutionella frågor, till exempel projektledning och kostnadskontroll.

Ett stort antal organisationer och myndigheter på lettisk och svensk sida är involverade i det Sida-finansierade samarbetet. I förhållande till övriga baltiska länder framhålls miljösamarbetet med Lettland av svenska parter. En indikator på Lettlands försteg på området är att antalet projekt inom det tekniska biståndet är drygt dubbelt så många i Lettland jämfört med i Estland och Litauen.

Det tekniska samarbetet, liksom investeringsprogrammen, samordnas på lettisk sida av miljöministeriet (egentligen ministeriet för miljö och regional utveckling) och dess underagenturer. Miljöministeriet lovordas för sin kapacitet, driftighet och uppfinningsrikedom. Till en del är detta en personfråga, med erfarna personer både på ministerstolen och i miljöavdelningens ledning. De underagenturer och institut som skapats möjliggör att fler projekt kan administreras. Dessutom bidrar de till större kontinuitet i arbetet eftersom det finns större möjlighet att betala rimliga löner till medarbetarna. Dessa organisationer (bl a för riskavfall, för 800+ programmet osv) är till stor grad finansierade via internationella medel (EU-Phare bl a). Därmed sätts en gräns för organisationernas uthållighet (om inte planer för ett finansiellt övertagande från lettiska staten finns); risken är ett kroniskt beroende av externa medel för att kunna genomföra nödvändiga miljöinsatser. Å andra sidan kan dessa organisationers existens med fog motiveras med att akuta miljöproblem relativt effektivt åtgärdas. Om dessa agenturer tvingas slå igen, gäller samma sak som inom övriga områden där myndigheter eller organisationer förlorar kompetens: Kompetensen kan mycket väl komma Lettland till godo ändå, om personerna, t ex som privata konsulter, stannar i branschen och i landet.

Från lettisk sida är man å sin sida också i stort nöjd med samarbetet med svenska myndigheter och kontakterna med den främste finansiären, Sida-Öst. Vad man önskar är ännu större transparens i Sidas verksamhet och ännu mer informationsutbyte. Dessutom tänker man sig att det kan finnas resurser i Sverige och hos Sida för miljöinsatser som inte tas i bruk därför att man inte, på lettisk sida, är medveten om dessas existens. Man

önskar också knyta ihop insatser på miljöområdet med insatser för regional utveckling i högre grad.

För övrigt framhålls av miljöministeriet liksom av andra aktörer på miljöområdet i Lettland att medan den institutionella kapaciteten/personella kompetensen att utveckla fungerande organisationer och system inom miljöområdet, är tillfredsställande i de större städerna, är situationen mycket bräckligare på mindre orter. I små kommuner finns ett fåtal personer med relevant bakgrund och kunskaperna i t ex engelska är ofta begränsade. Därför har man svårare att ta till sig och förvalta nya idéer och investeringar.

5.3 Energisamarbete (Sida-Öst och NUTEK)

Energianvändningen är hög i Lettland, i stor grad beroende på ineffektiva energisystem. I Lettland finns relativt stor potentiell tillgång på biobränslen och dessutom relativt grannländerna betydande vattenkrafttillgångar. Ca 25-30 procent av elbehovet importeras dock. Energisektorn har under de senaste 4-5 åren reformerats, med höjningar av energipriser, förändringar i lagstiftning och privatisering av kraftbolagen. Den största bilaterala givaren på energisidan är Sverige. Samarbete bedrivs av såväl Sida-Öst som NUTEK (Statens Energimyndighet).

Sida-Öst har anslagit närmare 30 msek till tekniskt bistånd inom energiområdet sedan samarbetet inleddes i början av 1990-talet. Den huvudsakliga inriktningen har varit olika moment i utveckling och upprustning av fjärrvärmesystem i lettiska städer. Här har ingått dels genomförbarhetsstudier och dels demonstrationsprojekt, där svensk utrustning installerats i syfte att förevisa och utvärdera en viss teknik och materiel. För övrigt har bl a genomförts utbildning i elnätunderhåll. Sida-Öst har dessutom tidigare finansierat en energiexpert (för hela Baltikum) under 1993-1996, placerad vid Världsbankens kontor i Riga.

Det största pågående Sida-Öst-insatsen är *fjärrvärmeprojektet i staden Jelgava* (75 000 invånare) söder om Riga. Sida har varit engagerat sedan 1993. Den genomförbarhetsstudie som då gjordes har nu lett till Världsbanksfinansierade investeringar. Sveriges gåva har totalt omfattat ca 7,2 msek. Svenska Fjärrvärmebyrån har varit engagerat som teknisk rådgivare. Finska Ekono Energy har varit organisatorisk och finansiell rådgivare. Enligt rapportering från Världsbanken har projektimplementering i de flesta avseenden varit tillfredsställande, både tekniskt och organisatoriskt. 1997 hade fjärrvärmebolaget i Jelgava uppnått kostnadstäckning vilket innebär att Jelgava stad upphör att bidra till bolagets driftkostnader. Kundernas betalningsgrad har ökat. Propåer om ytterligare insatser diskuteras.

Den svenske parten lovordar den stora kompetensen och effektiviteten i Jelgava. Man har i flera avseenden legat före tidsschemat och det hela har avlöp relativt smärtfritt. En aspekt av samarbetet är att de flesta tekniker och majoriteten av projektledningen är kvinnor. Detta skulle kunna borga för relativt hög kontinuitet i den fortsatta utvecklingen och driften, eftersom kvinnor i högre grad än män tycks välja att stanna kvar i kommunala bolag.

Fjärrvärmebyrån är också engagerat i förstudier och demonstrationsprojekt för *upprustning av fjärrvärmesystem i Riga och Daugavpils*. Arbetet där rapporteras som betydligt mer trögt. De organisatoriska strukturerna är besvärliga. I Riga har man t ex inväntat privatiseringen av kraftbolaget Latvenergo. Det finns motstridiga uppfattningar mellan kraftföretaget och Riga kommun etc. Den stora stötestenen är prissättningen. I Daugavpils utgörs svårigheterna också av ålderstigna förhållningssätt till prissättning och till kraftproduktion. Liknande synpunkter framförs av Världsbanken. Dessutom påtalas att arbetsförhållandena förändrats mycket under 1990-talet. Ett energiprojekt hade 1993 en tydlig part i en kommun, medan man inom projekt idag ska hantera komplexa organisato-

risstrukturer med halvprivatiserade kraftbolag som ska skriva kontrakt med andra bolag som bygger fjärrvärmesystem osv.

NUTEKs (från 1998 Statens Energimyndighet) verksamhet inom programmet *environmentally adapted energy systems (EAES)*, är ett led i det klimat- och miljörelaterade arbete som följt av svensk ratificering av FN:s FCCC (*Framework convention on Climate Change*). Totalt har ca 240 msek anslagits för arbete med energieffektivitet i östregionen. Majoriteten av medlen har använts i Baltikum, och Lettland och Estland har varit de största mottagarna. NUTEKs huvudsakliga arbete ägnas projekt på lokal (kommunal) nivå och berör fjärrvärmesystem: pannkonvertering och upprustning av nätverk. Därtill kommer energieffektivitetsprojekt bland slutanvändare, t ex sjukhus och skolor. Seminaries, korta kurser och uppföljningsaktiviteter har förekommit.

Sida-Östs och NUTEKs östsamarbete inom energisektorn har nyligen utretts (Petersen och Ramlau, 1998). Syftet har varit att fastställa ansvars- och arbetsfördelning mellan de två myndigheterna för att förbättra samordningen. Utredningen konstaterar att NUTEK och Sida-Öst har olika syften med sitt energiarbete: NUTEK söker nå vissa klimatmål, direkt mätbara i koldioxidreduktion, medan Sida stödjer ett bredare spektrum av utvecklingsmål. Detta leder dock till snarlika projekt, eftersom det ligger inom bägge organisationernas mandat att betona miljöaspekter och energieffektivitet. Trots vissa överlappningar finns dock hittills oftast en tydlig skillnad i myndigheternas aktiviteter. Sida-Öst deltar ofta i större samfinansierade projekt och söker samarbete med centrala myndigheter, medan NUTEK deltar i mindre projekt och samarbetar direkt med lokala myndigheter. Utredningen söker inte värdera vilken ansats som är mest effektiv. Det kan tänkas att NUTEKs många småskaliga projekt på lokal nivå kan pressa fram institutionella förändringar centralt, i paritet med den institutionsutveckling som ingår i Sida-Östs insatser. Dock påtalas att samordningen och samarbetet de svenska myndigheterna emellan varit otillräckligt. Man rekommenderar regeringen att se över myndigheternas mandat och uppdrag. Dessutom uppmuntar man en direkt dialog mellan myndigheterna genom att en samsamarbetskommitté bildas, genom olika aktiviteter och ömsesidigt utnyttjande av respektive myndighets kompetens. Det kan tilläggas att på Sidas initiativ finns sedan början av 1998 en fast samrådsgrupp för Sida-Öst, Statens Energimyndighet, Utrikes- och Näringsdepartementen.

5.4 Naturvårdsverket

Beviljade medel för bilateralt samarbete med Lettland är det största bland Naturvårdsverkets (SNV) östsamarbete, men ändå förhållandevis blygsamt: mellan 1993 och 1998 har beslutade projekt omfattat drygt 11 msek (för hela öst-regionen omfattas drygt 40 msek). Samarbetet har varit inriktat på administrativa och policyinriktade projekt, som ofta spelat en nyckelroll för utvecklingen. I Lettland har samarbetet framförallt handlat om vatten- och naturvård, uppbyggnad av miljölagstiftningen och managementutbildning.

Också SNV lovordar miljösamarbetet med Lettland i förhållande till övriga Baltikum. SNVs relationer med lettiska miljömyndigheter är väl utvecklade och beskrivs närmast som ett slags twinning-samarbete. Ett projekt leder till ett annat i dialog myndigheterna emellan. Utvecklingen går också mot en ökande grad av kostnadsdelning. Svårigheter vad gäller Lettlands utveckling på miljöområdet utgörs av EU-tillnärmningen som ställer krav på en ibland alltför snabb harmonisering av lagstiftning till förfång för kvaliteten. De stora utmaningarna för utvecklingen på miljösidan bedöms vara inte så mycket införlivandet av Europa-direktiv som tillämpningen av dessa, där de ansvariga myndigheterna och deras arbetssätt behöver genomgå väsentliga förändringar. Transport- och jordbrukssektorn kommer förmodligen att ge ökade belastningar på miljön i samband med anpassningen till EU.

SNVs verksamhet har utvärderats (Falk och Wallberg, 1997). Utvärderingen konstaterar att samarbetet med få undantag varit framgångsrikt och fungerat jämlikt och kollekt. Det splittrade intryck som insatskatalogen till en början ger, bedömer utvärderarna vara adekvat med tanke på den ganska blygsamma budgetramen och den informella dialog som leder fram till projekt. Utvärderingen bedömer att SNVs internationella sekretariat och dess östeuropagrupp fungerar väl men skulle vara betjänt av att strama upp projektdokumentation och utöva mer regelmässig projektuppföljning. Man bör också stödja svenska och lettiska parter i deras överenskommelser för att undvika misstag med avseende på skatteregler mm. Problem av detta slag uppstår pga parternas bristande internationella erfarenhet. Utvärderingen rekommenderar också att åtgärder görs för att vidga den svenska resursbasen för internationellt arbete.

Utvärderingen vädrar en mild kritik med avseende på den svenska profilen i miljö-samarbetet, där de olika myndigheternas och finansiärernas roller inte står helt klara för motparterna i östländerna. Man efterlyser större samordning och bättre information. Denna kritik till trots kan konstateras att det förekommer en ganska hög grad av samordning av miljösamarbetet på svensk sida. Det finns en samrådsgrupp för Östersjöprogrammet vari ingår företrädare för Sida, SNV, UD och miljödepartementet. SNV har också haft en funktion som samordnare av svenskt miljösamarbete i stort som förvaltare av de miljöavtal som svenska miljödepartementet slutit med sina baltiska motparter. Denna samordnande roll nedtonas dock i takt med att SNVs egen verksamhet expanderar.

5.5 Gödningsämnen från jordbruket

Sveriges insatser i Lettland på jordbrukssidan har varit blygsamma vilket också gäller för jordbruksrelaterat miljösamarbete. Under perioden 1994-1997 har Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) inom Östersjöprogrammet bedrivit ett samarbete inom den s k *Baltic Agricultural Run-off Action Programme* (BAAP). Programmet är långsiktigt och syftar till att återskapa den ekologiska balansen i Östersjön genom att minska utflödet av gödningsämnen. Programmet består av långsiktiga policyinriktade och institutionella reformer, utbildning samt infrastrukturinvesteringar. Den totala kostnaden för den första fasen beräknas till ca 5 mecu (~40 msek). SLUs andel för första fasen har uppgått till 25 msek, varav 13 msek anslagits för insatser i Baltikum.

Programmet har utvärderats (Korkman och Jern, 1997). Bedömningen är att programmets uppläggning varit väl avvägd och organisationen varit god. Det finns dessutom en stor forskningspotential i arbetet. För att göra programmet intressant för jordbrukare borde det möjligen även ha inbegripit andra frågor än de rent miljörelaterade. Mer information till lokala myndigheter hade varit önskvärt; programmet har inte motsvarats av lokala initiativ. Däremot har man lyckats attrahera lokal finansiering i ovanligt hög grad, enligt utvärderarna. Utflödet av gödningsämnen har minskat, pga programmet och nedgången i jordbruksproduktion, men kommer att öka. Utvärderarna förordar en förlängning av programmet och bifogar ett program omfattande en total budget om 34 msek. För denna fas understryks bl a vikten av samarbete länderna emellan samt mer information och utbildning.

5.6 Kärnsäkerhet

Sveriges östsamarbete på kärnsäkerhets- och strålskyddsområdet bedrivs genom Statens kärnkraftsinspektion (SKI) respektive Statens strålskyddsinstitut (SSI). En utvärdering av SKIs och SSIs östarbete har gjorts. Verksamheten för Lettlands vidkommande är begränsad. För SKIs internationella projektenhet SIPs (*Swedish International Project Nuclear Safety*) del bedrivs arbetet till ca 85 procent i Litauen och återstoden i Ryssland. Inom

SSIs Projekt Strålskydd Öst som pågått sedan 1991/92 i syfte att effektivisera och förbättra strålskyddet och lösa akuta strålskyddsproblem, har av totalt 63 msek ca 9 msek avdelats för projekt i Lettland. Programmet har handlat om att tillhandahålla aktuell referenslitteratur, datorer och kringutrustning samt mätinstrument. Vidare har kurser i lagstiftning och tillsynsfrågor genomförts. Ett förslag till en nationell avfallsstrategi har utvecklats. Denna utbildning och utrustning till myndigheter och gränspersonal ger medel för förbättrat övervakning och tillsyn.

6. DISKUSSION OCH SLUTSATSER

I detta avsnitt ges en samlad bedömning av resultat och relevans av samarbetet med Lettland samt avslutande kommentarer kring samarbetet i stort.

6.1 Resultat av samarbetet

Utfall

Utfallet av de enskilda insatserna i lettlandssamarbetet får bedömas överlag vara gott. De enskilda insatserna har oftast uppfyllt givna målsättningar. De följande är några viktiga exempel. Sverige har bidragit till att bygga upp relevanta institutioner på säkerhetsområdet, till att förstärka skydd av mänskliga rättigheter, skapa en humanare kriminalvård och att genom språkprogrammet underlätta integreringen av samhället. Vidare har Sverige finansierat insatser som bidragit till uppbyggnad och utveckling av förvaltningar, bl a inom arbetsmarknaden, transportsektorn och hälsosektorn, och stött landreformen och skogsförvaltningen. Svenska insatser varit avgörande för uppbyggandet av Handelshögskolan i Riga. Genom förvaltningsstöd och riskkapital har Sverige bidragit till en positiv utveckling av kapitalmarknaden. Svenska insatser på socialförsäkringsområdet har varit betydande. Därtill har Sveriges engagemang på miljösidan varit vittomfattande och har bidragit till konkreta förändringar bl a i vatten-, avlopps- och energisystem. På minuskontot kan räknas de insatser som gett ganska ringa konkret resultat, t ex inom domstolsväsendet och visst förvaltningsstöd.

Genomförande

Generellt sett har de olika insatserna genomförts väl om än i flera fall med viss fördröjning. Insatserna karaktäriseras oftast av stor flexibilitet: enskilda insatskomponenter anpassas efter förändrade förhållanden. Denna flexibilitet är en dygd i sig i ett land i transition. Det finns naturligtvis en risk med flexibiliteten: att motparten underlåter att vidta vissa åtgärder i förväntan att den svenska samarbetsparten kommer att träda in vid behov.

Vad gäller genomförandet från lettisk sida finns många exempel på stor ambition och engagemang i olika projekt. Den otillräckliga absorptionskapaciteten hos lettiska myndigheter och genomförare är dock ett problem. Med tiden har dock många lettiska myndigheters arbetssätt utvecklats och professionaliserats. Samtidigt kvarstår en flaskhals på lettisk sida i form av tröga politiska processer. Genomförandet försenas pga brist på förståelse för de intentioner som ligger bakom projekten samt politisk dragkamp om resurser.

Intrycket är i huvudsak gott av de svenska parternas del i genomförandet av insatserna. Svenska konsulter har varit kompetenta och engagerade. Det finns motexempel, men dessa är inte dominerande. Somliga insatser har dock varit mer inriktade på problemlösning än institutionsutveckling. Detta kan vara väl motiverat i vissa akuta sammanhang men kan också göra insatsen relativt flyktig. Kommentarer från lettisk sida om att en insats främst bidragit till att höja den svenske expertens kompetens är ett uttryck för detta. Ytterligare en observation är att många av de svenska myndigheter som engagerats i olika insatser saknat erfarenhet av internationellt arbete eller utvecklingssamarbete. Detta har i vissa fall inneburit höga upplärningskostnader, både vad gäller att etablera goda arbetsförhållanden med den lettiska parten och i relationen till den finansierande svenska myndigheten. I vissa fall finns också en spänning mellan myndighetens ordinarie verksamhet och de krav som Lettlandsengagemanget ställer på medarbetare, organisation och finansiering.

Den dominerande parten på svensk sida är Sida-Öst. Dess arbetssätt berörs i allmänna ordalag i Ds 1997:75. Där betonas bl a att Sida har en hög aktivitetsnivå vad gäller utvärderingar (låt vara att deras kvalitet skiftar) och att Sida bedriver ett aktivt policyarbete. Det noteras också att Sida inte utnyttjar genomförarnas rapporter i nämnvärd mån. Även brister i statistikproduktionen påtalas. Iakttagelser från Lettland tyder på att detta gäller i vissa fall. Bilden av Sidas engagemang i enskilda insatser är för övrigt blandad. På lettisk sida varierar graden av kontakter med Sida. På myndighetsnivå, där de flesta direktkontakterna sker, är man överlag positiv till Sidas arbetssätt och engagemang. Sida upplevs som obyråkratiskt och flexibelt. Ibland uttrycks en viss kritik mot att beslutsfattandet går långsamt och att det kan vara svårt att få besked om läget för ett visst projekt under bearbetning. Av svenska genomförare upplevs Sida ibland som byråkratiskt och petigt, i andra fall som engagerat och stöttande och i ytterligare andra fall som en distanserad finansiär.

Effekter och uthållighet

Det är ännu för tidigt att bedöma effekterna av svenska insatser i Lettland på samhällsnivå. Däremot kan sägas att samarbetet innebär att människor konfronteras med nya idéer och arbetsmetoder, vilket sår frön som gro i samhällsmaskineriet. I den bemärkelsen har nästan alla insatser haft någon slags effekt, även om dessa är omöjliga att mäta. En del av de svenska insatserna i Lettland har dessutom främst varit kontaktskapande. I vad mån dessa kontakter gett effekter och skapat *good-will* varierar säkerligen. Om utbytet ingår i en serie av insatser inom exempelvis en viss kultursektor blir förmodligen effekten större än om kontakten är sporadisk.

En huvuddel av det svenska stödet avser dock kapacitetsuppbyggnad för vilken uthålligheten är av central betydelse. När det svenska stödet upphör, bör insatsen ha varit sådan att det är möjligt att upprätthålla och utveckla det aktuella projektet. Det huvudsakliga intrycket är att svenskt samarbete med Lettland bidragit till institutions- och kompetensuppbyggnad med utsikter att få bestående resultat. Dock finns tre omständigheter med avseende på uthålligheten som förtjänar uppmärksamhet.

För det första får en betydande del av de projekt som stöds av Sverige ett mycket blygsamt, ibland *försumbart bidrag från den lettiska staten*, även om det lettiska bidragets storlek varierar mycket mellan olika typer av insatser och sektorer. På miljösidan är t ex det lettiska bidraget ofta betydande. Ett begränsat lettiskt bidrag hänger samman med den strama lettiska finanspolitiken men kan ibland också vara tecken på en otillräcklig förankring hos de lettiska myndigheterna. I andra fall kan skälet vara att det utländska stödet gör lettisk finansiering obehövlig. Visserligen är latternas budgetläge pressat men det vore ändå angeläget att få till stånd en stigande lettisk andel av kostnaderna. En sådan borde vara en förutsättning för ett fortsatt svenskt stöd särskilt med hänsyn till att inflödet av gåvomedel till Lettland är betydande. De begränsade lettiska bidragen varslar illa för verksamhetens fortbestånd inom vissa sektorer när stödet från utlandet upphör.

För det andra förekommer en hel del *utbudsstyrning från svensk sida*. I många fall baseras inte projekten på genuint lettiska initiativ utan är resultat av förslag och påtryckningar från utlandet i förening med en lettisk oförmåga att avböja erbjudanden om stöd.

För det tredje är *en del insatser relativt ad hoc-mässiga* och ingår inte alltid i en större strategi för en sektors utveckling. Projekten är ibland lokala initiativ utan tillräcklig förankring på myndighetsnivå eller analys av projektets långsiktiga konsekvenser.

Dessa tre omständigheter hänger ihop. Ju mindre det lettiska bidraget till ett projekt är desto viktigare är det att projektet motsvarar en genuin lettisk efterfrågan och omvänt så borde kravet på kostnadsdelning upprätthållas med fasthet särskilt i de fall som ett projekt *de facto* genererats i utlandet. Samtidigt måste den lettiska efterfrågan vara väl

förankrad på myndighetsnivå. Vad som kan skönjas i samarbetet med Lettland är med andra ord en ganska komplex bild där såväl bristande kostnadsdelning, utbudsstyrningen som *ad hoc*-mässigheten i vissa projekt riskerar verksamhetens uthållighet.

Erfarenheterna från Lettland tyder på att det är önskvärt att svenska myndigheter mer konsekvent ställer krav på kostnadsdelning. Relativt ofta görs avsteg från detta, inte sällan på godtagbara grunder. Men det saknas klara kriterier för när avsteg får göras med följd att det finns ett inslag av godtycklighet. Det vore önskvärt att sådana kriterier utformades - t ex i fråga om typer av organisationer eller verksamhet - så att godtyckligheten eliminerades så långt det är möjligt. För Sida-Östs del har under våren 1998 sådana kriterier utarbetats vad gäller kostnadsdelningen. Dessa innebär bl a att Sida-Öst påtar sig en större del av kostnaderna för insatser inom offentlig sektor, framförallt de sociala sektorerna, pga av att resurserna är ytterst begränsade i Lettland på detta område.

En annan sak är att den kapacitetsuppbyggnad som nu genomförs med utländskt stöd i vissa delar kan bli av bestående värde även om den institution som fått stöd inte kan fortsätta sin verksamhet. Ett exempel är att höjd kompetens hos personal kan komma det lettiska samhället till godo inom nya strukturer, även om nuvarande verksamhet upphör. Ett annat exempel är introduktionen av nya typer av undervisningsmaterial.

Det kan också påpekas att problemen med avseende på uthålligheten ter sig olika för olika svenska aktörer. Vad gäller Sida-Öst kan noteras en ökande efterfrågestyrning, men samarbetet präglas alltså av en påtagligt stor bredd. För Sida-Östs insatser på miljöområdet är intrycket av institutionellt fokus och myndighetsförankring det dominerande.

För andra aktörer är utbudsstyrningen tydligare, till exempel i säkerhetssamarbetet, för enskilda organisationer, i språkprogrammet och Handelshögskolan. Men även inom det i sig från lettisk sida starkt efterfrågade vänorts- och länsstyrelsesamarbetet har det tagits initiativ från svensk sida utan att förankringen på lokal nivå i Lettland varit den önskvärda.

6.2 Relevansen

Målen för östsamarbetet

De svenska målen för östsamarbetet är centrala men har mer karaktären av verksamhetsfält än konkreta anvisningar. I den mån som någon insats är relevant enligt andra kriterier och dessutom väl genomförd är det däremot sannolikt att insatsen bidrar till en utveckling i rätt riktning. Då flertalet insatser bedöms relevanta och väl genomförda blir slutsatsen att samarbetet med Lettland på det hela taget lämnat ett positivt bidrag till Lettlands samhällsutveckling i den riktning som de fyra målen stakar ut.

Enligt riksdagsbeslut skall samarbetet också genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. I Ds 1997:75 konstaterades att jämställdheten var den faktor som kom sämst ut i utvärderingsmaterialet. För insatserna i Lettland gäller att få projekt har ett explicit fokus på jämställdheten eller komponenter för främjande av jämställdhet. Under arbetet med föreliggande rapport fördes jämställdheten knappast alls på tal av samtalsparter vare sig i Sverige eller Lettland. Det finns en risk att det faktum att jämställdheten av svenska myndigheter lyfts fram energiskt och frekvent i olika policydokument sammanblandas med faktiska aktiviteter på detta område. En annan sak är att det kanske är orealistiskt att förvänta sig större framgångar på detta område vid den här tidpunkten. Bakgrunden och attityderna är olika i Lettland och Sverige. För närvarande tycks man från svensk sida ta hänsyn till jämställdheten främst på så sätt att man inte stödjer insatser som direkt missgynnar jämställdheten (att pensionsreformen är utformad så att den inte missgynnar kvinnor är ett exempel). Samtidigt kan nämnas att mycket av samarbetet handlar om kompe-

tensutveckling inom förvaltningen där personalen till stor del utgörs av kvinnor, vilket kan främja jämställdhetsfrågor på sikt.

Lettlands omvandling

Relevansen av samarbetet är hög i ljuset av den samhällsomvandling som Lettland genomgår. Det är svårt att finna exempel på att Sverige deltagit i projekt som är ovidkommande med hänsyn till de behov som följer med övergången. Sverige har finansierat insatser inom centrala områden för utvecklandet av en fungerande marknadsekonomi. Det kan påpekas att åtskilliga projekt skulle ha varit angelägna också om Lettland inte genomgått sin transformation. Ett exempel är det projekt på kriminalvårdens område som syftar till en humanare fängsvård, men också andra projekt inom de sociala sektorerna skulle ha varit motiverade under alla omständigheter.

Andra givare

Det finns många aktörer i Lettlandssamarbetet. Det sker en viss samordning via lettiska myndigheter och mellan givarna själva genom informationsutbyte. Många projekt, särskilt de stora vatten- och avloppsprojekten inom miljöområdet, har också ett flertal finansiärer. Några betydande exempel på överlappning eller brister i samordning i enskilda projekt och insatser har inte observerats, förutom brist på information från EU-Phares tidsramar och åtaganden i samband med vatten- och avloppsverket i Daugavpils samt i arbetet med inskrivningsregistret (ett parallellprojekt med betydelse för Sveriges insatser inom fastighetsregistret). Ett allmänt intryck är dock att informationsutbytet skulle kunna vara större och kontakterna och diskussionerna mellan olika aktörer fler för att på så sätt effektivisera en del insatser.

Informationsutbyte och samordning av insatser står dock i ett visst motsatsförhållande till dagens verklighet, där en konkurrenssituation mellan olika givare ofta råder (en konkurrenssituation som för övrigt också kan vara till förmån för utvecklingssamarbetets effektivitet). Den inhemska kapaciteteten att absorbera utländskt stöd är, som tidigare sagts, begränsad. När olika länder och givare önskar agera och profilera sig inom ett visst område, uppstår en kamp om de lettiska resurserna.

En annan fråga, som ansluter till diskussionen om relevansen i förhållande till transitionen ovan, är om man i givarsamfundet i allmänhet, varit för hjälpsam och därmed bidragit till att försena transformationen på vissa områden. Uppmuntrar tillgången på utländska resurser mottagarlandet att vara mindre aktivt i att mobilisera inhemska resurser (driva fram en fungerande skatteuppbörd, lägga tid på nödvändig omorganisation och driva reformfrågor)? Det ofta ganska begränsade lettiska finansiella bidraget i olika insatser har naturligtvis en reell orsak i genuin brist på resurser och i prioriteringar från lettisk sida. Om Sverige åtar sig att finansiera större delen av en viss reform kan inhemska resurser läggas på andra åtgärder. Vad som återkommande har rapporterats som ett problem för såväl lettiska som svenska parter i det enskilda projekten är dock den politiska dimensionen, där olika politiska intressen drar åt skilda håll och där myndigheterna delvis får tampas med varandra om knappa resurser, bl a därför att olika politikers syn på vad som är relevant och vad som bör prioriteras varierar.

Landstrategin

Statsmakternas beslut om samarbetet med Lettland (prop 1994/95:160; UU16) samt de strategier som utarbetats främst på grundval av dessa beslut är en viktig grund för rele-

vansbedömning, även om det bör hållas i minnet att flertalet insatser i Lettland bereddes innan här berörda strategier antogs.

Landstrategin för stödet till Lettland under perioden 1997 och 1998 har haft en positiv inverkan så tillvida som den tvingat fram en mer systematisk analys av vad Sverige bör stödja. Samtidigt kan konstateras att strategin i vissa delar är mycket allmänt hållen och dess styrande verkan har varit begränsad i Lettland. Det är därför svårt att finna insatser vars förekomst inte är förenlig med strategin. Å andra sidan har inte heller funnits uppenbara luckor i den meningen att insatser som föreskrivs i strategin saknas.

Landstrategin lyfter fram stöd till de sociala sektorerna. Samarbetet riktas också allt mer mot de sociala sektorerna, i enlighet med strategins intentioner. Landstrategin betonar också institutionsutveckling. En stor del av arbetet syftar just till en sådan institutionsutveckling. Diskussionen om uthålligheten ovan indikerar att vissa insatser inte med nödvändighet kommer att bidra till utvecklandet av fungerande institutioner.

I förbigående kan också nämnas att landstrategin talar om kunskapsöverföring som ett syfte med samarbetet. En mer adekvat term och synsätt vore, förslagsvis, kompetensutveckling eller kunskapsutveckling.

Sveriges komparativa fördelar

Den höga nivån på samarbetet med de baltiska länderna - inte minst med Lettland - visar att Sverige tagit vara på sina komparativa fördelar för samarbetet med de länderna. Ett gott exempel är vänortssamarbetet som lagt en grund för bestående vardagsrelationer och som kan ge impulser till en breddning av samarbetet, t ex till det kommersiella området. Det säkerhetsfrämjande samarbetet kan ses som ett annat exempel. Tack vare våra förtroendefulla relationer med Lettland har Sverige haft mycket goda förutsättningar att bedriva säkerhetssamarbete med Lettland. Samma resonemang kan föras om medborgarskapsfrågor och andra känsliga frågor rörande social integration i Lettland. Det är däremot svårare att hävda att samarbetet med Lettland på något systematiskt sätt riktats mot sektorer där kompetens byggs upp inom den svenska resursbasen.

EU-medlemskap

Flera insatser har hög relevans med hänsyn till Lettlands strävan att uppnå medlemskap i EU; en naturlig konsekvens av att samarbetet uttryckligen haft som mål att stödja Lettlands EU-ansökan. Det kan också noteras att Sverige lämnar stöd på flera områden som i kommissionens utlåtande pekas ut som klart bristfälliga för Lettlands del. Exempel är icke-medborgares ställning och den långsamma naturaliseringsprocessen liksom bristerna inom den offentliga förvaltningen och rättsväsendet.

6.3 Slutkommentarer

Sveriges samarbete med Lettland har på de flesta områdena gett avsedda resultat. Många av de insatser som Sverige finansierat har bidragit till att omforma och utveckla Lettland. Relevansen av svenskt samarbete med Lettland är hög. En resultatanalys och bedömning uppehåller sig dock gärna vid de svårigheter som observerats.

En återkommande problematik för många av insatserna är att den politiska dimensionen underskattats. I många projekt rapporteras från lettisk och svensk sida att avsevärd tid och kraft har åtgått till att avvakta och förstå politiska beslut. Detta har gällt bl a sjukförsäkringsreformen, Rättshögskolan, vissa miljöinsatser och vissa förvaltningsinsatser. För reformer som är kostnadskrävande eller hotar vissa intressegrupper tenderar de många politiska fraktionerna att dra åt olika håll. Ett angränsande problem är de många administ-

rativa enheterna (ett resultat av den nya nationens önskan om kraftig decentralisering); ett stort antal små och fattiga kommuners verksamhet ska involveras i olika administrativa reformer. Större krav på samordning mellan lettiska myndigheter, ministerier och kommuner skulle kunna vara ett sätt att skapa förståelse för helhetsgrepp och stävja spänningar.

Den lettiska kapaciteten att absorbera utländska insatser har också återkommit som ett problem. Stora krav på samhällsomvandlingen och många utländska aktörer inblandade pressar en ganska begränsad skara lettiska administratörer och experter. På myndighetsnivå finns dessutom ständigt risken att kompetent personal försvinner till privat sektor pga löneläget. För att svenska insatser ska vara effektiva och få bestående resultat krävs en genuint förankring i den lettiska administrationen, vilket väcker tankar om ämnesmässig koncentration i samarbetet.

För närvarande präglas dock samarbetet snarast av bredd och splittring. Det finns ett dilemma här. Å ena sidan kan en starkare ämnesmässig fokusering höja effektiviteten genom att insatserna koncentreras till något eller några ämnesområden där Sverige har särskilt goda förutsättningar att lämna ett bidrag. Å andra sidan kan samarbetet vara ett medel att skapa en bred kontaktyta som kan tjäna som en plattform för en normalisering av förbindelserna mellan länderna i framtiden. En sådan strävan talar för ett brett program. En stark koncentration skulle också ha haft svårt att vinna förståelse inom samhällssektorer i Sverige som härigenom stängdes ute från medverkan i östsamarbetet. Den stora splittringen av de svenska insatserna framstår därför som begriplig.

Att Sverige är aktivt på många olika områden behöver dock inte innebära att varje myndighet splittrar sina resurser på lite av varje. När det gäller Sida-Öst, den dominerande aktören i Lettlandssamarbetet, finns skäl se över i vad mån insatserna kan koncentreras och fördjupas för att därigenom bli färre och i vissa fall större. Det kräver ett ökande inslag av sektoranalys, en fördjupad dialog med samarbetsparterna på svensk och lettisk sida och en mer aktiv uppföljning. Också de tecken på bristande lettisk kapacitet och/eller engagemang som påtalats pekar på vikten av noggranna projektförberedelser och en god sektoriell kunskap inom Sida liksom av en större lettisk medverkan i val och utformning av projekten och strategiarbetet. Modifierar Sida sitt arbetssätt i den här riktningen förbättras möjligheterna att bedöma om frånvaron av initiativ och finansiella bidrag från lettisk sida skall ses som uttryck för en svag förankring hos letterna. Även en förstärkning av de svenska samarbetsparternas "biståndskunnande" kan leda till en kvalitetsförbättring.

På längre sikt talar Lettlands kunskapsnivå, dess numera breddade kontaktytor och den relativt goda tillgången på gävomedel för en ökad fokusering på områden där Sverige kan lämna särskilt värdefulla bidrag. Man kan därvid ta fasta på att Sverige på många områden har goda förutsättningar att bidra till att implementeringskapaciteten inför anpassningen till EU stärks, bl a tack vare att vi nyligen själva genomgått motsvarande process. Tredje-pelar-området hör hit. Också på lokal nivå finns erfarenheter från inträdet i EU som kan vara en god grund för samarbete med kommuner i Lettland för att förbereda dem för EU-medlemskapet. Det förhållandet att EU (Phare) nu drar igång stora EU-förberedande insatser i Lettland understryker vikten av att Sverige identifierar områden för vilka vi har särskilt goda förutsättningar. Det ligger i linje med en strategi av det här slaget att Sverige aktivt tar till vara möjligheterna att med finansiering från EU-Phare ställa myndigheter eller andra institutioner till förfogande som parter för så kallade twinningarrangemang med lettiska homologer inom områden där vi har goda förutsättningar för sådana. Tredje pelar-området är återigen ett sådant exempel.

*Bilaga 1***Uppdragsbeskrivning**

Sida-Öst/PH

1998 03 31

LATVIA: A Results Analysis**1. Background and purpose of the Analyses**

Swedish support to Latvia during the period 1990 -1997 has amounted to approx. 760 million SEK. At present the co-operation is guided by Country Assistance Strategy (CAS), which the Swedish Government adopted in December 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 Latvia 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 Latvia 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 Latvia 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 Latvia 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 Latvia 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.

Bilaga 2

Material i urval (internt material lämnas ute)

- Almquist, Lennart C.G., *Cooperation between the Swedish County Administration Boards and the Baltic Countries*, Sida Evaluation 1996:17
- Boström, Kurt, *Swedish Support to the Forestry Sector in Latvia*, Sida Evaluation 1996:15
- British Council, *Baltic States, Health Care Strategy in Riga Region*, Latvia 1996
- Brook, Ian och Christer Ragnar, *Support to the Land reform in Latvia*, Sida Evaluation 1996:30
- Commission of the European Communities, *Commission Opinion on Latvia's Application for Membership of the European Union*, Bryssel, juli 1997
- Ds 1994:134. *Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa*
- Ds 1997:75. *Att utveckla ett grannlandssamarbete*
- Ds 1998:12. *Stöd till mindre företags marknadssatsningar i Östersjöområdet*
- Ds 1998:30. *Att söka säkerhet i samarbete*
- Falk, Håkan, *The Co-operation between Latvia and Sweden for the Rule of Law – Experience and Trends*, Sida 1996
- Falk, Håkan och Börje Wallberg, *Svenskt stöd till vänortssamarbete*, Sida Evaluation 1996:22
- Falk, Håkan och Börje Wallberg, *Naturvårdsverkets biståndsfinansierade miljösamarbete med Baltikum och nordvästra Ryssland - en utvärdering*, september-oktober 1997
- Hagberg, Jeanette, *Enskilda organisationers samarbetsprojekt i Central- och Östeuropa 1994-1997*, Sida (utkast 980605)
- Hood, Neil, Finn Junge-Jensen och Leif B. Methlie, *SSE Riga. Evaluation Report*, Januari 1996
- Karlstedt, Cecilia, Sven Hilding och Piotr Gryko, *Sida's Support to the Start East Programme*, Sida Evaluation 1997:6
- Kilsved, Hans, *Social Welfare Reform in Latvia. Mid-term Review*, mars 1998
- Korkman, Johan och Mikael Jern, *Evaluation of the Baltic Agricultural Run-Off Program (BAAP) and a proposal for subsequent activities*, Helsingfors, april 1997
- Lake, G och H Rostad, *Cooperation Visit to Latvia*, Council of Europe, augusti, 1994
- Markstedt, Anders, *Support to the Road Sector in Latvia 1993-1996*, Sida Evaluation, 1996:32
- Ministry of Economy, Republic of Latvia, *Economic Development of Latvia. Report*, december 1997
- Oxenstierna, Susanne och Henrik Huitfeldt, *Swedish Labour Market Projects in Latvia 1994-1996*, Sida Evaluation 1997:35
- Petersen, Steen Rank och Marianne Ramlau, *Evaluation of Swedish Assistance to Climate and Energy Interventions in Central and Eastern Europe. Final report*. COWI Consultants, maj 1998
- Prop 1994/94:160. *Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa*.
- Prop 1997/98:70. *Att utveckla ett grannlandssamarbete*
- Regeringen (Danmark), *Evalueringen af Øststøtten 1994-97 - sammenfattende redegørelse*, februar 1998
- SOU 1998:86 *Utvecklingssamarbete på rättsområdet -- Östeuropa*
- Swedfund International AB, *Annual Report 1997*
- Svenningsson, Per Johan, *Support to the Development of Civil Aviation Administration in the Baltic States*, Sida Evaluation 1996:36
- Toksvad, Torsten och Janis Prols, *Sida Support to Ten Projects at the Geological Surveys of Estonia, Latvia and Lithuania*, Sida Evaluation 1998:8
- Tabor, SR, *Priorities for Future US Agency for International Development Assistance to Latvia*, USAID, Riga 1996
- UNDP, *Latvia. Human Development Report*, Riga, 1997
- Winai, Peter, m fl, *Bärkraft och partnerskap*, Sida Evaluation, december, 1997)
- Zepa, B m fl, *Results of Questionnaire of Participants in the Programme LLPU 1996/97*, Riga 1997

Bilaga 3

Intervjuade personer

Björn Andersson, Fjärrvärmebyrån, Västerås
 Gert Andersson, Södermanlands länsstyrelse, Jelgava
 Maija Andersone, European Integration Bureau, Riga
 Sylvia Augustinsson, Svenska Institutet, Stockholm
 Andris Aukmanis, Soros Foundation, Riga
 Carin Berg, Svenska Institutet, Stockholm
 Lennart Berglund, Stockholm Vatten
 Janis Birgelis, Forest Department, Ministry of Agriculture, Riga
 Lennart Bogg, World Bank, Riga
 Olafs Bruvers, Latvian National Human Rights Office, Riga
 Zigfrids Bruvers, Ministry of Environmental Protection and Regional Development, Riga
 Ilze Bumbiere, Foreign Assistance Programme Coordination, Ministry of Finance, Riga
 Janis Bunkss, Ministry of Environmental Protection and Regional Development, Riga
 Per Bylén, Domstolsverket, Jönköping
 Gunta Ceplevica, Foreign Assistance Programme Coordination, Ministry of Finance, Riga
 Per Colliander, Kriminalvårdsstyrelsen, Norrköping
 Dace Dzenovska, UNDP, Riga
 Armands Eberhards, Ministry of Finance, Riga
 Lars Eklund, Sida-Öst, Stockholm
 Lennart Forsell, Norrköping Vatten, Norrköping
 Linda Freimane, EU-Phare, Riga
 Anders Frick, KUR, Stockholm
 Lauma Grafa, Department of Social Assistance, Ministry of Welfare, Riga
 Dina Grube, World Bank, Riga
 Kerstin Gyllhammar, Sida-Öst, Stockholm
 Roger Handberg, Technical Unit, Ministry of Finance/World Bank, Riga
 Howard R Handler, USAID, Riga
 Björn Hedvall, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Linköping
 Martins Hildebrants, UNDP, Riga
 Thilo Hoffmann, Delegation of European Commission, Riga
 Lars Holm, FOJO, Höskolan, Kalmar
 Peeter Horm, Sida-Öst, Stockholm
 Stanislav Hoshenko, Lettiska Handelskammaren, Riga
 Lars Jeurling, World Bank, Riga
 Maria B. Johansson, Sida-Öst, Stockholm
 Angelita Kamenska, The Soros Foundation Latvia, Riga
 Inga Kacevska, Judicial Training Centre, Riga
 Ingvar Karlén, Devfin AB, Uppsala/Stockholm
 Anita Kehre, Latvian Media Professionals Training Centre (LMPTC), Jurmala
 Andris Kiskurno, Environmental Projects, State Projects Agency, Riga
 Allan Pagh Kristensen, Danmarks ambassad, Riga
 Steinar Langbakk, Svenska Kommunförbundet, Stockholm
 Bengt Lagerstedt, Stockholm
 Maria Lagus, Sida-Öst, Stockholm
 Bo Libert, Naturvårdsverket, Stockholm
 Didzis Liepins, UAC (Enterprise Support Centre), Riga
 Inga-Britt Lindström, Föreningen svenska arbetsterapeuter, Stockholm
 Hans Magnusson, Sveriges ambassad, Riga
 Robert Maushammer, USAID, Riga
 Anders Matsson, SWECO, Göteborg
 Hans Medéus, Swedfund, Stockholm

Aleksandrs Mirlins, Ministry of Internal Affairs, Riga
 Björn Mothander, Stockholm
 Leif Mutén, Handelshögskolan, Stockholm/Riga
 Tommy Nilsson, Kastellgården AB, Göteborg
 Carita Nygren, Föreningen svenska arbetsterapeuter, Stockholm
 Karin Oscarsson, Sida-Öst, Stockholm
 Dace Ozola, Union of Local and Regional Governments of Latvia, Riga
 Arvid Ozols, Ministry of Agriculture, Riga
 Anders Palzow, Handelshögskolan, Stockholm/Riga
 Aija Priedite, National Programme for Latvian Language Training, Riga
 Svetlana Proskurovska, Bureau of Public Administration Reform, Riga
 Renate Pupele, Riga Municipal Non-profit Health Insurance
 Torbjörn Ramberg, Sida-Öst, Stockholm
 Charlotta Relander, UNDP, Riga
 Raina Rudzite, Ministry of Environmental Protection and Regional Development, Riga
 Ulla Rylander, Svenska Institutet, Stockholm
 Maija Sauluna, Ministry of Justice, Riga
 Baiba Sejane, Ministry of Justice, Riga
 Henriks Silenieks, Lettiska Handelskammaren, Riga
 Roberts Stripnieks, Latvian State Forest Service, Riga
 Maris Slokenbergs, Handelshögskolan, Riga
 Per Johan Svenningsson, Stockholm
 Mats Sylwan, Sveriges ambassad, Riga
 Jan Sand Sorensen, UNDP, Riga
 Vita Terauda, The Soros Foundation, Riga
 Inta Vanovska, Department of Social Insurance, Ministry of Welfare, Riga
 Gunta Veismane, Latvian School of Public Administration
 Aivars Vetra, Vaivari rehabiliteringscentrum, Jurmala
 Janis Vetra, Lettlands medicinska akademi, Riga
 Per Vågberg, Svenska Institutet, Stockholm
 Ligita Zacesta, Union of Local and Regional Governments of Latvia, Riga
 Vitolds Zahars, Ministry of Interior, Riga
 AnnLis Åberg, Sida-Öst, Stockholm
 Martin Åberg, Sveriges Ambassad, Riga
 Per Östensson, Utrikesdepartementet, Stockholm



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